

Documento de Trabajo N° 5

**“POTENCIAL DE EXPORTACIÓN DEL
PARAGUAY: ¿se corresponde con la agenda de
Relacionamiento Externo?” (*)**

Econ. Amambay Sanabria

Diciembre de 2020

Departamento de Convenios Comerciales

Dirección de Integración

Subsecretaría de Estado de Economía

Ministerio de Hacienda

(*) Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición del Ministerio de Hacienda.



TETÁ VIRU
MOHENDAPY
Motenondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Subsecretaría de Estado de Economía

“POTENCIAL DE EXPORTACIÓN DEL PARAGUAY: ¿se corresponde con la agenda de Relacionamiento Externo?”

Resumen

Paraguay cuenta con acuerdos comerciales ya firmados y en vigencia, así como acuerdos con negociación concluida pero no en vigencia, acuerdos en proceso de negociación y diálogos exploratorios. Todos estos convenios comerciales o frentes de negociación comprenden una agenda externa de la cual resulta interesante saber si realmente se corresponde con los intereses comerciales del país, atendiendo a su potencial de expansión en exportaciones. Para averiguarlo, se utilizó la herramienta denominada Export Potential Map (EPM) y se determinó cuáles son los productos y los mercados para los que el Paraguay tiene mayor potencial de expansión.

Con los resultados obtenidos se pudo identificar que, efectivamente, la agenda de relacionamiento externo del Paraguay está bien encaminada; pero que de todos modos se registran potenciales aún sin explotar. A partir de esto, se recomienda seguir buscando la expansión a través del establecimiento de relaciones con determinados países de interés comercial sugeridos en el presente documento.

Por: Econ. Amambay Sanabria
amambay_sanabria@hacienda.gov.py



Subsecretaría de Estado de Economía

Contenido

Descripción del Relacionamiento Externo actual del Paraguay	4
Mapa de Exportación Potencial (EPM)	5
Metodología del Mapa de Exportación Potencial (EPM)	5
Factores o variables y datos utilizados por el EPM	6
Puntos a tener en cuenta al usar el EPM	7
Las exportaciones actuales aprovechan los convenios comerciales	8
Las exportaciones potenciales del Paraguay están canalizadas en los convenios comerciales	8
Distribución de las exportaciones potenciales del Paraguay	9
Mayores mercados de exportación potencial para el Paraguay. Cifras.	11
Conclusiones.....	14
Recomendaciones	14



Subsecretaría de Estado de Economía

Descripción del Relacionamiento Externo actual del Paraguay

La agenda de relacionamiento externo del Paraguay, como Estado Parte del MERCOSUR, está integrada por convenios comerciales con frentes regionales y extra regionales.

Existen acuerdos comerciales ya firmados y en vigencia, así como acuerdos con negociación concluida pero no en vigencia, acuerdos en proceso de negociación con distintos grados de avance y diálogos exploratorios.

Entre los acuerdos comerciales en vigencia, podemos citar como regionales a los siguientes: MERCOSUR¹, MERCOSUR-Chile, MERCOSUR-Bolivia, MERCOSUR-Perú, MERCOSUR-Colombia, MERCOSUR-Comunidad Andina de Nacionales (Ecuador-Venezuela), MERCOSUR-Cuba y MERCOSUR-México. Mientras que los acuerdos comerciales extra regionales, en vigencia, son: MERCOSUR-Israel, MERCOSUR-Egipto, MERCOSUR-Unión Aduanera Sudafricana (SACU), MERCOSUR-India, y MERCOSUR-Palestina.

Aquellos acuerdos comerciales con negociación concluida, pero que aún no entran en vigencia son el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea (UE-27) y el MERCOSUR-Asociación de Libre Comercio de Europa (EFTA). Ambos son del tipo extra-regional.

