

9 de mayo de 2019

Las recientes tendencias proteccionistas en el ámbito comercial y su impacto sobre la Unión Europea

Francesca Viani

Resumen

En un intento de reequilibrar el comercio con China, la Administración de Estados Unidos decidió a principios de 2018 introducir una serie de medidas de carácter proteccionista que afectaban de forma particular a determinadas importaciones, lo que dio lugar a una escalada de tensiones comerciales con dicho país. Los nuevos aranceles han afectado a un porcentaje relevante de las exportaciones chinas dirigidas a Estados Unidos, pero han tenido un impacto hasta el momento solo marginal en el comercio de la Unión Europea (UE). Los efectos indirectos sobre las economías europeas a través de las cadenas globales de valor han sido limitados también. Sin embargo, posibles barreras tarifarias al sector del automóvil podrían elevar sustancialmente los flujos comerciales afectados.

Simulaciones realizadas con modelos econométricos confirman que las medidas arancelarias adoptadas hasta el momento tendrían efectos directos relativamente moderados sobre la actividad económica global y sobre los países de la UE. Con todo, las simulaciones también alertan de que la reducción de la confianza empresarial y la reacción desfavorable de los mercados financieros internacionales podrían actuar como amplificadores de dichos efectos adversos. Además, posibles futuros aranceles sobre el sector del automóvil podrían tener un impacto significativo sobre las economías europeas, en un sector que se enfrenta ya a retos importantes asociados al proceso de transformación estructural y tecnológica en el que se halla inmerso.

Palabras clave: proteccionismo, comercio global, aranceles, Unión Europea, China, sector automovilístico.

Códigos JEL: F01, F40, E50, E60.

LAS RECIENTES TENDENCIAS PROTECCIONISTAS EN EL ÁMBITO COMERCIAL Y SU IMPACTO SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

Este artículo ha sido elaborado por Francesca Viani, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

A comienzos de 2018, el Gobierno de Estados Unidos comenzó a concretar las amenazas de aumento de aranceles comerciales que habían figurado de forma destacada en el programa electoral del presidente Trump. La adopción de medidas de carácter proteccionista, en un principio dirigidas sobre todo a China, ha alimentado los temores de una guerra comercial y ha venido lastrando desde entonces el crecimiento del comercio mundial y las decisiones de inversión empresarial. Como argumenta D. Rodrik (2018), el potencial disruptivo de la iniciativa de la Administración Trump viene más determinado por su unilateralismo, que se despega claramente de las reglas al uso que encarna la Organización Mundial del Comercio (OMC), que por su importancia cuantitativa, ya que hasta el momento las acciones emprendidas son de una magnitud considerablemente inferior, por ejemplo, a la de las medidas comerciales negociadas en los años ochenta por la Administración Reagan.

Las subidas de aranceles adoptadas hasta el momento apenas afectan directamente al comercio de la UE, pero el deterioro de la confianza y el incremento de la incertidumbre sobre la economía global podrían tener efectos indirectos muy adversos en economías tan abiertas como las europeas. Solo una pequeña parte de las medidas decretadas por la Administración americana hasta el momento han estado dirigidas directamente a la Unión Europea (UE). Sin embargo, dichas tensiones tienen efectos adversos sobre los países europeos a través de las cadenas globales de valor, al reducir las exportaciones de insumos a Estados Unidos y a otros países afectados directamente. También el incremento de la incertidumbre, la pérdida de confianza de los inversores y las reacciones adversas de los mercados financieros afectarían a la economía de la UE a través de diferentes canales de transmisión. Por último, la eventual imposición de aranceles sobre el automóvil tendría efectos muy perniciosos para una industria muy importante en varios países de la UE.

Este artículo repasa las medias de proteccionismo comercial adoptadas por la Administración de Estados Unidos en 2018. A continuación, describe con mayor detalle las relaciones comerciales entre Estados Unidos y el área del euro, para terminar reseñando algunas simulaciones del impacto de dichas medidas, con un foco especial en el área del euro.

