

INFORME DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA



Número 11 – 8 de febrero de 2022

Instituto de
Negocios Internacionales

Mercosur: un 2021 entre festejos y discusiones

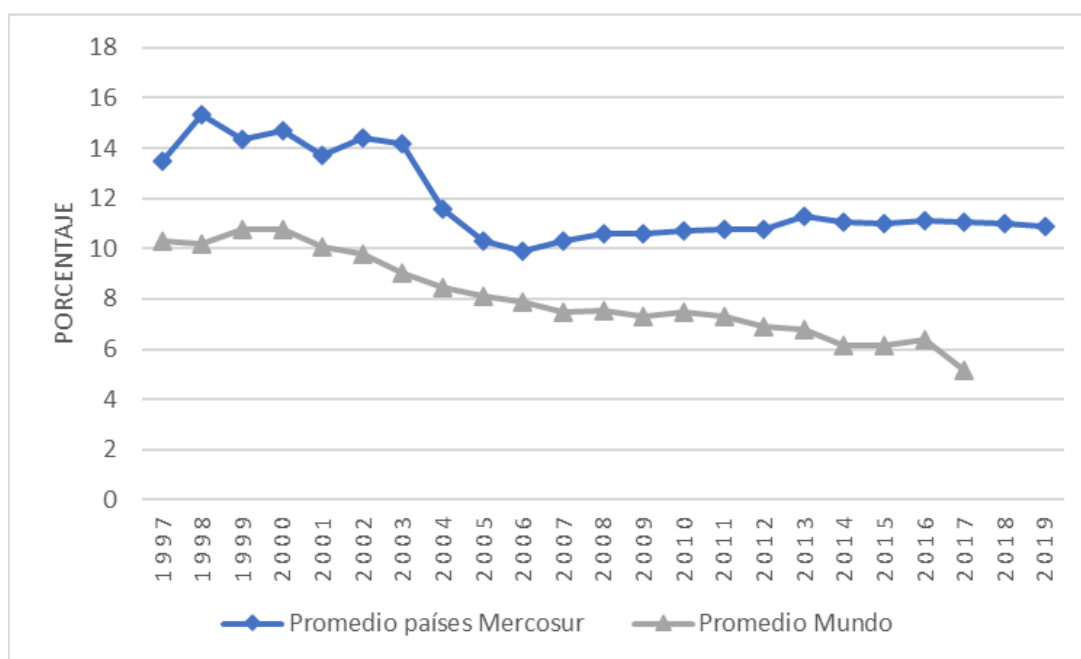
1. Contexto

El 2021 fue un año muy particular para el Mercosur. Por un lado, se festejaron los 30 años de la firma del Tratado de Asunción, pero, por otro, también fue un año de máxima tensión entre los miembros dados los debates sobre la agenda interna y externa del bloque, en particular en lo que refiere a la rebaja del arancel externo común (AEC) del Mercosur y las negociaciones con terceros, dos temas que acapararon la atención de todas las reuniones realizadas en el transcurso del año.

No es novedad que los gobiernos de Brasil y de Uruguay difieren con el gobierno de Argentina y, en menor medida con el de Paraguay, en lo que refiere a algunos de los posicionamientos del Mercosur. Se destaca, que esto no solo ocurre en el área económica y comercial, sino también política como por ejemplo la visión sobre la crisis en Venezuela o el ingreso de Bolivia como socio pleno del Mercosur.

En el plano comercial, el gobierno de Bolsonaro ha reclamado de forma insistente un Mercosur más abierto al mundo, lo que en el caso de Brasil se cristalizó en su propuesta para bajar el elevado AEC. Al respecto, cabe recordar que este supera el 10%, lo que lo ubica en el doble de la media internacional. Un análisis de los aranceles ponderados por comercio aumenta aún más esa brecha, ubicando el arancel de algunos de los miembros, como es el caso de Argentina y Brasil, en un nivel tres veces superior a la media global.

Gráfico 1 – AEC del Mercosur versus el mundial

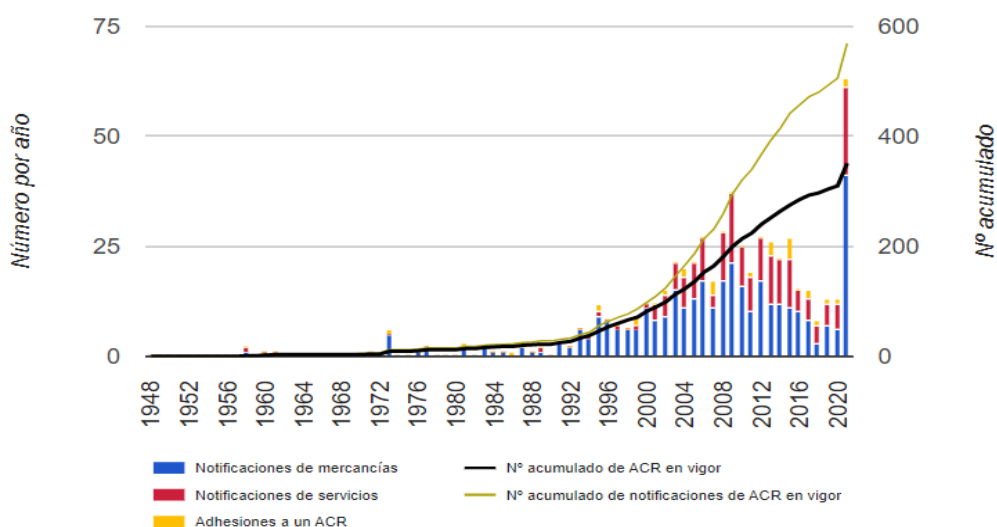


Fuente: INI en base al Banco Mundial.

Cabe destacar que Uruguay ha seguido con el gobierno de Lacalle Pou un camino muy similar al de Brasil, incluso con mayor énfasis o determinación a la hora de plantear sus objetivos de alcanzar un Mercosur más flexible y moderno, lo que se reflejó en las propuestas específicas para que se autoricen las negociaciones bilaterales con terceras economías, reclamo que como ocurre en el caso de la rebaja del arancel liderada por Brasil, también encuentra justificación si se tiene en cuenta el escaso número de acuerdos comerciales que suscribió el Mercosur en sus 30 años de historia.

Como puede observarse seguidamente, la firma de acuerdos comerciales ha sido uno de los fenómenos económicos de mayor importancia en las últimas décadas. En los últimos años, la atención estuvo centrada en los mega bloques, caso del CPTPP (conocido como el TPP 11 ya sin Estados Unidos), la zona de libre comercio africana (AfCFTA), la más importante si se considera el número de miembros y la reciente puesta en vigor del RCEP, el acuerdo de mayor impacto a nivel global en términos económicos, que como es sabido reúne nada menos que a China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

Gráfico 2 – Acuerdos comerciales en vigor a nivel mundial

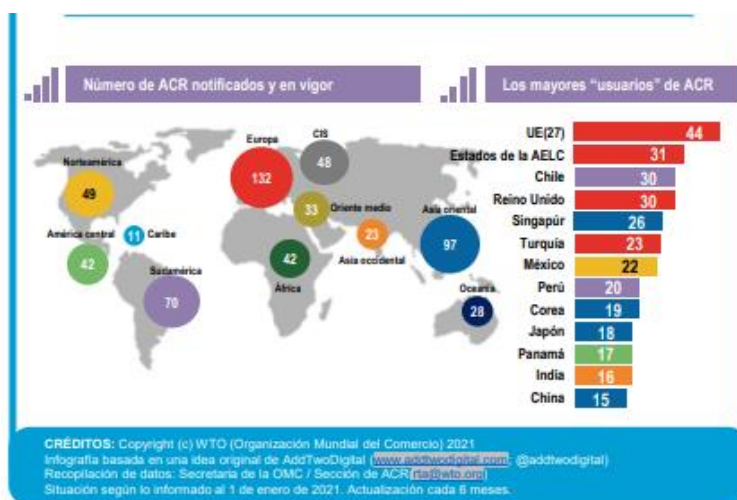


Fuente: OMC.

