BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 345

ISSN: 0497-0292

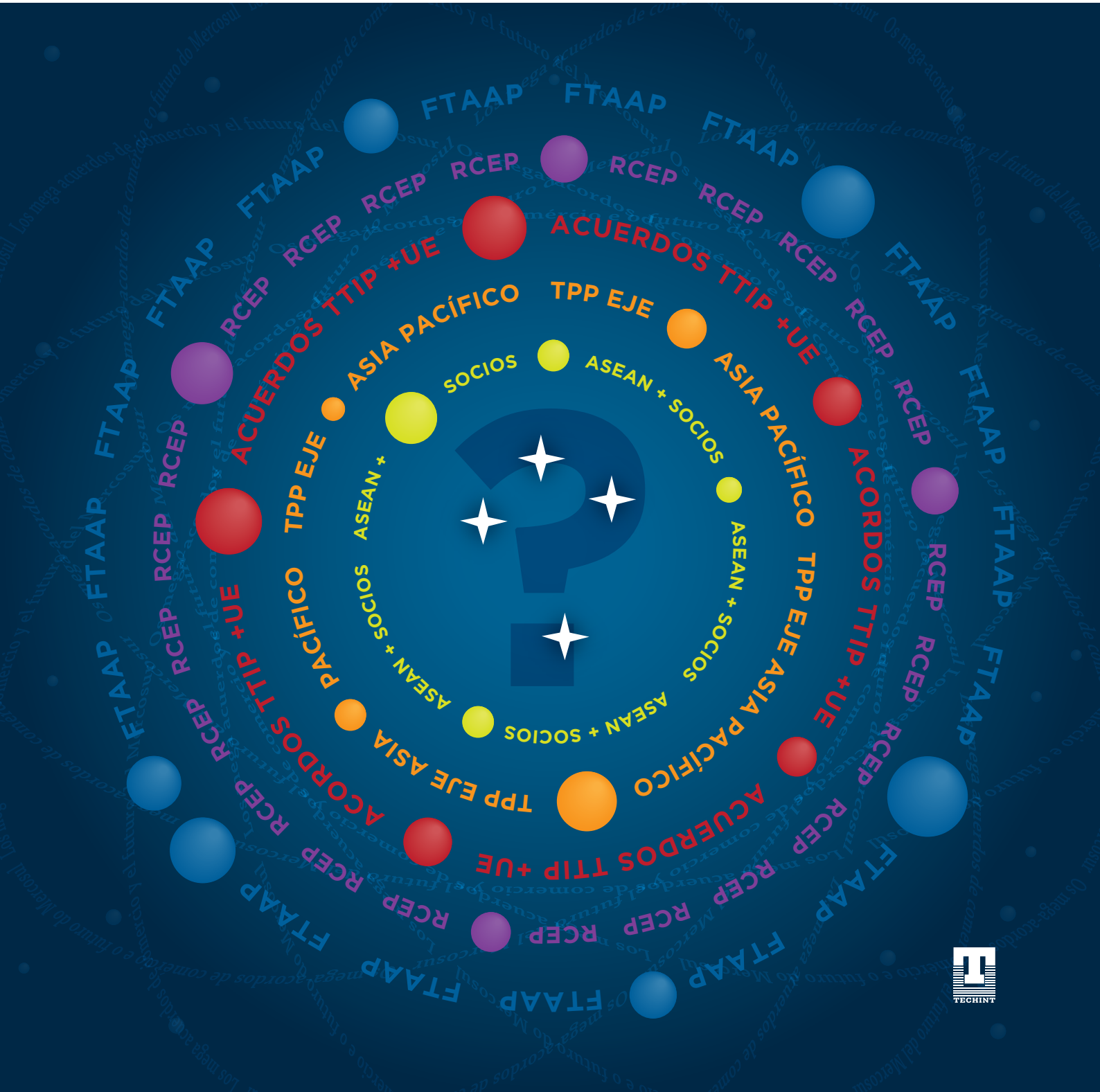
NOV 2014

1ER SEMINARIO DEL BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT EN BRASIL

Los mega acuerdos de comercio y el futuro del Mercosur

1RO SEMINÁRIO DO BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT NO BRASIL

Os mega-acordos de comércio e o futuro do Mercosul



DIRECTOR RESPONSABLE
Guillermo Horacio Hang

COMITÉ EDITORIAL
Guillermo Horacio Hang
Luis Betnaza
Carlos Franck
Pierluigi Molajoni
Susana Szapiro

CONSEJO ACADÉMICO ASESOR
Patrizio Bianchi
Vicente Donato
Jorge Forteza
Bernardo Kosacoff
Beatriz Nofal
Fabrizio Onida
Jaime Serra Puche
José María Fanelli

El Boletín Informativo Techint es una iniciativa de la Organización Techint cuya finalidad es el fomento de la actividad industrial en América Latina a través de la información, el análisis, la discusión, de los temas que están relacionados con el desarrollo económico y la actividad productiva en la región y en el exterior. Las opiniones que se encuentran expresadas en el Boletín Informativo son las de los autores de los artículos, y no reflejan necesariamente las de la Organización Techint.

The Boletín Informativo Techint is a publication of the Techint Group aimed at encouraging industrial activity in Latin American countries through information, analysis and discusion of any subject related to economic and industrial development in the region. The opinions found in the Boletín Informativo reflect exclusively those of the authors of the articles, and do not reflect necessarily the opinions of the Techint Group.

Boletín Informativo Techint
Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I. realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol.
Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, Registro DNDA en trámite.
Hecho el depósito que marca la Ley Nº 11.723.
Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín, previa autorización del responsable, citando la fuente.

C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina
Tel. 4018 5500, Fax 4018 5636,
baibni@techint.net | baimir@techint.net
En la dirección de Internet www.boletintechint.com puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint.

BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 345

ISSN: 0497-0292

NOV 2014

[5] **1ER SEMINARIO DEL BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT EN BRASIL**
Los mega acuerdos de comercio y el futuro del Mercosur

[117] **1RO SEMINÁRIO DO BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT NO BRASIL**
Os mega-acordos de comércio e o futuro do Mercosul

[7] **Los mega-acuerdos: Nuevos actores y nuevas reglas**

[119] **Os mega-acordos: Novos atores e novas regras**

The Mega-agreements: New Actors and New Rules

BARBARA KOTSCHWAR

[21] **Mercosur: ¿Llegó el momento de replantear el modelo?**

[133] **Mercosul: é hora de rever o modelo?**

Mercosur: Is it time to reconsider the model?

SANDRA POLÓNIA RIOS Y LUCIA BAPTISTA MADURO

[39] **El futuro del Mercosur**

[151] **Futuro do Mercosul**

The future of Mercosur

RUBENS BARBOSA

[49] **El Mercosur en un mundo de mega-acuerdos preferenciales**
Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global

[161] **O Mercosul em um mundo de mega-acordos preferenciais**
Sugestões para debater sua adaptação às novas realidades do comércio global

Mercosur in a world of preferential mega-agreements
Recommendations for a debate on its adaptation to new realities in global trade

FÉLIX PEÑA

[63] **Brasil y Argentina.**
Escenarios para posibles acuerdos comerciales preferenciales

[175] **Brasil e Argentina**
Cenários para possíveis acordos comerciais preferenciais

Brazil and Argentina. Scenarios for possible Preferential Trade Agreements

VERA THORSTENSEN Y LUCAS FERRAZ

[99] **Los mega-acuerdos y el Mercosur**

[211] **Os mega-acordos e o Mercosul**

Mega-agreements and Mercosur

RENATO BAUMANN

[105] **Las implicaciones directas del TPP para el Mercosur**

[217] **As implicações diretas do TPP para o Mercosul**

Direct implications of the TPP on Mercosur

DANTE E. SICA

Los mega acuerdos de comercio y el futuro del Mercosur

El 8 de mayo de 2014 se realizó el Primer Seminario del Boletín informativo Techint en Brasil, en la Escuela de Economía de San Pablo de la Fundación Getulio Vargas (EESP-FGV), con la colaboración del Centro de Comercio Global e Inversión de la Fundación Getulio Vargas (CCGI-FGV) y del Centro de Estudios de Integración y Desarrollo (CINDES), sobre el tema **Los mega acuerdos de comercio y el futuro del Mercosur.**

Ante un auditorio integrado por académicos, investigadores, funcionarios y empresarios, luego de las palabras de apertura a cargo de Roberto Vidigal (Presidente de Techint Brasil , Confab y Director de San Faustin), Yoshiaki Nakano (Director de la EESP-FGV) y Pierluigi Molajoni (Organización Techint), realizaron sus exposiciones destacados panelistas: Barbara Kotschwar, Lia Valls Pereira, Diego Bonomo, Marcio Luis Freitas Naves de Lima, Sandra Polonia Rios, Ricardo Markwald, Gustavo Bittencourt, Rubens Barbosa, José Botafogo Goncalves, Félix Peña, Vera Thorstensen, Ronaldo Costa Filho, Renato Baumann, Dante Sica y Lucas Ferraz.

Tenemos el agrado de publicar en esta edición del Boletín los artículos realizados para esta oportunidad por algunos de los expositores.

Los mega-acuerdos: Nuevos actores y nuevas reglas

BARBARA KOTSCHWAR
Peterson Institute for International Economics

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas se produjeron cambios importantes en el ámbito comercial del continente americano. Esos cambios estuvieron motorizados por varios factores, entre ellos el ascenso de China como una importante fuerza comercial, el surgimiento del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y los rápidos avances tecnológicos en materia de transporte y el intercambio de información, que transformaron considerablemente el modo en que las empresas y los países organizan sus decisiones y relaciones comerciales y de inversión. Todo ello se vio acompañado del auge, y luego la caída, de las negociaciones en torno de un tratado de libre comercio en el hemisferio, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la firma de una multitud de nuevos acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

Desde el fracaso de las negociaciones por el ALCA, el panorama comercial se fue bifurcando cada vez más: un conjunto de países, básicamente los que formaron y los que pretenden unirse al grupo de la Alianza del Pacífico, adoptan y ejecutan políticas comerciales liberales, participan en negociaciones multilaterales y plurilaterales, y firman acuerdos de libre comercio con socios cada vez más diversos; el otro conjunto de países, representados por el Mercosur y sus aliados, tiene una actitud mucho más retraída y prefiere concentrarse en sus vínculos nacionales y regionales. En el *Gráfico 1* se ilustra esa división entre los liberalizadores del Pacífico y los *holdouts* del continente.

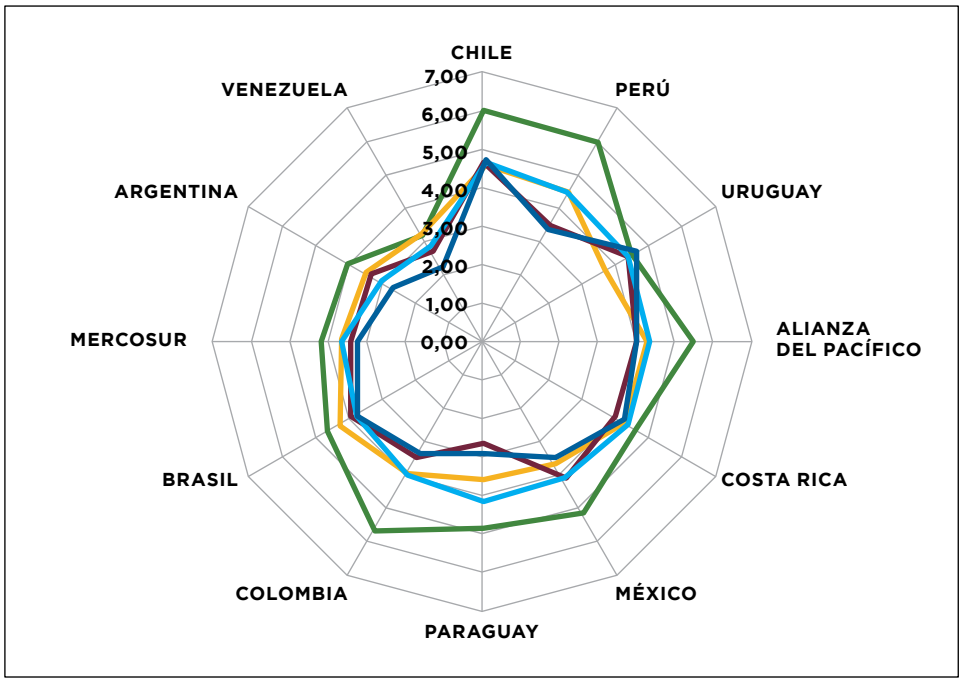
En este documento se analizarán las tendencias actuales del sistema comercial internacional y se evaluará la bifurcación de la región en cuanto a la política comercial. Una pregunta importante es cómo afectará esa interconexión o disociación a las perspectivas de crecimiento e intercambio comercial de los países. Otra es si esta fisura en las políticas tendrá consecuencias para las relaciones comerciales y de inversión de los países del continente americano.

Basado en un trabajo presentado en FGV-SP y en la conferencia del Center on Global Trade sobre *The Impacts of Mega-agreements (TTIP and TPP) and the future of MERCOSUL*. San Pablo, Brasil, 8 de mayo de 2014.

GRÁFICO 1

Latinoamérica en perspectiva de competitividad

Índice de competitividad global del foro económico global 2013



Fuente: Índice de Competitividad Global 2013-2014 del Foro Económico Mundial.

II. EL COMERCIO MULTILATERAL: LA OFENSIVA PLURILATERAL

En el año 2014 cumplió dos décadas la Organización Mundial del Comercio (OMC). Muchas cosas cambiaron desde sus inicios. El avance tecnológico les restó peso a las distancias, y se redujo la distancia entre los bienes y los servicios. La tecnología y la política comercial permitieron a las empresas ubicar las etapas productivas en los lugares más competitivos, de modo tal que se fragmentó la cadena de valor agregado. Proliferaron los tratados bilaterales y regionales de libre comercio, que impulsaron la agenda del comercio internacional. Surgieron las cadenas globales de valor, que crearon vínculos entre los centros regionales de abastecimiento y diluyeron la distinción entre bienes y servicios.

Hasta ahora, la OMC, el organismo principal que rige el comercio internacional, no ha podido adaptarse a esos cambios. La organización comenzó con mucho ímpetu al reunir a 123 países en un compromiso colectivo para dar forma al régimen comercial internacional. La Ronda Uruguay logró agrupar a numerosos países bajo ese sistema, amplió el alcance de ese sistema regulado y creó la OMC, la mayor organización comercial de la historia, con 123 miembros fundadores, que estableció un conjunto básico de normativas sobre comercio internacional, con un mecanismo sólido de resolución de conflictos. Desde entonces, la cantidad de miembros aumentó a 159 (en junio de 2014), con la incorporación de China y Rusia, entre otros países.

Desde 1994, la OMC puso en práctica el mayor corpus en materia de normativa comercial hasta la fecha, gran parte de la cual va mucho más allá de las fronteras y alcanza la legislación local. El número de miembros ha aumentado, con la inclusión de algunos de los países más pequeños y de los más grandes del mundo: China completó su incorporación en diciembre de 2001; Rusia, en 2012. Sin embargo, tras un inicio promisorio, la OMC comenzó a decaer. Los mismos factores que hicieron un éxito de la Ronda Uruguay complicaron la ejecución de sus compromisos y el abordaje de las negociaciones subsiguientes en pos de una mayor liberalización. El desafío de la OMC fue no perder impulso sin dejar de responder a los intereses de sus numerosos y diversos miembros. El avance en las negociaciones se fue haciendo cada vez más lento; la última instancia de negociación, el Programa de Doha para el Desarrollo, ya lleva más de una década y su resultado no es sustancial. El lanzamiento de la Ronda de Doha impuso parámetros elevados, que no se alcanzaron hasta ahora.

No debe subestimarse la importancia del sistema en su conjunto y, en particular, del mecanismo de resolución de conflictos. A medida que se incrementó el comercio, lo hicieron también las disputas entre socios comerciales de la OMC. El sistema regulado y su mecanismo de resolución de conflictos permitieron resolver las tensiones en armonía, con obligaciones y procedimientos claros. Desde la creación de la OMC, se trataron 475 casos.

Sin embargo, la frustración de los países que quieren continuar profundizando y ampliando la agenda multilateral derivó en la proliferación de iniciativas que se desarrollan fuera del alcance de la OMC. En este documento se ofrecerá panorama de los acuerdos plurilaterales –acuerdos multilaterales sobre temas comerciales que se ponen en marcha por fuera de la OMC, pero que podrían abrirse a todos los miembros de la organización– y los mega-acuerdos regionales, gigantescas alianzas regionales que están forjando una gran cantidad de países económicamente importantes. Ambos tipos de acuerdos afectan a la OMC, a América Latina y a Brasil.

Los acuerdos plurilaterales

Si bien la OMC se basa en la participación igualitaria de todos sus miembros en todos sus acuerdos, cuatro de ellos, originalmente negociados durante la Ronda de Tokio, se mantuvieron como acuerdos plurilaterales. Se trata de pactos relativos a las aeronaves civiles, la contratación pública, los productos lácteos y la carne vacuna. Los dos últimos cesaron en 1997, de modo que los que quedan son el acuerdo sobre comercio de aeronaves civiles, con 30 signatarios, y el acuerdo sobre contratación pública, que entró en vigencia en enero de 1996, con 28 miembros y 27 observadores. El **Acuerdo**

sobre contratación pública (GPA) tiene como meta abrir la competencia en este mercado, de contratación pública, que conforma una parte considerable del producto interno bruto (PIB) de muchos países.

Otro acuerdo plurilateral, el **Acuerdo sobre Tecnologías de la Información (ATI)** se firmó en la Conferencia Ministerial de Singapur, en diciembre de 1996. La conferencia apuntaba a resolver problemas que no habían cubierto los acuerdos de la Ronda Uruguay pero que afectaban cada vez más el comercio mundial. Se establecieron grupos de trabajo sobre comercio e inversión, política de competencia y transparencia de la contratación pública. La facilitación del comercio también pasó a integrar el programa de acción del Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC. Se trató de un primer reconocimiento de que había fuerzas nuevas funcionando en el comercio internacional, pero no todos los miembros estaban dispuestos a reanudar las negociaciones acerca de temas complejos a tan poco tiempo de la Ronda Uruguay, en la que, sobre todo en el caso de los países en desarrollo, aún quedaban muchas obligaciones por implementar.

El ATI original, que apunta a la eliminación total de los derechos de aduana sobre los productos de tecnología de la información (TI) que entran en el acuerdo, contó con la firma de 29 participantes. Esos signatarios representaban apenas el 83% del comercio mundial, de modo que no se llegó a cumplir el criterio del 90% de cobertura necesario para que el acuerdo entrara en vigencia[1]. En 2014, la cantidad de participantes asciende a 70 países, que dan cuenta de alrededor del 97% del comercio mundial de productos de TI.

El abordaje plurilateral, si bien es contrario al enfoque único de la Ronda Uruguay, y se aleja del estilo consensual de toma de decisiones de la OMC, fue cobrando preeminencia a medida que quedaron en claro las dificultades de completar la Ronda de Doha y que se reveló la división entre los miembros que querían complementar los compromisos preexistentes con una mayor liberalización y abordar nuevas áreas que ganaron relevancia en el comercio internacional, y los que se resistían a contraer más obligaciones. La OMC demostró ser conciente de ello ya en la Declaración de Doha, y lo reconoció más explícitamente en la Octava Declaración Ministerial, de diciembre de 2011: *"En este contexto, los Ministros se comprometen a promover la negociación, siempre que sea posible avanzar, por ejemplo, tomando los elementos de la Declaración de Doha que permiten a los miembros llegar a acuerdos provisionales o definitivos basados en el consenso antes de arribar a la conclusión plena del enfoque único"*[2].

Un tema que recibe esa cobertura es el de los servicios. Debido a la creciente importancia de los servicios en el comercio internacional, la OMC incorporó normativa al respecto en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). No obstante, se trata de una cobertura relativamente básica, y muchos acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio adoptaron enfoques mucho más exhaustivos para abordar la cuestión cada vez más crucial del comercio de servicios.

El acuerdo sobre el comercio de servicios. El acuerdo sobre el comercio de servicios (TiSA) fue una propuesta que realizó la Comisión Europea en febrero de 2013 con una coalición *ad-hoc* y autoconvocada de miembros de la OMC que se mostraban dispuestos a avanzar en las negociaciones de la Agenda para el Desarrollo de Doha, los *mejores amigos de los servicios*[3]. El objetivo del TiSA es negociar una liberalización considerable del comercio de servicios de un modo compatible con el AGCS. Las conversaciones se están llevando a cabo fuera de la OMC, por falta de un apoyo unánime de

[1] Véase OMC, Acuerdo sobre tecnologías de la información, Introducción. http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm.

[2] Sección 5, *Doha Development Agenda,* parte consensual del discurso de cierre del presidente, *Elements for political guidance,* WT/MIN(11)/W/2, 17 de diciembre de 2011.

[3] Para más detalles sobre el TiSA, véase Pierre Sauvé, *A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the Case for a Trade in Services Agreement (TISA),* Documento de trabajo N.º 2013/29, Centro Nacional Suizo de Competencia para la Investigación, mayo de 2013; y Gary Hufbauer, J. Bradford Jensen y Sherry Stephenson, *Framework for the International Services Agreement,* Nota de política 12-10, Instituto Peterson de Economía Internacional, abril de 2012.

los miembros, pero con miras a multilateralizarse e incorporarse más adelante. El acuerdo está abierto al ingreso de nuevos miembros, que deben contar con el apoyo de los participantes actuales. China manifestó interés en participar en la negociación en 2013.

Las negociaciones por el TiSA ponen de relieve la creciente importancia de los servicios en el comercio internacional y su limitada cobertura a nivel multilateral. Si bien la Ronda Uruguay inauguró el AGCS, hay grandes zonas que quedaron por negociarse en el futuro, como los subsidios, la normativa sobre contratación y las medidas de salvaguardia (véase Sauvé). Aunque el comercio de servicios es relativamente bajo en Brasil, alrededor del 5,4 % del comercio total, el sector de los servicios representa aproximadamente dos tercios del PIB del país. A nivel global, el sector de los servicios es el mayor generador de empleos. El comercio de servicios representa casi US$ 4 billones al año.

De los países del continente americano, los que participan en el TiSA son Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay y Perú.

El **Acuerdo sobre bienes ambientales (ABA)** se lanzó en enero de 2014 con el objeto de eliminar los aranceles sobre bienes tales como los calentadores solares de agua, las turbinas eólicas y los convertidores catalíticos. Hasta hoy, 14 miembros de la OMC, que representan el 86% del comercio mundial de bienes ambientales, anunciaron su intención de participar en las negociaciones: Australia, Canadá, China, Corea, Costa Rica, Hong Kong, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Singapur, Suiza, la Unión Europea y Taipéi Chino. El acuerdo entraría en vigencia cuando contara con la participación de una masa crítica de miembros de la OMC.

III. LOS MEGA-ACUERDOS REGIONALES Y LOS PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO

El manual del comercio internacional del siglo XXI también se está escribiendo en los denominados mega-acuerdos comerciales regionales. Tres grandes negociaciones se destacan en términos de la magnitud económica de sus miembros y del ambicioso alcance de su agenda: el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) y el Acuerdo Comprensivo de Membresía Regional (RCEP), las tres conformadas por países económicamente importantes que procuran profundizar sus lazos económicos. El TPP y la ATCI, además, manifiestan su intención de crear nuevas normas comerciales en ámbitos que aún no cubre la normativa de la OMC y sentar precedentes para negociaciones multilaterales más amplias. Por su magnitud y su alcance, no hay duda de que estas tres mega-negociaciones repercutirán en el sistema de comercio mundial y en los socios comerciales, participen en ellas o no.

Tanto el TPP como la ATCI apuntan a profundizar los lazos comerciales y de inversión entre los países involucrados.

El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)

El TPP es una mega-alianza en virtud tanto de sus miembros como de sus ambiciones. Cuenta con 12 miembros con poder de negociación que, juntos, representan casi el 40% del PIB mundial y alrededor de un cuarto de las exportaciones globales[4]. Esos 12 países, y varios más que manifestaron su interés en unírseles, comparten el objetivo de liberalizar profundamente el comercio y de regular varios ámbitos que suscitan discusión por primera vez.

Aunque los 12 miembros del TPP son afines, no son todos iguales. En el *Cuadro 1* se muestra la diversidad que se observó en este grupo. Cinco países del TPP tienen un PIB de más de un billón de dólares (en términos de paridad del poder adquisitivo [PPA]), mientras que seis tienen un PIB de menos de US$ 500.000 millones. Las negociaciones del TPP unen a países ricos, como Singapur, Brunei Darussalam y Estados Unidos, con

[4] Los países que negocian el TPP son Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

CUADRO 1

Indicadores económicos de los países miembros de la TPP

		Población (millones)	PBI en dólares	PBI per ápita en dólares	Índice de libertad económica
Australia	2010	23	1.000	43.073	7,88
Brunei Darussalam	2010	0	22	53.431	n.a.
Canadá	2012	35	1.526	43.472	7,93
Chile	2010	18	335	19.067	7,87
Japón	2013	127	4.699	36.899	7,50
Malasia	2010 (3rd round)	30	526	17.748	7,06
México	2012	118	1.843	15.563	6,64
Nueva Zelanda	2010	4	137	30.493	8,49
Perú	2010	31	344	11.124	7,64
Singapur	2010	5	349	64.584	8,73
EE.UU.	2010	316	16.800	53.101	7,73
Vietnam	2010 (3rd round)	90	360	4.012	6,23

Fuente: FMI World Economic Outlook database April 2014; Fraser Institute (www.freetheworld.com).

CUADRO 2

Magnitud de los acuerdos mega-regionales

	TPP	TTIP	RCEP
Número de participantes	12	29	16
Participación en el PBI (%)	38	46	29
Participación en las exportaciones mundiales (bienes + servicios) (%)	24	25	30

países mucho más pobres, como Vietnam. Los países también difieren en la apertura de su economía. Singapur y Nueva Zelanda están entre los países con más *libertad económica* en el mundo, mientras que Vietnam, que mantiene un control estatal considerable del mercado, y México, que tiene monopolios en sectores importantes de la economía, están mucho más abajo en esta clasificación.

En el *Cuadro 1* también se señala una innovación en el TPP: la movilidad de sus miembros. Los firmantes del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica y Estratégica (P-4) iniciaron el TPP, que entró en vigencia en 2006. En 2009 Estados Unidos se sumó a las negociaciones de expansión sobre inversión y servicios financieros, y luego se agregaron Australia, Perú y Vietnam. La primera ronda de negociaciones en marzo de 2010 incluyó a ocho economías. Malasia se sumó a las negociaciones en octubre de 2019; Canadá y México, en junio de 2012; y Japón fue el último miembro que se sumó a las negociaciones, en julio de 2013. Según se informó, hay otros países (Corea, Indonesia, Filipinas y Tailandia) que están considerando ser miembros en el futuro.

En el *Cuadro 2* se destaca el efecto potencial del acuerdo: los miembros del TPP comprenden el 38% del PIB mundial y alrededor de una cuarta parte del comercio. Sin embargo, el TPP es un emprendimiento ambicioso en cuanto al alcance, no sólo en materia de magnitud. Todavía no es público el texto del TPP, pero se conocen algunos hechos clave sobre el acuerdo. El TPP incluye 23 capítulos sobre temas que abarcan desde las barreras fronterizas tradicionales hasta disposiciones OMC-plus sobre temas como inversión y derechos de propiedad intelectual, y nuevos temas del siglo XXI sobre la economía digital, la transparencia y la normativa en empresas estatales.

CUADRO 3

TPP: ganancias incluidos los efectos de la IED en 2025

Variaciones en el escenario 2025 en miles de millones de dólares de 2007 y en porcentajes (no incluye medidas no arancelarias)

País		TPP-12		TPP-16		FTAAP
EE.UU.	76,6	0,40%	108,2	0,50%	295,2	1,50%
Japón	104,6	2,00%	128,8	2,40%	227,9	4,30%
Chile	2,5	0,90%	3,5	0,90%	7,6	2,60%
México	9,9	0,50%	31,2	1,00%	73,7	3,90%
Perú	3,9	1,20%	5,4	1,40%	6,2	1,90%
China	-34,8	-0,20%	-82,4	-0,50%	699,9	4,10%
Europa	-3,7	ns	-4,9	ns	-36,4	-0,20%
Resto del mundo	-9,0	-0,10%	-16,3	-0,10%	-79,0	-0,50%
Mundo	223,4	0,20%	450,9	0,40%	1.908,0	1,80%
TPP países	285,0	0,90%	572,6	1,50%	2.280,0	2,20%

Fuente: Petri, Plummer, and Zhai, November 2013 and http://asiapacifictrade.org/.
ns = no significativo

Las negociaciones del TPP están cursando su cuarto año y, según se informa, han avanzado mucho. Sin embargo, todavía quedan varios puntos conflictivos, como elementos relacionados con el comercio agrario, en particular, arroz, azúcar y lácteos; normas de acceso al mercado para textiles, ropa y calzado; normas de servicios, en particular, para servicios financieros; cuestiones de propiedad intelectual relacionadas con medicamentos y datos; procedimientos de solución de controversias entre los inversionistas y los estados, y normas medioambientales y laborales. También es complicada la política interna de algunas partes negociadoras. Japón está sometiéndose a la difícil prueba de las reformas planificadas y la administración de Estados Unidos, que necesita asegurar la denominada autoridad de promoción comercial (TPA), cuenta con poco apoyo de un Congreso muy dividido.

Es probable que el impacto del TPP sea bastante significativo para participantes y también para quienes no participen. Petri, Plummer y Zhai (2013) calculan que la liberalización del TPP habrá sumado casi un punto de crecimiento del PIB por año en 2025, cuando se supone que se habrán implementado la mayoría de los compromisos. Si el TPP deriva en Acuerdo de Libre Comercio de Asia-Pacífico (FTAAP) más amplia, las ganancias serían mayores: más del 2% anual, es decir, alrededor de US$ 2,3 billones. El efecto, desde ya, estará supeditado a la posición del país. Los países con menos acceso actual a los mercados asociados al TPP serán los que tendrán mayores ganancias. Japón, por ejemplo, ganaría bastante más que Chile, que mantiene Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con todos los socios del TPP. En el *Cuadro 3* se señala esto.

El TPP une países de Asia y América, de los cuales todos comparten costa en el Pacífico, un compromiso con la liberalización del comercio y el deseo de expandir el comercio en la región Asia-Pacífico. El TPP ha sumado miembros en el transcurso de las negociaciones y mantiene la posibilidad de que accedan más miembros, particularmente una vez que los 12 miembros del TPP hayan concretado un trato. Hay una regla no escrita de que los participantes del TPP deben ser miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y esto genera algunos problemas en Asia y América Latina, donde no todos los países son miembros del APEC, sino que están vinculados por lazos de comercio e inversión. En América y Asia existen iniciativas de integración regional separadas del TPP pero vinculadas al acuerdo, con una participación dividida: algunos miembros están en el TPP y otros no.

Acuerdo Comprensivo de Membresía Regional (RCEP)

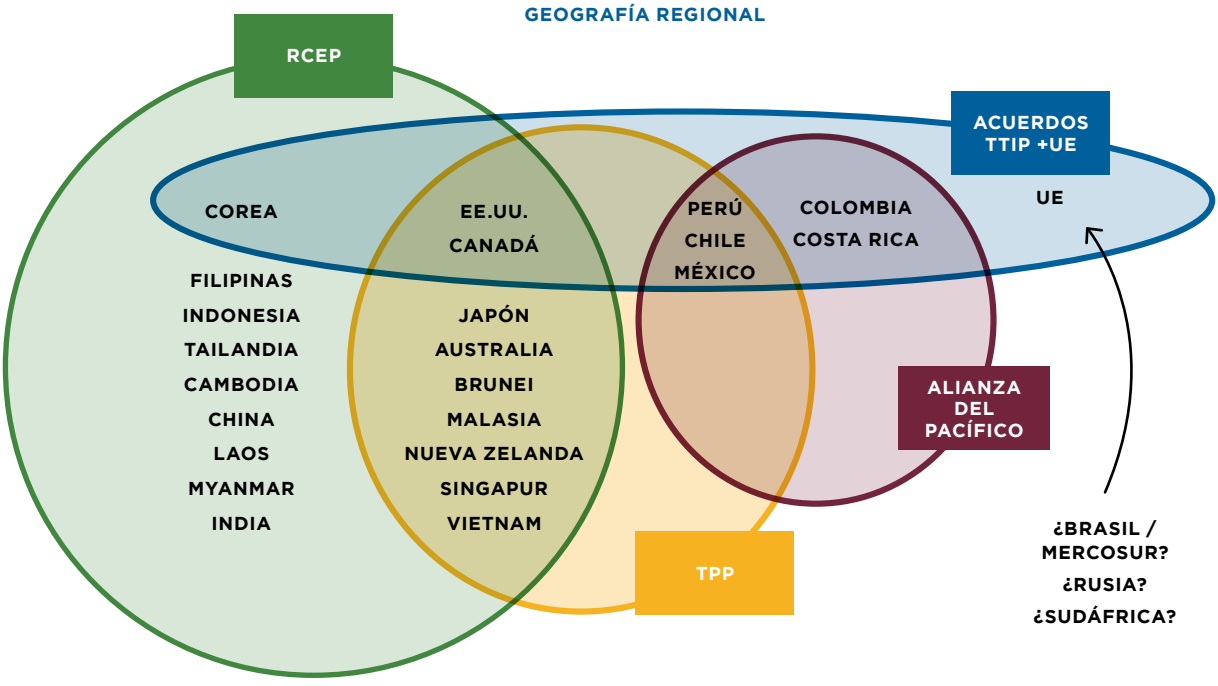
En Asia, el RCEP tiene un alcance más limitado que el TPP, pero por la cantidad de miembros, califica en sí mismo como mega-acuerdo regional. Compuesto por los 10 Estados miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y los socios del ALC de la ASEAN (Australia, China, Corea, India, Japón, y Nueva Zelanda), el RCEP representa casi un tercio del PIB y las exportaciones del mundo. Como se muestra en el *Gráfico 2,* siete miembros del RCEP están participando en las negociaciones del TPP, mientras que nueve, incluidos China e India, no están participando.

La ASEAN también agrupa miembros del APEC con Camboya, Laos y Myanmar, que no son miembros del APEC. Para abordar los dilemas estratégicos resultantes y potenciar la integración dentro de Asia, la ASEAN ha respaldado el RCEP. Por primera vez articulado en detalle en la cumbre de líderes de la ASEAN de noviembre de 2011 en Bali, el RCEP está compuesto por los 10 Estados miembro de la ASEAN y sus principales socios del ALC (Australia, China, Corea, India, Japón y Nueva Zelanda). El objetivo principal es un acuerdo de comercio en toda Asia Oriental en donde confluyen dos caminos separados: el Tratado de Libre Comercio de Asia Oriental (EAFTA), que comprende las 10 naciones de la ASEAN más China, Corea del Sur y Japón; y el RCEP, que incluye a Australia, India y Nueva Zelanda. Las negociaciones entre las 16 partes del RCEP comenzaron formalmente a principios de 2013 y, según lo programado, finalizarán a fines de 2015.

El RCEP es un proyecto muy importante: sus miembros representan el 49% de la población mundial y el 30% del PIB mundial; representan el 29% del comercio mundial y el 26% del ingreso de inversión directa extranjera (IED) (como se muestra en el *Gráfico 2*). Al igual que la Alianza del Pacífico en América, el objetivo del RCEP es una mayor integración entre los miembros, pero su alcance no es tan ambicioso

GRÁFICO 2

Comercio y acuerdos de integración



como la agenda del *siglo XXI* del TPP, que abarca la dirección de la propiedad intelectual, la función económica de las empresas estatales y otros asuntos *más allá de las fronteras*. El objetivo del RCEP es lograr un acuerdo de comercio moderno e integral que abarque el comercio de bienes, servicios, inversiones, cooperación económica y técnica, y solución de controversias. Otro objetivo es mantener y promover las redes de producción global sofisticadas existentes en la región y mejorar su competitividad mediante la reducción del solapamiento entre los ALC asiáticos. Estos avances permitirán el libre comercio entre los miembros del ASEAN dentro de su propio mercado y con otros socios de comercio importantes del bloque.

Aunque la ASEAN ha sido el principal protagonista del RCEP, su mayor mercado es China. El RCEP es una pieza clave en la estrategia reciente de China para aumentar la participación en los acuerdos de comercio internacionales: en los últimos años, China ha aumentado su participación en los acuerdos de libre comercio, incluido el ALC ASEAN-China (ACFTA) en 2010, y varios ALC con socios en América Latina, Europa y Asia[5]. Estos ALC suelen centrarse en el acceso al mercado de bienes y la expansión del acceso al comercio de servicios.

El RCEP se puede entender como competidor del TPP, un foro para que China consolide sus preferencias en Asia y contrarreste el enfoque de TPP dominada por Estados Unidos. También se puede entender como una iniciativa que servirá a los países de la ASEAN, y a China, para prepararse para cumplir con las disciplinas de mayor nivel del TPP. Los dos modelos proponen la integración comercial de maneras bastante diferentes: El RCEP sigue un modelo de consenso del estilo ASEAN, centrado en recortes arancelarios y con una mayor flexibilidad para que los miembros procedan de acuerdo con su nivel de confort, mientras que el TPP propone una mayor integración con disposiciones firmes sobre el comercio de bienes y servicios, inversión, y varias disciplinas relacionadas con el comercio. Sin embargo, hay margen suficiente para que las dos iniciativas finalmente confluyan en un ALC de Asia-Pacífico.

América Latina: La Alianza del Pacífico

El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico establece el objetivo de integración económica entre las naciones con sistemas políticos democráticos, separación institucional de los poderes y compromisos comprobados para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículo 2). El acuerdo tiene como objetivo: 1) facilitar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; 2) promover el crecimiento, el desarrollo y la competitividad entre los Estados miembro en vistas a mejorar el bienestar, superar la desigualdad socioeconómica y aumentar la inclusión social; 3) servir como plataforma para el diálogo político, la armonización económica y comercial, y la integración en la economía global, particularmente, en la región Asia-Pacífico[6].

A partir de junio de 2013, el 91,8% de los bienes circulan sin impuestos entre los miembros de la Alianza; un 3,8% más se liberará en 10 años; y el 4,4% restante, en los cinco años siguientes. Tras haber aprendido de las negociaciones comerciales anteriores, la Alianza ha adoptado un modo flexible de hacer lo posible cuando es posible. Este es un cambio renovador con respecto al modo inflexible de las negociaciones del ALCA y la OMC, que terminaba por impedir que se concluyeran. La liberalización del comercio de servicios se está debatiendo entre los miembros de la Alianza y todavía no se ha formalizado. Todos los miembros están entre los 23 países que participan en las negociaciones del TiSA[7].

[5] Chile, Costa Rica, Perú, Islandia, Suiza, Hong Kong, Macau, Nueva Zelanda, Pakistán, Singapur.

[6] Declaración Ministerial de la Alianza del Pacífico.

[7] Las 23 partes del TiSA que negocian desde junio de 2014 representan alrededor del 70% del comercio global de servicios. Las partes son: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, República de Corea, Suiza, Taipei Chino, Turquía y Unión Europea (que representa sus 28 Estados miembro).

A pesar de la cautela, la Alianza ha sido mucho más ambiciosa que el ALCA en varias áreas, como la libre circulación de personas y capitales. Por ejemplo, los países de la Alianza han eliminado los requisitos de visa para los ciudadanos miembros y han autorizado becas (provistas por los países de origen) para facilitar la circulación de estudiantes entre sus instituciones educativas.

Los integrantes de la Alianza también avanzan hacia una mayor armonización financiera a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). El MILA actualmente actúa como interfaz para los mercados de valores de Chile (la Bolsa de Santiago), Colombia (la Bolsa de Valores de Colombia) y Perú (la Bolsa de Valores de Lima). México ha anunciado que está realizando los ajustes normativos necesarios para poder unirse al MILA en 2014. A mediados de 2013, el MILA estaba compuesto del 26% de la capitalización del mercado interno de los mercados de valores de América Latina. La inclusión de México llevaría este número al 49%, a la par de BOVESPA, de Brasil *(Cuadro 4)*. El MILA incluye alrededor del 80% de las empresas que cotizan en bolsa en los mercados de valores de América Latina.

La Alianza del Pacífico está vinculada con el TPP por el hecho de que tres de los cinco miembros (Chile, México y Perú) también son partes negociadoras del TPP. Sin embargo, ni Colombia ni Costa Rica participan en las negociaciones del TPP debido a una norma no escrita que limita el proceso a los miembros del

CUADRO 4

MILA comparado con América Latina y América:
Capitalización de mercados y número de empresas que cotizan en bolsa, a mayo 2013

Bolsa	Capitalización del mercado interno					Número de empresas que cotizan		
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	$US millones (Mayo 2013)	TOTAL	DOMÉSTICAS	EXTRANJERAS
Americas								
EE.UU., Canadá y el Caribe	21.632.132,3	21.661.273,4	22.301.427,6	22.710.428,9	23.160.853,1	5.265	4.340	925
BM&FBOVESPA	1.257.887,8	1.236.146,6	1.215.264,0	1.242.457,2	1.151.987,0	365	354	11
Buenos Aires	42.064,1	36.863,8	39.987,9	43.180,4	39.390,1	106	100	6
Colombia	266.713,1	250.347,0	242.717,3	226.655,1	214.627,6	81	75	6
Lima	103.520,8	102.745,5	101.910,7	91.527,3	86.635,9	278	216	62
Mexico	551.134,8	533.134,7	558.398,4	556.190,5	516.873,9	138	133	5
Santiago	335.863,7	336.762,8	332.484,2	328.729,7	305.021,2	2.330	1.815	515
Latinoamérica					2.314.535,7	3.298	2.693	605
MILA	706.097,6	689.855,3	677.112,2	646.912,1	606.284,7	2.689	2.106	583
MILA+MEX	1.257.232,5	1.222.990,0	1.235.510,6	1.203.102,6	1.123.158,6	2.827	2.239	588
Total Américas	24.189.316,6	24.157.273,9	24.792.190,1	25.199.169,2	25.475.388,8	10.204		
	7.328.182,7	7.317.077,4	7.481.828,6	7.593.804,4				
BOVESPA, porcentaje en Latinoamérica					50	11	13	2
MILA, porcentaje en Latinoamérica					26	82	78	96
MILA + Mexico, porcentaje en Latinoamérica					49	86	83	97

Fuente: Cálculos del autor basados en World Federation of Exchanges data.

APEC. El APEC ha suspendido la inclusión de nuevos miembros durante más de una década: Malasia fue el último país en incorporarse, en 1998, pero la solicitud de Colombia para unirse fue rechazada en 1995. La Alianza, por lo tanto, agrupa a miembros del TPP con países que no son miembros, lo que crea una composición híbrida que se profundizará en el caso de admitir a Panamá (país que no es miembro del TPP).

La heterogeneidad de la Alianza podría complicar su dominio. Los miembros con la suerte de pertenecer al APEC (y por lo tanto, al TPP) han obtenido un mayor acceso a los mercados externos, mientras que los que quedaron afuera del APEC han tenido prioridades diferentes. Los dos grupos deberán comunicar claramente sus posiciones a los demás en pos de evitar malos entendidos y desacuerdos en los objetivos. Los países que no son miembros del TPP deberán trabajar más para coordinar sus posiciones en algunas áreas y es posible que también busquen implementar normativas basadas en los criterios del TPP para aumentar sus probabilidades de ser finalmente aceptados como miembros. Para consolidar la identidad y el propósito de la Alianza, las tres naciones miembros de las dos instituciones probablemente deban impulsar la invitación a Colombia y Costa Rica al TPP como primeros miembros que no pertenecen al APEC.

A la larga, el TPP beneficiará a la Alianza del Pacífico. Peter Petri (2012) calcula que, si el TPP se implementa por completo, en 2025 los miembros de la Alianza habrán tenido las siguientes ganancias: Chile US$ 1.800 millones, México US$ 16.400 millones y Perú US$ 3.300 millones. Se podrían prever ganancias similares para Colombia y Costa Rica si llegaran a unirse.

La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI), que actualmente están negociando Estados Unidos y la Unión Europea (UE), también es un acuerdo de libre comercio ambicioso, integral y de alto nivel. Si bien la aceptación de miembros es más limitada que en el TPP o el RCEP (el ATCI, por el momento, sólo está abierto a Estados Unidos y la UE), es igual de importante. El comercio de bienes y servicios entre Estados Unidos y la UE supera el billón de dólares por año. En el *Cuadro 2* se muestra que estas dos economías comprenden el 46% del PIB mundial y un cuarto del comercio mundial. Además, Estados Unidos y la UE tienen un papel importante en el establecimiento de normas, y un acuerdo entre ellos sin duda tendría un impacto considerable en las normas del sistema de comercio internacional.

Mientras que el ATCI es una negociación cerrada, las conversaciones sobre comercio estarán afectadas por los múltiples acuerdos de comercio que se superponen entre las partes y los terceros. Por ejemplo, las dos partes tienen acuerdos recientes con Corea, considerados *de vanguardia,* y pueden ser la base de algunas disposiciones. En América, los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los países de América Central y los miembros de la Alianza del Pacífico tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE. Se podría prever una unión de todos estos acuerdos.

IV. REPERCUSIONES DE LA POLÍTICA PARA AMÉRICA Y BRASIL

Brasil ha tenido una suerte de auge de comercio en las dos últimas décadas. El comercio como porcentaje del PIB ha crecido del 15% aproximadamente a fines de la década de 1990 hasta alrededor del 25% en 2011-12. El crecimiento de las exportaciones, que alcanzó a dos dígitos a principios de la década de 2000, ha promediado el 6,5% desde el año 2000 (y en 2009, el año después del comienzo de la crisis económica mundial, se registró una caída del 9%). Mucho mejor que el crecimiento ínfimo registrado en la década de 1990. Las políticas macroeconómicas sólidas, las condiciones económicas externas favorables y el crecimiento relativamente firme en comercio fueron factores importantes que impulsaron el crecimiento. Esos factores han ayudado a Brasil a sacar a decenas de millones de personas de la pobreza y llevarlas a una clase media emergente y dinámica.

El factor principal que impulsó este crecimiento, es decir, la demanda de China y el este de Asia, y el aumento resultante en los precios de los *commodities,* está comenzando a decaer, por lo cual Brasil debe considerar cuáles son sus mejores opciones de políticas para el futuro. En el *Gráfico 2* se ilustra la posición relativamente aislada de Brasil en el nuevo panorama de comercio internacional. Mientras que sus vecinos participan activamente en los acuerdos de competitividad y comercio plurilaterales, mega-regionales y regionales a través de los cuales se escribirán las normas del siglo XXI, Brasil, sus socios del Mercosur y la mayoría de los países de BRICS se abstuvieron de participar.

Con el cambio de las condiciones externas, el viento de cola de ayer que se va convirtiendo en un fuerte viento en contra y China que crece considerablemente menos que en el período anterior, sin un candidato evidente para tomar su lugar, los formuladores de políticas brasileños tendrán que tomar decisiones importantes en materia de política económica. En la década pasada, la prioridad de las políticas de Brasil fue la unión aduanera del Mercosur. Brasil también ha destinado muchas energías en la agrupación de países miembros del BRICS y en la consolidación de su posición regional en América Latina a partir de iniciativas como la UNASUR. Durante este período, Brasil y sus socios del Mercosur permanecieron en el tercil inferior para casi todos los indicadores relacionados con el comercio y la competitividad en bases de datos como los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial y el *Índice de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial.

El análisis anterior ha definido algunas de las posibles repercusiones para los países que no participan en las iniciativas que se describen en este trabajo. Por ejemplo, convertirse en la parte que acepta las reglas en las nuevas disciplinas de comercio, la erosión de las preferencias comerciales, y el desvío de comercio e inversión. Otro riesgo es una mayor fragmentación de América y los posibles trastornos que podría ocasionar en las potenciales cadenas de valor de América Latina.

Los países latinoamericanos que no participan en las iniciativas deberán calcular las posibles ganancias y pérdidas que conlleva la no participación. Hay dos opciones principales para evitar estos costos. Una es aumentar la participación en el sistema uniéndose a los acuerdos plurilaterales y, en el caso de Brasil y el Mercosur, concretando satisfactoriamente sus acuerdos de libre comercio con la UE, lo que en el futuro se podría unir al ATCI, en caso de que entre en vigencia este acuerdo, y otros acuerdos comunes con Estados Unidos y la UE. La otra opción es participar firmemente a nivel multilateral y crear incentivos para los que participan en los mega-acuerdos regionales para regresar a la mesa de negociación multilateral y llevar temas del siglo XXI a la OMC.

Las negociaciones plurilaterales pondrán en marcha el sistema multilateral o, en cambio, profundizarán la división que podría romper este sistema. Ya existe la tradición, aunque débil, de normativas que comienzan como acuerdos plurilaterales y se despliegan en un conjunto multilateral. El principal ejemplo de éxito es el ATI, que comenzó con 29 miembros en 1996, pero aumentó la cantidad a 75, con lo que abarca el 97% del comercio mundial en TI. Los compromisos se basan

CUADRO 5

Aranceles nación más favorecida (promedio) para bienes brasileños en los principales socios comerciales

Arancel promedio, por categoría CUCI a 2 dígitos

	EE.UU.	EU25	Alianza Pacífico	Indonesia	Japón	China
Total (promedio)	2,69	0,81	1,79	2,84	1,76	1,86
Alimentos y animales vivos	0,50	0,73	4,02	5,08	7,17	40,01
Bebidas y tabaco	65,63	6,81	27,05	5,00	0,19	10,00
Materiales crudos no comestibles, excepto combustibles	0,12	0	0,35	0,03	0	0,70
Combustibles minerales, lubricantes y derivados	2,57	0	0,03	1,71	1,01	0,01
Aceites y grasas animales y vegeteales	0,17	0,18	6,01	5,00	0,53	9,08
Químicos y derivados	1,05	0,57	1,37	9,84	1,22	6,13
Bienes manufacturados clasificados	1,43	1,48	1,55	0,72	0,44	3,13
Maquinaria y equipo de transporte	0,18	0,80	1,97	9,23	0	4,34
Otros bienes manufacturados	3,71	0,96	3,94	6,97	12,16	9,21
Commodities y transacciones nes	0,02	1,35	6,36	5,00	0	0

Fuente: WITS database

en los principios de la nación más favorecida, es decir, los participantes deben expandir sus compromisos a todos los miembros de la OMC. El acuerdo está en proceso de expansión de cobertura y miembros, lo que se conoce como el ATI 2.

Otro acuerdo plurilateral que incrementó la cantidad de miembros con el paso del tiempo es el GPA, que comenzó con 8 en 1996 y ahora tiene 15. Sin embargo, no ha llegado a la masa crítica con la que se podría multilateralizar. De los dos acuerdos plurilaterales recientes, el TiSA ha cobrado un impulso considerable; la solicitud de acceso de China es la señal más clara de que este acuerdo tiene probabilidades de durar.

Hasta el momento, Brasil, junto con sus socios del Mercosur, ha estado notablemente ausente en las iniciativas regionales, plurilaterales y mega-acuerdos regionales que se describen en este trabajo.

Los mega-acuerdos regionales, además, tienen el potencial de impulsar el multilateralismo o de actuar como bloques divisores.

Estos mega-acuerdos regionales comerciales sirven de laboratorio para desarrollar nuevas disciplinas que todavía no abarca la OMC. Según se informa, el TPP está tratando normas sobre competencia y flujo transfronterizo de datos, actualizando normas sobre propiedad intelectual y medio ambiente y laborales, y agregando temas nuevos, como las empresas estatales y el comercio electrónico, a la agenda de negociaciones. El ATCI podría establecer nuevas normas y sentar precedentes de negociación. Ambos mega-acuerdos regionales podrían, junto con el TiSA, volver a escribir las normas en materia de comercio de servicios. No está claro cómo se desarrolla esta dinámica. Lo que sí está claro es que los países que están participando en las conversaciones estarán presentes en la creación de las nuevas normas de comercio, mientras los que no, se convertirán en países pasivos que las adoptarán.

Si los mega-acuerdos regionales entran en vigencia, los países que no participan, como los integrantes del Mercosur, corren riesgo de pérdida en las exportaciones y los ingresos a causa de la erosión de las

preferencias. Los aranceles son relativamente bajos en todas partes, pero aquellos del principio de nación más favorecida son suficientemente altos en algunas categorías para hacer la diferencia. En el *Cuadro 5* se citan algunos de estos países que participan en el ATCI, el TPP y China, participante de un posible FTAAP. Por supuesto, más importante que la desviación del comercio es la desviación de las inversiones. Las iniciativas como la Alianza del Pacífico atraen el interés de los inversores que consideran que es un lugar atractivo para posibles inversiones latinoamericanas. Las normas y señales del TPP también podrían captar inversiones de países que no son miembros. Petri, Plummer y Zhai (2013) calculan el efecto del TPP, en caso de que entre en vigencia *(Cuadro 3).* En 2025, si se incluyen los efectos de la IED, calculada sobre la base de los dólares de 2007, los participantes del TPP tendrían un crecimiento adicional de los ingresos del 0,9% en promedio por año. Si el TPP se expande a un FTAAP, si se agrega China, entre otros, esto podría incrementarse a un 2,2% anual. Los países que no participan, básicamente, la UE y la categoría *resto del mundo,* que incluye el Mercosur, Rusia y África, perderían un 0,1% por año en relación a los miembros actuales del TPP y un 0,5% anual en un escenario de FTAAP.

Mercosur: ¿Llegó el momento de replantear el modelo?

SANDRA POLÓNIA RIOS
Economista, Directora del Centro de Estudios de Integración Internacional (CINDES)
LUCIA BAPTISTA MADURO
Economista, Consultora de la Confederación Nacional de la Industria (CNI)

I. INTRODUCCIÓN

Después de veintitrés años de la firma del Tratado de Asunción –que se cumplieron el 26 de marzo de 2014– crece entre especialistas y representantes empresariales brasileños la percepción de que el modelo de integración del Mercosur –el modelo de unión aduanera– está agotado. La consolidación de esa visión se vio estimulada por las dificultades que viene enfrentando el bloque en avanzar en su agenda de negociaciones comerciales externas.

El deficiente desempeño del comercio exterior brasileño y la reducida participación de Brasil en las cadenas globales de valor fueron atribuidos a la escasa y poco relevante red de acuerdos preferenciales de comercio de los que forma parte el país. Las negociaciones de mega-acuerdos preferenciales, que reúnen a los principales *players* del comercio mundial, con excepción de los integrantes del bloque BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), vienen agudizando las preocupaciones por el *aislamiento* comercial de Brasil.

Pero hay otras motivaciones importantes para el replanteo del modelo de unión aduanera del Mercosur y éstas están directamente relacionadas con la creciente inadecuación de ese modelo a las características estructurales e institucionales de los países miembros y a la evolución reciente de sus economías y de sus prioridades de políticas. Están relacionadas también a la incompatibilidad de ese modelo con el andamiaje institucional que el bloque desarrolló en sus más de veinte años de existencia. Más aún: la unión aduanera del Mercosur se aleja a pasos agigantados de los nuevos acuerdos comerciales regionales que se van cristalizando en las diferentes regiones del mundo.

Este artículo tiene como objetivo discutir la conveniencia de replantear el modelo de integración del Mercosur a partir del análisis del contenido de la agenda de sus principales instancias decisorias en el período reciente. Ese análisis permite identificar las prioridades temáticas de los países miembros y evaluar en qué medida estas prioridades son convergentes con un proceso de integración sub-regional que contribuya a profundizar la inserción de los socios en el comercio internacional y en las cadenas globales de valor.

Este artículo está organizado en cinco secciones, esta introducción inclusive. En la segunda sección se analiza el componente regional de las cadenas globales de valor y su importancia para el proceso de fragmentación del proceso productivo, mientras que en la tercera sección se aborda la función de los acuerdos preferenciales de comercio como facilitadores de la constitución de cadenas regionales de valor e identifica los temas relevantes en la agenda de esos acuerdos. En la cuarta sección se hace un relevamiento de los temas tratados por las principales instancias decisorias del Mercosur en 2013 y primer trimestre de 2014. Ese relevamiento tiene el objetivo de identificar las prioridades temáticas de los países miembros y el grado de adherencia de la agenda del bloque a los temas considerados importantes para la operación de las cadenas de valor a nivel regional o global. La última sección plantea la adecuación del modelo de unión aduanera a las actuales características y prioridades de los socios del Mercosur, particularmente de Brasil, así como de su funcionalidad como mecanismo de integración de sus miembros a las cadenas regionales/globales de valor.

2. EL PESO DE LA GEOGRAFÍA: CADENAS MÁS REGIONALES QUE GLOBALES

Una de las cuestiones que domina el debate en Brasil sobre políticas comerciales y estrategias de inserción internacional es el deficiente desempeño de las exportaciones brasileñas, la baja participación del país en el comercio mundial y su reducida inserción en las cadenas globales de valor. El debate sobre estrategias de inserción en cadenas de valor atrae la atención de especialistas y empresarios.

El grado y la forma con que las empresas de un país se integran al proceso de fragmentación de la producción y se insertan en cadenas de valor, dependen de muchas características, entre las cuales se destacan la abundancia relativa de factores de producción y las ventajas comparativas del país, su ubicación geográfica y la red de acuerdos comerciales en que está inserto. Un país con fuertes ventajas comparativas en productos intensivos en recursos naturales y con participación significativa de industrias de procesos (química y siderúrgica) en su base industrial –como es el caso de Brasil– difícilmente tendrá participación muy significativa en cadenas internacionales de valor típicas de las industrias de ensamble.

La experiencia de inserción internacional de Brasil indica que el sector de expansión externo natural para la industria manufacturera brasileña es el continente americano. Fue a esa región a donde las exportaciones de productos manufacturados se expandieron en la década pasada. La región es destino importante de las inversiones extranjeras de empresas brasileñas del sector manufacturero y es en ese espacio geográfico donde se puede esperar un papel más activo de esas empresas brasileñas en términos de organización y participación en cadenas de valor.

La geografía es una dimensión que no puede soslayarse cuando se trata de identificar políticas y estrategias pro-integración a cadenas internacionales de valor. Mientras que la especialización y la posibilidad de fragmentación dependen de las características de los procesos productivos sectoriales, la decisión de ubicación y distribución geográfica del proceso productivo se ve influenciada, no sólo por los costos de producción y comercio, sino también por el tamaño del mercado local o regional y por su proximidad a mercados consumidores de poder adquisitivo elevado (UNCTAD, 2013). Esas características son relevantes para determinar tanto la dimensión nacional como la dimensión externa de la política comercial asociada a la participación en cadenas globales de valor.

Las cadenas globales no están distribuidas uniformemente por el mundo. Diversos autores llaman la atención sobre el hecho de que las cadenas de valor son más un fenómeno regional que global. Baldwin (2012) afirma que *"todo el comercio está bastante regionalizado, pero el comercio en cadenas de valor lo está más aún"*. Para el autor, son tres las características que emergen del análisis de la matriz de comercio de las cadenas de valor: *i)* las cadenas de valor no son globales, son regionales; *ii)* la matriz está muy esparcida (pocos flujos son relevantes en escala global); y *iii)* Estados Unidos, China, Alemania y Japón dominan el comercio de las cadenas a nivel global.

Estevadeordal *et al.* (2013) muestran que, de hecho, existe una fuerte tendencia regional en la participación en las cadenas de valor. En el mundo, cerca de la mitad del valor agregado extranjero tiene origen en países de la misma región. Cuando calculan el valor agregado extranjero en las exportaciones de cada región, los autores concluyen que los países de Europa son los que exhiben el mayor valor agregado extranjero, seguidos por Asia y el Pacífico y América del Norte. América Latina se posiciona en el último lugar. Sin embargo, para mostrar la importancia de la tendencia regional en la organización de las cadenas, los autores calculan el aporte al valor agregado extranjero de cada región y constatan que en Europa el 51% del valor agregado extranjero tiene origen en la región. Esos porcentajes son del 47% en Asia y el Pacífico y 43% en América del Norte, mientras que en América Latina la participación de la región en el valor agregado extranjero es de apenas el 27%.

Los autores atribuyen esa tendencia regional a los costos de desplazamiento y a las políticas comerciales. Como consecuencia de su ubicación y de sus opciones

de políticas comerciales, muchos países en desarrollo, particularmente en África y en América Latina, permanecen al margen de la nueva modalidad de organización de la producción internacional, con bajo grado de inserción en las cadenas internacionales de valor.

Los costos de transporte son la razón más obvia para la regionalización del comercio en las cadenas de valor. Sin embargo, como argumentan Estevadeordal *et al.* (2013), muchas cadenas regionales están intrínsecamente relacionadas a acuerdos comerciales entre países vecinos. Los autores citan diversos ejemplos de cadenas de valor que se vieron impulsadas por la negociación de acuerdos preferenciales entre países de una determinada región.

Los ejemplos incluyen la creación de una cadena de producción entre Estados Unidos y Canadá en el sector automotriz tras la celebración de un acuerdo bilateral específico para el sector en 1965. El surgimiento de las cadenas de valor en Asia coincide con la negociación de acuerdos restringidos en términos temáticos y no siempre ambiciosos entre países de la región. La expansión de la Unión Europea a los países del Este Europeo es también un buen ejemplo de cómo los acuerdos de política comercial propician un ambiente favorable para el desarrollo de cadenas de valor. Según Curran y Zignago (2012), la adhesión de países del Este Europeo a la UE creó incentivos para la expansión de inversiones directas de empresas del bloque original que integraron firmas de los nuevos miembros a sus actividades productivas.

De acuerdo con Baldwin (2012), además del carácter marcadamente regional, las cadenas de valor también se caracterizan por relaciones del tipo *hub-and-spoke* en torno a los cuatro grandes gigantes de la industria mundial: Estados Unidos, Alemania, China y Japón. Cada uno de esos países ejerce la función de *hub* en la organización de la fragmentación de la producción con firmas de su entorno geográfico. La principal distinción aquí se da en torno de lo que Baldwin denomina asimetría tecnológica en las redes internacionales de producción entre las economías *headquarter* y las economías *fábricas*. Las firmas en las economías *headquarter* coordinan las redes de producción directa o indirectamente, mientras que las economías *fábricas* buscan atraer inversiones y empleos.

Esos dos componentes configuran un modelo en el que las cadenas de valor son eminentemente un fenómeno regional organizado en torno a países que actúan como *hubs,* organizando la producción en la región. La mayor regionalización del comercio en las cadenas de valor en comparación con el comercio tradicional, en esa nueva forma de organización de la producción, parece estar relacionada con el hecho de que los flujos de bienes intermedios son mucho más importantes y son más sensibles a la distancia que los flujos de los bienes finales.

