

Comercio electrónico transfronterizo: Desafíos para el MERCOSUR

Romina Gayá¹

Resumen ejecutivo

El comercio electrónico transfronterizo se encuentra en expansión a nivel global y ofrece importantes oportunidades, por lo cual muchos países buscan promoverlo. Si bien el *e-commerce* ha sido dinámico en el MERCOSUR y el bloque fue pionero en la negociación de este tema a nivel intrarregional, en la actualidad se encuentra rezagado respecto de muchos países, tanto en aspectos regulatorios como en el desarrollo del comercio electrónico internacional. En este contexto, el trabajo examina la situación a nivel global y en el MERCOSUR, para luego focalizarse en los principales retos que enfrenta el bloque para desarrollar el *e-commerce* transfronterizo.

Palabras clave: MERCOSUR, comercio electrónico transfronterizo, *e-commerce*.

¹ Consultora especializada en comercio internacional y economía del conocimiento. Investigadora asociada del IICE-USAL.

Índice

- Introducción 3
- 1. Panorama general del comercio electrónico 3
 - a. Definición y clasificaciones 3
 - b. Beneficios del comercio electrónico transfronterizo 4
 - c. Tendencias globales 5
- 2. El comercio electrónico en el MERCOSUR..... 7
 - a. Tendencias 7
 - b. Marco regulatorio 9
 - c. Retos para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo..... 11
- 3. Conclusiones 16
- Abreviaturas y siglas..... 17
- Citas y referencias 18

Introducción

Durante las últimas tres décadas, el comercio electrónico se expandió rápidamente a nivel mundial, impulsado por cambios tecnológicos y el surgimiento de nuevos modelos de negocios y hábitos de consumo. Aunque su participación en el total aún es baja, el *e-commerce* internacional también se encuentra en fuerte crecimiento y ofrece importantes oportunidades como mayor competencia, más opciones para el consumidor, posibilidad de expandir y diversificar exportaciones -especialmente de pequeñas y medianas empresas (PYMES)-, construcción de confianza y reputación internacional, incentivos a la transformación digital y mejora de la competitividad. En este contexto, muchos países buscan promover el *e-commerce* transfronterizo a través de acuerdos comerciales.

El comercio electrónico también se ha incrementado en los países del MERCOSUR y el bloque fue pionero en la inclusión del tema en su agenda de negociaciones desde mediados de los noventa. Sin embargo, hubo pocos avances concretos en materia de *e-commerce* transfronterizo y el MERCOSUR se encuentra rezagado respecto de muchos países, tanto en aspectos regulatorios como en la relevancia de estas transacciones. En este contexto, el objetivo de este trabajo es examinar los principales desafíos que enfrenta el MERCOSUR para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo.

La primera sección brinda un panorama general del comercio electrónico: presenta las principales definiciones y clasificaciones, analiza los beneficios del *e-commerce* transfronterizo y señala las tendencias más importantes a nivel global, con foco en las transacciones internacionales y su marco regulatorio. La segunda sección se concentra en el MERCOSUR y describe los rasgos más relevantes del comercio electrónico en el bloque, el marco regulatorio regional y los retos que se plantean para el desarrollo del *e-commerce* transfronterizo. Por último, en la tercera sección se presentan las conclusiones.

1. Panorama general del comercio electrónico

a. Definición y clasificaciones

El Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico de la Organización Mundial del Comercio (OMC) define al *e-commerce* como “la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos”. Debe mencionarse que se incluye en esta categoría a las transacciones a través de internet, aun cuando el pago y/o la entrega no se lleven a cabo en línea.

Las operaciones de comercio electrónico pueden realizarse de manera directa (ej. compañía que vende desde de su propio sitio web) o a través de plataformas generales o especializadas en algún rubro (ej. Amazon y Booking, respectivamente). Estas operaciones pueden involucrar a personas, firmas y gobiernos. El *e-commerce* es transfronterizo cuando el comprador y el prestador se encuentran en distintos países.

Tanto a nivel doméstico como internacional, es posible distinguir cinco tipos de transacciones según el tipo de actores que participan:

- *Business-to-business* (B2B): Operaciones entre empresas (ej. una compañía brasileña compra insumos a un proveedor ubicado en China, a través de Alibaba).
- *Business-to-consumer* (B2C): Venta por parte de firmas a consumidores finales (ej. una familia argentina contrata servicios de *streaming* de video a Netflix).
- *Consumer-to-consumer* (C2C): Transacciones entre particulares (ej. una persona en Paraguay vende su bicicleta a otra a través de Mercado Libre).
- *Business-to-government* (B2G): Provisión de bienes o servicios por parte de empresas a gobiernos (ej. una firma vende sus servicios al gobierno chileno a través de la plataforma Mercado Público).
- *Consumer-to-business* (C2B): Provisión de servicios -y menos frecuentemente bienes- por parte de individuos a empresas (ej. un programador uruguayo vende sus servicios a una empresa estadounidense a través de Freelancer.com).

b. Beneficios del comercio electrónico transfronterizo

El comercio electrónico en general y el internacional en particular pueden impactar positivamente sobre vendedores y consumidores y, consecuentemente, incrementar el bienestar agregado. A continuación, se describen algunos de sus principales beneficios.

El *e-commerce* transfronterizo reduce las barreras de entrada al mercado externo e incrementa la **competencia**. Por un lado, simplifica operaciones en distintas etapas del proceso de comercialización internacional, especialmente cuando las operaciones se llevan a cabo a través de plataformas que operan en varios países y proveen servicios integrales para la transacción (ej. publicidad y marketing digital, pago en línea, logística y distribución, entre otros). Esto permite a las empresas acceder con mayor facilidad a clientes en nuevos destinos y contribuye al **aumento y diversificación de exportaciones**, especialmente de PYMES (Campos & Gayá, 2017; CEPAL & CENPROMYPE, 2022).