Los acuerdos en proceso de negociación, también se centran en el ámbito extra regional: MERCOSUR-Corea del Sur, MERCOSUR-Singapur, MERCOSUR-Canadá y MERCOSUR-Líbano.

Así como los diálogos exploratorios, que comprenden posibles acuerdos entre: MERCOSUR-América Central y el Caribe, MERCOSUR-Vietnam, MERCOSUR-Indonesia, MERCOSUR-Turquía y MERCOSUR-Japón.

¹ El Mercado Común del Sur o MERCOSUR, tiene la denominación de ‘mercado común’ pero en la práctica es considerado solo como una ‘unión aduanera imperfecta’ ya que el acuerdo no contempla la liberación de aranceles del sector automotriz y del sector azucarero (sectores sensibles y por lo tanto excluidos del acuerdo). Pero para fines prácticos, en este trabajo se afirmará que el MERCOSUR proporciona comercio libre de aranceles para bienes nacionales entre sus miembros.



Subsecretaría de Estado de Economía

Mapa de Exportación Potencial (EPM)

Existe una herramienta en línea del Centro de Comercio Internacional (ITC-siglas en inglés) denominada *Export Potencial Map (EPM)* o bien ‘Mapa de Exportación Potencial’. Esta herramienta identifica productos, mercados y países exportadores con potencial para incrementar sus exportaciones, así como oportunidades para diversificar las exportaciones de 226 países y territorios a través de 4.377 productos.

El EPM evalúa el desempeño de las exportaciones, la demanda y las condiciones de acceso al mercado, así como los lazos bilaterales entre el país exportador y el mercado para proveer un ranking único de oportunidades para el crecimiento de las exportaciones.

Lo que busca el EPM, es ayudar a los países que tienen como objetivo apoyar a sus sectores de exportación establecidos para aumentar sus exportaciones a mercados objetivo nuevos o existentes. Identificando productos en los que el país exportador ya ha demostrado ser competitivo internacionalmente y que tienen buenas perspectivas de éxito de exportación en mercados objetivo específicos. De la misma manera, los resultados pueden ser útiles para negociaciones comerciales: para recolectar información acerca del potencial de crecimiento de las exportaciones de su país, y así priorizar productos y mercados dentro de sus estrategias comerciales, al nivel nacional y al nivel regional.

Es una herramienta detallada, robusta y orientada a apoyar el desarrollo sostenible. Usa datos basados en el nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado (SA) y emplea un amplio rango de medidas para asegurar la calidad de los datos.

Metodología del Mapa de Exportación Potencial (EPM)

La metodología para estimar el potencial de exportación se inspira en un modelo de gravedad especificado a nivel de producto. El punto de partida es la suposición de que, en un mundo sin fricciones, los flujos comerciales podrían describirse como una combinación de desempeño de la oferta, facilidad para exportar y demanda total.



Subsecretaría de Estado de Economía

El EPI, se basa en un modelo estructural que identifica los valores de exportación potenciales de las capacidades de oferta en el país exportador, las condiciones de demanda en el mercado objetivo y los vínculos bilaterales entre los dos. Esto corresponde a una especificación empírica con efectos fijos de exportador \times producto, importador \times producto y exportador \times importador, pero evita las limitaciones computacionales cuando se trabaja a nivel de producto detallado. Luego se argumenta que cualquier brecha entre lo que los países podrían exportar y lo que realmente exportan es el resultado de factores que los asesores comerciales pueden abordar junto con las empresas locales, como -por ejemplo-, la falta de información sobre las reglas y regulaciones del mercado objetivo o las dificultades para cumplirlas o para satisfacer las preferencias (de calidad).

Factores o variables y datos utilizados por el EPM

Lo llamativo es que este modelo considera una multitud de factores que afectan el comercio bilateral, incluyendo dinámicas del mercado, PIB, crecimiento de la población, relaciones comerciales, aranceles, cuotas de mercado, dotación de tierra, distancias, acceso al mar, así como fiabilidad de los datos.

