

Negociación MERCOSUR-SACU: análisis de las ofertas e impacto sobre el comercio argentino

Carlos D'Elía,
Pablo Ducros¹ y
Carlos Galperín²

Resumen

En abril de 2009 concluyó el proceso de firma del Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU (Southern African Customs Union, integrada por Sudáfrica, Namibia, Lesotho, Swazilandia y Botswana). Se trata del primer acuerdo comercial que el MERCOSUR realiza con países africanos y tiene como objetivo mejorar las condiciones de acceso a ese importante mercado a las empresas de la región.

La oferta de SACU al MERCOSUR incluye 1.064 productos que en 2008 registraron exportaciones argentinas a dicho bloque por U\$S 331 millones, 33 % del total exportado por la Argentina a SACU en 2008. La potencialidad del aumento de las exportaciones se ve atemperada por el hecho de que el 51% de las posiciones ya tiene aranceles aplicados menores a 10%. Al estimar el potencial incremento de exportaciones se observa que, en el escenario de mínima, el aumento sería de U\$S 7,3 millones (un crecimiento de 1,8% de las exportaciones actuales a SACU), mientras que en el escenario de máxima las ventas argentinas crecerían cerca de U\$S 152 millones (37,9%).

Recíprocamente, la oferta de MERCOSUR a SACU no generaría amenazas significativas. La oferta del MERCOSUR a SACU incluye 1.052 posiciones arancelarias, que en 2008 registraron importaciones argentinas desde SACU por casi U\$S 105 millones, 48% del total importado por la Argentina desde el bloque africano el último año. En términos de arancel, en la lista del MERCOSUR se observan mayormente posiciones arancelarias con aranceles entre 0% y 10% (61,9%) y con aranceles de entre 10% y 20% (20,5%). El impacto de la oferta del MERCOSUR a SACU se ve reducido por el hecho de que el 77,9% de las posiciones tiene aranceles menores a 10%, incluyendo las posiciones con arancel 0%. Estos productos concentran el mayor valor de importaciones argentinas desde SACU (U\$S 104,5 millones). El escenario de mínima presenta un crecimiento de 0,2% de las ventas de SACU a la Argentina –U\$S 122 mil– mientras que en el escenario de máxima las exportaciones crecen cerca de U\$S 6,9 millones (12,2% más que en 2008).

1. Introducción

En abril de 2009 concluyó el proceso de firma del Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU (Southern African Customs Union – Unión Aduanera de África del Sur), unión compuesta por Sudáfrica, Namibia, Lesotho, Swazilandia y Botswana. El acuerdo firmado es del tipo de los acuerdos de preferencias fijas.

Los acuerdos de liberalización del comercio pueden abarcar la mayor parte de los productos que comercian dos países o incluir una pequeña parte de ellos. En el primer caso se trata de acuerdos de libre comercio,

¹ Dirección de Asuntos Económicos y Comerciales del MERCOSUR (DIMEC) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

² Los autores agradecen los comentarios realizados por Jorge Lucángeli.

en los cuales se eliminan los aranceles que se cobran al intercambio bilateral, salvo para algunos productos exceptuados. En el segundo caso se trata de acuerdos de preferencias fijas, donde se eliminan total o parcialmente los aranceles a una porción de los productos que intercambian los países.

Además de una menor cobertura de productos, los acuerdos de preferencias fijas no precisan la eliminación de los aranceles sino sólo la concesión de preferencias al nuevo socio, que en algunos casos pueden llegar al 100% sobre el arancel aplicado.

Este tipo de acuerdos sólo puede ser firmado por países en desarrollo, debido a que por las normas del GATT (artículo XXIV y normas interpretativas), la excepción al trato de nación más favorecida es permitida en un acuerdo comercial si abarca una parte sustancial del comercio entre las partes, pero si los firmantes son países en desarrollo, la cobertura puede ser menor y el margen de preferencia puede no ser total.³

El MERCOSUR ya ha firmado acuerdos preferenciales con otros países. Así, el 1 de junio de 2009 entró en vigencia el Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la India, y existen negociaciones en curso para celebrar otro con Marruecos.

El presente artículo pretende describir el acuerdo firmado y evaluar el impacto que puede tener sobre el comercio exterior argentino. Con este fin en la siguiente sección se describe el intercambio comercial bilateral. En la tercera sección se muestran las principales características de las barreras arancelarias de ambas partes. En la cuarta se resumen el contenido del acuerdo y el proceso negociador que llevó a su concreción. En la quinta sección se presenta la evaluación del impacto del acuerdo sobre el comercio exterior argentino, siguiendo un enfoque de equilibrio parcial. Por último, las conclusiones cierran el trabajo.

2. Intercambio comercial Argentina - SACU

2.1. Comercio total

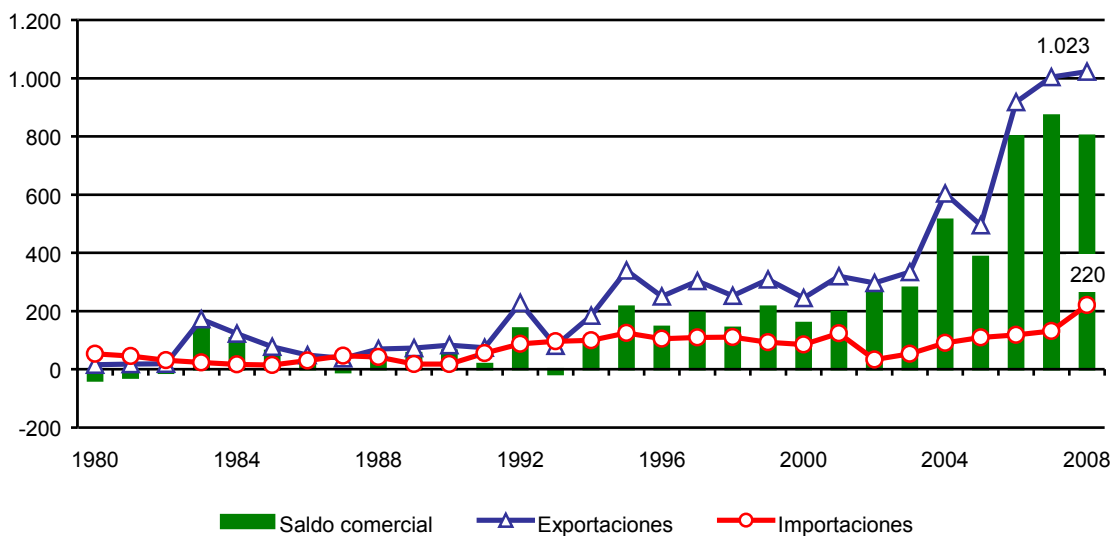
Desde comienzos de la década del noventa, las exportaciones argentinas a SACU reflejaron un comportamiento inestable (aumentos y caídas consecutivos). En 2008 alcanzaron su máximo valor histórico con ventas por U\$S 1.023 millones (Gráfico 1), lo que representó una participación de casi 1,5% en el total de las exportaciones argentinas (Gráfico 2).