Por otro lado, la posibilidad de comparar información y adquirir a empresas de cualquier lugar del mundo beneficia al consumidor, pues le permite conseguir con mayor facilidad una **mayor cantidad, calidad y variedad de bienes y servicios a menor precio** (Campos & Gayá, 2017; CEPAL & CENPROMYPE, 2022). En esta línea, el *e-commerce* transfronterizo B2B puede mejorar la **competitividad** al simplificar el acceso a proveedores internacionales. Asimismo, favorece la **transformación digital** de las PYMES mediante la implementación de nuevas tecnologías y modelos de negocios, lo cual contribuye a aumentar la eficiencia y mejorar su inserción internacional.

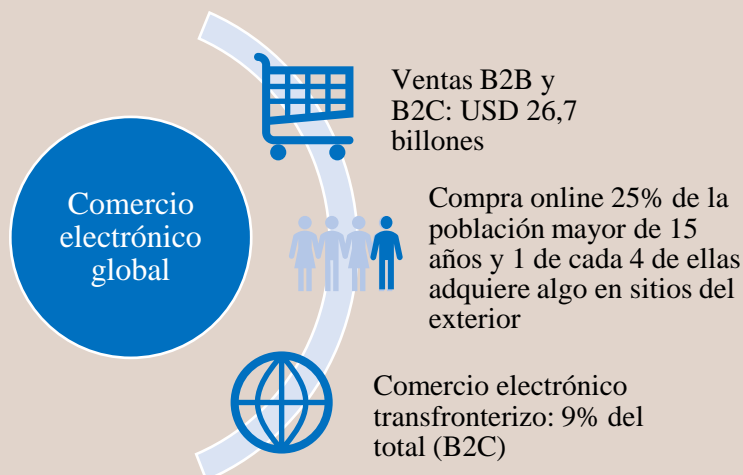
El comercio electrónico transfronterizo reduce los problemas de desconfianza que enfrentan las empresas -especialmente las PYMES- para internacionalizarse. Muchas plataformas proveen un entorno adecuado para la generación de **confianza** entre compradores y vendedores, facilitando que las firmas puedan forjar su **reputación**

internacional. Ejemplos de ello son las comunicaciones encriptadas, los sistemas de calificación y opinión de usuarios, las plataformas de pago seguro en línea que permiten concretar la operación sin compartir información sensible, la retención del pago al proveedor hasta la entrega del producto o prestación del servicio, etc.

c. Tendencias globales

Desde mediados de los años noventa, el comercio electrónico se expandió rápidamente a nivel mundial, impulsado por el desarrollo y rápida adopción de internet y el surgimiento de nuevos modelos de negocios y hábitos de consumo. Las **ventas globales** B2B y B2C alcanzaron USD 26,7 billones en 2019 y las operaciones entre empresas representaron 82% del total. Dos tercios de las transacciones de *e-commerce* se concentran en cinco países: Estados Unidos, Japón, China, República de Corea y Reino Unido (UNCTAD, 2021a).

Gráfico 1. Comercio electrónico a nivel mundial (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2021a).

Se estima que una de cada cuatro **personas** mayores de 15 años realizó compras a través de internet en 2019 a nivel global. Si bien aún no hay datos de 2020 y 2021 para todos los países, la información parcial indica un fuerte incremento en el marco de la pandemia de COVID-19, ya que las medidas de aislamiento dieron lugar a un uso más intensivo del comercio electrónico e incluso motivaron a muchos consumidores y vendedores a recurrir al *e-commerce* por primera vez (UNCTAD, 2021a).

Aunque no hay estadísticas detalladas sobre las transacciones internacionales B2B, los cálculos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) indican que el **comercio electrónico transfronterizo** B2C constituye apenas 9% del total (USD 440 mil millones, MM) y equivale a 2,3% de las exportaciones mundiales de bienes. Durante 2019, 25% de quienes compraron a través de internet realizaron al menos una transacción transfronteriza (UNCTAD, 2021a). Se destaca el

comercio electrónico internacional de productos de bajo volumen y peso, viajes y servicios y productos digitales como *streaming* de video y música, educación, videojuegos, etc.

Las medidas de aislamiento adoptadas durante la pandemia afectaron negativamente al comercio electrónico transfronterizo de mercancías y ciertos servicios como transporte y viajes, particularmente por las limitaciones al movimiento internacional de personas y las disrupciones en las cadenas de suministro. De todas maneras, ya a fines de 2020 la situación comenzó a normalizarse. Los servicios prestados digitalmente se vieron menos afectados por la pandemia e incluso en algunos casos (educación, videoconferencias, servicios de informática, ciertos rubros de entretenimiento, etc.)-aumentaron los flujos comerciales internacionales y mantienen su dinamismo (CEPAL, KAS & BID, 2021).

El desarrollo del comercio electrónico plantea desafíos en materia de **regulación** porque las características y modelos de negocios del *e-commerce* son distintos y evolucionan a mayor velocidad que el comercio tradicional. Es por ello que durante las últimas tres décadas muchos países han procurado mejorar el marco normativo para el comercio electrónico a través de legislación sobre ciberseguridad, privacidad y protección de los datos, competencia, protección al consumidor, propiedad intelectual e impuestos a la economía digital, entre otras (CEPAL-CENPROMYPE, 2022).

Sin embargo, esto no ha sido suficiente y ha planteado la necesidad de cooperación y acuerdos internacionales por dos motivos. Por un lado, la naturaleza del comercio electrónico dificulta que los Estados puedan alcanzar los objetivos de las normas más allá de las fronteras de un país (ej. protección de los datos personales de sus ciudadanos en el exterior). Por otro lado, los diferentes enfoques normativos nacionales pueden generar obstáculos para las empresas que operan en distintos mercados y crear barreras al comercio electrónico transfronterizo, en tanto que la regulación excesiva puede limitar la innovación (CEPAL-CENPROMYPE, 2022). Así, el *e-commerce* se encuentra en la agenda de la OMC desde los años noventa, aunque los progresos limitados en el ámbito multilateral² dieron lugar a que muchos **acuerdos comerciales regionales** (ACR) incorporaran compromisos específicos en materia de comercio electrónico.

