



Ministerio de  
**HACIENDA**

*Paraguay  
de la gente*

**GOBIERNO  
NACIONAL**



# Boletín Informativo de la Dirección de Integración (BIDI)

Subsecretaría de Estado de Economía  
Ministerio de Hacienda

**Nro.: 20**

**Marzo 2021**

## Los 30 años del MERCOSUR ¿Cuál es el saldo de la integración regional?<sup>1</sup>

A treinta años de la firma del Tratado de Asunción que dio nacimiento al MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR), una pregunta ineludible que se plantea es si el proceso de integración ha tenido algún efecto positivo en las economías y el bienestar de los países miembros del bloque. Otra pregunta común hace referencia a cuál ha sido su impacto en la inserción internacional de los países. Sin la intención de ser exhaustivos o de profundizar teóricamente, este documento esbozará los aspectos positivos del MERCOSUR y algunas cuestiones que tienen relación con la agenda interna del bloque con el fin de presentar los desafíos de la integración como una oportunidad para el desarrollo.

### 1. El efecto positivo de la creación de comercio

El trabajo de *Viner (1950)* planteó que las uniones aduaneras, tales como el MERCOSUR, podrían fomentar fenómenos como la creación y el desvío del comercio. La creación de comercio ocurre cuando a partir de un acuerdo comercial, los países miembros incrementan los flujos de comercio con los demás integrantes del acuerdo. Por otra parte, el desvío de comercio ocurre cuando los miembros del bloque sustituyen los flujos de comercio que provienen del resto del mundo por un mayor comercio con los demás miembros del acuerdo para aprovechar las preferencias arancelarias.

Este desvío de comercio implica pérdidas de bienestar en el país importador, al reemplazar bienes de productores más eficientes de terceros países por bienes producidos con menor eficiencia al interior del bloque, aunque en el agregado el acuerdo pueda generar ganancias netas positivas. Adicionalmente, *“Venables (2003) sugiere que los costos del desvío de comercio que producen los procesos de integración pueden distribuirse de manera desigual entre los países miembros. En particular, en los acuerdos Sur-Sur (entre países en desarrollo) estos recaerían en forma más que proporcional en los países más rezagados aumentando las asimetrías en el ingreso y desarrollo.”*<sup>2</sup>

Sin embargo, los datos no muestran que el MERCOSUR haya producido tales desvíos de comercio. Luego, es razonable suponer que tampoco se han generado los consecuentes efectos indeseados en la eficiencia y el bienestar. Utilizando los datos recopilados por *Nicita y Olearraga (2006)* el Gráfico 1 muestra lo siguiente:

- i) que las importaciones independientemente del origen aumentaron de manera exponencial a partir de la década de 1990 coincidente con la vigencia del MCS;
- ii) que las importaciones del resto del mundo continuaron aumentando a medida que el MERCOSUR avanzaba hacia una zona de libre comercio hasta el final del período de adecuación;<sup>3</sup>
- iii) que la vigencia del Arancel Externo Común (AEC) no afectó la trayectoria creciente de las importaciones desde el Resto del Mundo, y;

---

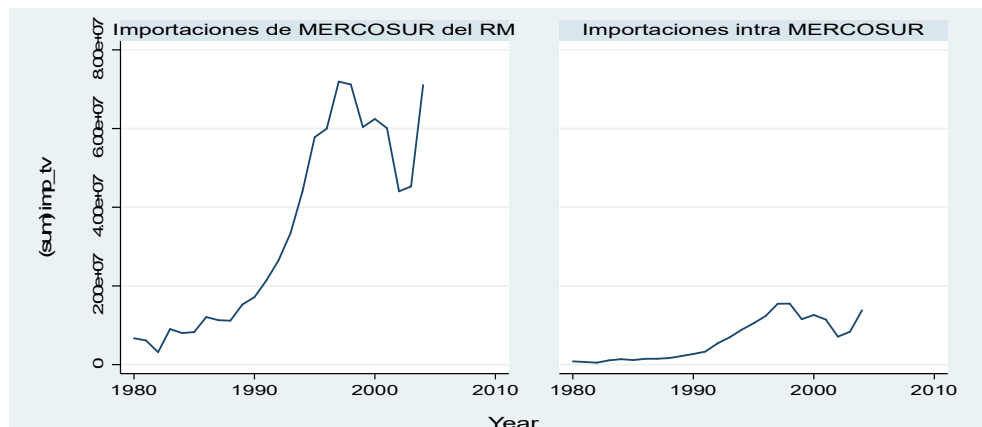
<sup>1</sup> Autor: Econ. Richard González. Editor: Econ. Raúl Domínguez, Jefe del Departamento de Convenios Comerciales. Director: Econ. Roberto Mernes, Dirección de Integración. Para más información contactar con: [roberto\\_mernes@hacienda.gov.py](mailto:roberto_mernes@hacienda.gov.py)