Parece claro que tanto el planteo liderado por Brasil como el de Uruguay en el Mercosur se sustentan sobre evidencias muy concretas respecto al estado actual del proceso de integración en cuanto a sus ritmos para abrirse al mundo. Dado que los competidores directos han avanzado más rápidamente que el Mercosur, caso de algunos países sudamericanos como Chile, Perú y Colombia, algunas economías centroamericanas como Panamá y Costa Rica, además del importante número de acuerdos cerrados por Estados Unidos, la Unión Europea y los países asiáticos, los

que en todos los casos mejoran las preferencias de acceso en productos que el Mercosur aún paga aranceles muy elevados.

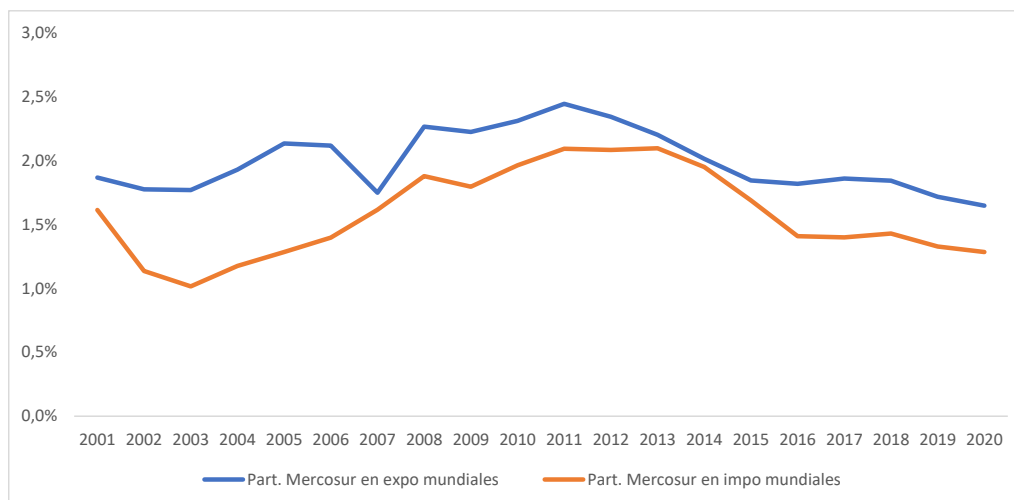
Gráfico 3 – Los mayores usuarios de los acuerdos comerciales



Fuente: OMC.

Recientes estudios han ubicado a Argentina y a Brasil entre los países más proteccionistas del mundo, además de poseer indicadores de apertura comercial muy bajos con relación a la media internacional. El desempeño exportador de los países del Mercosur es muy magro, lo que ha repercutido en una pérdida de participación en el comercio mundial (CAF, 2021). Tampoco el bloque muestra buenos resultados en su comercio intrarregional, ya que como puede observarse en los cuadros presentados en los siguientes apartados, el comercio entre los países del esquema de integración pierde importancia en los últimos años y el Mercosur representa cada año una porción menor del comercio internacional (1,6% de las exportaciones mundiales y 1,3% de las importaciones en el año 2020).

Gráfico 4 – Participación del Mercosur en el comercio mundial de bienes



Fuente: INI en base a Trade Map.

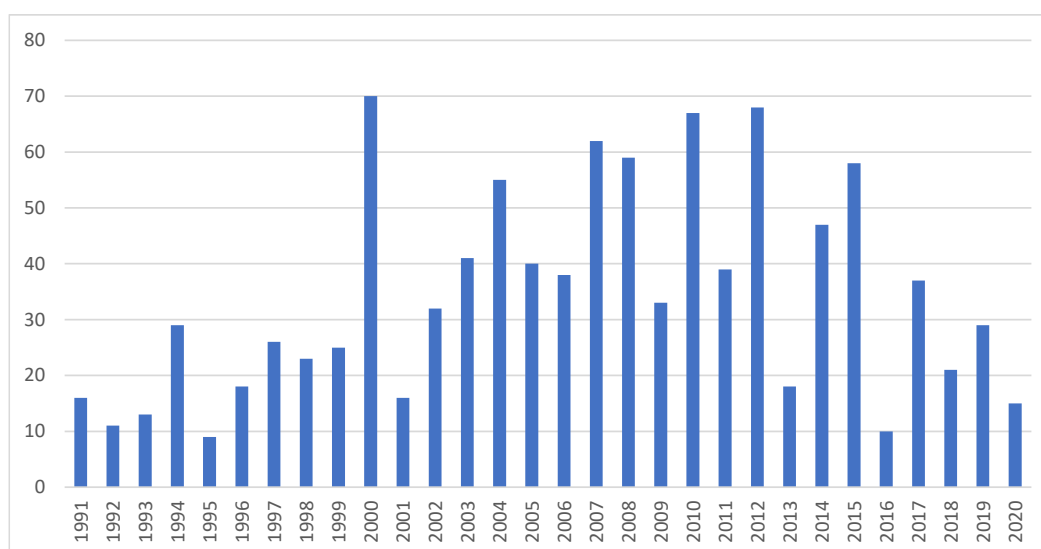
Esta realidad se ha sostenido en el tiempo en gran parte de los países de América del Sur, pero especialmente en el Mercosur debido a la imposibilidad de superar las barreras no arancelarias que aún restringen el comercio. Al respecto, cabe recordar que este último proceso de integración opera como una zona de libre comercio incompleta (con sectores de relevancia económica que aún están excepcionados), lo que ha impedido la eliminación plena de todas las restricciones al libre flujo comercial. Además, debe tenerse en cuenta que no se ha avanzado en la liberalización del comercio de servicios por falta de regulación en ese sector y que aún existe un enorme déficit en infraestructura, lo que tiene incidencia en la competitividad regional. Por otro lado, será necesario trabajar más fuertemente en facilitación del comercio, porque las restricciones en frontera aún explican una porción muy relevante de las barreras al comercio regional.

Más allá de la notoria realidad y del ritmo que el mundo ha adquirido en cuanto a los procesos de apertura, algunas economías como la argentina y la paraguaya siguen defendiendo las políticas proteccionistas o una lógica de statu quo en el bloque, lo que implica no apostar a su perfeccionamiento, pero a la vez evitar flexibilizaciones o reformas sustanciales en su funcionamiento. Como se detallará en el apartado referido al análisis de las normas aprobadas por el Consejo del Mercado Común del Mercosur (máximo órgano jerárquico del bloque), gran parte de estas refieren a la postergación de cronogramas del importante número de regímenes excepcionales con los que cuenta el Mercosur, lo que una vez más confirma que no existe voluntad para avanzar en cumplir con los objetivos planteados en el artículo primero del Tratado de Asunción.

En lo que refiere a la aprobación de normas analizadas en este caso cuantitativamente, como puede observarse en el gráfico presentado a continuación,

en los últimos años se observa un menor dinamismo en el número de decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común, las que en 2020 treparon a 15.

Gráfico 5 – Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común del Mercosur



Fuente: INI en base al sitio web de la Secretaría del Mercosur.

2. Presidencias del Mercosur

Las presidencias de Argentina y Brasil durante el año 2021 (en diciembre, asumió Paraguay por los próximos seis meses¹) estuvieron marcadas por las tensiones mencionadas anteriormente, en especial por las negociaciones para bajar el AEC del bloque y por la propuesta planteada por Uruguay sobre la flexibilización del Mercosur. Al respecto de estas negociaciones, inicialmente Brasil y Uruguay buscaron un planteo conjunto, donde Uruguay aceptaba la propuesta de Brasil (inicialmente no acogida por Argentina por su ambición en cuanto al nivel de rebaja del AEC y su universalidad en su alcance), siempre y cuando la principal potencia del bloque acompañe la posición de Uruguay, lo que finalmente no ocurrió al menos de forma expresa.