² En 1998 se aprobó el Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico, el cual involucra a los consejos de bienes, servicios, propiedad intelectual y comercio y desarrollo. Durante casi dos décadas, los compromisos se limitaron a la decisión temporal -prorrogada cada 2 años- de no aplicar derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas. En 2017 más de 70 países acordaron iniciar trabajos exploratorios para negociar un acuerdo sobre comercio electrónico y en 2019 se suscribió una declaración conjunta con la intención de iniciar formalmente las tratativas. Dichas negociaciones comenzaron formalmente en 2021 con la participación de 86 países, entre ellos los cuatro del MERCOSUR. Los temas en discusión son protección del consumidor en línea, firma digital y autenticación electrónica, contratos electrónicos, transparencia, comercio sin papel, acceso abierto a internet, no aplicación de derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas, flujos transfronterizos de datos, localización de servidores, código fuente, ciberseguridad, facturación electrónica, entre otros (CEPAL & CENPROMYPE, 2022).

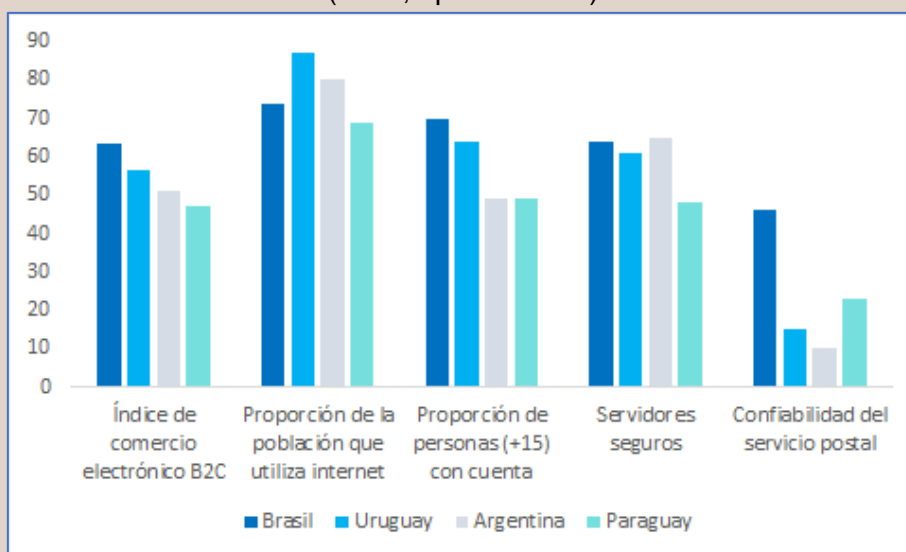
Si bien existen diferencias significativas en la cobertura y profundidad del tema en distintos ACR, en líneas generales se orientan a facilitar el desarrollo del *e-commerce* internacional mediante lineamientos comunes para la regulación interna con externalidades transfronterizas (ej. protección de datos personales) y compromisos específicos para evitar barreras al comercio (ej. prohibición de aplicar derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas). Incluso algunos acuerdos más recientes van más allá del *e-commerce* y plantean marcos integrales para el desarrollo de la economía digital.

2. El comercio electrónico en el MERCOSUR

a. Tendencias

No hay datos sobre las transacciones B2B en el MERCOSUR y la información sobre operaciones B2C proviene de diversas fuentes, por lo cual no es estrictamente comparable entre países. De acuerdo con UNCTAD (2021a), las **ventas B2C** sumaron USD 20 MM en Brasil (20º puesto a nivel mundial) y USD 8 MM en Argentina en 2019. Las compras en línea en el mercado interno también experimentaron un fuerte crecimiento durante la pandemia y ambos países se destacaron entre los de mayor dinamismo a nivel global. Algunas estimaciones privadas indican que en 2019 las ventas a través de internet en Uruguay habrían llegado a USD 3,4 MM (Ferreira, 2019). Según información de la Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico (CAPACE), las transacciones *online* ascendieron a USD 475 millones (M) en 2020 en Paraguay (58% más que el año anterior) (eCommerce Institute, 2022).

Gráfico 2. Países del MERCOSUR: Índice de Comercio Electrónico B2B (2020, óptimo = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2021b).

La **proporción de la población que realiza compras a través de internet** en el MERCOSUR varía significativamente entre países, aunque en todos los casos es

inferior a los niveles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³ (UNCTAD, 2021a). No obstante, la participación de los compradores en línea en la población es mayor a lo esperable según el índice de comercio electrónico B2C de UNCTAD (Gráfico 2). Este indicador evalúa el potencial del *e-commerce* a partir de cuatro componentes: proporción de la población que utiliza a internet, mayores de 15 años con cuenta bancaria, servidores seguros y confiabilidad del servicio postal. Brasil es el país mejor posicionado en términos de este indicador (puesto 62º en un *ranking* de 152 países), seguido por Uruguay (72º), Argentina (82º) y Paraguay (92º). En los cuatro miembros del MERCOSUR el mayor déficit corresponde a la confiabilidad del servicio postal (UNCTAD, 2021b). A pesar de ello, inversiones recientes de empresas ligadas al comercio electrónico están contribuyendo a ciertas mejoras en materia logística.

El MERCOSUR ha tenido un **ecosistema emprendedor** muy fértil en materia de comercio electrónico. Allí han surgido grandes empresas -entre ellas varios unicornios- vinculadas al comercio electrónico como *marketplaces*, pasarelas de pagos e incluso en algunos casos proveedores de otros servicios adicionales como publicidad, logística, servicios financieros etc. Se destacan Mercado Libre, OLX, Despegar (Argentina), B2W, Dafiti (Brasil), TiendaMía y Dlocal (Uruguay), entre otras.