Cuando se trata de pensar el modelo del Mercosur y las estrategias brasileñas, dos cuestiones llaman la atención en esa discusión: *i)* si el fenómeno de las cadenas de valor es más regional que global y si la contribución regional al valor agregado extranjero es bastante inferior en América Latina que en otras regiones, el Mercosur está situado en una región en la que la presencia de cadenas de valor es escasa; y *ii)* si, además del carácter regional, las relaciones en las cadenas son típicamente *hub and spoke,* correspondería a Brasil el rol de *hub* (por lo menos en Sudamérica). Y le correspondería al gobierno brasileño crear condiciones regulatorias y proveer infraestructura de manera que las empresas brasileñas puedan contar con un ambiente propicio para actuar en Sudamérica. Sin embargo, en 2013, poco más del 17% de las exportaciones brasileñas fueron destinadas a la región y sus importaciones, poco más del 13%, son originadas en la región lo cual indica el reducido grado de integración con sus vecinos.

Si Brasil tiene intenciones de aumentar su inserción en el comercio internacional y, en buena medida, el comercio internacional hoy está organizado en cadenas de valor, actuar en la región organizando la fragmentación de los procesos productivos sería el papel esperado del país. Parece difícil que las empresas brasileñas puedan desempeñar una función de liderazgo en las cadenas de valor de productos manufacturados si no son capaces de actuar con mayor relevancia en su propia región.

3. LA FUNCIÓN DE LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE COMERCIO

El surgimiento del modelo de las cadenas globales de valor trae nuevas motivaciones para el interés de los países en la negociación de acuerdos preferenciales de comercio. En primer lugar, su carácter predominantemente regional refuerza la demanda por la negociación de acuerdos preferenciales de comercio, formando bloques regionales en el interior de los cuales los procesos productivos son crecientemente fragmentados. El estudio de Estevadeordal *et al.*, ya mencionado, señala que la creación y la expansión de bloques de comercio estimularon la constitución de cadenas de valor en su interior.

Pero, y más importante aún, la nueva ola de acuerdos preferenciales de comercio que involucran a asociados no sólo de la misma región se ve estimulada por la necesidad de convergencia regulatoria y de *doing-business assurances* por parte de las empresas líderes de la cadena que organizan, distribuyen y proporcionan la tecnología a los participantes de la red. Eso significa que los acuerdos del Siglo XXI no son más sobre reducción/eliminación de aranceles, sino, en las palabras de Baldwin (2014) *son sobre disciplinas que atraviesan el nexo comercio-inversiones-servicios*.

La intensificación del proceso de fragmentación de la producción se dio en los últimos veinte años, período en el que las reglas multilaterales de comercio se mantuvieron inalteradas. Tras la conclusión de la Ronda Uruguay de la OMC, en 1994, los procesos de liberalización comercial se dieron en el marco unilateral o por medio de acuerdos preferenciales. En ese período, la demanda por expansión de la agenda temática de los acuerdos preferenciales de comercio creció, aunque el grado de profundidad alcanzado en los acuerdos concluidos sea muy variable. La mayoría de los acuerdos firmados entre países asiáticos se limita al establecimiento de preferencias moldeadas para eliminar barreras relevantes para el funcionamiento de las cadenas de producción en las que están involucrados en su conjunto o al establecimiento de mecanismos de cooperación, consultas y coordinación que promueven la transparencia y reducen los costos de transacción, sin buscar necesariamente la convergencia regulatoria.

En el caso de países sudamericanos, como afirma Araujo (2012), el irrealismo fue un rasgo común a los proyectos de integración desde la década de 1960. A partir de la creación del Pacto Andino, en 1969, con el establecimiento de una unión aduanera y la previsión de mecanismos supranacionales que promoverían la armonización de políticas internas, a la firma del Tratado de Asunción en 1991, que preveía la constitución de un mercado común para el Mercosur en cuatro años. De acuerdo con el Artículo 1º de aquel tratado, antes del 31 de diciembre de 1994 los países miembros habrían implementado un arancel externo común, unificando sus políticas de comercio exterior, agrícola, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales. Además, se comprometían a asegurar la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción.

Los componentes más ambiciosos del proyecto se fueron abandonando a lo largo de los años, pero el modelo de unión aduanera se cristalizó, aunque el bloque se haya mantenido como una unión aduanera más que imperfecta. Más allá del mantenimiento del modelo, los países miembros reforzaron, en el año 2000, la intención de coordinar sus políticas comerciales externas, firmando la Decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común, que determinó que los socios deben negociar en conjunto sus acuerdos con terceros países o grupos de países.

En el caso de los países andinos, el exceso de ambición también se hizo presente desde el lanzamiento inicial del proyecto de integración subregional en 1969, superando, particularmente en el campo institucional, el irrealismo del Mercosur. La incompatibilidad de los objetivos del bloque con los diferentes proyectos nacionales hizo que Chile lo abandonara en 1976 y Venezuela lo hiciera treinta años después. Los países que permanecieron en el bloque, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, siguieron por caminos muy diferentes. Por otro lado, dos de de ellos, Colombia y Perú, avanzaron en la negociación de una amplia red de acuerdos comerciales con países desarrollados y en desarrollo con cobertura temática bastante ambiciosa[1].

Chile, Colombia y Perú tendieron a replicar, en los acuerdos firmados recientemente entre ellos, modelos ya negociados bilateralmente con los Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Tal es el caso de la Alianza del Pacífico, que incorpora disciplinas con las cuales los países ya se habían comprometido individualmente en el marco de sus respectivos acuerdos con los Estados Unidos y la UE. Por otro lado, están los países del Mercosur, que optaron por mantener entre ellos el modelo de unión aduanera, pero no realizaron ningún movimiento de integración comercial relevante después de la creación del bloque.

Baldwin (2014) afirma que, desde el inicio de la década 1990, los países en desarrollo se han mostrado interesados en hacer el *lock-in* de reformas internas relacionadas a esas nuevas disciplinas en acuerdos preferenciales de comercio, de manera de atraer las *fábricas* del Norte, ya que ése sería el camino más corto para la industrialización.

Los acuerdos mega-regionales, en especial el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), representan la etapa más reciente de ese proceso. El objetivo, en el caso de TPP, es profundizar las disciplinas negociadas, incluir nuevas y unir los diversos acuerdos bilaterales que algunos de esos países firmaron. Frente a la parálisis en que se encuentran –o se encontraban hasta hace poco– las negociaciones multilaterales en la OMC, muchos aducen que los mega-regionales moldearán el gobierno del comercio internacional de ahora en adelante.

En ese contexto, la principal preocupación de los países que permanecen fuera de las grandes iniciativas de negociaciones comerciales pasaría a ser el riesgo de la discriminación y su alejamiento de las cadenas de valor. O sea, inclusive los países que decidan no participar en las nuevas iniciativas de negociación comercial terminarían por verse forzados a adoptar el estándar regulatorio establecido a partir de esas iniciativas, bajo pena de quedar excluidos de los acuerdos productivos globales.

El grado en que esas preocupaciones movilizan a los responsables de formular las políticas en los países en desarrollo depende, entre otras cosas, del tamaño de su mercado interno y del grado de diversificación de sus estructuras productivas. En ese sentido, los integrantes del BRICS, tenderían a ser menos susceptibles a los argumentos de las cadenas de valor y a los riesgos de discriminación provocados por los mega acuerdos regionales que los países con mercados internos más pequeños y mayor grado de especialización productiva.

Aunque Brasil pueda resistir a la *importación* de las reglas de comercio incorporadas a la nueva ola de acuerdos preferenciales, el desarrollo de cadenas de valor en Sudamérica liderado por empresas brasileñas ciertamente se vería favorecido por acuerdos de comercio que proporcionen lo que Baldwin denominó *doing-business assurances*. Esas garantías involucran mucho más que la eliminación de aranceles de importación. En el comercio entre empresas que participan en procesos de producción fragmentados, a la importancia del tratamiento de barreras no arancelarias tradicionales, como medidas *antidumping,* procedimientos aduaneros y reglas de origen complejas, se suman, con peso creciente, instrumentos relacionados a los estándares, evaluación de conformidad, subsidios, regulaciones financieras y de inversiones con implicancias para el comercio, entre otros. Tanto o más relevante, el funcionamiento de las cadenas demanda la prestación de servicios asociados al comercio eficientes y a bajo costo. La liberalización de los servicios es componente esencial de la nueva agenda.

[1] La Comunidad Andina de Naciones (CAN) adoptó, en 2004, la Decisión 598 del Consejo de Ministros, que autorizaba a los países a realizar negociaciones bilaterales *en el caso en que no fuera posible negociar comunitariamente.* La Decisión incluía artículos que preservaban los intereses del bloque, como la aplicación de la cláusula de nación más favorecida para los países integrantes que no estuvieran participando del acuerdo. Ver Goldbaum y Luccas (2012).

4. LA AGENDA DEL MERCOSUR BAJO LA ÓPTICA DE LA AGENDA DE SUS INSTANCIAS DECISORIAS

En 2013 la ya frágil capacidad de coordinación de los socios del Mercosur pasó a enfrentar un desafío adicional con impactos evidentes para el ámbito de negocios en la región: el no cumplimiento del calendario habitual de reuniones semestrales de los organismos de decisión del bloque.

La reunión de la cúpula, de diciembre de 2013, que debería poner fin a la presidencia *pro tempore* de Venezuela y reincorporar al bloque a Paraguay, suspendido desde junio de 2012, no se realizó. Fue establecida inicialmente para el 12 de diciembre y reprogramada dos veces, para el 17 de enero y el 31 de marzo de 2014. Finalmente se realizó siete meses después del período habitual, el 29 de julio de 2014 en Caracas.

El agravamiento de la crisis político-institucional en Venezuela y la profundización de la crisis económica en Argentina ciertamente contribuyeron para que se llegara a esa situación. Sin embargo, otro motivo –más prosaico, pero revelador de los problemas del bloque– es probablemente el principal responsable por la situación actual: las dificultades para una decisión común sobre cuál de los socios debería asumir la próxima presidencia a partir de la reincorporación de Paraguay al bloque.

A lo largo de la existencia del Mercosur, las empresas brasileñas fueron aprendiendo a lidiar con la maraña de decisiones, compromisos, acuerdos y reglas de reducida transparencia para la sociedad. Las instancias técnicas y decisorias estaban en operación y esto garantizaba una rutina administrativa en el trato de las cuestiones y demandas específicas. Los recursos que la *flexibilidad* del Mercosur permitía se empleaban para acomodar divergencias y prorrogar plazos ante la imposibilidad de llegar a acuerdos definitivos en medio de dificultades coyunturales o estructurales en los países. Pero lo que se observa, desde el inicio de 2013, es la casi completa paralización de la capacidad de tratar los temas económicos de la agenda del bloque.

El proceso de vaciamiento de la dimensión económica, que ya dominaba el bloque desde mediados de la década pasada, se profundizó significativamente a partir de 2012. Los principales resultados de la cúpula del Mercosur, de diciembre de aquel año, fueron atribuidos a la adecuación de Venezuela al Arancel Externo Común y a las normas del bloque. Las condiciones de libre comercio entre los socios fueron tratadas en la esfera de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a través de acuerdos de alcance parcial entre Venezuela y cada uno de los otros tres socios, todos firmados a fines de 2012. Otro resultado de la cúpula fue el Protocolo de Adhesión de Bolivia al Mercosur.

En 2013, se acentuó el vaciamiento de la agenda económica del Mercosur. En ese año, el único tema relevante tratado por el bloque fue el vinculado a las negociaciones Mercosur-UE. Además de esa negociación, la agenda interna del bloque estuvo orientada a cuestiones funcionales y administrativas.

Entre las 14 Decisiones y Recomendaciones del Consejo del Mercado Común (CMC) –principal instancia decisoria del bloque– aprobadas en julio de 2013, en Montevideo, constan orientaciones para tareas conjuntas entre órganos dependientes, creación de un mecanismo para la rendición de cuentas para movimientos sociales, lineamientos de trabajo para órganos de apoyo, derecho de solicitar informaciones a los órganos del Mercosur, designación de árbitros para el Tribunal Permanente de Revisión, designación del director del Instituto Social del Mercosur y régimen de participación de Estados asociados en los foros de bloque. Existió, además, la firma de acuerdos marco entre el Mercosur y Guyana y el Mercosur y Surinam[2]. No hay registro, todavía, de ninguna decisión orientada al tratamiento de temas pendientes de la agenda de libre comercio y de la unión aduanera del bloque.

La Cumbre de julio de 2014, como se esperaba, estuvo marcada por el tono político de las discusiones. En medio de las disputas en los Estados Unidos sobre pagos de la deuda externa argentina y de la crisis ins-

[2] La lista completa de Decisiones y Recomendaciones se encuentra en el *Box 1*.

BOX 1

DECISIONES Y RECOMENDACIONES APROBADAS EN LA XLV REUNIÓN DEL CONSEJO MERCADO COMÚN, REALIZADA EN JULIO DE 2013[3]

Decisiones

- Tareas conjuntas entre los órganos de la estructura institucional del Mercosur
- Rendición social de cuentas en el Mercosur
- Criterios para la creación de instancias de apoyo
- Derecho a solicitar información a los órganos del Mercosur
- Participación de la República Bolivariana de Venezuela en el fondo de agricultura familiar del Mercosur
- Participación de la República Bolivariana de Venezuela en el fondo de financiamiento del sector educativo del Mercosur
- Red de oficinas comerciales conjuntas del Mercosur
- Consejo de Administración del Fondo Mercosur de garantías para micro, pequeñas y medianas empresas
- Acuerdo marco de Asociación entre el Mercosur y la República de Guyana
- Acuerdo marco de Asociación entre el Mercosur y la República de Surinam
- Régimen de participación de los Estados asociados al Mercosur
- Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República de Guyana
- Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República de Surinam
- Participación del Mercosur en el Sistema de la Integración Centroamericana en carácter de observador

Recomendaciones

- Manual de compatibilización de las metodologías utilizadas para la elaboración de las estadísticas de comercio exterior en el marco del Mercosur
- Mujeres y trabajo rural asalariado
- Día del patrimonio audiovisual del Mercosur
- Dimensiones de pobreza

[3] Las actas de los órganos del Mercosur están disponibles en la página web de la Secretaría del Mercosur (www.mercosur.int)

titucional en Venezuela, los países del bloque dieron a conocer cinco comunicados y cinco declaraciones. Los temas abordados incluyeron el apoyo a la Argentina en la reestructuración de la deuda soberana y el repudio al modelo de negocios de los fondos *holdouts,* nombramiento *post mortem* de los ex presidentes Hugo Chávez y Néstor Kirchner como ciudadanos ilustres del Mercosur y repudio a las amenazas de ruptura del orden democrático que se habría producido en Venezuela a partir de las manifestaciones realizadas en aquel país en los inicios del año.

La anunciada declaración sobre los conflictos en el área de Gaza, a partir de la posición brasileña contraria al avance militar de Israel en la región, no consta entre los documentos dados a conocer al final de la cumbre, lo que sugiere dificultades internas de consenso.

Una declaración conjunta de los presidentes del Mercosur crea un *"Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación Económica y Comercial del Mercosur para promover la constitución de una Zona Económica Complementaria (ZEC) con ALBA-TCP, CARICOM y PETROCARIBE"* y un comunicado conjunto específico celebra la puesta en marcha del Banco del Sur y resalta la importancia de cooperación con el recién creado Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS.

El Comunicado Conjunto de los presidentes, extenso documento compuesto por cuarenta y siete párrafos sobre los entendimientos alcanzados, incluye los más variados temas desde referencias a políticas de combate al hambre y a la pobreza, fomento de la productividad y desarrollo sustentable hasta la creación del Mercosur Indígena y el inminente lanzamiento del satélite argentino de telecomunicaciones Arsat 1.

En el área comercial, no se vislumbran resultados. El tema anunciado como demanda del gobierno brasileño con apoyo de las organizaciones de representación de la industria –aceleración de cronogramas de desgravación arancelaria con los países de la Alianza del Pacífico– ni siquiera aparece mencionado en los registros de la Cumbre.

Por último, el párrafo cuarenta y cinco del mencionado Comunicado registra *"satisfacción por el acuerdo alcanzado en la preparación de una oferta común de acceso al mercado del Mercosur, y la expectativa de que, una vez que la Unión Europea concluya las consultas necesarias para la presentación de su oferta de acceso a mercados, se fije fecha para el intercambio de las respectivas propuestas, paso necesario para continuar avanzando en el proceso negociador."*

El *timing* para el intercambio de ofertas parece haberse perdido con los cambios verificados en las instituciones europeas, receso de verano en Europa y proceso electoral en Brasil. Sin embargo, como hasta entonces había dudas sobre la capacidad del bloque en arribar a una oferta común, esa referencia ayuda para el seguimiento del proceso cuyo nuevo paso corresponderá a los europeos.

Hasta la conclusión de este artículo, las Decisiones de la Cumbre aún no se habían dado a conocer. Sólo se sabe, a partir del Comunicado Conjunto de los presidentes, que fue aprobada la Decisión 17/14, la que crea una instancia de discusión sobre privacidad y seguridad de la información e infraestructura tecnológica del Mercosur. Seguramente, habrá otras decisiones aprobadas pero todo indica que prosiguen los ajustes finales después de concluida la Cumbre.

4.1 La agenda de la Comisión de Comercio del Mercosur: administración operativa

Las reuniones de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), instancia en la que se trata la mayoría de los temas operativos de comercio y hacia donde se dirigen las consultas de los miembros sobre la aplicación de las reglas comerciales aprobadas y en vigencia, suministran una radiografía de la realidad operativa del Mercosur. Allí se discuten las controversias del área de libre comercio y los ajustes puntuales de la unión aduanera. En el primer semestre de 2013, se realizaron cinco reuniones en Montevideo, bajo la presidencia uruguaya: cuatro reuniones ordinarias y una extraordinaria. En julio de 2013, Venezuela asumió la presidencia *pro tempore* del Mercosur, habiendo realizado una única reunión de la CCM, en Montevideo.

En marzo, junio y julio en las vísperas de la Cumbre de 2014, se realizaron tres reuniones adicionales, dos ordinarias y una última extraordinaria.

El análisis de las actas de las ocho últimas reuniones de la CCM ilustra los temas que dominan las preocupaciones e intereses de los países miembros. En el *Box 1* se resumen los principales temas abordados y el tratamiento dado.

La absoluta dominancia de los temas relacionados con la administración de las excepciones del Arancel Externo Común (AEC) en la agenda de la CCM salta a la vista. Además de los regímenes de excepción del AEC de carácter más abarcativo –régimen especial establecido para Bienes de Capital (BK) y Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT), lista de excepción al AEC (LETEC), entre otros– hay tres mecanismos de ajustes puntuales de los niveles arancelarios que están bajo administración de rutina de la CCM y que han dominado las atenciones del órgano: *i)* revisión de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y definición de nuevos niveles arancelarios y ajustes de descripción de mercaderías; *ii)* reducción temporaria de aranceles de importación por razones de desabastecimiento y sujetos a límites cuantitativos y *iii)* acciones puntuales de aumento transitorio de aranceles por motivo de desequilibrio comercial derivado de la coyuntura económica internacional.

CUADRO 1

Principales temas tratados en el marco de la Comisión de Comercio en sus reuniones de 2013 y primer trimestre de 2014

Temas	Normativa del Mercosur	Plazos
Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) y Declaración Jurada Anticipada de Servicios (DJAS) Medidas adoptadas por Argentina para la administración de importaciones sin exenciones para los socios.	Dec. CMC[4] 22/00 Relanzamiento del Mercosur, Acceso a mercados, compromiso de no adopción de medidas restrictivas al comercio intrabloque. Dec. CMC 57/00 Dec. CMC 26/03 Programa de Trabajo 2004/06 mandato para creación de mecanismo para libre circulación intrazona para bienes de indiscutible producción regional, destinando el tratamiento del tema a la CCM. Las medidas unilaterales que afectan el comercio pasaron a tener nuevo *locus* de tratamiento: las Comisiones Bilaterales de Comercio.	Las actas de la CCM[5] registran el tema en la categoría otros, sin ningún plazo ni derivación Brasil está dialogando bilateralmente con la Argentina sobre el tema y sugiere la posibilidad de crear mecanismos especiales de financiamiento de las importaciones argentinas de productos brasileños.
Régimen de Origen *Acumulación de origen* con los países andinos: los socios del Mercosur deben aprobar la actualización de listas, por país, de productos que puedan cumplir con ese principio en el comercio, al amparo del ACE 59 de la ALADI. Adecuación de los requisitos específicos de origen a las modificaciones en la NCM y otras alteraciones en el Régimen de Origen del Mercosur.	Res. GMC[6] 37/04 y Dec. CMC 41/03 El Acta 01/14 de la CCM registra que las delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay reiteraron la importancia de que la delegación de Venezuela apruebe la actualización de esas listas. Dec. CMC 01/09: autoriza a la CCM a modificar el Régimen de Origen por medio de Directivas. Res. GMC 24/12 y 26/12 Directiva CCM 41/11	El tema continúa manteniéndose en la agenda de la CCM durante este período. Ese es un trabajo de rutina, pero los proyectos de Directrices de la CCM para los ajuste enfrentan consultas internas demoradas.

>>

[4] CMC: Consejo del Mercado Común
[5] CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR
[6] GMC: Grupo Mercado Común

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Temas	Normativa del Mercosur	Plazos
Reducciones del arancel de importación por razones de abastecimiento Esas acciones son reducciones del AEC sujetas a límites cuantitativos y por un plazo determinado, por dificultades de abastecimiento normal y flujo de productos en el Mercosur. Acta 01/13 de la CCM: 27 pedidos de Brasil con 4 aprobados. Acta 02/13 de la CCM: 30 pedidos con 9 aprobados. Acta 03/13 de la CCM: 20 pedidos pendientes (Brasil retiró 1 pedido por falta de respuesta de Venezuela y lo incluyó en su lista de excepción del AEC). Acta 01/13 Reunión Extraordinaria de la CCM: 20 pedidos de Brasil con 6 aprobados. Acta 04/13 de la CCM: 25 pedidos de Brasil con 5 aprobados. Acta 01/14 de la CCM: 33 pedidos de Brasil con 7 aprobados. Acta 02/14 de la CCM: 30 pedidos de Brasil con 10 aprobados. Acta 01/14 Reunión Extraordinaria: 20 pedidos de Brasil con 5 aprobados.	Ese mecanismo fue creado por la Res. 69/96 y debería observar el límite de 20 reducciones de aranceles, por semestre, para cada país. La Res. GMC 08/08 amplía el total de productos que pueden merecer ese tratamiento a 45 códigos arancelarios, por país, 15 de los cuales derivan de desequilibrios entre ofertas y demandas y los demás están encuadrados en situaciones específicas. La Res. 08/08 mantuvo la orientación anterior sobre las respuestas de la CCM. Esas deberán proporcionarse en la reunión posterior a la que se presenten los pedidos (art. 13). En la Reunión de la CCM de junio de 2014, Brasil presentó una propuesta de revisión de la Resolución para limitar a 90 días la aprobación de los pedidos de reducción arancelaria por razones de desabastecimiento presentados ante aquel foro.	El mecanismo, inicialmente transitorio, pasó a ser permanente en la esfera de la CCM. La gran mayoría de pedidos son de Brasil, cuyos reclamos generalmente permanecen en consulta en la Argentina y/o en Venezuela durante largo tiempo.
Revisión de NCM y evaluación de nuevos niveles arancelarios para el AEC y ajustes de descripción de las mercaderías	El número de alteraciones aprobadas fue disminuyendo año tras año, mientras que aumenta el número de demandas pendientes de solución.	Ese es un trabajo de rutina que registra demoras en los últimos años.
Acciones puntuales de aumento transitorio del AEC por motivo de desequilibrio comercial, derivado de la coyuntura económica internacional En 2012, Brasil puso en vigencia una lista de aumento de aranceles para 100 productos por doce meses, entre los cuales había insumos para la industria (Resolución CAMEX 70 de 28/09/2012). La CAMEX abrió consulta pública a través de la Resolución CAMEX nº 12 de 07/02/2013 para una lista de aumentos transitorios del AEC por razones de desequilibrios comerciales para 200 productos, conforme autorizado por la Dec. 25/12. Los resultados de esa consulta no fueron implementados y, por el momento, Brasil no está utilizando el mecanismo.	Dec. CMC 39/11 autorizaba ese aumento para 100 códigos arancelarios, por un período de doce meses. La Dec. CMC 25/12 amplió la autorización de incremento de tarifas para 200 códigos arancelarios. Esta Dec. no fue incorporada al ordenamiento jurídico brasileño. Directiva CCM 01/13 de marzo de 2013: aprobó la lista de 100 productos argentinos para el aumento de arancel por motivo de desequilibrio comercial. Dado que el plazo de doce meses expiró, la Directiva CCM 08/14 de marzo de 2014 aprobó nueva lista de productos argentinos para incrementar el arancel a partir del 22.01.2014.	La Dec.25/12 determina la vigencia del mecanismo hasta el 31 de diciembre de 2014.

La existencia de un mecanismo de revisión de la NCM y de adecuación puntual del AEC es natural en una unión aduanera que necesita adecuarse a la evolución del contexto económico, pero también parece razonable contar con un instrumento de reducción puntual y unilateral de aranceles para lidiar con problemas de desabastecimiento en algunas de las economías del bloque. La autorización para que los socios adopten, individualmente, extensas listas de productos con aumento del AEC por motivo de desequilibrio comercial *derivado de la coyuntura económica internacional* parece más extravagante en un contexto de unión aduanera.

Cuando se analiza la dinámica reciente de las controversias relacionadas con los diferentes instrumentos de excepción al AEC suscitadas entre los países, lo que llama la atención es que, desde comienzos de 2013, Brasil recurre intensamente al mecanismo de reducción de aranceles por razones de desabastecimiento. Obsérvese que una ineficiencia generada por el uso intensivo de ese instrumento es la gradual reintroducción de cuotas en la estructura de protección brasileña. Ese mecanismo de protección, que tantas distorsiones causa a la administración del comercio, se había anulado del menú de políticas comerciales brasileñas con la reforma comercial adoptada en el país en el inicio de la década de 1990.

El análisis de las controversias presentadas por Brasil a la CCM sugiere que ese recurso se viene utilizando mucho más para reducir los costos de producción de las empresas –en la mayoría de los casos con la importación de productos intermedios– que para lidiar con problemas de desabastecimiento típicos de productos con producción estacional o que puedan sufrir problemas ocasionales de oferta. Sin embargo, entre los diversos reclamos planteados por Brasil, sólo fue aprobado por los socios un reducido número, y eso redundó en costos para las empresas importadoras de esos productos que podrían haberse evitado si el gobierno brasileño pudiera reducir unilateralmente las alícuotas del impuesto a las importaciones.

El principal aspecto a resaltar aquí es que, al abstenerse de renovar la lista de productos con un incremento en los aranceles por razones de desequilibrio comercial, se había implementado en 2012, y de no utilizar la posibilidad de adoptar una lista ampliada en 2013, además de recurrir crecientemente al mecanismo de reducción de aranceles por razones de desabastecimiento, el gobierno brasileño da muestras de que comienza a reconocer los efectos negativos de las presiones inflacionarias y sobrecostos provenientes de la estructura del AEC.

Como los reclamos de Brasil, por lo general, reflejan demandas de las empresas, todo indica que también el sector privado brasileño comienza a darse cuenta de los problemas de competitividad provocados por la actual estructura de protección del bloque. Eso no significa que haya consenso en el sector empresarial brasileño en cuanto a la conveniencia de una reforma para reducción de aranceles de importación, pero sugiere que hay una creciente percepción en cuanto a la inadecuación del AEC a las necesidades del proceso productivo en un contexto internacional de creciente fragmentación de la producción.

Si, en el período reciente, los reclamos de Brasil apuntan a la reducción de aranceles, los de la Argentina van en la dirección opuesta, como se puede notar por las listas de productos con aumento de aranceles aprobados por la CCM en el último año y a principios de 2014. Por lo tanto, los dos principales protagonistas del Mercosur muestran que el AEC, para muchos productos, ya no responde a sus intereses individuales.

Entre los temas descriptos en el *Cuadro 1,* dos se refieren a aspectos del área de libre comercio del Mercosur. El primero es relativo a la introducción de una nueva e importante barrera a la libre circulación de bienes y servicios en el bloque: la exigencia de declaraciones anticipadas de importación (Declaración Jurada Anticipada de Importación [DJAI] y Declaración Jurada Anticipada de Servicios [DJAS]) en el comercio intrabloque. Esa es otra barrera no arancelaria más al comercio entre los socios que distancia el proyecto de un área de libre comercio, al contrario de lo que se observa en los acuerdos preferenciales en otras regiones del mundo.

Otro tema de la agenda de la CCM es el régimen de origen. Ese es un instrumento inherente a los acuerdos preferenciales con elevado poder para provocar desvíos de comercio, con impactos importantes sobre el funcionamiento de las cadenas de valor. En rigor, uno de los beneficios del modelo de unión aduanera debería ser la posibilidad de prescindir de un régimen de origen para el comercio intrabloque. Sin embargo, dado el elevado grado de imperfección de la unión aduanera del Mercosur, aún se requiere la comprobación de origen en las transacciones comerciales entre los socios.

Tanto la acumulación de origen con otros países sudamericanos con los cuales Brasil tiene acuerdos preferenciales como la adecuación de los requisitos específicos a las modificaciones de la NCM son cuestiones que influyen en el comercio de Brasil con la región. En el *Cuadro 1* se muestra que las decisiones en esa área temática fueron lentas, impactando negativamente en las operaciones de las empresas.

El análisis de la agenda de la CCM sugiere que el órgano se ha dedicado mucho más a los temas de la unión aduanera que al tratamiento de las cuestiones del libre comercio. Y, con relación a los temas de la unión aduanera, las iniciativas avanzan mucho más en el sentido de la *deconstrucción* que de la consolidación del Arancel Externo Común.

4.2 La agenda inconclusa del Mercosur: temas antiguos que permanecen en compás de espera

El *Cuadro 2* presenta una selección de temas que generalmente estaban presentes en la agenda de las instancias decisorias del Mercosur antes del proceso de vaciamiento que el bloque viene enfrentando desde 2012.

El primer tema incluido en el Cuadro se refiere al tratamiento del libre comercio para el sector automotriz. Este es el sector en el que el proceso de integración productiva parece haber ido más lejos en el Mercosur. Además, ese sector responde actualmente por más de la mitad de los flujos de comercio entre Brasil y la Argentina. La integración productiva se ve facilitada por las características de organización del sector, número limitado de grandes firmas transnacionales que actúan y organizan la distribución de la producción entre los dos socios principales del bloque. La alícuota del AEC originalmente prevista para el sector era del 20%, pero acuerdos entre Brasil y la Argentina la elevaron al 35%.

CUADRO 2

Temas relevantes del bloque con decisiones en espera en las principales instancias decisorias del bloque

Temas	Normativa del Mercosur	Plazos
Política Automotriz Común (PAC) La PAC se viene negociando hace muchos años. La primera versión del acuerdo sobre la Política Automotriz del Mercosur fue aprobada por la Dec. 70/00. El 30º Protocolo Adicional al ACE 14 de la ALADI puso en vigencia el *Acuerdo sobre Política Automotriz Común entre Brasil y Argentina*. Ese Protocolo, firmado en diciembre de 2000, ya definía un arancel para terceros del 35% para automóviles y régimen de libre comercio entre los dos países a partir de enero de 2006.	Dec. CMC 56/10: la propuesta de una PAC debería estar concluida en el segundo semestre de 2012. En la esfera Brasil-Argentina, se firmó el 38º Protocolo Adicional al ACE 14 de la ALADI, en junio de 2008 con vigencia hasta el 30 de junio de 2014. Fue acordado un nuevo régimen de *flex* de uso hasta junio de 2013, estableciendo una proporción de US$1 exportado por la Argentina contra US$1,95 por parte de Brasil.	Según el ACE 14, el plazo para entrada en vigencia de la PAC era el 1 de julio de 2013. Durante el segundo semestre de 2013 y el primero de 2014 el gobierno brasileño trató de establecer un acuerdo Brasil-Argentina para el financiamiento de las importaciones argentinas de Brasil. El principal blanco es el sector automotriz. Está el propósito de apuntar simultaneamente a las dos cuestiones: financiamiento y régimen automotriz bilateral.

>>

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Temas	Normativa del Mercosur	Plazos
Esas condiciones se fueron modificando a lo largo del tiempo, con la introducción del régimen de *flex* (mecanismo de control de los intercambios bilaterales con preferencia del 100%) y la prórroga del plazo para el libre comercio dentro del bloque. También se verificó una dificultad creciente, por parte de los dos mayores socios, en rever el AEC del 35% para los automóviles de fuera de la región, en el sentido de adecuarla al nivel original del 20%, previsto para el sector.	Sin respaldo del gobierno brasileño, el gobierno argentino firmó, en el segundo semestre de 2013, acuerdos directos con las empresas estableciendo un régimen de *flex* que perseguía el equilibrio del intercambio comercial en el sector. En junio de 2014, fue firmado el 40º Protocolo Adicional al ACE 14 prorrogando el 38º Protocolo hasta el 30 de junio de 2015 y creando un plazo para la negociación de un nuevo acuerdo. La principal modificación en términos de reglas se refiere a la reducción del indicador *Flex* para Brasil que pasó de 1,95 a 1,5, hasta fines de junio de 2015	El 40º Protocolo Adicional al ACE 14, firmado en junio, prorrogó una vez más la fecha para la entrada en vigencia del libre comercio entre los dos países. La fecha de vigencia del nuevo indicador *Flex* coincide con la fecha definida para la entrada en vigencia de un nuevo acuerdo
AEC: Tejidos (26%), confecciones y calzados (35%) Esos nuevos niveles deben regir hasta que se realice una evaluación general del AEC en esos segmentos. Uruguay y Paraguay pueden mantener aranceles nacionales sobre tejidos y confecciones hasta que se revea el tratamiento general.	Dec. CMC 37/07: última reunión del CMC de 2010 Dec. CMC 32/10: prórroga de plazo para la evaluación de los niveles adecuados del AEC.	El plazo definido por la Dec. 32/10 para el tema era la última reunión ordinaria del CMC de 2013, que no se realizó.
AEC: Juguetes Autorizaron a los países a adoptar tarifas distintas del AEC hasta el nivel consolidado en la OMC hasta que se evalúe un programa de integración productiva en el sector.	Dec. CMC 60/10: 31 de diciembre de 2011 Dec. CMC 37/11: 31 de diciembre de 2012 Dec. CMC 37/12: nueva prórroga de plazo.	Diciembre de 2014.
Reglamentación del Código Aduanero del Mercosur con tratamiento prioritario de los siguientes temas: Control en el ingreso de la mercadería, Declaración de mercadería, Admisión temporal para perfeccionamiento activo y devolución de impuestos, Control en la salida de mercadería (control sobre mercaderías, medios de transporte y unidades de carga), Tráfico fronterizo y Circulación intrazona, entre otros.	Dec. CMC 27/10 : Código Aduanero del Mercosur Dec. CMC 34/11: diversos artículos del CAM requieren el dictado de normas internas comunes.	Última reunión del GMC en 2013, que no se realizó.
Revisión del AEC: propuesta de revisión de consistencia y dispersión, con excepción de BK y BIT	Dec. CMC 56/10	Propuesta a presentarse en la última reunión del GMC, en 2014.

>>

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Temas	Normativa del Mercosur	Plazos
Nuevo régimen común para BK y BIT (régimen general de bienes producidos en el Mercosur) Este tema está en la agenda del bloque desde el año 2000, con la aprobación de la Dec. 27/00.	Dec. CMC 56/10: - Propuesta de revisión del AEC para BK en el primer semestre de 2012, para entrada en vigencia en enero de 2013; - Propuesta de revisión del AEC para BIT en el primer semestre de 2013, para entrada en vigencia en enero de 2014.	AEC para BK: enero de 2013 AEC para BIT: enero de 2014.
Régimen común de BK y sistemas integrados no producidos en el Mercosur y límite para uso de regímenes nacionales	Dec. CMC 56/10 y Dec.57/10 : - Regímenes nacionales hasta el 31 de diciembre de 2012; - Régimen Común: 1 de enero de 2013 (Brasil y Argentina) y 1º de enero de 2015 (Paraguay y Uruguay) Dec. CMC 65/12: prórroga de plazos	Regímenes Nacionales: hasta el 31.12.2013; Régimen Común: 1 de enero de 2014 (Brasil y Argentina y Régimen Común: 1 de enero de 2018 (demás socios).
Régimen común de BIT no producidos en el Mercosur	Dec. CMC 56/10: - Propuesta de régimen común: primer semestre de 2014 - Uso de alícuotas diferentes del AEC (inclusive cero) - 31.12.2015 (Argentina y Brasil) - 31.12.2018 (Uruguay) - 31.12.2019 (Paraguay)	Entrada en vigencia del nuevo régimen para BIT: 1 de enero de 2016.
Admisión temporaria y *draw-back*, autorización de usos de regímenes nacionales en el comercio intrazona	Dec. CMC 56/10 Propuesta de armonización de regímenes nacionales a evaluarse en la última reunión del GMC en 2012. Mantenimiento del uso de regímenes nacionales.	31 de diciembre de 2016.
Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur El Protocolo fue, inicialmente, firmado en 2004, pero no llegó a entrar en vigencia. Su retorno a la mesa de negociaciones se debió a las divergencias sobre el ámbito de aplicación y, también, a la necesidad de revisión a la luz de las modificaciones de las legislaciones nacionales sobre la cuestión, en particular la nueva política brasileña definida en 2010.	Dec. CMC 27/04: aprobó la primera versión del Protocolo. La Dec. CMC 23/06: adaptó el Protocolo a las normas del bloque. Dec. CMC 23/10: determinó la realización de la revisión del Protocolo antes de diciembre de 2010. Dec. CMC 09/11: prórroga de plazo	Diciembre de 2011 (XLII Reunión Ordinaria del CMC).

Nota: el relevamiento efectuado en el cuadro no es exhaustivo de los temas pendientes del bloque, pero reúne temas relevantes para el modelo de integración y cuyas decisiones es objeto de sucesivas prórrogas y continúan a la espera de solución definitiva. No se incluyeron en ese relevamiento temas como la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera, defensa comercial, etc.

La cuestión esencial que domina las negociaciones en ese tema, sin embargo, está relacionada con el comercio administrado dentro del bloque. Automóviles y azúcar son los únicos sectores que permanecen como excepción al libre comercio en el bloque. Las dificultades aquí tienen origen en las preocupaciones argentinas por el desequilibrio de los flujos comerciales que podría aflorar en caso de que el comercio preferencial no fuera administrado. Como se observa en el cuadro, aún no se vislumbra en el horizonte la vigencia del libre comercio en ese sector.

Fuera de la cuestión del sector automotriz, la gran mayoría de los demás temas presentados en el *Cuadro 2* se refiere a regímenes de excepción al AEC: esos regímenes incluyen sectores completos como tejidos y confecciones; calzados; juguetes; BK; y BIT. En el caso de estos dos últimos, hay cuestiones a resolver en lo que se refiere a bienes producidos en el bloque y a bienes no producidos. La ausencia de un régimen para bienes (BK y BIT) no producidos llevó a la creación de una infinidad de ex-arancelarios (ex-tarifarios) por parte del gobierno brasileño, lo que acarreó procesos burocráticos, costosos y poco transparentes, que imponen costos y pérdida de eficiencia en las operaciones de producción e inversiones de las firmas.

Mientras tanto, cuestiones esenciales para las operaciones de comercio exterior, como las comprendidas en el Código Aduanero Común del Mercosur, continúan a la espera de una solución definitiva. Por el contrario, como se vio anteriormente, los países están adoptando nuevas barreras administrativas al comercio intrabloque. El Mercosur no dispone de un acuerdo de protección de inversiones entre los miembros; está muy lejos de contar con acuerdos de normas y reglamentos técnicos y de la certificación que efectivamente eliminen las barreras técnicas al comercio provocadas por los diferentes regímenes nacionales; no consiguió implementar un acuerdo de liberalización de compras gubernamentales ni un régimen de propiedad intelectual que brinde seguridad a la transferencia de *know-how* necesaria para el proceso de fragmentación de la producción.

5. ¿LLEGÓ EL MOMENTO DE REPLANTEAR EL MODELO?

Atribuyendo el fracaso en las negociaciones externas del Mercosur a las divergencias de intereses y de estrategias de inserción internacional entre los países miembros, muchos formadores de opinión en Brasil vienen preconizando el abandono del modelo de unión aduanera y el *retroceso* a un área de libre comercio. Ese movimiento liberaría a los países miembros del bloque para negociar acuerdos comerciales con terceros países de forma independiente.

Aunque las divergencias de intereses y estrategias de los socios del Mercosur sean innegables, no parece correcto atribuir sólo a esa dificultad la responsabilidad por la ausencia de progresos en la conclusión de acuerdos comerciales relevantes para Brasil. La política comercial adoptada por el país en los últimos diez años no se ha mostrado compatible con un proyecto orientado a aumentar su inserción internacional ni tampoco con la firma de acuerdos de liberalización comercial.

Por lo tanto, la defensa de la necesidad de acabar con la unión aduanera para permitir que el país avance en acuerdos comerciales con terceros países o bloques de países parece frágil. Por otra parte, el abandono de la unión aduanera no es condición *sine qua non* para que los países avancen en acuerdos preferenciales bilaterales extra-zona. Formalmente, bastaría con revocar la Decisión 32/00 del CMC, y liberar el camino para negociaciones bilaterales, como hizo la Comunidad Andina de Naciones en el año 2004.

En rigor, no es lo que se espera de una unión aduanera, ya que los acuerdos bilaterales horadan el arancel externo común. Pero siendo el AEC del Mercosur tan imperfecto y habiendo sido tan horadado, ese rigor parece innecesario. Existen, por otro lado, experiencias internacionales de uniones aduaneras que no requieren negociaciones externas comunes: es el caso de la que existe entre la Unión Europea y Turquía. Además, inclusive en el marco del Mercosur, ya existen acuerdos de libre comercio en vigencia que no involucran a todos los países miembros del bloque, como es el caso del acuerdo comercial entre Uruguay y México.

Sin embargo, una evaluación cuidadosa de lo que fue la agenda de integración en el período reciente revela que hay otras motivaciones más importantes para replantear el modelo de unión aduanera del Mercosur. En primer lugar, los temas de la unión aduanera han estado ocupando un espacio desproporcionado en la agenda de los órganos de decisión. Además de consumir energía y atención, los esfuerzos están orientados a la administración de excepciones crecientes en lugar de dedicarse a la construcción y consolidación de la unión aduanera. Esa dinámica sugiere que la AEC es cada vez más incompatible con las prioridades y las estrategias nacionales de los socios.

Para las empresas brasileñas, el mantenimiento del AEC ha representado, en muchos casos, costos adicionales e innecesarios. Esa conclusión se ve estimulada por el análisis del gran número de pedidos de reducción arancelaria por razones de desabastecimiento presentados por el gobierno de Brasil a la CCM. Esa cuestión puede vislumbrarse también en las interminables listas de ex-arancelarios (ex-tarifarios) que las autoridades brasileñas vienen creando como forma de reducir los costos de importaciones de bienes de capital no producidos en el bloque.

La tarea inconclusa de promover una amplia revisión del AEC para eliminar sus inconsistencias tiende a quedar estacionada en los órganos decisorios del Mercosur a la espera de una configuración de coyunturas económicas en los países miembros que sea propicia a ese ejercicio. Nada indica que esa configuración vaya a materializarse en los próximos años. Por lo tanto, parece haber llegado el momento de liberar a los países para que puedan llevar a cabo reformas unilaterales que permitan la adopción de estructuras de protección más adecuadas a sus objetivos nacionales de política económica y de inserción internacional.

Ese movimiento no debería ser visto como *retroceso,* sino que debería darse a cambio de un compromiso firme de los países de avanzar en una agenda abarcadora de libre comercio. Esta es tan o más exigente que la agenda de la unión aduanera pero es esencial para que los socios del Mercosur puedan, de hecho, hacer progresos más consistentes de inserción en el comercio internacional y, principalmente, de creación de cadenas de valor en el marco regional.

BIBLIOGRAFÍA

Araujo Jr., J. T. (2012). *Os atuais estilos de inserção regional do Brasil e da China*. Breves No. 65. Série Breves CINDES. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

Baldwin, R. (2012). *WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade*. Policy Insight No. 64. CEPR. Diciembre de 2012.

Baldwin, R. (2014). *Trade and Flag: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System*. IISS Conference. 6 al 8 de abril de 2014.

Curran, L. y Zignago, S. (2012). *EU enlargement and the evolution of European production networks*. Research in International Business and Finance. Volume 26, Issue 2. Mayo de 2012.

Estevadeordal, A.; Blyde, J. y Suominen, K. (2013). *As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, FUNCEX, Ano XXVII, No. 115. Abril-junio de 2013.

Goldbaum, S. y Luccas, V. (2012). *Comunidade Andina de Nações*. Textos para Discussão 309. Escola da Economia de São Paulo. FGV – EESP. Abril de 2012.

OCDE (2013). *Trade policy implications of global value chains: contribution to the report on global value chains*. TAD/TC/WP (2012)31. FINAL. 18 de abril de 2013.

UNCTAD (2013). *Global Supply Chains: trade and economic policies for developing countries*. Policy Issues in International Trade and Commodities. Study Series No. 55.

El futuro del Mercosur

RUBENS BARBOSA
Embajador, ex-coordinador nacional del MERCOSUR (2000-04) y actualmente presidente del Consejo de Comercio Exterior de la FIESP

El Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur, en su Artículo 1, prevé la liberalización completa del comercio entre los países miembros, con el objetivo de llegar a un mercado común, tal como fue expresamente acordado por estos países. Teniendo en cuenta su objetivo inicial, el Mercosur, considerado prioritario en la política externa del Gobierno Lula/Dilma, está seriamente debilitado y sin perspectiva.

El Mercosur, como instrumento de apertura de mercado, fue uno de los proyectos que más sufrió con la partidización de la política externa en los últimos doce años. La retórica y las decisiones político/ideológicas pasaron a prevalecer sobre la realidad económica. Se ha olvidado que el Mercosur no es una unión de gobiernos, sino de Estados. Prevalecieron las agendas nacionales sobre la agenda de la integración regional.

La visión externa políticamente distorsionada en los gobiernos de Lula y Dilma hizo que se perdiera el objetivo de apertura comercial, con un nítido retroceso en todas las áreas, y que el Mercosur se transformara y ganara una dimensión social y ciudadana, en la jerga hoy dominante.

Además de la pérdida del sentido económico-comercial original, se vio fortalecida la visión bolivariana de que el Mercosur debería ser un baluarte antiamericano, alrededor del cual todos los países de la región se reunirían para luchar contra las embestidas del *Imperio* en América Latina. Confrontados con la implosión del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por los dirigentes de Brasil, Argentina y Venezuela, reunidos en la Cumbre de las Américas, en Mar del Plata (noviembre de 2005), los demás países prefirieron seguir buscando el ingreso al mercado norteamericano, y pasaron a negociar acuerdos comerciales directamente con los Estados Unidos, no así los países del Mercosur y los bolivarianos.

Aunque se reconozca su impacto limitado para la estructura productiva nacional, su relativa pequeñez tecnológica y su casi marginalidad para las necesidades brasileñas de modernización productiva, el proceso de integración subregional es un logro político y económico para Brasil, por su relevancia en el plano estratégico-diplomático.

Debe distinguirse el Mercosur institucional del Mercosur comercial. La crisis está en el incumplimiento de las disposiciones del Tratado de Asunción. No se logran cumplir los compromisos de armonización indispensables para alcanzar la etapa de unión aduanera debido a las innumerables horadaciones de la Tarifa Externa Común (TEC), por su doble cobro, por la indefinición del territorio aduanero, falta de armonía en los códigos aduaneros, mientras no entre en vigor el Código Aduanero del Mercosur ya aprobado y que debería reemplazar a los códigos nacionales, fuerte incumplimiento en la internalización de medidas comunes, para citar apenas los más importantes. Existe además un exceso de permisividad en el no cumplimiento de las reglas establecidas de apertura de mercado, con la excusa de acomodar asimetrías económicas y apaciguar las dificultades conjeturales y la falta de aplicación del mecanismo de solución de controversias. Las medidas restrictivas ilegales de la Argentina, las barreras proteccionistas de nuestro

socio, resultaron en una reducción del 20% de nuestras exportaciones hacia ese mercado en 2013 y la posible pérdida de US$ 2.000 millones en 2014, sobre todo de productos industriales, según se proyecta. La situación es tan grave que la reunión presidencial semestral del Mercosur de diciembre de 2013 no se realizó, por primera vez en veinte años y no tiene fecha para el encuentro de este semestre, para examinar temas importantes, como las negociaciones con la UE.

Es cierto que el comercio entre los países miembros creció acompañado de la gran expansión de las exportaciones brasileñas y aprovechando el incremento del comercio mundial. Ese crecimiento, sin embargo, se dio en todas las direcciones y más por el dinamismo del sector privado que por acciones del Gobierno. No obstante, sucedió a despecho y a pesar del Mercosur.

Hoy por cuestiones políticas e ideológicas, el Mercosur ha sido un impedimento para la inserción externa de Brasil y de los otros países miembros. La motivación política de los gobiernos y la incapacidad de competir por la inexistencia de innovación tecnológica hicieron que las reglas pasaran a no respetarse y que medidas proteccionistas prevalecieran sin ninguna penalidad para los países infractores.

El Mercosur hoy representa apenas un 8,6% del intercambio total de Brasil, luego de haber representado casi el 16% del comercio exterior total. El bloque se está tornando cada vez menos importante para nuestras exportaciones, incluso para los productos manufacturados que están perdiendo mercado en la región por la reducción de la competitividad de la economía brasileña, por restricciones proteccionistas y por la creciente competencia de China.

La inseguridad jurídica, la inclusión, patrocinada por Brasil por motivación política, de Venezuela, de Bolivia y próximamente de Ecuador, la falta de apoyo para la defensa de los intereses sectoriales y la dificultad para integrar las empresas en las cadenas productivas de valor agregado, hicieron que el Mercosur, en la actualidad, sea menos atractivo para Brasil.

El proteccionismo ilegal y defensivo genera una actitud introvertida contraria a los intereses de Brasil. El resultado fue un aislamiento creciente de Brasil y del Mercosur de las nuevas formas de comercio –cadenas productivas mundiales, que hoy representan el 56% del comercio mundial– y de las negociaciones de acuerdos de libre comercio bilaterales y de mega-acuerdos regionales.

Brasil, en los últimos 12 años, apostó todas sus fichas en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta estrategia se mostró equivocada, pues no se recurrió al minilateralismo (es decir, a los acuerdos de libre comercio) como hicieron los demás países. En ese período, Brasil y el Mercosur concluyeron la negociación con apenas tres países: Israel, Egipto y el Estado de Palestina.

Brasil y los países del Mercosur –grandes productores agrícolas– sufrirán un impacto adicional con los mega-acuerdos regionales, como el de los Estados Unidos con Europa. El mercado europeo absorbe gran parte de esos productos, incluso con medidas proteccionistas y subsidios ilegales. A partir del momento en que el bloque transatlántico pase a existir, nuestros países tendrán que enfrentar la competencia –con preferencias negativas– de la principal potencia exportadora agrícola del mundo, los Estados Unidos.

La Alianza del Pacífico (AP), integrada por México, Colombia, Perú y Chile, decidió darle prioridad a las negociaciones fuera de la región. Los cuatro países tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea (UE), además de otros países asiáticos, como China y Corea. Desde el punto de vista comercial, esa decisión tendrá poco impacto inicial sobre Brasil y los países del Mercosur. A mediano y largo plazo, sin embargo, teniendo en cuenta que Brasil concede tarifa cero a los productos exportados por la Alianza a nuestro mercado, si no se toman medidas defensivas, como reglas de origen más rígidas, los países miembros podrán transformarse en plataformas de exportación, con triangulación de

productos chinos y de otros países asiáticos y de los Estados Unidos, para Brasil. La solución, por lo tanto, no sería minimizar los efectos de la AP o restringir sus exportaciones, sino participar en el proceso.

La negociación con la UE –la única en curso en el Mercosur– podrá sacar a Brasil del aislamiento y permitir que haya una aproximación con un gran bloque comercial. Si las negociaciones con la Comisión Europea no llegaran a avanzar, por cuestiones ideológicas (Venezuela) o proteccionistas (Argentina), no le quedará otra alternativa a Brasil, en el ámbito del Mercosur, sino hacer un acuerdo con la UE, aunque sea en velocidades diferentes y con listas distintas de productos, para resguardar nuestros intereses. La resolución 32/00 debe ser flexibilizada para permitir que los países que quieran puedan avanzar en las negociaciones comerciales con terceros países. El Mercosur podrá hipotéticamente fortalecerse a partir de la negociación con la UE sobre un acuerdo de libre comercio.

Venezuela, ignorando la crisis actual del Mercosur, retóricamente, convocó a los países miembros a buscar una cohesión e integración más fuerte para la creación de una *nueva economía* en la región. Se propuso firmar un acuerdo para la creación de una zona de desarrollo económico compartido en América Latina integrado por el Mercosur, por la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), por Petrocaribe y por la Caricom. Cabe recordar que la ALBA propiamente no existe como zona de libre comercio ni como cualquier otra realidad económica.

La propuesta contó con el apoyo de Brasil y fue tratada por los países miembros, junto a Bolivia en el proceso de adhesión al Mercosur, al mismo nivel del acuerdo con la UE. Esa nueva iniciativa –de carácter más político que económico, no se sabe exactamente qué significa pues nunca fue discutida públicamente– desvía la atención de los negociadores brasileños de los principales temas de interés del país en la actualidad, como los acuerdos con la UE y las discusiones sobre la Ronda de Doha en el ámbito de la OMC.

Los que defienden la prioridad del Mercosur que trata temas políticos y sociales opinan que hay muy poco espacio para un mayor avance del área de libre comercio regional, en gran medida ya establecido, y que el comercio ya no deberá ser el vector de sustentación del avance de la integración sudamericana, como si existiese tal avance. La afirmación no está equivocada solamente en el plano de las posibilidades comerciales todavía no explotadas, sino que sobre todo es opuesta a los hechos y evidencias más elementales que se conoce sobre el escenario comercial actual en la región. Ese equívoco ignora que hoy aun hay un gran trabajo por realizar para que Brasil profundice los acuerdos comerciales en la región, de modo que sean más equilibrados desde el punto de vista brasileño.

No es cierto, entonces, que el área de libre comercio en la región esté prácticamente completa. Los acuerdos comerciales bilaterales de Brasil con todos los vecinos sudamericanos están negociados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En estos acuerdos, mientras Brasil concede el 100% del margen de preferencia a todos los países de la región, hoy, en 2014, sólo el 40% de los productos exportados por la industria nacional se benefician por la tarifa cero en Colombia, el 10% en Perú y el 7,5% en México. Por otra parte, en razón de la entrada en vigencia de acuerdos de libre comercio entre estos países más Chile con los Estados Unidos, Europa y China, hubo también una erosión de los márgenes de preferencia negociados en los acuerdos de la ALADI.

En caso de que se cumplan los compromisos que se asumieron en el contexto de la ALADI, solamente dentro de cinco años, en 2019, conseguiremos reciprocidad de trato en lo que respecta al régimen tarifario. Este es un resultado más de la política de generosidad de los últimos doce años. Las exportaciones brasileñas fuera del Mercosur, sufren restricciones tarifarias en México, Perú y Colombia y tendrán que aguardar hasta 2019 para conseguir la liberalización del 91,9% en Venezuela, el 94,4% en Ecuador, el 83,6% en Colombia y el 99,8% en Perú.

Falta, por lo tanto, una agenda que profundice los acuerdos comerciales vigentes. Las dos situaciones deben merecer atención prioritaria del Gobierno de Brasil para restablecer el equilibrio y compensar la erosión a fin de ampliar la apertura del mercado a los productos brasileños. Recientemente, el Gobierno tomó correctamente la iniciativa de proponer la profundización del acuerdo con Perú para anticipar la equivalencia para Brasil.

La integración física –prácticamente inexistente como facilitador del intercambio regional– fue totalmente olvidada por el autor y por los gobiernos en los últimos doce años, y se archivó la programación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), remplazada por un órgano burocrático e inoperante, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). En los últimos doce años, los gobiernos de Brasil dejaron completamente de lado las semillas que habían sido plantadas por la diplomacia brasileña, allá por el año 2000, cuando se acordó un gran programa de integración física que se desarrollaría en carácter prioritario.

No todas esas razones o motivaciones ideológicas, justifican la decisión política de hacer que retroceda la actual fase de unión aduanera del Mercosur hacia un área de libre comercio. La defensa del estricto interés de Brasil desaconseja esa opción radical. No sólo porque el Tratado de Asunción debería modificarse para cambiar sus objetivos –lo que parece políticamente imposible– sino sobre todo porque muchos segmentos del sector industrial no estarían dispuestos a perder las preferencias integrales existentes.

El Área de Libre Comercio y la Unión Aduanera garantizan las preferencias tarifarias de los productos industriales debido a que la TEC fue calculada según los intereses brasileños, a pesar de que actualmente esté bastante horadada. Si la TEC llegara a desaparecer, las exportaciones de productos industriales brasileños a los demás socios tendrían que ser sometidas a la competencia abierta con proveedores de todo el mundo, en especial de Asia, cuando hay una creciente pérdida de competitividad de la industria, como consecuencia del costo en Brasil.

Las medidas restrictivas contrarias al Mercosur –sobre todo de la Argentina– afectan las exportaciones de productos industriales brasileños, hoy fuertemente concentrados en el comercio administrado de la industria automovilística, también afectada por esa medida. En la práctica, el proteccionismo argentino, en varios casos (calzados, textiles, línea blanca) da como resultado el reemplazo de nuestras exportaciones por aquellas de la competencia, como China, en un claro desvío del comercio.

Mercosur multifuncional

Brasil y los países bolivarianos defienden la amplia participación de la sociedad civil en el avance del proceso de integración. Durante los últimos 12 años, el Mercosur logró un proyecto de integración sólido y multifuncional, inspirado por consideraciones de naturaleza política y estratégica a largo plazo.

Entre otras prioridades del nuevo Mercosur, se preconiza la urgencia en promover una mayor articulación entre el Mercosur y la ALBA y la ejecución de un plan estratégico de acción social del Mercosur con la erradicación del hambre, garantía de los derechos humanos y la universalización de la salud y de la educación.

La integración sólida, abarcadora y multifuncional es la herramienta principal, pero no excluyente, para el fortalecimiento y la consolidación de la unidad sudamericana y para la inserción conjunta de la región en el plano internacional en democracia, en paz, con prosperidad en un ambiente de desarrollo económico y de inclusión social sostenida.

En realidad, la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Mercosur, de la manera como es presentada, parece que se inició en 2003.

Antes de 2003, en el marco del Tratado de Asunción, los gobiernos ya habían iniciado una dimensión social y ciudadana al crear reuniones ministeriales y de grupos de trabajo en las áreas de educación, medio ambiente, foro económico y social y muchos otros.

En los últimos 12 años, esas iniciativas se profundizaron y ampliaron, deben ser observadas como muy positivas, porque son un logro para los países y sus ciudadanos.

Lo que no es aceptable es la transformación de un tratado económico-comercial, *por inspiración política y estratégica a largo plazo,* en realidad, ideológica y partidaria, en un *proyecto de integración profundo y multifuncional*, que ignora totalmente el objetivo inicial de los países miembros.

Con las crecientes dificultades de avance en la integración económica y comercial, en los últimos años se desvirtuó el objetivo inicial del Tratado y se le dio prioridad absoluta a los aspectos políticos y sociales.

Es sintomático que, en el marco del proyecto ciudadano, nadie recuerda el Protocolo de Ushuaia, la cláusula democrática del Mercosur, firmado en 1998 previo al inicio del proceso. El Plan estratégico de acción social del Mercosur, menciona también como prioridad temas de derechos humanos. Estos instrumentos pasaron a aplicarse con un sesgo ideológico, como se vio en el caso de la suspensión de Paraguay para permitir el ingreso de Venezuela y ahora, como se está observando, en el silencio ensordecedor de Brasil, escondido detrás de una nota del Mercosur, en el caso de la falta de respeto a la democracia y a los derechos humanos en Venezuela.

El Mercosur *multifuncional,* expresado en la mayoría de los instrumentos políticos y sociales aprobados, es una aspiración y un deseo que la realidad de cada país hace difícil de ejecutar, pero que no deben dejar de ser la meta. Sin embargo, la obra en su conjunto está lejos de representar un instrumento para fortalecer la unidad sudamericana.

Expansión del Mercosur

Lo que ocurre en la práctica es que la expansión del Mercosur está sucediendo por afinidades ideológicas. Venezuela, Bolivia y Ecuador están ingresando al Mercosur por razones políticas y sin cumplir con los principales dispositivos del Tratado de Asunción y su reglamentación complementaria.

El Artículo 27 del Tratado de Asunción regula la adhesión de países interesados, después del cumplimiento de las condiciones negociadas con los países miembros. El Artículo 12 del Protocolo de Adhesión, documento que estableció las condiciones de ingreso de un nuevo país, prevé que este sólo entra en vigencia 30 días después del depósito del quinto instrumento de ratificación. Por su vez, el Artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto, que confirmó la Unión Aduanera, menciona que las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

En el caso de Venezuela, ninguno de esos dispositivos fue observado, con el agravante de que ni siquiera el Protocolo de Adhesión, aprobado previamente por el gobierno venezolano, fue totalmente cumplido ni antes del ingreso, ni hasta ahora, después de la formalización de la adhesión a las apuradas, junto a la Secretaría del Mercosur en Montevideo, cuando ocurrió la suspensión de Paraguay.

No se discute, desde el punto de vista estratégico y económico, que la incorporación de Venezuela transforma al Mercosur, que ahora se extiende desde la Patagonia al Caribe y su mercado se amplió mucho. No cuesta recordar que Chavez celebró la entrada de Venezuela como una *derrota del imperialismo y de las burguesías lacayas* y que anteriormente pretendía modificar totalmente al Mercosur, según él *muy neoliberal*.

El precedente de Venezuela le abre las puertas al ingreso de Bolivia y de Ecuador sin el debido cumplimiento del ordenamiento comercial que prevalece para los miembros originales.

Con Bolivia, de manera sorpresiva y sin mayores negociaciones, se firmó el Protocolo de Adhesión, que, una vez aprobado por los Congresos de los demás países miembros, será el sexto miembro pleno del Mercosur. En su Artículo 4, el Protocolo de Adhesión estipula que, a más tardar en cuatro años, contabilizados a partir de la fecha de entrada en vigencia del instrumento, Bolivia adoptará la Nomenclatura Común, la TEC y el Régimen de Origen del Mercosur. Nos queda saber si Bolivia va a cumplir el acuerdo.

La distorsionada visión ideológica una vez más ignora los intereses de Brasil. La expansión del Mercosur dificulta el cumplimiento de las cláusulas económicas del Tratado de Asunción, imposibilita la inserción externa del Mercosur y aumenta las cargas financieras del Tesoro nacional, sin ninguna contrapartida real para Brasil.