En los hechos, Brasil avanzó en la presentación de sus propuestas para rebajar el AEC por separado de la iniciativa de flexibilización planteada por Uruguay. Cabe precisar que la estrategia de negociación de Argentina fue tratar en todo momento los temas como dos negociaciones distintas, con el objetivo de separar el apoyo de Brasil a Uruguay. Sobre el AEC hay que reconocer que el nivel de ambición del Ministerio de Economía brasileño bajó estrepitosamente si se tiene en cuenta que la propuesta inicial buscaba una rebaja del 50% del arancel y abarcaba todo el universo de productos, lo que tras meses de negociación fue bajando al 20% y

¹ Para acceder a la agenda de la presidencia de Paraguay para el primer semestre de 2022 ingrese al siguiente enlace: <https://calendario.mercosur.int/>

finalmente al 10% solo para el 75% del universo, lo que permite a Argentina excluir varios de los sectores sensibles y muy centrados en su comercio bilateral con Brasil.

La modalidad en que se cerró el acuerdo para la rebaja del AEC merece cierta atención, ya que como ha ocurrido desde los orígenes del Mercosur, Brasil logró un acuerdo primero con Argentina, lo que fue anunciado públicamente antes de conocer la posición final de Paraguay y Uruguay. Posteriormente, Paraguay decide sumarse a la propuesta y tras la visita del canciller brasileño a Uruguay en el mes de octubre de 2021², no es acompañado por este último país, el que condicionó su aceptación a que también se apruebe la propuesta de flexibilización presentada algunos meses atrás a todos los socios del bloque.

La negativa de Uruguay no debería llamar la atención de sus socios en el Mercosur, pero especialmente de Brasil, ya que desde un inicio Uruguay condicionó su apoyo a la propuesta de Brasil a la aceptación de avanzar en la firma de acuerdos bilaterales con economías en las que no existía consenso entre todos los miembros, caso por ejemplo de China que es la prioridad de Uruguay en su política internacional.

Tras la falta de consenso, el 4 de noviembre de 2021 el Ministerio de Economía de Brasil emitió una resolución (Res. Gacex 269)³ donde dispone la reducción temporaria de las alícuotas nacionales en el marco de lo dispuesto por el artículo 50 del Tratado de Montevideo. La rebaja es del 10% para el 87% del universo arancelario. Se trata de una situación inédita, ya que si bien la declaración toma los recaudos jurídicos mencionando el arancel nacional de Brasil y no el AEC, y hace referencia a un artículo de otro tratado (el que constituyó la ALADI⁴), no existe doble lectura en que la baja indiscriminada de las tarifas nacionales no enmarcadas en ninguno de los regímenes excepcionales vigentes en el Mercosur y sin ser aceptadas por los otros miembros violan las disposiciones vigentes.

El camino seguido por la flexibilización liderada en este caso por Uruguay, pero con el apoyo inicial de Brasil (o el del Ministerio de Economía) no fue menos sinuoso que el seguido en el caso del AEC. Tras algunas semanas de conversaciones informales sin la presentación de una propuesta específica por parte de Uruguay y luego de transitar las tensiones generadas por el intercambio entre Fernández y Lacalle Pou

² El comunicado de la cancillería uruguaya puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/encuentro-entre-canciller-francisco-bustillo-su-par-brasil-carlos-franca>

³ La misma pueda ser consultada en el siguiente enlace: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-269-de-4-de-novembro-de-2021-357327000>

⁴ Para consultar el Tratado de Montevideo de 1980 ingrese al siguiente enlace: <https://www.aladi.org/sitioaladi/normativa-institucional/tratado-de-montevideo-1980-tm80/>

en la Cumbre Extraordinaria de presidentes por los festejos de los 30 años del bloque⁵, en abril de 2021 la cancillería uruguaya presentó su propuesta sobre la flexibilización⁶. La misma plantea una serie de opciones entre las que se destacan las ofertas y plazos diferenciales y ritmos de negociación diferentes, para luego proponer la opción más relevante establecida en el artículo 8 de la propuesta de decisión. Dicho artículo establecía:

“Art 8.- Si la prioridad asignada o la no inclusión en el Plan de Negociaciones Externas de un tercer país o grupo de países no resultara satisfactoria para uno, dos o tres Estados Partes, dichos Estados Partes podrán iniciar las negociaciones de preferencias arancelarias con esas contrapartes, ya sea en forma grupal o individualmente”.

Uruguay comunicó que dicha iniciativa contaba con el apoyo de Brasil, que como se mencionó anteriormente avanzaba en sus negociaciones para rebajar el AEC, pero la misma no fue presentada de forma conjunta. Tras la presentación de las propuestas a los socios, Uruguay solicitó una reunión extraordinaria de cancilleres para tratar el tema, lo que finalmente no ocurrió hasta la realización de la polémica reunión regular del CMC realizada previo a la Cumbre de presidentes donde Argentina le traspasó la presidencia a Brasil. Mientras tanto Argentina circuló una contrapropuesta sobre la flexibilización, que, si bien no se hizo pública, no contemplaba los intereses de Uruguay, por lo que la misma fue desestimada.

Las diferencias continuaron durante todo el primer semestre y culminaron – como también terminó ocurriendo en el caso de las negociaciones para rebajar el AEC – en la emisión de una declaración unilateral en este caso de Uruguay en plena cumbre del CMC donde se planteó que este país entendía que la Decisión CMC 32/00 no se encuentra vigente por lo que comenzaría a negociar negociaciones bilaterales con terceros.

La declaración realizada en el marco de la LVIII Reunión Ordinaria del CMC establece:

“En la LVIII Reunión Ordinaria del CMC del Mercosur – Estados Partes y Bolivia, Uruguay, al tiempo que reivindicó su pertenencia al Mercosur, comunicó que comenzará a conversar con terceros para negociar acuerdos comerciales extrazona.

La posición del Canciller y la Ministra de Economía y Finanzas consistió en defender la modernización del bloque, a través de una agenda de negociaciones externas sustantiva, ágil, dinámica, flexible y permanente.

Uruguay entiende que la decisión 32/00 no está en vigor, ya que nunca fue internalizada.

⁵ Para recordar dicho episodio se recomienda la lectura de la siguiente columna de opinión: <https://www.infobae.com/opinion/2021/03/27/mercosur-un-exabrupto-diplomatico-lamentable-que-evidencia-diferencias-de-fondo/>

⁶ La misma puede ser consultada en el siguiente enlace: https://drive.google.com/file/d/1AZPqk1iskjffmKbvzdvYAGDY-A6_y462/view

En la reunión, no se aprobó la reducción del arancel externo común, a pesar de que Uruguay había apoyado algunas de las propuestas presentadas, las que siempre se entendieron formando parte de un mismo paquete con la flexibilización.

Finalmente, Uruguay reiteró que, inspirado en principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, actuará conforme a ellos en materia de inserción internacional, reivindicando su calidad de miembro pleno del Mercosur⁷.

Tras la declaración de Uruguay, las negociaciones en el Mercosur sobre la flexibilización dejaron de estar formalmente en la agenda, pero sí siguieron presentes en constantes declaraciones públicas especialmente desde el lado argentino, que argumenta que Uruguay estaría violando el Tratado de Asunción de seguir ese camino. Mientras tanto las negociaciones para rebajar el AEC siguieron su curso con los resultados anteriormente mencionados. La estrategia argentina se basó en aceptar la propuesta de Brasil, si bien como se dijo anteriormente, impulsó una rebaja con un nivel menor de ambición, pero descartando cualquier posibilidad de avanzar en la flexibilización propuesta por Uruguay.