La política comercial de la Administración Trump

En 2018, la Administración Trump comenzó a concretar la agenda en materia de política comercial anunciada durante la campaña electoral. A pesar del énfasis en posibles medidas proteccionistas que caracterizó la campaña, durante el primer año de mandato del presidente (2017) no se adoptaron iniciativas significativas en este sentido, más allá de la retirada de Estados Unidos del Trans-Pacific Partnership (TPP), un tratado de libre comercio entre 12 economías situadas alrededor del Pacífico, y de la interrupción de las negociaciones comerciales con la UE en torno al Translatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), un acuerdo de libre comercio que se discutió bajo la Administración Obama. No obstante, a principios de 2018 la Administración estadounidense empezó a introducir una serie de medidas concretas que se detallan en el cuadro 1.

Las medidas adoptadas dieron lugar a represalias inmediatas por parte de las economías afectadas. Los aranceles impuestos en enero sobre las importaciones de paneles solares

Enero de 2018	Aranceles del 30% y del 50% a las importaciones de paneles solares y lavadoras
Marzo	Aranceles del 25% y del 10% a las importaciones de acero y aluminio; exención temporal de la UE, de México y de Canadá
	Represalias chinas sobre 3 mm USD de importaciones provenientes de Estados Unidos (en respuesta a los aranceles a los metales)
Mayo	Se inicia la investigación estadounidense sobre las importaciones de vehículos
Junio	Finaliza la exención temporal concedida a la UE, a México y a Canadá relativa a los aranceles a los metales
Junio/julio	La UE, México y Canadá adoptan medidas de represalia
Julio	Acuerdo comercial bilateral entre Estados Unidos y la UE
Julio/agosto	Aranceles del 25% sobre 50 mm USD de importaciones de bienes tecnológicos provenientes de China
	Represalias chinas sobre un valor equivalente de importaciones de Estados Unidos
Septiembre	Aranceles del 10% sobre 200 mm USD de importaciones provenientes de China
	Represalias chinas sobre 60 mm USD de importaciones de Estados Unidos
Diciembre	Tregua en la guerra comercial entre Estados Unidos y China
Febrero de 2019	Se concluye la investigación estadounidense sobre las importaciones de vehículos

FUENTE: Elaboración propia.

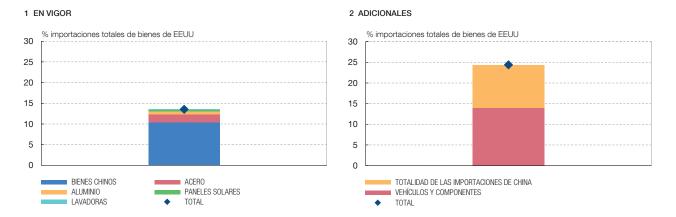
y lavadoras, así como las barreras tarifarias del 25 % y del 10 % sobre el acero y el aluminio adoptadas en marzo, tuvieron un carácter generalizado. Aunque la UE, México y Canadá obtuvieron una exención temporal de los aranceles a los metales, esta exención expiró en junio, lo que provocó la adopción por parte de estos países de medidas de represalia sobre un valor equivalente de exportaciones provenientes de Estados Unidos, medidas que ya habían adoptado anteriormente China, la India y Turquía.

La escalada de las tensiones con China aumentó el riesgo de una guerra comercial. En los meses sucesivos, a raíz de una investigación del representante comercial de Estados Unidos, que habría detectado la apropiación ilícita de tecnología estadounidense por parte de empresas chinas, la Administración norteamericana decidió imponer aranceles del 25 % sobre las importaciones de bienes tecnológicos provenientes del país asiático. La medida fue seguida de represalias chinas sobre productos estadounidenses por un valor equivalente. Finalmente, en septiembre, Estados Unidos introdujo aranceles adicionales del 10 % sobre flujos de importaciones provenientes del país asiático valorados en 200 mm de dólares, que también desencadenaron represalias.