Tal como sucede en muchos países, no hay información precisa sobre el **comercio electrónico transfronterizo** en el MERCOSUR. Las estadísticas corresponden principalmente a operaciones B2C y no son comparables pues provienen de diversas fuentes que utilizan distintas metodologías. De todas formas, los datos disponibles indican que el bloque tiene una participación marginal en el *e-commerce* internacional y que las compras al exterior son mucho más relevantes que las ventas externas en las transacciones electrónicas transfronterizas. No hay información relativa al comercio electrónico entre los socios.

En **Argentina**, 38% de las personas que realizaron compras B2C en 2021 adquirieron algo en el exterior, motivadas por la posibilidad de acceder a productos no disponibles en el mercado interno. Una encuesta de la Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE) indica que 42% de sus socios quiere vender a través de internet a clientes en el exterior y Brasil es el mercado que despierta mayor interés. Sin embargo, apenas 6% de las compañías relevadas lo hacen (principalmente a través de sus propios *marketplaces*). Las empresas señalan que las principales barreras para la exportación vía *e-commerce* son impositivas, logísticas y de información. Los rubros más relevantes en las ventas electrónicas al exterior son pasajes y turismo, indumentaria y educación (CACE, 2021).

El comercio electrónico transfronterizo en **Brasil** se incrementó 60% durante 2021 y representó 16,5% del *e-commerce* total B2C (aproximadamente USD 6,7 MM). Se estima que 68% de quienes compraron en línea ese año adquirieron algo en sitios del

³ OCDE: 63%, Uruguay: 46%, Brasil: 29%, Argentina: 15% y Paraguay: 12%. Datos de 2019. Fuente: UNCTAD (2021).

exterior (NielsenIQ Ebit, 2022). Durante 2018, las compras B2C desde **Paraguay** en sitios extranjeros ascendieron a USD 175 M y representaron 85% del total (CAPACE, 2019).

En **Uruguay**, 52% de quienes compraron en línea durante 2019 hicieron alguna adquisición en sitios del exterior⁴. En las compras B2C al resto del mundo sobresalen ropa, calzado y accesorios; viajes y turismo; electrónica; artículos para el hogar; y servicios de *streaming* (CEDU, 2019; 2020). Las estadísticas aduaneras indican que las compras en línea de mercancías al exterior por debajo del valor *de minimis*⁵ sumaron a USD 82 M en 2021 (valor anualizado a septiembre de ese año), registrando un incremento respecto de 2020 tanto en términos de valor como de volumen y cantidad de compradores. Más de 95% del total proviene de Estados Unidos (Carballo, Velasquez, & Volpe Martincus, 2022).

b. Marco regulatorio

El MERCOSUR fue pionero en América Latina en la negociación de temas vinculados al *e-commerce* en los años noventa. Al comienzo de este siglo, se creó un Grupo Ad Hoc Comercio Electrónico, que luego derivó en el Subgrupo de Trabajo (SGT) 13 y en 2017, en el Grupo Agenda Digital del Mercosur (GAD)⁶ (Pena, Gayá, & Svarzman, 2022). Durante todo este período, hubo algunos avances concretos como la normativa sobre derecho a la información del consumidor en las transacciones comerciales electrónicas (vigente desde 2012) y el acuerdo de reconocimiento mutuo de certificados de firma digital en el MERCOSUR (en vigencia para Argentina y Uruguay desde 2021).

Sin embargo, no se logró implementar normativa común sobre muchos otros temas, lo cual refleja dos tipos de problemas: la dificultad para alcanzar acuerdos entre los socios en cuestiones que han sido abordadas con distintos enfoques a nivel nacional y la falta de incorporación de los compromisos que fueron consensuados y firmados.

En efecto, mientras el resto del mundo avanzó en la suscripción de ACR con disposiciones sobre *e-commerce*, los únicos vigentes para países del MERCOSUR son los de Argentina, Brasil y Uruguay con Chile. El Acuerdo sobre Comercio Electrónico del MERCOSUR fue firmado recién en 2021 y aún no fue ratificado por los Estados partes. Este protocolo establece la no discriminación de las transacciones electrónicas, prohíbe establecer derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas, incluye disciplinas sobre autenticación y firmas digitales, protección del consumidor en línea y de datos personales, localización de servidores, correo electrónico no deseado, entre otros (Tabla 1).

⁴ Al igual que en otros países, en Uruguay esta proporción se redujo en el marco de la pandemia y fue de solo 26% durante 2020.

⁵ Desde 2012 existe un régimen que permite a los adultos realizar anualmente hasta tres compras de mercancías por un valor inferior a USD 200 y menos de 20kg sin pagar impuestos.

⁶ Dec. CMC 27/17.

Debe subrayarse que en muchos de los aspectos abordados no existen compromisos concretos, sino que los socios se limitan a reconocer la importancia de los temas, a cooperar y/o a hacer esfuerzos por alcanzar ciertos objetivos. Es por ello que el acuerdo del MERCOSUR resulta menos ambicioso en comparación con otros ACR que involucran a otros países latinoamericanos⁷. De todas maneras, el impulso al *e-commerce* transfronterizo ocupa un rol relevante entre las prioridades del GAD, el cual continúa tratando temas importantes para el comercio electrónico como el desarrollo de infraestructura digital y conectividad regional, ciberseguridad, firma digital y el establecimiento de una red regional con tecnología *blockchain* para facilitar el comercio (Pena, Gayá, & Svarzman, 2022).

