

ODEP

Observatorio de Empleo,
Producción y Comercio Exterior



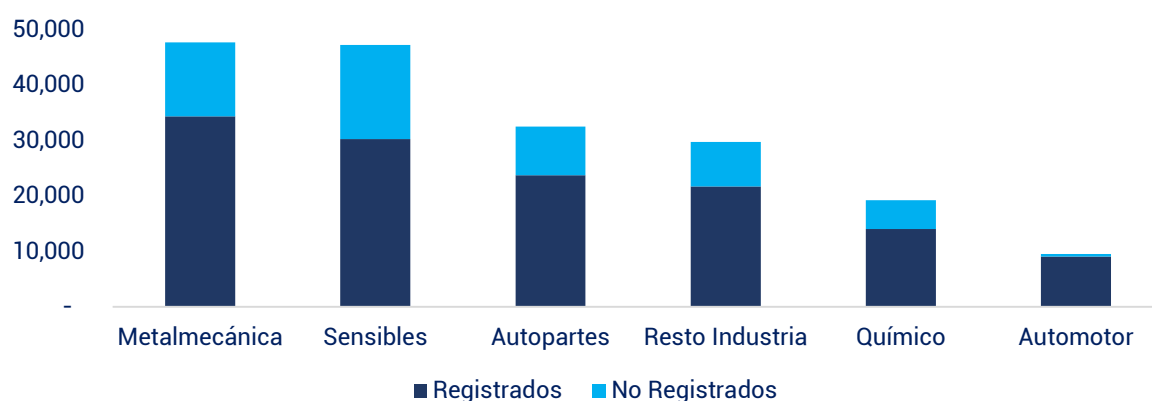
Universidad Metropolitana para
la Educación y el Trabajo

Acuerdo Unión Europea – Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo

Resumen Ejecutivo

- El objetivo del informe es cuantificar los puestos de trabajo que estarían en riesgo de perderse en caso de que se firme un Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y el Mercosur. El objetivo del gobierno es firmarlo a principios de 2018 para mostrar una "señal de apertura" hacia el mundo.
- Se estima que alrededor de 186.000 puestos de trabajo industriales estarían en riesgo de perderse por el Acuerdo. Esto surge de calcular cuál sería el impacto del abaratamiento de los productos europeos en el mercado regional, que desplazaría producción local destinada al mercado interno y, al mismo tiempo, desplazaría exportaciones argentinas en el mercado brasileño.
- Los principales sectores afectados en términos absolutos serían la metalmecánica (48.000 puestos de trabajo asalariados), sensibles (calzado, textil, marroquinería, muebles - 47.000), autopartes (32.500), química (19.000) y automotor (9.500).

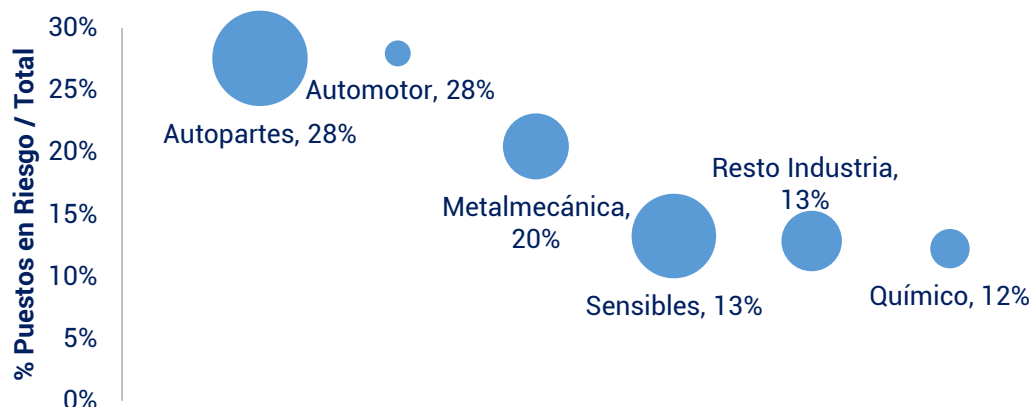
Empleo en Riesgo Acuerdo UE - Mercosur



- En términos relativos, los sectores con un mayor porcentaje de empleos en riesgo son automotor (28% del empleo en riesgo), autopartes (28%) y metalmecánica (20%). Por lo tanto, ramas con larga tradición en el país y que suelen estar asociados a empleos de mayor calificación se verían fuertemente desintegradas ante una apertura total frente a la Unión Europea.