<sup>2</sup> (Sanguinetti, 2006)

<sup>3</sup> *Régimen de adecuación*: Al 1 de enero de 1995 el comercio intra-MERCOSUR debía estar libre de aranceles, pero debido a presiones sectoriales fue adoptado el “régimen de adecuación” que permitió tener un número limitado de excepciones al libre comercio intrazona por un periodo durante el cual dichos aranceles debían converger a su total eliminación. El régimen de adecuación culminó el 1 de enero de 2000. (Bouzas y Fanelli, 2001)

iv) que los períodos de contracción del comercio que se observan en el gráfico no están relacionados con el acuerdo, sino más probablemente con las coyunturas macroeconómicas regionales que afectan tanto el comercio intrazona como extrazona.

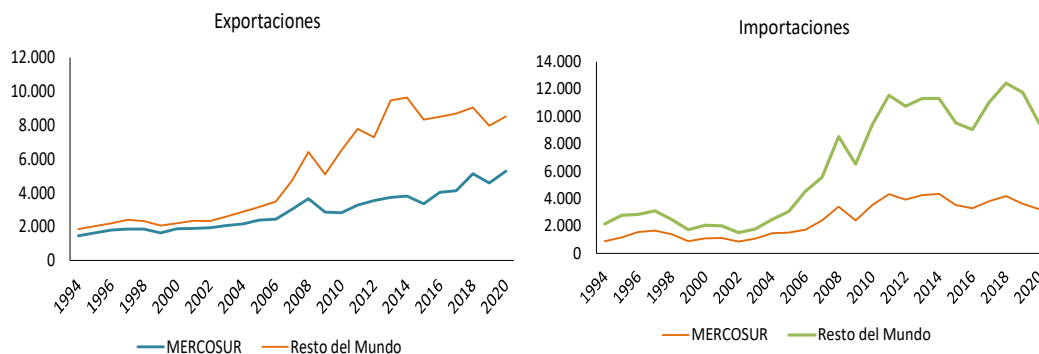
**Gráfico 1: Comportamiento de las importaciones intra-Mercosur y del Resto del Mundo**



Fuente: Elaborado por la Dirección de Integración/SSEE/MH

Por otra parte, el comportamiento de los flujos de comercio de Paraguay no muestra indicios de que las importaciones desde el MERCOSUR hayan substituido con el tiempo a proveedores de terceros países. El Gráfico 2 muestra que las importaciones originarias de los socios del bloque y de los proveedores del resto del mundo se incrementaron por igual. Además, por el lado, de las exportaciones, Paraguay ha aumentado el valor comercializado, tanto hacia el mercado intrazona como al resto del mundo.