Con respecto a los datos, en primer lugar, se usan promedios ponderados de cinco años, dando un mayor peso a años más recientes, para limitar el impacto de valores atípicos. Adicionalmente, para que un producto sea considerado por la metodología, éste debe haber sido exportado en los últimos tres años por el país exportador e importado en los últimos cinco años por el país importador. De esta manera, se asegura que únicamente productos que han sido continuamente exportados e importados sean incluidos en la evaluación de potenciales de exportación y de diversificación.

En segundo lugar, se utiliza el promedio geométrico entre los datos directos (reportados por el país exportador) y los datos espejo (reportados por los socios comerciales del país) para obtener un estimado cauteloso de las importaciones y exportaciones.

En tercer lugar, una rigurosa evaluación identifica y filtra países que reportan datos no fiables, es decir, países cuyos datos se desvían significativamente de aquellos que son reportados por sus socios comerciales



Subsecretaría de Estado de Economía

Fuentes de datos: para los valores de importación y exportación se utiliza Trade Map de ITC, Market Access Map de ITC para los aranceles ad-valorem, GTAP (Hertel et al., 2004) para las elasticidades precio, CEPII GeoDist (Mayer y Zignago, 2011) para las distancias, World Economic Outlook database del FMI para los datos y proyecciones de crecimiento del PIB (US\$ corrientes), la base de datos de ILOstat para datos y proyecciones de crecimiento de la población, y la base de datos “Land Use” de GTAP, versión 9 (2017) para los tipos de clima disponibles en tierras agrícolas.

Puntos a tener en cuenta al usar el EPM

- **Exportaciones actuales:** es el promedio aritmético de datos reportados por los países, en los últimos cinco años.
- **Exportaciones potenciales:** son proyecciones que corresponden a los valores esperados para dentro de cinco años (2024). Están basados en la oferta, la demanda, y las condiciones de acceso al mercado.
- **Potencial sin explotar:** señala la cuantía de espacio para el crecimiento de las exportaciones si las fricciones (que surgen por ejemplo de regulaciones o de desfases entre vendedores y compradores) pueden ser superadas.
- **Las exportaciones actuales pueden exceder al potencial de exportación:** debido a un desempeño excepcional en algunos mercados, esto puede deberse a la existencia de un producto de alta calidad con un fuerte reconocimiento de marca que se alinea bien con las preferencias de los consumidores.
- **Export. potenciales - Export. actuales \neq Potencial sin explotar:** cuando se agrega el potencial sin explotar al nivel de sectores o regiones, se busca evitar que una combinación de país exportador, producto y mercado en la cual las exportaciones actuales excedan el potencial cancele el potencial sin explotar que se encuentra en otras combinaciones en las cuales el potencial es mayor a las exportaciones actuales. Por lo tanto, se preserva el potencial sin explotar de las combinaciones individuales y se calcula la suma de ellos.



Subsecretaría de Estado de Economía

Las exportaciones actuales aprovechan los convenios comerciales

Según datos de Trade Map de la ITC, en el 2019 Paraguay exportó por un valor aprox. de USD 7.600 millones. Considerando todos beneficios con los que cuenta el Paraguay a través de los convenios comerciales: Tratados de Libre Comercio (TLCs), MERCOSUR (uniones aduaneras), Sistemas generalizados de preferencias (SGPs) y Acuerdos de preferencias fijas (APFs); se calcula que de todo lo exportado en el 2019, un 86% fue a través de los beneficios de un convenio comercial y 14% fue sin convenios comerciales.

Con lo que se puede inferir que, la agenda de relacionamiento externo del Paraguay dio buenos frutos con lo que respecta a las exportaciones efectivas o ya realizadas.

Pero, para responder a la pregunta de si la agenda de relacionamiento externo se corresponde con el potencial de exportación del Paraguay -es decir, con sus posibilidades de crecimiento en exportaciones-, analizaremos a continuación los datos de potencialidad que la herramienta EPM proporciona para el Paraguay.