Es difícil imaginar como Brasil, con sus diversificados intereses externos, va a negociar acuerdos comerciales teniendo que someterse a las idiosincrasias ideológicas de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

¿Cuál es el futuro del Mercosur?

La discusión sobre el futuro del Mercosur se volvió urgente. No se trata de un debate teórico y en el vacío: hay una situación real en curso en el caso del Mercosur comercial que debe ser examinada a luz de los intereses concretos del gobierno y del sector privado. Nadie puede estar en contra de la evolución del Mercosur en las áreas sociales y políticas que ya estaban incluidas desde el inicio en 1991.

Lo que importa es crear condiciones para que el Mercosur comercial y el Mercosur multifuncional avancen simultáneamente, y no como ocurre hoy, cuando hay una parálisis de las negociaciones dentro y fuera del bloque, en los entendimientos que apuntan a acuerdos comerciales.

Esta evaluación debe necesariamente tener en cuenta las transformaciones mundiales que apuntan a un cambio del eje económico para Asia, la ampliación de la cooperación y del intercambio comercial, sobre todo por medio de la integración de las cadenas productivas de valor.

Este debate tampoco puede ignorar la revolución del comercio exterior con la crisis del multilateralismo y el vaciamiento de la OMC, y al mismo tiempo el crecimiento del número de acuerdos regionales y bilaterales de comercio, con nuevas reglas que afectarán a todos los países.

Por sobre cualquier otra consideración, el debate sobre ese tema debe ser dirigido desde el punto de vista del interés de Brasil.

A partir de la situación existente en la actualidad, existen cuatro posibilidades de evolución futura, a la luz de las transformaciones que ocurren en el mundo y en la región.

Las diferentes alternativas serán presentadas de forma esquemática para una comprensión más clara y directa de la materia:

a. Continuar la política actual y mantener la lógica de la negociación intrabloque

a. Continuarían coexistiendo en forma paralela el Mercosur comercial y Mercosur multifuncional.
b. Persistiría la prevalencia de consideraciones políticas sobre las técnicas.
c. La inercia en el funcionamiento del Mercosur tendería a mantener el *status quo,* sin nuevos compromisos y un vaciamiento gradual del bloque por el incumplimiento de sus reglas y normas, como ya está ocurriendo debido a la bilateralización de los entendimientos.
d. Seguiría habiendo dificultad para avanzar hacia una agenda intra-Mercosur para promover la liberalización y la apertura comercial y externa que dificulta la búsqueda de socios para la negociación de acuerdos comerciales.

e. Seguiría habiendo una expansión gradual de los miembros plenos integrantes del Mercosur que ingresarían, así como Venezuela y Bolivia por razones políticas y sin la obligación de cumplir los compromisos comerciales previstos en el Tratado de Asunción (caso de Ecuador).
f. Como el comercio entre los principales países no crece como podría esperarse debido a las barreras proteccionistas crecientes, el Mercosur se dirige hacia la irrelevancia desde el punto de vista comercial.
g. En caso de que se cumplan los acuerdos de complementación económica vigente en el ámbito de la ALADI en 2019 tendremos un área de libre comercio en América del Sur, incluso con los países miembros de la AP, excepto tal vez de México. La TEC, por lo menos en el caso de Brasil, dejará de existir para todos los países de la región.
h. El aislamiento del Mercosur comercial deberá seguir existiendo teniendo en cuenta la dificultad para negociar acuerdos de libre comercio por la diferencia de agenda y de intereses entre los países miembros. Brasil se está adhiriendo a una agenda comercial que no es la nuestra al tener que negociar con una sola voz junto a Venezuela, Bolivia, Argentina y eventualmente Ecuador.
i. El resultado de la negociación con Europa es todavía incierto, pero tendrá un impacto positivo o negativo sobre el Mercosur. Esa negociación, si avanza, deberá concluir recién durante el próximo gobierno.
j. La posición de Brasil será decisiva: dependiendo del resultado de las elecciones de octubre tendremos la continuidad de la actual política o podremos ver profundos cambios en la política de integración regional y en relación al Mercosur.

b. Terminar el Mercosur

a. Se trata de la solución más radical, defendida por economistas y parte del sector privado.
b. La insatisfacción creciente del sector privado sobre todo en Brasil, Paraguay y Uruguay es la responsable por esa actitud.
c. Incluso los gobiernos de Uruguay y de Paraguay llegaron a defender recientemente esa actitud.
d. La propuesta de terminar el Mercosur acarrearía una carga política para el presidente que la presente.
e. ¿Cómo ponerle fin al Tratado? ¿Cómo convencer a los demás países miembros?
f. ¿Cómo quedarían las cláusulas económicas vigentes?
g. Difícilmente uno de los países miembros proponga el fin del Mercosur unilateralmente.
h. Una decisión de esa naturaleza resultaría en un proceso de aislamiento en un momento en que la tendencia es el fortalecimiento de las regiones, como ocurre en Asia, en Europa y en Norteamérica.

c. Regresar a un área de libre comercio

a. Debido a diversos compromisos asumidos en los últimos 20 años en particular en lo referente a la TEC los países miembros deberían renegociar el Tratado de Asunción.
b. Solución preferida por gran parte del empresariado de los países miembros para otorgar libertad de negociación externa y de toma de decisiones en el área comercial.
c. Paraguay y Uruguay ya exploraron esa posibilidad de manera pública y privada.
d. En caso de un retroceso y el Mercosur se transforme en un área de libre comercio, desde el punto de vista de Brasil, lo fundamental es la consecuencia del fin de la TEC para la industria nacional.
e. Posición de Brasil: resultado de las elecciones.

d. Revisar la política actual para hacer del Mercosur nuevamente un instrumento comercial conforme previsto en el Tratado de Asunción

a. Existe un margen de maniobra para revigorizar al Mercosur para que vuelva a ser un instrumento de apertura comercial, de libre comercio y de atracción de la inversión productiva.
b. Una acción de ese tipo dependerá de un liderazgo brasileño efectivo que proponga medidas para corregir las actuales distorsiones.

c. La idea sería mantener al Mercosur libre de los incumplimientos de sus reglas y volver a darle énfasis a lo dispuesto en el Artículo 1 del Tratado de Asunción.
d. Para esa finalidad, se propondría la realización de una Conferencia Diplomática prevista en el Artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto para analizar la evolución del Mercosur y proponer medidas concretas para recuperar la credibilidad y restaurar la seguridad jurídica.
e. Uno de los objetivos sería flexibilizar las reglas, en especial la Resolución 32, que obliga a todos los miembros a negociar con una única voz.
f. Reconociendo las dificultades de algunos países, la negociación externa e interna se podría realizar en diversas velocidades.
g. Podría otorgarse un *waiver* a la TEC (actualmente el 35%) para permitir avances en las negociaciones comerciales.
h. Se negociaría la convergencia de la TEC en un período de tiempo que deberá ser negociado (5 a 10 años).
i. Debería calcularse el impacto sobre el Mercosur por el establecimiento de un área de libre comercio en América del Sur en 2019 (AP).
j. La negociación con la UE será una prueba importante. Si los entendimientos prosperan, después de un determinado tiempo, ocurrirá el fin de la TEC para los países europeos. ¿Qué impacto tendría sobre el Mercosur? Si las negociaciones no avanzan, ¿cuál será la actitud de Brasil?
k. La posición de Brasil dependerá del resultado de las elecciones. Si gana la oposición deberá revisarse la política con respecto a la integración regional y al Mercosur. En el caso de la negociación con la UE, Brasil deberá proponer, en el marco del Mercosur, una negociación con los países que se dispongan a seguir los entendimientos.

Conclusión

América del Sur en vez de caminar hacia una integración beneficiosa para todos, enfrenta un proceso de desintegración política y fragmentación comercial. Se multiplican las divergencias entre los países de la región con tensiones entre la Argentina y Uruguay, Chile y Perú, Ecuador y Colombia, e incluso recientemente entre Venezuela y Colombia, y Paraguay y Brasil, con la suspensión del Mercosur.

Por la forma como se presentan las acciones del Mercosur multifuncional, parece que el Mercosur se fundó con los países bolivarianos. No se menciona al ALBA que sería la otra opción. La alternativa del Mercosur, para los que defienden la visión actual del Bloque, sería la única para fortalecer y consolidar la unidad sudamericana y la inserción conjunta de la región en el plano internacional. En realidad, como intenté demostrar, ocurre exactamente lo contrario: no hay perspectiva de inserción conjunta a nivel internacional exactamente por la diferente visión del mundo entre los procesos de integración representados por la AP, por el Mercosur y por la ALBA. Mientras la AP se abre al libre comercio y se asocia en Asia, en Europa y en los Estados Unidos, el Mercosur se asocia con el atraso, se aísla y crea barreras proteccionistas, incluso entre sus miembros. Dos países, Venezuela y la Argentina, en profunda crisis económica, política y social, agravan aun más la situación del proceso de integración.

El Mercosur de hoy nada tiene que ver con el Mercosur del Tratado de Asunción de 1991, que ayudé a construir como primer coordinador nacional.

El nuevo Mercosur multifuncional, invención bolivariana, inspirada y defendida por Hugo Chavez y Nicolás Maduro, en los últimos 12 años, recibió el entusiasta apoyo de Brasil, como expresado en el Artículo Mercosur.

Debido a los resultados negativos de los últimos años del Mercosur, la política ideológica y partidaria que prevalece en la acción del gobierno brasileño puso al interés nacional como prioridad distante.

A pesar de la retórica a favor de la integración y del Mercosur del gobierno brasileño, el Itamaraty está a la defensiva y sin propuestas propias para responder a los desafíos institucionales y comerciales para el proyecto de integración subregional y regional.

Para ello contribuye la gestión fragmentada y sin visión de conjunto a mediano y largo plazo de los asuntos referentes al Mercosur en la Cancillería y su marginalización por la presidencia de la república en relación a las principales decisiones de política externa. La creación de órganos regionales de integración, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) –también de inspiración bolivariana– terminan duplicando competencias y contribuyen al vaciamiento del Mercosur, al contrario de lo que certifica su creador.

El Mercosur se acerca a la hora de la verdad. Como ningún gobierno se atreverá a exponerse al riesgo político de proponer su término, el dilema es saber si este permanecerá irrelevante o si de hecho se transformará en un estímulo para el progreso de la región. Con sólo el 8,6% del total del comercio externo brasileño, el Mercosur le quedó pequeño a Brasil.

Si el proceso de integración económico-comercial fuera de hecho una prioridad política, éste sería el momento para que Brasil reconozca la crisis institucional del Mercosur y adopte una actitud proactiva con el objetivo de modificar tal situación.

La iniciativa brasileña podría desdoblarse en diversas acciones concretas y de impacto, como, por ejemplo, la convocatoria, según lo establecido en el Artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto, de una Conferencia Diplomática para debatir la situación y, si fuera necesario, modificar el Tratado de Asunción.

La negociación del acuerdo de libre comercio con la UE, si concluye de forma satisfactoria, podrá comenzar a retirar a Brasil del aislamiento y del inmovilismo. Si en las negociaciones comerciales, por dificultades creadas por los socios del Mercosur, el gobierno brasileño decide correctamente avanzar con los países miembros que quieran, a empezar con entendimientos con la UE, se abre una posibilidad de ruptura con el modelo seguido hasta ahora.

Menos ideología y más pragmatismo en el área externa es la clave para recuperar las oportunidades perdidas durante los últimos años en ésta y otras áreas.

El Mercosur en un mundo de mega-acuerdos preferenciales

Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global

FÉLIX PEÑA
Miembro de la Comisión Directiva del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Es director del Instituto de Comercio Internacional y de la Fundación ICBC y profesor titular y director de la maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF.

I. HACIA UN NUEVO CONTEXTO GLOBAL DE MEGA-ACUERDOS PREFERENCIALES

Las negociaciones de mega-acuerdos preferenciales de alcance interregional ocupan hoy un lugar central en la agenda de las relaciones comerciales internacionales. A pesar de los resultados de la Conferencia Ministerial de la OMC en Bali (2013), la atención de quienes tratan de entender el futuro del comercio internacional seguirá concentrada en lo que serían, en un plazo aún incierto, los acuerdos que surjan de tres frentes negociadores: el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), el *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) y el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

Son negociaciones comerciales que se insertan en un marco de incertidumbres con respecto a su evolución, que se manifiestan especialmente en los casos del TPP y del TTIP. Tienen que ver con resistencias que se observan en algunos de los protagonistas, especialmente los EEUU y la UE. Pero también con incertidumbres más amplias con respecto a la propia evolución del sistema internacional global y con la de algunas de sus principales regiones. En ambos casos, las tendencias a la fragmentación y confrontación parecen por momentos estar predominando sobre las de cooperación y convergencia. Hay, por cierto, otras negociaciones comerciales internacionales relevantes, tales como las de la UE con la India y con el propio Mercosur. Pero las antes mencionadas concentran una mayor atención por el hecho de abarcar a los EEUU, a la UE, y a un grupo aún no definitivo de países de Asia y del Pacífico. Sumados representan una parte significativa del producto y del comercio mundial.

Por lo demás, quienes impulsan el TPP y el TTIP parecen aspirar a que el contenido de los acuerdos que se logren fijen en adelante los estándares para las principales reglas de juego del comercio mundial del futuro. Es decir que persiguen objetivos que incluyen pero a su vez trascienden al plano del impulso al comercio.

El hecho que la Conferencia de Bali no haya restablecido la expectativa de una negociación multilateral global que pueda concluirse en un tiempo razonable –a través de la actual Rueda Doha o de algunas de las variantes que se han planteado en el marco de la OMC– parecería ser uno de los incentivos a avanzar a través de los mega-acuerdos interregionales. Sin embargo es factible argumentar que el tiempo que demandarían estas negociaciones de alcance parcial, debilita el esfuerzo político y técnico que requeriría desatar algunos de los principales nudos que traban las negociaciones multilaterales globales. Y a su vez, lo que está apareciendo con cierta nitidez es que los principales nudos son similares en todos los frentes, tanto en el multilateral global como en el interregional. Tienen que ver, entre otras cuestiones y no siempre con los mismos matices, con aspectos sensibles del comercio de productos agrícolas; con sectores industriales claves como son los de las tecnologías de la información, el automotriz y los bienes de capital; con los diferentes marcos regulatorios; con las compras gubernamentales; con la propiedad intelectual, y con el tratamiento de las inversiones y la solución de eventuales diferendos que ellas originen entre inversores y países receptores.

En los casos del TTIP y del TPP, dos interpretaciones podrían efectuarse con respecto a los motivos que lleva a países que son protagonistas relevantes del comercio y de las inversiones a escala mundial –y que no sólo lo han sido durante muchos años, pero que además les ha permitido jugar el papel de *rule makers* en la gestación del GATT y luego en la de la propia OMC– a privilegiar ahora, en los hechos aunque no siempre en la retórica, al plano de los acuerdos interregionales por sobre el multilateral global.

La primera interpretación tiende a enfatizar el hecho de que entre un grupo reducido de países –y más si pueden considerarse como *like minded*– es más factible llegar a acuerdos que vayan más allá de los compromisos actualmente vigentes en el marco de la OMC –los denominados compromisos *OMC plus* y *OMC 2.0*–. Tales compromisos podrían luego extenderse a aquellos interesados en sumarse. Según quienes los impulsan, por esta vía entonces se llegaría con mayor facilidad a aquello que hoy no se visualiza como viable en el ámbito de la estancada Rueda Doha.

La segunda interpretación atribuye mayor peso a la geopolítica. Ello está muy vinculado a lo que Pascal Lamy –el anterior Director General de la OMC- señalara al afirmar que la *"geopolítica ha vuelto a la mesa de las negociaciones comerciales internacionales"*. Es una interpretación que tiende a ver el impulso de las negociaciones de mega-acuerdos interregionales en razones políticas relacionados con la necesidad de contrapesar el peso creciente de economías denominadas *emergentes,* no sólo en el comercio mundial sino que también en la competencia por el poder mundial. Según algunos analistas el peso de la geopolítica sería más visible en las negociaciones del TPP, en especial si ellas concluyen sin haber incorporado a China.

En realidad el problema principal no lo plantearían los mega-acuerdos interregionales, pero sí el hecho que ellos pudieran concretarse sin que se hubiera restablecido la fortaleza y eficacia del sistema multilateral global. La razón principal es que todos los mega-acuerdos que se están negociando son preferenciales. Esto es, incluyen compromisos que generan ventajas sólo para los países participantes y tienen por ende un alcance discriminatorio con respecto a aquellos países que en ellos no participan. Tienen por lo tanto un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional.

Y es aquí donde puede residir precisamente el potencial efecto negativo de una red de mega-acuerdos comerciales preferenciales inserta en un sistema multilateral global debilitado. Sería el de introducir un factor de potencial debilitamiento de las condiciones de gobernanza global. Podría implicar acentuar la tendencia a fragmentar el sistema internacional en un momento donde tensiones geopolíticas en distintas regiones del mundo –lo ocurrido en Ucrania y en Crimea puede ser sólo un ejemplo– recuerdan escenarios con características similares a las del camino que condujo a la catástrofe de 1914[1].

En esta perspectiva cobra toda su importancia la idea de promover la convergencia de los acuerdos globales y los preferenciales. Fue una de las recomendaciones principales del informe que produjo un panel de expertos convocado por la OMC y que quizás no ha requerido la atención que se merecía[2]. Precisamente la *idea de convergencia en la diversidad* es también para la región latinoamericana, un aporte de la estrategia que orienta al gobierno de la Presidenta Bachelet en Chile[3].

[1] Ver entre otros, Clark, Christopher, *Los Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914,* Galaxia Gutenberg, Barcelona 2014.

[2] Ver el informe de la OMC, *The Future of Trade: The Challenges of Convergence,* Geneva 24 April 2013, en: http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dft_panel_e/future_of_trade_report_e.pdf.

[3] Ver al respecto el artículo del Canciller Heraldo Muñoz en *El País* de Madrid, del día 13 de marzo 2014, en: http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html.

Si bien tal idea hace referencia específica a la articulación entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, contiene una aproximación de alcance global y regional, centrada en compromisos de velocidades diferenciadas que si se insertan en marcos institucionales y normativos comunes, como podría ser la ALADI en el plano regional, o una OMC renovada y fortalecida en el plano global, permitirían neutralizar tendencias a la fragmentación sistémica que se observan en la actualidad. Es una idea que puede ser central para que los acuerdos que se están negociando contribuyan al objetivo de lograr pautas razonables de gobernabilidad global y regional. Implica conciliar aproximaciones de alcance parcial con una visión de conjunto indispensable para impulsar el comercio mundial en un contexto de la paz y estabilidad política que sea favorable al desarrollo económico y social de todos los países.

II. CONDICIONES PARA UN MERCOSUR EFICAZ

En el marco de las consideraciones precedentes examinaremos el caso del Mercosur, en particular, en la perspectiva de la relación económica preferencial entre la Argentina y Brasil.

Esta relación preferencial, en sus múltiples dimensiones, ha estado siempre en el centro de lo que a partir de 1990 comenzó a llamarse Mercosur. Sin perjuicio de la importancia relativa de la participación de los demás socios, esa relación ha sido el núcleo duro de una construcción regional con claras implicancias para la gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano. Probablemente lo continuará siendo. Pero siempre estará la posibilidad que tal relación se deteriore más allá de lo conveniente. No implica que existan hoy riesgos de un retorno a un pasado no muy lejano en que esa relación bilateral estaba signada por la desconfianza mutua y, a veces, incluso por una sórdida rivalidad. Implica sí que no parecería recomendable ignorar que tales riesgos siempre pueden aparecer. La experiencia histórica enseña que cuando ellos aparecen entre naciones vecinas y con fuerte densidad de interdependencia, puede ser difícil revertir la tendencia gradual hacia una relación de conflicto y fragmentación, con sus repercusiones en la gobernabilidad del espacio regional en el cual se insertan, en este caso, los dos países –sea éste Sudamérica o el más amplio de América Latina–. Y quizás por ello, en nuestra historia regional la palabra *integración* ha evocado precisamente lo contrario a los escenarios posibles de *fragmentación*.

En una época en la cual se observa una cierta disminución de lo atractivo que resultó durante un tiempo el acrónimo Mercosur, parece útil reflexionar sobre tres condiciones que permiten que un proceso de integración consensual entre naciones contiguas y que no aspiran a dejar de ser soberanas, por más que acepten restringir el uso irrestricto de tal soberanía –y es precisamente el caso del Mercosur– pueda perdurar en el tiempo.

Se sabe que la irreversibilidad no es compatible con las características de este tipo de procesos entre naciones vecinas. Pero la percepción de que el proceso y sus consiguientes preferencias económicas tienen potencial para perdurar en el tiempo depende de tres de sus cualidades esenciales: la efectividad, como resultado de que sus reglas de juego penetren en las realidades; la eficacia, por la calidad de los resultados que se produzcan, y la legitimidad social, por la identificación de los ciudadanos de cada país miembro con las reglas, redes y símbolos producidos en común.

Las condiciones son: **confianza recíproca, flexibilidad metodológica y previsibilidad.**

La **confianza recíproca** ha sido la esencia de lo que condujo al entendimiento estratégico binacional entre la Argentina y Brasil que diera luego origen a la creación del Mercosur. Es conveniente recordar hoy algunos hitos fundacionales. Con el paso del tiempo, a veces no se tienen presentes ni se recuerdan las circunstancias en las que se produjeron. Se reflejan en los acuerdos entre los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, primero en la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985[4] y luego en el instrumento fundacional contenido en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986[5]. Dieron lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre ambos países y al Tratado Bilateral de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, que entrara en vigencia –aún lo está– en 1989[6]. El Acta de Buenos Aires del 6 de julio de 1990, acordada por los Presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Saúl Menem[7] es, a su vez, la piedra fundacional de la etapa iniciada en marzo de 1991 con la creación formal del Mercosur. En sus considerandos están los objetivos compartidos de ambos países que reflejaban la percepción de un nuevo entorno internacional y, a su vez, la voluntad de capitalizar los activos acumulados en el proceso iniciado en 1985.

Esa confianza recíproca no era lo que había predominado en un largo período anterior. Incluso percepciones encontradas sobre el mundo y la región condujeron al fracaso de iniciativas como la del *Tratado para Promover un Régimen de Libre Intercambio Comercial* firmado en Buenos Aires por la Argentina y el Brasil el 21 de noviembre de 1941. Una idea del clima de desconfianza existente en el período anterior al inicio de la actual integración bilateral, la da la información publicada el 11 de agosto 2013 en la página *web* del diario *O Estado de Sao Paulo*[8] según la cual, en base a documentos secretos desclasificados, el entonces Presidente Geisel del Brasil alertaba en 1974 sobre las implicancias de un supuesto desarrollo de la bomba atómica en la Argentina.

Precisamente ese clima de desconfianza recíproca nos llevó hace cuarenta años a publicar junto con Celso Lafer un pequeño libro sobre *La Argentina y el Brasil en el sistema de relaciones internacionales,* que prologara el profesor Helio Jaguaribe, gran creyente y promotor de una relación estratégica densa entre los dos países como base de sustentación de la más amplia y ambiciosa integración latinoamericana[9]. Identificábamos lo que en nuestra opinión eran posibles perspectivas comunes entre los dos países y que podían resultar de una lectura de las tendencias que en esos años estaban emergiendo en el sistema internacional. Planteábamos una visión compartida sobre la inserción en el mundo de nuestros respectivos países, que no era común en esos tiempos.

[4] http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/1985/10/declaracao_do_iguacu_espanhol1.pdf.

[5] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentino-Brasile%C3%B1a_(1986).

[6] http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_(1988).

[7] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990).

[8] http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,geisel-admitiu-possibilidade-de-construir-a-bomba-atomica-brasileira-,1063015,0.htm.

[9] Ver el texto de la versión española, editada por Nueva Visión, Buenos Aires 1973, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=libro2. La edición en portugués fue editada el mismo año por Livraria Duas Cidades (São Paulo 1973).

Lo que demuestra el período iniciado en 1985 no es sólo que la confianza recíproca sea fundamental para encarar una relación estratégica sustentable, sino que ella requiere visión y liderazgo político; diálogos en todos los niveles; lecturas compartidas de las realidades globales y regionales –lo que no significa que deban ser idénticas o similares– y sobre todo, conocimiento mutuo y capacidad para entender intereses y restricciones que ocasionalmente pueda tener el respectivo vecino y socio estratégico.

Pero en el caso del Mercosur la necesidad de confianza recíproca no se limita a la Argentina y Brasil. Es algo que también permite sustentar la participación de los otros socios, Uruguay y Paraguay en la etapa fundacional, y ahora Venezuela y, luego Bolivia y Ecuador. En los casos de Paraguay y Uruguay lo que importa –además del respeto a su condición de naciones con identidad propia– es la confianza en aquello que para su desarrollo económico es fundamental: acceso irrestricto al mercado de las economías mayores como plataforma para potenciar sus sistemas productivos e inserción en el mundo.

La confianza recíproca requiere, en particular, la expectativa fundada de que la idea de *ganancias mutuas* se torne realidad. Ella no implica que las ganancias de todos los socios sean similares. Requiere que al menos en el mediano y largo plazo todos entiendan que ganarán más estando en el *club* que estando afuera. Y requiere tener presente, además, las dificultades e insuficiencias de eventuales opciones para las respectivas estrategias de inserción internacional. Pero cuando un país entiende que tiene un *plan B* más atractivo que el que ofrece el *club* lo previsible es que termine abandonándolo.

La **flexibilidad metodológica** fue una condición presente desde el inicio en la construcción del Mercosur y del acuerdo bilateral entre la Argentina y Brasil. Implica el aprovechamiento del principio de *libertad de organización* que planteara en su momento Angelo Piero Sereni, como factor esencial para encarar el trabajo conjunto entre un grupo de naciones[10]. En el caso de un acuerdo que contenga preferencias comerciales, implica además una interpretación correcta y no dogmática, de la normativa del artículo XXIV, par. 8 del GATT y un buen conocimiento de su historia legislativa.

Tal flexibilidad es de la esencia de la construcción europea, tal como lo demuestra, entre otros especialistas, Alexander Stubb[11]. Y es una condición, como veremos luego, que puede ser esencial en la negociación aún inconclusa entre el Mercosur y la UE. Geometrías variables, múltiples velocidades y *menú a la carta* conforman, como lo señala Stubb, una tipología de fórmulas que permiten alcanzar grados de flexibilidad razonables y compatibles con la idea de la construcción de un espacio preferencial entre naciones soberanas, que procuran trabajar juntas en función de sus respectivos intereses nacionales y en forma compatible con principios y normas internacionales.

Y la tercera condición es **la previsibilidad.** Hace a la idea de un trabajo conjunto entre naciones que procuran que sus reglas de juego, aunque fueren flexibles, permitan orientar decisiones de inversión productiva que generan empleo para la gente y un clima de confianza recíproca que se mantenga vigente a través del tiempo. Puesto en otros términos, la previsibilidad significa que incluso cuando sea necesario introducir flexibilidades, ellas se logren aplicando las reglas pactadas y no a través de su violación e incumplimiento, es decir que sean *rule oriented* y no producto de actos discrecionales. Es lo contrario a lo que muchas veces ha ocurrido en la integración latinoamericana, cuando se ha interpretado que las reglas sólo debían ser cumplidas *en la medida de lo posible*. Las trayectorias de la ALALC primero y luego de la ALADI ofrecen numerosos ejemplos al respecto.

[10] Ver al respecto su libro *Le Organizzazioni Internazionali,* Giuffré, Milano 1959, ps 260 y ss.

[11] Ver su libro *Negotiating Flexibility in the European Union,* Palgrave, London 2002 (el tema lo ha analizado Mario Filadoro en un *paper* que se puede consultar en http://www.ies.be/files/Filadoro-A2.pdf.

Las tres condiciones mencionadas cobran actualidad en el debate que se observa sobre el futuro del Mercosur, su rejuvenecimiento y su adaptación a nuevas realidades económicas y políticas, en los países miembros, en la región, y a escala global.

También cobran actualidad en el debate que se ha observado en países del Mercosur –y en particular en sectores empresarios– sobre cómo encarar las negociaciones comerciales internacionales, especialmente con la UE. Se refleja en la idea que, al igual que ocurriera con la Comunidad Andina de Naciones, sería suficiente lograr un *acuerdo paraguas* que sea la resultante de negociaciones y acuerdos bilaterales de cada país miembro del Mercosur con la UE. Pero tal fórmula podría erosionar los alcances de las preferencias comerciales y económicas pactadas en el Mercosur. Podría implicar un deterioro eventualmente irreversible de un instrumento clave como es el del arancel externo común, concebido no sólo en su valor económico pero, sobre todo, en su alcance de garantía mutua de la lealtad de los socios a la hora de negociar preferencias económicas con terceros. Cuando los EEUU auspiciaban las frustradas negociaciones del ALCA, tal garantía mutua fue para la Argentina y Brasil un factor esencial para impulsar la construcción de un proceso basado en la confianza recíproca. Conocedores de sus respectivas historias, ambos países necesitaban un instrumento que les asegurara sobre el comportamiento del otro frente a la tentación de una relación comercial preferencial especial con los EEUU.

Su valor trasciende entonces lo económico y comercial. Es esencialmente político, tal como se ha puesto en evidencia cada vez que uno de los dos países era percibido por el otro, como procurando esa relación preferencial y excluyente con los EEUU. También fue el caso de los dos intentos del Uruguay de negociar individualmente un acuerdo preferencial con los EEUU, tal como lo narra Roberto Porzecanski en un fascinante libro[12].

[12] Ver su libro *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)* (Debate-Editorial Sudamericana Uruguaya, Montevideo 2010).

Hay, sin embargo, opciones para la fórmula del *paraguas* en las negociaciones del Mercosur con la UE. Implicaría mantener la idea de una negociación conjunta, colocándola en el marco de una correcta apreciación del balance de intereses efectivos de ambas regiones en conseguir el respectivo acuerdo. En el caso de la UE implica interrogarse sobre si prefieren concluirlo antes o después de la negociación actual con los EEUU del acuerdo transatlántico de comercio e inversiones (TTIP). Cabe tener presente, además, que por mucho tiempo un poderoso motor que impulsó el interés europeo era el contrapesar un ingreso preferencial de los EEUU a los países latinoamericanos, incluyendo por cierto los del Mercosur, como resultante de la Iniciativa de las Américas. De hecho los acuerdos que la UE ya ha concluido en la región son con los países que tienen, a su vez, un TLC con los EEUU. Según sea la densidad del interés estratégico europeo y de sus empresas con inversiones en el Mercosur –especialmente en sectores, entre otros, como el automotriz, los bienes de capital, las compras gubernamentales y la construcción de grandes obras públicas, que están más expuestos a la competencia de nuevos protagonistas que operan en la región, tal el caso de China e India– es factible introducir elementos de flexibilidad que contemplen los intereses más sensitivos de ambos lados.

Cabe tener en cuenta que un acuerdo birregional negociado con criterio estratégico y con una buena dosis de inteligencia política, puede incluir múltiples variantes de flexibilidades especialmente en los mecanismos de desgravación comercial y en los marcos regulatorios. Requiere, además, un buen uso de las cláusulas evolutivas y de los mecanismos de escape. Además, el tiempo de maduración de los respectivos compromisos que se asuman –sin contar las excepciones que se pacten y las válvulas de escape que se puedan aplicar durante el desarrollo del acuerdo– puede implicar una dimensión temporal de entre veinte y veinticinco años a partir de la conclusión de la negociación con la inicialización del eventual acuerdo, tomando en cuenta el tiempo que demanda la traducción del texto inicialado a los idiomas de la UE, el de su ratificación parlamentaria y luego el propio tiempo del período de desgravación

comercial que puede ser de un mínimo de diez años y de un máximo a acordar según sea el interés efectivo de ambas partes por concretar el acuerdo. Un tiempo suficiente para proteger sectores sensitivos, sin perjuicio de prever mecanismos de financiamiento de reconversión industrial.

Siendo ello así, parece factible conciliar confianza recíproca, flexibilidad metodológica y previsibilidad, incluso en una negociación con una UE que está transitando su propio período de incertidumbres, así como de eventuales transformaciones internas.

III. LA NECESIDAD DE UNA AGENDA COMERCIAL EXTERNA DEL MERCOSUR: REQUERIMIENTOS QUE PLANTEA LA PROLIFERACIÓN DE MEGA-ACUERDOS PREFERENCIALES INTERREGIONALES

Tal como sucede con las personas, las empresas o las instituciones, un grupo de países que se vinculan en un proceso de integración, especialmente si incluye un arancel externo común como un elemento central de sus disciplinas colectivas, tiene que tener una agenda para su relacionamiento comercial externo. O al menos así conviene que sea. En ella se suelen definir prioridades, frentes de acción, pasos a dar, en lo posible, un cronograma. En los tiempos modernos, lo normal sería que tal agenda pudiera ser consultada por los ciudadanos en las respectivas páginas web. No siempre eso es así. Si se trata de una asociación de países, tal el caso del Mercosur, la agenda externa define la hoja de ruta para su posible, necesaria o deseada inserción comercial en el mundo y en su región.

Con quién, cómo, con qué alcance y en qué plazos se aspira a entablar negociaciones comerciales externas, es uno de los elementos centrales de cualquier agenda comercial externa de un grupo de países que comparten un proceso de integración. Implica enviar señales a los otros países sobre sus preferencias y prioridades. Especialmente a aquellos con los cuáles se aspira a negociar. Y significa, sobre todo, orientar a inversores propios y ajenos sobre el futuro que se imagina para su comercio de bienes y de servicios, y para inversiones productivas que generen empleo y bienestar. Es un elemento de previsibilidad.

Por todo ello, es conveniente que tal agenda comercial externa sea la resultante, en cada país miembro, de consultas intensas con los sectores de la producción, del trabajo y del consumo. Incluso de iniciativas que provengan de cada uno de los distintos sectores. Y lo óptimo suele ser que la agenda que se defina haya sido objeto de debate en los respectivos Parlamentos. El que trascienda de los niveles burocráticos, hace a su legitimidad social.

Todo ello es más importante aún en un mundo que se ha vuelto más complejo, diverso y dinámico[13] También lo es cuando se observa que muchos de los actuales y potenciales socios o competidores del Mercosur, tienden a replantearse sus propias agendas de nego-

[13] Ver al respecto nuestro *Newsletter* del mes de abril 2013, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-04-diversidad-dinamica-complejidad y del mes de marzo 2014, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global.

ciaciones comerciales externas, especialmente como resultante de los cambios internacionales que se están produciendo en tres planos muy relacionados entre sí.

El primero de los tres planos es el del sistema comercial multilateral institucionalizado en la OMC. Al respecto el estancamiento de la Rueda Doha evidencia dificultades en relación a una de sus funciones principales, que es precisamente la de facilitar negociaciones comerciales que abarquen a todos sus países miembros. Son dificultades que están nutriendo las antes mencionadas tendencias por parte de algunos de sus principales países miembros –por su grado de desarrollo económico y por su incidencia en los flujos de comercio e inversión en el plano global– a fugarse hacia otros ámbitos de negociaciones que les permitan profundizar los compromisos asumidos hasta el presente en el ámbito de la OMC. En algunos casos serviría como excusa para justificar tales fugas.

El segundo plano es el ya mencionado de las negociaciones de mega-acuerdos comerciales preferenciales, incluso de alcance interregional[14]. No es fácil prever aún si tales negociaciones culminarán en acuerdos firmados y ratificados por los países participantes. El precedente de las negociaciones fracasadas en el ALCA, indican que más allá de las expectativas que puedan generarse, incluso utilizando una buena dosis de *diplomacia mediática* con todo tipo de *efectos especiales,* no siempre ellas concluyen en la firma de un acuerdo. Y el precedente de la Carta de la Habana en 1948, de la cual surgió la Organización Internacional del Comercio (OIC), permite asimismo recordar que aún cuando las negociaciones concluyan con éxito, no siempre pasan luego el test de su aprobación parlamentaria y, por ende, de su ratificación y entrada en vigencia.

Pero si finalmente concluyeran y los respectivos acuerdos entraran en vigencia, podrían producir dos tipos de resultados. Incluso ellos pueden ser secuenciales. Uno sería un fuerte vaciamiento del sistema multilateral con las consecuencias que puede tener en términos de erosión de una institución relevante para la gobernanza global tal como lo es la OMC. Es decir que sus impactos trascenderían, en tal caso, el plano más limitado del comercio mundial. El otro sería el que los citados acuerdos podrían generar estándares de compromisos en materia de regulación del comercio global de bienes y de servicios, así como, entre otras, de las inversiones, la propiedad intelectual, y las compras gubernamentales, que luego se procuraría extenderlos al plano multilateral. En la práctica implicarían marginalizar países que no participan en tales acuerdos, del proceso de definición de reglas e instituciones que en el futuro regularán el comercio mundial. Y es difícil imaginar que los países excluidos, especialmente si tienen o aspiran a tener una participación relevante en el comercio mundial, acepten pasivamente tal marginalización.

Y el tercer plano es el de las múltiples modalidades de encadenamientos productivos transnacionales con alcance global y, a veces, sólo regional o interregional. En el glosario de la diplomacia comercial actual se las encapsula en el concepto de cadenas globales de valor. A veces ellas son resultantes de la fragmentación en distintos países de la producción de grandes empresas transnacionales, con su lógica incidencia en los flujos de inversión y en los servicios de distribución, transporte y logística. Pero también resultan de la articulación transfronteriza de grupos de empresas –muchas veces pequeñas y medianas– con nichos de especialización y con fuerte potencial de complementación. En tal caso, pueden ser la resultante de estrategias de integración productiva desarrolladas por un grupo de países, tal como se ha intentado hacer en el Mercosur y antes en el viejo Grupo Andino.

Los desarrollos recientes en estos tres planos han tenido repercusiones en América Latina y, en especial, en el espacio regional sudamericano. Por un lado, por los avances aún difíciles de precisar en sus verdaderos alcances prácticos –es decir de aquellos que

[14] Ver al respecto nuestro *Newsletter* de febrero 2013, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-02-opciones-negociaciones-mercosur-ue-nuevo-contexto-internacional.

trasciendan los efectos de corto plazo del juego mediático– que se estarían produciendo en el desarrollo de la Alianza del Pacífico. Por otro lado, en el debate que se está instalando en países del Mercosur sobre cómo encarar las nuevas realidades del comercio y de las negociaciones comerciales internacionales.

En tal sentido, cabe mencionar por su relevancia tres informes recientes de entidades empresarias brasileras que abordan en la perspectiva de su país los desafíos que se confrontan. Dos de ellos son del *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (IEDI) que nuclea un relevante grupo de las principales empresas brasileras. Uno trata el impacto que eventualmente tendrían en las estrategias comerciales del Brasil los nuevos mega-acuerdos preferenciales que se están negociando[15]. El otro informe se refiere a la participación brasilera en las cadenas globales de valor[16]. El tercer informe es de la *Federaçâo das Indústrias do Estado de S.Paulo* (FIESP). Plantea una agenda de integración externa[17].

De estos tres informes surge la percepción de riesgos de aislamiento de la economía brasilera en un nuevo contexto mundial. No se cuestiona al Mercosur[18]. Pero sí se plantea la necesidad de adaptarlo a las actuales realidades. Además se recuerda que el 84% de los bienes que Brasil envía a Sudamérica son manufacturas. En el año 2012 sus exportaciones a la región duplican las destinadas a la suma de las destinadas a Europa, EEUU y China.

El no cuestionamiento del Mercosur como proyecto estratégico conjunto de un grupo de países sudamericanos, es tanto más relevante cuando se observa la frecuencia con la que distintos analistas y protagonistas proponen que países como por ejemplo Brasil, deberían replantear su vinculación a la luz de otros enfoques que se consideran más apropiados. En particular el modelo que se contrapone al Mercosur es el de la Alianza del Pacífico. Al hacerlo se da por hecho que ésta ya ha producido los resultados que se han anunciado.

También se observa el planteamiento del requerimiento de flexibilidad en los acuerdos que se negocien. Una figura presente en el informe del IEDI sobre el impacto de las negociaciones de mega-acuerdos comerciales preferenciales, brinda opciones que conviene explorar en el debate que de hecho han instalado las instituciones empresarias brasileras. Tales opciones son tres: la de la implementación gradual de las medidas negociadas; la de salvaguardias transitorias generales, especiales y sectoriales, y la de mecanismos de entrenamiento y reubicación profesional (en la línea de medidas comunes en los EEUU y la UE, enmarcadas por ejemplo en los *Trade Adjustement Assitance Program*). Incluir este tipo de medidas en la arquitectura del acuerdo bi-regional con la UE, permitiría contemplar eventuales situaciones de disparidad resultantes de las asimetrías de desarrollo económico existentes tanto en el interior del Mercosur como con respecto a los países de la UE.

Otras propuestas del mencionado informe del IEDI merecen atención. Se refieren a reglas de origen preferenciales; mecanismos de reconocimiento mutuo o de armonización de medidas no tarifarias; protección de inversiones originadas en el Brasil –o en países del Mercosur–, y liberación gradual de servicios de manera de integrar la economía regional, estructurar cadenas de valor y permitir el acceso a mercados de empresas nacionales.

[15] http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9do.pdf.

[16] http://www.iedi.org.br/.

[17] http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/.

[18] Así lo ha dejado claro en un artículo en la prensa, Benjamin Steinbruch, el Vice-Presidente Primero de la FIESP. Ver entrevista en *Folha de S.Paulo,* el 18 de junio 2013, en http://www.fiesp.com.br/noticias/na-folha-de-s-paulo-benjamin-steinbruch-destaca-participacao-do-brasil-no-mercosul/.

IV. CONVENIENCIA DE UN DEBATE SINCERO SOBRE EL MERCOSUR Y SUS OPCIONES

Transparencia y participación amplia son condiciones para el debate que un país debe emprender a la hora de definir sobre cómo encarar un proceso de integración deseable y posible en función del respectivo interés nacional. Pero también lo es cuando se reconoce la necesidad de debatir cómo reciclar el respectivo proceso si es que se constata que el eventual desencanto pueda ser profundo y fundado en hechos tangibles.

Es precisamente un debate sincero, transparente y de amplia participación social, lo que requeriría hoy el Mercosur. Un debate sincero sobre opciones en el Mercosur tiene que tener presente lo que es esencial desde una visión política que trascienda lo económico. Desde su origen lo esencial ha sido la calidad de la relación entre la Argentina y Brasil en todos los planos, sobre la democracia, la estabilidad política y el desarrollo de la región. De ahí la importancia de la cuestión nuclear sin la cual es muy difícil entender el camino que efectivamente condujo a los acuerdos bilaterales primero y luego a la creación del Mercosur. Es en tal marco que se puede luego apreciar el valor que tienen preferencias comerciales efectivas sobre estrategias nacionales de transformación productiva y de inserción competitiva en los mercados mundiales. Y tal marco también permite apreciar el valor del alcance sudamericano que siempre aspiró a tener el Mercosur. Recordemos que en los planteamientos fundacionales, además de los cuatro países que firmaron el Tratado de Asunción en 1991, se suponía la participación como miembro pleno, y no sólo como asociado, de Chile. Pero tal alcance sudamericano requiere, para ser sustentable, el que se garanticen condiciones de ganancias mutuas a todos los países miembros, cualquiera que sea su dimensión económica o grado de desarrollo.

Puede discutirse si el desencanto que se observa en los últimos tiempos –especialmente en algunos países miembros– es fundado y si su base social es realmente amplia. Pero lo que sí parece claro es que, como mínimo, la ilusión de los momentos iniciales se está esfumando[19]. También parece ocurrir en terceros países o regiones con los cuales se aspira a negociar para intensificar flujos recíprocos de comercio e inversiones. Concretamente se observa en la UE una erosión de la imagen del Mercosur como un proceso relevante, creíble y, por ende, apetecible en función de inversiones productivas y potenciales negociaciones. Al menos en las apariencias se presenta la situación actual del Mercosur como una de las razones que impulsarían a procurar o un acuerdo bi-regional de múltiples velocidades o, directamente, acuerdos bilaterales con países miembros del Mercosur, tal el caso de Brasil.

El debate aquí sugerido sobre el Mercosur tendría que desarrollarse, a la vez, dentro de cada país y entre los países miembros, y también entre sus sectores sociales y productivos. Para ser un debate sincero tendría que comenzar por un diagnóstico de frustraciones y continuar por la identificación de eventuales opciones. Calibrar frustraciones implica imaginar qué hubiera ocurrido si la integración no se hubiere formulado y desarrollado como se hizo. Por ejemplo, si no se hubiere incluido un arancel externo común. Si los resultados hubieren sido similares en términos de comercio, de inversiones e imagen pública, entonces sería posible concluir que quizás el problema no necesariamente reside en el Mercosur. Pero implica también evaluar la factibilidad de eventuales *planes B* en la perspectiva de cada país miembro. Sería esencial al respecto evitar enfoques voluntaristas –lo que deseo y no necesariamente lo que puedo– y mono-dimensionales, por ejemplo, incluyendo sólo la dimensión económica y no la política, o viceversa. Sería caer en el voluntarismo imaginar que un país de la región pueda minimizar la importancia de su realidad geográfica y de las implicancias geopolíticas que ella tiene, especialmente en una era de fuerte dinámica y de tensiones en la competencia por el poder y los mercados mundiales, con posibles repercusiones en la región latinoamericana.

[19] Ver nuestro Newsletter de enero 2014, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional, y de febrero 2014 en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-02-integrar-naciones-soberanas.

¿Cuáles podrían ser cuestiones relevantes a incluir en un debate sincero sobre el Mercosur y sus opciones? Tres parecen prioritarias y permiten múltiples desdoblamientos.

La primera se refiere al contexto global. Se trata de un diagnóstico de desafíos y oportunidades que a cada país plantean los profundos cambios que se están operando en el poder mundial y en la competencia económica global. La lectura del contexto externo puede ser un factor poderoso que estimule convergencias de visiones e intereses, dentro y entre países. Es la CEPAL quien más ha alertado sobre la conveniencia para los países de la región de articularse para mejor competir y negociar a escala global. Pero siendo el actual un mundo con múltiples opciones para la estrategia de inserción internacional de todo país, no debe extrañar que miembros del Mercosur se interroguen sobre la inconveniencia de quedar atados por compromisos de alcance regional. *"El Mercosur nos ata"* es una frase escuchada con frecuencia en los países miembros. La cuestión sería entonces debatir sobre si un país tiene un plan B realista –y no sólo en una perspectiva económica– y más rentable, a la idea de insertarse en el mundo en base al Mercosur.

La segunda cuestión se refiere al alcance de los compromisos que se asuman hacia el futuro, y cómo podrían ellos potenciar la capacidad de cada país para atraer inversiones productivas, acrecentar el intercambio de bienes y de servicios en la región y con el mundo, y generar incentivos para la articulación productiva transnacional en distintas variantes de cadenas de valor. La cuestión sería entonces debatir sobre el valor agregado que en términos de desarrollo productivo pueda resultar para cada país del hecho de compartir un espacio de integración regional con reglas creíbles y efectivas.

Y la tercera cuestión se refiere a la arquitectura institucional de la integración y a la metodología que se emplee para el trabajo conjunto. Al respecto conviene aprovechar: *i)* el carácter amplio y poco detallado del compromiso jurídico fundacional del Tratado de Asunción; *ii)* el hecho que nada obliga en un proceso de integración a seguir un modelo prestablecido y que las normas de la OMC –el artículo XXIV del GATT y también su Cláusula de Habilitación– son ambiguas e imprecisas y, además, *iii)* la posibilidad de capitalizar experiencias acumuladas en varias décadas de integración regional, en ALALC-ALADI, en acuerdos bilaterales de la Argentina y Brasil, y en el Mercosur.

La cuestión sería entonces debatir cómo desarrollar instituciones y métodos de trabajo que permitan sostener en el tiempo, puntos de equilibrio entre diversos intereses nacionales; entre requerimientos de corto plazo y visiones de largo plazo; entre demandas de flexibilidad y a la vez de previsibilidad, a la hora de adaptarse a la dinámica económica y política del mundo actual y a la interna de los países participantes y, todo ello, tomando en cuenta posibles disonancias conceptuales en el abordaje de las realidades. El sugerido es un debate que convendría desarrollar tomando en cuenta el mapa de las actuales negociaciones comerciales internacionales, tanto en el plano global multilateral de la OMC como en el de los mega-espacios interregionales.

Hay finalmente otra cuestión para el necesario debate. Se refiere a cómo encarar la articulación de los acuerdos comerciales preferenciales que se han celebrado en la región. Hoy tal cuestión tiene su epicentro en el relacionamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, especialmente a partir de última Cumbre de la Alianza celebrada en Cartagena de Indias en la que se firmó el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco que crea la Alianza[20]. El hecho que el Protocolo requerirá de un tiempo para efectivamente entrar en vigencia, puede facilitar el que en dicho período se analicen a nivel gubernamental, empresario y académico, fórmulas y mecanismos que faciliten la convergencia entre los principales sistemas de preferencias comerciales del espacio latinoamericano. Para ello se puede aprovechar el marco común de la ALADI.

[20] Sobre la VIII Cumbre realizada en Cartagena y el texto del Protocolo allí firmado ver: http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=8932 y http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf; anexo sobre requisitos específicos de origen en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/AnexoREOFINAL.pdf.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Conciliar lo diverso en un contexto de fuertes cambios internacionales, es un desafío que enfrentan los países latinoamericanos a la hora de construir un espacio regional de cooperación e integración, especialmente si a la vez procuran desarrollar una inserción competitiva en los mercados mundiales. Es ello más cierto aún si los respectivos liderazgos políticos, empresariales y sociales aspiran a asegurar condiciones para un razonable grado de gobernabilidad (paz y estabilidad política, desarrollo productivo y cohesión social), tanto en el plano global como en el regional.

Múltiples son los planos en los que el factor diversidad incide en las relaciones comerciales internacionales. Por cierto que la dimensión económica y el grado de desarrollo de un país ocupan un lugar relevante. Pero también inciden, entre otras, las diferencias culturales, ideológicas, religiosas, étnicas, y de capacidades tecnológicas. Comprenderlas e incluso apreciarlas, es una condición indispensable para navegar un mundo de modernidad mestiza[21]. Tan pronto se incluye en el análisis y en la acción el factor de dinámica de cambio, la tarea de aceptar la diversidad como parte ineludible de la realidad internacional se torna más compleja y quizás apasionante. La velocidad que han caracterizado en las últimas dos décadas los desplazamientos del poder relativo entre las naciones, la densidad en la conectividad física entre los distintos espacios nacionales y regionales, y la incorporación de nuevos protagonistas a la competencia económica global (países emergentes y creciente población urbana con ingresos de clase media), están acentuando las dificultades que se observan para apreciar el nuevo entorno internacional en la perspectiva del comercio y de las inversiones transnacionales. Las dificultades son mayores en los países que por mucho tiempo fueron protagonistas decisivos de las relaciones internacionales. Y también para quienes aspiran a interpretar realidades actuales en base a conceptos, paradigmas, marcos teóricos o enfoques ideológicos del pasado.

¿Cómo conciliar o al menos equilibrar intereses, valores y visiones diferentes entre países que comparten un espacio geográfico regional como el latinoamericano o el sudamericano? Es un desafío que encaran los países de nuestra región, en la medida que procuren potenciar oportunidades que se les están abriendo en el escenario internacional, especialmente por su dotación de recursos naturales, por su diversidad cultural combinada con una fuerte creatividad, y por la experiencia acumulada en su desarrollo económico y social, incluyendo al respecto el acervo de éxitos, frustraciones y abiertos fracasos.

Parecería oportuno que tanto en el plano gubernamental como en el académico y empresario, pudieran efectuarse análisis conducentes a efectuar propuestas concretas sobre cómo lograr la efectiva convergencia de los distintos acuerdos y mecanismos de integración que tienen vigencia en la región. El objetivo sería precisamente procurar la mayor convergencia respetando los límites que pueden surgir como consecuencia de múltiples diversidades. La convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico debería ser un objetivo prioritario dada la relevancia económica y política de los países participantes. Al respecto cabe privilegiar interpretaciones flexibles de compromisos existentes en el Mercosur, por ejemplo, con respecto al arancel externo común. La normativa del Mercosur y la del GATT brindan suficiente margen para lograr una razonable dosis de flexibilidad, incluso dentro del marco conceptual de una unión aduanera.

Algunas de las cuestiones más relevantes para una agenda de *convergencia en la diversidad* y que pueden requerir ideas creativas y viables, tanto desde un punto de vista económico como jurídico y político, pueden ser las siguientes:

a) encadenamientos productivos a través de inversiones conjuntas en los que participen empresas pymes de distintos países y que, como incentivo a la inversión, cuenten no sólo con acceso al financiamiento pero en especial, de garantías colectivas al acceso irrestricto a los mercados de los países participantes del mecanismo que se negocie;

[21] Ver Guillebaud, Jean-Claude, *Le commencement d'un monde. Vers une modernité métisse* (Seuil, Paris 2008).

b) acumulación de reglas de origen que permita un aprovechamiento conjunto por parte de empresas de diversos países de las preferencias comerciales que se negocien en el plano regional e, incluso, interregional;

c) calidad de la conectividad física y medidas eficaces de facilitación de comercio y,

d) programas efectivos de cooperación con los países de menor desarrollo relativo orientados a estimular la inversión productiva por medio de la garantía en el acceso irrestricto a los mercados de los países de mayor grado de desarrollo de la región.

Hablar con una sola voz y desarrollar una mirada de conjunto de las grandes cuestiones de la agenda global –ejemplos son los desafíos que plantea el cambio climático o la necesidad de evitar que las negociaciones de mega-acuerdos interregionales terminen por erosionar la efectividad y eficacia del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC– no requiere necesariamente de la homogeneidad. Requiere sí de puntos de equilibrio entre visiones eventualmente diferentes que es, precisamente, aquello que puede aspirar a lograrse con liderazgos políticos colectivos y con instituciones regionales tales como son la ALADI, la UNASUR y la CELAC, especialmente si cuentan con el apoyo intelectual y técnico de organismos como la CEPAL, la CAF y el SELA.

Pero también requiere de un sólido esfuerzo en cada país de la región para definir y actualizar sus estrategias de inserción comercial internacional. Países que saben lo que quieren y lo que pueden, especialmente si lo hacen a través de una fuerte participación social, están en mejores condiciones de procurar puntos de equilibrio en sus respectivos intereses al dialogar y negociar con los otros países de la región.

Brasil y Argentina

Escenarios para posibles acuerdos comerciales preferenciales

PROF. VERA THORSTENSEN
Profesora de la Escuela de Economía de San Pablo de la Fundación Getulio Vargas (EESP-FGV) y coordinadora del Centro de Comercio Global e Inversión (CCGI). Fue asesora económica de la Misión de Brasil en la OMC de 1995 a 2010.
PROF. LUCAS FERRAZ
Profesor de la Escuela de Economía de San Pablo de la Fundación Getulio Vargas (EESP-FGV) y coordinador de modelos económicos del Centro de Comercio Global e Inversión (CCGI).

I. INTRODUCCIÓN

La creación del Mercosur respondió al objetivo de formar un mercado común que incluyera la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción; la eliminación de derechos de aduana y restricciones no arancelarias; la creación de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

A más de 20 años de su creación, el éxito del Mercosur como mercado común está siendo cuestionado por expertos nacionales e internacionales.

Si existe voluntad política de mantener el proceso de integración económica regional con su formato actual, es preciso tener en cuenta la evolución de los escenarios de comercio internacional y hasta qué punto y en qué dirección cambiaron las condiciones económicas de los cuatro países desde la creación del Mercosur. Es un prerrequisito importante para definir el camino por seguir.

Actualmente, el sistema comercial enfrenta grandes desafíos, producto de un importante proceso de transformación basado en nuevos paradigmas: innovaciones revolucionarias en todos los frentes, nuevas tecnologías de información, una movilidad de capital enorme y veloz, la creación de instrumentos financieros riesgosos y la globalización de la producción y la distribución. Además, es cada vez más difícil concretar una negociación multilateral que ya lleva 15 años en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en especial ahora, con el impasse para el acuerdo de Bali sobre la facilitación del comercio. De manera paralela, el Mercosur enfrenta un mundo dividido por la multiplicación de acuerdos comerciales preferenciales (ACP), que fragmenta las reglas del comercio internacional. Por último, la lógica del sistema comercial de la OMC está siendo desafiada por la lógica de las cadenas de valor mundiales y la necesidad de reinventar las reglas de comercio utilizadas como base de esas cadenas mundiales.

Con las dificultades que se encontraron en la Ronda de Doha al momento de adaptar las viejas reglas de comercio a la nueva realidad, los Estados Unidos y la Unión Europea optaron por lanzar un nuevo perfil de ACP, los mega-acuerdos de comercio, basados en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TTP) y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP), que abarcan más de la mitad del comercio internacional.

Podría decirse que el TPP es el último acuerdo ambicioso del siglo pasado, con reglas del sistema de comercio tradicional, pero no hay duda de que el TTIP puede tomarse como el primer acuerdo del nuevo siglo, con reglas sobre una cantidad significativa de nuevos temas.

El Equipo de investigación para la realización de este artículo estuvo integrado por Carolina Müller, Belisa Eleoterio, Carolina Lemos y Rodolfo Cabral.

Además de buscar la reducción de aranceles, este mega-acuerdo tiene como objetivo definir una nueva estructura y nuevas modalidades para todos los tipos de barreras no arancelarias al comercio, junto con nuevas reglas para importantes temas relacionados con el comercio, como la inversión, la competencia y nuevas problemáticas, como el medio ambiente, el clima, el trabajo, la escasez de alimentos, el bienestar animal, normas privadas y la presión cada vez mayor de los consumidores. El objetivo no es la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, sino la convergencia y la coordinación de barreras regulatorias.

La creación del TTIP es una iniciativa revolucionaria para el sistema de comercio. No hay duda de que beneficiará a las partes, pero al mismo tiempo generará un escenario incierto para los demás socios comerciales, los excluidos, ya que, a causa de su tamaño, definirá un nuevo sistema de reglas, que probablemente choque con la OMC, en cuanto discrimina entre partes internas y externas del ACP. Las nuevas reglas se aplicarán en áreas que expanden las reglas de la OMC (OMC plus), como los servicios y la propiedad intelectual, pero también en relación con reglas de áreas nuevas como el medio ambiente, el cambio climático, el trabajo, la inversión y la competencia (reglas adicionales de la OMC).

Con este escenario en mente, el objetivo del artículo es analizar la posición de Brasil y la Argentina como participantes individuales en relación con el contexto de comercio internacional actual, en especial en lo que se refiere a la proliferación de nuevos acuerdos comerciales entre los principales participantes del comercio internacional.

Los efectos del acuerdo TTIP para Brasil y la Argentina se abordan a partir de distintas hipótesis: considerar los efectos del acuerdo TTIP con la reducción de las barreras arancelarias únicamente entre los Estados Unidos y la Unión Europea (UE); introducir una reducción parcial de las barreras no arancelarias; y, por último, con una reducción completa de estas barreras: se considera la liberalización parcial y completa.

También se analizan opciones alternativas para Brasil y la Argentina. En la investigación se tienen en cuenta distintas alternativas que explorarán ambos países, que incluyen acuerdos comerciales preferenciales (ACP) con los Estados Unidos y la UE. Las simulaciones apuntan a reflejar las sensibilidades presentes en las áreas de actividad agropecuaria e industria en el escenario hipotético de que se concreten los acuerdos.

El último escenario simulado es el que tiene en cuenta el fin del Mercosur, donde Brasil y la Argentina deciden terminar el acuerdo y abrir su comercio al mundo. El objetivo principal de esta hipótesis es considerar el peor escenario posible para Brasil y la Argentina: los dos países eliminarían las preferencias arancelarias con respecto a los países vecinos y quedarían sin acuerdos comerciales importantes con otros socios.

Todas las simulaciones se centran en analizar en Brasil y la Argentina, individualmente, los impactos que tendrían los distintos escenarios de los acuerdos ACP en su producto interno bruto (PIB) sectorial y balanza comercial, con el fin de responder a los desafíos de este nuevo mundo.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS

En estas simulaciones se utilizó el modelo GTAP *(General Trade Analysis Project)* de equilibrio general computable para evaluar la primera ronda de efectos de los acuerdos comerciales preferenciales alternativos que involucran a Brasil y la Argentina en cada uno de los socios posibles. Para una descripción del modelo GTAP estándar consulte Hertel (1997).

El modelo GTAP es un modelo de equilibrio general mundial al cual se le aplica estática comparativa. El modelo identifica 57 sectores en 153 regiones del mundo. Su sistema de ecuaciones tiene una base microeconómica que ofrece una especificación detallada de los microfundamentos de los hogares y de la empresa en competencia perfecta dentro de cada región, y los vínculos comerciales entre las regiones. Además de los flujos de comercio, el modelo GTAP también reconoce los costos globales de transporte.

El modelo GTAP califica como búsqueda de una solución secuencial para una serie de ecuaciones llamadas método de Johansen. Este modelo calcula los impactos externos (ganancias y pérdidas de un ACP) a través de un modelo de estática comparativa (antes y después del impacto). Las soluciones se obtienen resolviendo el sistema de ecuaciones linealizadas del modelo. Un resultado típico muestra el cambio porcentual en el conjunto de variables endógenas (PIB, exportaciones e importaciones, tipo de cambio y valor de la tierra) después del impacto de las políticas, en comparación con los valores en el equilibrio inicial, en un entorno dado. La presentación esquemática de las soluciones de Johansen para esos modelos están estandarizadas en la bibliografía (consulte Dixon *et al* [1992] y Dixon y Parmenter [1996]).

III. BASE DE DATOS

La base de datos GTAP 8 combina datos detallados de comercio bilateral, transporte y protección que caracterizan los vínculos económicos entre 129 regiones, junto con bases de datos de entrada y salida de cada país que representan los vínculos entre sectores dentro de las regiones. El conjunto de datos está armonizado y se completa con más fuentes que proporcionan una descripción más precisa de la economía mundial.

Los principales datos de protección aplicados en la base de datos GTAP 8 surgen de la base de datos de *MacMap (Market Access Map)* del Centro de Comercio Internacional (ITC), que contiene información exhaustiva sobre el nivel de la línea arancelaria. La base de datos del ITC incluye la base de datos Sistema de Análisis e Información sobre Comercio (TRAINS por las siglas en inglés) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD, por sus siglas en inglés), a la cual el personal del ITC agregó sus propios datos. El modelo transforma todos los aranceles específicos en *aranceles ad valorem*.

A fin de capturar la primera vuelta de efectos de cada acuerdo comercial preferencial, las simulaciones se realizaron con una hipótesis GTAP estándar, que tiene en cuenta movilidad perfecta de factores para trabajo y capital y movilidad imperfecta de factores para tierra y recursos naturales. El suministro total de factores nacionales de producción es exógeno y la tecnología de producción para las empresas está dada.