Tabla 1. Acuerdo de Comercio Electrónico del MERCOSUR: Principales temas

Eje	Compromisos
Autenticación electrónica y firma digital	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de negar validez a firma por ser digital y de adoptar medidas que obstaculicen innecesariamente la autenticación electrónica. • Fomento al uso inoperable de firma digital. • Impulso a acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo de firma digital.
No aplicación de derechos aduaneros sobre transmisiones electrónicas	<ul style="list-style-type: none"> • No se aplicarán derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas entre países del MERCOSUR. • No impide la aplicación de otros impuestos, tasas o cargas.
Protección al consumidor en línea	<p>Se rige por reglamentación existente (Res. GMC 37/19) que establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligación de proveer información clara, suficiente y de fácil acceso sobre el proveedor, el producto / servicio y la transacción. • Consentimiento expreso y derecho a arrepentimiento. • Servicio de atención a reclamos. • Cooperación entre agencias nacionales de protección al consumidor.
Protección de datos personales	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzos para que normativa nacional garantice protección de información personal. • Intercambio de buenas prácticas. • Fomento de mecanismos de seguridad. • Compromiso de brindar protección adecuada a datos personales provenientes de otro país socio.
Transferencias transfronterizas de información y localización de servidores	<ul style="list-style-type: none"> • Cada parte mantendrá sus propios requisitos. • Compromiso de permitir transferencia de información para actividades comerciales y no exigir uso de servidores locales como condición para realizar negocios, aunque en ambos casos

⁷ Algunos de los acuerdos más ambiciosos en materia de comercio electrónico que involucran a países latinoamericanos son el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP) que involucra a 11 países entre los cuales se encuentran México, Perú y Chile (aunque para este último aún no está en vigor) y el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA, por sus siglas en inglés) entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur.

	se admiten excepciones amparadas en objetivos legítimos de política pública.
Spam	<ul style="list-style-type: none"> • Se procurará evitar que las empresas envíen comunicaciones comerciales no solicitadas. • Comunicaciones comerciales directas debidamente identificadas y con previsiones para que el usuario solicite baja.

Fuente: Elaboración propia en base a Dec. CMC 15/20.

c. Retos para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo

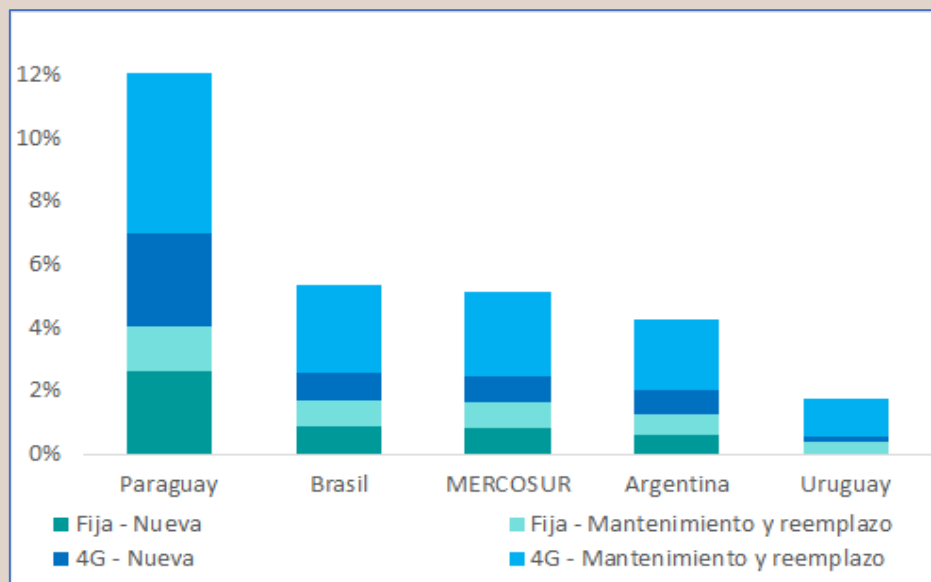
Más allá de la necesidad de avanzar en implementación del marco regulatorio común, existen diversos desafíos para el desarrollo del comercio electrónico, tanto a nivel del bloque como en cada uno de los países. A continuación, se detallan algunos de los más relevantes.

- **Conectividad:** El MERCOSUR se encuentran rezagado en materia de cobertura y calidad de conectividad en comparación con las economías desarrolladas y existen brechas en el acceso a internet entre áreas rurales y urbanas y entre distintos segmentos de la población y tamaño de empresas. Esto se vincula tanto a problemas de infraestructura como en acceso a dispositivos.

En el pilar de **infraestructura** del índice de desarrollo de banda ancha (IDBA)⁸, los países del MERCOSUR obtienen un puntaje de entre 3,6 (Paraguay) y 4,8 (Brasil) sobre un máximo de 8, en tanto que la media de la OCDE es de 6,1 puntos (García Zeballos, Iglesias Rodriguez, & Puig Gabarró, 2021). Este panorama pone en evidencia la necesidad de inversiones para mejorar la conectividad. Según las estimaciones de Brichetti et al. (2021), el MERCOSUR debería invertir USD 59 MM hasta 2030 para mantener y reemplazar activos existentes y garantizar el acceso a banda ancha fija y redes móviles 4G con niveles de cobertura similares a los de la OCDE. Las necesidades de financiamiento para ese período en cada país equivalen a 5,2% del producto bruto interno (PBI) regional de 2021, aunque con diferencias significativas entre países (Gráfico 3).

⁸ Dicho pilar incluye la cobertura de las redes 4G, la disponibilidad de servidores seguros por habitante, los hogares con computadora personal, las líneas de banda ancha fija, móvil y con acceso a fibra óptica, la velocidad media de acceso de banda ancha fija, móvil y 4G, y la existencia de puntos de intercambio (IXP).

Gráfico 3. Necesidades de financiamiento en materia de infraestructura de conectividad para 2021-2030 (como % del PIB de 2021)



Fuente: Elaboración propia con estimaciones de necesidades de inversión de Bachetti et al. (2021) y PIB de 2021 de FMI.