Porcentaje de empleos en riesgo por sector

-tamaño de burbuja = cantidad de empleos-



- Más allá de la cuestión de la rebaja de aranceles, el Acuerdo sería perjudicial para la economía local ya que la Unión Europea estaría imponiendo condiciones que restringen la utilización de políticas productivas y comerciales que podrían ayudar a cerrar las brechas de desarrollo

existentes entre ambos bloques. Se destacan cuestiones vinculadas a las compras públicas, patentes, propiedad intelectual, entre otras.

- **El diseño del acuerdo, por lo tanto, reforzaría la tendencia hacia la especialización de la economía argentina en productos de bajo valor agregado de origen agropecuario y la importación de productos manufactureros de alto contenido tecnológico, con un claro impacto en la calidad el empleo generado.**
- Además, debido a las elevadas restricciones comerciales y subsidios a la producción agrícola que la UE mantendría aún luego de firmado el Acuerdo, las ganancias de nuestro país por mayores exportaciones a dicho bloque serían exiguas. **Así, al comparar las pérdidas (aumento de importaciones desde la UE y menores exportaciones a Brasil) con las ganancias (aumento de exportaciones a la UE), el saldo sería negativo.**

1. Introducción: ¿Qué implica un Acuerdo con la Unión Europea?

El objetivo del informe es analizar cuáles son los sectores que enfrentan mayores riesgos frente al posible Acuerdo de Asociación Birregional entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur, haciendo foco en el potencial impacto de la reducción arancelaria en la producción y, sobre todo, el empleo local. Sin embargo, es necesario hacer un repaso sobre la génesis del acuerdo y las implicancias generales podría tener sobre la economía y su estrategia de desarrollo.

Las negociaciones se iniciaron en 1995, pero estuvieron lejos de lograr un acuerdo debido a que la UE ha intentado sistemáticamente imponer condiciones que no contemplan las asimetrías de los niveles de desarrollo relativos entre ambos bloques, lo que fue resistido por el Mercosur.

El principal punto de conflicto, sostenido por la experiencia internacional, es que si el Acuerdo no incorpora elementos que permitan cerrar gradualmente las brechas de desarrollo¹, tendrá un impacto negativo sobre la estructura productiva, el nivel y la calidad de empleo y el desarrollo potencial del Mercosur.

Más allá de la cuestión arancelaria, un punto clave en la negociación es la intención de la UE de limitar la utilización de herramientas de política productiva e industrial, que son parte importante de la estrategia que permite justamente reducir dichas brechas. Se destacan cuestiones vinculadas a las compras públicas, la propiedad intelectual, normas técnicas, reglas de origen, el acceso al mercado de servicios, el tratamiento de las inversiones, entre otras cosas.

“Un acuerdo simétrico entre dos bloques asimétricos es un acuerdo asimétrico”

En los últimos meses el Mercosur (principalmente Argentina y Brasil) cedió al parecer en la mayoría de los puntos en los cuales había diferencias y se avanzó considerablemente en las negociaciones, ya que el objetivo principal –según lo manifestado por gobierno argentino- es otorgar una “señal de apertura” al mundo desarrollado, para, de esa manera, atraer inversiones extranjeras. La perspectiva de que ello suceda es, como mínimo, dudosa. Estas concesiones se otorgaron sin que la UE garantice siquiera los beneficios estáticos para el Mercosur como la apertura del mercado de carnes o bioetanol (uno de los principales productos que podría exportar el bloque).

Las autoridades oficiales, sobre todo del Mercosur, tienen como objetivo firmar el acuerdo a principios de 2018, previo a las elecciones en Brasil, luego de frustrarse las negociaciones a fines de este año. Según informaciones periodísticas, la resistencia de los países con fuerte peso agrícola de la UE (principalmente Francia) sería el principal escollo.