Los nuevos aranceles afectan a un porcentaje relevante de las exportaciones dirigidas a Estados Unidos. Las medidas proteccionistas promovidas por la Administración Trump afectan a un porcentaje limitado, aunque material (13,6%), de sus importaciones (véase gráfico 1). Las más relevantes son las que conciernen a los bienes específicamente provenientes de China (10,4%), seguidas por las barreras a los metales (2,7%), mientras que los aranceles a paneles solares y lavadoras representan solo el 0,5 % de los flujos de importaciones¹. Desde la perspectiva de China, actualmente la mitad de las exportaciones a Estados Unidos está afectada por aranceles especiales (véase gráfico 2). Por sectores, las medidas más relevantes afectan a productos clave en las exportaciones de esta economía, como la maquinaria, los productos eléctricos y químicos, y los transportes, lo que eleva de manera notable las barreras arancelarias con respecto a las vigentes con

¹ Según Bown y Zhang (2019), el porcentaje de importaciones estadounidenses afectado por medidas proteccionistas impuestas por la presidencia Trump se reduciría al 11,2 %, al considerar solo los flujos de importación que no son objeto de medidas restrictivas anteriores a 2018. Los porcentajes relativos a los metales incluyen también los países exentos de aranceles cuyas exportaciones a Estados Unidos están sujetas a restricciones cuantitativas.

Las medidas proteccionistas impuestas por la Administración Trump cubren en la actualidad un porcentaje limitado de las importaciones de bienes de Estados Unidos, aunque posibles aranceles adicionales podrían elevar significativamente la cuota afectada.



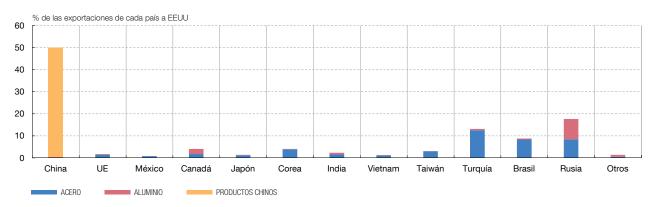
FUENTES: PIIE, US Census y elaboración propia.



EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS AFECTADAS POR MEDIDAS PROTECCIONISTAS

GRÁFICO 2

Las medidas proteccionistas estadounidenses afectan principalmente a las exportaciones chinas.



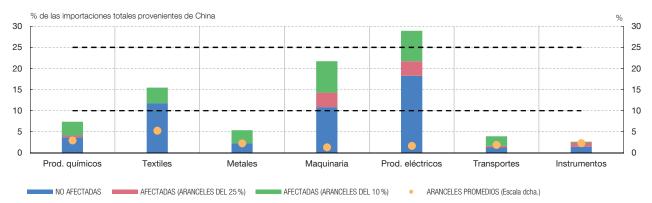
FUENTES: PIIE, US Census y elaboración propia.



anterioridad (véase gráfico 3). Otros países afectados por los aranceles estadounidenses son Rusia y Turquía, debido a la importancia de las exportaciones de acero y aluminio (un 17 % y un 13 % de sus exportaciones totales a Estados Unidos, respectivamente).

El impacto de las medidas de represalia sobre las exportaciones de Estados Unidos es, por el momento, limitado. Las represalias adoptadas por los socios comerciales de Estados Unidos atañen, por ahora, a una proporción limitada de sus exportaciones (9 % del total). Entre los productos más penalizados por los nuevos aranceles se encuentran las exportaciones a China de maquinaria y equipo eléctrico, instrumentos de precisión y productos químicos (véase gráfico 4). También se vieron afectadas, aunque en menor medida, las ventas de productos metálicos y de alimentos a Canadá, a México y a la UE. Las represalias sobre algunos productos agrícolas específicos, como la soja, fueron muy relevantes, lo que motivó la adopción de subsidios al sector agrícola por parte de Estados Unidos.

Los aranceles estadounidenses afectan a sectores clave del comercio bilateral con China, elevando sustancialmente las barreras tarifarias con respecto a las anteriores



FUENTES: PIIE, USITC, US Census, OMC y elaboración propia.

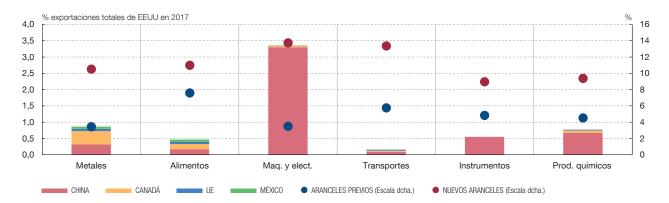
a Datos de 2017.



EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS AFECTADAS POR REPRESALIAS: SECTORES PRINCIPALES

GRÁFICO 4

Las represalias de los socios comerciales de Estados Unidos penalizan principalmente a los sectores de maquinaria y productos eléctricos, productos químicos, metales y alimentos.

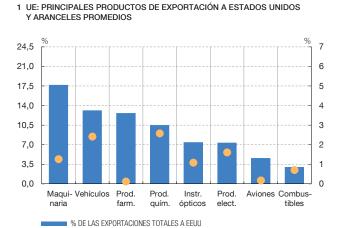


FUENTES: PIIE, USITC, OMC y elaboración propia.

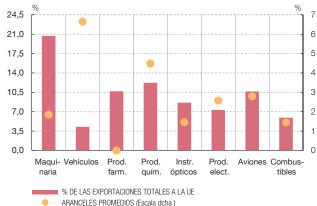


Si las negociaciones comerciales que iniciaron China y Estados Unidos en diciembre no llegan a buen término, el riesgo de una guerra comercial podría reavivarse. En diciembre de 2018, Estados Unidos y China firmaron una tregua temporal a la escalada proteccionista y comenzaron negociaciones para llegar a un acuerdo comercial que ponga fin a las tensiones bilaterales. En caso de no alcanzar un acuerdo. Estados Unidos ha amenazado con aumentar del 10 % actual al 25 % los aranceles sobre 200 mm de importaciones de bienes chinos, y con extender los aranceles a la totalidad de las importaciones provenientes del país asiático. También se encuentra sin resolver la investigación del Departamento de Comercio estadounidense sobre las importaciones de vehículos, cuyos resultados no se han hecho públicos todavía. Dichos resultados podrían resultar en aranceles a las importaciones

En algunas de las exportaciones bilaterales más relevantes, como maquinaria, vehículos, productos químicos o aviones, los exportadores estadounidenses a la UE se enfrentan a aranceles más elevados de los que se aplican en Estados Unidos a las empresas exportadoras europeas.







FUENTES: Eurostat, OMC y elaboración propia.

ARANCELES PROMEDIOS (Escala dcha.)

a Datos de 2017.

Descargar

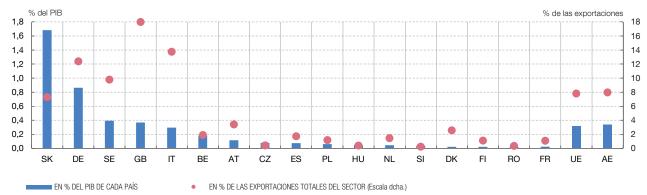
de vehículos y componentes, lo que podría tener un impacto significativo sobre las exportaciones europeas. Todo ello podría incrementar hasta un 38 % el porcentaje de las importaciones estadounidenses afectadas por las nuevas medidas proteccionistas (véase gráfico 1). Canadá y México -origen del 35 % y del 17 % de las importaciones estadounidenses de vehículos y componentes, respectivamente - podrían quedar exentos de estas medidas en virtud de la nueva versión del Tratado de Libre Comercio entre los tres países (el USMCA, según el nuevo acrónimo), firmado en noviembre, que protegería de eventuales barreras tarifarias al sector automovilístico. Aun así, todavía existe mucha incertidumbre en torno a la ratificación del USMCA por parte del Congreso estadounidense y en cuanto a la posibilidad de alcanzar un acuerdo bilateral con China.

Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y la UE

Estados Unidos y Europa mantienen vínculos comerciales muy estrechos. La UE constituye, en conjunto, el mayor mercado de exportación para los productos industriales de Estados Unidos, que a su vez representa el mayor mercado de exportación de la UE. Para esta última, son particularmente importantes las exportaciones de vehículos a Estados Unidos (el 13 % de las exportaciones totales a este país), mientras que para Estados Unidos resultan especialmente significativas las exportaciones de aviones a la UE (10,6 % del total) (véase gráfico 5). En algunos sectores, como los vehículos y la maquinaria, Estados Unidos tiene un déficit comercial bilateral notable.