Las exportaciones potenciales del Paraguay están canalizadas en los convenios comerciales

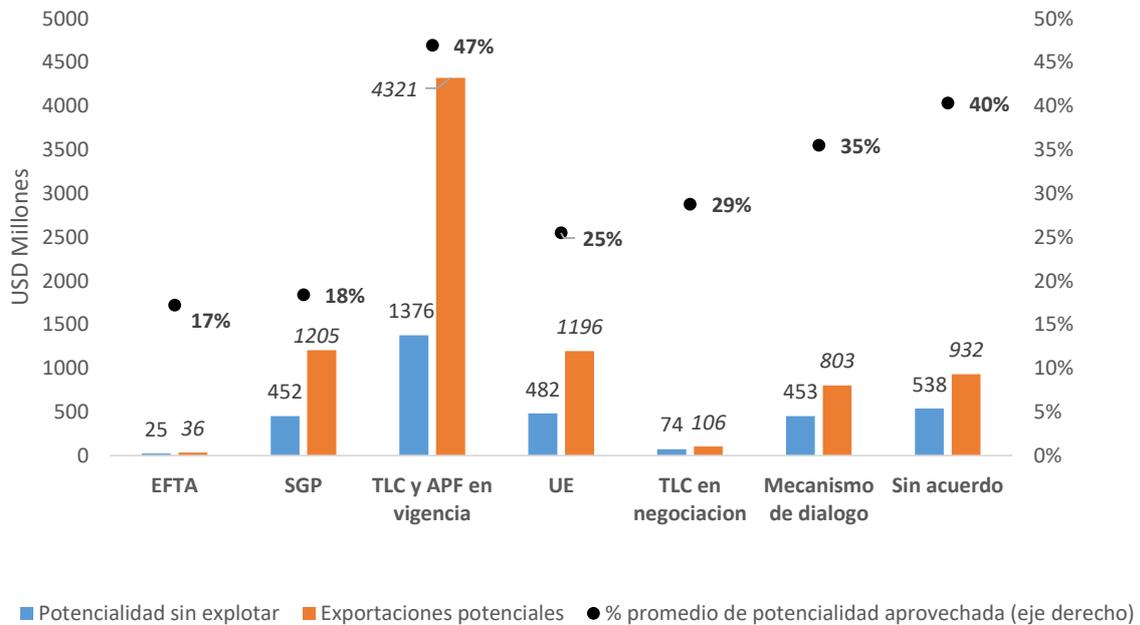
Según cálculos agregados (a través de su modelo EPM), las exportaciones potenciales del Paraguay totalizan unos USD 8.600 millones, esta cifra representa un monto aproximado del valor que Paraguay podría estar exportando en un mediano plazo (5 años), de los cuales aún queda sin explotar unos USD 3.400 millones. Es decir que actualmente se está aprovechando el potencial de las exportaciones en un 60%.

Un detalle muy llamativo es que, afortunadamente, dicho potencial se concentra en mercados con los que ya contamos convenios comerciales. En el siguiente gráfico se puede observar que USD 4.321 millones de exportación potencial se encuentran cubiertos por algún Tratado de Libre Comercio (TLC) o Acuerdo de Preferencias Fijas (APF) actualmente **en vigencia**; en valores relativos, esto representa el 50,2% de las exportaciones potenciales.



Subsecretaría de Estado de Economía

Gráfico 1: Exportaciones potenciales del Paraguay y grado de aprovechamiento, en USD millones y en porcentajes.



Fuente: elaboración propia con datos extraídos del Export Potential Map (ITC).

Distribución de las exportaciones potenciales del Paraguay

En la siguiente tabla (específicamente en líneas sombreadas de la tabla) se observa que, para el Paraguay, las potencialidades de exportación más significativas corresponden a los mercados de los siguientes países, en orden de relevancia: Brasil, Rusia, Argentina, Chile, Turquía e India.