La discusión estructural que encierra las negociaciones del acuerdo es la estrategia de desarrollo productiva del Mercosur. Una apertura irrestricta que no permita desarrollar las capacidades productivas industriales y tecnológicas acumuladas por los principales países del bloque (Brasil y Argentina) reforzaría la presión hacia la primarización de la estructura productiva local. Esto implica una inserción internacional basada en la exportación de recursos naturales e importación de bienes manufacturados de alto valor agregado, lo que limita las posibilidades de desarrollar los sectores que generan empleo bien remunerado y de calidad. Múltiples estudios demuestran que el perfil de inserción internacional tiene una fuerte correlación con el grado de desarrollo, la sustentabilidad macroeconómica y la calidad de empleo.²

¹ En términos de negociaciones internacionales, esto implica la existencia de cláusulas de “trato especial y diferenciado” (TED) que otorguen beneficios de carácter gradual o permanente al bloque menos desarrollado.

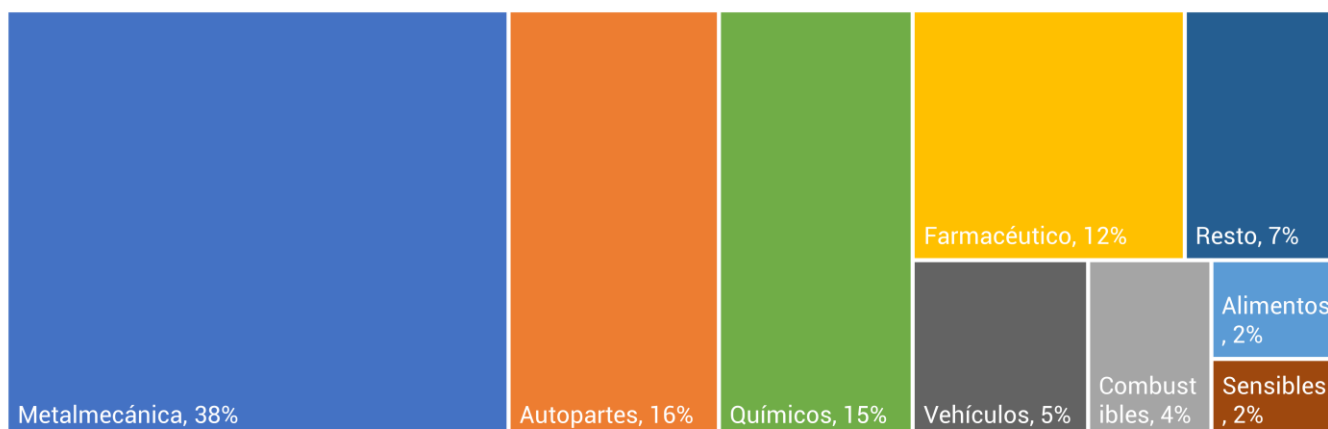
² Por motivo de extensión y alcance, el objetivo de este informe no es realizar una revisión bibliográfica al respecto. Sin embargo, vale la pena hacer referencia a trabajos como Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007 (“What you export matters”) o, a nivel local, Yoguel y Rivas, 2005 (“La importancia del patrón de especialización comercial en el desarrollo: algunas reflexiones desde la teoría”).

2. Situación Actual: ¿Qué se comercia con la UE?

La UE es un socio comercial de peso para Argentina. Entre 2015 y 2017, el 15% de las exportaciones se dirigieron a dicho bloque, promediando los USD 8.500 M anuales. En tanto, la UE representó el 17% de las importaciones en el mismo período, cercano a los USD 10.000 M anuales. Por lo tanto, la relación comercial ha sido constantemente deficitaria en los últimos años.