La manera en la que las variables económicas de Brasil y la Argentina son afectadas por las reducciones horizontales en los aranceles de importación bilaterales dependerá del comportamiento resultante de los precios relativos internos. Sin embargo, en todos los escenarios considerados, los precios relativos internos se alterarán para favorecer la competencia en las importaciones del socio del ACP, ya que la economía se vuelve más preferentemente abierta al comercio. La eficiencia general en la asignación de recursos tiende a mejorar y, por la misma razón, las posibles ganancias del comercio pueden aumentar el bienestar nacional.

A pesar de los beneficios totales de una mejor asignación de recursos, las regiones pueden sufrir efectos negativos por la reorientación de los flujos de comercio –desviación del comercio– cuando el acceso relativo cambia en el sistema. Por lo tanto, las ganancias bilaterales totales del comercio no estarán necesariamente acompañadas por ganancias regionales generalizadas en el bienestar. Este problema de la desviación del comercio frente a la creación de comercio ha sido importante en la bibliografía de comercio internacional, particularmente en el caso de las evaluaciones de bienestar de los acuerdos comerciales preferenciales.

Para el modelo de la reducción de las barreras no arancelarias, este proyecto utilizó la misma metodología presentada en el estudio realizado por Ecorys que simula un acuerdo entre los Estados Unidos y la UE (Ecorys, 2009).

IV. RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES

Los resultados de estas simulaciones presentan los impactos en las exportaciones e importaciones, y las ganancias y pérdidas para el PIB sectorial, a fin de probar la sensibilidad de cada sector de la economía brasileña y argentina en relación con una posible negociación de un ACP.

La elección de los impactos en el PIB sectorial se puede explicar como un intento de analizar el efecto global de cada ACP en una evaluación más completa ya que el PIB incluye los impactos en la producción, las exportaciones y las importaciones.

Los resultados sectoriales se presentan de acuerdo con la siguiente clasificación:

Variación en el PIB (%)	Clasificación
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Más de 3	(++++) o (----)

En la sección siguiente, se presentan los resultados principales de las simulaciones.

V. BRASIL Y LA ARGENTINA. ESCENARIOS COMPARATIVOS

En esta sección, se simula la construcción de distintos escenarios, teniendo en cuenta los siguientes sectores: actividad agropecuaria, industria y servicios.

La *Simulación 1* compara los impactos en Brasil de acuerdos comerciales preferenciales con los Estados Unidos y la UE. La hipótesis que se asume en este ejercicio para los Estados Unidos y la UE es la liberalización parcial en los aranceles agrícolas y la liberalización completa de los aranceles de industria, mientras Brasil presenta una liberalización completa en los dos sectores (actividad agropecuaria e industria).

La *Simulación 2* analiza los impactos del acuerdo TTIP en Brasil. La idea es calcular los costos que tendría este acuerdo para Brasil y los costos de oportunidad de no participar. Las hipótesis son: liberalización completa de las barreras arancelarias y liberalización parcial y completa de las barreras no arancelarias.

La *Simulación 3* compara los impactos en la Argentina de acuerdos comerciales preferenciales con los Estados Unidos y la UE. La hipótesis que se asume en este ejercicio para los Estados Unidos y la UE es la liberalización parcial en los aranceles agrícolas y la liberalización completa de los aranceles de industria, mientras la Argentina presenta una liberalización completa en ambos sectores.

La *Simulación 4* analiza los impactos del acuerdo TTIP en la Argentina. El objetivo principal es calcular los costos que implicaría concretar este acuerdo comercial para la Argentina. Las hipótesis son: liberalización completa de las barreras arancelarias y liberalización parcial y completa de las barreras no arancelarias.

La *Simulación 5* presenta los impactos en la Argentina y Brasil de un escenario que pone fin a las preferencias dentro del Mercosur, y donde Brasil y la Argentina, y otros miembros del Mercosur, unilateralmente eliminan todos los aranceles de importación aplicados al resto del mundo.

Simulación 1
Brasil x Estados Unidos - UE

Esta simulación compara los beneficios y los costos para Brasil después de las negociaciones de acuerdos comerciales preferenciales con los Estados Unidos y la UE. La hipótesis que se asume para los Estados Unidos y la UE es la reducción del 70% en los aranceles agrícolas y del 100% de los aranceles de industria, mientras Brasil presenta una liberalización completa en los dos sectores.

Resultados

Si comparamos los dos acuerdos, las exportaciones brasileñas aumentan un 6,2% para el ACP con la UE y 2,5% para el ACP con los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta los valores dados por la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil (SECEX) para el año 2013 (US$, F.O.B.), esto correspondería a un aumento de US$ 2.900 millones en exportaciones a la UE y US$ 600 millones en exportaciones a los Estados Unidos. En cuanto a las importaciones, el aumento sería de US$ 3.300 millones en importaciones de la UE y de US$ 1.000 millones en importaciones de los Estados Unidos.

Con un ACP con la UE hay un aumento considerable en las exportaciones de productos agrícolas, lo que explica las ganancias en el valor de la tierra y la valorización del tipo de cambio real brasileño. El efecto en el tipo de cambio tiene un impacto en el aumento de las importaciones industriales de la UE.

En el análisis sectorial, la simulación presenta los siguientes resultados para cada PIB sectorial:

Para el sector agrícola, los acuerdos comerciales preferenciales con los Estados Unidos y la UE presentan resultados positivos para algunos sectores, con ganancias más importantes con respecto a la UE.

SIMULACIÓN 1

Brasil x Estados Unidos - UE - Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	UE 27	EE.UU.
Aumento en exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	2.947	614
Aumento en exportaciones bilaterales (%)	6,17%	2,47%
Aumento en importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	3.333	1.023
Aumento en importaciones bilaterales (%)	6,57%	2,82%
Términos de intercambio	1,08%	-0,24%
Salario real	0,07%	0,03%
Ganancias de capital	0,28%	0,07%
Ganancias en tierras	25,75%	3,78%
Tipo de cambio real	1,37%	-0,17%

Brasil x Estados Unidos - UE - Análisis sectorial

	UE 27	EE.UU.
Actividad agropecuaria	9	14
Industria	1	14
+	2	22
++	0	4
+++	2	1
++++	6	1
Total	**10**	**28**

Fuente: CGTI-FGV

Para el sector industrial, el ACP con los Estados Unidos es el que presenta mejores resultados para Brasil. Los resultados negativos para la UE se pueden explicar en parte por la sobrevaluación del tipo de cambio real brasileño, a causa de un aumento en las exportaciones agrícolas.

Simulación 2
Impactos del acuerdo TTIP en Brasil

Esta simulación presenta los impactos de la negociación del acuerdo TTIP, entre la UE y los Estados Unidos, en la economía brasileña.

Se proponen tres hipótesis diferentes: *i)* reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE; *ii)* eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA); *iii)* eliminación completa de los aranceles y las BNA.

Resultados

Cuando Brasil queda afuera del acuerdo TTIP, se reducen las exportaciones del país:

i) una reducción exclusivamente arancelaria causa una pequeña caída del 0,2% en las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos y a la UE, que corresponde a una disminución de US$ 145 millones;

ii) una reducción arancelaria completa más una reducción de las barreras no arancelarias (BNA) del 50% causa una disminución del 1,6% en las exportaciones de Brasil, lo que corresponde a una reducción de US$ 1.100 millones; y

iii) una liberalización completa de barreras arancelarias y no arancelarias para el acuerdo TTIP causa una caída del 3,4% en las exportaciones, lo que corresponde a una disminución de US$ 2.500 millones.

Con el aumento esperado en los flujos de comercio entre los Estados Unidos y la UE, se reducirá la participación de Brasil en el comercio mundial.

Con respecto a las importaciones, cuando Brasil queda afuera del acuerdo TTIP:

i) una reducción arancelaria completa entre los Estados Unidos y la UE causa una disminución del 0,2% en las importaciones de Brasil a los Estados Unidos y la UE, lo que corresponde a US$ 200 millones;

ii) una eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA) causa una caída del 1,6% en las importaciones, lo que corresponde a una disminución de US$ 1.400 millones; y

iii) un escenario de liberalización completa de barreras arancelarias y no arancelarias causa una disminución del 3,4% en las importaciones, lo que corresponde a US$ 3.000 millones.

La comparación muestra las oportunidades que pierde Brasil al quedar fuera del proceso de integración. Además, se puede asumir que el acuerdo TTIP generará ganancias de competitividad para sus socios, mientras que Brasil, al quedar fuera del acuerdo, quedará en el nivel actual, lo que causará más pérdidas en la balanza comercial del país.

En el análisis sectorial, la simulación presenta los siguientes resultados para cada PIB sectorial:

SIMULACIÓN 2

Impactos del acuerdo TTIP en Brasil: Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Variación en las exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	-145	-1.162	-2.433
Variación en las exportaciones bilaterales (%)	-0,17%	-1,61%	-3,35%
Variación en importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	-174	-1.392	-2.958
Variación en importaciones bilaterales (%)	-0,16%	-1,61%	-3,35%
Términos de intercambio	-0,07%	-0,60%	-1,24%
Salario real	-0,01%	-0,04%	-0,07%
Ganancias de capital	-0,01%	-0,06%	-0,13%
Ganancias en tierras	-0,37%	-2,75%	-6,27%
Tipo de cambio real	-0,12%	-1,05%	-2,23%

Impactos del acuerdo TTIP en Brasil: Análisis sectorial

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Actividad agropecuaria	9	8	8
Industria	15	13	13
+	24	19	15
++	0	2	4
+++	0	0	1
++++	0	0	1
Total	**24**	**21**	**21**

Fuente: CGTI-FGV

Para el sector agropecuario, concretar el acuerdo TTIP causaría pequeñas pérdidas en la mayoría de los sectores agropecuarios, con un escenario apenas peor de acuerdo con el nivel de liberalización de las barreras no arancelarias. Un factor que se espera que afecte las exportaciones agropecuarias brasileñas a la UE es que las cuotas con arancel preferencial que ofrece la UE a los Estados Unidos afectaría el acceso al mercado de otros países a la UE, ya que las cuotas arancelarias globales estarían compartidas por varios socios, y los Estados Unidos se beneficiará con una mayor participación en esa cuota global. Con respecto a las barreras no arancelarias, los resultados de la simulación muestran que Brasil se beneficiará con la eliminación de las BNA entre los dos países.

En cuanto a la industria, si se concreta el acuerdo TTIP, se generarán pequeñas ganancias para varios sectores. Esto se puede explicar por el hecho de que el aumento en los flujos de comercio y la integración comercial entre la UE y los Estados Unidos crearán una demanda de exportaciones de otros países también.

Simulación 3
Argentina x Estados Unidos - UE

Esta simulación compara los beneficios y los costos para la Argentina después de las negociaciones de acuerdos comerciales preferenciales con los Estados Unidos y la UE. La hipótesis que se asume para los Estados Unidos y la UE es la reducción del 70% en los aranceles agrícolas y del 100% de los aranceles de industria, mientras la Argentina presenta una liberalización completa en todos los sectores.

SIMULACIÓN 3

Argentina x Estados Unidos - UE - Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	UE 27	EE.UU.
Aumento en exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	316	41
Aumento en exportaciones bilaterales (%)	2,7%	1,0%
Aumento en importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	294	100
Aumento en importaciones bilaterales (%)	2,4%	1,2%
Términos de intercambio	1,06%	-0,04%
Salario real	0,26%	0,09%
Ganancias de capital	0,22%	0,10%
Ganancias en tierras	13,70%	2,16%
Tipo de cambio real	1,39%	0,06%

Argentina x Estados Unidos - UE

	UE 27	EE.UU.
Actividad agropecuaria	9	8
Industria	2	13
+	2	14
++	1	5
+++	3	1
++++	5	1
Total	**11**	**21**

Fuente: CGTI-FGV

Resultados

Si comparamos las simulaciones de los dos acuerdos, las exportaciones argentinas aumentan un 2,8% para el ACP con la UE y 1% para el ACP con los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta los valores dados por el Sistema de Información de Comercio Exterior (SICOEX) para el año 2012 (US$, F.O.B.), esto correspondería a un aumento de US$ 300 millones en exportaciones a la UE y US$ 40 millones en exportaciones a los Estados Unidos. En cuanto a las importaciones, el aumento sería de US$ 300 millones en importaciones de la UE y de US$ 100 millones en importaciones de los Estados Unidos.

Con un ACP con la UE hay un aumento considerable en las exportaciones de productos agrícolas, lo que explica las ganancias en el valor de la tierra y la valorización del tipo de cambio real argentino. El efecto en el tipo de cambio tiene un impacto en el aumento de las importaciones industriales de la UE.

En el análisis sectorial, la simulación presenta los siguientes resultados para cada PIB sectorial:

Para el sector agrícola, los acuerdos comerciales preferenciales con los Estados Unidos y la UE presentan resultados positivos para algunos sectores, con ganancias más expresivas con respecto a la UE.

Para el sector industrial, el ACP con los Estados Unidos es el que presenta los mejores resultados para la Argentina. Los resultados negativos para la UE se pueden explicar en parte por la sobrevaluación del tipo de cambio argentino, a causa de un aumento en las exportaciones agrícolas.

Simulación 4
Impactos del acuerdo TTIP en la Argentina

Esta simulación presenta los impactos de la negociación del acuerdo TTIP, entre la UE y los Estados Unidos, en la economía argentina.

Se proponen tres hipótesis diferentes: *i)* reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE; *ii)* eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA); *iii)* eliminación completa de los aranceles y las BNA.

Resultados

Cuando la Argentina queda afuera del acuerdo TTIP, se reducen las exportaciones del país:

i) una reducción exclusivamente arancelaria causa una caída pequeña del 0,1% en las exportaciones argentinas a los Estados Unidos y la UE, que corresponde a una disminución de US$ 20 millones;
ii) una reducción arancelaria completa más una reducción de las barreras no arancelarias (BNA) del 50% causa una disminución del 1% en las exportaciones de la Argentina, lo que corresponde a una reducción de US$ 160 millones; y
iii) una liberalización completa de barreras arancelarias y no arancelarias para el acuerdo TTIP causa una caída del 2% en las exportaciones, lo que corresponde a una disminución de US$ 300 millones.

En cuanto a las importaciones, se observa el siguiente escenario:

iv) una reducción arancelaria completa entre los Estados Unidos y la UE causa una disminución del 0,1% en las importaciones de la Argentina a los Estados Unidos y a la UE, lo que corresponde a US$ 20 millones;
v) una eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA) causa una caída del 1% en las importacio-

SIMULACIÓN 4

Impactos del acuerdo TTIP en Brasil: Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Variación en las exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	-15,8	-153	-325
Variación en las exportaciones bilaterales (%)	-0,12%	-0,97%	-2,06%
Variación en importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	-20	-177	-380
Variación en importaciones bilaterales (%)	-0,11%	-0,86%	-1,84%
Términos de intercambio	-0,03%	-0,34%	-0,73%
Salario real	-0,01%	-0,04%	-0,09%
Ganancias de capital	-0,01%	-0,01%	-0,02%
Ganancias en tierras	-0,10%	-0,99%	-2,57%
Tipo de cambio real	-0,11%	-0,93%	-1,99%

Impactos del acuerdo TTIP en Brasil: Análisis sectorial

Variables macroeconómicas	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Actividad agropecuaria	4	4	3
Industria	14	13	13
+	18	15	13
++	0	1	1
+++	0	1	1
++++	0	0	1
Total	**18**	**17**	**16**

Fuente: CGTI-FGV

nes, lo que corresponde a una disminución de US$ 200 millones; y

vi) un escenario de liberalización completa de barreras arancelarias y no arancelarias causa una disminución del 2% en las importaciones, lo que corresponde a US$ 400 millones.

Al igual que los resultados presentados en la *Simulación 2* para Brasil, la Argentina también pierde oportunidades de comercio si queda afuera del proceso de integración.

En el análisis sectorial, la simulación presenta los siguientes resultados para cada PIB sectorial:

Para el sector agropecuario, concretar el acuerdo TTIP causaría pequeñas pérdidas en la mayoría de los sectores agropecuarios, con un escenario apenas peor de acuerdo con el nivel de liberalización de las barreras no arancelarias. Los resultados de la simulación muestran que la Argentina tendría efectos negativos con la eliminación de las BNA entre los dos países.

En cuanto a la industria, si se concreta el acuerdo TTIP, se generarán pequeñas ganancias para varios sectores. Esto se puede explicar por el hecho de que el aumento en los flujos de comercio y la integración comercial entre la UE y los Estados Unidos crearán una demanda de exportaciones de otros países también.

Simulación 5
Brasil y la Argentina frente al final del Mercosur

Brasil y la Argentina no tienen muchos acuerdos comerciales preferenciales (ACP). Aunque el flujo de comercio entre los miembros del Mercosur es importante, particularmente entre Brasil y la Argentina, el costo del aislamiento en un escenario mundial en donde se firman cada vez más acuerdos comerciales preferenciales puede ser alto.

Esta simulación presenta dos escenarios. El primero analiza el impacto en la economía brasileña si todos los miembros del Mercosur (Paraguay, Uruguay y la Argentina) unilateralmente eliminaran todos los aranceles de importación aplicados al resto del mundo. El segundo escenario analiza el impacto en la economía argentina si Paraguay, Uruguay y Brasil eliminaran todos los aranceles de importación aplicados al resto del mundo.

Aunque la hipótesis simulada se puede considerar prácticamente imposible de verificar en el mundo real, el objetivo de estas simulaciones simétricas es verificar los impactos del final del Mercosur en las economías brasileña y argentina y los costos de mantener la unión aduanera. Los resultados se pueden revisar a continuación.

Resultados

Teniendo en cuenta un escenario de liberalización arancelaria completa por parte de los miembros del Mercosur, se puede observar una caída del 0,9% en

SIMULACIÓN 5

Aranceles de importación del Mercosur eliminados para Brasil y la Argentina
Perspectiva macroeconómica

Variables macroeconómicas	Brasil	Argentina
Variación en exportaciones globales (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.179	-1.537
Variación en exportaciones globales (%)	-0,92%	-1,94%
Variación en importaciones globales (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.156	-1.370
Variación en importaciones globales (%)	-0,91%	-2,08%
Términos de intercambio	-0,31%	-0,02%
Salario real	-0,10%	-0,23%
Ganancias de capital	-0,07%	-0,22%
Ganancias en tierras	1,56%	3,63%
Tipo de cambio real	-0,56%	-1,23%

Aranceles de importación del Mercosur eliminados para Brasil y la Argentina
Resumen de ganancias. PIB por sector

	Brasil	Argentina
Actividad agropecuaria	16	12
Industria	12	13
+	25	18
++	3	5
+++	0	2
++++	0	0
Total	**28**	**25**

Fuente: CGTI-FGV

las exportaciones e importaciones globales brasileñas, lo que representa una reducción de US$ 2.200 millones en las exportaciones y US$ 2.200 millones en las importaciones.

La Argentina tiene una reducción del 1,9% en sus exportaciones globales, lo que equivale a una reducción de US$ 1.500 millones, y del 2% en las importaciones globales, lo que representa una caída de US$ 1.400 millones.

Con respecto al análisis sectorial, se verificaron los siguientes resultados:

En la actividad agropecuaria, se verifican pequeñas ganancias para la mayoría de los sectores tanto para Brasil como para la Argentina. Sin embargo, el escenario para la liberalización completa es mejor para los productos agropecuarios brasileños. En cuanto a la industria, se verifican pequeñas ganancias en la mayoría de los sectores de los dos países. Cabe destacar que el sector automotriz y de autopartes es el más afectado por la liberalización, con una reducción considerable en las exportaciones, especialmente para la Argentina.

VI. CONCLUSIONES

Las transformaciones que afectan el escenario de comercio internacional han sido profundas y multidimensionales. Incluso cuando se acordó el Paquete de Bali en la 9° Conferencia Ministerial de la OMC, el estancamiento se mantiene no sólo para el Paquete de Bali, sino también para la Ronda de Doha. El resultado es la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que cambian las negociaciones de las nuevas reglas de comercio del nivel multilateral al nivel preferencial.

Los acuerdos comerciales preferenciales actuales no sólo ofrecen un acceso preferencial al mercado a través de la eliminación de las barreras arancelarias, sino que también comprenden la negociación de barreras no arancelarias y medidas reglamentarias (BNA), que hoy se consideran las principales barreras para el comercio. Teniendo en cuenta el impacto de las barreras no arancelarias en el acceso al mercado, es imperativo negociar esas barreras junto con las barreras arancelarias; si no, los posibles beneficios de los acuerdos concretados pueden ser limitados.

En cuanto a las hipótesis simuladas en este estudio, la reducción de barreras no arancelarias en acuerdos en los que no se incluye a Brasil ni a la Argentina, como el acuerdo TTIP, implica la reducción del PIB sectorial y también de las importaciones y exportaciones en los dos países, y la disminución es más significativa según el nivel de liberalización de estas barreras: cuanto más alto sea el nivel de liberalización de las BNA entre las partes del acuerdo, mayor será la reducción de las importaciones y exportaciones observadas en Brasil y la Argentina.

Los resultados se pueden resumir de la siguiente manera:

Tanto para Brasil como para la Argentina, si se comparan las alternativas de los acuerdos comerciales preferenciales con la UE y los Estados Unidos, los resultados demuestran que la opción más equilibrada, considerando ganancias y pérdidas en la actividad agropecuaria y la industria, es un acuerdo con los Estados Unidos.

Un ACP con la UE, en general, también es positivo. Sin embargo, conlleva una concentración de ganancias en el sector agropecuario, que afecta el tipo de cambio y magnifica los efectos negativos en la industria brasileña y argentina. Estas pérdidas se pueden neutralizar con la inclusión de flexibilidades en la negociación, como recortes arancelarios diferenciales, períodos de transición y normas de origen adecuadas. Las negociaciones con participantes importantes, como la UE y también los Estados Unidos, están siendo mejor vistas por los formuladores de políticas brasileños, como método para mejorar el acceso a estos dos grandes mercados.

Con respecto al acuerdo TTIP, si se tiene en cuenta sólo la eliminación de barreras arancelarias, la simulación muestra que los impactos en Brasil y la Argentina no son tan relevantes. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta la eliminación de barreras no arancelarias entre la UE y los Estados Unidos, el impacto negativo en los dos países es considerable, con respecto al PIB sectorial y los flujos de comercio.

En cuanto al escenario del final del Mercosur, el objetivo de las simulaciones simétricas fue verificar los impactos del Mercosur en las economías brasileña y argentina, y los costos de mantener la unión aduanera. Los resultados de la simulación indican que la liberalización de los aranceles de importación por parte de los miembros del Mercosur, lo que muchos consideran el peor escenario posible, no daña considerablemente la balanza comercial de Brasil y de la Argentina.

Cuando se puso a prueba la hipótesis económica indicada en la *Simulación 5,* los resultados que se obtuvieron debilitan los argumentos a favor del mantenimiento del Mercosur como unión aduanera, particularmente los que sostienen que Brasil sufriría una pérdida importante en sus flujos de comercio si se abandona el arancel externo común y los países del Mercosur eliminan todos los aranceles preferenciales establecidos en el acuerdo. Aunque se observa una disminución en el comercio global para algunos sectores en Brasil y la Argentina, el monto de la reducción no es muy significativo si se tiene en cuenta la economía en su conjunto.

También cabe destacar que el argumento a favor de la integración regional rara vez señala la integración como herramienta para promover la competitividad colectivamente[1]. En cuanto al Mercosur específicamente, Baumann ya había señalado que, además de los argumentos geopolíticos, las diferencias en el potencial económico entre los miembros no justifica el compromiso de Brasil con el mantenimiento de la unión aduanera[2].

Además, la preferencia de negociaciones multilaterales e integración regional tuvo un efecto negativo en la posición de negociación comercial de los dos países. El deterioro de las iniciativas de integración regional y la falta de perspectiva para la concreción de la Ronda de Doha también los dejó aislados en la negociación de nuevas reglas de comercio.

Aunque la hipótesis simulada parece ir demasiado lejos, ya que no se puede imaginar que los miembros del Mercosur simplemente pongan fin a la unión aduanera, especialmente con respecto a las consecuencias legales y políticas de violar la Decisión CMC 32/00, es de extrema importancia tener en cuenta que, en cuanto a la dimensión económica, es viable para los dos países y, por lo tanto, se deberían pensar caminos alternativos. Una solución posible para las restricciones actuales de la unión aduanera puede ser flexibilizar los requisitos de la Decisión 32 o adoptar distintas velocidades de liberalización, lo que ya es parte del marco legal del Mercosur.

Los resultados de las simulaciones demuestran que las políticas de comercio internacional presentes de Brasil y la Argentina con respecto al Mercosur ya no se justifican. Los dos países deberían pensar en abandonar la política comercial común y adoptar una opción más realista, la creación de un área de libre comercio

[1] Baumann, Renato. *O Mercosul aos Vinte Anos: Uma Avaliação Econômica*. IPEA, Texto para Discusión 1627. Brasília, junio de 2011.

[2] Ibídem.

fuerte y efectiva, donde sea posible concretar acuerdos comerciales preferenciales con socios de mayor peso económico.

Si se concretaran nuevos acuerdos comerciales preferenciales con la UE y los Estados Unidos, se garantizaría no sólo un mayor acceso al mercado de bienes, sino también ganancias positivas con la liberalización del área de servicios, que aumentaría la competitividad de los sectores agropecuario e industrial. Este *shock* de modernización mitigaría los efectos negativos causados por los nuevos acuerdos comerciales preferenciales y permitiría la integración de Brasil y la Argentina en el mundo de las cadenas de valor mundiales.

Un análisis integral de las políticas comerciales de Brasil y la Argentina con el Mercosur en comparación con las políticas de sus principales socios internacionales demuestra que Brasil y la Argentina están aislados y mal preparados para enfrentarse a la revolución en comercio y producción creada por la nueva generación de acuerdos comerciales preferenciales, los mega-acuerdos y la revolución de las cadenas de valor mundiales.

Más que reflexionar, ¡es hora de entrar en acción!

SIMULACIÓN 1: BRASIL X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Brasil: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 1.1

Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	UE 27	EE.UU.
PIB nominal	0,97%	-0,36%
PIB real	0,01%	-0,01%
Aumento en exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	2.947	614
Aumento en exportaciones bilaterales (%)	6,17%	2,47%
Aumento en importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	3.333	1.023
Aumento en importaciones bilaterales (%)	6,57%	2,82%
Términos de intercambio	1,08%	-0,24%
Salario real	0,07%	0,03%
Ganancias de capital	0,28%	0,07%
Ganancias en tierras	25,75%	3,78%
Tipo de cambio real	1,37%	-0,17%

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 1.2

Análisis sectorial

	UE 27	EE.UU.
Actividad agropecuaria	9	14
Industria	1	14
+	2	22
++	0	4
+++	2	1
++++	6	1
Total	**10**	**28**

Variación en el PIB (%)	Clasificación
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Más de 3	(++++) o (----)

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 1: BRASIL X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Brasil: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 1.3

Brasil, PIB sectorial (%)

Actividad agropecuaria

	EE.UU.	UE
Actividad agropecuaria		
Arroz con cáscara	-0,05	-0,34
Trigo	-1,01	-4,09
Otros cereales	0	2,17
Frutas/verduras	-0,09	0,88
Oleaginosas	-0,11	-4,72
Azúcar (de caña y remolacha)	0,7	4,90
Fibras vegetales	0,54	-3,90
Otros cultivos (sin preparación)	2,68	-2,14
Ganado vacuno, equino, ovino	0,24	32,08
Productos de origen animal	0,17	8,11
Leche cruda	-0,11	-0,96
Lana, seda	0	-0,20
Productos forestales	0,32	-0,79
Carne: vacuna, ovina, equina	0,31	39,60
Productos cárnicos	0,32	14,61
Aceites y grasas vegetales	0,09	-1,82
Productos lácteos	-0,10	-1,09
Arroz procesado	-0,02	-0,22
Azúcar	1,22	7,64
Productos alimenticios (alimento para animales)	0,14	2,21
Bebidas, productos derivados del tabaco	0,01	-0,18

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 1.4

Brasil, PIB sectorial (%)

Industria

	EE.UU.	UE
Extractiva		
Pesquera	0	0,17
Carbonífera	0,17	-0,41
Petrolera	0,12	-0,41
Gasífera	0,06	-0,69
Minera	0,16	-1,02
Fabricación		
Textil	1,06	-2,30
Indumentaria	0,32	-0,31
Productos de cuero	6,15	-0,31
Productos de madera	1,11	-1,54
Productos de papel	-0,03	-1,33
Derivados del petróleo	0,14	-0,35
Química, caucho, plástico	-0,69	-2,48
Minera (no metálica)	0,91	-1,14
Hierro, acero	-0,19	-4,00
Metales (no ferrosos)	0,70	-3,22
Metalúrgica	-0,72	-3,69
Automotriz y de autopartes	0,11	-1,95
Equipamiento para transportes	1,45	-1,82
Equipos electrónicos	-0,79	-1,66
Maquinaria y equipos	-2,18	-7,53
Productos manufacturados	-0,43	-0,73

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 1: BRASIL X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Brasil: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 1.5

Brasil, Balanza comercial

Actividad agropecuaria

	EE.UU.			UE		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Actividad agropecuaria						
Arroz con cáscara	-0,58	8,42	0,96	-10,59	-3,57	15,99
Trigo	-13,35	-0,03	0,93	-113,63	-15,58	7,60
Otros cereales	-4,65	-0,19	0,25	-50,99	-1,31	10,58
Frutas/verduras	-4,47	-0,18	0,48	20,38	5,42	4,93
Oleaginosas	-18,68	-0,27	0,30	-364,24	-5,24	4,67
Azúcar (de caña y remolacha)	-0,03	-0,79	0,42	-0,46	-13,31	7,25
Fibras vegetales	-10,15	0,48	10,05	-47,48	-8,27	4,29
Otros cultivos (sin preparación)	729,74	12,61	2,35	-490,35	-7,76	12,45
Ganado vacuno, equino, ovino	-1,62	-0,66	0,81	-41,88	-12,83	54,74
Productos de origen animal	-1,36	0,08	1,29	-32,65	-5,28	10,87
Leche cruda	-0,03	-0,99	0,39	-0,69	-18,61	11,72
Lana, seda	-0,13	-1,00	0,50	-4,44	-23,25	51,46
Productos forestales	-0,48	0,38	2,76	-0,93	-1,24	2,89
Carne: vacuna, ovina, equina	-2,74	0	2,09	9.379,13	262,49	25,23
Productos cárnicos	48,17	0,72	13,2	2.426,81	34,34	35,41
Aceites y grasas vegetales	10,07	0,34	0,85	-333,19	-5,70	17,92
Productos lácteos	-1,61	6,50	8,88	-103,73	-10,12	36,73
Arroz procesado	0,56	0,42	-0,15	-8,15	0,85	4,53
Azúcar	189,81	3,79	4,42	1.353,45	27,01	9,22
Productos alimenticios (alimento para animales)	55,05	2,52	2,34	261,55	10,92	8,62
Bebidas, productos derivados del tabaco	10,60	0,73	0,15	-1,42	4,94	11,22

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 1: BRASIL X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Brasil: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 1.6

Brasil, Balanza comercial

Industria

	UE			EE.UU.		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Extractiva						
Pesquera	1,48	1,98	1,95	0,55	0,68	-0,24
Carbonífera	15,10	-0,05	-1,20	-0,88	-0,05	0,07
Petrolera	-9,63	-0,41	-0,17	-7,42	0,03	0,11
Gasífera	17,22	15,29	-1,75	2,42	3,06	-0,25
Minera	34,41	-0,17	-2,29	21,49	0,05	-0,41
Fabricación						
Textil	-310,63	-0,53	10,66	131,6	16,4	4,20
Indumentaria	-90,68	12,41	24,35	55,98	28,41	6,49
Productos de cuero	7,51	2,38	16,21	691,57	16,44	2,49
Productos de madera	-83,24	0,78	29,04	118,59	3,37	7,47
Productos de papel	-388,60	-2,99	14,80	-19,78	1,42	5,02
Derivados del petróleo	99,73	-0,35	-1,21	81,60	1,28	-0,07
Química, caucho, plástico	-2.078,45	-1,77	7,03	-908,96	3,16	4,79
Minera (no metálica)	-177,94	-2,19	14,06	195,4	9,79	4,53
Hierro, acero	-426,22	-2,39	10,84	100,95	1,51	1,66
Metales (no ferrosos)	28,40	0,42	-0,02	162,84	2,26	-0,42
Metalúrgica	-820,91	-4,25	35,11	-157,25	1,92	9,16
Automotriz y de autopartes	-955,08	2,68	13,76	0,84	1,75	2,67
Equipamiento para transportes	-156,88	-1,85	0,86	91,47	3,81	1,51
Equipos electrónicos	-527,95	-3,33	4,86	-327,42	3,15	4,89
Maquinaria y equipos	-3.631,04	-1,78	15,12	-1.258,19	3,37	7,63
Productos manufacturados	-164,13	-4,14	17,41	-97,02	2,40	13,38

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 2: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN BRASIL

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 2.1

Brasil, Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
PIB nominal	-0,12%	-1,05%	-2,22%
PIB real	0,00%	-0,02%	-0,03%
Variación en las exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	-145	-1,162	-2,433
Variación en las exportaciones bilaterales (%)	-0,17%	-1,61%	-3,35%
Variación en las importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2013)	-174	-1,392	-2,958
Variación en las importaciones bilaterales (%)	-0,16%	-1,61%	-3,35%
Términos de intercambio	-0,07%	-0,60%	-1,24%
Salario real	-0,01%	-0,04%	-0,07%
Ganancias de capital	-0,01%	-0,06%	-0,13%
Ganancias en tierras	-0,37%	-2,75%	-6,27%
Tipo de cambio real	-0,12%	-1,05%	-2,23%

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 2.2

Brasil, Análisis sectorial

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Actividad agropecuaria	9	8	7
Industria	15	13	13
+	38	30	24
++	0	2	5
+++	0	0	1
++++	0	0	1
Total	**38**	**32**	**31**

Variación en el PIB (%)	Clasificación
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Más de 3	(++++) o (----)

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 2: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN BRASIL

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 2.3

Brasil, PIB sectorial (%)

Actividad agropecuaria

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Actividad agropecuaria			
Arroz con cáscara	-0,01	-0,01	-0,04
Trigo	0,21	1,40	2,61
Otros cereales	-0,14	-0,68	-1,32
Frutas/verduras	0,01	-0,13	-0,31
Oleaginosas	0,24	-0,01	-0,44
Azúcar (de caña y remolacha)	0,02	0,17	0,42
Fibras vegetales	0,01	0,72	1,52
Otros cultivos (sin preparación)	-0,19	-1,52	-3,51
Ganado vacuno, equino, ovino	-0,15	-0,26	-0,73
Productos de origen animal	-0,28	-1,25	-2,5
Leche cruda	-0,02	0	0,04
Lana, seda	0	0,01	0,01
Productos forestales	0,06	0,59	1,26
Carne: vacuna, ovina, equina	-0,18	-0,33	-0,91
Productos cárnicos	-0,55	-2,44	-4,86
Aceites y grasas vegetales	-0,01	-0,12	-0,51
Productos lácteos	-0,03	-0,01	0,03
Arroz procesado	0	0	-0,01
Azúcar	0,02	0,14	0,37
Productos alimenticios (alimento para animales)	-0,04	-0,23	-0,5
Bebidas, productos derivados del tabaco	-0,01	-0,43	-0,6

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 2: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN BRASIL

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 2.4

Brasil, PIB sectorial (%)

Industria

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Extractiva			
Pesquera	0	-0,05	-0,10
Carbonífera	0,04	0,26	0,50
Petrolera	0,03	0,02	0,01
Gasífera	0,01	0,08	0,19
Minera	0,04	0,07	0,14
Fabricación			
Textil	-0,06	0,07	0,19
Indumentaria	-0,01	-0,02	-0,04
Productos de cuero	-0,47	-0,55	-0,77
Productos de madera	0,15	1,40	3,01
Productos de papel	0,06	0,52	1,11
Derivados del petróleo	-0,03	-0,32	-0,61
Química, caucho, plástico	0,02	0,25	0,57
Minera (no metálica)	-0,19	-0,59	-0,94
Hierro, acero	0,10	-0,13	-0,35
Metales (no ferrosos)	0	0,39	0,75
Metalúrgica	0,04	0,29	0,58
Automotriz y de autopartes	-0,02	0	0,01
Equipamiento para transportes	0,12	-3,28	-6,51
Equipos electrónicos	0,07	0,38	0,75
Maquinaria y equipos	0,16	0,58	1,06
Productos manufacturados	0	-0,06	-0,15

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 2: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN BRASIL

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 2.5

Brasil, Balanza comercial

Actividad agropecuaria

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Actividad agropecuaria									
Arroz con cáscara	0,09	1,95	-0,11	0,88	3,43	-1,30	1,53	-8,52	-4,08
Trigo	3,93	0,33	-0,27	28,98	2,78	-1,96	60,14	5,36	-3,62
Otros cereales	-9,32	-0,45	-0,26	-60,2	-2,89	-1,72	-117,66	-5,67	-2,86
Frutas/verduras	0,51	-0,05	-0,16	-6,37	-1,56	-1,33	-14,6	-3,44	-3,53
Oleaginosas	25,05	0,36	-0,16	-78,03	-1,14	-1,56	-207,27	-3,04	-3,35
Azúcar (de caña y remolacha)	0,00	-0,19	-0,19	0,01	0,01	-1,57	0,02	0,02	-5,24
Fibras vegetales	1,05	0,10	-0,43	13,72	2,07	-2,55	27,85	4,18	-5,06
Otros cultivos (sin preparación)	-56,54	-0,98	-0,32	-454,27	-7,9	-2,47	-1.031,53	-17,91	-6,03
Ganado vacuno, equino, ovino	-0,05	-0,09	-0,54	-0,88	-0,77	-2,84	-2,22	-1,79	-4,16
Productos de origen animal	-0,47	-0,24	-0,29	-3,74	-1,78	-2,00	-8,52	-3,91	-4,62
Leche cruda	0,01	0,40	-0,22	0,11	2,62	-2,18	0,20	3,52	-6,64
Lana, seda	0,01	0,01	-0,25	0,04	-0,74	-3,35	0,04	-1,71	-1,8
Productos forestales	0,03	0,02	-0,11	-1,29	-5,59	-0,92	-2,93	-12,43	-3,58
Carne: vacuna, ovina, equina	-38,39	-1,08	-0,31	-103,18	-2,95	-1,85	-272,02	-7,72	-6,70
Productos cárnicos	-92,82	-1,31	-0,35	-442,16	-6,25	-3,34	-884,18	-12,49	-3,32
Aceites y grasas vegetales	-3,44	-0,10	-0,19	-47,52	-1,3	-1,57	-143,54	-3,77	-4,20
Productos lácteos	-3,38	-1,42	-0,16	-1,09	-2,06	-2,04	3,39	-2,07	-2,32
Arroz procesado	0,02	-0,30	-0,11	1,48	-1,09	-1,15	2,72	-2,64	-4,27
Azúcar	-3,40	-0,07	-0,20	-9,44	-0,19	-2,13	-24,86	-0,50	-3,32
Productos alimenticios (alimento para animales)	-11,46	-0,39	-0,18	-79,53	-2,87	-1,58	-168,49	-6,07	-2,45
Bebidas, productos derivados del tabaco	-3,03	-0,25	-0,13	-94,05	-6,37	-1,17	-151,42	-10,5	-4,08

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 2: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN BRASIL

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 2.6

Brasil, Balanza comercial

Industria

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Extractiva									
Pesquera	0,25	0,27	-0,12	1,22	-0,15	-1,10	2,44	-0,67	-2,34
Carbonífera	0,21	0,05	-0,02	6,23	-1,34	-0,49	14,48	-2,83	-1,15
Petrolera	21,74	0,18	-0,13	136,60	-0,11	-1,71	251,44	-0,78	-3,56
Gasífera	0,90	-0,13	-0,09	8,09	2,45	-0,82	16,66	5,39	-1,70
Minera	-7,67	-0,05	-0,09	-145,64	-0,81	-0,67	-314,57	-1,75	-1,42
Fabricación									
Textil	-6,11	-0,73	-0,18	19,18	-1,59	-1,53	43,06	-3,13	-3,20
Indumentaria	-1,40	-0,70	-0,16	8,79	-0,28	-1,81	18,79	-0,42	-3,76
Productos de cuero	-57,13	-1,36	-0,22	-94,33	-2,43	-1,74	-154,34	-4,08	-3,55
Productos de madera	11,78	0,25	-0,17	111,17	2,36	-1,76	237,30	5,04	-3,60
Productos de papel	15,50	0,26	-0,22	130,31	2,14	-1,89	274,26	4,53	-3,89
Derivados del petróleo	-10,36	-0,28	-0,06	-123,49	-3,72	-0,93	-232,41	-7,41	-1,99
Química, caucho, plástico	27,32	-0,21	-0,19	306,44	-1,30	-1,72	707,27	-2,14	-3,59
Minera (no metálica)	-43,42	-1,88	-0,20	-145,49	-6,77	-1,97	-242,64	-11,59	-4,08
Hierro, acero	14,19	0,14	-0,10	-162,56	-2,20	-1,62	-360,13	-4,83	-3,44
Metales (no ferrosos)	-11,54	-0,20	-0,04	-9,34	-0,59	-0,78	-22,97	-1,33	-1,72
Metalúrgica	3,23	-0,06	-0,20	59,62	0,54	-2,35	124,87	1,19	-4,86
Automotriz y de autopartes	-19,39	-0,21	-0,12	-63,77	-1,18	-1,16	-131,52	-2,46	-2,44
Equipamiento para transportes	5,27	-0,06	-0,12	-311,96	-9,76	-2,78	-609,81	-19,32	-5,61
Equipos electrónicos	28,87	0,37	-0,20	179,23	1,27	-1,60	356,42	2,18	-3,30
Maquinaria y equipos	65,62	0,14	-0,21	165,46	-1,90	-1,88	289,18	-4,32	-3,88
Productos manufacturados	0,69	-0,20	-0,21	-1,59	-3,40	-1,97	-6,58	-7,64	-4,07

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 3: ARGENTINA X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Argentina: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 3.1

Argentina, Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	UE 27	EE.UU.
PIB nominal	1,0%	-0,16%
PIB real	0,1%	0%
Aumento en exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	316	41
Aumento en exportaciones bilaterales %	2,75%	1,0%
Aumento en importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	294	100
Aumento en importaciones bilaterales %	2,4%	1,2%
Términos de intercambio	1,06%	-0,04%
Salario real	0,26%	0,09%
Ganancias de capital	0,22%	0,10%
Ganancias en tierras	13,70%	2,16%
Tipo de cambio real	1,39%	0,06%

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 3.2

Análisis sectorial

	UE 27	EE.UU.
Actividad agropecuaria	9	8
Industria	2	13
+	2	14
++	1	5
+++	3	1
++++	5	1
Total	**11**	**21**

Variación en el PIB (%)	Clasificación
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Más de 3	(++++) o (----)

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 3: ARGENTINA X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Argentina: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 3.3

Argentina, PIB sectorial (%)

Actividad agropecuaria

	EE.UU.	UE
Actividad agropecuaria		
Arroz con cáscara	-0,13	-3,36
Trigo	-0,45	-5,68
Otros cereales	-0,11	-0,73
Frutas/verduras	-0,18	3,62
Oleaginosas	-0,21	-5,10
Azúcar (de caña y remolacha)	1,72	2,41
Fibras vegetales	0,68	-1,33
Otros cultivos (sin preparación)	9,07	-3,62
Ganado vacuno, equino, ovino	-0,16	26,60
Productos de origen animal	-0,07	10,50
Leche cruda	0,93	-2,04
Lana, seda	-0,89	-11,85
Productos forestales	-0,09	-1,22
Carne: vacuna, ovina, equina	-0,23	32,81
Productos cárnicos	-0,08	15,60
Aceites y grasas vegetales	-0,11	-5,51
Productos lácteos	1,01	-2,19
Arroz procesado	-0,04	-1,78
Azúcar	2,04	2,87
Productos alimenticios (alimento para animales)	0,44	2,08
Bebidas, productos derivados del tabaco	0	0,08

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 3.4

Argentina, PIB sectorial (%)

Industria

	EE.UU.	UE
Extractiva		
Pesquera	0,28	1,53
Carbonífera	0,10	-0,31
Petrolera	0,05	-0,46
Gasífera	0	-0,48
Minera	0,05	-0,42
Fabricación		
Textil	0,99	-0,28
Indumentaria	0,11	-0,97
Productos de cuero	1,27	-3,03
Productos de madera	-0,12	-1,32
Productos de papel	-0,14	-1,35
Derivados del petróleo	0,11	-0,52
Química, caucho, plástico	-0,24	-1,91
Minera (no metálica)	0,14	-1,16
Hierro, acero	-0,03	-3,04
Metales (no ferrosos)	1,63	-1,93
Metalúrgica	-1,17	-3,84
Automotriz y de autopartes	1,12	0,65
Equipamiento para transportes	0,78	-0,55
Equipos electrónicos	-2,02	-0,09
Maquinaria y equipos	-1,25	-5,41
Productos manufacturados	-0,94	-1,22

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 3: ARGENTINA X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Argentina: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 3.5

Argentina, Balanza comercial

Actividad agropecuaria

	EE.UU.			UE		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Actividad agropecuaria						
Arroz con cáscara	-0,14	-0,38	0,70	-3,58	-9,68	6,93
Trigo	-11,49	-0,58	0,90	-125,33	-6,34	8,17
Otros cereales	-3,51	-0,13	0,47	-26,41	-0,97	2,25
Frutas/verduras	-5,21	-0,27	0,84	166,34	11,11	6,10
Oleaginosas	-12,31	-0,30	0,21	-131,39	-3,60	-1,56
Azúcar (de caña y remolacha)	0	-2,05	0,49	-0,01	-5,05	1,53
Fibras vegetales	-0,10	-0,71	0,08	-3,48	-5,87	6,59
Otros cultivos (sin preparación)	128,39	30,62	2,90	-44,56	-7,77	8,05
Ganado vacuno, equino, ovino	-0,06	0,46	1,55	-9,07	-17,36	32,72
Productos de origen animal	-0,13	0,04	0,60	14,41	7,97	9,99
Leche cruda	-0,04	-2,50	2,22	-0,20	-19,17	10,40
Lana, seda	-1,57	-2,01	0,77	-16,27	-20,30	12,96
Productos forestales	0,12	0,95	0,18	-0,65	-1,23	2,60
Carne: vacuna, ovina, equina	-12,81	-0,83	1,78	2.169,00	144,22	21,77
Productos cárnicos	-1,42	-0,08	1,18	262,23	55,86	11,80
Aceites y grasas vegetales	-7,96	-0,07	0,84	-503,12	-4,62	10,42
Productos lácteos	37,52	5,94	3,48	-67,30	-9,10	26,60
Arroz procesado	-0,26	-0,22	0,23	-3,68	-3,13	2,76
Azúcar	8,47	5,90	3,43	14,74	10,29	7,11
Productos alimenticios (alimento para animales)	50,17	2,03	1,79	12,59	2,49	11,20
Bebidas, productos derivados del tabaco	4,63	0,71	1,28	4,88	1,60	9,32

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 3: ARGENTINA X ESTADOS UNIDOS–UE

Hipótesis:

1. La UE y los Estados Unidos: Reducción del 70% en los aranceles agrícolas; reducción del 100% en los aranceles de industria y servicios.
2. Argentina: Completa liberalización de la actividad agropecuaria, industria y servicios.

CUADRO 3.6

Argentina, Balanza comercial

Industria

	UE			EE.UU.		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Extractiva						
Pesquera	0,23	3,91	1,79	-0,05	-0,12	0,17
Carbonífera	0,67	0,23	-0,59	-0,04	0,01	0,03
Petrolera	1,37	0,09	-0,58	-6,19	-0,42	0,35
Gasífera	0,51	-0,07	-0,64	-0,04	-0,06	-0,21
Minera	7,68	0,02	-1,22	-2,14	-0,03	0,28
Fabricación						
Textil	7,61	5,94	1,73	9,22	5,28	1,32
Indumentaria	-36,66	3,81	17,28	1,59	3,87	2,04
Productos de cuero	-59,85	-4,29	4,71	24,13	2,70	0,03
Productos de madera	-40,35	-2,65	6,59	-0,42	0,76	1,00
Productos de papel	-95,76	-1,42	7,91	-13,57	1,09	1,92
Derivados del petróleo	1,75	-0,23	-1,15	28,09	0,67	0,06
Química, caucho, plástico	-203,55	-0,04	2,15	-72,86	2,58	2,08
Minera (no metálica)	-34,30	-1,90	6,40	5,47	7,53	2,14
Hierro, acero	-22,92	-0,92	0,65	10,76	0,73	0,11
Metales (no ferrosos)	-3,53	-0,23	0,11	35,23	3,62	0,77
Metalúrgica	-114,62	-1,81	12,27	-42,06	1,25	5,18
Automotriz y de autopartes	67,43	3,69	1,98	62,17	1,59	0,38
Equipamiento para transportes	-9,12	-0,70	0,69	9,38	1,95	-0,17
Equipos electrónicos	7,68	26,89	1,08	-31,72	3,01	1,05
Maquinaria y equipos	-257,08	-1,68	2,73	-80,91	2,12	1,40
Productos manufacturados	-65,37	0,60	13,27	-55,82	3,14	11,87

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 4: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN ARGENTINA

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 4.1

Argentina, Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
PIB nominal	-0,11%	-0,93%	-2,00%
PIB real	0,00%	-0,02%	-0,04%
Variación en las exportaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	-15,8	-153	-325
Variación en las exportaciones bilaterales %	-0,12%	-0,97%	-2,06%
Variación en las importaciones bilaterales (M. US$, F.O.B., 2012)	-20	-177	-380
Variación en las importaciones bilaterales %	-0,11%	-0,86%	-1,84%
Términos de intercambio	-0,03%	-0,34%	-0,73%
Salario real	-0,01%	-0,04%	-0,09%
Ganancias de capital	-0,01%	-0,01%	-0,02%
Ganancias en tierras	-0,10%	-0,99%	-2,57%
Tipo de cambio real	-0,11%	-0,93%	-1,99%

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 4.2

Análisis sectorial

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Actividad agropecuaria	4	4	3
Industria	14	13	13
+	18	15	13
++	0	1	1
+++	0	1	1
++++	0	0	1
Total	**18**	**17**	**16**

Variación en el PIB (%)	Clasificación
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Más de 3	(++++) o (----)

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 4: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN ARGENTINA

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 4.3

Argentina, PIB sectorial (%)

Actividad agropecuaria

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Actividad agropecuaria			
Arroz con cáscara	-0,11	-0,72	-1,66
Trigo	0,4	2,41	4,61
Otros cereales	-0,03	-0,18	-0,19
Frutas/verduras	-0,06	-0,49	-0,95
Oleaginosas	0,11	0,16	0,2
Azúcar (de caña y remolacha)	-0,04	-0,23	-0,44
Fibras vegetales	-0,05	-0,04	-0,08
Otros cultivos (sin preparación)	-0,24	-2,41	-5,25
Ganado vacuno, equino, ovino	-0,34	-1,11	-2,72
Productos de origen animal	-0,43	-2,71	-5,31
Leche cruda	-0,28	-0,50	-0,50
Lana, seda	0,14	0	-0,71
Productos forestales	0,04	0,08	0,21
Carne: vacuna, ovina, equina	-0,41	-1,32	-3,24
Productos cárnicos	-0,48	-3,47	-6,62
Aceites y grasas vegetales	-0,07	-0,97	-2,31
Productos lácteos	-0,3	-0,54	-0,54
Arroz procesado	-0,08	-0,46	-0,94
Azúcar	-0,04	-0,27	-0,52
Productos alimenticios (alimento para animales)	-0,11	-0,58	-1,23
Bebidas, productos derivados del tabaco	-0,02	-0,65	-1,04

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 4: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN ARGENTINA

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 4.4

Argentina, PIB sectorial (%)

Industria

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Extractiva			
Pesquera	-0,09	-0,41	-0,86
Carbonífera	0,03	0,03	0,04
Petrolera	0,02	-0,06	-0,15
Gasífera	0,01	0,04	0,10
Minera	0,02	-0,04	-0,09
Fabricación			
Textil	-0,06	0,08	0,22
Indumentaria	-0,03	0,02	0,06
Productos de cuero	-0,42	-0,98	-1,66
Productos de madera	0,05	0,35	0,77
Productos de papel	0,02	0,28	0,61
Derivados del petróleo	-0,01	-0,26	-0,49
Química, caucho, plástico	0	0,06	0,28
Minera (no metálica)	-0,04	-0,10	-0,12
Hierro, acero	0,11	0,48	0,96
Metales (no ferrosos)	0	-0,14	-0,35
Metalúrgica	0,03	0,32	0,67
Automotriz y de autopartes	-0,03	-0,08	-0,16
Equipamiento para transportes	0,15	0,53	1,07
Equipos electrónicos	0,09	0,22	0,37
Maquinaria y equipos	0,20	1,18	2,36
Productos manufacturados	0,01	0,07	0,12

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 4: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN ARGENTINA

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 4.5

Argentina, Balanza comercial

Actividad agropecuaria

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Actividad agropecuaria									
Arroz con cáscara	-0,11	-0,29	-0,03	-0,93	-2,55	-1,24	-2,33	-6,36	-2,81
Trigo	9,68	0,49	0,14	51,94	2,63	0,03	92,60	4,69	-0,48
Otros cereales	-1,23	-0,05	-0,23	-16,59	-0,62	-1,74	-30,50	-1,14	-3,56
Frutas/verduras	-3,04	-0,21	-0,16	-27,56	-1,86	-1,32	-56,92	-3,86	-2,85
Oleaginosas	16,18	0,40	-0,16	65,62	1,50	-1,75	133,95	3,02	-3,99
Azúcar (de caña y remolacha)	0	-0,11	-0,18	0	-0,16	-1,59	0,01	-0,85	-3,47
Fibras vegetales	0,19	0,01	-0,42	1,31	-0,19	-3,00	2,64	-0,79	-6,12
Otros cultivos (sin preparación)	-3,16	-0,86	-0,40	-29,59	-7,76	-2,91	-65,92	-17,17	-6,08
Ganado vacuno, equino, ovino	0,18	0,31	-0,72	-0,69	-4,02	-3,58	-1,54	-8,90	-7,79
Productos de origen animal	-1,89	-0,88	-0,34	-9,27	-4,31	-1,48	-19,73	-9,18	-3,18
Leche cruda	0,01	0,25	-0,48	0,03	0,96	-2,03	0,07	0,73	-3,86
Lana, seda	0,18	0,21	-0,26	-0,72	-1,13	-1,84	-2,71	-4,02	-4,26
Productos forestales	0,02	0,04	-0,07	-1,03	-7,55	-0,86	-2,02	-14,83	-1,73
Carne: vacuna, ovina, equina	-25,24	-1,68	-0,25	-89,87	-5,99	-1,63	-217,77	-14,50	-3,56
Productos cárnicos	-7,62	-1,58	-0,10	-57,01	-11,86	-0,99	-108,79	-22,68	-2,19
Aceites y grasas vegetales	-18,15	-0,17	-0,23	-207,39	-1,95	-1,55	-474,24	-4,45	-3,44
Productos lácteos	-11,28	-1,74	-0,15	-23,14	-3,63	-1,46	-28,15	-4,47	-2,93
Arroz procesado	-0,24	-0,22	-0,13	-1,75	-1,62	-1,31	-3,73	-3,47	-2,87
Azúcar	-0,15	-0,11	-0,17	-1,58	-1,11	-1,60	-3,54	-2,49	-3,43
Productos alimenticios (alimento para animales)	-10,64	-0,41	-0,25	-63,28	-2,42	-1,52	-133,04	-5,11	-3,30
Bebidas, productos derivados del tabaco	-1,71	-0,23	-0,12	-35,49	-4,56	-1,22	-58,94	-7,61	-2,46

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 4: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN ARGENTINA

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

CUADRO 4.6

Argentina, Balanza comercial

Industria

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación	Δ Balanza comercial (M. US$)	% Exportación	% Importación
Extractiva									
Pesquera	0	-0,26	-0,21	0,16	-0,89	-1,43	0,32	-1,85	-2,97
Carbonífera	0,04	0	-0,03	0,84	-3,47	-0,75	1,84	-6,80	-1,63
Petrolera	3,79	0,26	-0,19	11,47	0,77	-1,71	11,38	0,74	-3,24
Gasífera	-0,2	-0,06	-0,07	-1,97	-0,57	-0,75	-3,98	-1,15	-1,51
Minera	-0,48	-0,06	-0,08	-9,47	-0,96	-0,83	-20,77	-2,07	-1,76
Fabricación									
Textil	0,37	-0,27	-0,14	6,71	-0,27	-0,70	14,57	-0,48	-1,47
Indumentaria	-0,50	-0,47	-0,13	2,40	-0,26	-1,14	5,37	-0,36	-2,39
Productos de cuero	-9,26	-1,13	-0,20	-23,34	-3,10	-0,99	-40,41	-5,53	-2,06
Productos de madera	1,73	0,27	-0,10	10,75	1,34	-1,01	23,22	2,96	-2,11
Productos de papel	2,43	0,15	-0,13	19,70	1,10	-1,13	41,46	2,32	-2,37
Derivados del petróleo	-4,32	-0,12	-0,08	-81,81	-2,17	-1,11	-166,81	-4,44	-2,29
Química, caucho, plástico	2,69	-0,15	-0,11	21,13	-1,26	-0,86	63,13	-2,20	-1,79
Minera (no metálica)	-1,35	-0,93	-0,12	-2,60	-3,72	-1,08	-2,83	-6,56	-2,28
Hierro, acero	1,00	0,04	-0,02	-1,11	-0,40	-0,46	-3,01	-0,93	-1,04
Metales (no ferrosos)	-1,21	-0,16	-0,07	-10,64	-1,46	-0,75	-22,81	-3,16	-1,66
Metalúrgica	1,12	0,03	-0,12	10,11	0,41	-1,00	21,28	0,80	-2,12
Automotriz y de autopartes	-0,29	-0,14	-0,11	3,00	-0,86	-0,73	7,83	-1,83	-1,57
Equipamiento para transportes	2,70	0,37	-0,13	11,58	0,67	-0,98	23,68	1,26	-2,05
Equipos electrónicos	3,18	0,20	-0,08	25,42	1,01	-0,68	54,53	1,83	-1,47
Maquinaria y equipos	11,1	0,25	-0,08	69,8	0,65	-0,70	146,02	1,10	-1,52
Productos manufacturados	0,45	-0,22	-0,14	3,19	-2,58	-1,17	6,34	-5,80	-2,46

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 5: BRASIL Y ARGENTINA X FINAL DEL MERCOSUR

(ARANCELES DE IMPORTACIÓN REDUCIDOS A CERO PARA TODOS LOS MIEMBROS DEL MERCOSUR)

Hipótesis:

1. **Los miembros del Mercosur eliminaron unilateralmente todos los aranceles de importación aplicados al resto del mundo.**

CUADRO 5.1

Brasil + Argentina. Variables macroeconómicas

Variables macroeconómicas	Brasil	Argentina
Variación en exportaciones globales (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.179	-1.537
Variación en exportaciones globales (%)	-0,92%	-1,94%
Variación en importaciones globales (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.156	-1.370
Variación en importaciones globales (%)	-0,91%	-2,08%
Términos de intercambio	-0,31%	-0,02%
Salario real	-0,10%	-0,23%
Ganancias de capital	-0,07%	-0,22%
Ganancias en tierras	1,56%	3,63%
Tipo de cambio real	-0,56%	-1,23%

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 5.2

Análisis sectorial

	Brasil	Argentina
Actividad agropecuaria	16	12
Industria	12	13
+	25	18
++	3	5
+++	0	2
++++	0	0
Total	**28**	**25**

Variación en el PIB (%)	Clasificación
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Más de 3	(++++) o (----)

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 5: BRASIL Y ARGENTINA X FINAL DEL MERCOSUR

(ARANCELES DE IMPORTACIÓN REDUCIDOS A CERO PARA TODOS LOS MIEMBROS DEL MERCOSUR)

Hipótesis:

1. **Los miembros del Mercosur eliminaron unilateralmente todos los aranceles de importación aplicados al resto del mundo.**

CUADRO 5.3

Brasil + Argentina, PIB sectorial (%)

Actividad agropecuaria

	Argen.	Brasil
Actividad agropecuaria		
Arroz con cáscara	-1,01	0,02
Trigo	-0,43	0,43
Otros cereales	0,85	0,30
Frutas/verduras	0,06	0,29
Oleaginosas	1,35	0,60
Azúcar (de caña y remolacha)	-1,51	0,19
Fibras vegetales	-2,79	-0,60
Otros cultivos (sin preparación)	0,18	0,40
Ganado vacuno, equino, ovino	0,64	0,32
Productos de origen animal	1,20	0,72
Leche cruda	-0,08	-0,03
Lana, seda	1,06	-0,08
Productos forestales	0,19	0,30
Carne: vacuna, ovina, equina	0,77	0,36
Productos cárnicos	1,67	1,40
Aceites y grasas vegetales	2,20	0,54
Productos lácteos	-0,08	-0,01
Arroz procesado	-0,17	-0,01
Azúcar	-1,79	0,37
Productos alimenticios (alimento para animales)	0,32	0,06
Bebidas, productos derivados del tabaco	-0,28	0,01

Fuente: CGTI-FGV

CUADRO 5.4

Brasil + Argentina, PIB sectorial (%)

Industria

	Argen.	Brasil
Extractiva		
Pesquera	0,25	0,01
Carbonífera	0,56	0,23
Petrolera	0,49	0,21
Gasífera	0,31	0,15
Minera	0,40	0,34
Fabricación		
Textil	-3,68	-1,11
Indumentaria	0,13	-0,06
Productos de cuero	1,01	0,38
Productos de madera	0,04	0,84
Productos de papel	-0,33	0,13
Derivados del petróleo	0,24	0,04
Química, caucho, plástico	-2,13	-0,33
Minera (no metálica)	-0,05	0,06
Hierro, acero	0,84	-0,12
Metales (no ferrosos)	2,40	1,33
Metalúrgica	-2,03	-0,25
Automotriz y de autopartes	-13,41	-2,21
Equipamiento para transportes	-0,59	1,35
Equipos electrónicos	0,38	-0,38
Maquinaria y equipos	-2,31	-0,27
Productos manufacturados	0,11	-0,05

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 5: BRASIL Y ARGENTINA X FINAL DEL MERCOSUR
(ARANCELES DE IMPORTACIÓN REDUCIDOS A CERO PARA TODOS LOS MIEMBROS DEL MERCOSUR)

Hipótesis:

1. **Los miembros del Mercosur eliminaron unilateralmente todos los aranceles de importación aplicados al resto del mundo.**

CUADRO 5.5

Brasil + Argentina, Balanza comercial

Actividad agropecuaria

	Argentina			Brasil		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	**% Exportación**	**% Importación**	**Δ Balanza comercial (M. US$)**	**% Exportación**	**% Importación**
Actividad agropecuaria						
Arroz con cáscara	-1,90	-5,19	-2,21	0,67	1,99	-1,00
Trigo	-26,91	-1,36	-2,32	6,77	2,42	-0,42
Otros cereales	5,98	0,22	0,09	7,15	0,31	-0,16
Frutas/verduras	-8,40	-0,59	-0,68	7,29	0,55	-0,38
Oleaginosas	-29,42	-0,54	1,95	22,23	0,33	0,26
Azúcar (de caña y remolacha)	0	3,80	-0,04	0,04	1,27	-0,57
Fibras vegetales	-0,31	-4,67	-0,30	8,82	1,33	-1,66
Otros cultivos (sin preparación)	0,99	0,32	0,28	85,64	1,41	-1,09
Ganado vacuno, equino, ovino	0,37	1,05	-0,60	1,42	0,62	-0,36
Productos de origen animal	1,13	0,47	-0,18	1,32	0,28	-0,27
Leche cruda	0,04	3,57	-2,00	0,09	2,46	-1,45
Lana, seda	2,71	3,49	-1,01	-2,09	-19,37	-2,21
Productos forestales	0,99	3,81	-2,27	0,31	0,51	-0,83
Carne: vacuna, ovina, equina	36,36	2,40	-1,13	71,82	1,99	-0,22
Productos cárnicos	23,20	4,79	0,22	181,24	2,55	-1,71
Aceites y grasas vegetales	179,59	1,67	-0,20	69,53	1,53	-0,87
Productos lácteos	-5,68	-0,95	-1,51	5,13	1,44	-0,65
Arroz procesado	-1,50	-1,36	-0,53	1,83	1,60	-0,40
Azúcar	-8,82	-6,14	-2,75	37,36	0,74	-1,16
Productos alimenticios (alimento para animales)	1,77	-0,10	-0,85	12,31	0,10	-0,55
Bebidas, productos derivados del tabaco	-18,17	-2,40	-1,26	7,35	0,23	-0,51

Fuente: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 5: BRASIL Y ARGENTINA X FINAL DEL MERCOSUR

(ARANCELES DE IMPORTACIÓN REDUCIDOS A CERO PARA TODOS LOS MIEMBROS DEL MERCOSUR)

Hipótesis:

1. **Los miembros del Mercosur eliminaron unilateralmente todos los aranceles de importación aplicados al resto del mundo.**

CUADRO 5.6

Brasil + Argentina, Balanza comercial

Industria

	Argentina			Brasil		
	Δ Balanza comercial (M. US$)	**% Exportación**	**% Importación**	**Δ Balanza comercial (M. US$)**	**% Exportación**	**% Importación**
Extractiva						
Pesquera	0,08	-0,86	-1,03	0,94	0,50	-0,64
Carbonífera	-0,04	0,67	0,04	-0,32	0,05	0,03
Petrolera	37,04	2,54	-1,22	55,21	0,57	-0,26
Gasífera	5,22	0,22	-2,88	2,63	7,43	-0,27
Minera	-1,95	-0,38	-0,63	32,73	0,14	-0,17
Fabricación						
Textil	-39,62	-15,4	-2,75	-190,40	-14,53	-1,12
Indumentaria	6,65	-0,6	-3,07	-3,03	-3,84	-1,73
Productos de cuero	15,78	1,72	-0,07	25,91	0,48	-0,91
Productos de madera	-1,56	-1,76	-1,70	70,36	1,52	-0,76
Productos de papel	-18,19	-5,09	-1,47	24,94	0,19	-0,94
Derivados del petróleo	36,70	0,48	-1,61	28,97	0,21	-0,17
Química, caucho, plástico	-191,72	-8,54	-2,27	-261,32	-4,94	-1,17
Minera (no metálica)	6,14	-1,69	-2,03	14,52	0,04	-1,52
Hierro, acero	59,97	2,71	-1,27	85,15	0,63	-1,49
Metales (no ferrosos)	58,19	5,02	-0,11	164,27	2,08	-0,78
Metalúrgica	-6,27	-8,25	-2,22	-53,98	-4,88	-1,80
Automotriz y de autopartes	-877,85	-20,84	-4,04	-1.211,16	-8,50	-0,77
Equipamiento para transportes	-1,11	-5,57	-2,33	102,07	1,83	-0,10
Equipos electrónicos	58,56	0,47	-1,65	-145,54	-9,62	-1,80
Maquinaria y equipos	-38,00	-10,16	-1,62	-201,24	-3,57	-1,25
Productos manufacturados	15,03	1,30	-2,76	-4,19	-3,48	-1,70

Fuente: CGTI-FGV

Los mega-acuerdos y el Mercosur

RENATO BAUMANN
Funcionario de IPEA y perteneciente a la UNB

Los efectos de los mega-acuerdos sobre el Mercosur pueden ser analizados desde diferentes aspectos, pueden preverse al menos siete efectos:

I. EFECTO *LATECOMER*

Uno de los efectos de esos acuerdos se relaciona con el *timing* de las negociaciones.