Con el paso del tiempo el contexto político en Brasil por las elecciones y el factor Lula se vio abruptamente modificado, lo que sumado a la exitosa estrategia desplegada por el embajador de Argentina en Brasilia, de forma conjunta al cambio de canciller en Brasil, favorecieron un acercamiento entre las dos grandes economías del bloque, lo que dejó en una posición algo más incómoda a Uruguay. Al respecto, en la última reunión de presidentes de diciembre de 2021, donde Brasil le traspasó a Paraguay la presidencia pro tempore por los próximos seis meses, se forzó una declaración sobre el AEC que Uruguay no pudo acompañar. En un hecho poco común en la diplomacia, los otros tres socios decidieron seguir adelante con la declaración sin la presencia de Uruguay, lo que confirma un cambio de contexto y un mayor control de las negociaciones en el Mercosur por parte de Itamaraty frente al Ministerio de Economía de Brasil.

Sobre este punto, cabe preguntarse si todos los movimientos tácticos desplegados por la cancillería uruguaya fueron los acertados. Una de las dudas razonables tiene que ver con el nivel de ambición de la propuesta de decisión sobre la flexibilización del Mercosur presentada por Uruguay, ya que se sabía de antemano que la misma no sería aceptada por Argentina, pero quizás no se dimensionó que su nivel de amplitud habilitaría al socio la presentación de una contrapropuesta donde aceptaría algunos de los puntos, pero descartando el principal de Uruguay que es el mencionado artículo 8.

Como alternativa a la presentación de esta propuesta, más allá de que es sabido que no es un camino apoyado por Paraguay, se podría haber planteado con mayor énfasis la posibilidad de explorar la firma de un acuerdo Marco o la apertura de un Diálogo entre el Mercosur y China, lo que habilitaría las negociaciones a diferentes

⁷ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lviii-reunion-ordinaria-del-consejo-del-mercado-comun-cmc-del-mercosur>

velocidades y con ofertas diferenciales. Esa opción es la mayormente valorada por China y ha sido planteada en más de una oportunidad sin respuesta del Mercosur.

De seguir ese camino, Uruguay forzaría a Brasil y Argentina que tienen una enorme dependencia comercial con China, además de elevados niveles de cooperación e inversiones, a posicionarse públicamente sobre dicha posibilidad. De negarse, sería una posición diplomática compleja de sostener en el tiempo para los dos vecinos. Debido al cambio de contexto regional que podría afectar la estrategia seguida por Uruguay, dicha opción sigue siendo viable, especialmente cuando Uruguay asuma la presidencia pro tempore en el segundo semestre de 2022.

Por otro lado, todo indica que podría haber existido una mejor articulación entre la cancillería y las embajadas de Uruguay en Brasilia, Buenos Aires y China, cuando los embajadores son actores centrales en el terreno y en el diario *lobby* que requieren acciones de esta envergadura. Asimismo, se apostó de forma muy acentuada al vínculo con el Ministerio de Economía de Brasil, lo que afectó la relación de la cancillería uruguaya con Itamaraty, la que a partir del cambio de canciller comenzó a reconstruir su estrategia logrando acercarse a Argentina y ganando mayor presencia en una negociación que hasta el momento estuvo liderada principalmente por Guedes, situación que a la postre repercutió negativamente en Uruguay.

Más allá de los resultados alcanzados en la negociación sobre la flexibilización en el Mercosur, el hito de mayor relevancia en 2021 en lo que refiere a la política exterior de Uruguay, tiene que ver con el anuncio realizado en setiembre por el presidente Lacalle Pou respecto al inicio de un Estudio de Factibilidad con China para la suscripción de un TLC bilateral⁸, lo que como es sabido causó nuevamente reacciones en Argentina y en Paraguay, pero no en Brasil, que hasta ese momento no se había posicionado respecto a los intereses de Uruguay. Más recientemente y por el cambio de contexto en la interna política de Brasil ya señalado, se conoció una declaración del presidente Bolsonaro donde mostraba preocupación respecto a la posición de Uruguay, lo que tampoco puede ser considerado como definitorio⁹.

Mientras tanto, el estudio de factibilidad sigue su curso más allá de un leve atraso de acuerdo con los plazos inicialmente planteados, por lo que habrá que esperar el cierre de dicho estudio para conocer la decisión de China respecto a la apertura de negociaciones para suscribir un acuerdo bilateral. Tras el anuncio de China,

⁸ Acceda a la comunicación oficial en el siguiente enlace:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-recibio-planteo-formal-china-para-avanzar-firma-tratado-libre#:~:text=El%20presidente%20de%20la%20Rep%C3%ABlica,libre%20comercio%20entre%20ambos%20pa%C3%ADses.>

⁹ No se trata de un comunicado oficial, si no de declaraciones realizadas a medios de prensa internacionales. Nota disponible en: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Cuestionamientos-de-Bolsonaro-a-las-negociaciones-con-China-suman-obstaculos-a-la-estrategia-internacional-uruguaya-uc50976>

Uruguay siguió adelante con sus esfuerzos de apertura, anunciando que iniciaría negociaciones para suscribir un TLC bilateral con Turquía¹⁰ y que exploraría la posibilidad de ingresar al CPTPP¹¹.

3. Decisiones

Seguidamente se procede a analizar todas las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común del Mercosur, uno de los tres órganos con capacidad decisoria. Como puede observarse en el cuadro presentado seguidamente y a diferencia de lo que ocurre desde tiempo atrás, las normas referidas a aspectos económicos ocuparon en número la misma importancia que las institucionales, lo que no necesariamente supone que las primeras refieran al perfeccionamiento del bloque, sino que por el contrario, las mismas renuevan los diversos regímenes excepcionales existentes en el Mercosur, los que 30 años después impiden alcanzar el objetivo de transformarse en una unión aduanera.

Si bien en el informe se desarrollan solo las decisiones, debe tenerse en cuenta que en 2021 el Mercosur aprobó 31 resoluciones emanadas del Grupo del Mercado Común y 143 directivas en el caso de la Comisión de Comercio del Mercosur. Puede llamar la atención el importante número de directivas aprobadas por este último órgano, lo que incluso puede ser entendido como una señal de dinamismo en la legislación regional. Por el contrario, 135 de las 143 directivas aprobadas fueron una excepción al AEC, ya que refieren a normas que permiten la baja provisoria del arancel por razones de abastecimiento.

Cuadro 1 – Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común en 2021

Nº de decisión	Descripción	Area temática
Dec. 01/21	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR	Institucional
Dec. 02/21	DESIGNACIÓN DE LOS ARBITROS DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISION	Institucional
Dec. 03/21	PRESUPUESTO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR PARA EL EJERCICIO 2021 - CRITERIOS DE APOORTE	Institucional
Dec. 04/21	COMERCIO INTERNACIONAL PARA LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES EN TODA SU DIVERSIDAD - LINEAMIENTOS DE TRABAJO EN EL MERCOSUR	Económica
Dec. 05/21	FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS Y DEL INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR	Institucional
Dec.06/21	DIFUSIÓN EN INTERNET DE CONTENIDOS PRODUCIDOS POR LOS ORGANOS Y FOROS DEL MERCOSUR	Institucional
Dec. 07/21	FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR - RESCISIÓN DEL PROYECTO "CALIFICACIÓN DE PROVEEDORES DE LA CADENA PRODUCTIVA DE PETRÓLEO Y GAS"	FOCEM
Dec. 08/21	BIENES DE CAPITAL Y BIENES DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES	Económica
Dec.09/21	ACCIONES PUNTUALES EN EL AMBITO ARANCELARIO POR RAZONES DE DESEQUILIBRIOS COMERCIALES DERIVADOS DE LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL	Económica
Dec. 10/21	REGIMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN	Económica
Dec.11/21	MODIFICACIÓN DE LA DECISION CMC Nº 58/10	Económica
Dec.12/21	ARANCEL EXTERNO COMUN	Económica
Dec.13/21	REGIMEN DE ORIGEN MERCOSUR	Económica
Dec. 14/21	PRÓRROGA DEL MANDATO DEL SECRETARIO DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN	Institucional
Dec.15/21	PRÓRROGA EXCEPCIONAL DE LOS CONTRATOS DE FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO DE POLITICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS Y DEL INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR	Institucional

Fuente: Sitio web de la Secretaría del Mercosur.