Por su parte, las compras a SACU, que desde mitad de la década del noventa y hasta 2007 promediaron los U\$S 100 millones, alcanzaron en 2008 un valor importado de U\$S 220 millones (0,38% de las importaciones argentinas).

En 2008, por tercer año consecutivo, la Argentina presentó un superávit comercial con SACU superior a los U\$S 800 millones. En los últimos veinte años sólo en uno el saldo fue deficitario (U\$S 17 millones en 1993).

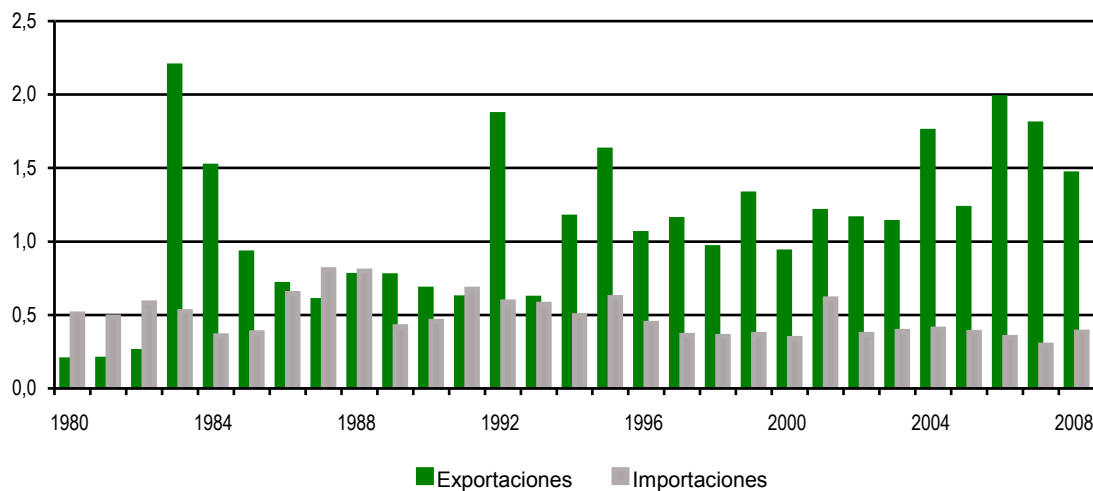
³ Esto en virtud de la llamada Cláusula de Habilitación del GATT, Decisión del 28 de noviembre de 1979 (L/4903), con el título de "Trato Diferenciado y más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo".

Gráfico 1
Comercio de la Argentina con SACU
en millones de U\$S



Fuente: CEI en base a INDEC.

Gráfico 2
Participación de SACU en el comercio exterior argentino
en %



Fuente: CEI en base a INDEC.

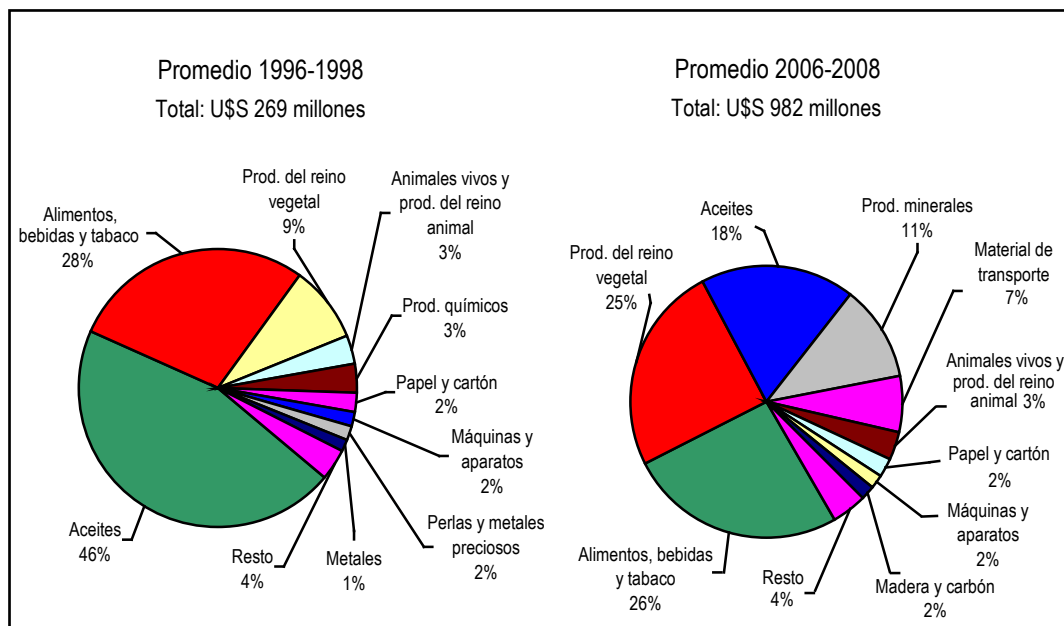
2.2. Comercio sectorial

En el último trienio, el 72% de las exportaciones a SACU se concentraron en Agroalimentos con ventas por U\$S 708 millones (Gráfico 3).

Aunque se triplicaron las ventas de Agroalimentos a SACU respecto del trienio 1996-1998, la participación de este rubro cayó 14 puntos porcentuales (de 86% a 72%) en los últimos diez años. La reducción porcentual de las ventas de Aceites (aunque en términos absolutos registraron un leve aumento) explicó dicha caída.

Gráfico 3

Composición sectorial de las exportaciones argentinas a SACU



Fuente: CEI en base a INDEC.

Tres productos concentraron más de la mitad de las exportaciones argentinas a SACU en 2008: harina de soja (26%), trigo excluido para siembra (21%) y aceites de petróleo (12%). Las ventas de los dos primeros productos crecieron 37% y 128%, respectivamente, mientras que en 2007 no se registraron ventas de aceites de petróleo.