Desde la década de 1990 se observan diversas iniciativas para liberalizar el comercio entre los Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE): la Declaración Transatlántica (1990), la Nueva Agenda Transatlántica (1995), la Asociación Económica Transatlántica (1999) y la Iniciativa Económica de los Estados Unidos y la Unión Europea (2005). Son iniciativas que comprenden casi la mitad del producto interno bruto (PIB) mundial.

En el año 2005 se llevó a cabo el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), entre Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, al cual se incorporaron los Estados Unidos en el año 2011. Sin embargo, desde 2010 hay negociaciones en el ámbito del TPP, que incluyen Australia, Brunei, Chile, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Más recientemente, en 2013, se puso en vigor la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI), se firmaron dos Acuerdos Preferenciales uno entre la Unión Europea y Japón, y otro entre China, Japón y Corea del Sur, y se creó la Asociación Económica Amplia Regional (RCEP), entre los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Australia, India, Nueva Zelanda, China, Japón y la República de Corea.

A su vez, varios países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) firmaron el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA), en el que existe una intención explícita de forzar gradualmente a otros países a adherirse, de modo que se obtenga un acuerdo global sobre servicios.

Mientras tanto, el Mercosur firmó acuerdos preferenciales –que comprenden números reducidos de productos– con India (2005), Israel (2007), con la Unión Aduanera del África Meridional (SACU, 2009) y Palestina (2011). Las negociaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo y con los países centroamericanos llevan ya diez años, y las negociaciones con la Unión Europea quince años.

No se han realizado movimientos más recientes y/o más abarcadores por parte del Mercosur. Existe, por lo tanto, un *divorcio* entre las iniciativas externas por parte del Mercosur y el cambio de ritmo del escenario internacional.

Esas iniciativas tienen un peso diferenciado, por algunas razones:

i) su concentración en el tiempo;
ii) el número y el tamaño de las economías involucradas;
iii) abarcan temas de complejidad negociadora razonable, una vez que la agenda va más allá de las preferencias tarifarias;

iv) abordan disciplinas que en su mayor parte no se negociaron en el ámbito de la OMC;

v) su concretización transciende el ámbito bilateral, dando margen a grandes espacios económicos, ya sea en Asia o en países bañados por los océanos Pacífico y Atlántico;

vi) su foco en barreras no tarifarias, cuya negociación es más compleja naturalmente deberá hacer hincapié en negociaciones bilaterales y plurilaterales, con posible debilitamiento de los foros multilaterales.

Por lo tanto, los países del Mercosur pueden ser llevados a negociar en el futuro en un formato y sobre agendas que no son de su interés inmediato, como forma de evitar algún impacto del tipo desvío del comercio y de flujos de inversión.

El hecho de que las negociaciones del ATCI estén previstas para concluir a fines de 2014 no beneficia en nada al Mercosur, como consecuencia del mencionado *divorcios* en las iniciativas.

II. EFECTO DESVÍO DEL COMERCIO

Una segunda dimensión tiene que ver con las estimaciones de posibles creación/desvío del comercio.

Este tipo de análisis siempre es arriesgado, ya que no se conocen las condiciones establecidas en la mayoría de estos acuerdos, y dado que las informaciones disponibles permiten una evaluación más de tipo estática comparativa que una visión previa de los efectos dinámicos.

En la época de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) hubo una profusión de modelos económicos, que sugerían un impacto reducido sobre la economía brasileña. Esos modelos partían de la situación vigente de los flujos de comercio durante ese período de negociaciones. El tiempo mostró que los efectos dinámicos pueden ser mucho más relevantes. Algo similar sucede hoy en día con la reacción oficial en relación con la Alianza del Pacífico: hay una tendencia a minimizar los impactos, a partir de los números actualmente disponibles en materia de flujos de comercio e inversión entre los países participantes de esa Alianza y los miembros del Mercosur.

Con esas características en mente, para los propósitos del presente documento se realizó un ejercicio muy simple, comparando los flujos de comercio entre Brasil, la UE y los Estados Unidos en el período abarcado entre 2010-12, para productos clasificados en 6 dígitos.

La lógica del ejercicio era identificar el margen para que los eventuales desvíos del comercio afectaran negativamente a las exportaciones brasileñas.

En principio, este efecto será mayor para aquella parte del comercio en la que los participantes de estos acuerdos preferenciales ganen participación de mercado, desplazando productos brasileños. A fin de evaluar el margen para que ocurra ese efecto se identificaron los productos en los que las exportaciones brasileñas para el mercado de la UE (27 países), por ejemplo, superaron en valor a las exportaciones que provienen de los Estados Unidos. Del mismo modo, los productos en los

cuales el valor exportado por Brasil a los Estados Unidos supera el valor exportado por la UE. El siguiente cuadro sintetiza los resultados.

Como ya fue enfatizado, este es un simple ejercicio numérico, basado en hipótesis implícitas poco razonables, como, por ejemplo, la semejanza en los flujos de comercio entre estos países. Pero ilustra el potencial de riesgo de pérdida del mercado, en la hipótesis de lograr mayor participación en el acceso al mercado de mercaderías, derivados de las preferencias comerciales negociadas.

III. EFECTO GEOPOLÍTICO

Anteriormente se mencionó que un probable resultado de estos acuerdos es la creación de espacios económicos, que no siempre corresponden a la configuración de las regiones geográficas.

Pero ese conjunto de acuerdos tiene una particularidad geopolítica no despreciable.

Los Estados Unidos negocian al mismo tiempo un TPP, que incluye las mayores economías de Asia, con las excepciones notables de China y Corea de Sur. Por otro lado, Corea del Sur ya tiene un Acuerdo Preferencial firmado con los Estados Unidos. En caso de que se concreticen las negociaciones tanto del TPP como del ATCI con la UE, se le dará otra condición única (además de la emisión de la principal moneda) de presencia en el escenario internacional a los Estados Unidos.

Esa condición le permitirá, en principio, tener una condición diferenciada en el ámbito de las negociaciones en la OMC, así como una relación más fuerte, en términos comerciales, en su relación con China.

En el caso del Mercosur, ello implicará la necesidad de una opción más explícita de alineamiento, y eventualmente presión para negociaciones bilaterales con ambas potencias.

CUADRO 1

Márgenes para desvío del comercio que afectan a las exportaciones brasileñas en los mercados de los EE.UU. y la UE

Mercado de la UE (27 países)

	Brasil - UE	**EE.UU. - UE**
392 productos	US$38.900 millones 79,2% de las exportaciones a la UE 16,5% de las exportaciones totales	US$5.400 millones
	Brasil - EE.UU.	**UE - EE.UU.**
202 productos	US$15.900 millones 66,0% de las exportaciones a los EE.UU. 6,8% de las exportaciones totales	US$4.400 millones

IV. EFECTO *PULSEADA*

Durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), que comprende diferentes disciplinas que regulan el comercio de servicios entre los participantes.

Fue presentado de forma reiterada como ejemplo de que es posible, si se llega a un acuerdo sobre el comercio de servicios entre países desarrollados y una economía en desarrollo. Este mantra hizo que se incluyera la agenda de servicios –vía Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, GATS– en el ámbito de la organización que siempre lidió con la disciplina en el comercio de mercaderías.

Algo semejante puede ocurrir ahora.

Son frecuentes las percepciones, de parte de los europeos, de que la concretización del ATCI provocará el debilitamiento de los mecanismos de protección de los consumidores europeos, y creará mecanismos por los cuales agentes económicos podrán accionar legalmente a los estados, con lo que es previsible el margen en materia de beneficios que podrán obtener grandes empresas que actúen en ambos mercados.

Las negociaciones se han realizado de forma no divulgada, y con el apoyo de grupos de consultores, y sólo contribuyó a reforzar la percepción negativa de parte de los grupos de protección a los consumidores.

Tales percepciones son reforzadas por el propio formato del comunicado formal, por el Gobierno de los Estados Unidos, desde el comienzo de las negociaciones del ATCI: se trata de ampliar el ingreso de productos estadounidenses al mercado de la UE, eliminar barreras no tarifarias que dificultan el flujo de mercaderías, mejorar el ingreso al mercado de servicios, reducir las diferencias en las regulaciones entre los dos mercados y desarrollar nuevos formatos de cooperación entre ambos participantes.

En caso de éxito en las negociaciones del ATCI es posible imaginar un escenario parecido al de la Ronda de Uruguay, como mencionado previamente. Argumentos como: *"incluso los socios europeos reconocieron determinadas medidas como importantes para su desempeño"* pueden llegar a ser enfatizados como *herramientas* para inducir negociaciones bilaterales, por ejemplo, con el Mercosur.

V. EFECTO PROCESO NEGOCIADOR

La diplomacia brasileña –y del Mercosur en general– se ha caracterizado tradicionalmente por la defensa explícita de las instituciones multilaterales existentes y de los mecanismos acordados. La percepción de que por ser un participante de menor peso es importante poder contar con reglas bien establecidas y mecanismos que las hagan cumplir está presente en la actitud de los negociadores de la región desde hace mucho tiempo.

Sin embargo, el escepticismo con relación a las perspectivas de las negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC ha llevado, como se sabe, a una profusión de iniciativas de concesiones de preferencias tanto en el ámbito bilateral como en el plurilateral.

La lógica negociadora en esos espacios es distinta a la que se experimenta en organismos multilaterales, porque el número de agentes involucrados es menor, y la relación de fuerza es más clara, por lo que el grado de influencia de la agenda negociadora por parte de las economías más fuertes es naturalmente mayor.

En el caso de las negociaciones del TPP, por ejemplo, parte de los desencuentros remanentes está relacionada con las posiciones de parte de los Estados Unidos y Japón, con relación a la política agrícola. En el caso del ATCI existe una resistencia, por parte de Europa, con relación a los mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado, con respecto a la armonización regulatoria (más estricta en el caso europeo, en particular en materia de productos agrícolas y acceso a medicamentos), etc.

Ante una eventual conclusión de las negociaciones en el ámbito del ATCI, tanto a los europeos como a los estadounidenses les será posible indicarles a los demás países las ventajas de un proceso negociador cerrado y con relativamente baja participación de diferentes segmentos de la sociedad.

VI. EFECTO AGENDA

Como se ha mencionado anteriormente, gran parte de los temas en negociación en esos grandes acuerdos no fueron tratados en el ámbito de la OMC.

Un ejemplo es el proceso de imposición –a todos los signatarios del TPP– de reglas más explícitas con respecto a la propiedad intelectual, de amplia dimensión. Otros ejemplos están relacionados con las disposiciones, en el ATCI, sobre seguridad alimentaria y producción agrícola y agropecuaria, así como las normas que regulan productos químicos, los procedimientos en la relación entre los inversionistas y los estados, y otros.

Ello forma una agenda que, si aparentemente no tiene una relación directa con el comercio de mercaderías, en la práctica crea ambientes de mercado que pueden ser decisivos para determinado comercio. En particular, si se piensa en la relación directa entre las decisiones de invertir y las condiciones ofrecidas por los mercados interesados en atraer recursos.

El resultado líquido a mediano plazo para países como los del Mercosur, que no están participando en ese conjunto de iniciativas ni tomando ninguna medida compensatoria, es tener que lidiar con agendas negociadoras totalmente nuevas y para las cuales es razonable imaginar que no haya una preparación adecuada.

VII. EFECTO *EXCLUSIÓN*

Existe un fuerte grado de interacción entre las preferencias comerciales y el potencial de explotación de complementariedades productivas, según las denominadas cadenas globales de valor.

De modo general, la participación de los países de América Latina y de África en esas cadenas es reconocidamente baja. Y cuando ocurre, es para proveer insumos básicos, no en la parte más noble de los procesos productivos. El Mercosur no es una excepción.

La consolidación de un ambiente de negocios entre las principales economías, y de armonización de normas y legislación en los formatos descriptos anteriormente, ciertamente contribuirán a la consolidación de esos vínculos entre etapas productivas.

El riesgo que trae aparejado a los países del Mercosur es consolidar y, eventualmente, profundizar su dificultad de participar en esos procesos, por lo que sus exportaciones de productos más elaborados del sector manufacturero verán su competitividad aun más comprometida.

El énfasis puesto, durante los últimos años, en las dimensiones política y social en el ámbito del Mercosur comprometieron, hasta cierto punto, los avances de las relaciones económicas entre los países del bloque. La experiencia sugiere que las primeras no se sustentan sin las segundas. Esto suscita cierta preocupación por las perspectivas del conjunto.

Si a ello se le suma, como ya visto, un escenario de cambios significativos en el ambiente internacional, parecería amplificarse el sentido de urgencia en repensar las características deseadas para el Mercosur.

Las implicaciones directas del TPP para el Mercosur

DANTE E. SICA
Socio fundador y director de abeceb.com. Director Externo en la empresa PSA Argentina. Asesor de la Federación de Industriales de San Pablo (FIESP). Consultor de organismos internacionales. Profesor adjunto en la Facultad de Ciencias Económicas UNLP. Ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Argentina (2002-2003).

1. INTRODUCCIÓN

El TPP constituye un proyecto de integración muy ambicioso por su alcance en términos económicos y por la amplitud de las temáticas que abarca. Tiene como objetivo establecer las bases para constituir un Área de Libre Comercio heterogénea, que incluya países de tres continentes y que establezca las bases para incorporar paulatinamente a nuevos socios.

Inicialmente con la participación de los Estados Unidos, Canadá, México, Perú, Chile, Japón, Vietnam, Brunei, Australia, Malasia y Singapur, el acuerdo comprende el 32% del producto interno bruto (PIB) y el 23% de las exportaciones mundiales. Y aunque se trate de países con diferentes niveles de desarrollo, todos poseen una clara tendencia hacia la apertura con respecto a otros bloques y/o países.

Cinco características del TPP

Es un acuerdo amplio y de altos objetivos
Promueve mayor ingreso a mercados: eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias, servicios, compras gubernamentales, inversiones y reglas de origen.
Apunta a facilitar el comercio, la producción y el desarrollo de cadenas de valor.
Contiene asuntos transversales al comercio: coherencia regulatoria, competitividad, facilitación de negocios, pymes, empresas estatales, desarrollo.
Incluye cuestiones relacionadas con el nuevo comercio: impactos de las nuevas tecnologías, *e-commerce*.

Después del fracaso del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, Estados Unidos debió revisar su política de integración regional y buscar nuevas alternativas. Al mismo tiempo, el creciente peso y la gravitación en la economía a nivel internacional de China y de otros países emergentes causaron que los Estados Unidos comenzaran a reorientar su estrategia de vinculación con el eje Asia Pacífico.

De este modo, Estados Unidos visualiza la concretización del TPP como una herramienta para integrarse y compensar la creciente incidencia de China y otras iniciativas de integración que compiten al mismo nivel. Entre ellas podemos citar a la Asociación Económica Amplia Regional (RCEP, 2012), una propuesta que pretende profundizar la integración entre los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN[1]) y las jurisdicciones con las cuales este bloque ya firmó acuerdos de libre comercio: Australia, China, India, Japón, Corea y Nueva Zelanda. Otro proyecto de integración o mega-acuerdo es el Acuerdo de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP), que constituye una propuesta que se está discutiendo con el objeto de profundizar la integración entre los países del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

[1] Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania y Camboya.

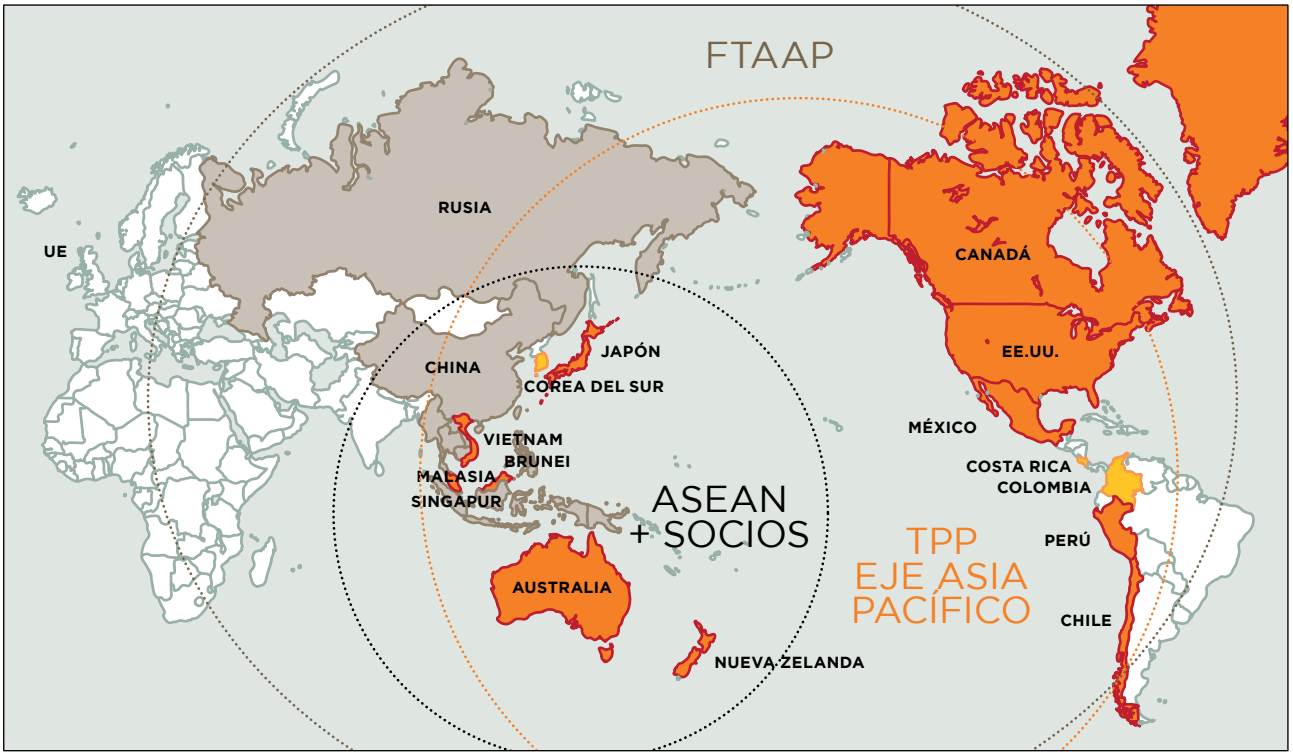
Como primer objetivo, el TPP proyecta armonizar y formular la arquitectura económica de la región de Asia Pacífico, y para ello aplicará un patrón de cobertura superior el que se analiza en la actualidad como OMC Plus. El nuevo esquema introduce una gran amplitud de asuntos, tales como normativa en términos de inversión extranjera directa (IED), trato con empresas estatales, defensa de la competencia y propiedad intelectual.

Por ese motivo, el TPP es un acuerdo abierto a la incorporación de otros miembros. Inicialmente pensado para abarcar a los países que ya se encuentran vinculados por acuerdos de integración ambiciosos en la región, en una segunda etapa buscará su ampliación a través de la atracción y adaptación al nuevo esquema normativo de diversos países. La incorporación progresiva de países es lo que le otorgará legitimidad y le permitirá sentar las bases para negociaciones futuras a nivel internacional. Actualmente existen debates para la adhesión de Costa Rica, Colombia y Corea. El objetivo primario es conseguir captar a todos los países que integran el APEC.

El cierre de posiciones en el marco de un acuerdo tan amplio es el que permitiría darle un carácter real al concepto de *OMC 2.0,* estableciendo un marco normativo que legisle donde la OMC no haya podido llegar. Sobre todo con respecto a los nuevos desafíos que impone la realidad en términos de gobierno mundial. De este modo, se estarían estableciendo las bases que regularán la relación futura de las naciones, es decir, que establecería un dique de contención para la creciente injerencia de China en la economía mundial.

GRÁFICO 1

TPP vs. RCEP



Fuente: abeceb.com.

2. LOS DESAFÍOS DEL TPP PARA LA REGIÓN LATINOAMERICANA

El avance de los mega-acuerdos comerciales amenaza cambiar el mapa normativo mundial en materia de comercio de bienes, servicios, inversiones y propiedad intelectual. Para los países de América Latina, que intentan lidiar con la emergencia de China y con la complejidad asiática en general, el TPP abre una ventana de oportunidades, pero también acarrea desafíos.

Al analizar el impacto eventual del TPP en los países del sur del continente, deben diferenciarse aquellos que se encuentran bajo el acuerdo de asociación de la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Chile y Perú) de los que forman parte o están en proceso de incorporación al Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador).

Alianza del Pacífico

La mayor parte de los países de la Alianza del Pacífico (AP) ya integra el TPP (México, Chile y Perú). Para estas naciones la incorporación al mega-acuerdo representa una oportunidad de asociarse con países asiáticos con los cuales aún no tienen acuerdo a medida que los demás países de la APEC se van incorporando al TPP.

Además, la adhesión también sirve como factor de atracción de otros países de América Latina con los cuales la integración está avanzada, pero incompleta. Actualmente la mayor parte de las naciones de la región está transitando procesos de liberalización comercial a través de la firma de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sin embargo, la integración más profunda, con implicaciones no solamente comerciales, sino productivas, de inversiones y tecnologías, puede atraer países relevantes como Brasil, que se ven a sí mismos bajo el riesgo de quedar progresivamente aislados de las cadenas internacionales de valor.

La posibilidad de beneficiarse con los esquemas de cooperación económica entre miembros surge como un factor de atracción adicional. El TPP incluye la asistencia técnica para las pymes en su proceso de internacionalización. La potencialidad para los países de la AP de impulsar el desarrollo externo de las pymes es un objetivo relevante por los beneficios que acarrea en términos de generación de empleos y diversificación de la pauta exportadora, sobre todo para otros países de América Latina.

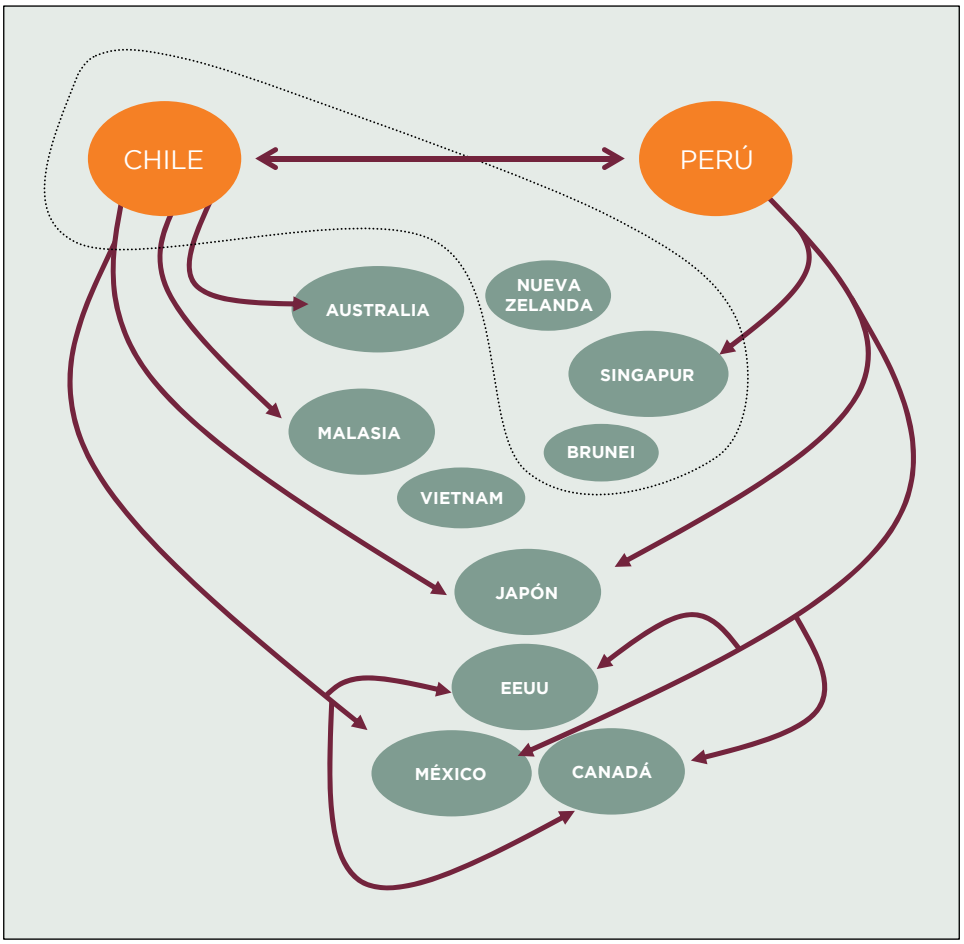
La unificación de factores institucionales también transforma al TPP en una propuesta atractiva, ya que la confiabilidad que induciría en las economías e instituciones de los países en desarrollo que lo integran sería un factor de atracción importante de la IED.

De cualquier modo, la potencialidad de los beneficios mencionados debe ser relativizada. En primer lugar, si bien la adhesión al mega-acuerdo debe reducir automáticamente los costos de transacción entre los miembros, se debe tener presente que varios países de la Alianza del Pacífico ya firmaron Tratados de Libre Comercio con los países que integran el TPP *(Gráfico 2),* esto limita el margen de ganancia que puede obtenerse en lo que respecta al ingreso a mercados.

Otro factor que puede incidir negativamente en los países de la AP es que el imperativo del TPP se superpone a otras negociaciones vigentes, con condiciones más restrictivas en este caso. Lo que resulta sumamente preocupante es la fuerte armonización regulatoria que impulsa Estados Unidos, que recortaría sensiblemente los grados de libertad para la elaboración de políticas propias de desarrollo, adaptadas a las condiciones individuales de cada país. Tampoco es positivo para la AP el hecho de alejarse cada vez más de establecer puntos de contacto consolidados con sus vecinos del Mercosur, con los que mantiene un fuerte contacto comercial y político.

GRÁFICO 2

Acuerdos de Libre Comercio entre los países de la Alianza del Pacífico que adhieren al TPP y el resto de los miembros



Fuente: abeceb.com con base en el CRS Report.

3. MERCOSUR VERSUS TPP

Con la Argentina y Brasil a la cabeza, los países del bloque asumieron históricamente un posicionamiento internacional más defensivo que sus vecinos del Pacífico. La necesidad de proteger la producción local de sus sectores industriales, en especial los sensibles a la competencia externa, impidieron que el bloque lograra avanzar con una ambiciosa agenda en materia de las relaciones externas.

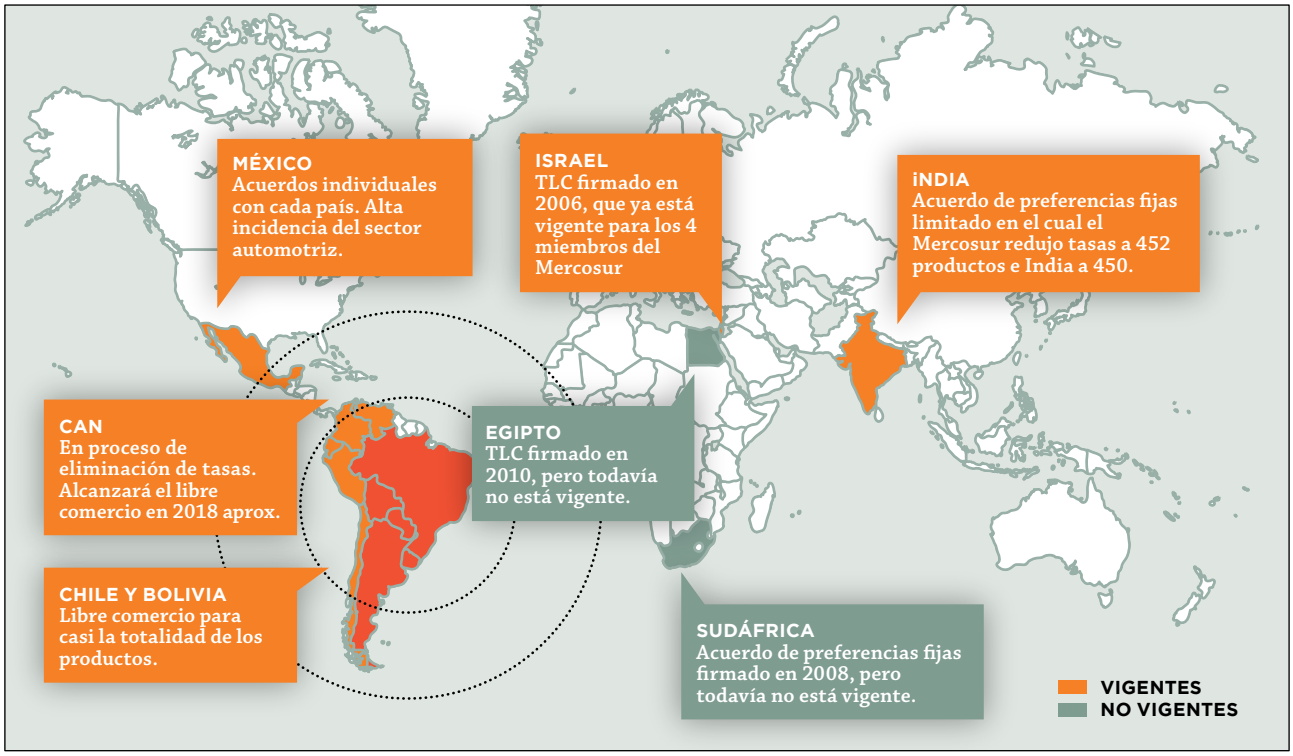
Como se observa en el *Gráfico 2,* el Mercosur obtuvo los mayores avances en materia de eliminación de tasas entre los países de la región. El comercio con Chile y Bolivia está casi totalmente liberado, mientras que con los países de la Comunidad Andina (CAN) está en vigencia un proceso de eliminación de tasas que concluirá en el año 2018. Existen aún acuerdos bilaterales de liberalización parcial con México, con previsiones para sectores especiales como el automotriz y el petrolero.

Fuera de la región, el bloque cerró solamente cuatro negociaciones más: dos tratados de libre comercio con Israel y Egipto y dos acuerdos de preferencias fijas con India y África del Sur. A ese respecto, sólo los acuerdos con Israel e India están en vigencia y, en ambos casos, se trata de iniciativas de incidencia muy baja sobre el comercio total del bloque.

Para los países del Mercosur, el avance del TPP es un gran desafío. Por un lado, se trata de una propuesta ambiciosa de perfil aperturista que en principio no parece compatible con el camino hacia la integración del Mercosur. Por el otro, el gran peso del Acuerdo Asia Pacífico en el comercio total del bloque, así como la potencial incorporación al TPP del resto de los socios de la región, evidencia la urgente necesidad de adoptar una estrategia de integración que considere los movimientos que ocurren en el resto del mundo.

GRÁFICO 3

Acuerdos comerciales suscriptos por los países del Mercosur



Fuente: abeceb.com con base en el Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE).

De acuerdo con los registros del año 2012 *(Gráfico 4)*, el 28% de las operaciones de comercio exterior del Mercosur se realizó con los países del TPP. Si se tienen en consideración solamente las naciones del bloque que pertenecen a América Latina, este porcentaje es del 6,33%. Extendiendo el análisis a toda la región asiática se observa que la incidencia del resto de los países del APEC[2] como socio comercial es del 8,12%. Por su parte, sólo China es el 17% del intercambio total del Mercosur.

Como exportador, la canasta de productos del Mercosur varía según la subregión del eje Asia Pacífico con la que comercia *(Gráfico 5)*. Más del 80% de los envíos a China y al resto de los países del APEC se concentra en combustibles y lubricantes, productos primarios y alimentos y productos de minería. Inversamente, el 60% de las colocaciones del Mercosur en los países de América Latina que adhieren al TPP son Manufacturas de Origen Industrial y Productos Siderúrgicos. Sin embargo, las exportaciones al resto de los países del TPP (excepto los de América Latina) están distribuidas en categorías más homogéneas: el 56% se relaciona con *commodities*, mientras el otro 43% son bienes industriales.

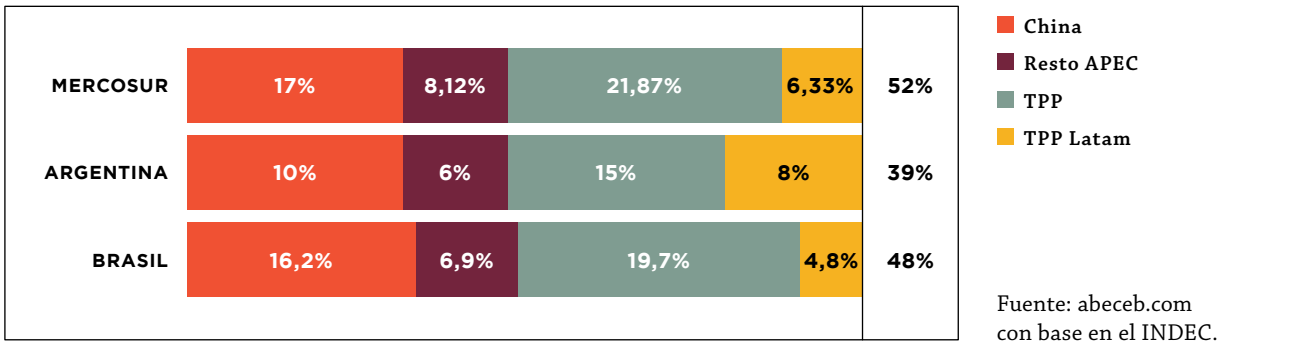
De lo expuesto, podemos concluir que la consolidación del TPP impactaría sobre una parte importante de las exportaciones del Mercosur, tanto en los envíos de productos tradicionales como en las ventas de bienes industriales.

[2] Tailandia, Corea, Filipinas, Indonesia, Papúa-Nueva Guinea, Taiwán, Rusia y Hong Kong.

GRÁFICO 4

Comercio total del Mercosur. Incidencia de los Socios Comerciales de la región Asia Pacífico

Año 2012

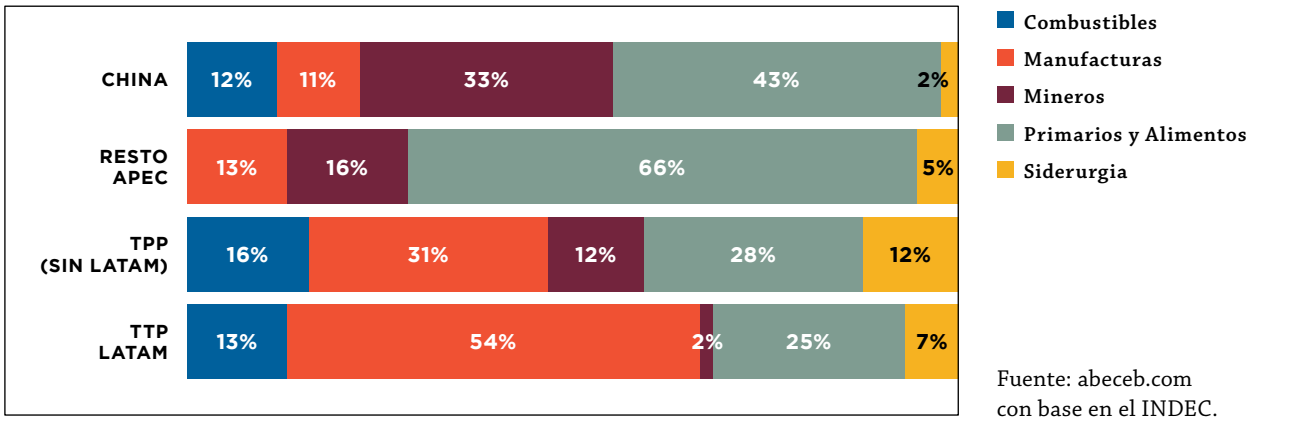


Fuente: abeceb.com con base en el INDEC.

GRÁFICO 5

Composición de las exportaciones del Mercosur

Destinos seleccionados. Año 2012



Fuente: abeceb.com con base en el INDEC.

Por lo tanto, la inclusión de un capítulo de *acceso a los mercados* de productos agrícolas entre los miembros del TPP podría afectar directamente las ventas externas del Mercosur. Países como Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, que tienen plataformas exportadoras similares a las del bloque, podrían mejorar el posicionamiento de sus productos agropecuarios en los países asiáticos desplazando a la competencia directa. Además, la armonización regulatoria relacionada con el comercio agrícola (patrones sanitarios y fitosanitarios) entre los estados miembros del TPP podría actuar, eventualmente, como una barrera no arancelaria para los productos del Mercosur.

La pérdida de preferencias tarifarias diferenciales en países de América Latina también afectaría a las colocaciones industriales del Mercosur, profundizando la pérdida de participación de sus bienes exportables en los países sudamericanos *(Cuadro 1)* y en el mercado local *(Cuadro 2)*.

El *Cuadro 1* revela que en la última década el Mercosur perdió relevancia como origen de importación en los países sudamericanos que hoy adhieren al TPP. En algunos casos, la pérdida de alcance de mercado se registra en sectores muy relevantes para la Argentina y Brasil: automotriz, maquinaria agrícola, calzado, metales y sus manufacturas y productos fertilizantes y fitosanitarios.

CUADRO 1

Importaciones de Chile, México y Perú. Part. % del Mercosur como origen

Sectores	Part. % Mercosur		2012 U$S MILL.	Var. pp
	2003	2012		
Minerales y Combustibles	26,1	5,6	60.503	-21
Automotriz	22,8	8,2	21.582	-15
Maquinaria Agrícola	31,1	17,8	1.226	-13
Calzado	16,1	4,5	2.216	-12
Metales y sus manuf.	8,6	4,5	37.382	-4
Fertilizantes y Fitosanitarios	6,5	4,0	2.839	-2
Manuf. Varias	5,9	3,5	14.191	-2
Farmacéutico	6,8	5,6	6.609	-1
Material de Transporte	5,5	4,7	1.831	-1
Juguetes	0,9	0,2	2.845	-1
Textil e Indumentaria	2,4	1,8	14.952	-1
Accesorios repuestos	0,7	0,2	267	-1
Madera	8,3	7,8	1.952	0
Bienes de Capital	2,8	2,4	66.600	0
Maq. y Apar. electrónicos	2,1	1,7	50.591	0
Piedras y sus manuf.	5,2	4,8	5.014	0
Papel y Editoras	5,8	5,5	8.720	0
BIT´s	0,5	0,3	41.661	0
Instr y Apar; Fot, Ópt, Med, Mus	1,6	1,7	6.211	0
Autopartes	2,6	2,7	56.416	0
Plástico y Goma	2,4	2,7	11.157	0
Químico	4,7	5,8	41.316	1
Bienes Agrícolas	12,3	16,4	34.318	4
Cuero y sus Manuf.	10,3	19,1	2.084	9

Fuente: abeceb.com con base en ITC Trade.

CUADRO 2

Importaciones de Argentina y de Brasil por sector. Part. % de orígenes seleccionadas

Sectores	China		TPP		Resto APEC	
	Part.% 2012	Var. Part.	Part. % 2012	Var. Part.	Part. % 2012	Var. Part.
Calzado	21,8	▼	34,4	▲	15,3	▲
Maquinaria Agrícola	1,5	▲	23,5	▲	0,1	▲
Automotriz	1,2	▲	24,7	▲	7,8	▲
Minerales y Combustibles	0,5	▼	22,0	▲	4,2	▲
Bienes Agrícolas	5,5	▲	18,3	▲	4,0	▲
Madera	21,7	▲	13,7	▲	1,6	▲
Accesorios repuestos	75,8	▲	6,7	▲	5,5	▼
Químico	11,9	▲	34,4	▼	3,6	▲
Fertilizantes y Fitosanitarios	3,1	▲	25,9	▼	20,5	▼
Manuf. Varias	31,4	▲	13,2	▼	1,9	▼
Farmacéutico	1,1	▲	21,9	▼	1,0	▲
Plástico y Goma	14,4	▲	27,6	▼	17,2	▲
Metales y sus manuf.	17,0	▲	30,0	▼	6,7	▲
Textil y Vestimenta	46,8	▲	8,9	▼	10,7	▼
Cuero y sus Manuf.	70,1	▲	4,9	▼	5,8	▼
Autopartes	12,8	▲	24,2	▼	10,4	▲
Instr. y Apar.; Fot., Ópt., Med., Mus.	17,0	▲	35,1	▼	6,4	▼
Papel y Editoras	9,7	▲	28,4	▼	4,3	▲
Juguetes	74,6	▲	11,8	▼	4,6	▼
Piedras y sus manuf.	27,3	▲	22,3	▼	6,2	▲
Maq. y Apar. electrónicos	41,0	▲	21,0	▼	9,6	▲
Bienes de Capital	20,8	▲	31,9	▼	7,5	▲
BIT	38,7	▲	23,9	▼	13,9	▼
Material de Transporte	44,6	▲	24,2	▼	6,7	▲

Fuente: abeceb.com con base en el INDEC y MDIC.

En el *Cuadro 2* se observa cómo las importaciones oriundas del eje Asia Pacífico ganan participación. Los valores detallados indican que el ingreso de productos chinos desafía a la mayor parte de los sectores industriales locales. Las cifras también evidencian un crecimiento de la participación de productos oriundos de los países del TPP y del resto de la región del APEC. Nuevamente, se observa que frecuentemente se trata de bienes que son parte de la canasta de productos exportables del Mercosur: maquinaria agrícola, automotriz, autopartes y metales y sus manufacturas.

Existe otro aspecto significativo para el Mercosur, que tiene que ver con los temas relevantes para definir la conformación de cadenas de valor globales y/o regionales. La incorporación al TPP de temas como cooperación y desarrollo de capacidades, facilitación del comercio y competitividad, cómo tratar a la pymes, adquisiciones públicas y la IED, pueden tener una repercusión importante en esta última a mediano plazo para toda la región.

El comercio internacional de bienes intermedios explica cada vez una mayor parte del intercambio mundial de mercaderías. En este sentido, la armonización de parámetros normativos entre países, la simplificación de regulaciones de origen, una mayor eficiencia aduanera y todas las mejoras que se puedan fomentar a través de programas de cooperación tendrán un impacto positivo sobre este tipo de comercio. De no participar en este movimiento, la formación de las cadenas de producción podría inclinarse a favor del área Asia y el Pacífico, excluyendo a los países del Mercosur.

De ese modo, como sucede con la normativa técnica asociada al intercambio de bienes, la unificación de protocolos relacionados con el comercio de servicios y compras gubernamentales podría excluir al Mercosur de la provisión de servicios para la Alianza del Pacífico.

4. LAS PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR EN EL MARCO DEL TPP

El mapa mundial le ofrece grandes oportunidades a los países del Mercosur dadas sus ventajas comparativas. Durante la última década, las importaciones de agroalimentos demostraron un dinamismo notablemente superior en comparación al resto de los segmentos de productos; y esto está verificado en todas las regiones del mundo.

La prosperidad de los mega-acuerdos representa una amenaza potencial para el aprovechamiento de esta oportunidad. En principio, porque en este contexto se pueden negociar preferencias que excluirían a los países del Mercosur. Pero, además, porque el avance de este tipo de iniciativas contribuye a debilitar la capacidad regulatoria de la OMC, el único ámbito donde los países del bloque defienden sus intereses en materia de comercio agrícola.

En términos de la industria, el mapa mundial de producción de manufacturas se encuentra en plena mutación, y se orienta hacia un modelo intensivo en conocimiento con foco en las nuevas tecnologías, que sigue los pasos de los países desarrollados y de los grandes emergentes de Asia. En este nuevo mundo la Argentina y Brasil se encuentran claramente atrasados.

Las economías asiáticas, debido al bajo costo de mano de obra, lograron aumentar rápidamente la industrialización y con el aumento de los ingresos comenzaron a desarrollar el mercado interno, basadas en el aumento del comercio y de los servicios. Para la Argentina y Brasil, el único camino disponible es muy diferente. Por carecer de enorme excedente de mano de obra de bajo costo es imposible aumentar la participación relativa de la industria, por lo que es indispensable avanzar hacia una sofisticación del mercado interno con base en la incorporación de tecnologías.

En este sentido, parece más posible apuntar a un aumento de la densidad industrial haciendo foco en el desarrollo de tecnologías medulares intensivas en conocimiento. Un buen comienzo para la Argentina y Brasil podría ser la explotación de nuevas fuen-

tes de recursos energéticos (Pre-Sal y Vaca Muerta) como una oportunidad para impulsar los avances tecnológicos a medida que el crecimiento de este sector demande trabajos de investigación, desarrollo e innovación.

El TPP tiende a ampliar las diferencias entre la AP y el Mercosur, mientras los resultados divergentes de ambas formas de integración explican, por ejemplo, el cambio reciente en la estrategia de las relaciones exteriores de Brasil.

Esto no significa, obviamente, que no existan intereses comunes dentro de la región. Existen problemáticas relacionadas con la infraestructura y el acceso a los mercados que involucran a todos los países del Cono Sur, dejando en evidencia la importancia de alcanzar enfoques conjuntos para su solución. Esta necesidad abre un espacio para la coordinación de políticas en la región a pesar de la divergencia en las estrategias de inserción que existe actualmente entre los países.

Por lo tanto, el aspecto del tiempo se torna fundamental. La convergencia en el diseño de políticas comunes antes de firmar el TPP le otorgaría mayor relevancia a Brasil y al Mercosur en la región. Sin embargo, si el TPP se concretara antes, con certeza que la aproximación entre los dos bloques principales de América Latina se dificultaría.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Brock R. Williams. (2013). *Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis*. CRS Report for Congress. R42344. Congressional Research Service.

Gong Baihua. *Trans-Pacific Partnership Agreement and its implications to BRICS Countries*. Fundan University Law School.

Ian F. Ferguson, William H. Cooper, Remy Jurenas, Brock R. Williams. (2013). *The Trans - Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*. R42694. Congressional Research Service.

Sebastián Herreros. (2012). *Coping with multiple uncertainties: Latin American in the TPP negotiations*. The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First Century Trade Agreement. Cambridge University Press.

Wen Jin Yuan. (2012). *The Trans-Pacific Partnership and Chinas's Corresponding Strategies*. A Freeman Briefing Report. Center of Strategic & International Studies.

Os mega-acordos de comércio e o futuro do Mercosul

Em 8 de maio de 2014, foi realizado o Primeiro Seminário do *Boletín Informativo Techint* no Brasil, na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP-FGV), com a colaboração do Centro do Comércio Global e Investimentos da Fundação Getúlio Vargas (CCGI-FGV) e do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), sobre o tema **Os mega-acordos de comércio e o futuro do Mercosul.**

Perante um auditório composto por acadêmicos, pesquisadores, funcionários e empresários, depois das palavras de abertura a cargo de Roberto Vidigal (Presidente da Techint Brasil, Confab e diretor da San Faustin), Yoshiaki Nakano (Diretor da EESP-FGV) e Pierluigi Molajoni (Organização Techint), realizaram as suas exposições destacados palestrantes: Barbara Kotschwar, Lia Valls Pereira, Diego Bonomo, Marcio Luis Freitas Naves de Lima, Sandra Polonia Rios, Ricardo Markwald, Gustavo Bittencourt, Rubens Barbosa, José Botafogo Goncalves, Félix Peña, Vera Thorstensen, Ronaldo Costa Filho, Renato Baumann, Dante Sica e Lucas Ferraz.

Temos o prazer de publicar nesta edição do *Boletín* alguns dos artigos de base realizados pelos palestrantes para esta ocasião.

Os mega-acordos: Novos atores e novas regras

BARBARA KOTSCHWAR
Peterson Institute for International Economics

I. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas ocorreram mudanças importantes na paisagem do continente americano. Essas mudanças estiveram movidas por vários fatores, dentre eles, a subida da China como protagonista comercial, o surgimento dos BRICS e os rápidos avanços tecnológicos do transporte e o intercâmbio de informação, que transformaram consideravelmente o modo em que as empresas e os países organizam suas decisões e relações comerciais e de investimento. Tudo isso acompanhado do auge, e depois da queda, das negociações em torno de um tratado de livre comércio, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e a firma de uma grande quantidade de novos acordos comerciais bilaterais e regionais.

Desde o fracasso das negociações pela ALCA, o panorama comercial foi se bifurcando cada vez mais: um conjunto de países, basicamente os que formaram e os que pretendem unir-se ao grupo da Aliança do Pacífico, adotam e executam políticas comerciais liberais, participam de negociações multilaterais e plurilaterais, e firmam acordos de livre comércio com sócios cada vez mais variados; o outro conjunto de países, representados pelo Mercosul e seus aliados, tem um atitude muito mais retraída e prefere concentrar-se em seus vínculos nacionais e regionais. No *Gráfico 1* está ilustrada a divisão entre os liberalizadores do Pacífico e os relutantes do continente.

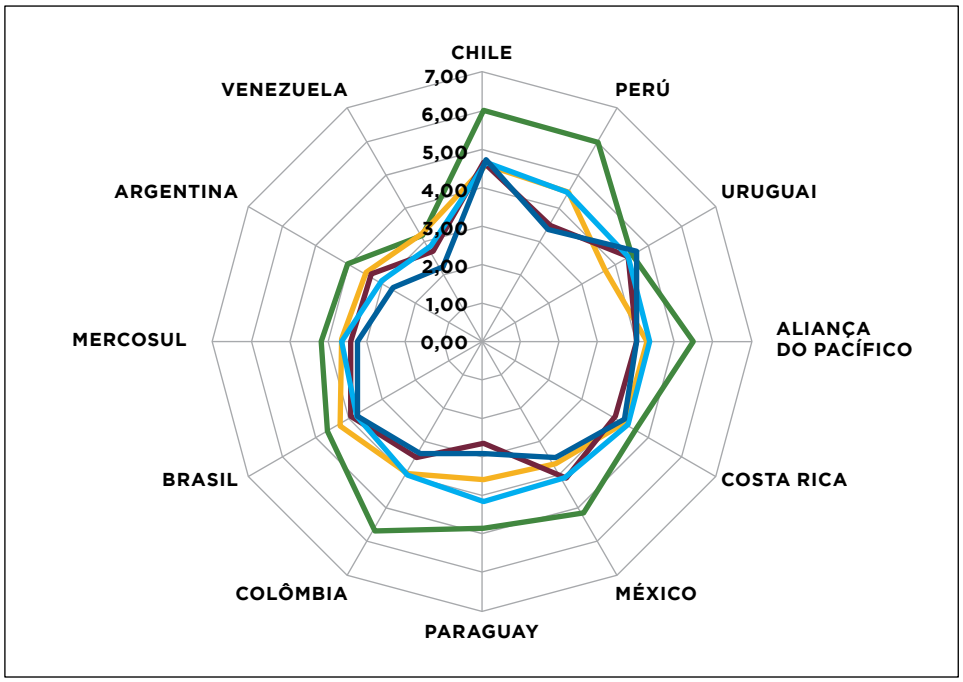
Neste documento analisaremos as atuais tendências do sistema comercial internacional e consideraremos a bifurcação da região quanto à política comercial. Uma pergunta importante é como essa interconexão ou dissociação afetará pelas perspectivas de crescimento e intercâmbio comercial dos países. Outra é se esta fissura nas políticas terá consequência para as relações comerciais e de investimento dos países do continente americano.

Baseado em um trabalho apresentado na FGV-SP e na conferência do Center on Global Trade sobre *The Impacts of Mega-agreements (TTIP and TPP) and the future of MERCOSUL*. São Paulo, Brasil, 8 de maio de 2014.

GRÁFICO 1

Perspectiva de competitividade da América Latina

Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2013



Fonte: Índice de Competividade Global 2013-14 fo Fórum Econômico Mundial

II. O COMÉRCIO MULTILATERAL: A OFENSIVA PLURILATERAL

No ano 2014, a Organização Mundial do Comércio (OMC) completou duas décadas. Muita coisa mudou desde seus começos. O avanço tecnológico fez diminuir o peso das distâncias, e a distância entre os bens e os serviços foi reduzida. A tecnologia e a política comercial permitiram que as empresas levassem as etapas produtivas aos lugares mais competitivos, de tal modo que a cadeia de valor agregado foi fragmentada. Proliferaram os tratados bilaterales e regionais de livre comércio que impulsaram a agenda do comércio internacional. Surgiram as cadeias globais de valor que criaram vínculos entre os centros regionais de abastecimento e diluíram a diferenciação entre bens e serviços.

Até o momento, a OMC, principal organismo que rege o comércio internacional, não pôde adaptar-se a essas mudanças. A organização começou com muito ímpeto ao reunir 123 países em um compromisso coletivo para dar forma ao regime comercial internacional. A Rodada do Uruguai conseguiu agrupar numerosos países nesse sistema, ampliou o alcanço desse sistema regulado e criou a OMC, a maior organização comercial da história, com 123 membros fundadores, que formou um conjunto básico de normativa sobre comércio internacional, com um mecanismo sólido de resolução de conflitos. Desde então, a quantidade de membros aumentou a 159 (em junho de 2014), com a incorporação, entre outros países, da China e da Rússia.

Desde 1994, a OMC tem colocado em prática o maior corpus de normativa comercial da história, grande parte da qual vê muito além das fronteiras e alcança a normativa nacional. Os membros são mais numerosos e incluem alguns países menores e alguns dos maiores do mundo: a China completou sua incorporação em dezembro de 2001; a Rússia, em 2012. No entanto, após um começo promissor, a OMC começou a cair. Os mesmos fatores que fizeram com que a Rodada do Uruguai fosse um êxito, complicaram a execução de seus compromissos e a abordagem das negociações subseguintes em prol de uma maior liberalização. O desafio da OMC foi não perder impulso sem deixar de responder aos interesses de seus numerosos e variados membros. O avanço nas negociações foi se tornando cada vez mais lento; a última instância de negociação, a Rodada de Doha, já tem mais de uma década e seu resultado é muito insubstancial. O lançamento da Rodada de Doha impôs parâmetros elevados que não foram alcançados até agora.

É necessário não subestimar a importância do sistema em seu conjunto e, em particular, do mecanismo de resolução de conflitos. À medida que o comércio aumentou, também aumentaram as disputas entre sócios comerciais da OMC. O sistema regulado e seu mecanismo de resolução de conflitos permitiram resolver as tensões em harmonia, com obrigações e procedimentos claros. Desde a criação da OMC, 475 casos de conflitos foram tratados.

Entretanto, a frustração dos países que querem continuar aprofundando e ampliando a agenda multilateral deu origem à proliferação de iniciativas que se desenvolvem fora do alcanço da OMC. Neste documento ofereceremos um panorama dos acordos plurilaterais –acordos multilaterais sobre temas comerciais que são levados a cabo por fora da OMC mas que poderiam ser abertos a todos os membros da organização– os mega-acordos, gigantescas alianças regionais que estão sendo formadas por uma grande quantidade de países economicamente importantes. Ambos os tipos de acordos afetam a OMC, a América Latina e o Brasil.

Os acordos plurilaterales

Apesar de a OMC estar baseada na participação igualitária de todos os seus membros em todos os acordos, quatros acordos, originalmente negociados durante a Rodada de Tóquio, foram mantidos como acordos plurilaterais. Trata-se de acordos relativos à aviação civil, à contratação pública, aos produtos lácteos e à carne bovina. Os dois últimos terminaram em 1997, de modo que os que restam são o acordo sobre o comércio relativo à aviação civil, com 30 signatários e o acordo sobre contratação pública, que entrou em vigor em janeiro de 1996, com 28 membros e 27 observadores. O **Acordo**

sobre contratação pública (ACP) tem como objetivo abrir à concorrência os mercados do setor que formam uma parte importante do PBI de muitos países.

Outro acordo plurilateral, o **Acordo sobre tecnologias da informação (ATI),** foi firmado na Conferência Ministerial de Singapura, em dezembro de 1996. A conferência visava resolver problemas que os acordos da Rodada do Uruguai não haviam tratado mas que afetavam cada vez mais o comércio mundial. Foram estabelecidos grupos de trabalho sobre comércio e investimento, política de concorrência e transparência de compras públicas. A facilitação do comércio também passou a fazer parte do programa de ação do Conselho do Comércio de Mercadorias da OMC. Tratou-se de um primeiro reconhecimento de que havia forças novas funcionando no comércio internacional, porém nem todos os membros estavam dispostos a retomar as negociações sobre temas complexos tão rapidamente, após a Rodada do Uruguai, na qual, principalmente no caso dos países em desenvolvimento, ainda ficavam muitas obrigações por implementar.

O ATI original, que visava à eliminação total dos direitos aduaneiros sobre os produtos de TI que entram no acordo, contou com a firma de 29 participantes. Esses firmantes representavam apenas 83% do comércio mundial, de modo que não chegou a cumprir-se o critério de 90% de cobertura necessária para que o acordo entrasse em vigor[1]. Em 2014, a quantidade de participantes sobe a 70 países, que representam ao redor de 97% do comércio mundial de produtos de tecnologia da informação.

Embora a abordagem plurilateral seja contrária ao enfoque único da Rodada do Uruguai e se afaste do estilo consensual de tomada de decisões da OMC, foi tomando relevo à medida em que as dificuldades de completar a Rodada de Doha ficaram expostas e que se revelou a divisão entre os membros que queriam complementar os compromissos pré-existentes com uma maior liberalização e abordar novas áreas que ganharam relevância no comércio internacional, e os que se resistiam a contrair mais obrigações. A OMC demonstrou ser consciente disso já na Declaração de Doha, e reconheceu mais explicitamente na Oitava Declaração de Doha que permitem aos membros chegar a acordos provisórios ou definitivos baseados no consenso antes de chegar à conclusão plena do enfoque único[2].

Um tema que recebe essa cobertura é o dos serviços. Movida pela crescente importância dos serviços no comércio internacional, a OMC incorporou normativa nesse sentido no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. No entanto, trata-se de uma cobertura relativamente básica e muitos acordos regionais e bilaterais de livre comércio adotaram enfoques muito mais exaustivos para abordar a questão cada vez mais crucial do comércio de serviços.