¹⁰ Acceda a la comunicación oficial en el siguiente enlace:
<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-comenzara-negociar-tratado-libre-comercio-turquia-2022>

¹¹ Acceda al comunicado de la cancillería en el siguiente enlace:
<file:///C:/Users/ibartesa/Downloads/Comunicado%20de%20prensa%206-22.pdf>

3.1 Área institucional

Referido a las normas institucionales la Decisión CMC N° 01/21 reestructura algunos órganos del Mercosur como el Instituto Social del Mercosur (ISM), el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDDHH), como así también se modifica la Decisión CMC N° 15/15 respecto a la estructura de la Secretaría del Mercosur (SM) y en particular lo referido a los niveles salariales de los funcionarios del bloque.

Al respecto de la reestructura institucional del Mercosur, si bien existen muchas normas que buscaron un tratamiento integral del asunto (con la creación de grupos especiales para elevar propuestas al CMC), dicha propuesta nunca llegó a ejecutarse (no se la conoce públicamente), por lo que se han ido tomando definiciones puntuales incluso con la eliminación de varios órganos. Vinculado al ISM se aprobó la Decisión N° 15/21 que proroga los contratos de los funcionarios del Instituto. En referencia tanto al ISM como al IPPDDHH, la Decisión CMC N° 05/21 modifica el funcionamiento de las dos instituciones modificando lo establecido en las decisiones 47/10 y 15/15.

La Decisión CMC N° 02/21 designa árbitros titulares y suplentes para integrar el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR). Al respecto de este mismo órgano la Decisión CMC N° 14/21 proroga el mandato del secretario de TPR por un plazo de dos años.

Por su parte la Decisión CMC N° 03/21 aprobó el criterio de distribución del presupuesto del Parlamento del Mercosur, donde Argentina cubre un 24%, Brasil el 44% y Paraguay y Uruguay el 16%. Por último, la decisión N° 06/21 regula sobre la difusión en internet de los contenidos del Mercosur, centralizando la información principalmente a través del sitio web del bloque, si bien se permiten sitios específicos para el Parlamento del Mercosur, el TPR, el IPPDDHH y el ISM.

3.2 Área económica

La Decisión CMC N° 04/21 aprobó los lineamientos para la autonomía económica de las mujeres en toda su diversidad. La norma busca promover la autonomía de las mujeres en las acciones de los diferentes órganos y subgrupos de trabajo del Mercosur, incorporando una perspectiva de género en las diversas acciones de trabajo previstas.

Otras normas económicas refieren principalmente a la renovación de los diversos regímenes excepcionales del Mercosur, como el caso de la Decisión CMC N° 08/21 que renueva la utilización del régimen de Bienes de Capital (BK) y Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT) para el año 2028 para el caso de Brasil y Argentina, hasta el año 2029 para los BIT en el caso de Uruguay y 2030 en el caso

de los BK, mientras que Paraguay podrá contar con los dos regímenes hasta el año 2030.

La Decisión CMC N° 09/21 posterga el plazo previsto en el artículo 11 de la decisión N° 27/15, la que establecía la posibilidad de subir alícuotas del impuesto de importación por encima el AEC para las importaciones originarias de extrazona siempre y cuando no superen el consolidado de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que es el arancel máximo comprometido en dicha organización. Cabe recordar que la Decisión CMC N° 27/15 establecía la posibilidad de aplicar la mencionada excepción para 100 rubros arancelarios a nivel de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), estableciéndose un período de 12 meses prorrogable. El mecanismo tenía fecha de caducidad el 21/12/21, pero la decisión 9/21 la renovó hasta el año 2028.

La Decisión CMC N° 10/21 autoriza a los Estados Parte a utilizar el Draw Back y la Admisión Temporal hasta el 31/12/2030, así como el régimen de insumos agropecuarios utilizado por Uruguay. En el caso de Paraguay se posterga hasta el año 2030 la posibilidad de importar materias primas con una alícuota del 2% de acuerdo con lo establecido en la decisión N° 24/15. La Decisión CMC N° 11/21 postergó nuevamente los plazos de las listas Nacionales de excepción al AEC. Para el caso de Argentina y Brasil hasta el 31/12/28 para 100 códigos arancelarios de la NCM, para Uruguay 225 líneas hasta el 31/12/29 y para Paraguay un total de 649 hasta el 31/12/30.

Por otra parte, la Decisión CMC N° 12/21 posterga para los cuatro Estados miembros la posibilidad de las rebajas puntuales al AEC, en especial extendiendo los plazos establecidos en los artículos 1 de las decisiones N° 28/15, N° 29/15 y N° T30/15. Todas las demás condiciones establecidas en las tres normas señaladas se mantienen vigentes. Las decisiones mencionadas permiten aplicar alícuotas distintas al AEC a las importaciones de juguetes, agua edulcorada y lácteos incluidos en el anexo de dichas normas sin la posibilidad de superar el arancel consolidado de la OMC.

La Decisión CMC N°13/21 sustituye el párrafo 1 del artículo 5 del Anexo de la decisión N° 01/09 permitiendo a Paraguay el tratamiento diferencial en el régimen de origen hasta diciembre de 2032, pudiendo contar con insumos de extrazona hasta el 60%. En el caso de Argentina y Uruguay se permite hasta el 50% de insumos no originarios del Mercosur hasta el 31 de diciembre de 2026, fecha a partir del cual se aceptará un 45% de insumos de extrazona. En el caso de Argentina, dicha excepción está vigente solo para las exportaciones a Uruguay.

Cabe precisar que la sola existencia de un régimen de origen es la comprobación más clara de que el bloque opera como una zona de libre comercio y no como una unión aduanera. En ese sentido, la firma de acuerdos bilaterales no tendría impacto alguno en la operativa actual del Mercosur.

3.3 FOCEM

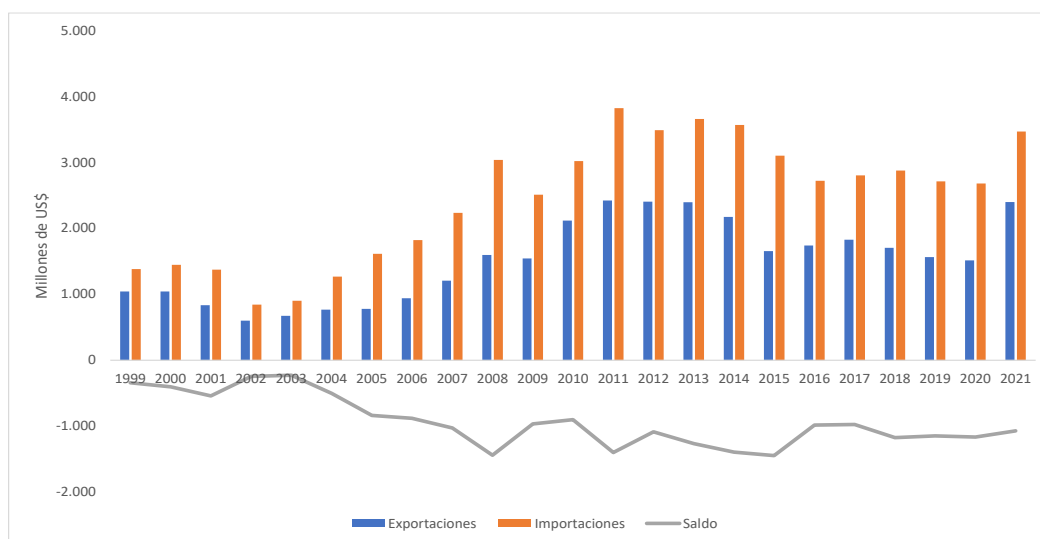
En lo que refiere al FOCEM se aprobó una sola norma en todo el año 2021, lo que es un número muy bajo si se toma en cuenta el caudal de decisiones sobre dicho fondo que suelen ser aprobadas regularmente por el CMC. En este caso la Decisión CMC N° 7/21 rescinde a partir del 13/12/21 el convenio de financiamiento N° 11/10 correspondiente al proyecto “Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas”. Se establece que los fondos asignados al proyecto aprobado, pero no ejecutado permanezcan a disposición de Brasil en carácter excepcional.