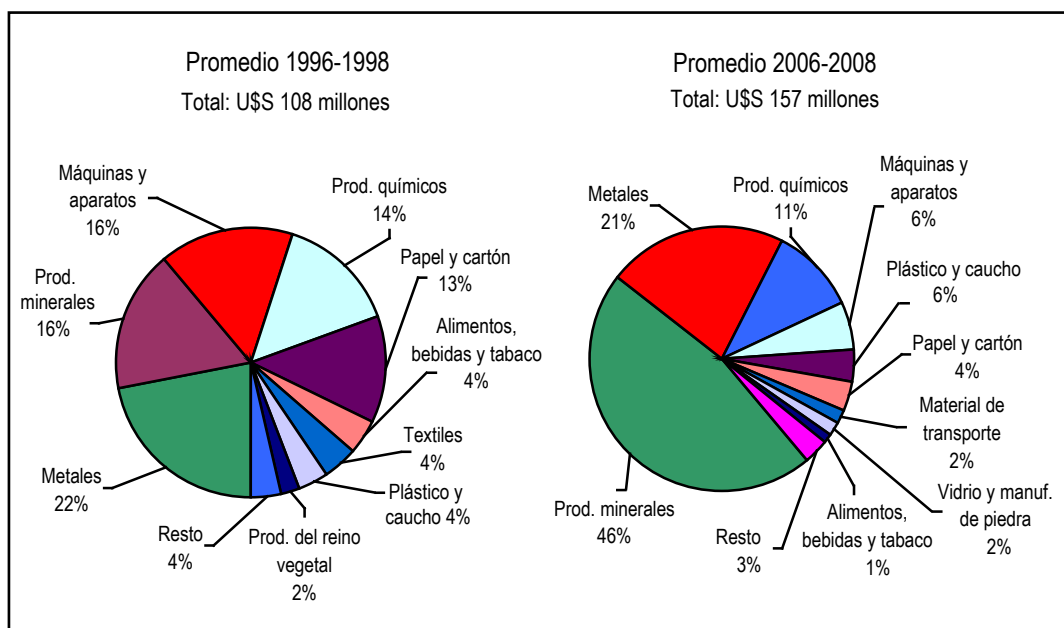
En cuanto a las compras argentinas a SACU, en el promedio 2006-2008 estuvieron concentradas en Productos minerales –hulla bituminosa–, con el 46% de las importaciones totales (30 puntos porcentuales más que una década atrás). En términos absolutos, las importaciones de este rubro desde SACU pasaron de U\$S 18 millones a U\$S 73 millones en igual período (Gráfico 4).

Otros rubros con una participación importante fueron Metales (con ventas por U\$S 34 millones y una participación de 21%) y Productos químicos (U\$S 17 millones y 11%).

Un producto, hulla bituminosa, concentró más de 45% de las importaciones argentinas desde SACU en 2008, al registrar un aumento de las compras de 186% en el último año. Otros productos destacados fueron cromita (6,8% de las compras) y diversos productos siderúrgicos como productos planos de acero inoxidable y ferromanganeso.

Gráfico 4

Composición sectorial de las importaciones argentinas desde SACU



Fuente: CEI en base a INDEC.

3. Barreras arancelarias de la Argentina y SACU

Los aranceles de la Argentina son levemente superiores a los de SACU, principalmente en productos industriales. El promedio del arancel *ad valorem* aplicado⁴ de SACU es de 8,2%, para productos agrícolas es de 10% y para no agrícolas es de 8%. En el caso de la Argentina, el promedio del arancel *ad valorem* aplicado⁵ es de 12,1%, para productos agrícolas es de 11% y para no agrícolas es de 14%.

El Gráfico 5 presenta los aranceles de la Argentina y SACU a nivel de secciones del Sistema Armonizado. Los niveles más altos se concentran en Textiles y Calzados tanto en la Argentina como en SACU.

SACU presenta picos arancelarios mayores a 30% en 7 capítulos del Sistema Armonizado. De esos capítulos, los aranceles *ad valorem*⁶ máximos están en Preparaciones de frutas y hortalizas (arancel de 55%), Tabaco (45%), Caucho (43%) y Prendas de vestir (40%). Los picos arancelarios en la Argentina no superan el 35%, que se observa en productos textiles como Alfombras, Prendas y accesorios de vestir y Otros artículos confeccionados, en el caso de Vehículos automóviles⁷, el arancel promedio alcanza 32,5% aunque muchas posiciones llegan al 35%.

El arancel no *ad valorem* permite identificar las posiciones a las que quiere brindarse una mayor protección. Mientras en SACU estas posiciones (a 8 dígitos del Sistema Armonizado) se encuentran principalmente en las secciones Alimentos, bebidas y tabaco y Animales vivos y carnes y en menor medida en Calzados, en la Argentina se ubican en Textiles, Calzados y Juguetes.

⁴ Arancel aplicado 2006, fuente OMC. No incluye el equivalente *ad valorem* de los específicos.

⁵ Arancel aplicado 2009, fuente AFIP.

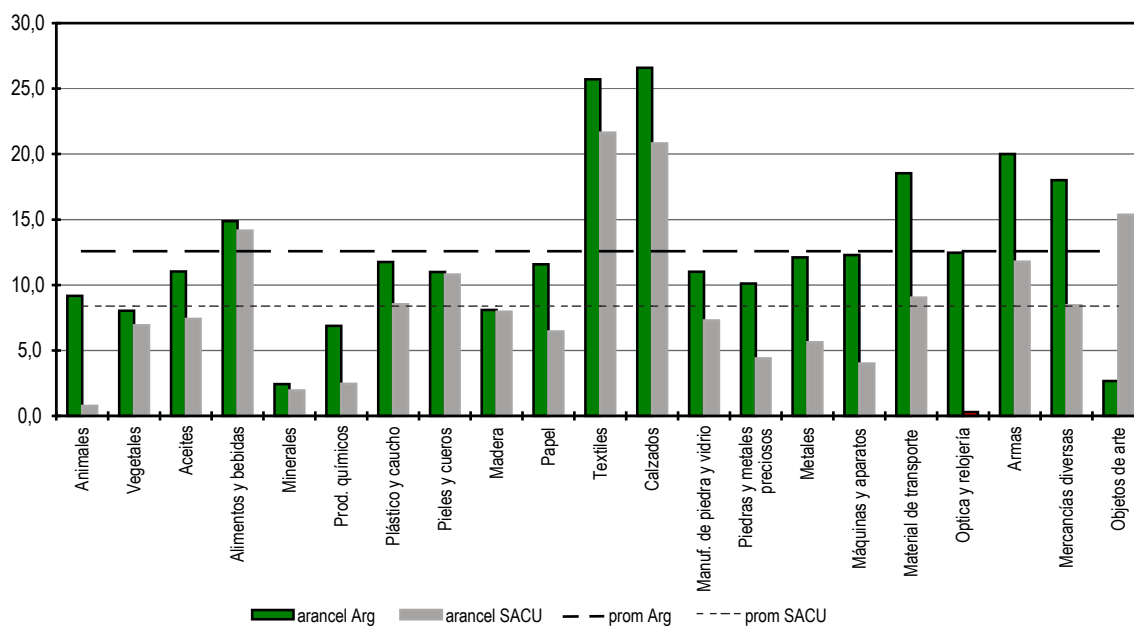
⁶ No incluye el equivalente *ad valorem* de los específicos.

⁷ Partidas 8702, 8703, 8704, 8705, 8706 y 8707.

Gráfico 5

Aranceles de la Argentina y SACU

en %



Fuente: CEI en base a AFIP y OMC.

4. El Acuerdo y su proceso de negociación

En diciembre de 2000 el MERCOSUR y Sudáfrica firmaron el Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio. Sin embargo, en la I Ronda de Negociaciones (octubre de 2001) el MERCOSUR propuso negociar un Acuerdo de Preferencias Fijas (APF) como paso previo a un TLC (Tratado de Libre Comercio), lo que fue aceptado por Sudáfrica.