O acordo sobre o comércio de serviços. O acordo sobre o comércio de serviços (TiSA, sigla em inglês) foi uma proposta realizada pela Comissão Europeia em fevereiro de 2013 com uma coalição *ad-hoc* e autoconvocada de membros da OMC que se mostravam dispostos a avançar nas negociações da Agenda para o Desenvolvimento de Doha, os *melhores amigos dos serviços*[3]. O objetivo do TiSA é negociar uma liberalização considerável do comércio de serviços de um modo compatível com o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. As conversas estão sendo realizadas de maneira separada pela OMC, por falta de um apoio unânime dos membros, porém visando multilaterali-

[1] Vide OMC, Acordo sobre tecnologias da informação, Introdução. http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm

[2] Seção 5, *Doha Development Agenda,* parte consensual do discurso de encerramento do presidente, *Elements for political guidance,* WT/MIN(11)/W/2, 17 de dezembro de 2011

[3] Para mais informações sobre o TiSA, vide Pierre Sauvé, *A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the Case for a Trade in Services Agreement (TISA),* Documento de trabalho Nº 2013/29, Centro Nacional Suíço de Competência em Pesquisa, maio de 2013; e Gary Hufbauer, J. Bradford Jensen e Sherry Stephenson, *Framework for the International Services Agreement,* Nota de política 12-10, Instituto Peterson de Economia Internacional, abril de 2012.

zar-se e incorporar-se à OMC mais adiante. O acordo está aberto ao ingresso de novos membros, que devem ter o apoio dos participantes atuais. A China mostrou interesse em participar da negociação em 2013.

As negociações pelo TiSA põem em evidência a crescente importância dos serviços no comércio internacional e sua limitada cobertura a nível multilateral. Embora a Rodada do Uruguai tenha inaugurado o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, há grandes temas que ficaram para serem negociados no futuro, como os subsídios, a normativa sobre contratação e as medidas de salvaguarda (ver Sauvé). Ainda que o comércio de serviços seja relativamente baixo no Brasil, ao redor de 5,4% do comércio total, o setor dos serviços representa aproximadamente dois terços do PBI do país. A nível global, o setor dos serviços é o maior gerador de empregos. O comércio de serviços representa ao redor de US$ 4 bilhões por ano.

Dos países do continente americano, os que participam no TiSa são Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, México, Paraguai e Peru.

O **acordo sobre bens ambientais** foi lançado em janeiro de 2014 com o objetivo de eliminar as tarifas sobre bens como os painéis solares, as turbinas eólicas e os conversores catalíticos. Até hoje, 14 membros da OMC, que representam 86% do comércio mundial de bens ambientais, anunciaram sua intenção de participar nas negociações: Austrália, Canadá, China, Coreia, Costa Rica, Hong Kong, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Singapura, Suíça, a União Europeia e Taipei Chinês. O acordo entrará em vigor quando contar com a participação de uma massa crítica de membros da OMC.

[4] Os países que negociam o TPP são: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã.

III. OS MEGA-ACORDOS REGIONAIS E OS PAÍSES DO CONTINENTE AMERICANO

O manual do comércio internacional do século XXI também está sendo escrito nos denominados mega-acordos comerciais regionais. Três grandes negociações destacam-se em termos da magnitude econômica de seus membros e do ambicioso alcanço de sua agenda: o Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica (TPP), a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e a Associação Econômica Integral Regional (RCEP), as três formadas por países economicamente importantes que buscam fortalecer seus vínculos econômicos. O TPP e a TTIP, além disso, demonstram sua intenção de criar novas normas comerciais em âmbitos multilaterais mais amplas. Por sua magnitude e seu alcanço, não há dúvidas de que estas três meganegociações produzirão efeitos no sistema de comércio mundial e nos sócios comerciais, participem nelas ou não.

Tanto o TPP como a TTIP visam aprofundar os vínculos comeciais e de investimentos entre os países envolvidos.

O Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica (TPP)

O Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica (TPP), é uma mega-aliança devido tanto a seus membros como a suas ambições. Tem 12 membros com poder de negociação, que , juntos, representam quase 40% do PBI mundial e ao redor de um quarto das exportações mundiais[4]. Esses países, e vários mais que manifestaram seu interesse em unir-se a eles, compartilham o objetivo de liberalizar o comércio e de regular vários âmbitos que geram discussão por primeira vez.

Embora os 12 membros do TTP sejam afins, não são todos iguais. Na tabela 1 é possível ver a diversidade que se encontrou neste grupo. Cinco países do TPP têm um PBI de mais de um milhão de dólares (em termos de paridade do poder aquisitivo {PPA}), enquanto seis têm um PBI de menos de $ 500.000 milhões. As negociações do TPP unem países ricos como Singapura, Brunei Darussalam e Estados Unidos, com países muito mais pobres como Vietnã. Os países também se

TABELA 1

Membros da TPP: indicadores econômicos

		População (em milhões)	PIB em dólares internacionais	PIB per capita em dólares internacionais	Liberdade econômica no mundo
Austrália	2010	23	1.000	43.073	7,88
Brunei Darussalam	2010	0	22	53.431	n.a.
Canadá	2012	35	1526	43.472	7,93
Chile	2010	18	335	19.067	7,87
Japão	2013	127	4.699	36.899	7,50
Malásia	2010 (3º rodada)	30	526	17.748	7,06
México	2012	118	1.843	15.563	6,64
Nova Zelândia	2010	4	137	30.493	8,49
Peru	2010	31	344	11.124	7,64
Singapura	2010	5	349	64.584	8,73
Estados Unidos	2010	316	16.800	53.101	7,73
Vietnã	2010 (3º rodada)	90	360	4.012	6,23

Fontes base de dados das Perspectivas da economia mundial do FMI de abril de 2014; Fraser Institute (www.freetheworld.com).

TABELA 2

Magnitude dos acordos megarregionais

	TPP	TTIP	RCEP
Quantidade de participantes	12	29	16
Proporção do PIB mundial (&)	38	46	29
Proporção das exportações mundiais (bens + serviços) (%)	24	25	30

TABELA 3

TPP: aumentos de receitas, incluindo os efeitos da IED, em 2025

câmbio em referência de 2025 em bilhões de USD de 2007 e % (não inclui medidas não tarifárias)

País		TPP-12		TPP-16		FTAAP
Estados Unidos	76,6	0,40%	108,2	0,50%	295,2	1,50%
Japão	104,6	2,00%	128,8	2,40%	227,9	4,30%
Chile	2,5	0,90%	3,5	0,90%	7,6	2,60%
México	9,9	0,50%	31,2	1,00%	73,7	3,90%
Peru	3,9	1,20%	5,4	1,40%	6,2	1,90%
China	-34,8	-0,20%	-82,4	-0,50%	699,9	4,10%
Europa	-3,7	NS	-4,9	NS	-36,4	-0,20%
Resto do mundo	-9	-0,10%	-16,3	-0,10%	-79	-0,50%
Mundo	223,4	0,20%	450,9	0,40%	1.908	1,80%
Países do TPP	285	0,90%	572,6	1,50%	2.280,0	2,20%

Fonte: Petri, Plummer e Zhai, novembro de 2013 e http://asiapacifictrade.org/.
NS = não significativo

diferenciam na abertura de sua economia. Singapura e Nova Zelândia estão entre os países com mais *liberdade econômica* no mundo, e nesta mostra, enquanto Vietnã, que mantém um controle estatal considerável do mercado, e México, que tem monopólios em setores importantes da economia, estão muito mais abaixo nesta classificação.

A *Tabela 1* também mostra uma inovação no TPP: a mobilidade de seus membros. Os firmantes do Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica (P-4) começaram o TPP, que entrou em vigor em 2006. Em 2009, Estados Unidos somou-se às negociações de expansão sobre investimento e serviços financeiros, e depois somaram-se Austrália, Peru e Vietnã. A primeira rodada de negociações em março de 2010 incluiu oito economias. A Malásia somou-se às negociações de 2009; o Canadá e o México em junho de 2012; e o Japão foi o último membro que se somou às negociações, em julho de 2013. Segundo o informado, há outros países (Coreia, Indonésia, Filipinas e Tailândia) que estão considerando ser membros no futuro.

A *Tabela 2* destaca o efeito potencial do acordo: Os membros do TPP representam 38% do PBI mundial e ao redor de uma quarta parte do comércio mundial. No entanto, o TPP é um empreendimento ambicioso quanto a seu alcanço, não só quanto ao tamanho. Ainda não é público o texto do TPP, mas já se sabe de alguns fatos chave sobre o acordo. O TPP inclui 23 capítulos sobre temas que abordam das barreiras fronteiriças tradicionais até disposições OMC-plus sobre temas como investimento e direitos de propriedade intelectual, e novos temas do século xxi sobre a economia digital, a transparência e as disciplinas em empresas estatais.

As negociações do TPP estão no seu quarto ano e, segundo informações, avançaram muito. Porém, ainda faltam vários pontos conflitivos, como elementos relacionados com o comércio agrário, em particular o arroz, o açúcar e os lácteos; normas de acesso ao mercado para têxteis, roupa e calçado; normas de serviços, em particular para os serviços financeiros; questões de propriedade intelectual relacionada com medicamentos e dados; procedimentos de solução de diferenças entre investidores e Estados, e normas de meio-ambiente e laborais. Além disso, é complicada a política interna de algumas partes negociadoras. O Japão está sendo submetido à difícil prova das reformas planificadas e a administração dos Estados Unidos, que necessita garantir a denominada autoridade de promoção comercial (TPA, sigla em inglês), conta com pouco apoio de um Congresso muito dividido.

É provável que o impacto do TPP seja muito significativo para participantes e para aqueles que não participam também. Petri, Plummer e Zhai (2013) calculam que a liberalização do TPP terá somado quase um ponto de crescimento do PBI por ano em 2025, quando supõe-se que a maioria dos compromissos já terá sido implementada. Se o TPP deriva em uma Área de Livre Comércio de Ásia-Pacífico (FTAAP, por suas siglas em inglês) mais ampla, os lucros seriam maiores: mais de 2% anual, ou seja, ao redor de $ 2,3 bilhões. O efeito, desde já, estará condicionado à posição do país. Os países com menos acesso atual aos mercados associados ao TPP serão os que terão maiores lucros. O Japão, por exemplo, ganharia muito mais que o Chile, que mantém acordos de livre comércio (ALC) com todos os sócios do TPP. A *Tabela 3* demonstra isto.

O TPP une países da Ásia e da América, todos os países que compartilham costa no Pacífico, um compromisso com a liberalização do comércio e o desejo de expandir o comércio na região Ásia-Pacífico. O TPP acrescentou membros no transcurso das negociações e mantém a possibilidade de que mais membros tenham acesso, particularmente a partir do momento em que os 12 membros do TPP hajam concretizado um trato. Há uma regra não escrita de que os participantes do TPP devem ser membros da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC, sigla em inglês), e isto gera alguns problemas na Ásia e na América Latina, onde nem todos os países são membros do APEC, mas sim estão vinculados pelos laços de comércio e investimento. Na América e na Ásia existem iniciativas de integração regional separadas do TPP mas vinculadas ao acordo, com uma participação dividida: alguns membros estão no TPP e outros não.

Acordo de Cooperação Econômica Regional Integral (RCEP)

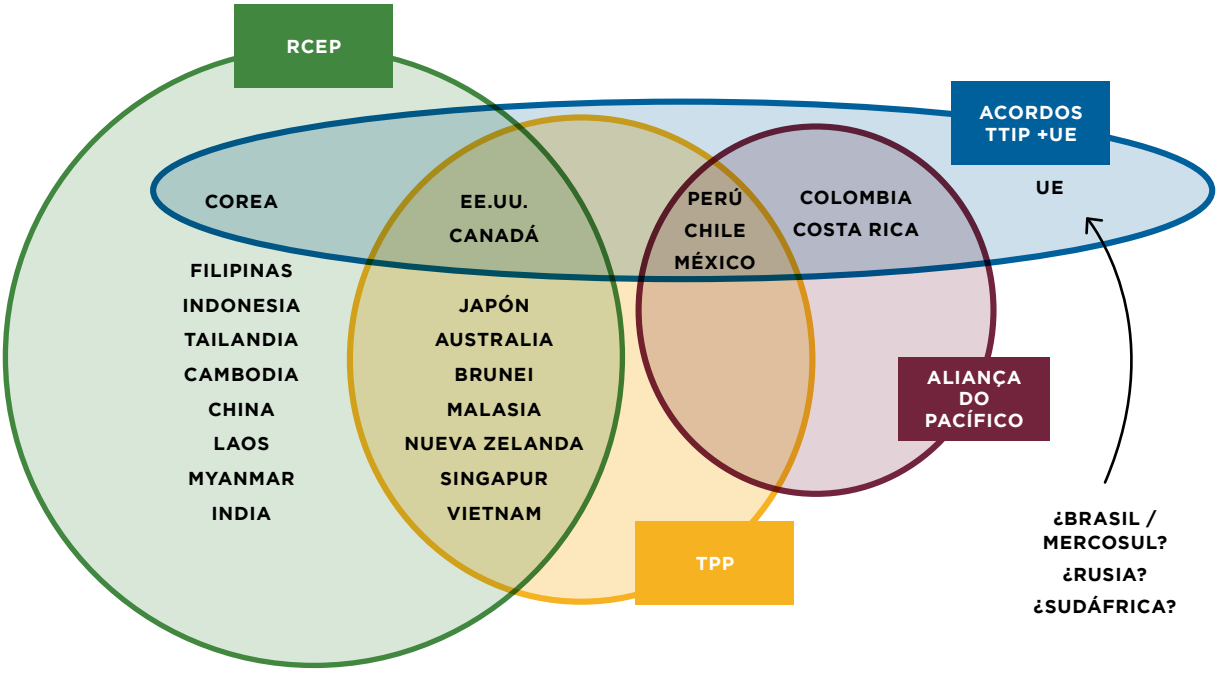
Na Ásia, o Acordo de Cooperação Econômica Regional Integral (RCEP siga em inglês), tem um alcanço mais limitado que o TPP, porém, pela quantidade de membros, qualifica em si mesmo como acordo mega-regional. Formado pelos 10 Estados membro da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês) e pelos sócios do ALC da ASEAN (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia e Nova Zelândia), o RCEP representa quase um terço do PBI e das exportações do mundo. Como pode-se ver no *Gráfico 2,* sete membros do RCEP estão participando nas negociações do TPP, enquanto nove, inclusive a China e a Índia, não estão participando.

A ASEAN também agrupa membros do APEC como Camboya, Laos e Myanmar, que não são membros. Para abordar os dilemas estratégicos resultantes e potenciar a integração dentro da Ásia, a ASEAN apoiou o Acordo de Cooperação Econômica Regional Integral (RCEP). Pela primeira vez articulado em detalhe no topo de líderes da ASEAN de novembro de 2011 em Bali, o RCEP está formado pelos 10 Estados membro da ASEAN e seus principais sócios do acordo de livre comércio (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia e Nova Zelândia). O objetivo principal é um acordo de comércio em todo o leste asiático onde confluem dois caminhos separados: o acordo da Área de Livre Comércio do Leste Asiático (EAFTA), que compreende as dez nações da ASEAN mais China, Japão e Coreia do Sul; e o Acordo de Cooperação Econômica Regional Integral, que inclui Austrália, Índia e Nova Zelândia. As negociações entre as 16 partes do RCEP começaram formalmente no começo de 2013 e, conforme o programado, terminará no fim de 2015.

O RCEP é um projeto muito importante: seus membros representam 49% da população mundial e 30% do PBI mundial; representa 29% do comércio mundial e 26% do ingresso de investimento direto estrangeiro (IDE) (como pode ser visto na *Tabela 2*). Como na Aliança do Pacífico na América, o objetivo do RCEP é uma maior

GRÁFICO 2

Superposição de acordos de comércio e integração



integração entre os membros, porém seu alcanço não é tão ambicioso como a agenda do *século xxi* do TPP, que abrange a direção da propriedade intelectual, a função econômica das empresas estatais e outros assuntos *mais além das fronteiras*. O objetivo do RCEP é conseguir um acordo de comércio moderno e integral que abranja o comércio de bens, serviços, investimentos, cooperação econômica e técnica, e solução de diferenças. Outro objetivo é manter e promover as redes de produção global sofisicadas existentes na região e melhorar sua competitividade por meio da redução do ocultamento entre os ALC asiáticos. Estes avanços permitirão o livre comércio entre os membros da ASEAN dentro do mercado da ASEAN e com outros sócios de comércio importantes do bloco.

Embora a ASEAN tenha sido a principal protagonista do RCEP, seu maior mercado é a China. O RCEP é uma peça fundamental na estratégia recente da China para aumentar sua participação nos acordos de comércio internacionais: nos últimos anos, a China tem aumentado sua participação nos acordos de livre comércio, inclusive o ALC ASEAN-China (ACFTA) em 2010 e vários ALC com sócios na América Latina, Europa e Ásia[5].

O RCEP pode ser entendido como concorrência com o TPP, um foro para que a China consolide suas preferências em campo asiático e diminua a proposta de TPP dominada pelos Estados Unidos. Também pode ser entendido como uma iniciativa que servirá aos países da ASEAN, e à China, para preparar-se para cumprir com as disciplinas de maior nível do TPP. Os dois modelos propõem a integração comercial de maneiras bem diferentes: O RCEP segue um modelo de consenso do estilo da ASEAN, centrado em cortes tarifários e com uma maior flexibilidade para que os membros procedam de acordo com seu nível de comodidade, enquanto o TPP propõe uma maior integração com disposições firmes sobre o comércio de bens e serviços, investimento e várias disciplinas relacionadas com o comércio. No entanto, há margem suficiente para que as iniciativas finalmente coincidam em um acordo de livre comércio de Ásia-Pacífico.

América Latina: A Aliança do Pacífico

O Acordo Normativo da Aliança do Pacífico estabelece o objetivo de integração econômica entre as nações com sistemas políticos democráticos, separação institucional dos poderes e compromissos comprovados para proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais (artigo 2). O acordo tem como objetivo: 1) facilitar a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas; 2) promover o crescimento, o desenvolvimento e a competitividade entre os estados membro visando melhorar o bem-estar, superar a desigualdade sócio-econômica e aumentar a inclusão social; 3)servir de plataforma para o diálogo político, a harmonização econômica e comercial, e a integração na economia global, particularmente na região Ásia-Pacífico[6].

A partir de junho de 2013, 91,8% dos bens circulam sem impostos entre os membros da Aliança; 3,8% mais se será liberarizado em 10 anos; e os 4,4% restantes, nos cinco anos seguintes. Após haver aprendido das negociações comerciais anteriores, a Aliança adotou um modo flexível de fazer o possível quando é possível. Esta é uma mudança renovadora com respeito ao modo inflexível das negociações do ALCA e da OMC, que terminava impedindo que fossem concluídas. A liberalização do comércio de serviços está sendo debatida entre os membros da Aliança e ainda não foi formalizada. Todos os membros estão entre os vinte e três países que participam nas negociações do acordo sobre o comércio de serviços (TiSA, sigla em inglês)[7].

[5] Chile, Costa Rica, Perú, Islandia, Suiza, Hong Kong, Macau, Nueva Zelanda, Pakistán, Singapur.

[6] Declaração Ministerial da Aliança do Pacífico.

[7] As 23 partes do TiSA que negociam desde junho de 2014 representam aproximadamente 70 por cento do comércio de serviços mundial. As partes são: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos), Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, México, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, República de Coreia, Suíça, Taipei Chinesa, Turquia e União Europeia (representando os seus 28 Estados membros).

Apesar da cautela, a Aliança tem sido muito mais ambiciosa que o ALCA em várias áreas, como a liberalização da circulação de pessoas e capitais. Por exemplo, os países da Aliança eliminaram os requisitos de visto para os cidadãos dos membros e autorizaram bolsas (fornecidas pelos países de origem) para facilitar a circulação de estudantes entre as instituições educativas dos membros.

Os membros da Aliança também avançam em direção a uma maior harmonização financeira por meio do Mercado Integrado Latino-americano (MILA). O MILA atualmente atua como interface para os mercados de valores do Chile (a Bolsa de Comércio de Santiago), da Colômbia (Bolsa de Valores da Colômbia) e do Peru (a Bolsa de Valores De Lima). O México anunciou que está realizando os ajustes normativos necessários para poder unir-se ao MILA em 2014. A meados de 2013, o MILA estava formado por 26% da capitalização do mercado interno dos mercados de valores da América Latina. A inclusão do México levaria este número a 49%, como a BOVESPA, do Brasil (ver *Tabela 4*). O MILA inclui aproximadamente 80 das empresas que cotizam em bolsa nos mercados de valores da América Latina.

TABELA 4

MILA comparado com a América Latina e as Américas: capitalização de mercado e quantidade de empresas com ações admitidas à negociação em bolsa de valores

Bolsa	Capitalização do mercado interno					Quantidade de empresas con ações admitidas à negociação em bolsas de valores		
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	milhões de US$ (Maio 2013)	TOTAL	ARGENTINAS	EXTRANGEIRAS
Américas								
EU.A., Canadá e o Caribe	21.632.132,3	21.661.273,4	22.301.427,6	22.710.428,9	23.160.853,1	5.265	4.340	925
BM&FBOVESPA	1.257.887,8	1.236.146,6	1.215.264,0	1.242.457,2	1.151.987,0	365	354	11
Bolsa de Buenos Aires	42.064,1	36.863,8	39.987,9	43.180,4	39.390,1	106	100	6
Bolsa da Colômbia	266.713,1	250.347,0	242.717,3	226.655,1	214.627,6	81	75	6
Bolsa de Lima	103.520,8	102.745,5	101.910,7	91.527,3	86.635,9	278	216	62
Bolsa do México	551.134,8	533.134,7	558.398,4	556.190,5	516.873,9	138	133	5
Bolsa de Santiago	335.863,7	336.762,8	332.484,2	328.729,7	305.021,2	2.330	1.815	515
América Latina					2.314.535,7	3.298	2.693	605
MILA	706.097,6	689.855,3	677.112,2	646.912,1	606.284,7	2.689	2.106	583
MILA+MEX	1.257.232,5	1.222.990,0	1.235.510,6	1.203.102,6	1.123.158,6	2.827	2.239	588
Total de Américas	24.189.316,6	24.157.273,9	24.792.190,1	25.199.169,2	25.475.388,8	10.204		
	7.328.182,7	7.317.077,4	7.481.828,6	7.593.804,4				
BOVESPA, percentual de América Latina					50	11	13	2
MILA, percentual de América Latina					26	82	78	96
MILA + Mexico, percentual de América Latina					49	86	83	97

Fonte: cálculos dos autores baseados em dados da Federação Internacional de Bolsas de Valores.

A Aliança do Pacífico está vinculada com o TPP pelo fato de três dos cinco membros da Aliança (Chile, México e Peru) também serem partes negociadoras do TPP. Entretanto, nem a Colômbia nem a Costa Rica participam nas negociações do TPP devido a uma norma não escrita do TPP que limita o processo aos membros do APEC. O APEC suspendeu a inclusão de novos membros durante mais de uma década: a Malásia foi o último país em unir-se, em 1998, porém a solicitação da Colômbia para unir-se foi recusada em 1995. A Aliança, portanto, agrupa membros do TPP com países que não são membros, o que cria uma composição híbrida que será aprofundada se admitirem o Panamá (país que não é membro do TPP).

A heterogeneidade da Aliança poderia complicar seu domínio. Os membros com a sorte de pertencer ao APEC (e portanto ao TPP) obtiveram um maior acesso aos mercados externos, enquanto os que ficaram de fora do APEC tiveram prioridades diferentes. Os dois grupos deverão comunicar de maneira clara suas posições aos demais em prol de evitar desentendimentos e desacordos nos objetivos. Os países que não são membros do TPP deverão trabalhar mais para coordenar suas posições em algumas áreas e é possível que também procurem implementar disciplinas baseadas nos critérios do TPP para aumentar suas probabilidades de ser finalmente aceitos como membros do TPP. Para consolidar a identidade e o propósito da Aliança, as três nações que são membros das instituições provavelmente devam impulsar o convite a Colômbia e a Costa Rica ao TPP como primeiros membros que não pertencem ao APEC.

A longo prazo, o TPP beneficiará a Aliança do Pacífico. Peter Petri (2012) calcula que, se o TPP se implementar por completo, em 2025 os membros da Aliança terão tido os seguintes lucros: $ 1.800 milhões para o Chile, $ 16.400 milhões para o México e $ 3.300 milhões para o Peru. Lucros parecidos poderão ser previstos para a Colômbia e a Costa Rica se chegarem a unir-se ao acordo.

A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP)

A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês), que atualmente está sendo negociada pelos Estados Unidos e União Europeia (UE), também é um acordo de livre comércio ambicioso, integral e de alto nível. Enquanto a aceitação de membros é mais limitada que no TPP ou no RCEP (o TTIP, por enquanto, só está aberto a Estados Unidos e UE), é muito importante. O comércio de bens e serviços entre Estados Unidos e UE supera um bilhão de dólares por ano. A *Tabela 2* mostra que estas duas economias representam 46% do PBI mundial e um quarto do comércio mundial. Além disso, os Estados Unidos e a UE têm um papel importante no estabelecimento de normas, e um acordo entre os dois sem dúvida teria um impacto considerável nas normas do sistema de comércio internacional.

Enquanto o TTIP é uma negociação fechada, as conversações sobre o comércio estarão afetadas pelos múltiplos acordos de comércio que se sobrepõem entre as partes e os terceiros, e com certeza os afetarão. Por exemplo, as duas partes têm acordos recentes com a Coreia, considerados de *vanguarda,* e podem ser a base de algumas disposições. Na América, os sócios do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (TLCAN), os países da América Central e os membros da Aliança do Pacífico têm acordos de livre comércio com os Estados Unidos e a UE. É possível prever uma união de todos esses acordos.

IV. REPERCUSSÕES DA POLÍTICA PARA A AMÉRICA E O BRASIL

O Brasil teve uma espécie de auge de comércio nas duas últimas décadas. O comércio como porcentagem do PBI cresceu de 15% aproximadamene no final dos anos noventa até ao redor de 25% em 2011-2012. O crescimento das exportações, que aumentou dois dígitos no princípio da década de 2000, mediou 6,5% desde 2000 (e em 2009, o ano após o começo da crise econômica mundial, registrou-se uma queda de 9%). Muito melhor que o crescimento ínfimo registrado na década de 1990. As políticas macroeconômicas sólidas, as condições externas favoráveis e o crescimento relativamente firme no comércio foram fatores importantes que impulsaram o crescimento. Esses fatores ajudaram o Brasil a tirar dezenas de milhões de pessoas da pobreza e levá-las a uma classe média emergente e dinâmica.

O principal fator que impulsou este crescimento, ou seja, a demanda da China e o leste da Ásia, e o aumento resultante nos preços das matérias primas *(commodities),* está começando a cair, por isso o Brasil deve considerar quais são suas melhores opções de políticas para o futuro. O *Gráfico 2* ilustra a posição relativamente isolada do Brasil no novo panorama de comércio internacional.

Enquanto seus vizinhos participam ativamente em acordos de competitividade e comércio plurilaterais mega-regionais e regionais por meio dos quais serão escritas as normas do século xxi, o Brasil, seus sócios do Mercosul e a maioria dos países de BRICS abstiveram-se de particiar.

Com a mudança das condições externas, o vento a favor de ontem que vai se tornando um vento contra e a China que cresce consideravelmente menos que no período anterior, sem um candidato evidente para tomar seu lugar, os formuladores de políticas brasileiros terão que tomar decisões importantes de políticas econômicas. Na década passada, a prioridade das políticas do Brasil foi a união aduaneira do Mercosul. O Brasil também gastou muita energia na agrupação de países BRICS e na consolidação de sua posição regional na América Latina a partir de iniciativas como a Unasul. Durante este período, o Brasil e seus sócios do Mercosul permaneceram no terço inferior para quase todos os indicadores relacionados com o comércio e a competitividade em bases de dados como os indicadores de *Doing Business* do Banco Mundial e o *Índice de Competitividade Global* do Foro Econômico Mundial.

A análise anterior definiu algumas das possíveis repercussões para os países que não participam das iniciativas descritas neste trabalho. Por exemplo, tornar-se uma parte que aceita as regras nas novas disciplinas de comércio, a erosão das preferências comerciais e o desvio de comércio e investimento. Outro risco é uma maior fragmentação da América e os possíveis transtornos que poderia causar nas potenciais cadeias de valor da América Latina.

Os países latinoamericanos que não participam das iniciativas deverão calcular os possíveis lucros e perdas que traz a não participação. Há duas opções principais para evitar estes custos. Uma é aumentar a participação no sistema unindo-se aos acordos de livre comércio com a UE, o que no futuro poderia unir-se ao TTIP, caso entre em vigor este acordo, e outros acordos comuns com os Estados Unidos e a UE. A outra opção é participar firmemente a nível multilateral e criar incentivos para os que participam nos acordos mega-regionais para voltar à mesa de negociação multilateral e levar temas do século XXI à OMC.

As negociações plurilaterais darão início ao sistema multilateral ou, em troca, aprofundarão a divisão que poderia quebrar o sistema multilateral. Já existe a tradição, embora débil, de disciplinas que começam como acordos plurilaterais e se desdobram no conjunto multilateral de disciplinas. O principal exemplo de êxito é o Acordo sobre Tecnologia da Informação (ATI), que começou com 29 membros em 1996, porém aumentou a quantidade de participantes a 75, com o que abrange 97% do comércio mundial em tecnologia da informação. Os compromissos se baseiam nos princípios da nação mais favorecida, ou seja, os participantes devem expandir seus compromissos a todos os membros da OMC. O acordo está em processo de expansão de cobertura e membros, conhecido como o ATI 2.

TABELA 5

Taxas de NMF (média) sobre bens brasileiros em principais parceiros comerciais

taxa média por categoria CUCI de dois dígitos

	E.U.A.	EU25	Aliança do Pacífico	Indonésia	Japão	China
Total (média)	2,69	0,81	1,79	2,84	1,76	1,86
Alimentos e animais vivos	0,5	0,73	4,02	5,08	7,17	40,01
Bebidas e fumo	65,63	6,81	27,05	5	0,19	10
Materiais crus, não comestíveis,						
excluso combustível	0,12	0	0,35	0,03	0	0,7
Combustíveis minerais, lubrificantes e afins	2,57	0	0,03	1,71	1,01	0,01
Óleos animais e vegetais, e gorduras	0,17	0,18	6,01	5	0,53	9,08
Químicos e produtos relacionados, não classificados em outra parte das CUCI	1,05	0,57	1,37	9,84	1,22	6,13
Bens manufaturados classificados principalmente por	1,43	1,48	1,55	0,72	0,44	3,13
Maquinaria e equipamento de transporte	0,18	0,8	1,97	9,23	0	4,34
Artigos manufaturados diversos	3,71	0,96	3,94	6,97	12,16	9,21
Matérias-primas e transações não classificadas em outra parte das CUCI	0,02	1,35	6,36	5	0	0

Fonte: base de dados WITS.

Outro acordo plurilateral que aumentou a quantidade de membros com o passar do tempo é o Acordo sobre Contratação Pública (ACP), que começou com 8 em 1996 e agora tem 15 participantes. No entanto, não chegou à massa crítica com a que poderia se multilateralizar. Dos dois acordos plurilaterais recentes, o TiSa tomou um impulso considerável; a solicitação de acesso da China é o sinal mais caro de que este acordo tem probabilidades de durar.

Até o momento, o Brasil, junto com seus sócios do Mercosul, esteve notavelmente ausente nas iniciativas regionais, plurilaterais e mega-regionais que são descritas neste trabalho.

Os acordos mega-regionais, além disso, têm o potencial de impulsar o multilateralismo ou de atuar como blocos divisores.

Estes acordos de comércio mega-regionais servem de laboratório para desenvolver novas disciplinas que ainda não abrange a OMC. Segundo o informado, o TPP está tratando normas sobre concorrência e fluxo transfronteiriço de dados, atualizando normas sobre propriedade cultural e normas de meio-ambiente e laborais, e acrescentando temas novos, como as empresas estatais e o comércio eletrônico, na agenda de negociações. O TTIP poderia estabelecer novas normas deixar novos precedentes de negociação. Os dois acordos mega-regionais poderiam, junto com o TiSA, reescrever as normas de comércio de serviços.

Não está claro como se desenvolve esta dinâmica. O que sim, está claro, é que os países que estão participando nas conversações estarão presentes na criação das novas normas de comércio, enquanto os que não, tornar-se-ão países passivos que adotarão essas normas.

Se os acordos mega-regionais entram em vigor, os países que não participam, como os países do Mercosul, correm o risco de perder exportações e ingressos por causa da erosão das preferências. As tarifas são relativamente baixas em todos os lugares, mas as tarifas do princípio de nação mais favorecida são suficientemente altas em algumas categorias para fazer a diferença. A *Tabela 5* inclui alguns destes países que participam do TTIP, do TPP e a China, participante de um possível FTAAP. Claro, mais importante que a desviação do comércio é a desviação dos investimentos. As iniciativas como a Aliança do Pacífico estão atraindo o interesse dos investidores que consideram que é um lugar atrativo para possíveis investimentos latino-americanos. As normas e os sinais do TPP também poderiam atrair investimentos de países que não são membros. Petri, Plummer e Zhai (2013) calculam o efeito do TPP, caso entre em vigor *(Tabela 3).* Em 2005, se forem incluídos os efeitos da IDE, calculada sobre a base dos dólares de 2007, os participantes do TPP teriam um crescimento adicional dos ingressos de 0,9% em média por ano. Se o TTP se expandir a um FTAAP, se a China for acrescentada, entre outros, isto poderia aumentar a 2,2% anual. Os países que não participam, basicamente, a UE e a categoria *Resto do mundo,* que inclui o Mercosul, a Rússia e a África, perderiam 0,1% por ano com respeito aos membros atuais do TPP e 0,5% por ano em um cenário de FTAAP.

Mercosul: é hora de rever o modelo?

SANDRA POLÓNIA RIOS
Economista, Diretora do Centro de Estudos de Integração Internacional (CINDES)
LUCIA BAPTISTA MADURO
Economista, Consultora da Confederação Nacional da Indústria (CNI)

I. INTRODUÇÃO

Após vinte e três anos da assinatura do Tratado de Assunção, completados no dia 26 de março de 2014, cresce entre especialistas e representantes empresariais brasileiros a percepção de que o modelo de integração do Mercosul –o modelo de união aduaneira– está esgotado. A consolidação dessa visão tem sido estimulada pelas dificuldades que o bloco vem enfrentando em avançar em sua agenda de negociações comerciais externas.

O fraco desempenho do comércio exterior brasileiro e a reduzida participação do Brasil nas cadeias globais de valor têm sido creditados à escassa e pouco relevante rede de acordos preferenciais de comércio de que o país é parte. As negociações de mega acordos preferenciais, reunindo os principais *players* do comércio mundial, com exceção dos BRICS, vêm acirrando as preocupações com o *isolamento* comercial do Brasil.

Há, todavia, outras motivações importantes para a revisão do modelo de união aduaneira do Mercosul e elas estão diretamente relacionadas à crescente inadequação desse modelo às características estruturais e institucionais dos países membros e à evolução recente de suas economias e de suas prioridades de políticas. Estão relacionadas também à incompatibilidade desse modelo com o arcabouço institucional que o bloco desenvolveu nesses mais de vinte anos de existência. Mais além, a união aduaneira do Mercosul distancia-se a passos largos dos novos arranjos comerciais regionais que se espalham pelas diferentes regiões do mundo.

Este artigo busca discutir a conveniência de rever o modelo de integração do Mercosul a partir da análise do conteúdo da agenda de suas principais instâncias decisórias no período recente. Essa análise permite identificar as prioridades temáticas dos países membros e avaliar em que medida estas prioridades são convergentes com um processo de integração sub-regional que contribua para aprofundar a inserção dos sócios no comércio internacional e nas cadeias globais de valor.

O artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute o componente regional das cadeias globais de valor e sua importância para o processo de fragmentação do processo produtivo, enquanto a terceira seção trata do papel dos acordos preferenciais de comércio como facilitadores da constituição de cadeias regionais de valor e identifica os temas relevantes na agenda desses acordos. Na quarta seção faz-se um levantamento dos temas tratados pelas principais instâncias decisórias do Mercosul em 2013 e primeiro trimestre de 2014. Esse levantamento tem o objetivo de identificar as prioridades temáticas dos países membros e o grau de aderência da agenda do bloco aos temas considerados importantes para a operação das cadeias de valor em âmbito regional ou global. A última seção questiona a adequação do modelo de união aduaneira às atuais características e prioridades dos sócios do Mercosul, particularmente do Brasil, bem como de sua funcionalidade como mecanismo de integração de seus membros às cadeias regionais / globais de valor.

2. O PESO DA GEOGRAFIA: CADEIAS MAIS REGIONAIS QUE GLOBAIS

Uma das questões que vêm dominando o debate no Brasil sobre políticas comerciais e estratégias de inserção internacional é o fraco desempenho das exportações brasileiras, a baixa participação do país no comércio mundial e sua a reduzida inserção nas cadeias globais de valor. O debate sobre estratégias de inserção em cadeias de valor vem atraindo a atenção de especialistas e empresários.

O grau e a forma com que as empresas de um país integram-se ao processo de fragmentação da produção e se inserem em cadeias de valor, dependem de muitas características, dentre as quais se destacam as dotações relativas de fatores de produção e as vantagens comparativas do país, sua localização geográfica e a rede de acordos comerciais em que está inserido. Um país com fortes vantagens comparativas em produtos intensivos em recursos naturais e com participação expressiva de indústrias de processo (química e siderúrgica) em sua base industrial, como é o caso do Brasil, dificilmente terá participação muito expressiva em cadeias internacionais de valor típicas das indústrias de montagem.

A experiência de inserção internacional do Brasil mostra que a área de expansão externa natural para a indústria manufatureira brasileira é o continente americano. Foi para a região que as exportações de produtos manufaturados expandiram-se na década passada; a região é destino importante dos investimentos estrangeiros de empresas brasileiras do setor manufatureiro e é nesse espaço geográfico que se pode esperar um papel mais ativo dessas empresas brasileiras em termos de organização e participação em cadeias de valor.

A geografia é uma dimensão que não pode ser ignorada quando se trata de identificar políticas e estratégias pró-integração a cadeias internacionais de valor. Enquanto a especialização e a possibilidade de fragmentação dependem de características dos processos produtivos setoriais, a decisão de localização e distribuição geográfica do processo produtivo é influenciada, não apenas pelos custos de produção e comércio, mas também pelo tamanho do mercado local ou regional e por sua proximidade com mercados com consumidores de renda elevada (UNCTAD, 2013). Essas características são relevantes para determinar tanto a dimensão doméstica quanto a dimensão externa da política comercial associada à participação em cadeias globais de valor.

As cadeias globais não são distribuídas uniformemente pelo mundo. Diversos autores chamam a atenção para o fato de que as cadeias de valor são mais um fenômeno regional do que global. Baldwin (2012) afirma que *"todo o comércio é bastante regionalizado, mas o comércio em cadeias de valor o é ainda mais"*. Para o autor, três características emergem da análise da matriz de comércio das cadeias de valor: *(i)* as cadeias de valor não são globais, são regionais; *(ii)* a matriz é muito esparsa (poucos fluxos são relevantes em escala global); e *(iii)* Estados Unidos, China, Alemanha e Japão dominam o comércio das cadeias em âmbito global.

Estevadeordal *et alli* (2013) mostram que, de fato, existe um forte viés regional na participação nas cadeias de valor. No mundo, cerca de metade do valor agregado estrangeiro tem origem em países da mesma região. Quando calculam o valor agregado estrangeiro nas exportações de cada região, os autores concluem que os países da Europa são os que exibem o maior valor agregado estrangeiro, seguidos pela Ásia-Pacífico e América do Norte. A América Latina vem em último lugar. Mas para mostrar a importância do viés regional na organização das cadeias, os autores calculam a contribuição regional para o valor adicionado estrangeiro de cada região e constatam que na Europa 51% do valor agregado estrangeiro tem origem na região. Esses percentuais são de 47% na Ásia-Pacífico e 43% na América do Norte. Já na América Latina a participação da região no valor agregado estrangeiro é de apenas 27%.

Esse viés regional é atribuído pelos autores aos custos de deslocamento e às políticas comerciais. Como consequência de sua localização e de suas opções de políticas comerciais, muitos países em desenvolvimento, particularmente na África e na América Latina, permanecem à margem do novo modo de organização da produção internacional, com baixo grau de inserção nas cadeias internacionais de valor.

Os custos de transporte são a razão mais óbvia para a regionalização do comércio nas cadeias de valor. Entretanto, como argumentam Estevadeordal *et alli* (2013), muitas cadeias regionais estão intrinsicamente relacionadas a acordos comerciais entre países vizinhos. Os autores citam diversos exemplos de cadeias de valor que foram impulsionadas pela negociação de acordos preferenciais entre países de uma determinada região.

Os exemplos incluem a criação de uma cadeia de produção entre Estados Unidos e Canadá no setor automotivo após a celebração de um acordo bilateral específico para o setor em 1965. A emergência das cadeias de valor na Ásia coincide com a negociação de acordos restritos em termos temáticos e nem sempre ambiciosos entre países da região. A expansão da União Europeia para os países do Leste Europeu é também um bom exemplo de como os arranjos de política comercial propiciam um ambiente favorável ao desenvolvimento de cadeias de valor. Segundo Curran e Zignago (2012), a adesão de países do Leste Europeu à UE criou incentivos para a expansão de investimentos diretos de empresas do bloco original que integraram firmas dos novos membros às suas atividades produtivas.

De acordo com Baldwin (2012), além do caráter marcadamente regional, as cadeias de valor também se caracterizam por relações do tipo *hub-and-spoke* em torno dos quatro grandes gigantes da indústria mundial: Estados Unidos, Alemanha, China e Japão. Cada um desses países exerce a função de hub na organização da fragmentação da produção com firmas de sua vizinhança geográfica. A principal distinção aqui se dá em torno do que Baldwin chama de assimetria tecnológica nas redes internacionais de produção entre as economias *headquarter* e as economias *fábricas*. As firmas nas economias *headquarter* coordenam as redes de produção direta ou indiretamente, enquanto as economias *fábricas* buscam atrair investimentos e empregos.

Esses dois componentes configuram um modelo em que as cadeias de valor são eminentemente um fenômeno regional organizado em torno de países que atuam como hubs, organizando a produção na região. A maior regionalização do comércio nas cadeias de valor em comparação ao comércio tradicional parece estar relacionada ao fato de que os fluxos de bens intermediários são muito mais importantes e são mais sensíveis à distância do que os fluxos dos bens finais nessa nova forma de organização da produção.

Duas questões chamam a atenção nessa discussão quando se trata de pensar o modelo do Mercosul e as estratégias brasileiras: *(i)* se o fenômeno das cadeias de valor é mais regional que global e se a contribuição regional para o valor adicionado estrangeiro é bastante inferior na América Latina que em outras regiões, o Mercosul está situado em uma região em que a presença de cadeias de valor é escassa; e *(ii)* se, além do caráter regional, as relações nas cadeias são tipicamente *hub and spoke,* caberia ao Brasil o papel de hub (ao menos na América do Sul). Ao governo brasileiro caberia criar condições regulatórias e prover infraestrutura de modo que as empresas brasileiras contassem com um ambiente propício para atuar na América do Sul. Mas em 2013, pouco mais de 17% das exportações brasileiras foram destinadas à região e pouco mais de 13% das importações brasileiras tiveram a região como origem, indicando o reduzido grau de integração do país com seus vizinhos.

Se o Brasil pretende aumentar sua inserção no comércio internacional e, em boa medida o comércio internacional hoje está organizado em cadeias de valor, atuar na região organizando a fragmentação dos processos produtivos seria o papel esperado do país. Parece difícil que as empresas brasileiras possam ter papel de liderança nas cadeias de valor de produtos manufaturados sem que sejam capazes de atuar com maior relevância na sua própria região.

3. O PAPEL DOS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO

A emergência do modelo das cadeias globais de valor traz novas motivações para o interesse dos países na negociação de acordos preferenciais de comércio. Em primeiro lugar, o seu caráter predominantemente regional reforça a demanda pela negociação de acordos preferenciais de comércio, formando blocos regionais no interior dos quais os processos produtivos são crescentemente fragmentados. O estudo de Estevadeordal et alli, já mencionado, mostra que a criação e a expansão de blocos de comércio estimularam a constituição de cadeias de valor no seu interior.

Mas, mais importante, a nova onda de acordos preferenciais de comércio envolvendo parceiros não apenas da mesma região é estimulada pela necessidade de convergência regulatória e de *doing-business assurances* por parte das empresas líderes da cadeia que organizam, distribuem e fornecem a tecnologia para os participantes da rede. Isso significa que os acordos do Século XXI não são mais sobre redução/eliminação de tarifas, mas, nas palavras de Baldwin (2014) *"são sobre disciplinas que perpassam o nexo comércio-investimentos-serviços"*.

A intensificação do processo de fragmentação da produção se deu nos últimos vinte anos, período em que as regras multilaterais de comércio mantiveram-se inalteradas. Após a conclusão da Rodada Uruguai da OMC em 1994, os processos de liberalização comercial ocorreram no âmbito unilateral ou por meio de acordos preferenciais. Nesse período, a demanda por expansão da agenda temática dos acordos preferenciais de comércio cresceu, embora o grau de profundidade atingido nos acordos concluídos seja muito variável. A maioria dos acordos firmados entre países asiáticos é restrita ao estabelecimento de preferências moldadas para remover barreiras relevantes para o funcionamento das cadeias de produção em que estão envolvidos em seu conjunto ou ao estabelecimento de mecanismos de cooperação, consultas e coordenação que promovem a transparência e reduzem os custos de transação, sem necessariamente buscar a convergência regulatória.

Já no caso de países sul-americanos, como afirma Araujo (2012), o irrealismo foi um traço comum aos projetos de integração desde a década de sessenta. Desde a criação do Pacto Andino em 1969, com o estabelecimento de uma união aduaneira e a previsão de mecanismos supranacionais que iriam promover a harmonização de políticas domésticas, à assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que previa a constituição de um mercado comum para o Mercosul em quatro anos. De acordo com o Artigo 1º daquele tratado, até 31 de dezembro de 1994 os países membros teriam implementado uma tarifa externa comum, unificado suas políticas de comércio exterior, agrícola, fiscal, monetária, cambial e de capitais. Ademais, comprometiam-se a assegurar a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção.

As componentes mais ambiciosas do projeto acabaram sendo abandonadas ao longo dos anos, mas o modelo de união aduaneira cristalizou-se, embora o bloco tenha se mantido como uma união aduaneira mais que imperfeita. Mais além da manutenção do modelo, os países membros reforçaram, em 2000, a intenção de coordenar suas políticas comerciais externas, assinando a Decisão 32/00 do Conselho Mercado Comum, que determinou que os sócios devem negociar em conjunto seus acordos com terceiros países ou grupos de países.

No caso dos países andinos, o excesso de ambição também ficou patente desde o lançamento inicial do projeto de integração sub-regional em 1969, ultrapassando, particularmente no campo institucional, o irrealismo do Mercosul. A incompatibilidade dos objetivos do bloco com os diferentes projetos nacionais fizeram com que o Chile o abandonasse em 1976 e a Venezuela trinta anos depois. Os países que ficaram no bloco –Bolívia, Colômbia, Equador e Peru– seguiram por caminhos muito diversos, tendo dois deles –Colômbia e Peru– avançado na negociação de uma ampla rede de acordos comerciais com países desenvolvidos e em desenvolvimento com cobertura temática bastante ambiciosa[1].

Chile, Colômbia e Peru tenderam a replicar, nos acordos firmados recentemente entre eles, modelos já negociados bilateralmente com os Estados Unidos e a União Europeia. Esse é o caso da Aliança do Pacífico, que incorpora disciplinas com as quais os países já haviam se comprometido individualmente no âmbito de seus respectivos acordos com EUA e UE. De outro lado estão os países do Mercosul, que optaram por manter o modelo de união aduaneira entre si, mas não fizeram qualquer movimento de integração comercial relevante após a criação do bloco.

Baldwin (2014) afirma que, desde o início dos anos noventa, os países em desenvolvimento têm se mostrado interessados em fazer o *lock-in* de reformas internas relacionadas a essas novas disciplinas em acordos preferenciais de comércio, de modo a atrair as *fábricas* do Norte, uma vez que esse seria o caminho mais curto para a industrialização.

Os acordos megarregionais –em especial o Trans Pacific Partnership (TPP)– representam a etapa mais recente desse processo. O objetivo, no caso de TPP, é aprofundar as disciplinas negociadas, incluir novas disciplinas e costurar em uma única peça diversos acordos bilaterais que alguns desses países assinaram. Diante da paralisia em que se encontram –ou se encontravam até recentemente– as negociações multilaterais na OMC, muitos advogam que os megarregionais moldarão a governança do comércio internacional de agora em diante.

Nesse contexto, a principal preocupação dos países que permanecem fora das grandes iniciativas de negociações comerciais passaria a ser com os riscos da discriminação e com o seu alijamento das cadeias de valor. Ou seja, mesmo os países que decidam não participar das novas iniciativas de negociação comercial terminariam por ser forçados a adotar o padrão regulatório produzido por essas iniciativas sob pena de ficarem excluídos dos arranjos produtivos globais.

O grau em que essas preocupações mobilizam formuladores de políticas nos países em desenvolvimento depende, entre outras coisas, do tamanho de seu mercado doméstico e do grau de diversificação de suas estruturas produtivas. Nesse sentido, os BRICS tenderiam a ser menos suscetíveis aos argumentos das cadeias de valor e aos riscos de discriminação provocados pelos megarregionais que os países com mercados domésticos menores e maior grau de especialização produtiva.

Ainda que o Brasil possa resistir à *importação* das regras de comércio incorporadas na nova onda de acordos preferenciais, o desenvolvimento de cadeias de valor na América do Sul liderado por empresas brasileiras certamente seria favorecido por acordos de comércio que fornecessem o que Baldwin chamou de *doing-business assurances*. Essas garantias envolvem muito mais do que a eliminação de tarifas de importação. No comércio entre empresas que participam de processos de produção fragmentados, à importância do tratamento de barreiras não-tarifárias tradicionais, como medidas *antidumping*, procedimentos aduaneiros e regras de origem complexas, somam-se, com peso crescente, instrumentos relacionados aos standards, avaliação de conformidade, subsídios, regulações financeiras e de investimentos com implicações para o comércio, entre outros. Tão ou mais relevante, o funcionamento das cadeias demanda a prestação de serviços associados ao comércio eficientes e a baixo custo. A liberalização dos serviços é componente essencial da nova agenda.

[1] A CAN adotou, em 2004, a Decisão 598 do Conselho de Ministros, que autorizava os países a realizarem negociações bilaterais *"no caso em que não fosse possível negociar comunitariamente"*. A Decisão incluía dispositivos que preservavam os interesses do bloco, como a aplicação da cláusula de nação mais favorecida para os países do bloco que não estivessem participando do acordo. Ver Goldbaum e Luccas (2012).

4. A AGENDA DO MERCOSUL SOB AS LENTES DA AGENDA DE SUAS INSTÂNCIAS DECISÓRIAS

Em 2013 a já frágil capacidade de coordenação dos sócios do Mercosul passou a enfrentar um desafio adicional com impactos evidentes para o ambiente de negócios na região: o não cumprimento do calendário padrão de reuniões semestrais dos organismos de decisão do bloco.

A reunião de cúpula de dezembro de 2013, que deveria encerrar a presidência pró tempore da Venezuela e reincorporar o Paraguai –suspenso desde junho de 2012– ao bloco não se realizou. Foi marcada inicialmente para 12 de dezembro e remarcada duas vezes, para 17 de janeiro e 31 de março de 2014, sendo finalmente realizada sete meses depois do período habitual, no dia 29 de julho de 2014, em Caracas.

O agravamento da crise político-institucional na Venezuela e o aprofundamento da crise econômica na Argentina certamente contribuíram para que se chegasse a essa situação. Entretanto, outro motivo –mais prosaico, mas revelador dos problemas do bloco– é provavelmente o principal responsável pela situação atual: as dificuldades para uma decisão comum sobre qual dos sócios deveria assumir a próxima presidência a partir da reincorporação do Paraguai ao bloco.

Ao longo da existência do Mercosul, as empresas brasileiras foram aprendendo a lidar com o emaranhado de decisões, compromissos, acordos e regras de reduzida transparência para a sociedade. As instâncias técnicas e decisórias estavam em operação e isto garantia uma rotina administrativa no trato das questões e demandas específicas. Os recursos que a *flexibilidade* do Mercosul permitia eram empregados para acomodar divergências e prorrogar prazos na impossibilidade de chegar a acordos definitivos em meio a dificuldades conjunturais ou estruturais nos países. Mas o que se observa, desde o início de 2013, é a quase completa paralisação da capacidade de tratar dos temas econômicos da agenda do bloco.

O processo de esvaziamento da dimensão econômica, que já dominava o bloco desde meados da década passada, aprofundou-se significativamente a partir de 2012. Os principais resultados da Cúpula do Mercosul, de dezembro daquele ano, foram relacionados à adequação da Venezuela à Tarifa Externa Comum e às normas do bloco. As condições de livre comércio entre os sócios foram tratadas na esfera da Associação Latino-Americana de Livre Comércio –a ALADI– através de Acordos de Alcance Parcial entre a Venezuela e cada um dos outros três sócios, todos assinados em fins de 2012. Outro resultado da Cúpula foi o Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul.

Em 2013, acentuou-se o esvaziamento da agenda econômica do Mercosul. Nesse ano, o único tema relevante tratado pelo bloco foi o vinculado às negociações Mercosul-UE. Além dessa negociação, a agenda interna do bloco esteve voltada para questões funcionais e administrativas.

Dentre as 14 Decisões e Recomendações do Conselho Mercado Comum (CMC) –principal instância decisória do bloco– aprovadas em julho de 2013, em Montevidéu, constam orientações para tarefas conjuntas entre órgãos dependentes, criação de um mecanismo para a prestação de contas para movimentos sociais, diretrizes de trabalho para órgãos de apoio, direito de solicitar informações aos órgãos do Mercosul, designação de árbitros para o Tribunal Permanente de Revisão, designação do diretor do Instituto Social do Mercosul e regime de participação de Estados associados nos foros de bloco. Houve ainda a assinatura de Acordos Quadros entre o Mercosul e a Guiana e o Mercosul e o Suriname[2]. Não há registro, todavia, de qualquer decisão voltada para o tratamento de temas pendentes da agenda de livre comércio e da união aduaneira do bloco.

A Cúpula de julho de 2014, como se esperava, foi marcada pelo tom político das discussões. Em meio às disputas nos EUA sobre pagamentos da dívida externa argentina e à crise institucional na Venezuela, os países do bloco divulgaram cinco comunicados e cinco declarações. Os temas cobertos incluíram apoio

[2] A lista completa de Decisões e Recomendações encontra-se no BOX 1.

BOX 1

DECISÕES E RECOMENDAÇÕES APROVADAS NA XLV REUNIÃO DO CONSELHO MERCADO COMUM, REALIZADA EM JULHO DE 2013[3].

Decisões

- Tarefas conjuntas entre os órgãos da estrutura institucional do Mercosul
- Prestação social de contas no Mercosul
- Critérios para a criação de instâncias de apoio
- Direito a solicitar informação aos órgãos do Mercosul
- Participação da república bolivariana da Venezuela no fundo de agricultura familiar do Mercosul
- Participação da República Bolivariana da Venezuela no fundo de financiamento do setor educacional do Mercosul
- Rede de escritórios comerciais conjuntos do Mercosul
- Conselho de administração do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas
- Acordo quadro de associação entre o Mercosul e a República Cooperativa da Guiana
- Acordo quadro de associação entre o Mercosul e a República do Suriname
- Regime de participação dos estados associados ao Mercosul
- Atribuição da condição de estado associado do Mercosul à República Cooperativa da Guiana
- Atribuição da condição de estado associado do Mercosul à República do Suriname
- Participação do Mercosul no Sistema da Integração Centro Americana na qualidade de observador

Recomendações

- Manual de compatibilização das metodologias utilizadas para a elaboração das estatísticas de comércio exterior no âmbito do Mercosul
- Mulheres e trabalho rural assalariado
- Dia do patrimônio audiovisual do Mercosul
- Dimensões de pobreza

[3] As atas dos órgãos do Mercosul estão disponíveis na página web da Secretaria do Mercosul (www.mercosur.int) .

à Argentina na reestruturação da dívida soberana e repúdio ao modelo de negócios dos fundos hold-outs, nomeação post mortem dos ex-presidentes Hugo Chávez e Néstor Kirchner como cidadãos ilustres do Mercosul e repúdio às ameaças de rompimento da ordem democrática que teria ocorrido na Venezuela, a partir das manifestações realizadas naquele país no início do ano.

A anunciada declaração sobre os conflitos na área de Gaza, a partir da posição brasileira contrária ao avanço militar de Israel na região, não consta entre os documentos divulgados ao fim da cúpula, o que sugere dificuldades internas de consenso.

Uma declaração conjunta dos presidentes do Mercosul cria um *"Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación Económica y Comercial del Mercosur para promover la constitución de una Zona Económica Complementaria (ZEC) con ALBA-TCP, CARICOM y PETROCARIBE"* e um comunicado conjunto específico celebra a posta em marcha do Banco do Sul e ressalta a importância de cooperação com o recém criado Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS.

O Comunicado Conjunto dos presidentes, extenso documento composto de quarenta e sete parágrafos sobre os entendimentos alcançados, inclui os mais variados temas desde referências a políticas de combate à fome e à pobreza, fomento da produtividade e do desenvolvimento sustentável até à criação do Mercosul Indígena e o iminente lançamento do satélite argentino de telecomunicações Arsat 1.

Na área comercial, não se percebem resultados. O tema anunciado como demanda do governo brasileiro com apoio das organizações de representação da indústria –aceleração de cronogramas de desgravação tarifária com os países da Aliança do Pacífico– não foi sequer mencionado nos registros da Cúpula.

Por último, o parágrafo quarenta e cinco do mencionado Comunicado registra *"satisfacción por el acuerdo alcanzado en la preparación de una oferta común de acceso al mercado del Mercosur, y la expectativa de que, una vez que la Unión Europea concluya las consultas necesarias para la presentación de su oferta de acceso a mercados, se fije fecha para el intercambio de las respectivas propuestas, paso necesario para continuar avanzando en el proceso negociador."*

O *timing* para o intercâmbio de ofertas parece perdido com as mudanças ocorridas nas instituições europeias, recesso de verão na Europa e processo eleitoral no Brasil. Contudo, como até então havia dúvida sobre a capacidade do bloco em chegar a uma oferta comum, essa referência ajuda para o acompanhamento do processo cujo novo passo caberá aos europeus.

As Decisões da Cúpula não foram divulgadas até a conclusão desse artigo. Sabe-se apenas, a partir do Comunicado Conjunto dos presidentes, que foi aprovada a Decisão 17/14 criando uma instância de discussão sobre privacidade e segurança da informação e infraestrutura tecnológica do Mercosul. Outras Decisões devem ter sido aprovadas, mas tudo indica que prosseguem os acertos finais depois de concluída a Cúpula.

4.1 A agenda da Comissão de Comércio do Mercosul: administração operacional

As reuniões da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), instância em que é tratada a maioria dos temas operacionais de comércio e para onde são encaminhadas consultas dos membros sobre a aplicação das regras comerciais aprovadas e em vigência, fornecem uma radiografia da realidade operacional do Mercosul. Ali são discutidos os pleitos da área de livre comércio e os ajustes pontuais da união aduaneira. No primeiro semestre de 2013, foram realizadas cinco reuniões em Montevidéu, sob a presidência uruguaia: quatro reuniões ordinárias e uma extraordinária. Em julho de 2013, a Venezuela assumiu a presidência pro tempore do Mercosul, tendo realizado uma única reunião da CCM, em Montevidéu. Em março, junho e julho às vésperas da Cúpula de 2014 realizaram-se mais três reuniões do órgão, duas ordinárias e a última extraordinária.

A análise das atas das oito últimas reuniões da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é ilustrativa das questões que dominam as preocupações e interesses dos países membros. O *Quadro 1* resume os principais temas tratados e o encaminhamento dado aos mesmos.

A absoluta dominância dos temas relacionados à administração das exceções da Tarifa Externa Comum (TEC) na agenda da CCM salta aos olhos. Para além dos regimes de exceção da TEC de caráter mais abrangente –regime especial para bens de capital (BK) e bens de informática e telecomunicações (BITs), lista de exceção à TEC (LETEC), entre outros– há três mecanismos de ajustes pontuais dos níveis tarifários que estão sob administração rotineira da CCM e que têm dominado as atenções do órgão: *(i)* revisão da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e definição de novos níveis tarifários e ajustes de descrição de mercadorias; *(ii)* redução temporária de tarifas de importação por razões de desabastecimento e sujeitas a limites quantitativos e *(iii)* ações pontuais de elevação transitória de tarifas por motivo de desequilíbrio comercial decorrente da conjuntura econômica internacional.

QUADRO 1

Principais temas tratados no âmbito da Comissão de Comércio em suas reuniões de 2013 e 1º trimestre de 2014

Temas	Normativa do Mercosul	Prazos
Declaração Jurada Antecipada de Importação (DJAI) e Declaração Jurada Antecipada de Serviços (DJAS) Medidas adotadas pela Argentina para a administração de importações sem isenção para os sócios.	Dec. CMC[4] 22/00 Relançamento do Mercosul – Acesso a mercados – compromisso de não adoção de medidas restritivas ao comércio intrabloco. Dec. CMC 57/00 Dec. CMC 26/03 Programa de Trabalho 2004/06 - mandato para criação de mecanismo para livre circulação intrazona para bens de indiscutível produção regional, destinando o tratamento do tema à CCM. As medidas unilaterais que afetam o comércio passaram a ter novo lócus de tratamento: as Comissões Bilaterais de Comércio.	As atas da CCM[5] registram o tema na categoria Outros, sem qualquer prazo ou encaminhamento. Há somente o registro de que o tema continua na agenda da CCM. O Brasil vem dialogando bilateralmente com a Argentina acenando com a possibilidade de criação de mecanismo especial de financiamento das importações argentinas de produtos brasileiros.
Regime de Origem *Acumulação de origem* com os países andinos: os sócios do Mercosul devem aprovar a atualização de listas, por país, de produtos que possam cumprir com esse princípio no comércio, ao amparo do ACE 59 da ALADI. Adequação dos requisitos específicos de origem às modificações na NCM e outras alterações no Regime de Origem do Mercosul.	Res. GMC[6] 37/04 e Dec. CMC 41/03 A Ata 01/14 da CCM registra que as delegações da Argentina, Brasil e Uruguai reiteraram a importância de que a delegação da Venezuela aprove a atualização dessas listas. Dec. CMC 01/09 autoriza a CCM a modificar o Regime de Origem por meio de Diretrizes. Res. GMC 24/12 e 26/12 Diretriz CCM 41/11	O tema continua sendo mantido na agenda da CCM durante esse período. Esse é um trabalho de rotina, mas os projetos de Diretrizes da CCM para os ajustes vêm enfrentando consultas internas demoradas.