**Gráfico 2: Comercio de Paraguay con el MERCOSUR y el Resto del Mundo**



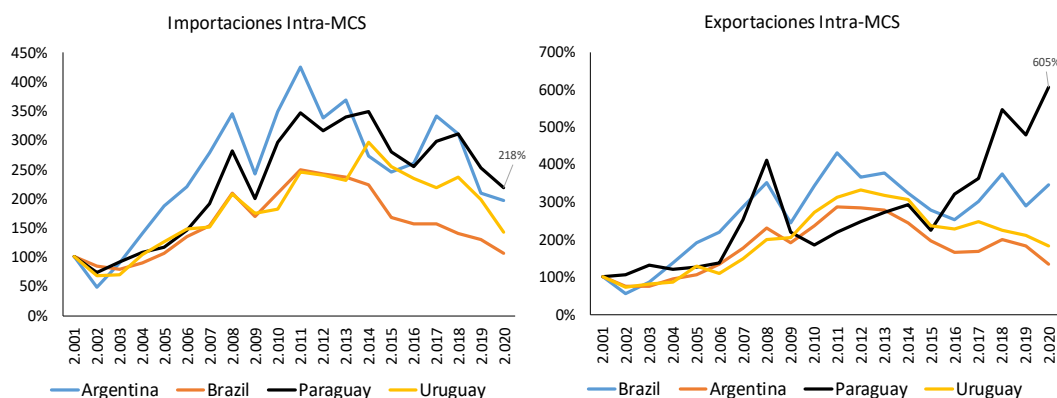
Fuente: Elaborado por la Dirección de Integración/SSEE/MH

Un aspecto adicional que descarta los desvíos de comercio es la participación del comercio intrarregional. Si bien es cierto, que la participación de las exportaciones intra-MERCOSUR en el comercio total del bloque aumentó de un 9% en 1990 a 19% en 1994, como consecuencia del programa de liberación comercial, el comercio intrarregional sigue siendo bajo en comparación a otros acuerdos comerciales. Por ejemplo, en 2019 el comercio de exportación intrarregional representó 13% mientras que para la Unión Europea (UE-27) y el ex TLCAN, representó al menos el 50%.

No obstante, tomando como base el año 2001 posterior al período de adecuación, el Gráfico 3 muestra que las importaciones y las exportaciones de los socios del bloque al MERCOSUR, fluctuaron muy por encima de los valores de 2001, excepto durante el período cercano a la crisis regional de 2002.

En este sentido, es importante destacar que en los últimos años el valor del comercio de Paraguay con el bloque aumentó en una proporción mayor que el resto de los socios respecto 2001. Lo cual se observa en mayor medida en las exportaciones al MERCOSUR que en 2020 fueron 505% más altas que en 2001.

**Gráfico 3: Variación del comercio intra-MERCOSUR (Base 2001=100)**



Fuente: Elaborado por la Dirección de Integración/SSEE/MH

Del mismo modo, una estimación realizada por la Dirección de Integración mediante un modelo gravitacional en equilibrio parcial corrobora las regularidades mostradas en los gráficos. El modelo evalúa el impacto de pertenecer o no al MERCOSUR, tomando los diez años posteriores a la vigencia de la Unión Aduanera en 1994, comparados con los datos de los diez años previos. La estimación dio como resultado que el MERCOSUR produjo en promedio un incremento de 57% en las importaciones procedentes del bloque, y, al mismo tiempo un 48% de comercio adicional de importación originaria de terceros países.

Por lo tanto, en contraste con las proposiciones realizadas por Viner y Venables, el MERCOSUR produjo creación de comercio, lo que implica que el acuerdo ha tenido un efecto significativo en la producción de las economías que lo integran, permitiendo aumentar el comercio tanto entre los miembros del bloque y como también con el resto del mundo.

## 2. Desvíos del AEC: la oportunidad de una transformación

El efecto positivo del MERCOSUR con relación a la creación de comercio no se explica principalmente por el aprovechamiento de las oportunidades resultantes de la agenda externa de negociación del bloque durante los primeros diez años del acuerdo, que abarcan el periodo de los datos utilizados en el modelo econométrico mencionado en el apartado anterior. Más bien como indica Ruíz Díaz (2012) “*para que ocurra la desviación de comercio la integración entre los países debe implicar la adopción de varios instrumentos de aplicación común, entre los cuales son los más relevantes la liberalización comercial, y la implementación de un AEC.*”

Al respecto, como señala el mismo autor, “*gran parte de las importaciones paraguayas provenientes del MERCOSUR ingresan libre de aranceles como resultado del acuerdo. En cuanto a la implementación del AEC, para el 2012 la tres cuarta parte de las importaciones originarias de extrazona ingresaron al territorio aduanero sin el pago de aranceles*”. Esto se debe a que el AEC acordado, vigente desde 1995, ha sido altamente proteccionista, reflejando principalmente las necesidades de protección del sector industrial brasileño. No obstante, al mismo tiempo los socios del bloque acordaron implementar transitoriamente excepciones al AEC.