Habiéndose ya comenzado la negociación, en 2002 la SACU reformó su acuerdo constitutivo, lo que derivó en un cambio sustantivo del proceso negociador. En efecto, bajo el acuerdo de SACU de 1969, los países adherían a la política comercial de Sudáfrica, razón por la cual el MERCOSUR empezó a negociar solamente con ese país. Sin embargo, la reforma de 2002 introdujo numerosos cambios, entre los que se encuentra la creación de un mecanismo negociador común para la SACU en el que participan todos los socios de ese bloque. Debido a ello, la negociación se transformó de un formato 4+1 a uno 4+5, generando una complejidad notablemente mayor.

La parte sustantiva de la negociación era la definición de las listas de productos que quedarían comprendidos en el acuerdo. Debido a que se trata de un acuerdo de preferencias fijas, era necesario determinar: 1) los productos que se incluirían, y 2) el margen de preferencias que se otorgaría a cada uno. Para ello se realizaron consultas con el sector privado, luego de las cuales cada socio del MERCOSUR elaboró un listado de pedidos que fue posteriormente consolidado y enviado a SACU. De igual manera, la SACU remitió sus pedidos al MERCOSUR. Posteriormente, cada parte respondió al pedido de la otra, estableciendo el margen de preferencia que podía otorgar para cada producto.

Al mismo tiempo, se negociaron las disciplinas conexas que permitirían aplicar el acuerdo. Esto incluye capítulos de Solución de Controversias, Reglas de Origen, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Cooperación Aduanera y Medidas de Salvaguardia.

En general, estos capítulos (excepto los de controversias y origen) establecen normas OMC plus, esto es, que incluyen requisitos adicionales a los que fijan los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio. Un caso diferente es el mecanismo de salvaguardias preferenciales del Acuerdo, que coexiste de manera paralela con el establecido en la OMC. En efecto, las Salvaguardias (Art. XIX del GATT) habilitan, con las condiciones del caso, a aplicar aranceles superiores a los consolidados por un país. En cambio, las salvaguardias preferenciales permiten suspender total o parcialmente la aplicación de la preferencia otorgada a la contraparte en el producto de que se trate.⁸ Esto implicará, en el máximo, volver a aplicar el arancel nación más favorecida (NMF), pero sin superar el arancel consolidado.

El largo proceso de negociación que se necesitó para terminar el APF MERCOSUR-SACU refleja, en parte, las dificultades generadas por la existencia de nueve países involucrados, con amplia heterogeneidad entre ellos. En efecto, se trata aquí de una negociación entre dos bloques comerciales, cada uno de los cuales debe, en una primera etapa, pasar por un proceso de negociación interno entre sus socios hasta alcanzar los consensos necesarios, y luego negociar con la contraparte.

En el proceso de negociación interno al MERCOSUR se observan las diferencias entre sus economías, que tienen como correlato intereses diferentes y, en ciertos casos, divergentes. Una situación similar tiene lugar, con toda certeza, entre los socios de la SACU. Estas divergencias internas son particularmente importantes en el caso de las economías menores de ambos bloques.⁹ Debido a ello, mucho del trabajo de las últimas rondas negociadoras se dedicó específicamente a satisfacer el interés de estas economías menores.

La oferta de SACU al MERCOSUR abarca 1.064 posiciones arancelarias. En el Cuadro 1 se observa que cerca de la mitad de las posiciones (470) reciben el 100% de preferencia. El resto de las preferencias se distribuye de la siguiente manera: 167 posiciones reciben 50%, 144 posiciones reciben 25% y 283 posiciones reciben 10%.

Cuadro 1
Distribución del margen de preferencia de la oferta de SACU
cantidad de posiciones

Preferencia en %	Cantidad de posiciones
100	470
50	167
25	144
10	283
Total	1.064

Fuente: CEI en base a Oferta de SACU.

Para la Argentina o Brasil esta oferta significa una apertura del mercado concreta, que otorga mejoras arancelarias en una gran cantidad de productos. Sin embargo, para Paraguay o Uruguay, una oferta amplia de este tipo no es necesariamente beneficiosa, ya que sus estructuras exportadoras son mucho más concentradas. Por ello, estos países suelen demandar apertura de mercado para un conjunto muy reducido de bienes –normalmente productos agropecuarios que suelen encontrar barreras arancelarias altas en el comercio internacional, tales como lácteos, carne y oleaginosas– sin los cuales cualquier otra concesión arancelaria resulta de mínimo impacto para sus economías.

⁸ Adicionalmente, la existencia de este régimen de salvaguardias preferenciales tiende a permitir una oferta más generosa de apertura del mercado, ya que, en caso de que posteriormente se verificasen problemas en la rama productiva de que se trate, se cuenta con una herramienta eficaz para neutralizar el problema.

⁹ En el caso del MERCOSUR, se trata de Paraguay y Uruguay. En el caso de SACU, son todos los países con la excepción de Sudáfrica.

Esta concentración de intereses en productos “problemáticos” tiende a derivar en procesos negociadores extensos. Sin embargo, aquí puede verse también la utilidad para Paraguay y Uruguay de negociar a través del MERCOSUR. En efecto, la manera típica de superar este tipo de obstáculos es ofrecer, como compensación, acceso al mercado propio. Dadas las características de los países del bloque, en la práctica el acceso al mercado es otorgado por las economías grandes (Argentina y Brasil), que son las que tienen el mercado más sustancial para “pagar” por la apertura que realiza la contraparte y que usufructúan todos los socios del MERCOSUR.

Adicionalmente, el bloque promueve en las negociaciones un trato especial y diferenciado para las economías menores. En el caso particular de esta negociación, eso significó que para nueve posiciones muy relevantes para estos socios –carne, trigo, porotos de soja, aceites de soja y de girasol, entre otros– SACU realice concesiones específicas para Paraguay y Uruguay.

En cuanto a la oferta del MERCOSUR, ésta comprende 1.052 posiciones arancelarias, el 10% del total de líneas. Brasil es el único de los cuatro miembros del MERCOSUR que otorga preferencias a todos los productos incluidos en la oferta (Cuadro 2). Cerca de tres cuartas partes de las posiciones incluidas en la oferta perciben 100% de preferencia de parte de los 4 países del bloque. En el caso de la Argentina, 768 posiciones reciben 100% de preferencia, 53 posiciones reciben 50%, 89 posiciones reciben 25%, 128 posiciones reciben 10% y 14 posiciones no reciben preferencia.

Cuadro 2
Distribución del margen de preferencia de la oferta del MERCOSUR
cantidad de posiciones

Preferencia en %	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
100	768	779	764	765
75	0	1	0	0
50	53	54	55	53
25	89	132	125	89
10	128	86	94	121
0	14	0	14	24
Total	1.052	1.052	1.052	1.052

Fuente: CEI en base a Oferta del MERCOSUR.

5. Impacto del acuerdo MERCOSUR-SACU sobre el comercio exterior argentino

Toda preferencia arancelaria implica un cambio de precios relativos entre productos importados de diferentes orígenes, de modo que los productos que pueden ingresar pagando un menor arancel es probable que presenten un aumento de importaciones y/o desplacen importaciones provenientes de otros orígenes.