Las dificultades de **acceso a dispositivos** electrónicos se vincula a los precios elevados que existen en gran parte del MERCOSUR. La eliminación de barreras a las importaciones (como los aranceles que gravan a los teléfonos celulares y computadoras en Brasil y las licencias no automáticas que afectan a los periféricos en Argentina) podrían contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la conectividad necesaria para el comercio electrónico transfronterizo.

- **Habilidades:** La escasez de habilidades digitales y otras competencias vinculadas al comercio electrónico (ej. conocimiento de modelos de negocios, aplicación de tecnologías y uso de plataformas) condiciona tanto la capacidad de las firmas de vender a través de internet como la de los consumidores para realizar compras en línea. Por consiguiente, se requieren esfuerzos para fortalecer estas capacidades tanto a nivel de individuos como de empresas. También es necesario poner énfasis en reducir las brechas que existen entre PYMES y grandes compañías, así como entre la población de menores y mayores ingresos y/o entre personas mayores y jóvenes (CEPAL-CENPROMYPE, 2022).

- **Información:** En línea con lo anterior, a los problemas de información que enfrentan las PYMES a la hora de exportar, se suman dificultades adicionales cuando se trata de hacerlo vía *e-commerce*. Ejemplos de ello son la necesidad de comprender el funcionamiento de la logística específica del comercio electrónico (sistemas de entrega, devoluciones de producto, regulación y funcionamiento aduanero para pequeños envíos), el manejo de inventarios, los métodos de pago más adecuados, la gestión de cobros transfronterizos (Suominem, 2017), el tratamiento impositivo, la normativa sobre

protección del consumidor en línea, los requisitos sobre protección de datos personales, etc. Las iniciativas de promoción del comercio electrónico deben contemplar la facilitación del acceso a la información y la capacitación de las PYMES en estos temas.

En el caso de los consumidores, los problemas de información se relacionan con el temor a no poder reclamar en caso que haya un problema con el producto o servicio, entrega o pago. Dado que el MERCOSUR cuenta con normativa vigente que busca garantizar la protección del consumidor en el comercio electrónico, se requiere una mayor difusión para sensibilizar a los usuarios.

- **Logística:** La logística del comercio electrónico transfronterizo de mercancías involucra el traslado desde el depósito de la empresa en el país de origen hasta el domicilio del comprador en el país de destino. Esto incluye tanto transporte local e internacional, como el paso por aduanas, depósitos y centros de distribución locales y en el exterior (y el circuito inverso en caso que el consumidor necesite devolver el producto). Consiguientemente, los plazos de entrega pueden ser muy extensos cuando a los tiempos del transporte internacional se agregan demoras burocráticas innecesarias, en particular en el ámbito aduanero (Rocha, 2022). Una encuesta realizada a nivel internacional por Accenture (2019), indica que las empresas consideran que la logística y envío de los productos es la barrera de mayor relevancia para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo, en tanto que recibir lo comprado en tiempo y forma es la principal preocupación de los consumidores. En el caso de ítems de bajo valor, el costo de envío puede resultar muy elevado con relación al precio del producto.

Tal como se mencionó previamente, hay deficiencias en materia logística que deben ser atendidas por los países del MERCOSUR tanto a nivel interno como regional: existen problemas de confiabilidad del sistema postal, altos costos de transporte (derivados no solamente de la lejanía respecto de los principales mercados, sino también de cuestiones regulatorias y problemas de infraestructura) y procedimientos aduaneros que obstaculizan el comercio electrónico. Sin embargo, la situación es heterogénea entre los países miembros y durante los últimos años se produjeron importantes mejoras en materia logística relacionada. Cabe destacar el caso de Brasil donde las alianzas entre los servicios postales locales y operadores internacionales permitieron reducir los plazos de entrega en las operaciones de comercio electrónico transfronterizo. Asimismo, compañías de *e-commerce* como Mercado Libre, AliExpress, Amazon y Wish han realizado inversiones significativas en la mejora de sus redes logísticas (Rocha, 2022).

- **Facilitación del comercio:** La simplificación, la armonización y la automatización de los procedimientos que se aplican al comercio internacional -especialmente los requisitos sobre exportación, importación y tránsito internacional- son claves para el desarrollo del comercio internacional en general y del *e-commerce* transfronterizo en particular (Gamboa-Alder, 2021). Si bien los países del MERCOSUR forman parte del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, existe amplio margen para mejorar en este sentido en temas como transparencia, automatización de procedimientos,

despacho de mercancías y cooperación aduanera, tanto a nivel intrazona como extrazona.

Debe subrayarse también que los regímenes generales de exportación e importación no siempre resultan adecuados para el *e-commerce* transfronterizo de mercancías. Esto se debe a que muchas de estas transacciones involucran pequeños volúmenes⁹ de bajo valor y las PYMES suelen tener menor conocimiento de la regulación y los procesos aduaneros, lo cual limita sus exportaciones.

Los países del MERCOSUR han implementado distintos esquemas para facilitar operaciones pequeñas de comercio transfronterizo. Los programas de exportaciones simplificadas de Brasil y Uruguay ya llevan muchos años en vigor y han arrojado resultados muy positivos (Giordano, 2017), en tanto que los de Argentina y Paraguay son más recientes y aún presentan dificultades. En algunos casos, también persisten barreras burocráticas e impositivas que limitan los regímenes de pequeñas importaciones¹⁰. La mejora de estos programas, la reducción de obstáculos innecesarios, el intercambio de buenas prácticas y la coordinación de los sistemas nacionales al interior del MERCOSUR resultan esenciales para el desarrollo del comercio electrónico entre los socios.