De entre estos seis países mencionados, es importante recalcar que con cuatro de ellos Paraguay actualmente ya tiene un convenio comercial vigente: comercio libre de aranceles con Brasil y Argentina a través del MERCOSUR, un Tratado de Libre Comercio con Chile y un Acuerdo de Preferencias Fijas con la India. Se puede concluir entonces, que la agenda externa de Paraguay se corresponde también con las potencialidades de exportación que se calculan.



Subsecretaría de Estado de Economía

Tabla 1: Distribución de las exportaciones potenciales del Paraguay

Bloques y Países	Exportaciones Potenciales	Exportaciones potenciales no explotadas	Porcentaje de aprovechamiento de las export. potenciales
	USD millones		%
TLC y APF en vigencia	4.321	1.376	44%
MERCOSUR (ACE 18)	2.760	766	67%
<i>Brasil</i>	<i>1.700</i>	<i>413</i>	<i>76%</i>
<i>Argentina</i>	<i>962</i>	<i>311</i>	<i>68%</i>
<i>Uruguay</i>	<i>99</i>	<i>43</i>	<i>56%</i>
Chile (ACE 35)	626	127	80%
India (APF)	331	175	47%
Israel (TLC)	147	44	70%
Perú (ACE 58)	129	63	51%
México (AAP 38)	70	49	30%
Egipto (TLC)	64	38	40%
Bolivia (ACE 36)	57	32	45%
Ecuador (ACE 59)	50	16	69%
Sudáfrica (APF)	35	29	17%
Taiwán (TLC)	35	24	33%
Colombia (ACE 72)	15	12	23%
Cuba (ACE 62)	2	2	0%
SGP	1.205	452	28%
Rusia	1.000	288	71%
EEUU	173	140	19%
Kazajistán	18	12	31%
Canadá	9	8	10%
Australia	3	2	8%
UE (27)	1.196	482	25%
EFTA	36	25	17%
TLC en negociación	106	47	29%
República de Corea	71	57	20%
Líbano	32	14	55%
Singapur	4	3	11%
Mecanismo de diálogo	803	453	35%
Turquía	344	150	56%
Vietnam	119	96	19%
Indonesia	109	60	45%
Túnez	77	34	56%
Japón	68	56	18%
Tailandia	55	27	51%
China	32	31	3%
Sin Convenio Comercial	932	538	40%

Nota: los datos sombreados muestran las potencialidades más significativas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Export Potential MAP.



Subsecretaría de Estado de Economía

Los acuerdos comerciales que concentran los mayores porcentajes de aprovechamiento de dichas exportaciones potenciales son: el acuerdo MERCOSUR-Chile con un 80% de aprovechamiento, MERCOSUR-Israel con un 70%, MERCOSUR-Comunidad Andina de las Naciones o CAN (Ecuador) con un 69%, el acuerdo del MERCOSUR con un 67%, y el acuerdo MERCOSUR-Perú con un aprovechamiento del 51%.

Mayores mercados de exportación potencial para el Paraguay. Cifras.

1. Brasil

- Potencial de exportación: aprox. USD 1.700 millones.
- Potencial sin explotar: USD 412,5 millones.
- Productos con mayor exportación potencial: Juegos de cables (p/ bujías de encendido) para medios de transporte, Soja en granos, Trigo y morcajo; Botellas, frascos y similares, para transporte/envasado, de plástico; Carne deshuesada de bovinos refrigerada.

Con Brasil ya se tiene comercio libre de aranceles (para bienes de origen nacional), por medio el MERCOSUR.

2. Rusia

- Potencial de exportación: aprox. USD 1.000 millones.
- Potencial sin explotar: USD 287,8 millones.
- Productos con mayor exportación potencial: Carne deshuesada de bovinos congelada, Soja en grano; Hígados de bovinos, comestibles, congelados; Carne de porcinos, congelada; Residuos sólidos del aceite de soja.