Para simular el impacto que el acuerdo podría tener sobre el comercio exterior argentino, se realizó un ejercicio de equilibrio parcial donde los flujos de exportaciones argentinas a SACU y de importaciones desde SACU se modifican ante el cambio en los precios relativos que genera la variación de los aranceles.

Se simularon dos escenarios: uno de mínima y otro de máxima. En el escenario de mínima se supuso que por cada punto porcentual de baja de arancel, el comercio actual con SACU crece 1 punto (elasticidad arancel = 1). Con este método sólo se simula un aumento de ventas para las posiciones que han registrado comercio.

En el escenario de máxima se incluyen simulaciones para aquellas posiciones que actualmente no registran comercio bilateral. En estos casos se consideró que al nuevo socio comercial se dirigirá una proporción de las exportaciones totales de ese producto, equivalente a la participación que ese socio tiene actualmente como destino de las ventas de productos de rubros similares. Para ello se calculó la participación que el destino SACU o MERCOSUR tiene en las exportaciones totales de la sección del Sistema Armonizado a la que pertenece cada producto, participación que luego se multiplicó por las ventas totales de cada producto para simular cuál sería la exportación al nuevo socio como consecuencia del acuerdo. Por ejemplo, si las ventas del conjunto de productos de una sección dirigen al socio el 1% de sus exportaciones totales, se simula que los productos de esa sección que no registran ventas al nuevo socio pasarán a venderle el 1% de sus exportaciones totales. En el caso de las posiciones que registran actualmente comercio, en este escenario de máxima se les asignó el mayor valor de variación de comercio que resulta de los dos métodos, esto es, elasticidad arancel = 1 y participación del socio como destino de las ventas al mundo de la Sección.

En este ejercicio se tomaron en cuenta los siguientes supuestos:

- i) la disminución del arancel de SACU generará un aumento de la demanda de importaciones de SACU desde la Argentina que podrá ser abastecido de manera plena por la oferta de exportaciones argentinas, pero sin discriminar cuánto es un aumento neto de exportaciones y cuánto es por una reorientación de ventas desde otros destinos.
- ii) la disminución del arancel argentino provocará un aumento de la demanda de importaciones argentinas desde SACU que podrá ser abastecido de manera plena por las exportaciones de SACU. No se discrimina si hay un desplazamiento de compras desde otros proveedores o si es un aumento neto de importaciones argentinas.

A continuación, en primer lugar se presenta el impacto sobre las exportaciones a SACU y luego el impacto sobre las importaciones desde SACU.

5.1. Oferta de SACU

El análisis de la estructura arancelaria de la oferta de SACU se realizó a 8 dígitos mientras que el análisis de la posible evolución del comercio se efectuó a nivel de subpartida (6 dígitos del Sistema Armonizado), dado que a este nivel de desagregación existe un alto nivel de coincidencia entre la nomenclatura del MERCOSUR y la de SACU que torna factible el ejercicio de simulación del impacto. Debido a esto, es probable que se esté sobreestimando el impacto.

Los productos incluidos en la oferta de SACU clasificados a nivel de subpartida, registraron en 2008 exportaciones argentinas a SACU por U\$S 331 millones, más del 32% del total exportado por la Argentina al bloque africano el último año. El 79% de ese valor correspondió a ventas de Harina de soja por más de U\$S 263 millones.

Aunque de los productos comprendidos en el Acuerdo los de mayor valor de comercio son agroalimentos, el 83% de las posiciones incluidas en la oferta (884 posiciones) corresponde a productos industriales, el 16% a agroalimentos y pescados y el 1% restante son productos minerales. De esta forma se contribuiría a diversificar el flujo de comercio hacia SACU.

En términos de arancel, en la lista de SACU se observa una presencia mayoritaria de posiciones arancelarias con aranceles cero (45,8%) y con aranceles de entre 10% y 20% (31,3%) (Cuadro 3, columnas 2 y 3). El mayor arancel *ad valorem* es de 55%. Se destaca la presencia de una pequeña porción de posiciones arancelarias a las que se cobra aranceles no *ad valorem* (2,1%).

Como consecuencia del Acuerdo, el arancel promedio de las posiciones que comprende la oferta de SACU se reduce de 9,5% a 7,2% (Cuadro 3, columnas 6 y 7). Las posiciones con arancel entre 10% y 20% son

las que presentan la mayor reducción promedio (de 12,2% a 9%) seguidas de las que previo a la firma del Acuerdo enfrentaban un arancel menor a 10% (el arancel promedio disminuye de 5,4% a 2,4%).

En términos agregados, la estimación del aumento de las exportaciones se ve condicionada por el hecho de que el 51% de las posiciones tienen aranceles menores a 10%. No obstante, para algunos productos aún unos pocos puntos de reducción del arancel puede ser importante para el crecimiento del intercambio comercial.

Cuadro 3
Estructura arancelaria de la oferta de SACU al MERCOSUR
a nivel de posición de 8 dígitos del Sistema Armonizado

Arancel	Estructura arancelaria original		Estructura arancelaria con equivalentes <i>ad valorem</i>		Arancel promedio		Estructura arancelaria como resultado del Acuerdo			
	Cantidad	Part. %	Cantidad	Part. %	Pre-acuerdo	Post-acuerdo	0	>0 y <10	>=10 y <20	>=20
0	487	45,8	487	45,8	0,0	0,0	487	0	0	0
>0 y <10	56	5,3	75	7,0	5,4	2,4	11	45	0	0
>=10 y <20	333	31,3	333	31,3	12,2	9,0	6	187	140	0
>=20	166	15,6	169	15,9	21,1	18,4	4	0	149	13
<i>no ad valorem</i>	22	2,1	0	0,0	9,0	6,5	11	8	0	3
Total	1.064	100,0	1.064	100,0	9,5	7,2	519	240	289	16

Nota: El cuadro refleja resultados de la oferta de SACU a 8 dígitos del Sistema Armonizado.

Fuente: CEI.

Al utilizar los aranceles equivalentes *ad valorem* para aquellos no *ad valorem*¹¹ se modifica de manera marginal la estructura, incrementándose la participación de los aranceles de entre 0% y 10% (de 5,3% a 7%) y los mayores a 20% (de 15,6% a 15,9%) (Cuadro 3, columnas 4 y 5).

Dadas las preferencias otorgadas por SACU al MERCOSUR, 519 posiciones no pagarán arancel para ingresar al bloque africano, 487 que ya tenían arancel 0%¹² y 32 posiciones que no lo pagarán como consecuencia del Acuerdo; 11 de ellas corresponden a productos que previo al Acuerdo pagaban un arancel menor a 10% e igual cantidad a posiciones con arancel no *ad valorem* (Cuadro 3, columna 8). El mayor cambio se observa en aquellas posiciones que antes de firmar el Acuerdo pagaban un arancel igual o mayor a 10% pero menor a 20%: 187 posiciones que se encontraban en este grupo pasarán a pagar un arancel inferior a 10% (Cuadro 3, columna 9).