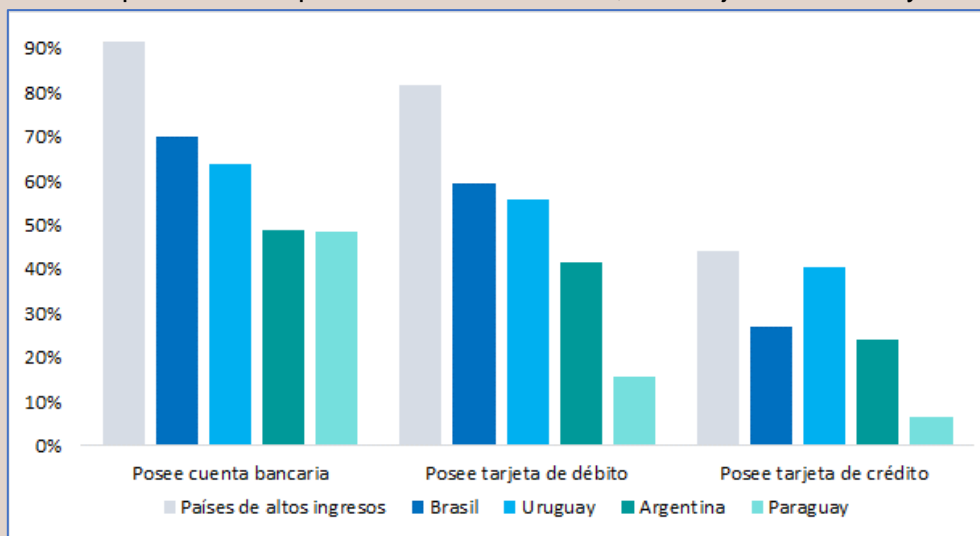
- **Inclusión financiera y pagos internacionales:** La informalidad y las limitaciones en materia de educación financiera se traducen en bajos niveles de bancarización de la población y de adopción de medios de pago digitales por parte de las PYMES.

Aunque se observan mejoras relacionadas con el desarrollo de medios de pago digitales bancarios y no bancarios (ej. Mercado Pago, Pix) que facilitan el desarrollo del comercio electrónico doméstico, persisten numerosas barreras a los pagos internacionales. Por ejemplo, los costos de las transferencias internacionales son muy elevados, hay países que limitan los pagos transfronterizos a través de controles de cambios e impuestos (Argentina) y otros no están habilitados recibir pagos desde el exterior a través de las principales plataformas de pago debido a políticas de las empresas (ej. PayPal en Paraguay). Asimismo, en el MERCOSUR no solamente hay una baja penetración de las tarjetas de crédito, sino que además la mayoría de ellas solo pueden ser utilizadas en el mercado interno debido a que las tarjetas internacionales tienen costos más elevados y los requisitos para acceder a ellas son más estrictos (ej. apenas 20% de las tarjetas de crédito en Brasil se encuentran habilitadas para hacer pagos internacionales) (Gayá, 2022).

⁹ Los paquetes de menos de 1kg representan 72% del comercio electrónico transfronterizo (Accenture, 2019).

¹⁰ Por ejemplo, los umbrales *de minimis* para envíos postales en Argentina y Brasil son de apenas USD 50, muy por debajo de los de muchos países de la región (Ocampo, 2021)

Gráfico 4. Proporción de la población ^{a/} bancarizada, con tarjeta de débito y de crédito



Nota: ^{a/} Mayores de 15 años. Fuente: Elaboración propia con datos de Global Findex database (2017).

En este contexto, no solamente resulta clave promover la inclusión financiera -lo cual conlleva numerosos beneficios más allá del impulso al comercio electrónico-, sino también eliminar las barreras innecesarias a los pagos transfronterizos y desarrollar un sistema regional de pagos digitales completamente interoperable (CEPAL & CENPROMYPE, 2022) (CEPAL, 2022).

- Eliminación de obstáculos al comercio de servicios prestados digitalmente:** Por un lado, el *e-commerce* de servicios enfrenta grandes restricciones vinculadas al tratamiento tributario que reciben en el país de destino (generalmente impuesto a la renta, pero algunos países como Brasil también se aplican otros tributos). Cuando esas transacciones también están gravadas en el país de origen pueden generarse situaciones de doble imposición. Esta problemática afecta principalmente a los exportadores de Argentina y Brasil. Cabe destacar que muchos países -entre ellos los del MERCOSUR- durante los últimos años también han incrementado los gravámenes que afectan a los servicios prestados digitalmente desde el exterior.

Por otro lado, el MERCOSUR también ha registrado escasos avances en la eliminación de las restricciones al comercio de servicios entre los socios, e incluso muchos de los compromisos acordados nunca entraron en vigor por no haber sido internalizados por los socios. Si bien existen barreras en los cuatro países, se destaca el caso de Brasil pues ha asumido pocos compromisos en materia de acceso mercados y trato nacional para el suministro transfronterizo de servicios, lo cual le permite aplicar medidas como limitaciones a la participación de proveedores extranjeros, exigir presencia comercial y asociación con socios locales para prestar ciertos servicios y brindar mejor tratamiento a los proveedores nacionales respecto de los extranjeros. Otras limitaciones al *e-commerce* internacional de servicios son los ya mencionados controles de capitales que existen en Argentina e impactan tanto sobre exportaciones como importaciones.

- **Medición del e-commerce transfronterizo:** Tal como sucede en muchos países, en el MERCOSUR no existe información completa, detallada y comparable sobre comercio electrónico, particularmente en el ámbito transfronterizo. La planificación de negocios por parte de las empresas y la formulación y monitoreo de políticas públicas por parte de los Estados requieren información confiable para tomar decisiones basadas en evidencia. Es por ello que resulta fundamental profundizar los esfuerzos para mejorar la medición de las transacciones electrónicas transfronterizas tanto en el MERCOSUR como en otros foros internacionales (ej. G20).