La estructura arancelaria del comercio entre ambas áreas es muy desigual. Los aranceles de la UE a las importaciones de Estados Unidos llegan a ser bastante elevados para algunos productos concretos (véase gráfico 5), como los vehículos, los productos químicos y los aviones, argumento que ha venido utilizando la Administración estadounidense para defender la imposición de posibles medidas compensatorias.

En 2018, Estados Unidos y la UE acordaron avanzar hacia un área de libre comercio, lo que ha permitido establecer una tregua temporal. El acuerdo firmado en julio de 2018 Para algunos miembros de la UE, las exportaciones de vehículos y componentes a Estados Unidos constituyen un porcentaje significativo del PIB y de las exportaciones totales del sector, aunque las diferencias entre países son muy pronunciadas.



FUENTES: Eurostat y elaboración propia.

a Datos de 2017.



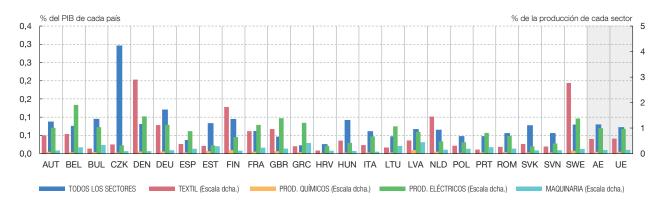
aspira a eliminar barreras arancelarias y no arancelarias, así como a prohibir los subsidios para los bienes industriales (excluidos los automóviles). Las dos áreas se comprometen, además, a trabajar conjuntamente con la OMC para resolver el problema de la apropiación de derechos de la propiedad intelectual (en referencia a China) y a no adoptar medidas proteccionistas mientras duren las negociaciones. La Comisión Europea aprobó oficialmente, en abril del año en curso, la apertura de las negociaciones con las autoridades estadounidenses para la creación del área de libre comercio. Entre los obstáculos que podrían dificultar la consecución de un acuerdo se encuentra, todavía, el requerimiento de Estados Unidos de que el área libre de aranceles incluya también los productos agrícolas, a lo que se opone la UE. Además, todavía está pendiente la publicación oficial de los resultados de la investigación sobre el sector automovilístico y la decisión que podría adoptar el Gobierno de Estados Unidos al respecto.

El impacto de las medidas en vigor y de una posible escalada proteccionista sobre la economías europeas

Hasta ahora, las medidas proteccionistas adoptadas por Estados Unidos han afectado directamente al comercio de la UE de manera solo marginal, pero persisten riesgos elevados en el sector del automóvil. Las medidas conciernen en particular a las exportaciones de acero y aluminio a Estados Unidos, que representan solo un 1,7 % de las exportaciones totales a Estados Unidos y un 0,3 % de las exportaciones totales extra-UE. Pero la imposición de aranceles al sector automovilístico elevaría la proporción de exportaciones a Estados Unidos afectadas por medidas proteccionistas al 14,7 % (un 2,9 % de las exportaciones totales de la UE). Como se ilustra en el gráfico 6, las exportaciones de vehículos y componentes dirigidas a Estados Unidos alcanzan un porcentaje relevante de las exportaciones totales del sector automovilístico en el Reino Unido, Italia y Alemania (18 %, 14 % y 12 %, respectivamente). En otros países, la relevancia es mucho menor. En el caso de España, las exportaciones de vehículos a Estados Unidos representan tan solo el 1,7 % de las exportaciones totales del sector.

Los efectos indirectos a través de las cadenas globales de valor también serían limitados. Los sectores de la economía china objeto de aranceles estadounidenses no incorporan un elevado contenido de valor añadido nacional. De hecho, las exportaciones chinas a Estados Unidos en estos sectores incorporan una elevada proporción de inputs provenientes de otros países, sobre todo de otras economías asiáticas, lo que puede

Las tensiones entre Estados Unidos y China tendrán, previsiblemente, un impacto indirecto (a través de las cadenas globales de valor) muy reducido sobre la UE y el área del euro, aunque ciertos países podrían verse más afectados a nivel sectorial.