Según las preferencias que reciben estas posiciones, se aprecia que:

- la mitad de las posiciones con arancel no *ad valorem* (11 posiciones) reciben 100% de margen de preferencia,
- el 95% de las posiciones con aranceles superiores a 20% reciben una preferencia de 10%,
- la reducción arancelaria que corresponde a las posiciones con arancel mayor a 10% y menor a 20% se distribuye en porcentajes similares: 104 posiciones con un margen de preferencia de 50%, 103 posiciones con 25% y 120 posiciones con 10%,
- a dos terceras partes de las posiciones con arancel menor a 10% se aplica una preferencia de 50%.

¹¹ Se utilizaron cálculos de equivalentes *ad valorem* hechos por SACU.

¹² En estos casos, el acuerdo sirve para asegurarse que el arancel se mantendrá en el 0% para el MERCOSUR – esto es, se “consolida” el 0% – aún si la SACU decidiese aumentarlo en el futuro para el resto de sus socios comerciales. Este tipo de concesiones suele mostrar su utilidad en momentos de recesión, cuando existe una presión sectorial para elevar los aranceles con el objetivo de proteger el mercado interno.

Los productos que tienen aranceles no *ad valorem* de la oferta de SACU se presentan en el Cuadro 4. Ellos corresponden a productos del Agro. Los aranceles equivalentes *ad valorem* más altos se observan en bebidas alcohólicas como Ron, Whisky y Licores.

Cuadro 4
Productos con aranceles no ad valorem en oferta SACU

Posición	Descripción	Preferencia (en %)	Arancel	Arancel equivalente <i>ad valorem</i>
02023000	Carne bovina deshuesada, congelada	25	40% o 240c/kg	7,15
02090000	Tocino	100	8c/kg	2,59
03042290	Filetes de astromerluza antártica congelados	10	25% o 200c/kg	6,08
03042990	Filetes de pescado congelados excluidos de merluza, pargo, tilapia, cherna, mero y bagre de canal	10	25% o 200c/kg	6,08
07019000	Papas	100	0.44c/kg	0,00
07129015	Hierbas culinarias	100	4c/kg	0,94
08013200	Nueces de cajú s/cáscara	100	4c/kg	0,10
11029090	Otras harinas de cereales	100	0.65c/kg	0,06
11071090	Otras maltas	100	0.85c/kg	0,40
20049010	Arvejas	100	4.15c/kg	0,80
20049020	Esparragos	50	4.15c/kg	0,80
20059922	Lentejas, pepinos y pepinillos en conservas	100	4.15c/kg	0,80
20059932	Chucrut	50	4.15c/kg	0,76
21013010	Achicoria tostada y otros sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados	100	9.2c/kg	0,48
21041090	Otras preparaciones para sopa	100	3c/kg	0,32
21069067	Preparaciones alcohólicas compuestas usadas p/ manufactura de bebidas	25	154c/li	0,43
22021010	Agua envasada en contenedores sellados	50	4.36c/li	0,69
22021090	Otras aguas minerales	50	3.3c/li	1,33
22083010	Whisky	25	154c/li	45,24
22084010	Ron	25	154c/li	91,29
22087020	Licores	25	154c/li	28,55
22090000	Vinagre y sucedáneos del vinagre obtenidos a partir de ácido acético	100	5c/li	3,25

Fuente: CEI.

En el Cuadro 5 se presentan los resultados de la simulación. Allí se observa que en el escenario de mínima las ventas crecerían 1,8% –U\$S 7,3 millones– concentrado principalmente en Agroalimentos y pesca, que crecerían 1,8%. De esta forma, las ventas totales alcanzarían un nuevo valor de U\$S 408 millones.

En el escenario de máxima, las exportaciones argentinas a SACU crecerían poco más de U\$S 150 millones –37,9%– y llegarían a U\$S 552 millones.

Cuadro 5
Cambio en las exportaciones argentinas a SACU
en miles de U\$S y %

Sector	Expo arg a SACU 2008 en miles de U\$S	Cambio en las exportaciones			
		escenario de mínima		escenario de máxima	
		miles de U\$S	var. %	miles de U\$S	var. %
Agroalimentos y Pesca	388.353	7.170	1,8	139.210	35,8
Resto	12.323	176	1,4	12.534	101,7
Total	400.676	7.346	1,8	151.744	37,9

Fuente: CEI.

El Cuadro 6 muestra los productos con mayor aumento absoluto de exportaciones en el escenario de mínima, esto es, al aplicar una elasticidad arancel de 1. Harina de soja con un aumento de sus ventas de U\$S 4,3 millones presenta el mayor crecimiento absoluto. Aceite de soja y Aceite de girasol son otros productos con importantes aumentos. Con un mayor incremento relativo aunque bajo en términos absolutos se destacan productos como motores diesel, manufacturas de cobre y productos de limpieza.

Cuadro 6

Subpartidas con mayor aumento absoluto de exportaciones argentinas a SACU

Escenario de mínima

en miles de U\$S y %

Subpartida	Arancel (*)	Preferencia (*)	Variación del arancel en puntos porcentuales	Expo arg a SACU 2008 en miles de U\$S	Cambio en las exportaciones	
	en porcentaje				miles de U\$S	var. %
230400 Harina de soja	6,6	25,0	1,7	263.364	4.346	1,7
150710 Aceite de soja en bruto, incluido desgomado	10,0	25,0	2,5	60.037	1.501	2,5
151211 Aceite de girasol o cártamo en bruto	10,0	25,0	2,5	39.586	990	2,5
200410 Papas preparadas o conservadas sin vinagre o ácido acético, congeladas	20,0	10,0	2,0	5.708	114	2,0
230630 Harina de girasol	6,6	25,0	1,7	4.348	72	1,7
120100 Porotos de soja	8,0	25,0	2,0	2.696	54	2,0
020230 Carne bovina, deshuesada, congelada	7,1	25,0	1,8	2.582	46	1,8
030429 Los demás filetes congelados	15,5	55,0	8,5	439	38	8,5
380893 Herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas	8,3	50,0	4,2	803	33	4,2
391732 Los demás tubos para tubería, sin reforzar ni combinar con otras materias, sin accesorios	4,0	70,0	2,8	962	27	2,8

(*) Promedio de las posiciones a 8 dígitos de la oferta de SACU.

Fuente: CEI.

Porotos de soja, con un aumento de ventas a SACU de U\$S 73 millones, es el producto que presenta el mayor incremento potencial de exportaciones en el escenario de máxima (Cuadro 7). Entre los productos con mayor incremento potencial que no registraron ventas a SACU en 2008 pero que podrían hacerlo, se encuentran Salvados, moyuelos y residuos de leguminosas, Preparaciones a base de grasas y aceites y Malta. Entre aquellos productos que presentan un significativo aumento relativo pero bajo en términos absolutos sobresalen productos químicos, cerámicos y máquinas y aparatos mecánicos.