4. Las relaciones comerciales de Uruguay con el Mercosur

El comercio exterior de Uruguay con el Mercosur ascendió a los US\$ 5.871 millones en 2021 mostrando una tasa de crecimiento anualizada del 4% entre los años 1999 – 2021. Dicho monto implicó US\$ 2.400 millones de exportaciones y US\$ 3.470 millones de importaciones. Uruguay ha sostenido una balanza comercial históricamente negativa con los países del Mercosur, con montos que superaron en 2021 los US\$ 1.000 millones, sin considerar el comercio desde zonas francas.

Como puede observarse en el gráfico presentado a continuación desde los picos máximos alcanzados en 2011 el desempeño ha sido magro, recién recuperándose en 2021 por el efecto rebote de la pandemia y por el excelente desempeño del comercio exterior de Uruguay, ya sea si se lo mide en dólares como en volúmenes. De cualquier forma, en el caso de las exportaciones debe tenerse en cuenta las colocaciones de energía, que en 2021 superaron los US\$ 500 millones con destino a Brasil.

Gráfico 6 - Comercio exterior de bienes de Uruguay con el Mercosur
(Sin zonas francas)



Fuente: INI en base a SmartDATA.

4.1. Por producto

En 2021, la energía eléctrica fue el principal producto colocado por Uruguay en el Mercosur, con nada menos que US\$ 556 millones y una participación del 23,2%. En importancia le sigue la malta, un bien colocado históricamente principalmente con destino a Brasil, pero como puede observarse gana participación con respecto al año 1999. El tercer producto colocado es el de vehículos automóviles que también ganó participación si se lo compara con lo colocado en 1999. Como puede observarse en el cuadro presentado seguidamente y a diferencia de lo que muchas veces se suele aseverar, las colocaciones con destino a la región no solo se explican por manufacturas de origen industrial, sino que sigue siendo muy elevada la presencia de algunos productos agrícolas y agroindustriales.

Cuadro 2 – Exportaciones de Uruguay al Mercosur por producto
(Por Partida del Sistema Armonizado, sin zonas francas)

Descripción abreviada	En millones de US\$		Participación	
	1999	2021	1999	2021
2716-ENERGIA ELECTRICA	0	556	0,0%	23,2%
1107-MALTA	41	213	3,9%	8,9%
8704-VEHICULOS AUTOMOVILES PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS.	21	152	2,0%	6,3%
3923-ARTICULOS PARA EL TRANSPORTE O ENVASADO, DE PLASTICO	11	135	1,0%	5,6%
0402-LECHE Y NATA (CREMA)	40	105	3,8%	4,4%
1517-MARGARINA; MEZCLAS O PREPARACIONES ALIMENTICIAS	0	89	0,0%	3,7%
1001-TRIGO Y MORCAJO (TRANQUILLON).	10	62	1,0%	2,6%
3402-AGENTES DE SUPERFICIE ORGANICOS (EXCEPTO EL JABON)	5	58	0,5%	2,4%
0202-CARNE DE ANIMALES DE LA ESPECIE BOVINA, CONGELADA.	7	53	0,6%	2,2%
1006-ARROZ.	111	50	10,7%	2,1%
1003-CEBADA.	6	47	0,5%	1,9%
8544-HILOS, CABLES (INCLUIDOS LOS COAXIALES) Y DEMAS CONDUCTORES	0	44	0,0%	1,8%
7306-LOS DEMAS TUBOS Y PERFILES HUECOS	9	44	0,9%	1,8%
3920-LAS DEMAS PLACAS, LAMINAS, HOJAS Y TIRAS, DE PLASTICO	6	42	0,5%	1,8%
0406-QUESOS Y REQUESON.	22	38	2,1%	1,6%
3917-TUBOS Y ACCESORIOS PARA TUBERIA DE PLASTICO.	3	31	0,2%	1,3%
3004-MEDICAMENTOS	8	31	0,8%	1,3%
8708-PARTES Y ACCESORIOS PARA VEHICULOS AUTOMOVILES	23	28	2,2%	1,2%
3002-SANGRE HUMANA; SANGRE ANIMAL PREPARADA PARA USOS TERAPEUTICOS	2	25	0,2%	1,0%
3808-INSECTICIDAS, RATICIDAS Y DEMAS ANTIRROEDORES, FUNGICIDAS	5	25	0,5%	1,0%
3906-POLIMEROS ACRILICOS EN FORMAS PRIMARIAS.	2	23	0,2%	1,0%
3006-PREPARACIONES Y ARTICULOS FARMACEUTICOS	1	22	0,1%	0,9%
1805-CACAO EN POLVO SIN ADICION DE AZUCAR NI OTRO EDULCORANTE.	0	20	0,0%	0,8%
1502-GRASA DE ANIMALES DE LAS ESPECIES BOVINA, OVINA O CAPRINA	6	18	0,6%	0,7%
3904-POLIMEROS DE CLORURO DE VINILO O DE OTRAS OLEFINAS HALOGENADAS	5	17	0,5%	0,7%
Sub total	343	1.929	33%	80%
Resto	700	471	67%	20%
Total	1.043	2.400	100%	100%

Fuente: INI en base a SmartDATA.

En el caso de las importaciones se repite también la estructura de productos industriales y agrícolas, destacándose en primer lugar las adquisiciones de automóviles para turismo con una participación de 5,7%, vehículos para el transporte de mercancías explicando el 5,5%, mientras que la tercera y cuarta posición la ocupan la carne de animales de la especie bovina fresca y refrigerada, seguido de la carne porcina fresca y refrigerada, en lo que es un fenómeno relativamente nuevo en el Mercosur.