Importaciones: Las importaciones argentinas desde la UE están concentradas en sectores de alto valor agregado e intensivos en conocimiento. En efecto, las principales economías del continente europeo son potencias exportadoras en varios sectores en los cuales la industria local ha demostrado poseer capacidades y tiene tradición productiva, aunque con menores niveles de complejidad y productividad relativas. **La liberalización del comercio tendría un claro impacto negativo en las potencialidades de estos sectores de escalar en la cadena de valor y generar empleos de mayor calidad fronteras adentro.**

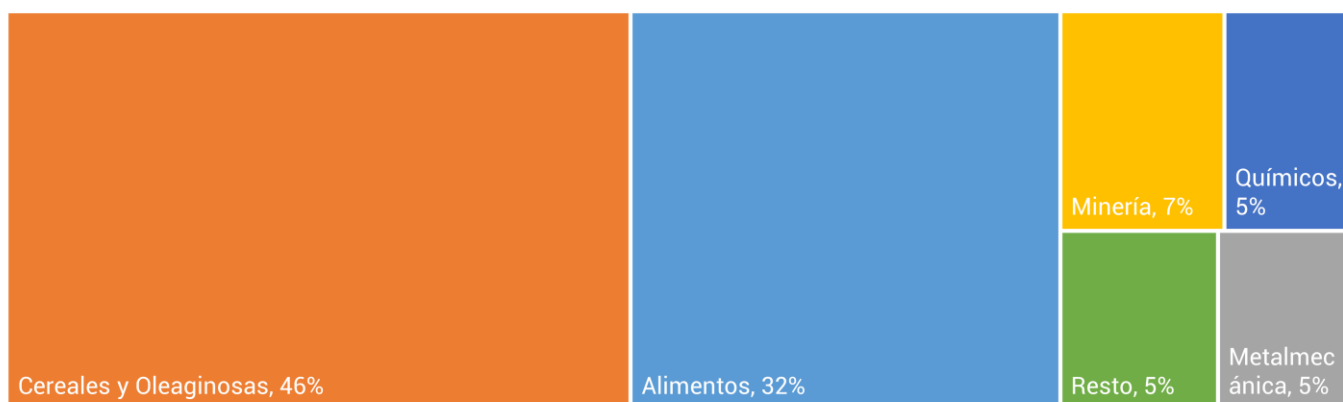
Importaciones Argentinas desde la Unión Europea - 2015 a 2017



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Exportaciones: El agro y los alimentos concentran buena parte del total de las ventas a la UE. Entre ellos, se destaca como principal producto de exportación los derivados de la soja, que representa el 37% de los envíos al bloque. En segundo orden, aparece el complejo alimenticio, destacándose los productos marítimos, la carne bovina, productos frutihortícolas (ej. limón), el maní y el vino. **Todo indica que, debido a las elevadas restricciones comerciales y subsidios a la producción agrícola que la UE mantendría a pesar de la firma del Acuerdo, las ganancias por mayores exportaciones serían exiguas.**

Exportaciones Argentinas a la Unión Europea - 2015 a 2017



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

3. Impacto en el Empleo

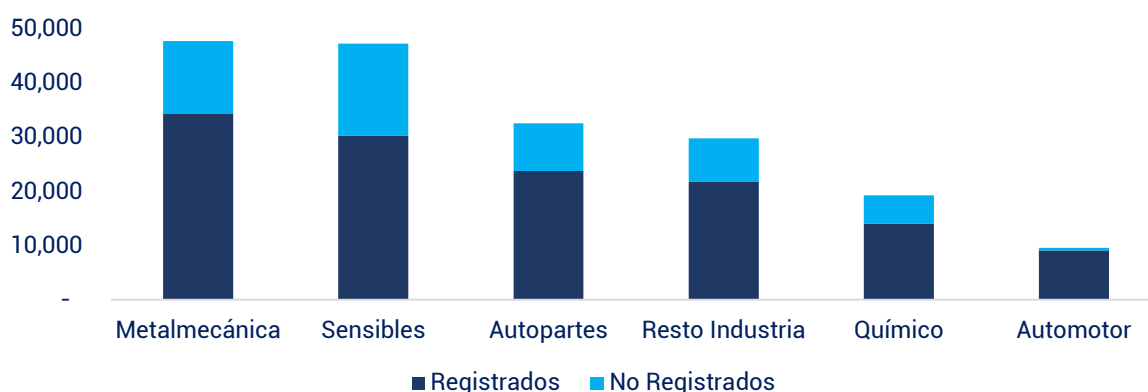
A continuación, se presentan los resultados de una metodología que cuantifica el impacto en el empleo de una reducción total de los aranceles de las importaciones provenientes de la UE. La metodología calcula la cantidad de puestos de trabajo se encuentran en riesgo en principales sectores industriales como consecuencia de la apertura del Mercosur, esto es, llevar a cero (0%) el Arancel Externo Común de los bienes de origen europeo.