Cuadro 7

Subpartidas con mayor aumento absoluto de exportaciones argentinas a SACU

Escenario de máxima

en miles de U\$S y %

Subpartida	Arancel (*)	Preferencia (*)	Variación del arancel en puntos porcentuales	Expo arg. a SACU 2008 en miles de U\$S	Cambio en las exportaciones	
	en porcentaje				miles de U\$S	var. %
120100 Porotos de soja	8,0	25,0	2,0	2.696	73.333	2.720,0
150710 Aceite de soja en bruto, incluido desgomado	10,0	25,0	2,5	60.037	22.531	37,5
230250 Salvados, moyuelos y residuos de leguminosas	0,0	25,0	0,0	0	5.709	n.c.
230400 Harina de soja	6,6	25,0	1,7	263.364	4.346	1,7
151790 Mezclas o preparaciones alimenticias de grasas y aceites, animales o vegetales	10,0	25,0	2,5	0	3.478	n.c.
030613 Camarones, langostinos y similares congelados	0,0	100,0	0,0	113	3.436	3.037,7
110710 Malta sin tostar	0,4	100,0	0,4	0	3.326	n.c.
151800 Grasas y aceites animales o vegetales, cocidos, oxidados, deshidratados, sulfurados	10,0	25,0	2,5	0	3.189	n.c.
030429 Los demás filetes congelados	15,5	55,0	8,5	439	2.759	628,1
020230 Carne bovina, deshuesada, congelada	7,1	25,0	1,8	2.582	2.289	88,6

n.c.: no corresponde.

(*) Promedio de las posiciones a 8 dígitos de la oferta de SACU.

Fuente: CEI.

5.2. Oferta del MERCOSUR

El análisis de la estructura arancelaria de la oferta de SACU se realizó a 8 dígitos mientras que el análisis de la posible evolución del comercio se efectuó a nivel de subpartida (6 dígitos del Sistema Armonizado) dado que no se dispone de información de exportaciones de SACU a 8 dígitos. Por lo tanto, se está sobreestimando el impacto.

Los productos incluidos en la oferta del MERCOSUR registraron en 2008 importaciones argentinas desde SACU por casi U\$S 105 millones (valor CIF, fuente INDEC), lo que representó el 48% del total importado por la Argentina desde el bloque africano el último año. El 96% de ese valor correspondió a compras de Hulla bituminosa por U\$S 100 millones.

La oferta del MERCOSUR presenta una composición porcentual por rubros similar a la de la oferta de la SACU: el 83% de las posiciones (873 posiciones) corresponde a productos industriales, el 16% a agroalimentos y pescados y el 1% a productos minerales.

En términos de arancel, en la lista del MERCOSUR se observa una presencia mayoritaria de posiciones arancelarias con aranceles entre 0% y 10% (61,9%) y con aranceles de entre 10% y 20% (20,5%) (Cuadro 8, columnas 2 y 3). Se destaca la presencia de una pequeña porción de posiciones arancelarias para la que existen aranceles no *ad valorem* (1,3%).

Como consecuencia del Acuerdo, el arancel promedio de las posiciones que comprende la oferta de MERCOSUR se reduce de 11,3% a 8,9% (Cuadro 8, columnas 7 y 8). La mayor reducción promedio se observa en las posiciones con arancel superior a 20% –de 22% a 17,5%–; sin embargo, esta categoría sólo comprende tres posiciones arancelarias. Aquellas posiciones con aranceles de entre 10% y 20% presentan una reducción promedio de 3,6 puntos porcentuales (de 12,9% a 9,3%), y las que previo a la firma del Acuerdo enfrentaban un arancel menor a 10% disminuirán en promedio de 2,6% a 0,5%.

El impacto de la oferta del MERCOSUR a SACU no debiera ser significativo en función de que el 77,9% de las posiciones tiene aranceles menores a 10%. Estos productos concentran el mayor valor de importaciones argentinas desde SACU (U\$S 104,5 millones).

Cuadro 8

Estructura arancelaria de la oferta del MERCOSUR a SACU aranceles de la Argentina a nivel de posición de 8 dígitos del Sistema Armonizado

Arancel	Estructura arancelaria original		Impo arg. desde SACU en miles de U\$S (*)	Estructura arancelaria con equivalentes <i>ad valorem</i>		Arancel promedio		Estructura arancelaria como resultado del Acuerdo			
	Cantidad	Part. %		Cantidad	Part. %	Pre-acuerdo	Post-acuerdo	0	>0 y <10	>=10 y <20	>=20
0	168	16,0	102.075	168	16,0	0,0	0,0	168	0	0	0
>0 y <10	651	61,9	2.435	651	61,9	2,6	0,5	567	84	0	0
>=10 y <20	216	20,5	428	222	21,1	12,9	9,3	34	62	120	0
>=20	3	0,3	0	11	1,0	22,0	17,5	0	0	3	0
no <i>ad-valorem</i>	14	1,3	0	0	0,0	19,1	17,2	0	0	14	0
Total	1.052	100,0	104.938	1.052	100,0	11,3	8,9	769	146	137	0

Nota: el cuadro refleja resultados de la oferta del MERCOSUR a 8 dígitos del NCM.

(*) Importaciones argentinas desde SACU en el año 2008.

Fuente: CEI.

La oferta del MERCOSUR a SACU evidencia una significativa cantidad de posiciones que eliminarán totalmente el arancel: como resultado del Acuerdo, 769 posiciones tendrán arancel 0% para el ingreso de SACU, lo que representa un aumento de 601 posiciones respecto de la situación previa al Acuerdo (Cuadro 8, columna 9). También se reduce la cantidad de posiciones que pagarán un arancel mayor a 0% y menor a 10% (de 651 a 146) y la cantidad de posiciones que enfrentarán aranceles iguales o mayores a 10% y menores a 20% (de 216 a 137). Por último, ninguna posición deberá pagar un arancel superior a 20%.

Según las preferencias que reciben estas posiciones, se aprecia que:

- todas las posiciones con arancel no *ad valorem* (14 posiciones) reciben un 10% de margen de preferencia,¹³
- de las 3 posiciones con aranceles superiores a 20% ninguna recibe una preferencia de 100% (dos perciben una reducción de 25% y una del 10%),
- entre las posiciones con arancel mayor a 10% y menor a 20%, más de la mitad (109) recibe un margen de preferencia de 10%,
- al 87% de las posiciones con arancel menor a 10% se aplica una preferencia de 100%.

Al utilizar los aranceles equivalentes *ad valorem* para aquellos no *ad valorem*¹⁴ se modifica de manera marginal la estructura, incrementándose la participación de los aranceles entre 10% y 20% (de 20,5% a 21,1%) y los mayores a 20% (de 0,3% a 1%) (Cuadro 8, columnas 5 y 6).

El Cuadro 9 presenta los resultados de crecimiento de ventas de SACU a la Argentina para los dos escenarios. Aquí se trabajó a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado (valores FOB de exportaciones, fuente COMTRADE). En el escenario de mínima se observa un crecimiento de 0,2% de las ventas – U\$S 122 mil –, que en valor absoluto ocurre fundamentalmente en productos no agroalimentarios.