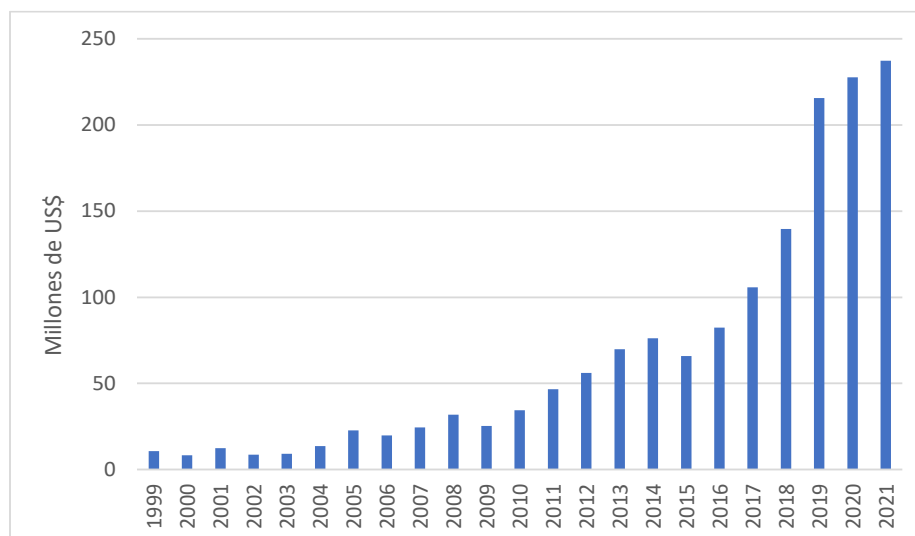
Cuadro 3 – Importaciones de Uruguay desde el Mercosur por producto
(Por Partida del Sistema Armonizado)

Descripción abreviada	En millones de US\$		Participación	
	1999	2021	1999	2021
8703-AUTOMOVILES PARA TURISMO	35	198	2,6%	5,7%
8704-VEHICULOS AUTOMOVILES PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS.	31	192	2,3%	5,5%
0201-CARNE DE ANIMALES DE LA ESPECIE BOVINA, FRESCA O REFRIGERADA.	0	118	0,0%	3,4%
0203-CARNE DE ANIMALES DE LA ESPECIE PORCINA, FRESCA, REFRIGERADA	10	101	0,7%	2,9%
1104-GRANOS DE CEREALES TRABAJADOS DE OTRO MODO	0	87	0,0%	2,5%
8701-TRACTORES (EXCEPTO LAS CARRETILLAS TRACTOR DE LA PARTIDA 87.09).	4	76	0,3%	2,2%
3808-INSECTICIDAS, RATICIDAS Y DEMAS ANTIRROEDORES, FUNGICIDAS, HERBICIDAS	20	76	1,4%	2,2%
0903-YERBA MATE.	28	61	2,0%	1,7%
3004-MEDICAMENTOS	40	60	2,9%	1,7%
3907-POLIACETALES, LOS DEMAS POLIETERES Y RESINAS EPOXI, EN FORMAS PRIMARIAS	7	58	0,5%	1,7%
2309-PREPARACIONES DE LOS TIPOS UTILIZADOS PARA LA ALIMENTACION	6	56	0,4%	1,6%
3923-ARTICULOS PARA EL TRANSPORTE O ENVASADO, DE PLASTICO; TAPONES, TAPAS	26	48	1,9%	1,4%
1005-MAIZ.	6	47	0,4%	1,4%
1905-PRODUCTOS DE PANADERIA, PASTELERIA O GALLETERIA	16	45	1,2%	1,3%
1201-HABAS (POROTOS, FRIJOLES, FREJOLES)* DE SOJA (SOYA)	0	42	0,0%	1,2%
9403-LOS DEMAS MUEBLES Y SUS PARTES.	18	42	1,3%	1,2%
1701-AZUCAR DE CAÑA O DE REMOLACHA Y SACAROSA QUIMICAMENTE PURA	23	42	1,7%	1,2%
2302-SALVADOS, MOYUELOS Y DEMAS RESIDUOS DEL CERNIDO, DE LA MOLIENDA	0	42	0,0%	1,2%
3402-AGENTES DE SUPERFICIE ORGANICOS (EXCEPTO EL JABON)	18	39	1,3%	1,1%
2711-GAS DE PETROLEO Y DEMAS HIDROCARBUROS GASEOSOS.	4	38	0,3%	1,1%
7306-LOS DEMAS TUBOS Y PERFILES HUECOS (POR EJEMPLO: SOLDADOS	2	34	0,1%	1,0%
4819-CAJAS, SACOS (BOLSAS), BOLSITAS, CUCURUCHOS Y DEMAS ENVASES DE PAPEL	10	33	0,7%	1,0%
3920-LAS DEMAS PLACAS, LAMINAS, HOJAS Y TIRAS, DE PLASTICO NO CELULAR	8	30	0,6%	0,9%
6907-PLACAS Y BALDOSAS, DE CERAMICA, SIN BARNIZAR NI ESMALTAR	2	30	0,1%	0,9%
8429-TOPADORAS FRONTALES (<BULLDOZERS>), TOPADORAS ANGULARES	4	29	0,3%	0,8%
8708-PARTES Y ACCESORIOS PARA VEHICULOS AUTOMOVILES	35	27	2,5%	0,8%
3901-POLIMEROS DE ETILENO EN FORMAS PRIMARIAS.	22	27	1,6%	0,8%
2303-RESIDUOS DE LA INDUSTRIA DEL ALMIDON Y RESIDUOS SIMILARES	0	24	0,0%	0,7%
1806-CHOCOLATE Y DEMAS PREPARACIONES ALIMENTICIAS QUE CONTENGAN CACAO.	10	24	0,7%	0,7%
4011-NEUMATICOS (LLANTAS NEUMATICAS) NUEVOS DE CAUCHO.	10	23	0,7%	0,7%
8716-REMOLQUES Y SEMIRREMOLQUES PARA CUALQUIER VEHICULO	5	23	0,4%	0,7%
4104-CUEROS Y PIELS CURTIDOS O <CRUST>, DE BOVINO (INCLUIDO EL BUFALO)	26	23	1,8%	0,7%
3824-PREPARACIONES AGLUTINANTES PARA MOLDES O NUCLEOS DE FUNDICION	5	21	0,4%	0,6%
1512-ACEITES DE GIRASOL, CARTAMO O ALGODON, Y SUS FRACCIONES	7	21	0,5%	0,6%
7408-ALAMBRE DE COBRE.	2	20	0,2%	0,6%
7214-BARRAS DE HIERRO O ACERO SIN ALEAR, SIMPLEMENTE FORJADAS	3	20	0,2%	0,6%
9401-ASIENTOS (EXCEPTO LOS DE LA PARTIDA 94.02), INCLUSO LOS TRANSFORMA	7	20	0,5%	0,6%
2306-TORTAS Y DEMAS RESIDUOS SOLIDOS DE LA EXTRACCION DE GRASAS	1	19	0,1%	0,6%
2005-LAS DEMAS HORTALIZAS (INCLUSO <SILVESTRES>) PREPARADAS O CONSERVADAS	4	19	0,3%	0,5%
5101-LANA SIN CARDAR NI PEINAR.	6	19	0,4%	0,5%
3817-MEZCLAS DE ALQUILBENCENOS Y MEZCLAS DE ALQUILNAFTALENOS	4	19	0,3%	0,5%
4811-PAPEL, CARTON, GUATA DE CELULOSA Y NAPA DE FIBRAS DE CELULOSA	13	18	0,9%	0,5%
2710-ACEITES DE PETROLEO O DE MINERAL BITUMINOSO	36	18	2,6%	0,5%
3302-MEZCLAS DE SUSTANCIAS ODORIFERAS Y MEZCLAS	8	18	0,6%	0,5%
8432-MAQUINAS, APARATOS Y ARTEFACTOS AGRICOLAS, HORTICOLAS O SILVICOLAS	2	17	0,2%	0,5%
9404-SOMIERES; ARTICULOS DE CAMA Y ARTICULOS SIMILARES	4	17	0,3%	0,5%
0803-BANANAS O PLATANOS, FRESCOS O SECOS.	5	17	0,4%	0,5%
Sub total	535	2.080	39%	60%
Resto	848	1.390	61%	40%
Total	1.383	3.471	100%	100%

Fuente: INI en base a SmartDATA.

Las importaciones de carne y despojos comestibles de carne bovina y porcina tienen su principal origen en Brasil que explicó el 88% del total, mientras que Paraguay explicó el otro 12%.