En este sentido, Paraguay, ha logrado ampliar dichas excepciones e incluso tras arduas negociaciones el bloque prorrogó estos márgenes de flexibilidad hasta el 2023, los cuales generan desvíos respecto

al AEC. Los desvíos a la política arancelaria ocurren cuando al importar un producto desde fuera del bloque, el arancel efectivamente cobrado es distinto al AEC correspondiente. Esto le permite a Paraguay tener en la práctica una política comercial autónoma. Los principales instrumentos que permiten este tipo de desvíos son:<sup>4</sup>

- i) Las listas de excepciones, a saber, la Lista Nacional de Excepción (LNE); la Lista de Bienes de Capital (BK) y la lista de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT).
- ii) Los regímenes especiales de importación (Admisión Temporal, Maquila y Régimen de Materia Prima)
- iii) Los Acuerdos Comerciales Preferenciales en sectores económicos no armonizados (sector automotor y azucarero)

Las excepciones a la política arancelaria del MERCOSUR, si bien producen ventajas en términos de evitar potenciales costos por desvíos de comercio que podrían agravar las asimetrías entre los socios del acuerdo, también tienen efectos adversos particularmente respecto a uno de los principales objetivos de la integración que es la libre circulación de mercaderías. El mantenimiento de los mecanismos que permiten estos desvíos al AEC, origina la necesidad de exigir requisitos de origen y la intervención de las aduanas para evitar la penetración de productos de extrazona en los mercados de los países miembros, vulnerando la protección arancelaria lo cual implica mayores costos de transacción. Asimismo, permite la aplicación indiscriminada de barreras no arancelarias como mecanismo alternativo de protección.<sup>5</sup>

Una alternativa, para superar los costos de transacción generados por el requerimiento de origen y las trabas arancelarias se basa en una readecuación del AEC reduciendo las tarifas en bienes de capital e insumos intermedios, tal como plantea Sanguinetti (2006). De esta forma se lograría una convergencia hacia la Unión Aduanera sin comprometer la competitividad de las economías menores.

### 3. Las oportunidades en la agenda interna

Los consensos no se construyen de la noche a la mañana, sin embargo, el cambio de gobierno en 2019 en Brasil permitió incorporar en la agenda interna del MERCOSUR el debate sobre la revisión del AEC, que implicaría un cambio en el esquema de integración apuntando a una reforma comercial de carácter liberal<sup>6</sup> lo cual debería tomarse como una oportunidad frente a opciones más extremas. En este sentido, Rosemberg et al (2019), describen tres escenarios para la política arancelaria, desde un escenario radical hasta una alternativa más conservadora, los cuales se describen a continuación:

#### Escenario 1: Salidas unilaterales

- *Arancel Externo Común*. Cada socio procedería a modificar unilateralmente los aranceles aplicados a terceros países, eliminando el AEC.
- *Sectores incluidos*. Se mantiene la zona de libre comercio con posibles retrocesos en algunos sectores sensibles (se podrían agregar lácteos, duraznos, entre otros, a las excepciones intrazona)
- *Regímenes especiales*. La consolidación de los regímenes especiales nacionales, habilitando márgenes para su mantenimiento y/o ampliación.