El impacto es doble: por un lado, por el aumento de las importaciones directamente a la Argentina desplaza producción local. Por el otro, por el “desvío de comercio” de nuestros socios comerciales, es decir, el monto que Argentina dejará de exportar al resto de los integrantes del Mercosur (principalmente Brasil) por el abaratamiento relativo de los productos europeos en sus mercados.³ La metodología tiene en cuenta el precio relativo de las exportaciones de la UE en relación al precio local, la estructura arancelaria vigente (un mayor arancel inicial implica un mayor impacto por su abaratamiento relativo), el nivel tecnológico de los productos, las exportaciones a Brasil, entre otros parámetros. (Ver Anexo Metodológico).

Resultados:

- Se estima que 186.000 puestos de trabajo estarían en riesgo de perderse por el acuerdo. De ellos, 133.000 son registrados y 53.000 no registrados. Esto implica aproximadamente el 11% del empleo industrial de la actualidad.
- Los principales sectores afectados en términos absolutos serían la metalmecánica (48.000 puestos de trabajo asalariados), sensibles (calzado, textil, marroquinería, muebles - 47.000), autopartes (32.500), química (19.000) y automotor (9.500).

Empleo en Riesgo Acuerdo UE - Mercosur



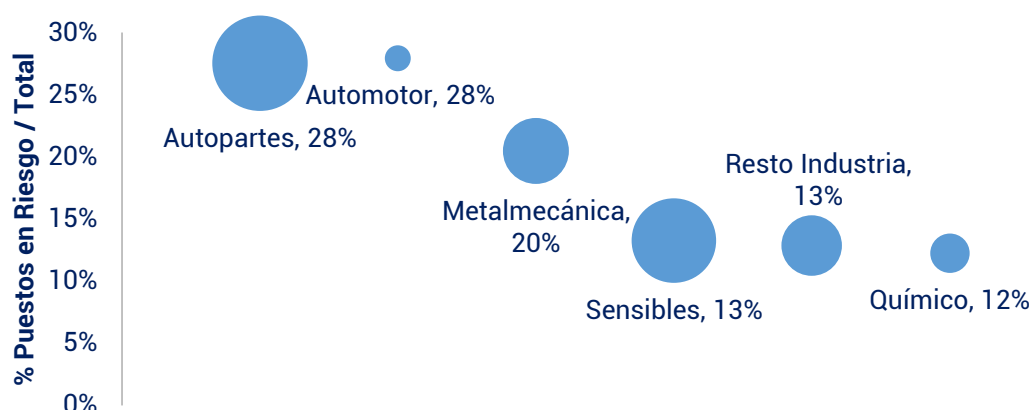
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Min. Trabajo y UN-Comtrade.

- En términos relativos, los sectores con un mayor porcentaje de empleos en riesgo son automotor (28% del empleo en riesgo), autopartes (28%) y metalmecánica (20%). Es decir, estos sectores, con larga tradición en el país y que suelen estar asociados a empleos de mayor calificación, se verían fuertemente desmembrados ante una apertura total frente a la UE.

³ Adicionalmente, existen sectores que podrían aumentar sus niveles de producción por la apertura del mercado europeo, sobre todo en el sector productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. Sin embargo, la existencia de cuotas restrictivas, de elevados niveles de subsidios como la Política Agrícola Común (PAC) – aproximadamente EUR 60.000 por año-, y otras barreras para-arancelarias limitan el acceso a dicho mercado. Por otro lado, en general, los sectores potencialmente beneficiados (por ej. biocombustibles) tienen un bajo coeficiente de empleo, por lo que podemos inferir que su impacto será reducido.