Actualmente se tiene en vigencia un SGP con Rusia, no así un TLC. Se tuvo cierto acercamiento con este país a través el dialogo entre el MERCOSUR y la Unión Económica Euroasiática (UEE).



Subsecretaría de Estado de Economía

3. Argentina

- Potencial de exportación: aprox. USD 961,7 millones.
- Potencial sin explotar: USD 310,8 millones.
- Productos con mayor exportación potencial: Soja en grano, Juegos de cables (p/bujías de encendido) para medios de transporte, Guata de fibras sintéticas y sus artículos; Botellas, frascos y similares, para transporte/envasado, de plástico; Insecticidas, raticidas, herbicidas y similares.

Con Argentina se tiene comercio libre de aranceles (para bienes de origen nacional) por el MERCOSUR.

4. Chile

- Potencial de exportación: USD 625,7 millones.
- Potencial sin explotar: USD 127,1 millones.
- Productos con mayor exportación potencial: Carne deshuesada de bovinos, Residuos sólidos del aceite de soja, Maíz, Arroz, Soja en grano

El MERCOSUR tiene en vigencia el TLC con Chile (ACE 35) y actualmente ya existe un libre comercio entre las partes.

5. Turquía

- Potencial de exportación: USD 343,6 millones
- Potencial sin explotar: USD 149,6 millones.
- Productos con mayor exportación potencial: Soja en grano, Residuos sólidos del aceite de soja, Semilla de sésamo, Maíz, Carbón vegetal

Existe un acuerdo marco para un TLC entre el MERCOSUR y Turquía que sería conveniente profundizar.



Subsecretaría de Estado de Economía

6. India

- Potencial de exportación: USD 330,6 millones
- Potencial sin explotar: USD 174,7 millones.
- Productos con mayor exportación potencial: Aceite de soja en bruto, Azúcar, Soja, Semillas y frutos oleaginosos, Trigo y morcajo

Existe un Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la República de la India (con preferencias al MERCOSUR solo sobre 450 productos) que tiene que ser profundizado en miras a una mayor y más conveniente cobertura o a un TLC.



Subsecretaría de Estado de Economía

Conclusiones

- Paraguay tiene un margen de 40% para aprovechar mejor sus exportaciones potenciales, es decir, aprox. USD 3400 millones.
- 80% de las exportaciones potenciales del Paraguay pueden emplear convenios comerciales (TLCs-SGPs) actualmente en vigencia.
- Existe un potencial de exportación sin aprovechar de aprox. USD 1830 millones a través de convenios comerciales (TLCs y SGPs).
- Los mecanismos de dialogo y los TLC en negociación tienen un nivel de exportaciones potenciales de USD 910 millones.
- Los acuerdos de UE y EFTA agregarían unos USD 507 millones a las exportaciones actuales a estos bloques, que suman más de USD 1000 millones.
- Por lo tanto, puede concluirse que las exportaciones potenciales del Paraguay se corresponden con la agenda de relacionamiento externo que tiene el país.

Recomendaciones

- Impulsar a nivel intra-MERCOSUR el lanzamiento de las negociaciones para TLCs entre el MERCOSUR y Rusia (UEE) y MERCOSUR-Turquía.
- Fomentar a nivel nacional la ampliación del ACE 35 entre MERCOSUR y Chile, ya que Paraguay es el único país del bloque que no realizó esta ampliación.
- Propiciar a nivel intra-MERCOSUR la convergencia del APF MERCOSUR-India a un TLC y la profundización del TLC entre MERCOSUR e Israel.
- Consultar al interior del bloque la posibilidad de activar el mecanismo de dialogo entre el MERCOSUR y EEUU, donde Paraguay necesitara mantener su patrimonio histórico de acceso a los mercados establecido en el SGP.