---

<sup>4</sup> (Ruíz Díaz y Ons, 2011)

<sup>5</sup> (Sanguinetti, 2006)

<sup>6</sup> Motta Veiga & Rios (2018) citado por Rosemberg et al. (2019)

## **Escenario 2: Flexibilización de la política comercial**

- *Arancel Externo Común.* Ampliación de las listas de excepciones.
- *Sectores incluidos.* Cronograma para la inclusión del azúcar y del sector automotor.
- *Regímenes especiales.* Reconocimiento de regímenes especiales habilitando márgenes de modificación.

## **Escenario 3: Reforma del MERCOSUR**

- *Arancel Externo Común.* Reforma estructural del AEC
- *Sectores incluidos.* Cronograma para la inclusión del azúcar y del sector automotor
- *Regímenes especiales.* *Statu quo*

Para los intereses de Paraguay el tercer escenario representa la alternativa óptima, teniendo en cuenta que i) el interés de Brasil consiste en reducir el AEC a un nivel cercano al promedio arancelario aplicado por Paraguay; ii) La inclusión de los sectores arancelarios no armonizados se plantea de manera gradual y ya se han firmado acuerdo bilaterales con Argentina y Brasil en el sector automotriz; y, iii) No representa ninguna pérdida para los intereses legítimos del sector productivo nacional y para los grupos de interés del sector importador-reexportador.

Finalmente, existe otra razón importante para no abandonar los objetivos de profundización del proceso de integración a cambio de una alternativa más individualista. Es que los principios de la integración establecidos en el Tratado de Asunción y otras normas derivadas reconocen las diferencias de ritmo y las asimetrías de desarrollo dentro del bloque. Lo cual dio lugar a la conformación de los Fondos Estructurales del MERCOSUR, un mecanismo de cooperación no reembolsable que tuvo una importante contribución al desarrollo de Paraguay a través del financiamiento de obras de infraestructura.

## **4. Conclusiones**

Las Uniones Aduaneras pueden generar desvíos de comercio que podrían representar pérdidas de bienestar en el país importador, al reemplazar bienes de productores más eficientes de terceros países por bienes producidos con menor eficiencia al interior del bloque. Por el contrario, los datos demuestran que el MERCOSUR produjo creación de comercio.

De acuerdo con los resultados de un modelo gravitacional, la conformación del MERCOSUR produjo un incremento promedio de 57% en el comercio entre los socios, así como también un incremento promedio de 48% en el comercio con el resto del mundo. Esto implica que el acuerdo ha tenido un efecto significativo en la producción de las economías que lo integran, sugiriendo ganancias en productividad.

La razón más probable por la cual no hubo desviación de comercio es la existencia de excepciones al AEC, de regímenes especiales, de sectores no armonizados y de esquemas de zonas francas. Si bien estos desvíos al AEC evitan a las economías menores enfrentar escenarios desfavorables por la desviación del comercio, también tiene efectos negativos sobre la libre circulación de mercaderías a través de trabas aduaneras y la aplicación del régimen de origen.

La alternativa óptima para Paraguay es acompañar una reforma estructural del AEC manteniendo vigente la aplicación de los regímenes especiales con el objetivo de seguir avanzando hacia una integración más profunda, teniendo en cuenta que el MERCOSUR ha constituido una plataforma importante para la inserción de Paraguay en el mundo.

## Referencias bibliográficas

- Bouzas, R. y. (2001). *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*. Argentina: Fundación OSDE.
- Nicita, A. y. (2006). "*Trade, production and protection 1976-2004*". World Bank Economic Review .
- Rozemberg, R. e. (2019). *Informe Mecosur: Hacia un cambio necesario*. BID/INTAL Sector de Integración y Comercio.
- Ruíz Díaz, F. (2012). *Mythbusters: Explorando el Comercio Paraguayo*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)-Observatorio de Economía Internacional (OBEI).
- Ruíz Díaz, F. y. (2011). *La Política Comercial Externa del Paraguay en el MERCOSUR. Desvíos del AEC y Costos de Protección*. (F. Masi, Ed.) Asunción: CADEP-CINVE.
- Sanguinetti, P. (2006). *Asimetrías en el MERCOSUR ¿Son compatibles con el proceso de integración?* Secretaría del MERCOSUR.