FUENTES: TiVa. WEO. Eurostat v elaboración propia.

a Datos de 2015.



hacer que los efectos de los aranceles estadounidenses se extiendan también a estos países². El análisis realizado a partir de las cifras del comercio en valor añadido de la OCDE muestra que el valor añadido por la UE o el área del euro que contienen las exportaciones chinas a Estados Unidos es muy limitado, por debajo del 0,1 % del PIB (véase gráfico 7). Los sectores donde se aprecia una mayor participación son el textil o los productos eléctricos, para los cuales supone el 1 % y el 3 % de la producción total del sector, respectivamente3.

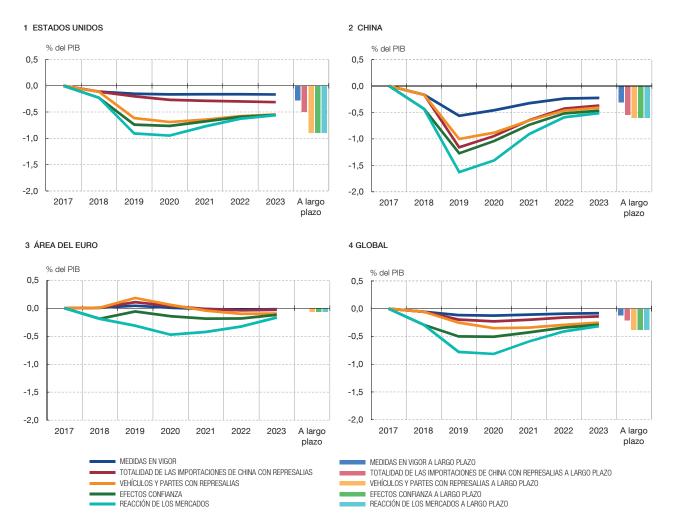
Las simulaciones realizadas sugieren que el impacto directo sobre la actividad económica global de las medidas arancelarias ya adoptadas sería moderado. Las simulaciones llevadas a cabo por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de su modelo global de equilibrio general [FMI (2018)] muestran que las medidas actualmente en vigor tendrían un impacto muy limitado sobre el PIB mundial, que implicaría una disminución del 0,11 % con respecto al escenario base de 2019 y del 0,12 % en el largo plazo, si bien los efectos en Estados Unidos y en China serían más pronunciados (véase gráfico 8). Aunque en el corto plazo las medidas actuales podrían aumentar levemente las exportaciones de las empresas europeas a Estados Unidos y a China en los sectores afectados por los aranceles bilaterales, el impacto sobre la actividad en el área del euro sería muy modesto (del 0,04 % en 2019) y se volvería prácticamente nulo en el largo plazo, una vez que los consumidores estadounidenses y chinos se hayan reorientado hacia bienes producidos en el ámbito nacional.

Una dinámica similar se produciría en el caso de que Estados Unidos extendiera los aranceles a la totalidad de las importaciones provenientes de China e impusiera barreras tarifarias del 25 % a las importaciones de vehículos y componentes seguidas de represalias por parte de los socios comerciales. En concreto, estas medidas implicarían un cierto

² Por ejemplo, en el sector de productos eléctricos, menos del 50 % del valor contenido en las exportaciones chinas a Estados Unidos se produce en el país asiático.

³ Del análisis a nivel desagregado se excluyen Irlanda, Malta y Luxemburgo por problemas de medición. Por lo que respecta al valor añadido contenido en las exportaciones estadounidenses a China, la contribución de los países de la UE es prácticamente nula, no llegando a superar el 0,02 % del PIB de cada economía ni del agregado.

Las medidas actualmente en vigor tendrán un impacto reducido sobre la actividad en las principales áreas. Una escalada de las tensiones podría afectar al crecimiento de forma más acusada, tanto a través del canal comercial como debido a la reacción de los mercados.



FUENTE: Fondo Monetario Internacional.

Descargar

aumento de la actividad en el área del euro en el corto plazo (del 0,18% en 2019 con respecto al escenario base), debido a la mayor demanda de vehículos y otros productos europeos por parte de los socios comerciales de Estados Unidos afectados, que reducirían las importaciones del país americano en represalia. En el largo plazo, el efecto sería ligeramente negativo, e implicaría una reducción del PIB del área del euro del 0,06 %.