Porcentaje de empleos en riesgo por sector

-tamaño de bola = cantidad de empleos-



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Min. Trabajo y UN-Comtrade.

Sectores:

Metalmecánica: Este sector es, en base a los flujos de comercio de los últimos tiempos y las capacidades productivas de la UE - líder en varios de los rubros que componen dicho sector- uno de los que mayores riesgos posee frente a una apertura comercial.

Puestos de Trabajo en Riesgo - Metalmecánica

Rubro	Puestos de Trabajo en Riesgo	Porcentaje sobre el total
Resto Metalmecánica	21.500	22%
Bienes de Capital	14.500	20%
Línea Blanca	4.700	20%
Equipamiento Eléctrico	3.800	21%
Maquinaria Agrícola	2.500	14%
Equipamiento Médico	700	12%
Total	47.700	20%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Min. Trabajo y UN-Comtrade.

En términos de magnitud, las importaciones de productos como motores, bombas, compresores y válvulas representaron el 28% de las compras del rubro, con Italia como principal origen. En el subsector de Equipamiento Eléctrico –sobre todo seccionadores y tableros eléctricos- se destaca la participación de Alemania. Por su parte, si bien las importaciones de maquinaria agrícola representan un bajo monto actualmente de las compras al exterior desde la UE, el bloque muestra un elevado peso en el *share mundial* (18% Alemania y 8% Italia, respectivamente), por lo que existen riesgos potenciales sobre la producción local.

Adicionalmente, hacia dentro del sector metalmecánico se encuentra el sector de bienes de capital, que recibe en la literatura económica la calificación de "*industria industrializante*", esto es, que cuenta con la capacidad de difundir y catalizar el progreso tecnológico e incidir positivamente en la productividad del resto de la economía, codificando el saber tácito del proceso productivo. Por ello, las economías avanzadas suelen mostrar un elevado nivel de avance en este rubro. Una apertura que no contemple las capacidades locales sería profundamente regresiva en términos productivos.

Sensibles: Este sector, que engloba a textil, indumentaria, calzado, marroquinería, muebles, entre otros, sufriría un gran impacto debido a que la mayoría de los productos más expuestos tienen una

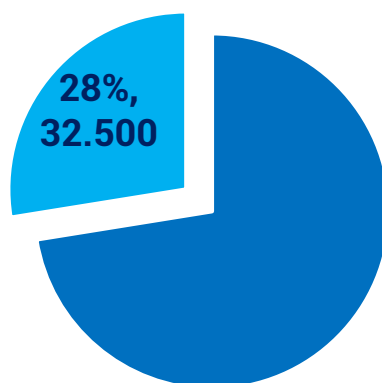
elevada protección arancelaria, cercana al 35%. Vale mencionar que el impacto se matiza porque el precio de exportación europeo en varios de los productos suele ser más elevado que el precio local. Sin embargo, el riesgo potencial es alto: a modo de ejemplo, la UE aún representa más del 50% de las exportaciones mundiales de calzado de cuero.

Un punto a destacar aquí es la negociación respecto a la cláusula de normas de origen, que establece reglas para determinar si un producto es originario del bloque para que tenga trato preferencial arancelario. Debido al proceso de deslocalización productiva, existen varios productos que son rotulados como fabricados en cierto país, pero que no cumple con las operaciones o umbrales de integración mínimas como para ser declarados originarios del mismo. Por lo tanto, si las normas de origen son laxas, este sector podría verse afectado por la entrada de productos exportados “made in” UE que son fabricados mayormente en países de mano de obra barata (i.e. China o Sudeste Asiático).

Autopartes: La UE representó alrededor de un tercio de las compras argentinas al exterior de autopartes en 2015-2017. Si bien las decisiones de compra de las terminales no responden proporcionalmente a variaciones de precios, sino que son relaciones a largo plazo en términos de Cadenas Globales de Valor (CGV), el acuerdo puede generar mayores incentivos a utilizar piezas importadas en la producción nacional o en el mercado de reposición por su abaratamiento.