Gráfico 7 – Importaciones uruguayas de carne y despojos comestibles



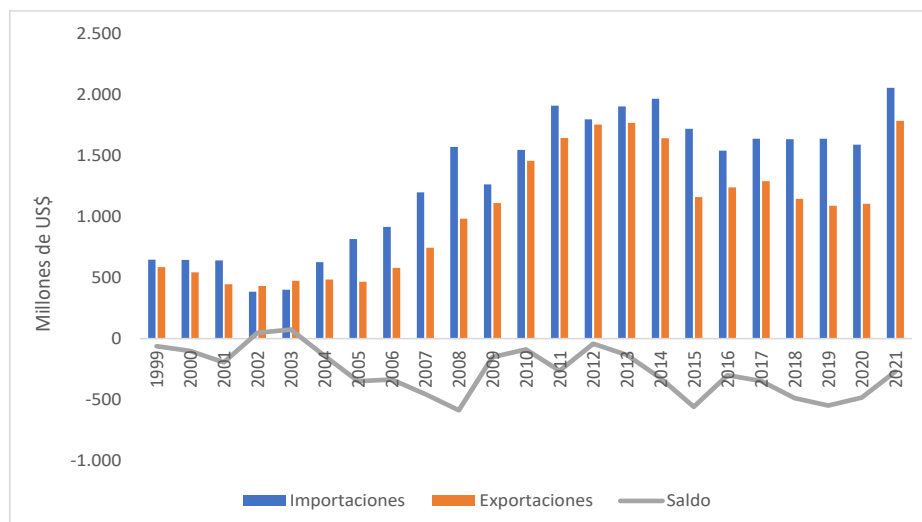
Fuente: INI en base a SmartDATA.

4.2 Por país

4.2.1 Brasil

El comercio de Uruguay con Brasil creció a una tasa anualizada del 5% entre los años 1999 – 2021, con un monto de importaciones casi siempre mayor que las exportaciones (sin considerar el comercio de zonas francas), lo que deriva en déficit comercial con el país vecino. En 1999 Brasil explicó el 56% de las ventas de Uruguay al Mercosur y el 47% de las importaciones, mientras que en el año 2021 la potencia del bloque explicó el 74% de las exportaciones uruguayas hacia la región y el 59% de las importaciones. En cuanto a Brasil como socio de Uruguay, la participación en las exportaciones totales pasó del 25% al 18% entre los años 1999 – 2021, mientras que en el caso de las importaciones del 21% al 20%.

Gráfico 8 – Comercio de bienes de Uruguay con Brasil

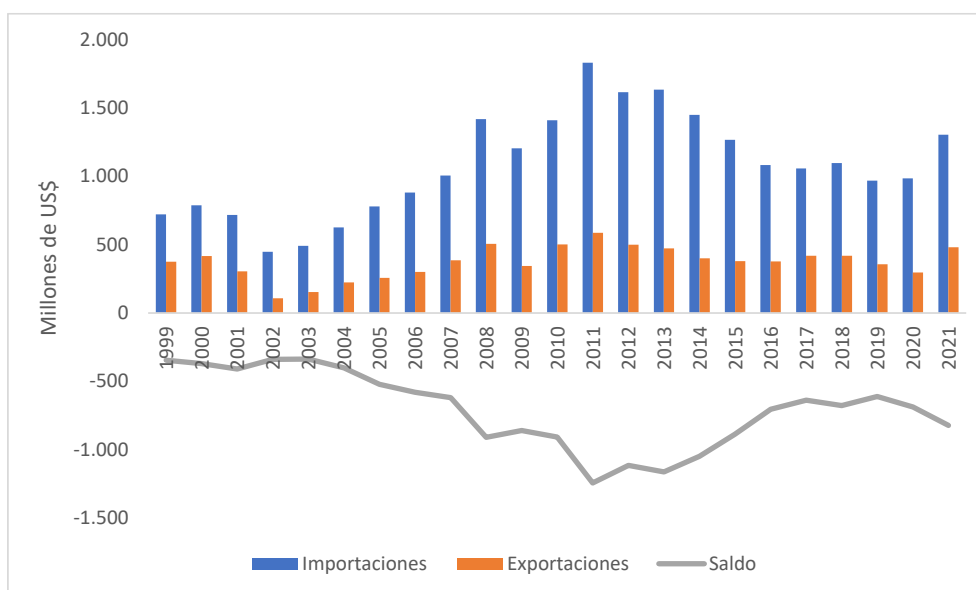


Fuente: INI en base a SmartDATA.

4.2.2 Argentina

En el caso de Argentina las importaciones han superado históricamente a las exportaciones, que muestran un desempeño muy magro en los últimos años. Entre los años 1999 – 2021 las importaciones aumentaron a una tasa anualizada del 3%, mientras que las exportaciones al 1%.

Gráfico 9 – Comercio de bienes de Uruguay con Argentina



Fuente: INI en base a SmartDATA.

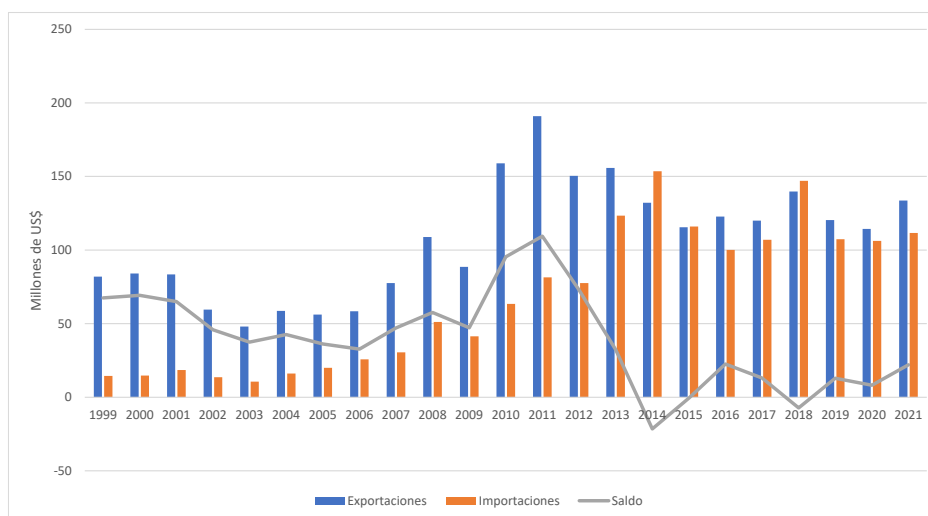
Argentina ha perdido importancia como socio comercial de Uruguay en el Mercosur donde en 1999, llegó a explicar el 36% de las exportaciones al bloque, guarismo

que bajó al 20% en 2021, mientras que en el caso de las importaciones pasó del 52% al 38% entre los años 1999 – 2021. Las participaciones de Argentina a nivel de todos los mercados bajaron sustancialmente, ya que en 1999 llegó a explicar el 16% de las exportaciones totales de Uruguay, ratio que bajó al 5% en 2021, mientras que en el caso de las importaciones pasó de 24% al 13%.

4.2.3 Paraguay

El comercio de bienes entre Uruguay y Paraguay no superó los US\$ 300 millones en 2021, mostrando un magro desempeño en las exportaciones (2% anualizado entre los años 1999 – 2021) y un muy buen comportamiento en las importaciones las que aumentaron al 10% en el mismo período. A nivel de la importancia de Paraguay en como destino del Mercosur, en 1999 explicó el 8% de lo destinado al bloque, participación que bajó al 6% en 2021. En el caso de las importaciones las participaciones pasaron del 1% al 3% en los mismos años. Paraguay es un mercado poco relevante a nivel global para Uruguay, explicando 1% de las ventas totales (llegó al 4% en 1999) y al 1% de las importaciones (era el 0,5% en 1999).

Gráfico 10 – Comercio de bienes de Uruguay con Paraguay



Fuente: INI en base a SmartDATA.