En el escenario de máxima, las exportaciones de SACU a la Argentina crecen cerca de U\$S 6,9 millones, 12,2% de variación respecto a las ventas del año 2008.

Cuadro 9 **Cambio en las exportaciones de SACU a la Argentina**
en miles de U\$S y %

Sector	Expo de SACU a Arg 2008 en miles de U\$S	Cambio en las exportaciones			
		escenario de mínima		escenario de máxima	
		miles de U\$S	var. %	miles de U\$S	var. %
Agroalimentos y Pesca	1.813	40	2,2	520	28,7
Resto	54.323	82	0,2	6.349	11,7
Total	56.136	122	0,2	6.869	12,2

Fuente: CEI.

El Cuadro 10 muestra los productos con mayores aumentos de exportaciones al aplicar una elasticidad arancel de 1 (escenario de mínima). Jugos y extractos vegetales y productos químicos orgánicos presentan los mayores incrementos absolutos. Con un mayor crecimiento relativo pero bajo en términos absolutos se destacan productos de madera y sus manufacturas, máquinas y aparatos mecánicos y lana.

¹³ En 8 posiciones la preferencia ofrecida es diferente entre los miembros. En todos esos casos, la Argentina aplica una reducción arancelaria de 10%.

¹⁴ Se utilizaron cálculos de equivalentes *ad valorem* efectuados por la Dirección Nacional de Política Comercial Externa de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME.

Cuadro 10
Subpartidas con mayor aumento absoluto de exportaciones de SACU a la Argentina
Escenario de mínima
en miles de U\$S y %

Subpartida	Arancel	Preferencia	Variación del arancel en puntos porcentuales	Expo SACU a Arg 2008 en miles de U\$S	Cambio en las exportaciones	
	(*)	(*)			miles de U\$S	var. %
	en porcentaje					
130219 Jugos y extractos vegetales	5,0	77,5	3,9	898	35	3,9
382490 Productos químicos y preparaciones de la industria química o de las industrias conexas	1,9	100,0	1,9	1.287	25	1,9
510111 Lana esquilada	8,0	50,0	4,0	166	7	4,0
842890 Las demás máquinas y aparatos de elevación	4,7	70,0	3,3	197	6	3,3
290129 Hidrocarburos acíclicos no saturados	2,0	100,0	2,0	309	6	2,0
290512 Propan-1-ol (alcohol propílico) y propan-2-ol (alcohol isopropílico)	2,0	100,0	2,0	307	6	2,0
291550 Acido propionico	5,3	70,0	3,7	155	6	3,7
292111 Mono-, di- o trimetilamina y sus sales	2,0	100,0	2,0	269	5	2,0
292119 Monoaminas acídicas	2,0	100,0	2,0	213	4	2,0
291819 Los demás ácidos carboxílicos	3,3	88,8	2,9	123	4	2,9

(*) Promedio de las posiciones a 8 dígitos de la oferta del MERCOSUR.

Fuente: CEI.

En el escenario de máxima, en el cual además de incrementos de exportaciones se considera la posibilidad de nuevas ventas de productos que actualmente no registran exportaciones de SACU a la Argentina, resaltan las ventas de Acido fosfórico por U\$S 1,9 millones y Antracitas sin aglomerar por U\$S 467 mil (Cuadro 11). Entre los productos en los que SACU ya tenía presencia en el mercado argentino, se destacan Hidrocarburos y Hulla.

Aunque como resultado del Acuerdo presentan un bajo crecimiento absoluto, algunos productos sobresalen por un importante aumento relativo de sus ventas al MERCOSUR; entre ellos se encuentran productos químicos, máquinas y aparatos mecánicos y productos minerales.

Cuadro 11
Subpartidas con mayor aumento absoluto de exportaciones de SACU a la Argentina
Escenario de máxima
en miles de U\$S y %

Subpartida	Arancel	Preferencia	Variación del arancel en puntos porcentuales	Expo SACU a Arg 2008 en miles de U\$S	Cambio en las exportaciones	
	(*)	(*)			miles de U\$S	var. %
	en porcentaje					
280920 Ácido fosfórico y ácidos polifosfóricos	2,0	100,0	2,0	0	1.973	n.c.
290129 Hidrocarburos acíclicos no saturados	2,0	100,0	2,0	309	631	204,2
270119 Hulla sin aglomerar excluida bituminosa y antracitas	0,0	100,0	0,0	7	585	8.882,8
270111 Antracitas sin aglomerar	0,0	100,0	0,0	0	467	n.c.
270740 Naftaleno	0,0	100,0	0,0	0	316	n.c.
854140 Dispositivos semiconductores fotosensibles	1,2	85,0	1,0	0	194	n.c.
250100 Sal y cloruro de sodio	4,0	83,3	3,3	0	134	n.c.
060210 Esquejes sin enraizar e injertos	2,0	100,0	2,0	0	121	n.c.
480269 Los demás papeles y cartones, con un contenido total de fibras mayor al 10%	10,0	100,0	10,0	0	112	n.c.
300490 Medicamentos, excluidos aquellos que contengan penicilinas u otros antibióticos	0,2	100,0	0,2	178	106	59,4

n.c.: no corresponde.

(*) Promedio de las posiciones a 8 dígitos de la oferta del MERCOSUR.

Fuente: CEI.

6. Conclusiones

El acuerdo MERCOSUR - SACU es parte de los acuerdos que países en desarrollo han firmado como una forma de profundizar sus intercambios comerciales. El efecto analizado en el presente trabajo es uno del tipo estático, donde sólo se evalúa el impacto en el comercio debido al cambio en los precios relativos de los productos de los socios en relación a los de otros países como consecuencia de la modificación de los aranceles. Por lo tanto, supone que el cambio arancelario es suficiente para modificar el flujo comercial.

Sin embargo, el aumento del comercio precisa más que la mejora en las condiciones de acceso al mercado. Es necesario que las empresas perciban este beneficio y puedan efectuar las operaciones comerciales correspondientes. Ello implica "ir a vender", para lo cual constituyen una ayuda las acciones de promoción comercial que vienen llevando a cabo los gobiernos.

Además, estos acuerdos suelen tener efectos dinámicos. En primer lugar, para abastecer la nueva demanda derivada del acuerdo va a ser necesaria una mayor producción y en consecuencia un aumento de la inversión en los sectores que aprovechen las nuevas condiciones de acceso. En segundo lugar, más allá de las preferencias bilaterales otorgadas, este tipo de acuerdos facilita la inserción de productos sin preferencias al favorecer un mayor acercamiento entre empresas de ambas partes y una mayor difusión en el mercado interno de productos del nuevo socio.

Un punto adicional a tener en cuenta es que este Acuerdo permite que los productos argentinos que reciben preferencias en el mercado de la SACU mejoren sus preferencias relativas respecto de las que reciben los productos europeos, que gracias al acuerdo de libre comercio entre Sudáfrica y la Unión Europea pueden ingresar al mercado sudafricano sin pagar aranceles a medida que se cumplen los plazos de desgravación para cada grupo de productos.