>>

[4] CMC: Conselho do Mercado Comum
[5]CCM: Comissão de Comércio do Mercosul
[6]GMC: Grupo Mercado Comum

QUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Temas	Normativa do Mercosul	Prazos
Reduções no âmbito tarifário por razões de abastecimento Essas ações são reduções da TEC por prazo determinado e sujeitas a limites quantitativos, por dificuldades de abastecimento normal e fluido de produtos no Mercosul. Ata 01/13 da CCM – 27 pedidos do Brasil com 4 aprovados. Ata 02/13 da CCM – 30 pedidos com 9 aprovados. Ata 03/13 da CCM – 20 pedidos pendentes (o Brasil retirou 1 pedido por falta de resposta da Venezuela e o incluiu na sua lista de exceção da TEC). Ata 01/13 Reunião Extraordinária – 20 pedidos do Brasil com 6 aprovados. Ata 04/13 da CCM – 25 pedidos do Brasil com 5 aprovados. Ata 01/14 da CCM – 33 pedidos do Brasil com 7 aprovados. Ata 02/14 da CCM – 30 pedidos do Brasil com 10 aprovados. Ata 01/14 Reunião Extraordinária – 20 pedidos do Brasil com 5 aprovados.	Esse mecanismo foi criado pela Res.69/96 e deveria observar o limite de 20 reduções de tarifas, por semestre, para cada país. A Res. GMC 08/08 amplia o total de produtos que podem merecer esse tratamento para 45 códigos tarifários, por país, sendo 15 decorrentes de desequilíbrios entre ofertas e demandas e os demais enquadrados em situações específicas. A Res. 08/08 manteve a orientação anterior sobre as respostas da CCM. Essas deverão ser dadas na reunião seguinte àquela em que forem apresentados os pedidos (art. 13). Na Reunião da CCM de junho de 2014, o Brasil apresentou proposta de revisão da Resolução para limitar em 90 dias aa aprovação dos pedidos de redução tarifária por razões de desabastecimento apresentados àquele fórum.	O mecanismo, inicialmente transitório, passou a ser permanente na esfera da CCM. A grande maioria de pedidos é do Brasil, cujos pleitos costumam permanecer em consulta na Argentina e/ou na Venezuela durante longo tempo.
Revisão de NCM e avaliação de novos níveis tarifários para a TEC e ajustes de descrição das mercadorias.	O número de alterações aprovadas tem diminuído ano a ano, enquanto aumenta ao número de demandas pendentes de solução.	Esse é um trabalho de rotina que vem registrando demoras nos últimos anos.
Ações pontuais de elevação transitória da TEC por motivo de desequilíbrio comercial, decorrente da conjuntura econômica internacional. Em 2012, o Brasil colocou em vigor uma lista de elevações de tarifas para 100 produtos por doze meses, entre eles insumos para a indústria (Resolução CAMEX 70 de 28/09/2012). A CAMEX abriu consulta pública através da Resolução CAMEX nº 12 de 07/02/2013 para uma lista de elevações transitórias da TEC por razões de desequilíbrios comerciais para 200 produtos, conforme autorizado pela Dec. 25/12. Os resultados dessa consulta não foram implementados e, no momento, o Brasil não está utilizando o mecanismo.	Dec. CMC 39/11 – autorizava essa elevação para 100 códigos tarifários, por um período de doze meses. A Dec. CMC 25/12 – ampliou a autorização de elevação de tarifas para 200 códigos tarifários. Essa Dec. não foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Diretriz CCM 01/13 de março de 2013 – aprovou lista de 100 produtos argentinos para elevação de tarifa por motivo de desequilíbrio comercial. Como o prazo de doze meses expirou, a Diretriz CCM 08/14 de março de 2014 – aprovou nova lista de 100 produtos argentinos para elevação de tarifa a partir de 22.01.2014.	A Dec.25/12 determina a vigência do mecanismo até 31 de dezembro de 2014.

A existência de um mecanismo de revisão da NCM e de adequação pontual da TEC é natural em uma união aduaneira que precisa adequar-se à evolução do contexto econômico, como também parece razoável contar com um instrumento de redução pontual e unilateral de tarifas para lidar com problemas de desabastecimento em algumas das economias do bloco. Já a permissão para que os sócios adotem, individualmente, extensas listas de produtos com elevação da TEC por motivo de desequilíbrio comercial *decorrente da conjuntura econômica internacional* parece mais esdrúxula em um contexto de união aduaneira.

O que chama a atenção, quando se analisa a dinâmica recente dos pleitos dos países relacionados aos diferentes instrumentos de exceção à TEC, é que desde o início de 2013 o Brasil vem recorrendo intensamente ao mecanismo de redução de tarifas por razões de desabastecimento. Note-se que uma ineficiência gerada pelo uso intensivo desse instrumento é a gradual reintrodução de quotas na estrutura de proteção brasileira. Esse mecanismo de proteção, que tantas distorções causa à administração do comércio, havia sido banido do menu de políticas comerciais brasileiras com a reforma comercial adotada no país no início da década de noventa.

A análise dos pleitos apresentados pelo Brasil à CCM sugere que esse expediente vem sendo usado muito mais para reduzir os custos de produção das empresas –na maioria dos casos com a importação de produtos intermediários– do que para lidar com problemas de desabastecimento típicos de produtos com produção sazonal ou que possam sofrer problemas ocasionais de oferta. No entanto, apenas reduzido número de pleitos, entre os diversos apresentados pelo Brasil, tem sido aprovado pelos sócios, resultando em custos para as empresas importadoras desses produtos que poderiam ser evitados se o governo brasileiro pudesse reduzir unilateralmente as alíquotas do imposto de importação.

O principal aspecto a ressaltar aqui é que, ao abster-se de renovar a lista de produtos com elevação de tarifas por razões de desequilíbrio comercial, que havia implementado em 2012, e deixar de usar a possibilidade de adotar uma lista ampliada em 2013, além de recorrer crescentemente ao mecanismo de redução de tarifas por razões de desabastecimento, o governo brasileiro dá mostras de que começa a reconhecer os efeitos negativos das pressões inflacionárias e sobre custos advindas da estrutura da TEC.

Como os pleitos do Brasil em geral refletem demandas das empresas, tudo indica que também o setor privado brasileiro começa a dar-se conta dos problemas de competitividade causados pela atual estrutura de proteção do bloco. Isso não significa que haja consenso no setor empresarial brasileiro quanto à conveniência de uma reforma para redução de tarifas de importação, mas sugere que há crescente percepção quanto à inadequação da TEC às necessidades do processo produtivo em um contexto internacional de crescente fragmentação da produção.

Se, no período recente, os pleitos do Brasil vão na direção da redução de tarifas, os da Argentina vão em direção oposta, como se pode notar pelas listas de produtos com elevação de tarifas aprovadas pela CCM no último ano e no início de 2014. Portanto, os dois principais protagonistas de Mercosul mostram que a TEC, para muitos produtos, já não atende a seus interesses individuais.

Dentre os temas descritos no *Quadro 1,* dois se referem a aspectos da área de livre comércio do Mercosul. O primeiro é relativo à introdução de nova e importante barreira à livre circulação de bens e serviços no bloco: a exigência de declarações antecipadas de importação (DJAI e DJAS) no comércio intrabloco. Essa é mais uma barreira não tarifária ao comércio entre os sócios que distancia o projeto de uma área de livre comércio, na contramão do que se observa nos acordos preferenciais em outras regiões do mundo.

Outro tema da pauta da CCM é o regime de origem. Esse é um instrumento inerente aos acordos preferenciais com elevado poder para causar desvios de comércio, com impactos importantes sobre o funcionamento das cadeias de valor. A rigor, um dos benefícios do modelo de união aduaneira deveria ser a possibilidade de prescindir de um regime de origem para o comércio intrabloco. Entretanto, dado o elevado grau de imperfeição da união aduaneira do Mercosul, a comprovação de origem ainda é demandada nas transações comerciais entre os sócios.

Tanto a acumulação de origem com outros países sul-americanos com os quais o Brasil tem acordos preferenciais quanto a adequação dos requisitos específicos às modificações da NCM são questões que influenciam o comércio do país com a região. O *Quadro 1* mostra que as decisões nessa área temática têm sido lentas, impactando negativamente as operações das empresas.

A análise da agenda da CCM sugere que o órgão tem se dedicado muito mais aos temas da união aduaneira do que ao tratamento das questões do livre comércio. E, em relação aos temas da união aduaneira, as iniciativas vão muito mais no sentido da *desconstrução* do que da consolidação da Tarifa Externa Comum.

4.2 A agenda inconclusa do Mercosul: temas antigos que permanecem em compasso de espera

O *Quadro 2* apresenta uma seleção de temas que costumavam frequentar a agenda das instâncias decisórias do Mercosul antes do processo e esvaziamento que o bloco vem enfrentando desde 2012.

O primeiro tema incluído no quadro refere-se ao tratamento de livre comércio para o setor automotivo. Este é o setor em que o processo de integração produtiva parece ter ido mais longe no Mercosul. Além disso, esse setor responde atualmente por mais de metade dos fluxos de comércio entre Brasil e Argentina. A integração produtiva é facilitada pelas características de organização do setor – número limitado de grandes firmas transnacionais atuando e organizando a distribuição da produção entre os dois sócios principais do bloco. A alíquota da TEC originalmente prevista para o setor era de 20%, mas entendimentos entre Brasil e Argentina a elevaram para 35%.

QUADRO 2

Temas relevantes do bloco com decisões em espera nas principais instâncias decisórias do bloco

Temas	Normativa do Mercosul	Prazos
Política Automotiva Comum (PAC) A PAC vem sendo negociada há muitos anos. A primeira versão do Acordo sobre a Política Automotiva do Mercosul foi aprovada pela Dec. 70/00. O 30º Protocolo Adicional ao ACE 14 da ALADI colocou em vigor o "Acordo sobre Política Automotiva Comum entre Brasil e Argentina". Esse Protocolo, de dezembro de 2000, já definia tarifa para terceiros de 35% para automóveis e regime de livre comércio entre os dois países a partir de janeiro de 2006.	Dec. CMC56/10 - A proposta de uma PAC deveria estar concluída no segundo semestre de 2012. Na esfera Brasil-Argentina, foi assinado o 38º Protocolo Adicional ao ACE 14 da ALADI, em junho de 2008 com vigência até 30 de junho de 2014. Um novo regime de *flex* foi acordado nesta ocasião para uso até junho de 2013, estabelecendo uma proporção de 1 dólar exportado pela Argentina contra 1,95 por parte do Brasil. Sem respaldo do governo brasileiro, o governo argentino assinou, no segundo semestre de 2013, acordos diretos com as empresas estabelecendo um regime de *flex* que perseguia o equilíbrio do intercâmbio comercial no setor.	Segundo o ACE 14, o prazo para entrada em vigor da PAC era 1º de julho de 2013. Durante o segundo semestre de 2013 e o primeiro de 2014, o governo brasileiro veio tentando acertar um acordo Brasil-Argentina para financiamento das importações argentinas do Brasil. O principal alvo era o setor automotivo.

>>

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Temas	Normativa do Mercosul	Prazos
Essas condições vieram sendo alteradas no tempo, com a introdução do regime de *flex* -mecanismo de controle das trocas bilaterais com preferência de 100%- e a prorrogação do prazo para o livre comércio dentro do bloco. Também se verificou dificuldade crescente, por parte dos dois maiores sócios, em rever a TEC de 35% para os automóveis de fora da região, no sentido de adequá-la ao nível original previsto para o setor de 20%.	Em junho de 2014, foi assinado o 40º Protocolo Adicional ao ACE 14 prorrogando o 38º Protocolo até 30 de junho de 2015 e criando um prazo para a negociação de um novo acordo. A principal modificação em termos de regras diz respeito à redução do Flex para o Brasil que passou de 1,95 para 1,5, até o fim de junho de 2015.	Havia o propósito de tratar simultaneamente das duas questões: financiamento e regime automotivo bilateral. O 40º Protocolo Adicional ao ACE 14, assinado em junho, prorrogou mais uma vez a data para a entrada em vigor do livre comércio entre os dois países. A data de vigência do novo flex coincide com a data definida para a entrada em vigor de um novo acordo.
TEC - Tecidos (26%), confecções e calçados (35%) Esses novos níveis devem vigorar até que seja realizada uma avaliação geral da TEC nesses segmentos. Uruguai e Paraguai podem manter tarifas nacionais sobre tecidos e confecções até que o tratamento geral seja revisto.	Dec. CMC 37/07 - última reunião do CMC de 2010 Dec. CMC 32/10 - prorrogação de prazo para a avaliação dos níveis adequados da TEC.	O prazo definido pela Dec. 32/10 para o tema era a última reunião ordinária do CMC de 2013, que não se realizou.
TEC - Brinquedos Os países foram autorizados a adotar tarifas distintas da TEC até o nível consolidado na OMC até que seja avaliado um programa de integração produtiva no setor.	Dec. CMC 60/10 - 31 de dezembro de 2011 Dec. CMC 37/11 - 31 de dezembro de 2012 Dec. CMC 37/12 - nova prorrogação de prazo.	Dezembro de 2014.
Regulamentação do Código Aduaneiro do Mercosul com tratamento prioritário dos seguintes temas: Controle no ingresso da mercadoria, Declaração de mercadoria, Admissão temporária para aperfeiçoamento ativo e restituição de tributos, Controle na saída mercadoria (controle sobre mercadorias, meios de transporte e unidades de carga), Tráfico fronteiriço e Circulação intrazona, entre outros.	Dec. CMC 27/10 - Código Aduaneiro do Mercosul Dec. CMC 34/11 - Diversos dispositivos do CAM requerem normas internas comuns.	Última reunião do GMC em 2013, que não se realizou.
Revisão da TEC - proposta de revisão de consistência e dispersão, com exceção de BK e BITs	Dec. CMC 56/10	Proposta a ser apresentada na última reunião do GMC, em 2014.

>>

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Temas	Normativa do Mercosul	Prazos
Novo regime comum para BK e BIT (regime geral de bens produzidos no Mercosul). Esse tema está na agenda do bloco desde 2000, com a aprovação da Dec. 27/00.	Dec. CMC 56/10 - Proposta de revisão da TEC para BK no primeiro semestre de 2012, para entrada em vigor em janeiro de 2013; - Proposta de revisão da TEC para BITs no primeiro semestre de 2013, para entrada em vigor em janeiro de 2014.	TEC para BK – janeiro de 2013 TEC para BITs – janeiro de 2014.
Regime comum de BK e sistemas integrados não produzidos no Mercosul e limite para uso de regimes nacionais	Dec. CMC 56/10 e Dec.57/10 - Regimes nacionais até 31 de dezembro de 2012; - Regime Comum - 1º de janeiro de 2013 (Br e Ar) e 1º de janeiro de 2015 (Py e Uy) Dec. CMC 65/12 – prorrogação de prazos	Regimes Nacionais - até 31 de dezembro de 2013; Regime Comum - 1º de janeiro de 2014 (Br e Ar); e Regime Comum - 1º de janeiro de 2018 (demais sócios).
Regime comum de BITs não produzidos no Mercosul	Dec. CMC 56/10 - Proposta de regime comum – primeiro semestre de 2014 - Uso de alíquotas distintas da TEC (inclusive zero) - 31 de dezembro de 2015 (Ar e Br) - 31 de dezembro de 2018 (Uruguai) - 31 de dezembro de 2019 (Paraguai)	Entrada em vigor do novo regime para BITs - 1º de janeiro de 2016.
Admissão temporária e *draw-back* - autorização de usos de regimes nacionais no comércio intrazona	Dec. CMC 56/10 – Proposta de harmonização de regimes nacionais a ser avaliada na última reunião do GMC em 2012. Manutenção do uso de regimes nacionais.	31 de dezembro de 2016.
Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul O Protocolo foi, inicialmente, assinado em 2004, mas não chegou a entrar em vigor. O seu retorno à mesa de negociação foi decorrente das divergências sobre o âmbito de aplicação e, também, da necessidade de revisão à luz das modificações das legislações domésticas sobre a questão, em particular a nova política brasileira definida em 2010.	Dec. CMC 27/04 aprovou a primeira versão do Protocolo. A Dec. CMC 23/06 adaptou o Protocolo às normas do bloco. Dec. CMC 23/10 determinou a realização da revisão do Protocolo até dezembro de 2010. Dec. CMC 09/11 – prorrogação de prazo	Dezembro de 2011 (XLII Reunião Ordinária do CMC).

Nota: o levantamento feito no quadro acima não é exaustivo dos temas pendentes do bloco, mas reúne temas relevantes para o modelo de integração e que vêm tendo decisões definitivas prorrogadas sucessivamente e continuam à espera de solução definitiva. Não foram incluídos nesse levantamento temas como a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira, defesa comercial, etc.

A questão essencial que domina as negociações nesse tema, todavia, está relacionada ao comércio administrado dentro do bloco. Automóveis e açúcar são os únicos setores que permanecem como exceção ao livre comércio no bloco. As dificuldades aqui têm origem nas preocupações argentinas com o desequilíbrio dos fluxos comerciais que poderia aflorar caso o comércio preferencial não fosse administrado. Como mostra o quadro, a vigência do livre comércio nesse setor ainda não está visível no horizonte.

Para além da questão do setor automotivo, a grande maioria dos demais temas apresentados no Quadro 2 refere-se a regimes de exceção à TEC: esses regimes incluem setores inteiros como tecidos e confecções; calçados; brinquedos; bens de capital (BK); e bens de informática e telecomunicações (BITs). No caso destes dois últimos, há questões para serem resolvidas no que se refere a bens produzidos no bloco e a bens não produzidos. A ausência de um regime para bens (BK e BITs) não produzidos tem levado à criação de uma infinidade de ex-tarifários pelo governo brasileiro, acarretando em processos burocráticos, custosos e pouco transparentes, que impõem custos e perda de eficiência nas operações de produção e investimentos das firmas.

Enquanto isso, questões essenciais para as operações de comércio exterior, como as envolvidas no Código Aduaneiro Comum do Mercosul, continuam à espera de solução definitiva. Ao contrário, como se viu anteriormente, os países vêm adotando novas barreiras administrativas ao comércio intrabloco. O Mercosul não dispõe de um acordo de proteção de investimentos entre os membros; está muito longe de contar com acordos de normas e regulamentos técnicos e de certificação que efetivamente eliminem as barreiras técnicas ao comércio causadas pelos diferentes regimes nacionais; não conseguiu implementar um acordo de liberalização de compras governamentais nem em um regime de propriedade intelectual que dê segurança à transferência de *know-how* necessária ao processo de fragmentação da produção.

5. É HORA DE REVER O MODELO?

Atribuindo o fracasso nas negociações externas do Mercosul às divergências de interesses e de estratégias de inserção internacional entre os países membros, muitos formadores de opinião no Brasil vêm advogando o abandono do modelo de união aduaneira e o *retrocesso* a uma área de livre comércio. Esse movimento liberaria os países membros do bloco para negociar acordos comerciais com terceiros países de forma independente.

Ainda que as divergências de interesses e estratégias dos sócios do Mercosul sejam inegáveis, não parece correto atribuir apenas a essa dificuldade a responsabilidade pela ausência de progressos na conclusão de acordos comerciais relevantes para o Brasil. A política comercial adotada pelo país nos últimos dez anos não tem sido compatível com um projeto voltado para aumentar sua inserção internacional nem mesmo para a assinatura de acordos de liberalização comercial.

Portanto, a defesa da necessidade de acabar com a união aduaneira para permitir que o país avance em acordos comerciais com terceiros países ou blocos de países parece frágil. Além disso, o abandono da união aduaneira não é condição sine qua non para que os países avancem em acordos preferenciais bilaterais extra-zona. Formalmente, bastaria revogar a Decisão 32/00 do CMC, liberando o caminho para negociações bilaterais, como fez a Comunidade Andina de Nações em 2004.

A rigor, não é o que se espera de uma união aduaneira, uma vez que acordos bilaterais perfuram a tarifa externa comum. Mas sendo a TEC do Mercosul tão imperfeita e perfurada, esse rigor parece desnecessário. Há, além disso, experiências internacionais de uniões aduaneiras que não requerem negociações externas comuns: é o caso da que existe entre a União Europeia e a Turquia. Ademais, mesmo no âmbito do Mercosul já existem acordos de livre comércio em vigência que não envolvem todos os países membros do bloco, como é o caso do acordo comercial entre o Uruguai e o México.

Entretanto, uma avaliação cuidadosa do que tem sido a agenda de integração no período recente revela que há outras motivações mais importantes para repensar o modelo de união aduaneira do Mercosul. Em primeiro lugar, os temas da união aduaneira têm ocupado espaço desproporcional na agenda dos órgãos decisórios. Além de consumir energia e atenção, os esforços estão direcionados para a administração de exceções crescentes ao invés de se dedicarem à construção e consolidação da união aduaneira. Essa dinâmica sugere que a TEC é crescentemente incompatível com as prioridades e as estratégias nacionais dos sócios.

Para as empresas brasileiras, a manutenção da TEC tem representado, em muitos casos, custos adicionais e desnecessários. Essa conclusão é estimulada pela análise do grande número de pedidos de redução tarifária por razões de desabastecimento apresentados pelo governo brasileiro à CCM. Essa questão transparece também nas infindáveis listas de extarifários que as autoridades brasileiras vêm criando como forma de reduzir os custos de importações de bens de capital não produzidos no bloco.

A tarefa inconclusa de promover uma ampla revisão da TEC para eliminar suas inconsistências tende a ficar estacionada nos órgãos decisórios do Mercosul à espera de uma configuração de conjunturas econômicas nos países membros que seja propícia a esse exercício. Nada indica que essa configuração vá materializar-se nos próximos anos. Portanto, parece ser chegada a hora de liberar os países para promover reformas unilaterais que permitam a adoção de estruturas de proteção mais adequadas a seus objetivos nacionais de política econômica e de inserção internacional.

Esse movimento não deveria ser visto como *retrocesso*. Ele deveria se dar em troca de um compromisso firme dos países de avançar numa agenda abrangente de livre comércio. Esta é tão ou mais exigente que a agenda da união aduaneira. Entretanto, ela é essencial para que os sócios do Mercosul possam, de fato, fazer progressos mais consistentes de inserção no comércio internacional e, principalmente, de criação de cadeias de valor no âmbito regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo Jr., J. T. (2012). *Os atuais estilos de inserção regional do Brasil e da China.* Breves No. 65. Série Breves CINDES. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

Baldwin, R. (2012). *WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade*. Policy Insight No. 64. CEPR. Dezembro, 2012.

Baldwin, R. (2014). *Trade and Flag: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System*. IISS Conference. 6-8 April, 2014.

Curran, L. e Zignago, S. (2012). *EU enlargement and the evolution of European production networks.* Research in International Business and Finance. Volume 26, Issue 2, Maio 2012.

Estevadeordal, A.; Blyde, J. e Suominen, K. (2013). *As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais.* Revista Brasileira de Comércio Exterior, FUNCEX, Ano XXVII, No. 115. Abril-Junho 2013.

Goldbaum, S. e Luccas, V. (2012). *Comunidade Andina de Nações.* Textos para Discussão 309. Escola da Economia de São Paulo. FGV – EESP. Abril de 2012.

OECD (2013). *Trade policy implications of global value chains: contribution to the report on global value chains.* TAD/TC/WP(2012)31/FINAL. 18-Apr-2013, OECD.

UNCTAD (2013). *Global Supply Chains: trade and economic policies for developing countries.* Policy Issues in International Trade and Commodities. Study Series No. 55.

Futuro do Mercosul

RUBENS BARBOSA
Embaixador, ex-coordenador nacional do Mercosul (2000-2004) e atualmente presidente do Conselho de Comercio Exterior da Fiesp

O Tratado Assunção que criou o Mercosul, em seu artigo 1, prevê a liberalização completa do comércio entre os países membros, com o objetivo de se chegar a um mercado comum, tal como expressamente acordado pelos países membros. Levando em conta seu objetivo inicial, o Mercosul, considerado prioritário na política externa do Governo Lula/Dilma, está seriamente abalado e sem perspectiva.

O Mercosul, como um instrumento de abertura de mercado, foi um dos projetos que mais sofreu com a partidarização da política externa nos últimos doze anos. A retórica e as decisões político/ideológicas passaram a prevalecer sobre a realidade econômica. Esqueceu-se que o Mercosul não é uma união de governos, mas de Estados. Prevaleceram as agendas nacionais sobre a agenda da integração regional.

A visão externa politicamente distorcida nos governos Lula e Dilma fez com que o objetivo de abertura comercial fosse perdido, com nítido retrocesso em todas as áreas, e com que o Mercosul se transformasse e ganhasse uma dimensão social e cidadã, no jargão hoje dominante.

Além da perda do sentido econômico-comercial original, ganhou força a visão bolivariana de que o Mercosul deveria ser um bastião antiamericano, em torno do qual todos os países da região se reuniriam para lutar contra as investidas do *Império* na América Latina. Confrontados com a implosão da Alca, promovida pelos dirigentes do Brasil, da Argentina e da Venezuela, coligados na Cúpula das Américas, em Mar del Plata (novembro de 2005), os demais países preferiram continuar buscando acesso ao mercado norte-americano, e passaram a negociar acordos comerciais diretamente com os Estados Unidos da América. Só não fizeram isso os países do Mercosul e os bolivarianos.

Mesmo reconhecendo seu impacto limitado para a estrutura produtiva nacional, sua relativa desimportância tecnológica e sua quase marginalidade para as necessidades brasileiras de modernização produtiva, o processo de integração sub-regional é um ganho político e econômico para o Brasil, por sua relevância no plano estratégico-diplomático.

Deve-se distinguir o Mercosul institucional do Mercosul comercial. A crise está no descumprimento das disposições do Tratado de Assunção. Não se consegue cumprir os compromissos de harmonização indispensáveis para alcançar o estágio de união aduaneira em face das inúmeras perfurações da Tarifa Externa Comum, pela sua dupla cobrança, pela indefinição do território aduaneiro, desarmonia nos códigos aduaneiros, enquanto não entra em vigência o Código Aduaneiro do Mercosul já aprovado e que deveria substituir os códigos nacionais, forte inadimplência na internalização de medidas comuns, para citar apenas os mais importantes. Existe ainda um excesso de permissividade no desrespeito à regras estabelecidas de abertura de mercado, com a desculpa de acomodar assimetrias econômicas e amenizar as dificuldades conjunturais e ao não se aplicar o mecanismo de solução de controvérsias. As medidas restritivas ilegais da Argentina, barreiras protecionistas de nosso sócio, resultaram na redução de 20% de nossas exportações para aquele mercado em 2013 e a possível perda de US$ 2 bilhões em 2014, sobretudo de produ-

tos industriais, segundo se projeta. A situação está tão grave que a reunião presidencial semestral do Mercosul de dezembro de 2013 não se realizou, pela primeira vez em vinte anos e não tem data marcada para o encontro deste semestre, a fim de examinar temas importantes, como as negociações com a União Europeia.

É certo que o comércio entre os países membros cresceu acompanhando a grande expansão das exportações brasileiras aproveitando o incremento do comércio global. Esse crescimento, contudo, se deu em todas as direções e mais pelo dinamismo do setor privado do que por ações do governo, aliás, ocorreu a despeito e apesar do Mercosul.

Hoje por questões políticas e ideológicas, o Mercosul tem sido um impedimento para a inserção externa do Brasil e dos outros países membros. A motivação política dos governos e a incapacidade de competir pela inexistência de inovação tecnológica fizeram com que as regras passassem a ser desrespeitadas e medidas protecionistas prevalecessem sem qualquer punição para os países infratores.

O Mercosul representa hoje apenas 8,6% do intercâmbio total do Brasil, depois de ter representado quase 16% do comércio exterior total. O bloco está se tornando cada vez menos importante para nossas exportações, mesmo para os produtos manufaturados que estão perdendo mercado na região pela redução da competitividade da economia brasileira, por restrições protecionistas e pela crescente competição da China.

A insegurança jurídica, a inclusão, patrocinada pelo Brasil por motivação política, da Venezuela, da Bolívia e proximamente do Equador, a falta de apoio para a defesa dos interesses setoriais e a dificuldade para integrar as empresas nas cadeias produtivas de valor agregado, tornaram o Mercosul, no momento atual, menos atraente para o Brasil.

O protecionismo ilegal e defensivo gera uma atitude introvertida contrária aos interesses do Brasil. O resultado foi um crescente isolamento do Brasil e do Mercosul das novas formas de comércio –cadeias produtivas globais, que representam hoje 56% do comércio global- e das negociações de acordos de livre comércio bilaterais e de mega-acordos regionais.

O Brasil, nos últimos 12 anos, colocou todas as suas fichas nas negociações multilaterais da Rodada Doha, no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Essa estratégia se provou equivocada, pois não houve recurso ao minilateralismo (isto é, aos acordos de livre comércio) como fizeram todos os outros países. Nesse período, o Brasil e o Mercosul concluiram negociação com apenas três países: Israel, Egito e Autoridade Palestina.

O Brasil e os países do Mercosul –grande produtores de produtos agrícolas– sofrerão um impacto adicional com os mega acordos regionais, como o dos EUA com a Europa. O mercado europeu absorve grande parte desses produtos, mesmo com medidas protecionistas e subsídios ilegais. A partir do momento em que o bloco transatlântico passar a existir nossos países terão de enfrentar a concorrência –com preferências negativas– da principal potência exportadora agrícola do mundo, os EUA.

A Aliança do Pacífico (AP), integrada por México, Colômbia, Peru e Chile, decidiu dar prioridade `as negociações fora da região. Os quatro países tem acordos de livre comércio com os EUA e com a União Europeia, além de outros países asiáticos, como a China e a Coréia. Do ponto de vista comercial, essa decisão terá pouco impacto inicial sobre o Brasil e os países do Mercosul. A médio e longo prazo, contudo, levando em contas que o Brasil concede tarifa zero, aos produtos exportados pela Aliança a nosso mercado, se medidas defensivas, como regras de origem mais rígidas, não forem tomadas, os países membros poderão transformar-se em plataformas de exportação, com triangulação de produtos chineses e de outros asiáticos e dos EUA, para o Brasil. A solução, portanto, não seria minimizar os efeitos da AP ou restringir suas exportações e sim participar do processo.

A negociação com a União Europeia –a única em curso no Mercosul– poderá tirar o Brasil do isolamento e permitir que haja uma aproximação com um grande bloco comercial. Se as negociações com a Comissão Europeia não avançarem, por questões ideológicas (Venezuela) ou protecionistas (Argentina), não restará alternativa ao Brasil, no âmbito do Mercosul, senão fazer um acordo com a União Europeia, mesmo que seja em velocidades diferentes e com listas distintas de produtos, para resguardar nossos interesses. A resolução 32/00 deve ser flexilizada para permitir que os países que queiram possam avançar negociações comerciais com terceiros países. O Mercosul poderá ser hipoteticamente revigorado com a negociação com a UE de um acordo de livre comércio.

A Venezuela, ignorando a crise atual do Mercosul, retoricamente, conclamou os países membros a buscar uma coesão e integração mais forte para a criação de uma *nova economia* na região. Foi proposta a assinatura de acordo para criação de uma zona de desenvolvimento econômico compartilhado na América Latina integrado pelo Mercosul, pela Aliança Bolivariana dos Povos da América (ALBA), pela Petrocaribe e pelo Caricom. Cabe registrar que a ALBA propriamente não existe como zona de livre comércio ou como qualquer outra realidade econômica.

A proposta contou com o apoio do Brasil e foi tratado pelos países membros, na companhia da Bolívia em processo de adesão ao Mercosul, no mesmo nível do acordo com a União Europeia. Essa nova iniciativa – de caráter mais politico do que econômico, não se sabe exatamente o que significa pois nunca foi discutida publicamente– desvia a atenção dos negociadores brasileiros dos principais temas de interesse do país no momento, como os entendimentos com a União Europeia e as discussões sobre a Rodada de Doha no âmbito da OMC.

Os que defendem a prioridade para o Mercosul que trata de temas políticos e sociais acham que há muito pouco espaço para fazer avançar mais a área de livre comércio regional, em grande medida, já estabelecida, e de que o comércio não deverá mais ser o vetor da sustentação do avanço da integração sul-americana, como se avanço houvesse. A afirmação não é apenas equivocada no plano das possibilidades comerciais ainda não exploradas, mas é sobretudo contrária aos fatos e evidências mais elementares que se conhecem sobre o cenário comercial atual na região. Esse equívoco ignora que hoje ainda há um grande trabalho a ser feito para o Brasil aprofundar os acordos comerciais na região, tornando-os mais equilibrados do ponto de vista brasileiro.

Não é verdade, assim, que a área de livre comércio na região esteja praticamente completada. Os acordos comerciais bilaterais do Brasil com todos os vizinhos sul-americanos estão negociados no âmbito da ALADI. Nesses acordos, enquanto o Brasil concede 100% de margem de preferência a todos os países da região, hoje, 2014, apenas 40% dos produtos exportados pela indústria nacional se beneficiam de tarifa zero na Colômbia, 10% no Peru e 7,5% no México. Por outro lado, em razão da entrada em vigor de acordos de livre comércio desses países mais o Chile com os EUA, a Europa e a China, houve também erosão das margens de preferência negociadas nos acordos da ALADI.

Caso sejam cumpridos os compromissos assumidos no contexto da ALADI, somente daqui a cinco anos, em 2019, conseguiremos reciprocidade de tratamento no tocante ao regime tarifário. Este é mais um resultado da política de generosidade dos últimos doze anos. As exportações brasileiras fora do Mercosul, sofrem restrições tarifárias no México, no Peru e na Colômbia e terão de aguardar até 2019 para conseguir a liberalização de 91,9% na Venezuela, 94,4% no Equador, 83,6% na Colômbia e 99,8% no Peru.

Falta, portanto, uma agenda para o aprofundamento dos acordos comerciais em vigor. As duas situações devem merecer atenção prioritária do governo brasileiro para restabelecer o equilíbrio e compensar a erosão a fim de ampliar a abertura do mercado para os produtos brasileiros. Recentemente, o governo brasileiro tomou corretamente a iniciativa de propor o aprofundamento do acordo com o Peru para antecipar a equivalência para o Brasil.

A integração física –praticamente inexistente como facilitador do intercâmbio regional– foi totalmente esquecida pelo autor e pelos governos nos últimos doze anos, arquivando-se a programação da IIRSA, substituída por órgão burocrático e inoperante, a COSIPLAN. Nos últimos doze anos, os governos do Brasil deixaram completamente de lado as sementes que tinham sido plantadas pela diplomacia brasileira, no distante ano de 2000, quando se acordou um grande programa de integração física a ser desenvolvido em caráter prioritário.

Nem todas essas razões ou motivações ideológicas, justificam uma decisão politica de fazer retroceder a atual fase de união aduaneira do Mercosul para uma área de livre comércio. A defesa do estrito interesse do Brasil desaconselha essa opção radical. Não só por que o Tratado de Assunção deveria ser modificado para alterar seus objetivos – o que se afigura politicamente impossível – mas sobretudo porque muitos segmentos do setor industrial não estariam dispostos a perder as preferências integrais existentes.

A Área de Livre Comércio e a União Aduaneira garantem as preferências tarifárias para os produtos industriais em virtude da Tarifa Externa Comum ter sido moldada segundo os interesse brasileiros, apesar de hoje estar bastante perfurada. Caso a Tarifa Externa Comum viesse a desaparecer, as exportações de produtos industriais brasileiros para os demais sócios teriam de se submeter à concorrência aberta com fornecedores de todo o mundo, em especial da Ásia, no momento em que há uma crescente perda de competitividade da indústria, em decorrência do custo Brasil.

As medidas restritivas contrárias ao Mercosul –sobretudo da Argentina– afetam as exportações de produtos industriais brasileiros, hoje fortemente concentrados no comércio administrado da indústria automobilística, também ela afetada por essas medida. Na prática, o protecionismo argentino, em vários casos (calcados, têxteis, linha branca) está resultando na substituição de nossas exportações pela de concorrentes, como a China, em claro desvio de comércio.

Mercosul multifuncional

O Brasil e os países bolivarianos advogam uma ampla participação da sociedade civil no avanço do processo de integração. Nos últimos doze anos, o Mercosul logrou um projeto de integração profunda e multifuncional, inspirado por considerações de natureza política e estratégica de longo prazo.

Dentre outras prioridade do novo Mercosul, preconiza-se a urgência em promover maior articulação entre o Mercosul e a ALBA e a execução de Plano estratégico de ação social do Mercosul com a Erradicação da fome, Garantia dos direitos humanos e a Universalização da saúde e a educação.

A integração profunda, abrangente e multifuncional se constitui na ferramenta principal, mas não excludente, para o fortalecimento e a consolidação da unidade sul-americana e para a inserção conjunta da região no plano internacional em democracia, em paz, com prosperidade num ambiente de desenvolvimento econômico e de sustentada inclusão social.

Na realidade, a participação da sociedade civil no processo de integração do Mercosul, da maneira como é apresentada, parece que se iniciou em 2003.

Antes de 2003, dentro do marco do Tratado de Assunção, os governos já haviam iniciado a dimensão social e cidadã com a criação de reuniões ministeriais e de grupos de trabalho nas areas de Educação, Meio Ambiente, Foro Econômico e Social e muitos outros.

Nos últimos doze anos, essas iniciativas foram aprofundadas e ampliadas e devem ser saudadas como muito positivas, por serem um ganho para os países e seus cidadãos.

O que não é aceitável é a transformação de um Tratado econômico-comercial, *por inspiração política e estratégica de longo prazo,* na realidade, ideológica e partidária, em um *projeto de integração profundo e multifuncional,* que ignora totalmente o objetivo inicial dos países membros.

Com as crescentes dificuldades de avanço na integração econômica e comercial, nos últimos anos desvirtuou-se o objetivo inicial do Tratado e deu-se prioridade absoluta aos aspectos políticos e sociais.

É sintomático que, no marco do projeto cidadão, ninguém se lembra do Protocolo de Ushuaia –a cláusula democrática do Mercosul– assinado antes do inicio de tudo, em 1998. O Plano estratégico de ação social do Mercosul, menciona também como prioridade questões de direito humanos. Esses instrumentos passaram a ser aplicados com viés ideológico, como se viu no caso da suspensão do Paraguai para permitir o ingresso da Venezuela e agora, como estamos vendo, no silêncio ensurdecedor do Brasil, escondido por trás de nota do Mercosul, no caso dos desrespeitos `a democracia e aos direitos humanos na Venezuela.

O Mercosul *multifuncional,* expresso na maioria dos instrumentos políticos e sociais aprovados, é uma aspiração e um anseio que as realidades de cada pais tornam difíceis de executar, mas que nem por isso devem deixar de ser perseguidos. O conjunto da obra, contudo, está longe de representar um instrumento para fortalecer a unidade sul-americana.

Expansao do Mercosul

O que ocorre na prática é que a expansão do Mercosul está se dando por afinidade ideológicas. Venezuela, Bolívia e Equador estão entrando no Mercosul por razoes politicas e sem cumprir os principais dispositivos do Tratado de Assunção e sua regulamentação complementar.

O artigo 27 do Tratado de Assunção regula a adesão de países interessados, depois do cumprimento das condições negociadas com os países membros. O artigo 12 do Protocolo de Adesão –documento que estabeleceu as condições de ingresso de um novo pais– prevê que ele só entra em vigor trinta dias depois do depósito do quinto instrumento de ratificação. Por sua vez, o artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto –que confirmou a União Aduaneira– diz que as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

No caso da Venezuela, nenhum desses dispositivos foi observado, com a agravante de que nem sequer o Protocolo de Adesão, aprovado previamente pelo governo venezuelano, foi inteiramente cumprido nem antes do ingresso, nem até agora, depois da formalização da adesão `as pressas, junto a Secretaria do Mercosul em Montevidéu, quando da suspensão do Paraguai.

Não se discute, do ponto de vista e estratégico e econômico, que a incorporação da Venezuela transforma o Mercosul, que se estende agora da Patagônia ao Caribe e seu mercado se ampliou em muito. Não custa lembrar que Chavez celebrou a entrada a Venezuela como uma *"errota do imperialismo e das burguesias lacaias* e que anteriormente pretendia mudar totalmente o Mercosul, a seu ver *muito neoliberal.*

O precedente da Venezuela abre a porta para o ingresso da Bolívia e do Equador sem o devido cumprimento do ordenamento comercial que prevalece para os membros originais.

Com a Bolívia, de surpresa e sem maiores negociações, foi assinado o Protocolo de Adesão, que, uma vez aprovado pelos Congressos dos demais países membros, fará do pais o sexto membro pleno do Mercosul. Em seu artigo 4, o Protocolo de Adesão estipula que, no mais tardar em quatro anos, contados a partir da data da entrada em vigência do instrumento, a Bolívia adotará a Nomenclatura Comum, a Tarifa Externa Comum e o Regime de Origem do Mercosul. Resta saber se a Bolívia vai cumprir o acordo.

A distorcida visão ideológica mais uma vez ignora os interesses do Brasil. A expansão do Mercosul dificulta o cumprimento das cláusulas econômicas do Tratado de Assunção, impossibilita a inserção externa do Mercosul e aumenta os encargos financeiros do Tesouro nacional, sem nenhuma contrapartida real para o Brasil.

Dificil imaginar como o Brasil, com seus diversificados interesses externos, vai negociar acordos comerciais tendo de se submeter as idiossincrasias ideológicas da Venezuela, da Bolívia e do Equador.

Qual o futuro do Mercosul?

A discussão sobre o futuro do Mercosul tornou-se urgente. Não se trata de um debate teórico e no vácuo: há uma situação real em curso no caso do Mercosul comercial que tem de ser examinado a luz dos interesses concretos do governo e do setor privado. Ninguem pode ser contra a evolução do Mercosul nas áreas sociais e politicas que ja estavam incluídas desde o inicio em 1991.

O que importa é criar condições para que o Mercosul comercial e o Mercosul multifuncional avancem simultaneamente, e não como ocorre hoje, quando há uma paralisia das negociações dentro do bloco e fora dele, nos entendimentos visando a acordos comerciais.

Essa discussão tem necessariamente de levar em conta as transformações globais que apontam para uma mudança do eixo econômico para a Asia, a ampliação da cooperação e do interceambio comerciais, sobretudo por meio da integração das cadeias produtivas de valor.

Essa discussão também nao pode ignorar a revolução no comércio exterior com a crise do multilateralismo e o esvaziamento da OMC, ao lado do crescimento do número de acordos regionais e bilaterais de comércio, com nova regras que afetarão a todos os países.

Acima de qualquer outra consideração, o debate sobre esse tema tem de ser conduzido do ponto de vista do interesse do Brasil.

A partir da situação hoje existente, existem quatro possibilidades de evolução futura, a luz das transformações que ocorrem no mundo e na região.

As diferentes alternativas vão ser apresentadas de forma esquemática para tornar mais clara e direta a compreensão da matéria:

a. continuar a politica atual e a manter a lógica da negociação intra-bloco

a. Continuariam a co-existir lado a lado o Mercosul comercial e Mercosul multifuncional.
b. Persisitiria a prevalência de considerações politicas sobre as técnicas.
c. A inercia no funcionamento do Mercosul tenderia a manter o status quo, sem novos compromissos e um gradual esvaziamento do bloco pelo descumprimento de suas regras e normas, como ja esta ocorrendo pela bilateralizacao dos entendimentos.
d. Continuaria a haver dificuldade para avançar uma agenda intra-mercosul para promover a liberalização e a abertura comercial e externa que dificulta a busca de parceiros para a negociação de acordos comerciais.
e. Continuaria a haver a gradual expansão dos membros plenos integrantes do Mercosul que ingressariam, a exemplo da Venezuela e da Bolvia por razoes politicas e sem a obrigação de cumprir os compromissos comerciais previstos no Tratado de Assuncao (caso do Equador).
f. Como o comercio entre os principais países nao cresce como se poderia esperar pelas barreiras protecionistas crescentes, o Mercosul tende para a irrelevância do ponto de vista comercial.
g. Caso os acordos de complementação econômica em vigor no âmbito da ALADI sejam cumpridos em 2019 teremos uma área de livre comercio na América do Sul, inclusive com os países membros da Alianca do Pacifico, a exceçãoo talvez do Mexico. A Tarifa Externa Comum, pelo menos no caso do Brasil, deixara de existir para todos os países da região.
h. O isolamento do mercosul comercial devra continuar a existir tendo em vista a dificuldade para se negociar acordos de livre comercio pela diferença de agenda e de interesses entre os países membros. O Brasil está aderindo a uma agenda comercial que

nao é a nossa ao ter que negociar com uma única voz ao lado da Venezuela, da Bolivia, da Argentina e eventualmente com o Equador.

i. O resultado da negociação com a Europa ainda é incerto, mas terá impacto sobre o Mercosul positiva ou negativamente. Essa negociação, se avançar, deverá ser concluída apenas no próximo governo.

j. A posição do Brasil vai ser decisiva: dependendo do resultado das eleições de outubro teremos a continuidade da atual politica ou poderemos ver mudanças profundas na politica de integração regional e em relação ao Mercosul.

b. Terminar o Mercosul

a. Trata-se da solução mais radical, defendida por economistas e parte do setor privado.

b. Insatisfação crescente do setor privado sobretudo no Brasil, no Paraguai e no Uruguai é a responsável por essa atitude.

c. Ate recentemente os governos do Uruguai e do Paraguai chegaram a defender essa atitude.

d. A proposta de terminar com o Mercosul acarretaria um ônus politico para o presidente que a apresentar.

e. Como por fim ao Tratado? Como convencer os demais países membros.

f. Como ficariam as clausulas econômicas vigentes?

g. Dificilmente um dos países membros vai propor o fim do Mercosul uniltaralmente.

h. Uma decisão dessa natureza resultaria em um processo de isolacionismo no momento em que a tendência é o fortalecimento das regioes, como ocorre na Asia, na Europa e no Norte da America.

c. Voltar a uma área de livre comercio

a. Em vista de diversos compromissos assumidos nos últimos 20 anos em particular no tocante a Tarifa Externa Comum os países membros deveriam renegociar o Tratado de Assunção.

b. Solução preferida por boa parte do empresariado dos países membros para dar liberdade de negociação externa e de tomada de decisões na área comercial.

c. O Paraguai e o Uruguai já chegaram explorar essa possibilidade publica e privadamente.

d. Caso haja um retrocesso e o Mercosul se transforme em uma área de livre comercio, do ponto de vista do Brasil, a questão que sobressai é a consequência do fim da TEC para a indústria nacional.

e. Posição do Brasil: resultado da eleição.

d. Rever a politica atual para fazer o Mercosul novamente um instrumento comercial conforme previsto no Tratado de Assuncao.

a. Existe margem de manobra para revigorar o Mercosul para que volte a ser um instrumento de abertura comercial, de liberalização de comercio e de atracao de investimento produtivo.

b. Uma acao desse tipo vai depender da efetiva liderança brasileira para propor medidas para corrigir as atuais distorções.

c. A ideia seria manter o Mercosul livre dos descumprimentos de suas regras e voltar a dar ênfase ao disposto no artigo 1 do Tratado de Assunção.

d. Para essa finalidade, seria proposta a realização de Conferencia Diplomatica prevista no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto para avaliar a evolução do Mercosul e propor medidas concretas para recuperar sua credibilidade e restaurar a segurança jurídica.

e. Um dos objetivos seria a flexibilizar as regras, em especial a resolução 32, que obriga a todos os membros negociar com um única voz.

f. Reconhecendo as dificuldade de alguns países, a negociação externa e interna poderia ser feita em diferentes velocidades.

g. Poderia ser dado um *waiver* para a TEC (hoje 35%) para permitir avanços nas negociações comerciais.

h. Seria negociada a convergência da TEC em um período de tempo a ser negociado (5 a 10 anos).

i. Teria de ser avaliado o impacto sobre o Mercosul do estabelecimento de uma área de livre comercio na America do Sul em 2019 (Alianca do Pacifico).

j. A negociação com a Uniao Europeia será um teste importante. Caso os entendimentos prosperem,

depois de um determinado tempo, ocorrera o fim da TEC para os países europeus. Qual o impacto disso sobre o Mercosul? Caso as negociações nao avancem qual sera a atitude do Brasil?

k. A posição do Brasil vai depender do resultado da eleição. Se a oposição ganhar devera haver uma revisão da politica em relação a integração regional e ao Mercosul. No caso da negociação com a Uniao Europeia, o Brasil deverá propor, no marco do Mercosul, uma negociação com os países que se dispuserem a levar adiante os entendimentos.

Conclusao

A América do Sul em vez de caminhar para uma integração benéfica para todos, enfrenta um processo de desintegração política e fragmentação comercial. Multiplicam-se as divergências entre os países da região com tensões entre a Argentina e o Uruguai, Chile e Peru, Equador e Colômbia, ate recentemente entre Venezuela e Colômbia e Paraguai e Brasil, quando suspensão do Mercosul.

Da forma como as ações do Mercosul multifuncional são apresentadas, parece que o Mercosul se fundiu com os países bolivarianos. A ALBA, que seria a outra opção, não é mencionada. A alternativa do Mercosul, para os que defendem a visão atual do do Bloco, seria a única para fortalecer e consolidar a unidade sul-americana e a inserção conjunta da região no plano internacional. Na realidade, como procurei mostrar, ocorre exatamente o contrário: não há perspectiva de inserção conjunta no plano internacional exatamente pela diferente visão do mundo entre os processos de integração representados pela Aliança do Pacifico, pelo Mercosul e pela ALBA. Enquanto a AP se abre ao livre comércio e se associa na Asia, na Europa e nos EUA, o Mercosul se associa ao atraso, se isola e cria barreiras protecionistas, mesmo entre seus membros. Dois países, Venezuela e Argentina, em profunda crise econômica, politica e social, agravam ainda mais a situação do processo de integração.

O Mercosul de hoje nada tem a ver com o Mercosul do Tratado de Assunção de 1991, que ajudei a construir como primeiro coordenador nacional.

O Novo Mercosul multifuncional, invenção bolivariana, inspirada e defendida por Hugo Chavez e Nicolas Maduro, nos últimos doze anos, recebeu o entusiástico apoio do Brasil, como expressado no artigo Mercosul.

Pelos resultados negativos dos últimos anos do Mercosul, a politica ideológica e partidária que prevalece na ação do governo brasileiro colocou em distante prioridade o interesse nacional.

Apesar da retórica pró-integração e pró-Mercosul do governo brasileiro, o Itamaraty está na defensiva e sem propostas próprias para responder aos desafios institucionais e comerciais para o projeto de integração sub-regional e regional.

Contribui para isso, a gestão fragmentada e sem uma visão de conjunto de médio e longo prazo dos assuntos relativos ao Mercosul na chancelaria e a marginalização da Chancelaria pela presidência da república em relação `as principais decisões de politica externa. A criação de órgãos regionais de integração, como a UNASUL e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) –também de inspiração bolivariana– acabam por duplicar competências e contribuir para o esvaziamento do Mercosul, ao contrário do que registra o autor.

O Mercosul aproxima-se da hora da verdade. Como nenhum governo ousará se expor ao risco politico de propor seu término, o dilema é saber se ele permanecerá irrelevante ou se de fato se transformará em uma alavanca para o progresso da região. Com apenas 8,6% do total do comércio externo brasileiro, o Mercosul ficou pequeno para o Brasil.

Se o processo de integração econômico-comercial fôsse de fato uma prioridade política, seria agora o momento de o Brasil reconhecer a crise institucional do Mercosul e adotar uma atitude proativa com o objetivo de modificar essa situação.

A iniciativa brasileira poderia desdobrar-se em diversas ações concretas e de impacto, como, por exemplo, a convocação, conforme previsto no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto, de uma Conferencia Diplomática para discutir a situação e, se for o caso, modificar o Tratado de Assunção.

A negociação do acordo de livre comercio com a União Europeia, se concluída satisfatoriamente, poderá começar a retirar o Brasil do isolamento e do imobilismo. Se, nas negociações comerciais, por dificuldades criados pelos parceiros do Mercosul, o governo brasileiro decidir corretamente avançar com os países membros que quiserem, a começar pelos entendimentos com a UE, abre-se uma possibilidade de ruptura com o modelo seguido ate aqui.

Menos ideologia e mais pragmatismo na área externa é a chave para recuperar as oportunidade perdidas no últimos anos nessa e em outras áreas.

O Mercosul em um mundo de mega-acordos preferenciais

Sugestões para debater sua adaptação às novas realidades do comércio global

FÉLIX PEÑA
Membro da Comissão Diretora do Conselho Argentino para Relações Internacionais (CARI). Ê diretor do Instituto de Comércio Internacional e da Fundação ICBC e professor titular e diretor do curso de mestrado de Relações Comerciais Internacionais da UNTREF.

I. CAMINHO A UM NOVO CONTEXTO GLOBAL DE MEGA-ACORDOS PREFERENCIAIS

As negociações de mega-acordos preferenciais de alcance inter-regional ocupam hoje um lugar central na agenda das relações comerciais internacionais. Apesar dos resultados da Conferência Ministerial da OMC em Bali (2013), a atenção dos que tratam de entender o futuro do comércio internacional continuará concentrada no que serão, em um prazo ainda incerto, os acordos que surgirem de três frentes negociadoras: o *Trans-Pacific Partnership* (TPP), o *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e o *Regional Comprehensive Ecomomic Partnership* (RCEP).

Trata-se de negociações comerciais que se inserem num marco de incertezas quanto à sua evolução; incertezas que se manifestam especialmente nos casos do TPP e do TTIP. Têm a ver com resistências que se observam em alguns dos protagonistas, especialmente os EE.UU. e a UE. Mas também com incertezas mais amplas no que concerne à própria evolução do sistema internacional global, e com as de algumas de suas principais regiões. Em ambos os casos, as tendências à fragmentação e confrontação parecem por momentos estar predominando sobre as de cooperação e convergência. Há, por certo, outras negociações comerciais internacionais relevantes, tais como as da UE com a Índia e com o próprio Mercosul. Mas as antes mencionadas concentram maior atenção pelo fato de abranger os EE.UU., a UE, e um grupo ainda não definido de países da Ásia e do Pacífico. Somados, representam uma parte significativa do produto e do comércio mundial. Além disso, os que incentivam o TPP e o TTIP parecem aspirar a que o conteúdo dos acordos a serem alcançados fixe, de agora em diante, os padrões para as principais regras de jogo do comércio mundial do futuro. Isto é, que visem objetivos que incluam, mas que também transcendam a ideia de impulso ao comércio.

O fato de que a Conferência de Bali não tenha restabelecido a expectativa de uma negociação multilateral global que possa concluir dentro de um prazo razoável –por meio da atual Ronda de Doha ou de algumas das variantes que foram propostas dentro do marco da OMC– pareceria ser um dos incentivos para avançar através dos mega-acordos inter-regionais. É factível argumentar, porém, que o tempo que exigiriam estas negociações de alcance parcial desgastaria o esforço político e técnico necessários para desatar alguns dos principais nós que travam as negociações multilaterais globais. Ao mesmo tempo, o que está aparecendo com certa nitidez é que os principais nós são semelhantes em todas as frentes, tanto na frente multilateral global como na inter-regional. Relacionam-se, entre outras questões e nem sempre com os mesmos matizes, com aspectos sensíveis do comércio de produtos agrícolas; com setores industriais fundamentais como os de tecnologia da informação, o automotivo e os de bens de capital; com os diversos marcos regulatórios; com as compras governamentais; com a propriedade intelectual, e com o tratamento dos investimentos e a solução de eventuais conflitos que esse tratamento pudesse originar entre investidores e países receptores.

Nos casos do TTIP e do TPP, poderiam efetuar-se duas interpretações a respeito dos motivos que induzem aos países que são protagonistas relevantes do comércio e dos investimentos em escala mundial –e que não só assim foram durante muitos anos, mas que também puderam exercer o papel de *rule makers* na gestação do GATT e, após, na da própria OMC– a privilegiar agora, nos fatos reais embora nem sempre na retórica, os acordos inter-regionais acima do acordo multilateral global.

A tendência da primeira interpretação é enfatizar o fato de que entre um grupo reduzido de países –e mais ainda se puderem ser considerados como *like minded*– é mais factível chegar a acordos que ultrapassem os compromissos atualmente vigentes dentro do marco da OMC –os denominados compromissos *OMC plus* e *OMC 2.0*–. Tais compromissos poderiam depois ser estendidos aos interessados em anexar-se. Segundo os que impulsionam essa posição, por esta via, então, se chegaria com maior facilidade ao que hoje não se considera como viável no âmbito da estancada Ronda de Doha.

A segunda interpretação atribui maior peso à geopolítica. A mesma está muito vinculada ao que Pascal Lamy –o ex Diretor Geral da OMC– assinalara ao afirmar que a *"geopolítica retornou à mesa das negociações comerciais internacionais"*. É uma interpretação que tende a ver o impulso das negociações de mega-acordos inter-regionais em razões políticas relacionadas com a necessidade de contrabalançar o peso crescente das economias denominadas *emergentes,* não só no comércio mundial, mas também na concorrência pelo poder mundial. De acordo com alguns analistas, o peso da geopolítica se torna mais visível nas negociações do TPP, especialmente se estas concluírem sem que a China tenha sido incorporada.

Em realidade o problema principal não seriam os questionamentos aos mega-acordos inter-regionais, mas sim ao fato de que os mesmos pudessem concretizar-se sem que a solidez e eficácia do sistema multilateral global tivesse sido restabelecida. A razão principal é que todos os mega-acordos que estão sendo negociados são preferenciais. Isto é, incluem compromissos que originam vantagens apenas para os países participantes e, por tanto, têm um alcance discriminatório aos países que não participam dos mesmos. Assim, a consequência seria um potencial efeito de fragmentação do sistema comercial internacional.

E é aqui onde pode residir precisamente o efeito negativo potencial de uma rede de mega-acordos comerciais preferenciais inserida em um sistema multilateral global debilitado. Seria introduzir um fator de fragilidade potencial nas condições de governança global. Poderia implicar acentuar a tendência a fragmentar o sistema internacional em um momento no qual as tensões geopolíticas em diversas regiões do mundo –os acontecimentos recentes na Ucrânia e na Crimeia podem ser só um exemplo– recordam cenários com características similares às do caminho que conduziu à catástrofe de 1914[1].

Partindo dessa perspectiva, adquire importância a ideia de promover a convergência dos acordos globais e dos preferenciais. Foi uma das recomendações principais do relatório produzido por um painel de especialistas convocado pela OMC e que talvez não tenha merecido a atenção devida[2]. Precisamente a *ideia de convergência na diversidade* é, também para a região latino-americana, uma contribuição da estratégia que orienta o governo da Presidenta Bachelet no Chile[3].

[1] Ver entre outros, Clark, Christopher, *Los Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914,* Galaxia Gutenberg, Barcelona 2014.

[2] Ver o relatório da OMC, *The Future of Trade: The Challenges of Convergence,* Geneva 24 de abril 2013, em: http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dft_panel_e/future_of_trade_report_e.pdf.

[3] Ver a respeito o artigo do Chanceler Heraldo Muñoz em *El País* de Madrid, do dia 13 de março 2014, em: http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html.

Se bem tal ideia se refira especificamente à articulação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, contém uma aproximação de alcance global e regional, centralizada em compromissos de velocidades diferenciadas que, se inseridas em marcos institucionais e normativos comuns, como poderia ser a ALADI no plano regional, ou uma OMC renovada e fortalecida no plano global, permitiriam neutralizar tendências à fragmentação sistêmica que se observam atualmente. É uma ideia que pode ser central para que os acordos que estão sendo negociados contribuam ao objetivo de atingir pautas razoáveis de governabilidade global e regional. Implica em conciliar aproximações de alcance parcial com uma visão de conjunto indispensável para incentivar o comércio mundial em um contexto de paz e estabilidade política que seja favorável para o desenvolvimento econômico e social de todos os países.

II. CONDIÇÕES PARA UM MERCOSUL EFICAZ

Dentro do quadro das considerações precedentes examinaremos o caso do Mercosul, em particular no contexto da relação econômica preferencial entre a Argentina e o Brasil.

Esta relação preferencial, em suas múltiplas dimensões, foi sempre central no que, a partir de 1990, começou a ser denominado Mercosul. Não obstante a importância relativa da participação dos demais sócios, essa relação foi o núcleo duro de uma construção regional com claras implicações para a governabilidade do espaço geográfico sul-americano. Provavelmente vai continuar sendo. Mas sempre existe a possibilidade de que o desgaste dessa relação ultrapasse o que seria conveniente. Não significa que existam hoje riscos de um retorno a um passado não tão longínquo em que essa relação bilateral era marcada pela desconfiança mútua e, às vezes, inclusive por uma sórdida rivalidade. Significa, sim, que não pareceria recomendável ignorar que tais riscos sempre podem reaparecer. A experiência histórica ensina que, quando esses riscos aparecem entre nações vizinhas e com alta densidade de interdependência, pode ser difícil reverter a tendência gradativa de uma relação de conflito e fragmentação, com suas repercussões na governabilidade do espaço regional no qual se inserem, neste caso, os dos países – seja este a América do Sul ou o mais amplo da América Latina-. E talvez por isso, na nossa história regional a palavra *integração* tenha evocado precisamente o contrário dos cenários possíveis de *fragmentação*.

Numa época na qual se observa certa redução na atração com que contou o acrônimo Mercosul durante um tempo, parece útil refletir sobre três condições que permitem que um processo de integração consensual entre nações contíguas e que não aspiram a deixar de ser soberanas, por mais que aceitem restringir o uso irrestrito de tal soberania –e é precisamente o caso do Mercosul– possa perdurar no tempo.

É sabido que a irreversibilidade não é compatível com as características deste tipo de processos entre nações vizinhas. Mas a percepção de que o processo e suas conseguintes preferências econômicas contam com potencial para perdurar no tempo depende de três qualidades essenciais: efetividade, como resultado de que suas regras de jogo penetrem nas realidades; eficácia, devido à qualidade dos resultados que se produzirem, e legitimidade social, devido à identificação dos cidadãos de cada país membro com as regras, redes e símbolos produzidos em comum.

As condições são: **confiança recíproca, flexibilidade metodológica e previsibilidade.**

A **confiança recíproca** foi a essência do que levou ao entendimento estratégico binacional entre a Argentina e o Brasil que, posteriormente, deu origem à criação do Mercosul. É conveniente recordar hoje alguns dos seus alicerces fundamentais. No transcurso do tempo, às vezes não se tem presente nem se recordam as circunstâncias nas quais esse entendimento se concretizou. Refletem-se nos acordos entre os Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, primeiramente na Declaração de Iguaçu de 30 de novembro de 1985[4] e depois no instrumento fundamental contido na Ata para a Integração Argentino-Brasileira de 29 de julho de 1986[5]. Tais resoluções deram lugar ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre ambos os países e ao Tratado Bilateral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, que entrou em vigência – e ainda está- em 1989[6]. A Ata de Buenos Aires de 6 de julho de 1990, aprovada pelos Presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem[7] é, por sua vez, a pedra basilar da etapa iniciada em março de 1991 com a criação formal do Mercosul. Em seus considerandos figuram os objetivos compartilhados pelos dois países que refletiam a percepção de um novo contexto internacional e, ao mesmo tempo, a vontade de capitalizar os ativos acumulados no processo iniciado em 1985.