3. Conclusiones

El comercio electrónico transfronterizo se encuentra en expansión a nivel global y ofrece importantes oportunidades para aumentar la competencia, brindar más opciones a consumidores consumidor, expandir y diversificar exportaciones de PYMES, construir confianza y forjar reputación internacional, impulsar la transformación digital y mejorar de la competitividad. Por ese motivo, muchos países buscan promover el *e-commerce* internacional a partir de la eliminación de barreras y armonización regulatoria mediante acuerdos de libre comercio.

Si bien el comercio electrónico ha sido dinámico en el MERCOSUR y el bloque fue pionero en la negociación de estos temas a nivel intrarregional, no se lograron avances significativos y las transacciones transfronterizas -en particular las exportaciones- aún se encuentran por debajo de su potencial.

Para aprovechar los beneficios que el *e-commerce* internacional ofrece a consumidores y empresas, es necesario que los países del MERCOSUR encaren una serie de desafíos en materia de infraestructura y logística, desarrollo de habilidades, facilitación del comercio, inclusión financiera, pagos internacionales, eliminación de otras barreras al *e-commerce* de bienes y servicios prestados digitalmente y generación y difusión de información. Aunque estos retos varían entre países y requieren acciones a nivel nacional, también deben ser abordados en el marco del proceso de integración regional a partir de la implementación del Acuerdo de Comercio Electrónico del MERCOSUR, así como mediante la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

Abreviaturas y siglas

ACR	Acuerdos comerciales regionales
B2B	<i>Business-to-business</i>
B2C	<i>Business-to-consumer</i>
Dec. CMC	Decisión del Consejo Mercado Común
GAD	Grupo Agenda Digital
M	Millones
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MM	Miles de millones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USD	Dólares estadounidenses

Citas y referencias

Accenture. (2019). *Cross border. The disruptive frontier*. Accenture.

Brichetti, J. P., Mastronardi, L., Rivas Amiassorho, M. E., Serebrisky, T., & Solís, B. (2021). *La brecha de infraestructura de América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0003759>

CACE. (2021). *Estudio Anual de Comercio Electrónico 2021*. Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE).

Campos, R., & Gayá, R. (2017). *Comercio electrónico transfronterizo en América Latina y el Caribe*. Mimeo.

CAPACE. (2019). *Buen crecimiento del comercio electrónico*. Asunción: Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico (CAPACE).

CAPACE. (2020). *Las ventas online se consolidan y ganan protagonismo en el mercado*. Asunción: Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico (CAPACE).

Carballo, J., Velasquez, S., & Volpe Martincus, C. (2022). *A Year and a Half into the Pandemic: How Did Cross-Border E-Commerce Evolve?* Washington: Inter-American Development Bank (IDB).

CEDU. (2019). *Tendencias de consumo digital*. Cámara de Economía Digital del Uruguay (CEDU).

CEDU. (2020). *Tendencias del consumo digital*. Cámara de la Economía Digital del Uruguay (CEDU).

CEPAL & CENPROMYPE. (2022). *Desarrollo de capacidades estratégicas sobre políticas públicas para el fomento del comercio electrónico*. CEPAL & CENPROMYPE.

CEPAL. (2022). *Oportunidades y retos para las mipymes de LAC en e-commerce transfronterizo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, KAS & BID. (2021). *Recuperación económica tras la pandemia COVID-19. Empoderar a América Latina y el Caribe para un mejor aprovechamiento del comercio electrónico y digital*. Panamá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0003436>

CEPAL-CENPROMYPE. (2022). *Desarrollo de capacidades estratégicas sobre políticas públicas para el fomento del comercio electrónico*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Centro para la Promoción

de la Micro y Pequeña Empresa (CENPROMYPE) del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

eCommerce Institute. (2022). *El eCommerce Institute y la Capace presentan documental sobre la evolución del Digital Commerce en Paraguay*. eCommerce Institute.

Ferreira, D. (6 de Diciembre de 2019). El e-commerce local cotiza alto: vale US\$ 3.420 millones en 2019. *El País*. Obtenido de <https://www.elpais.com.uy/el-empresario/commerce-local-cotiza-alto-vale-us-millones.html>

Gamboa-Alder, A. (2021). Normas y medidas de facilitación del comercio electrónico y el AFC. *Curso Virtual BID-INTAL sobre el comercio electrónico para los países del MERCOSUR*. BID-INTAL.

García Zeballos, A., Iglesias Rodríguez, E., & Puig Gabarró, P. (2021). *Informe anual del Índice de Desarrollo de Banda Ancha 2020*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0003337>

Gayá, R. (2022). *The payment landscape of B2C e-commerce marketplaces in Latin America and the Caribbean*. Mimeo.

Giordano, P. (. (2017). *Monitor de Comercio e Integración 2017. Más allá de la recuperación. La competencia por los mercados en la era digital*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

NielsenIQ Ebit. (2022). *Webshoppers 45th Edition*. NielsenIQ Ebit.

Ocampo, T. (2021). *¿Cómo exportar exitosamente? Curso Virtual BID-INTAL sobre el comercio electrónico para los países del MERCOSUR*. BID-INTAL.

Pena, C., Gayá, R., & Svarzman, G. (2022). *Informe MERCOSUR 2022*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

Rocha, S. (2022). *The state of cross-border e-commerce in Brazil in 2022*. Americas Market Intelligence (AMI). Obtenido de <https://americasmi.com/insights/cross-border-ecommerce-brazil/>

Suominen, K. (2017). *Aceleración del Comercio Digital en América Latina y el Caribe*. Usina Digital de América Latina.

UNCTAD. (2021a). *Estimates of global e-commerce 2019 and preliminary assessment of COVID-19 impact on online retail 2020*. Ginebra: United Nations Publishing.

UNCTAD. (2021b). *The UNCTAD B2C e-commerce index 2020, Spotlight on Latin America and the Caribbean*. Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).