En particular, se estima que el 28% del empleo total –o 32.500 puestos de trabajo- están en riesgos frente a una potencial reducción de los aranceles de importación a los productos de origen europeo.

Puestos de Trabajo en Riesgo Autopartismo



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Min. Trabajo y UN-Comtrade.

Químicos: Un punto a destacar es lo que sucede con la industria farmacéutica. El impacto por la quita de aranceles sería bajo, ya que los productos de importación no suelen tener protección arancelaria. De hecho, según las estimaciones, por este efecto estarían en riesgo un 6% de los puestos de trabajo del sector, una proporción menor que el resto de los sectores.

Sin embargo, uno de los principales capítulos de negociación corresponde a la propiedad intelectual. La UE busca, entre otras cosas, extender la duración de las patentes, lo que impactaría negativamente en el sector farmacéutico local (y en otros como agroquímicos) ya que en el país suelen producirse aquellos medicamentos cuyas patentes han caducado. Este impacto no está ponderado en el cálculo presentado, pero sería mucho más dañino que la reducción arancelaria en sí.

Anexo Metodológico

Los números presentados en el informe surgen de calcular cuál es el impacto de la variación de precios por la quita de aranceles en la producción y en el empleo local. La metodología es la siguiente:

Variación de precios: El cálculo surge de estimar el impacto de la variación de precios de los productos de origen europeo en el mercado regional, como consecuencia de la reducción arancelaria que implicaría la firma de un acuerdo de libre comercio. Se consideró una quita arancelaria total y de una sola vez.

Para ello, se obtuvieron los datos de comercio exterior de Argentina, Brasil (por considerarse el de mayor relevancia dentro del Mercosur) y los veintiocho países de la Unión Europea, como proxy de los precios de exportación e importación correspondientes.

$$\text{Variación de precios} = \frac{\text{Precio importación postquita aranceles}}{\text{Precio importación prequita aranceles}} - 1$$

Sensibilidades: Para calcular el impacto de la variación de precios se utilizaron diversas sensibilidades, entre ellas, el margen de diferencia inicial entre los precios (es decir, no es lo mismo un producto que sigue siendo más caro a pesar de la reducción arancelaria que uno que pasa a ser más barato luego de la misma), el contenido tecnológico del producto, el grado de inserción de la Unión Europea en el mercado regional, el índice de ventajas comparativas relevadas (Balassa Samuelson), entre otros.

$$IVCR = \frac{\text{Exportaciones Argentinas a la UE} - \text{Importaciones Argentinas desde la UE}}{\text{Exportaciones Argentinas a la UE} + \text{Importaciones Argentinas desde la UE}}$$

Desplazamiento: En base al abaratamiento relativo de los productos europeos, se calculó el desplazamiento de producción tanto en el mercado local como en el mercado brasileño de los productos fabricados localmente.

$$\begin{aligned} & \text{Impacto total en producción} \\ & = \text{Impacto en producción destinada al mercado local} \\ & + \text{Impacto en producción destinada a Brasil} \\ \text{Desplazamiento} & = \frac{\sum \text{Impacto total en producción para cada CIU}}{\text{Producción Local} + \text{Exportaciones Totales}} \end{aligned}$$

Empleo: Utilizando un traductor de posiciones arancelarias a CIU, se calculó el impacto en el empleo local en base a los datos del Ministerio de Trabajo (OEDE) para el empleo formal y la EPH para el empleo informal, suponiendo un impacto proporcional (mismo impacto en formales e informales).

Se estimó el impacto en empleo industrial en base a los años recesivos previos (elasticidad empleo-producto). Se evitó considerar el efecto *labour hoarding* ya que se calcula el impacto a largo plazo. Se ponderó la variación por el contenido tecnológico y el tamaño de empresa.

$$\% \text{ de trabajadores afectados} = \frac{\sum \text{Producción local en posiciones relevantes}}{\sum \text{Producción local en total del CIU}}$$