La reducción de la confianza empresarial y la reacción desfavorable de los mercados financieros internacionales podrían aumentar significativamente los efectos adversos de las medidas adoptadas o anunciadas. El incremento de la incertidumbre sobre la confianza de los consumidores y de los inversores y sobre los mercados financieros amplificaría los efectos negativos de las medidas comerciales adoptadas, tanto a nivel global (-0,8 pp en 2020) como sobre las distintas economías. En el caso del área del euro, supondría un impacto negativo de magnitud reducida, incluso en el corto plazo.

Los aranceles sobre los automóviles podrían tener un impacto elevado en un sector que se enfrenta ya a retos importantes derivados de su transformación estructural y tecnológica. Barreras tarifarias estadounidenses a las importaciones de vehículos y componentes impactarían significativamente en la industria automovilística de varios países de la UE.



FUENTE: IFO Institute, Eurostat y elaboración propia.



Aunque se estime que el impacto de los aranceles actuales y de posibles medidas adicionales sobre el PIB agregado del área del euro es reducido, los efectos de eventuales restricciones a las importaciones de vehículos serían más acusados a nivel del sector y en algunos países específicos. Para investigar estos impactos, el análisis del IFO Institute [Felbermayr y Steininger (2019)] simula un arancel estadounidense del 25 % a las importaciones de vehículos y componentes provenientes de todos los socios comerciales en un modelo de comercio de equilibrio general que tiene en cuenta la estructura de la cadena de valor regional europea ligada a la producción de vehículos. Los resultados evidencian que, en el largo plazo, medidas proteccionistas estadounidenses a las importaciones de vehículos podrían reducir significativamente el valor añadido de la industria automovilística en varios países europeos (véase gráfico 9). Entre las economías más afectadas, se encontrarían Austria, Alemania y Hungría, donde el valor añadido por el sector automotriz se contraería, respectivamente, en un 6,9 %, un 4,7 % y un 4,5 %. Este porcentaje se situaría alrededor del 3 % para el conjunto de la UE, lo que indica un impacto significativo de los aranceles a los vehículos a nivel sectorial. En España, el efecto sería más limitado (1,7%), pues los vehículos constituyen un porcentaje significativo de las exportaciones totales de bienes (17,3%), pero las dirigidas a Estados Unidos solo representan una fracción limitada.

Comentario final

El área del euro no es, en principio, el foco principal de la política proteccionista comercial desarrollada por la Administración Trump, más centrada en China, ni se verá fuertemente afectada por las medidas aprobadas o, incluso, por las anunciadas hasta ahora. No obstante, el impacto de dichas medidas podría intensificarse si vinieran acompañadas de efectos sobre la incertidumbre y la confianza más acentuados. Por otra parte, la posible imposición de barreras arancelarias al sector del automóvil por parte de Estados Unidos podría tener efectos más adversos de los previstos a través de las cadenas de valor europeas y, en cualquier caso, afectaría severamente a algunos países del área.

Más allá de los impactos macroeconómicos inmediatos, el unilateralismo impuesto por la Administración Trump aleja el objetivo realmente crucial a la hora de encauzar adecuadamente las relaciones comerciales internacionales en el futuro. Ese objetivo no es otro que el de la adopción de unas reglas comunes que permitan adaptar las relaciones comerciales a la nueva realidad que se está configurando, no solo a raíz del incremento del peso de China en la economía mundial, sino también de los cambios tecnológicos y estructurales que se están operando en la producción y el intercambio de bienes y servicios a nivel global.

9.5.2019.

BIBLIOGRAFÍA

BOWN, C., e Y. ZHANG (2019). Measuring Trump's 2018 Trade Protection: Five Takeaways, PIIE.

FMI (2018). World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth, octubre.

FELBERMAYR, G., y M. STEININGER (2019). Effects of New US Auto Tariffs on German Exports, and on Industry Value Added Around the World, IFO Institute.

RODRIK, D. (2018). «Trump's Tariffs», The International Economy, invierno.