Essa confiança recíproca não era o que havia predominado num longo período anterior. Inclusive percepções desencontradas sobre o mundo e a região levaram ao fracasso de iniciativas como as do *Tratado para Promover um Regime de Livre Intercâmbio Comercial* assinado em Buenos Aires pela Argentina e pelo Brasil em 21 de novembro de 1941. Uma ideia do clima de desconfiança existente no período anterior ao início da atual integração bilateral é dada pela informação publicada em 11 de agosto de 2013 na página web do jornal *O Estado de São Paulo*[8] segundo a qual, em base a documentos secretos desclassificados, o então Presidente Geisel do Brasil alertava, em 1974, sobre as implicações de um suposto desenvolvimento da bomba atômica na Argentina.

Precisamente esse clima de desconfiança recíproca nos levou, quarenta anos atrás, a publicar junto com Celso Lafer um pequeno livro sobre *A Argentina e o Brasil no sistema de relações internacionais,* prefaciado pelo professor Helio Jaguaribe, grande defensor e promotor de uma relação estratégica densa entre os dois países como base de sustentação da mais ampla e ambiciosa integração latino-american[a9]. Identificávamos o que, segundo nossa opinião, seriam as perspectivas comuns possíveis entre os dois países e que podiam resultar de uma leitura das tendências que, nessa época, estavam emergindo no sistema internacional. Colocávamos uma visão compartilhada sobre a inserção no mundo dos nossos respectivos países, o que não era comum nesses tempos.

[4] http://www.abacc.org.br/wp-comtent/uploads/1985/10/declaracao_do_iguacu_espanhol1.pdf.

[5] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentino-Brasile%C3%B1a_(1986).

[6] http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_(1988).

[7] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990).

[8] http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,geisel-admitiu-possibilidade-de-construir-a-bomba-atomica-brasileira-,1063015,0.htm.

[9] Ver o texto da versão espanhola, editada por Nueva Visión, Buenos Aires 1973, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=libro2. A edição em português foi editada no mesmo ano pela Livraria Duas Cidades (São Paulo 1973).

O que demonstra o período iniciado em 1985 não é só que a confiança recíproca seja fundamental para encarar uma relação estratégica sustentável, mas também que a mesma requer visão e liderança política; diálogos em todos os níveis; leituras análogas das realidades globais e regionais –o que não significa que devam ser idênticas ou semelhantes– e, sobretudo, conhecimento mútuo e capacidade para entender interesses e restrições que ocasionalmente possa ter o respectivo vizinho e sócio estratégico.

Mas, no caso do Mercosul, a necessidade de confiança recíproca não se limita à Argentina e ao Brasil. É algo que também permite sustentar a participação dos outros parceiros, Uruguai e Paraguai na etapa inicial e agora a Venezuela e, depois a Bolívia e o Equador. Nos casos do Paraguai e Uruguai o que importa –além do respeito a sua condição de nações com identidade própria– é a confiança no que para seu desenvolvimento econômico é fundamental: acesso irrestrito ao mercado das economias maiores como plataforma para potenciar seus sistemas produtivos e inserção no mundo.

A confiança recíproca requer, em particular, a expectativa fundada de que a ideia de *ganhos mútuos* se torne realidade. Isso não significa que os ganhos de todos os parceiros sejam semelhantes. Requer que, pelo menos a médio e longo prazo, todos entendam que ganharão mais estando no *clube* do que estando fora. E requer ter presente, além disso, as dificuldades e insuficiências de eventuais opções para as respectivas estratégias de inserção internacional. Mas quando um país entende que tem um *plano B* mais atraente do que o plano oferecido pelo *"lube,* é previsível que termine por abandoná-lo.

A **flexibilidade metodológica** foi uma condição presente desde o início na construção do Mercosul e do acordo bilateral entre a Argentina e o Brasil. Implica no aproveitamento do princípio de *liberdade de organização,* questão colocada em seu momento por Angelo Piero Sereni, como fator essencial para encarar o trabalho conjunto entre um grupo de nações[10]. No caso de um acordo que contenha preferências comerciais, é preciso encarar, também, uma interpretação correta, e não dogmática, da normativa do artigo XXIV, §. 8 do GATT e contar com um conhecimento acabado de sua história legislativa.

Tal flexibilidade é da essência da construção europeia, tal como ficou demonstrado, entre outros especialistas, por Alexander Stubb[11] E é uma condição, como veremos logo, que pode ser essencial na negociação ainda inconclusa entre o Mercosul e a UE. Geometrias variáveis, múltiplas velocidades e *menu à la carte"* formam, como assinala Stubb, uma tipologia de fórmulas que permitem alcançar graus de flexibilidade razoáveis e compatíveis com a ideia de construção de um espaço preferencial entre nações soberanas, que procuram trabalhar juntas em função de seus respectivos interesses nacionais e de forma compatível com princípios e normas internacionais.

E a terceira condição é a **previsibilidade.** Consiste num trabalho conjunto entre nações que procuram que suas regras de jogo, embora flexíveis, permitam orientar decisões de investimento produtivo geradoras de emprego e de um clima de confiança recíproca que se mantenha vigente ao longo do tempo. Em outras palavras, a previsibilidade significa que inclusive quando for preciso introduzir flexibilidades, as mesmas sejam alcançadas aplicando as regras pactuadas e não através de sua violação e falta de cumprimento, isto é que sejam *rule oriented* e não produto de atos discricionários. É o contrário do que muitas vezes aconteceu na integração latino-americana quando se interpretou que as regras só deviam ser cumpridas *na medida do possível.* As trajetórias da ALALC primeiramente e da ALADI depois oferecem numerosos exemplos a respeito.

[10] Ver a respeito seu livro *Le Organizzazioni Internazionali,* Giuffré, Milano 1959, ps 260 e ss.

11 Ver seu livro *Negotiating Flexibility in the European Union,* Palgrave, London 2002 (o tema foi analisado por Mario Filadoro em um *paper* que se pode consultar em http://www.ies.be/files/Filadoro-A2.pdf.

As três condições mencionadas recobram atualidade no debate que se observa sobre o futuro do Mercosul, seu rejuvenescimento e adaptação a novas realidades econômicas e políticas, nos países membros, na região e a escala global.

Também recobram atualidade no debate observado em países do Mercosul, e em particular em setores empresariais, sobre a maneira de encarar as negociações comerciais internacionais, especialmente com a UE. Reflete-se na ideia de que, assim como ocorreu com a Comunidade Andina de Nações, seria suficiente chegar a um acordo *guarda-chuva* que fosse o resultado de negociações e acordos bilaterais de cada país membro do Mercosul com a UE. Mas, tal fórmula poderia minar os alcances das preferências comerciais e econômicas pactuadas no Mercosul. Poderia implicar numa deterioração eventualmente irreversível de um instrumento fundamental como o da tarifa externa comum, concebida não só no seu valor econômico, mas, especialmente, no seu alcance de garantia mútua da lealdade dos sócios na hora de negociar preferências econômicas com terceiros. Quando os EE.UU. auspiciavam as frustradas negociações do ALCA, tal garantia mútua foi para a Argentina e o Brasil um fator essencial para incentivar a construção de um processo fundado na confiança recíproca. Conhecedores de suas respectivas histórias, ambos os países precisavam de um instrumento que garantisse o comportamento do outro perante a tentação de um relacionamento comercial preferencial especial com os EE.UU.

Seu valor transcende assim, os aspectos meramente econômicos e comerciais. É essencialmente político, tal como ficou evidente toda vez que um dos dois países era percebido pelo outro como procurando um tipo de relação preferencial e excludente com os EE.UU.. Também foi o caso das duas tentativas do Uruguai de negociar individualmente um acordo preferencial com os EE.UU., tal como narrou Roberto Porzecanski num livro fascinante[12].

No entanto, há opções para a fórmula do *guarda-chuva* nas negociações do Mercosul com a UE. Implicaria manter a ideia de uma negociação conjunta, colocada dentro do marco de uma apreciação correta do balanço de interesses eletivos de ambas as regiões para conseguir o respectivo acordo. No caso da UE, é preciso examinar se é preferível concluir o acordo antes ou depois da negociação atual com os EE.UU. sobre a parceria transatlântica de comércio e investimentos (TTIP). Deve-se ter presente, ademais, que por muito tempo um poderoso motor que deu impulso ao interesse europeu foi contrabalançar a entrada preferencial dos EE.UU. nos países latino-americanos, incluindo por certo a entrada no Mercosul, como resultado da Iniciativa das Américas. De fato, os acordos concluídos pela UE na região foram com os países que, por sua vez, já têm um TLC com os EE.UU.. Dependendo da densidade do interesse estratégico europeu e de suas empresas com investimentos no Mercosul –especialmente em setores, entre outros, como o automotivo, o de bens de capital, das compras governamentais e construção de obras públicas de vulto, que estão mais expostos à concorrência de novos protagonistas que operam na região, como o caso da China e da Índia– é factível introduzir elementos de flexibilidade que contemplem os interesses mais sensitivos de ambos os lados.

É preciso ter em mente que um acordo birregional negociado com critério estratégico e com uma boa dose de inteligência política pode incluir múltiplas variantes de flexibilidade especialmente nos mecanismos de isenção de gravame comercial e nos marcos regulatórios. É imprescindível, ainda, o bom uso das cláusulas evolutivas e dos mecanismos de escape. Ademais, o tempo de amadurecimento dos respectivos compromissos que forem assumidos – sem contar as exceções pactuadas e as válvulas de escape que puderem ser aplicadas durante o desenrolar do acordo– pode significar um lapso que dure entre vinte e

[12] Ver seu livro *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)* (Debate-Editorial Sudamericana Uruguaya, Montevideo 2010).

vinte e cinco anos a partir da conclusão da negociação até o início do eventual acordo, levando em conta o tempo que demanda a tradução do texto convindo aos idiomas da UE, o de sua ratificação parlamentar e, após, o próprio tempo de supressão do gravame comercial que pode demandar desde um mínimo de dez anos até um máximo a combinar, dependendo do interesse efetivo de ambas as partes para concretizar o acordo. Um tempo suficiente para proteger setores sensíveis, sem prejuízo de prever mecanismos de financiamento de reconversão industrial.

Assim sendo, perece factível conciliar confiança recíproca, flexibilidade metodológica e previsibilidade, inclusive em uma negociação com uma UE que está transitando seu próprio período de incertezas, bem como o de eventuais transformações internas.

III. A NECESSIDADE DE UMA AGENDA COMERCIAL EXTERNA DO MERCOSUL: EXIGÊNCIAS OCASIONADAS PELA PROLIFERAÇÃO DE MEGA-ACORDOS PREFERENCIAIS INTER-REGIONAIS

Tal como sucede com as pessoas, empresas ou instituições, um grupo de países que se vinculam em um processo de integração, especialmente se essa vinculação incluir uma tarifa externa comum como um elemento central de suas disciplinas coletivas, tem que contar com uma agenda para seu relacionamento comercial externo. Ou, pelo menos, isso é o que convém. É de praxe definir, na mesma, prioridades, frentes de ação, passos a serem dados, e dentro do possível, um cronograma. Hoje em dia, seria normal que tal agenda pudesse ser consultada pelos cidadãos nas respectivas páginas web. Nem sempre é o que acontece. Tratando-se de uma associação de países, como no caso do Mercosul, a agenda externa define o roteiro para a possível, necessária ou desejada inserção comercial no mundo e na região.

Com quem, como, com que alcance e em que prazos se aspira a entabular negociações comerciais externas é o elemento central de qualquer agenda comercial externa de um grupo de países que compartilham um processo de integração. Isso significa enviar sinais aos outros países sobre preferências e prioridades. Especialmente aos quais com que se aspira a negociar. E significa, também, orientar os investidores próprios e alheios sobre o provável futuro para seu comércio de bens e de serviços, e para investimentos produtivos que gerem emprego e bem-estar. É um elemento de previsibilidade.

Por tudo isso, é conveniente que tal agenda comercial externa seja, em cada país membro, a consequência de consultas intensas com os setores da produção, do trabalho e do consumo. Inclusive consequência de iniciativas provenientes de cada um dos diversos setores. E a agenda ótima é a que se define após ter sido objeto de debate nos respectivos Parlamentos. O que transcende os níveis burocráticos torna-se socialmente legítimo.

Tudo isso é ainda mais importante em um mundo que se tornou mais complexo, diverso e dinâmico[13]. Também é de grande importância quando se observa que muitos dos atuais e potenciais sócios ou competido-

[13] Ver a respeito nosso *Newsletter* do mês de abril 2013, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2013-04-diversidad-dinamica-complejidad) e do mês de março 2014, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global.

res do Mercosul tendem a reformular suas próprias agendas de negociações comerciais externas, especialmente como resultante das mudanças internacionais que estão se produzindo em três planos muito relacionados entre si.

O primeiro dos três planos é o do sistema comercial multilateral institucionalizado na OMC. A tal respeito, o estancamento da Ronda de Doha evidencia dificuldades em relação a uma de suas funções principais, que é precisamente a de facilitar negociações comerciais que abranjam todos os países membros. São dificuldades que estão incentivando as já mencionadas tendências por parte de alguns dos principais países membros –devido ao grau de desenvolvimento econômico e pela incidência nos fluxos de comércio e investimento no plano global– a migrarem para outros âmbitos de negociações que lhes permitam aprofundar os compromissos assumidos até o presente no âmbito da OMC. Em alguns casos serviria como escusa para justificar tais migrações.

O segundo plano, também já mencionado, é o das negociações de mega-acordos comerciais preferenciais, inclusive os de alcance inter-regional[14]. Não é fácil prever se tais negociações culminarão em acordos assinados e ratificados pelos países participantes. O antecedente das negociações fracassadas na ALCA indica que, não obstante as expectativas que possam originar-se, mesmo utilizando uma boa dose de *diplomacia mediática* com todo tipo de *efeitos especiais,* nem sempre as expectativas concluem na assinatura de um acordo. E o antecedente da Carta de La Havana, de 1948, da qual surgiu a Organização Internacional do Comércio (OIC), permite recordar que, embora as negociações concluam com sucesso, nem sempre passam no teste da sua aprovação parlamentar e, portanto, no de sua ratificação e entrada em vigência.

Mas se as negociações finalmente concluíram e os respectivos acordos entraram em vigência, poderiam produzir dois tipos de resultados que inclusive podem ser sequenciais. Um seria um marcado esvaziamento do sistema multilateral com as consequências que isso poderia acarretar em termos de erosão de uma instituição relevante para a governança global como a OMC. Isto é, os impactos transcenderiam, em tal caso, o plano mais limitado do comércio mundial. O outro seria que os citados acordos poderiam originar padrões de compromissos em matéria de regulação do comércio global de bens e de serviços, como ainda em matéria de investimentos, de propriedade intelectual, e de compras governamentais, que depois seriam ampliados ao plano multilateral. Na prática implicariam marginalizar países que não participam de tais acordos do processo de definição de regras e instituições que no futuro regularão o comércio mundial. E é difícil imaginar que os países excluídos, especialmente se tiverem ou aspirarem a ter participação relevante no comércio mundial, aceitem passivamente tal marginalização.

E o terceiro plano é o das múltiplas modalidades de encadeamentos produtivos transnacionais com alcance global e, às vezes, apenas regional ou inter-regional. No glossário da diplomacia comercial atual, essas modalidades se encapsulam no conceito de cadeias globais de valor. Às vezes, são resultantes da fragmentação da produção de grandes empresas transnacionais, entre diversos países, com sua lógica incidência nos fluxos de investimento e nos serviços de distribuição, transporte e logística. Mas também resultam da articulação transfronteiriça de grupos de empresas –muitas delas pequenas e médias– com nichos de especialização e com grande potencial de complementação. Em tal caso, podem ser a resultante de estratégias de integração produtiva desenvolvidas por um grupo de países, tal como se tentou fazer no Mercosul e, antes, no antigo Grupo Andino.

A evolução recente desses três planos repercutiu na América Latina e, em especial, no espaço regional sul-americano. Por um lado, devido aos avanços ainda

[14] Ver a respeito nosso Newsletter de fevereiro 2013, em. http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2013-02-opciones-negociacoes-mercosur-ue-nuevo-comtexto-internacional).

difíceis de precisar em seus verdadeiros alcances práticos –isto é o dos que transcendem os efeitos de curto prazo do jogo mediático– que estariam se produzindo no desenvolvimento da Aliança do Pacífico. Por outro lado, no debate que está se instalando em países do Mercosul sobre o modo de encarar as novas realidades do comércio e das negociações comerciais internacionais.

Em tal sentido, é preciso mencionar, por sua relevância, três relatórios recentes de entidades empresariais brasileiras que abordam, do ponto de vista do seu país, os desafios que se afrontam. Dois dos relatórios são do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) que nucleia um relevante grupo das principais empresas brasileiras. Um dos relatórios trata do impacto que eventualmente teriam, nas estratégias comerciais do Brasil, os novos mega-acordos preferenciais que estão sendo negociados[15]. O outro se refere à participação brasileira nas cadeias globais de valor[16]. O terceiro relatório é da *Federação das Indústrias do Estado de S.Paulo* (FIESP). Propõe uma agenda de integração externa[17].

Destes três relatórios surge a percepção de riscos de isolamento da economia brasileira em um novo contexto mundial. Não se questiona o Mercosul[18]. Mas sim se projeta a necessidade de adaptá-lo à realidade atual. Além disso, recorda que 84% dos bens que o Brasil envia à América do Sul são manufaturas. Em 2012, suas exportações à região duplicaram a soma das destinadas à Europa, EE.UU. e China.

O não questionamento do Mercosul como projeto estratégico conjunto de um grupo de países sul-americanos é ainda mais relevante quando se observa a frequência com a que diversos analistas e protagonistas propõem que países como, por exemplo, o Brasil, devam reformular sua vinculação, tendo em vista outros enfoques que se consideram mais apropriados. Particularmente, o modelo que se contrapõe ao Mercosul é o da Aliança do Pacífico. Ou seja, os resultados anunciados pela Aliança se considerariam como fatos já consumados.

Também se observa a reformulação das exigências de flexibilidade nos acordos que se negociarem. Uma figura presente no relatório do IEDI sobre o impacto das negociações de mega-acordos comerciais preferenciais oferece opções que convêm explorar no debate que as instituições empresariais brasileiras instalaram. Tais opções são três: a da implementação gradual das medidas negociadas; a de salvaguardas transitórias gerais, especiais e setoriais, e a de mecanismos de treinamento e realocação profissional (dentro da tendência de medidas comuns nos EE.UU. e na UE, enquadradas, por exemplo, nos *Trade Adjustement Assitance Program).* Incluir este tipo de medidas na arquitetura do acordo birregional com a UE permitiria contemplar eventuais situações de disparidade resultantes das assimetrias de desenvolvimento econômico existentes tanto no interior do Mercosul como no concernente aos países da UE.

Outras propostas do mencionado relatório do IEDI merecem atenção. Referem-se a regras de origem preferenciais; mecanismos de reconhecimento mútuo ou de harmonização de medidas não tarifárias; proteção de investimentos originados no Brasil –ou em países do Mercosul–, liberação gradativa de serviços a fim de integrar a economia regional; estruturar cadeias de valor e permitir o acesso de empresas nacionais aos mercados.

[15] http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9do.pdf.

[16] http://www.iedi.org.br/.

[17] http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/.

[18] Como ficou esclarecido num artigo de imprensa de Benjamin Steinbruch, Vice-Presidente Primeiro da FIESP. Ver entrevista em *Folha de S.Paulo,* 18 de junho de 2013, em http://www.fiesp.com.br/noticias/na-folha-de-s-paulo-benjamin-steinbruch-destaca-participacao-do-brasil-no-mercosul/.

IV. CONVENIÊNCIA DE UM DEBATE SINCERO SOBRE O MERCOSUL E SUAS OPÇÕES

Transparência e ampla participação são condições para o debate que um país deve empreender na hora de definir a maneira de encarar um processo de integração desejável e possível, em função do respectivo interesse nacional. Mas também quando se reconhece a necessidade de debater como reciclar o respectivo processo, se é que se constata que um eventual desencanto possa ser profundo e fundado em fatos tangíveis.

É precisamente um debate sincero, transparente e de ampla participação social, o que o Mercosul requereria hoje. Um debate sincero sobre opções no Mercosul tem de considerar o que é essencial dentro de uma visão política que transcenda o aspecto econômico. Desde a origem, a qualidade da relação entre a Argentina e o Brasil em todos os planos: democracia, estabilidade política e desenvolvimento da região, foi essencial. Daí a importância da questão nuclear sem a qual é muito difícil entender o caminho que efetivamente conduziu aos acordos bilaterais em primeiro lugar, e à criação do Mercosul depois. É nesse enquadre que se pode apreciar o valor que as preferências comerciais efetivas têm sobre estratégias nacionais de transformação produtiva e de inserção competitiva nos mercados mundiais. E esse enquadre também permite apreciar o valor do alcance sul-americano que o Mercosul sempre aspirou a ter. Recordemos que nos postulados fundamentais, além dos quatro países que assinaram o Tratado de Assunção em 1991, se supunha que a participação do Chile se daria como membro pleno, e não só como associado. Mas tal alcance sul-americano requer, para ser sustentável, que se garantam condições de benefícios mútuos para todos os países membros, seja qual for sua dimensão econômica ou grau de desenvolvimento.

Pode se discutir se o desencanto que se observa nos últimos tempos –especialmente em alguns países membros– é fundado e se sua base social é realmente ampla. Mas o que sim parece claro é que, como mínimo, a ilusão dos momentos iniciais está se esfumando[19]. Também parece ocorrer o mesmo em terceiros países ou regiões com os quais se aspira a negociar para intensificar fluxos recíprocos de comércio e investimentos. Concretamente se observa na UE uma erosão da imagem do Mercosul como um processo relevante, plausível e, portanto, apetecível em função de investimentos produtivos e potenciais negociações. Pelo menos nas aparências, a situação atual do Mercosul se apresenta como uma das razões que levariam a procurar ou um acordo birregional de múltiplas velocidades ou, diretamente, acordos bilaterais com países membros do Mercosul, como o caso do Brasil.

O debate sobre o Mercosul aqui sugerido teria que se desenvolver simultaneamente no seio de cada país e entre os países membros, e também entre seus setores sociais e produtivos. Para ser um debate sincero teria que começar por um diagnóstico de frustrações e continuar pela identificação de eventuais opções. Calibrar frustrações significa imaginar o que teria acontecido se a integração não tivesse sido formulada e desenvolvida como foi feita. Por exemplo, se não tivesse sido incluída uma tarifa externa comum. Se os resultados tivessem sido similares em termos de comércio, de investimentos e imagem pública, então seria possível concluir que talvez o problema não resida necessariamente no Mercosul. Mas implica também avaliar a factibilidade de eventuais *planos B* na perspectiva de cada país membro. Para tal, seria essencial evitar enfoques voluntaristas –o que desejo e não necessariamente o que posso– e monodimensionais, por exemplo, incluindo só a dimensão econômica e não a política, ou vice-versa. Seria cair no voluntarismo imaginar que um país da região possa minimizar a importância de sua realidade geográfica e das possíveis implicações geopolíticas provenientes, especialmente em uma era de profundo dinamismo e de tensões na concorrência pelo poder e pelos mercados mundiais, com repercussões possíveis na região latino-americana.

[19] Ver nosso Newsletter de janeiro 2014, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional, e de fevereiro 2014 em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2014-02-integrar-nacoes-soberanas.

Que questões poderiam ser relevantes para incluir em um debate sincero sobre o Mercosul e quais suas opções? Três parecem prioritárias e permitem múltiplos desdobramentos.

A primeira diz respeito ao contexto global. Trata-se de um diagnóstico de desafios e oportunidades que as mudanças profundas que estão se operando no poder mundial e na competência econômica global ocasionam a cada país. A leitura do contexto externo pode ser um fator poderoso que estimule a convergência de visões e interesses, dentro e entre países. A CEPAL foi quem mais alertou aos países da região sobre a conveniência de promover uma articulação a fim de competir melhor e negociar à escala global. Mas, sendo o mundo atual um mundo com múltiplas opções para a estratégia de inserção internacional de todo país, não é estranho que membros do Mercosul se interroguem sobre a inconveniência de ficarem presos a compromissos de alcance regional. *"O Mercosul nos ata"* é uma frase escutada com frequência nos países membros. A questão seria, pois, debater se um país tem um plano B realista –e não só do ponto de vista econômico– e mais vantajoso do que a ideia de inserir-se no mundo em base ao Mercosul.

A segunda questão se refere ao alcance dos compromissos que se assumirem visando o futuro, e como os mesmos poderiam potenciar a capacidade de cada país para atrair investimentos produtivos, aumentar o intercâmbio de bens e de serviços na região e com o mundo, e gerar incentivos para a articulação produtiva transnacional em diversas variantes de cadeias de valor. O problema seria então debater sobre o valor agregado que, o fato de compartir um espaço de integração regional com regras plausíveis e efetivas em termos de desenvolvimento produtivo, possa originar a cada país.

E a terceira questão se refere à arquitetura institucional da integração e à metodologia aplicável para o trabalho conjunto. Quanto a isso, convém aproveitar: *i)* o caráter amplo e pouco detalhado do compromisso jurídico fundamental do Tratado de Assunção; *ii)* o fato de que nada obriga, em um processo de integração, a seguir um modelo preestabelecido e que as normas da OMC –o artigo XXIV do GATT e também sua Cláusula de Habilitação– são ambíguas e imprecisas e, também, *iii)* a possibilidade de capitalizar experiências acumuladas em várias décadas de integração regional, na ALALC-ALADI, em acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil, e no Mercosul.

A questão seria então debater como desenvolver instituições e métodos de trabalho que permitam sustentar no tempo pontos de equilíbrio entre diversos interesses nacionais; entre exigências de curto prazo e visões de longo prazo; entre demandas de flexibilidade e, ao mesmo tempo, de previsibilidade, na hora de adaptar-se à dinâmica econômica e política do mundo atual e à interna dos países participantes e, tudo isso, levando em conta possíveis dissonâncias conceituais na abordagem das realidades. O que se sugere é um debate que conviria ser realizado tendo em mente o mapa das atuais negociações comerciais internacionais, tanto no plano global multilateral da OMC como no dos mega-espaços inter-regionais.

Há ainda outra questão para o debate necessário. É o tocante à forma de encarar a articulação dos acordos comerciais preferenciais que foram celebrados na região. Hoje o epicentro dessa questão reside no relacionamento entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, especialmente a partir de última Cúpula da Aliança celebrada em Cartagena de Índias, onde foi assinado o Protocolo Adicional ao Acordo Marco que cria a Aliança[20]. O fato de que o Protocolo exija um tempo para a Aliança efetivamente entrar em vigência, pode facilitar para que, nesse período, sejam analisadas, tanto pelos governos, como pela parte empresarial e acadêmica, as fórmulas e mecanismos que promovam a convergência entre os principais sistemas de preferências comerciais do espaço latino-americano. Para isso pode se aproveitar o marco comum da ALADI.

[20] Sobre a VIII Cúpula realizada em Cartagena e o texto do Protocolo assinado ver: http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=8932 e http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf; anexo sobre requisitos específicos de origem em: http://alianzapacifico.net/documents/2014/AnexoREOFINAL.pdf.

V. COMO CONCLUSÃO

Conciliar o diverso em um contexto de grandes mudanças internacionais é um desafio que os países latino-americanos enfrentam na hora de construir um espaço regional de cooperação e integração, especialmente se simultaneamente tiverem em vista desenvolver uma inserção competitiva nos mercados mundiais. E isso é ainda mais certo se as respectivas lideranças políticas, empresariais e sociais aspirarem a garantir condições para contar com um grau razoável de governabilidade (paz e estabilidade política, desenvolvimento produtivo e coesão social), tanto no plano global como no regional.

Os planos em que o fator diversidade incide sobre as relações comerciais internacionais são múltiplos. Por certo, a dimensão econômica e o grau de desenvolvimento de cada país ocupam um lugar relevante. Mas também incidem, entre outras, as diferenças culturais, ideológicas, religiosas, étnicas, e de capacidades tecnológicas. Compreendê-las e até mesmo apreciá-las, é uma condição indispensável para navegar por um mundo de modernidade mestiça[21]. Ao incluir na análise e na ação o fator de dinâmica de mudança, a tarefa de aceitar a diversidade como parte inevitável da realidade internacional se torna mais complexa e talvez mais apaixonante. A velocidade que caracterizou, nas últimas duas décadas, o deslocamento do poder relativo entre as nações, a densidade na conectividade física entre os vários espaços nacionais e regionais, e a incorporação de novos protagonistas à concorrência econômica global (países emergentes e crescente população urbana com rendimentos de classe media), estão acentuando as dificuldades que se observam para apreciar o novo entorno internacional no concernente ao comércio e aos investimentos transnacionais. As dificuldades são maiores nos países que por muito tempo foram protagonistas decisivos das relações internacionais. E também para os que aspiram a interpretar realidades atuais em base a conceitos, paradigmas, marcos teóricos ou enfoques ideológicos do passado.

Como conciliar ou pelo menos equilibrar interesses, valores e visões diferentes entre países que partilham um espaço geográfico regional como o latino-americano ou o sul-americano? É um desafio que os países da nossa região terão de encarar na medida em que queiram potenciar as oportunidades que o cenário internacional está lhes oferecendo, especialmente pela riqueza de recursos naturais, pela diversidade cultural combinada com uma imensa criatividade, e pela experiência acumulada em seu desenvolvimento econômico e social sem excluir o acervo de sucessos, frustrações e fracassos.

Pareceria oportuno que, tanto no projeto governamental como no acadêmico e empresarial, pudessem ser realizadas análises conducentes a efetuar propostas concretas sobre a maneira efetiva de atingir a convergência dos diversos acordos e mecanismos de integração vigentes na região. O objetivo seria precisamente procurar a maior convergência respeitando os limites que podem surgir como consequência de múltiplas diversidades. A convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico deveria ser um objetivo prioritário dado à relevância econômica e política dos países participantes. Aliás, cabe privilegiar interpretações flexíveis de compromissos existentes no Mercosul, por exemplo, no referente à tarifa externa comum. A normativa do Mercosul e a do GATT oferecem suficiente margem para alcançar uma dose razoável de flexibilidade, inclusive dentro do marco conceitual de uma união aduaneira.

Algumas das questões mais relevantes para uma agenda de *convergência na diversidade* e que podem requerer ideias criativas e viáveis, tanto do ponto de vista econômico como jurídico e político, podem ser as seguintes:

a) encadeamentos produtivos por meio de investimentos conjuntos nos quais estejam envolvidas pequenas e médias empresas de diversos países e que, como incentivo ao investimento, contem, não só com acesso ao financiamento, mas, em especial, com garantias coletivas ao acesso irrestrito aos mercados dos países participantes do mecanismo que se negocie;

[21] Ver Guillebaud, Jean-Claude, *Le commencement d'un monde. Vers une modernité métisse* (Seuil, Paris 2008).

b) acumulação de regras de origem que permita o aproveitamento conjunto, por parte de empresas de diversos países, das preferências comerciais que se negociem no plano regional e, inclusive, inter-regional;

c) qualidade da conectividade física e medidas eficazes de facilitação de comércio e,

d) programas efetivos de cooperação com os países de menor desenvolvimento relativo orientados a estimular o investimento produtivo por meio da garantia do acesso irrestrito aos mercados dos países de maior grau de desenvolvimento da região.

Falar com uma só voz e apresentar uma visão de conjunto das grandes questões da agenda global –por exemplo, os desafios formulados pela mudança climática ou a necessidade de evitar que as negociações de mega-acordos inter-regionais terminem por erodir a efetividade e eficácia do sistema multilateral de comércio institucionalizado na OMC– não exige necessariamente homogeneidade. Requer sim pontos de equilíbrio entre visões eventualmente diferentes que é, precisamente, o que se pode almejar atingir com lideranças políticas coletivas e com instituições regionais tais como a ALADI, a UNASUL e a CELAC, especialmente se contarem com o apoio intelectual e técnico de organismos como a CEPAL, a CAF e o SELA.

Mas também é preciso um sólido esforço em cada país da região para definir e atualizar suas estratégias de inserção comercial internacional. Países que sabem o que querem e o que podem, especialmente se o fazem através de uma forte participação social, estão em melhores condições de procurar pontos de equilíbrio em seus respectivos interesses ao dialogar e negociar com os outros países da região.

Brasil e Argentina

Cenários para possíveis acordos comerciais preferenciais

PROF. VERA THORSTENSEN
Professora na Escola de Economia de São Paulo da Fundacão Getúlio Vargas (EESP-FGV) e Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento (CCGI). Foi assessora econômica da Missão do Brasil na OMC de 1995 a 2010.
PROF. LUCAS FERRAZ
Professor na Escola de Economia de São Paulo da Fundacão Getúlio Vargas (EESP-FGV) e Coordenador de Modelagem Econômica do Centro do Comércio Global e do Investimento (CCGI).

I. INTRODUÇÃO

A criação do Mercosul respondeu ao objetivo de formar um mercado comum que incluísse a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; a eliminação de direitos aduaneiros e barreiras não tarifárias; a criação de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política monetária comum; e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais.

Após 20 anos da sua criação, o sucesso do Mercosul como mercado comum está sendo questionado por especialistas nacionais e internacionais.

Existindo vontade política de manter o processo de integração econômica regional com o seu formato atual, é preciso levar em consideração a evolução dos cenários de comércio internacional e até que ponto e em que direção mudaram as condições econômicas dos quatro países desde a criação do Mercosul. É um pré-requisito importante para definir o caminho a seguir.

Atualmente, o sistema comercial enfrenta grandes dificuldades decorrentes de um importante processo de transformação baseado em novos paradigmas: inovações revolucionárias em todos os frentes, novas tecnologias de informação, uma mobilidade de capital enorme e veloz, a criação de instrumentos financeiros arriscados e a globalização da produção e a distribuição. Além disso, torna-se cada vez mais difícil concretizar uma negociação multilateral que já leva 15 anos na OMC, notadamente agora, com o impasse para o acordo de Bali sobre a facilitação do comércio. De maneira paralela, o Mercosul enfrenta um mundo dividido pela multiplicação de acordos comerciais preferenciais (ACP), que fragmenta a regras do comércio internacional. Finalmente, a lógica do sistema comercial da OMC está sendo questionada pela lógica das cadeias de valor mundiais e a necessidade de reinventar as regras de comércio utilizadas como base dessas cadeias mundiais.

Com as dificuldades encontradas na Rodada de Doha na hora de adaptar as velhas regras de comércio à nova realidade, os Estados Unidos e a União Europeia optaram por lançar um novo perfil de ACP, os mega-acordos de comércio, baseados no Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e a Associação Transatlântica de Comércio e Investimento (ATCI) que abrangem mais da metade do comércio internacional.

Poderia se dizer que o TPIP é o último acordo ambicioso do século passado, com regras do sistema de comércio tradicional, porém não existem dúvidas de que o TTIP pode ser considerado como o primeiro acordo do novo século, com regras sobre uma quantidade significativa de novos tópicos.

Para a realizacão deste estudo, contou-se com uma equipe conformada por Carolina Müller, Belisa Eleoterio, Carolina Lemos y Rodolfo Cabral.

Além de procurar a redução de tarifas, este mega-acordo objetiva definir uma nova estrutura e novas modalidades para todos os tipos de barreiras não tarifárias ao comércio, junto com novas regras para importantes tópicos relacionados com o comércio, como o investimento, a concorrência e novas problemáticas, como o meio ambiente, o clima, o trabalho, a escassez de alimentos, o bem-estar animal, normas privadas e a pressão cada vez maior dos consumidores. O objetivo não é a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, mas a convergência e a coordenação de barreiras regulatórias.

A criação do TTIP é uma iniciativa revolucionária para o sistema de comércio. Não há dúvida de que beneficiará as partes, porém, ao mesmo tempo, gerará um cenário incerto para os demais parceiros comerciais, os excluídos, de vez que, por causa do seu tamanho, definirá um novo sistema de regras, que provavelmente vá de encontro com a OMC, de vez que diferencia entre partes internas e externas do ACP. As novas regras serão aplicadas em áreas que expandem as regras da OMC (OMC plus), como os serviços e a propriedade intelectual, mas, ainda com relação a regras de áreas novas como o meio ambiente, a mudança climática, o trabalho, o investimento e a concorrência (regras adicionais da OMC).

Com este cenário em mente, o objetivo do artigo é analisar a posição do Brasil e da Argentina como participantes individuais em face do contexto de comércio internacional atual, notadamente quanto à proliferação de novos acordos comerciais entre os principais participantes do comércio internacional.

Os efeitos do acordo TTIP para o Brasil e a Argentina são abordados a partir de diferentes hipóteses: considerar os efeitos do acordo TTIP com a redução das barreiras tarifárias tão somente entre os EUA e a UE; introduzir uma redução parcial das barreiras não tarifárias; e, finalmente, com uma redução completa destas barreiras: considera-se a liberalização parcial e completa.

São, ainda, analisadas opções alternativas para o Brasil e a Argentina. Na pesquisa, são levadas em consideração diferentes alternativas a serem exploradas pelo Brasil e a la Argentina, incluindo acordos comerciais preferenciais (ACP) com os EUA e a UE. As simulações apontam a refletir as sensibilidades presentes nas áreas de atividade agropecuária e indústria no cenário hipotético de serem concretizados os acordos.

O último cenário simulado é aquele que leva em consideração o fim do Mercosul, onde o Brasil e a Argentina resolvem finalizar o acordo e abrir o seu comércio ao mundo. O objetivo principal destas hipóteses é considerar o pior cenário possível para o Brasil e a Argentina: os dos países eliminariam as preferências tarifárias com respeito aos países vizinhos, ficando sem acordos comerciais importantes com outros parceiros.

Todas as simulações objetivam analisar no Brasil e na Argentina, individualmente, os impactos que teriam os diferentes cenários dos acordos ACP no seu PIB setorial e balança comercial, visando responder aos desafios deste novo mundo.

II. QUESTÕES DOS MODELOS

Nestas simulações, foi utilizado o modelo GTAP de equilíbrio geral computável para avaliar a primeira rodada de efeitos dos acordos comerciais preferenciais alternativos que envolvem o Brasil e a Argentina em cada um dos parceiros possíveis. Consulte uma descrição do modelo GTAP padrão em Hertel (1997).

O modelo GTAP é um modelo de equilíbrio geral para aplicar a estática comparativa mundial. O modelo identifica 57 setores em 153 regiões do mundo. O seu sistema de equações tem uma base microeconômica que oferece uma especificação pormenorizada dos comportamentos internos e da empresa em concorrência perfeita dentro de cada região, e os vínculos comerciais entre as regiões. Além dos fluxos de comércio, o modelo GTAP reconhece, ainda, os custos globais de transporte.

O modelo GTAP qualifica como busca de uma solução sequencial para uma série de equações chamadas método de Johansen. Este modelo pondera os impactos externos (lucros e prejuízos de um ACP) a través de um modelo de estatística comparativa (antes e depois do impacto). As soluções são obtidas resolvendo o sistema de equações linearizadas do modelo. Um resultado típico mostra a mudança percentual no conjunto de variáveis endógenas (PIB, exportações e importações, tipo de câmbio e valor da terra) após o impacto das políticas, em comparação com os valores no equilíbrio inicial, em determinado ambiente. A apresentação esquemática das soluções de Johansen para esses modelos é padrão na bibliografia (consulte Dixon *et al* [1992] e Dixon e Parmenter [1996]).

III. BASE DE DADOS

A base de dados GTAP 8 combina dados pormenorizados de comércio bilateral, transporte e proteção que caracterizam os vínculos econômicos entre 129 regiões, junto com bases de dados de entrada e saída de cada país que representam os vínculos entre setores dentro das regiões. O conjunto de dados é harmonizado e complementado com mais fontes que proporcionam uma descrição mais precisa da economia mundial.

Os principais dados de proteção aplicados à base de dados GTAP 8 decorrem da base de dados MacMap do ITC, que contém informação exaustiva a nível da linha tarifária. A base de dados do ITC inclui a base de dados Sistema de Análise e Informação Comercial (TRAINS pelas siglas em inglês) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCYD ou UNCTAD, pelas suas siglas em inglês), que foi adicionada pelo pessoal do ITC dos seus próprios dados. O modelo transforma todas as tarifas específicas em tarifas ad valorem.

Visando capturar a primeira rodada de efeitos de cada acordo comercial preferencial, as simulações foram realizadas com uma hipótese GTAP padrão, que leva em consideração a mobilidade perfeita de fatores para trabalho e capital e a mobilidade imperfeita de fatores para terra e recursos naturais. O suprimento total de fatores nacionais de produção é exógeno ao tempo que a tecnologia de produção para as empresas é a estabelecida.

A maneira na qual as variáveis econômicas do Brasil e da Argentina são afetadas pelas reduções horizontais nas tarifas de importação bilaterais dependerá do comportamento decorrente dos preços relativos internos. No entanto, em todos os cenários considerados, os preços relativos internos serão alterados para favorecer a concorrência nas importações do parceiro do ACP, tornando-se a economia mais preferentemente aberta ao comércio. A eficiência geral na alocação de recursos tende a melhorar e, pela mesma razão, o possível lucro do comércio pode aumentar o bem-estar nacional.

A pesar dos benefícios totais de uma melhor alocação de recursos, as regiões podem sofrer efeitos negativos pela realocação dos fluxos de comércio –desvio do comércio– quando o acesso relativo muda no sistema. Portanto, os proveitos bilaterais totais do comércio não serão necessariamente acompanhados dos proveitos regionais generalizados no bem-estar. Este problema da predominância do desvio de comércio sobre a criação de comércio tem sido importante na bibliografia de comércio internacional, notadamente no caso das avaliações de bem-estar dos acordos comerciais preferenciais.

Para o modelo da redução das barreiras não tarifárias, este projeto utilizou a mesma metodologia apresentada no estudo realizado pela Ecorys que simula um acordo entre os EUA e a UE (Ecorys,2009).

IV. RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES

Os resultados destas simulações apresentam os impactos nas exportações e importações, e os lucros e prejuízos para o PIB setorial, para os fins de provar a sensibilidade de cada setor da economia brasileira e argentina em relação com uma possível negociação de um ACP.

A escolha dos impactos no PIB setorial pode se explicar como uma tentativa de analisar o efeito global de cada ACP em uma avaliação mais completa de vez que o PIB inclui os impactos na produção, as exportações e as importações.

Os resultados setoriais são apresentados de acordo com classificação a seguir:

Variação no PIB (%)	Classificação
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Mais de 3	(++++) o (----)

Na seção abaixo, são apresentados os resultados principais das simulações.

V. BRASIL E ARGENTINA CENÁRIOS COMPARATIVOS

Nesta seção, é simulada a construção de diferentes cenários, levando em consideração os setores a seguir: atividade agropecuária, indústria e serviços.

A *Simulação 1* compara os impactos no Brasil de acordos comerciais preferenciais com os EUA e a UE. A hipótese assumida neste exercício para os EUA e a UE é a liberalização parcial nas tarifas agrícolas e a liberalização completa das tarifas na indústria, ao tempo que o Brasil apresenta uma liberalização completa nos dois setores (atividade agropecuária e industrial).

A *Simulação 2* analisa os impactos do acordo TTIP no Brasil. A ideia é calcular os custos que teria este acordo para o Brasil e os custos na ocorrência de não participar. As hipóteses são: liberalização completa das barreiras tarifárias e liberalização parcial e completa das barreiras não tarifárias.

A *Simulação 3* compara os impactos na Argentina de acordos comerciais preferenciais com os EUA e a UE. A hipótese assumida neste exercício para os EUA e a UE é a liberalização parcial nas tarifas agrícolas e a liberalização completa das tarifas na indústria, ao tempo que a Argentina apresenta uma liberalização completa nos dois setores.

A *Simulação 4* analisa os impactos do acordo TTIP na Argentina. O objetivo principal é calcular os custos que acarretaria concretizar este acordo comercial para a Argentina. As hipóteses são: liberalização completa das barreiras tarifárias e liberalização parcial e completa das barreiras não tarifárias.

A *Simulação 5* apresenta os impactos na Argentina e no Brasil de um cenário que acaba com as preferências dentro do Mercosul, e no qual o Brasil e a Argentina, e outros membros do Mercosul, unilateralmente zeram todas as tarifas de importação aplicadas ao resto do mundo.

Simulação 1
Brasil x EUA - UE

Esta Simulação compara os benefícios e os custos para o Brasil depois das negociações de acordos comerciais preferenciais com os EUA e a UE. A hipótese assumida para os EUA e a UE é a redução de 70% nas tarifas agrícolas e de 100% das tarifas na indústria, ao tempo que o Brasil apresenta uma liberalização completa nos dois setores.

Resultados

Se compararmos os dois acordos, as exportações brasileiras aumentam em 6,2% para o ACP com a UE e 2,5% para o ACP com os EUA.

Levando em consideração os valores fornecidos pela Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (SECEX) para o ano 2013 (US$, F.O.B.), isso corresponderia a um aumento de US$ 2,9 bilhões em exportações para a UE e US$ 600 milhões em exportações para os EUA. No que diz respeito às importações, o aumento seria de US$ 3,3 bilhões em importações de a UE e de US$ 1 bilhão em importações dos EUA.

Com um ACP com a UE há um aumento considerável nas exportações de produtos agrícolas, o qual explica o aumento no valor da terra e a valorização do tipo de câmbio real brasileiro. O efeito no tipo de câmbio tem um impacto no aumento das importações industriais da UE.

Na análise setorial, a Simulação apresenta os resultados abaixo para cada PIB setorial:

Para o setor agrícola, os acordos comerciais preferenciais com os EUA e a UE apresentam resultados positivos para alguns setores, com receitas mais expressivas com respeito à UE.

SIMULAÇÃO 1

O Brasil x EUA - a UE - Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconómicas	UE 27	EUA
Aumento em exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	2.947	614
Aumento em exportações bilaterais %	6,17%	2,47%
Aumento em importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	3.333	1.023
Aumento em importações bilaterais %	6,57%	2,82%
Termos de intercâmbio	1,08%	-0,24%
Salário real	0,07%	0,03%
Ganhos de capital	0,28%	0,07%
Valor da terra nua	25,75%	3,78%
Tipo de câmbio real	1,37%	-0,17%

O Brasil x EUA - a UE - Análise setorial

	UE 27	EUA
Atividade agropecuária	9	14
Indústria	1	14
+	2	22
++	0	4
+++	2	1
++++	6	1
Total	**10**	**28**

Fonte: CGTI-FGV

Para o setor industrial, o ACP com os EUA é o que apresenta melhores resultados para o Brasil. Os resultados negativos para a UE podem se explicar em parte pela sobrevalorização cambial brasileira, em decorrência de um aumento nas exportações agrícolas.

Simulação 2
Impactos do acordo TTIP no Brasil

Esta Simulação apresenta os impactos da negociação do acordo TTIP, entre a UE e os EUA, na economia brasileira.

São propostas três hipóteses diferentes: *i)* redução tarifária total entre os EUA e a UE; *ii)* eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs); *iii)* eliminação completa das tarifas e as BNTs.

Resultados

Ficando de fora do acordo TTIP, o Brasil vê a suas exportações caírem, onde:

i) uma redução exclusivamente tarifária provoca uma pequena queda de 0,2% nas exportações brasileiras para os EUA e para a UE, o qual corresponde a uma diminuição de US$ 145 milhões;

ii) uma redução tarifária completa acrescida de uma redução das barreiras não tarifárias (BNTs) de 50% provoca uma diminuição de 1,6% nas exportações do Brasil, o qual corresponde a uma redução de US$ 1,1 bilhões; e

iii) uma liberalização completa de barreiras tarifárias e não tarifárias para o acordo TTIP provoca uma queda de 3,4% nas exportações, o qual corresponde a uma diminuição de US$ 2,5 bilhões.

O aumento esperado nos fluxos de comércio entre os EUA e a UE, reduzirá a participação do Brasil no comércio mundial.

No que diz respeito às importações, ficando o Brasil de fora do acordo TTIP:

i) uma redução tarifária completa entre os EUA e a UE provoca uma diminuição de 0.2% nas importações no Brasil dos EUA e da UE, o qual corresponde a US$ 200 milhões;

ii) uma eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs) provoca uma queda de 1,6% nas importações, o qual corresponde a uma diminuição de US$ 1,4 bilhões; e

iii) um cenário de liberalização completa de barreiras tarifárias e não tarifárias provoca uma diminuição de 3,4% nas importações, o qual corresponde a US$ 3,0 bilhões.

A comparação acima mostra as oportunidades que perdeu o Brasil ao ficar de fora do processo de integração. Além disso, pode se assumir que o acordo TTIP gerará ganhos de competitividade para os seus parceiros, ao tempo que o Brasil, ao ficar de fora do acordo, ficará no nível atual, o qual provocará mais prejuízos na balança comercial do país.

Na análise setorial, a Simulação apresenta, para cada PIB setorial os resultados a seguir:

SIMULAÇÃO 2

Impactos do acordo TTIP no Brasil: Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconómicas	TTIP	TTIP+BNTs (50%)	TTIP+BNTs (100%)
Variação nas exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	-145	-1.162	-2.433
Variação nas exportações bilaterais %	-0,17%	-1,61%	-3,35%
Variação em importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	-174	-1.392	-2.958
Variação em importações bilaterais %	-0,16%	-1,61%	-3,35%
Termos de intercâmbio	-0,07%	-0,60%	-1,24%
Salário real	-0,01%	-0,04%	-0,07%
Ganhos de capital	-0,01%	-0,06%	-0,13%
Valor da terra nua	-0,37%	-2,75%	-6,27%
Tipo de câmbio real	-0,12%	-1,05%	-2,23%

Impactos do acordo TTIP no Brasil: Análise setorial

	TTIP	TTIP+BNTs (50%)	TTIP+BNTs (100%)
Atividade agropecuária	9	8	8
Indústria	15	13	13
+	24	19	15
++	0	2	4
+++	0	0	1
++++	0	0	1
Total	**24**	**21**	**21**

Fonte: CGTI-FGV

Para o setor agropecuário, concretizar o acordo TTIP provocaria pequenos prejuízos na maioria dos setores agropecuários, com um cenário apenas pior de acordo com o nível de liberalização das barreiras não tarifárias. Um fator que - espera-se - vai afetar as exportações agropecuárias brasileiras para a UE é que las quotas com tarifas preferenciais oferecidas por a UE aos EUA afetariam o acesso ao mercado de outros países a UE, de vez que as quotas tarifárias globais seriam compartilhadas por vários parceiros, e os EUA seriam beneficiados com maior participação nessa quota global. Quanto às barreiras não tarifárias, os resultados da Simulação mostram que o Brasil será beneficiado com a eliminação das BNTs entre os dois países.

No que diz respeito à indústria, se concretizado o acordo TTIP, haverá pequenos rendimentos para vários setores. Isto pode se explicar pelo fato de que o aumento nos fluxos de comércio e a integração comercial entre a UE e os EUA criarão uma demanda de exportações de outros países também.

Simulação 3
Argentina x EUA - UE

Esta Simulação compara os rendimentos e os custos para a Argentina após as negociações de acordos comerciais preferenciais com os EUA e a UE. A hipótese assumida para os EUA e a UE é a redução de 70% nas tarifas agrícolas e de 100% das tarifas na indústria, ao tempo que a Argentina apresenta uma liberalização completa em todos os setores.

SIMULAÇÃO 3

Argentina com EUA - a UE

Variáveis macroeconómicas	UE 27	EUA
Aumento em exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	316	41
Aumento em exportações bilaterais %	2,7%	1,0%
Aumento em importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	294	100
Aumento em importações bilaterais %	2,4%	1,2%
Termos de intercâmbio	1,06%	-0,04%
Salário real	0,26%	0,09%
Ganhos de capital	0,22%	0,10%
Valor da terra nua	13,70%	2,16%
Tipo de câmbio real	1,39%	0,06%

Argentina x Estados Unidos - UE

	UE 27	EUA
Atividade agropecuária	9	8
Indústria	2	13
+	2	14
++	1	5
+++	3	1
++++	5	1
Total	**11**	**21**

Fonte: CGTI-FGV

Resultados

Comparadas as simulações dos dois acordos, as exportações argentinas aumentam 2,8% para o ACP com a UE e 1% para o ACP com os EUA.

Levando em consideração os valores fornecidos pelo Sistema de Informações de Comércio Exterior (SICOEX) para o ano 2012 (US$, F.O.B.), isso corresponderia a um aumento de US$ 300 milhões em exportações para a UE e US$ 40 milhões em exportações para os EUA. Quanto às importações, o aumento seria de US$ 300 milhões em importações da a UE e de US$ 100 milhões em importações de EUA.

Com um ACP com a UE há um aumento considerável nas exportações de produtos agrícolas, o qual explica o incremento no valor da terra e a valorização do tipo de câmbio real argentino. O efeito no tipo de câmbio tem um impacto no aumento das importações industriais da UE.

Na análise setorial, a Simulação apresenta, para cada PIB setorial, os resultados a seguir:

Para o setor agrícola, os acordos comerciais preferenciais com os EUA e a UE apresentam resultados positivos para alguns setores, com rendimentos mais expressivos com respeito a UE.

Para o setor industrial, o ACP com os EUA é o que apresenta melhores resultados para a Argentina. Os resultados negativos para a UE podem se explicar em parte pela sobrevalorização do tipo de câmbio argentino, em decorrência do aumento nas exportações agrícolas.

Simulação 4
Impactos do acordo TTIP na Argentina

Esta Simulação apresenta os impactos da negociação do acordo TTIP, entre a UE e EUA, na economia argentina.

São propostas três hipóteses diferentes: i) redução tarifária total entre os EUA e a UE; ii) eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs); iii) eliminação completa das tarifas e das BNTs.

Resultados

Ficando de fora do acordo TTIP, a Argentina vê a suas exportações caírem, onde:

i) uma redução exclusivamente tarifária provoca uma pequena queda de 0,1% nas exportações argentinas para os EUA e para a UE o qual corresponde a uma diminuição de US$ 20 milhões;
ii) uma redução tarifária completa acrescida de uma redução das barreiras não tarifárias (BNTs) de 50% provoca uma diminuição de 1% nas exportações da Argentina, o qual corresponde a uma redução de US$ 160 milhões; e
iii) uma liberalização completa de barreiras tarifárias e não tarifárias para o acordo TTIP provoca uma queda do 2% nas exportações, o qual corresponde a uma diminuição de US$ 300 milhões.

Quantos às importações, observa-se o cenário a seguir:

iv) uma redução tarifária completa entre os EUA e a UE provoca uma diminuição de 0,1% nas importações na Argentina dos EUA e da UE, o qual corresponde a US$ 20 milhões;
v) uma eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs) provoca uma queda de 1% nas importações, o qual corresponde a uma diminuição de US$ 200 milhões; e
vi) um cenário de liberalização completa de barreiras tarifárias e não tarifárias provoca uma diminuição de 2% nas importações, o qual corresponde a US$ 400 milhões.

SIMULAÇÃO 4

Impactos do acordo TTIP na Argentina: Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconómicas	TTIP	TTIP+BNTs (50%)	TTIP+BNTs (100%)
Variação nas exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	-15,8	-153	-325
Variação nas exportações bilaterais %	-0,12%	-0,97%	-2,06%
Variação em importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	-20	-177	-380
Variação em importações bilaterais %	-0,11%	-0,86%	-1,84%
Termos de intercâmbio	-0,03%	-0,34%	-0,73%
Salário real	-0,01%	-0,04%	-0,09%
Ganhos de capital	-0,01%	-0,01%	-0,02%
Valor da terra nua	-0,10%	-0,99%	-2,57%
Tipo de câmbio real	-0,11%	-0,93%	-1,99%

Impactos del acuerdo TTIP en Brasil: Análisis sectorial

	TTIP	TTIP+BNTs (50%)	TTIP+BNTs (100%)
Atividade agropecuária	4	4	3
Indústria	14	13	13
+	18	15	13
++	0	1	1
+++	0	1	1
++++	0	0	1
Total	**18**	**17**	**16**

Fonte: CGTI-FGV

Da mesma maneira que os resultados apresentados na *Simulação 2* para o Brasil, a Argentina também perde oportunidades de comércio, ficando de fora do processo de integração.

Na análise setorial, a Simulação apresenta, para cada PIB setorial, os resultados a seguir:

Para o setor agropecuário, o fato de se concretizar o acordo TTIP provocaria pequenos prejuízos na maioria dos setores agropecuários, com um cenário apenas pior de acordo com o nível de liberalização das barreiras não tarifárias. Os resultados da Simulação mostram que a Argentina teria efeitos negativos com a eliminação das BNTs entre os dois países.

Quanto à indústria, se concretizado o acordo TTIP, haveria pequenos rendimentos para vários setores. Isso pode se explicar pelo fato de que o aumento nos fluxos de comércio e a integração comercial entre a UE e os EUA irão criar uma demanda de exportações de outros países também.

Simulação 5
Brasil e Argentina em face do fim do Mercosul

O Brasil e a Argentina não têm muitos acordos comerciais preferenciais (ACP). Ainda que o fluxo de comércio entre os membros do Mercosul seja importante, notadamente entre o Brasil e a Argentina, o custo do isolamento em um cenário mundial no qual cada vez são celebrados mais acordos comerciais preferenciais pode ser alto.

Esta Simulação apresenta dois cenários. O primeiro analisa o impacto na economia brasileira se todos os membros do Mercosul (o Paraguai, o Uruguai e a Argentina) unilateralmente zeram todas as tarifas de importação aplicadas ao resto do mundo. O segundo cenário analisa o impacto na economia argentina se o Paraguai, o Uruguai e o Brasil zeram todas as tarifas de importação aplicadas ao resto do mundo.

Ainda que a hipótese simulada possa se considerar de ocorrência praticamente impossível no mundo real, o objetivo destas simulações simétricas é verificar os impactos do fim do Mercosul nas economias brasileira e argentina e os custos de manter a união aduaneira. Eis, abaixo, os resultados:

Resultados

Levando em consideração um cenário de liberalização tarifária completa pelos membros do Mercosul, pode se observar uma queda de 0,9% nas exportações e importações globais brasileiras, o qual representa uma redução de US$ 2,2 bilhões nas exportações e US$ 2,2 bilhões nas importações.

A Argentina tem uma redução de 1,9% nas suas exportações globais, o qual equivale a uma redução de US$ 1,5 bilhões, e de 2% nas importações globais, o qual representa uma queda de US$ 1,4 bilhões.

SIMULAÇÃO 5

Tarifas de importação zeradas do Mercosul para o Brasil e a Argentina
Perspectiva geral macroeconômica

Variáveis macroeconómicas	Brasil	Argentina
Variação em exportações globais (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.179	-1.537
Variação em exportações globais %	-0,92%	-1,94%
Variação em importações globais (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.156	-1.370
Variação em importações globais %	-0,91%	-2,08%
Termos de intercâmbio	-0,31%	-0,02%
Salário real	-0,10%	-0,23%
Ganhos de capital	-0,07%	-0,22%
Valor da terra nua	1,56%	3,63%
Tipo de câmbio real	-0,56%	-1,23%

Tarifas de importação zeradas do Mercosul para o Brasil e a Argentina
Resumo de rendimentos - PIB por setor

	Brasil	Argentina
Atividade agropecuária	16	12
Indústria	12	13
+	25	18
++	3	5
+++	0	2
++++	0	0
Total	**28**	**25**

Fonte: CGTI-FGV

A Argentina tem uma redução de 1,9% nas suas exportações globais, o qual equivale a uma redução de US$ 1,5 bilhões, e de 2% nas importações globais, o qual representa uma queda de US$ 1,4 bilhões.

Quanto à análise setorial, foram verificados os resultados a seguir:

Na atividade agropecuária, há pequenos rendimentos para a maioria dos setores tanto para o Brasil quanto para a Argentina. No entanto, o cenário para a liberalização completa é melhor para os produtos agropecuários brasileiros. Quanto à indústria, há pequenos rendimentos na maioria dos setores dos dois países. Cabe salientar que o setor automotivo e de peças é o mais afetado pela liberalização, com uma redução considerável nas exportações, notadamente para a Argentina.

VI. CONCLUSÕES

As transformações que afetam o cenário de comércio internacional foram profundas e multidimensionais. Inclusive quando foi acordado o Pacote de Bali na 9ª Conferência Ministerial da OMC, a estagnação continua não apenas para o Pacote de Bali, mas ainda para a Rodada de Doha. O resultado é a proliferação de acordos comerciais preferenciais que mudam as negociações das novas regras de comércio do nível multilateral para o nível preferencial.

Os acordos comerciais preferenciais atuais não oferecem apenas um acesso preferencial ao mercado através da eliminação das barreiras tarifárias, mas ainda compreendem a negociação de barreiras não tarifárias e medidas regulamentares (BNTs), que hoje são consideradas as principais barreiras para o comércio. Levando em consideração o impacto das barreiras não tarifárias no acesso ao mercado, é imperativo negociar essas barreiras junto com as barreiras tarifárias. Se não for assim feito, os possíveis benefícios dos acordos concretizados podem ser limitados.

Quanto às hipóteses simuladas neste estudo, a redução de barreiras não tarifárias em acordos que não incluem nem o Brasil nem a Argentina, como o acordo TTIP, importa a redução do PIB setorial e também das importações e exportações nos dois países, e a diminuição é mais significativa segundo o nível de liberalização destas barreiras: quanto mais alto for o nível de liberalização das BNTs entre as partes do acordo, maior será a redução das importações e exportações observadas no Brasil e na Argentina.

Os resultados podem se resumir da maneira a seguir:

Tanto para o Brasil quanto para a Argentina, se comparadas as alternativas dos acordos comerciais preferenciais com a UE e os EUA, os resultados demonstram que a opção mais equilibrada, considerando rendimentos e prejuízos na atividade agropecuária e a indústria, é um acordo com os EUA. Um ACP com a UE, em geral, também é positivo. No entanto, acarreta uma concentração de lucros no setor agropecuário, que afeta o tipo de câmbio e aumenta os efeitos negativos na indústria brasileira

e argentina. Estes prejuízos podem se neutralizar com a inclusão de flexibilidades na negociação, como reduções tarifárias diferenciais, períodos de transição e normas de origem adequadas. As negociações com participantes importantes, como a UE e também os EUA, estão sendo vistas mais positivamente pelos formuladores de políticas brasileiros, como método para melhorar o acesso a estes dois grandes mercados.

No que diz respeito ao acordo TTIP, levando-se em consideração apenas a eliminação de barreiras tarifárias, a Simulação mostra que os impactos no Brasil e na Argentina não são tão expressivos. No entanto, em se levando em consideração a eliminação de barreiras não tarifárias entre a UE e os EUA, o impacto negativo nos dois países é considerável, com respeito ao PIB setorial e os fluxos de comércio.

Quanto ao cenário do fim do Mercosul, o objetivo das simulações simétricas foi verificar os impactos do Mercosul nas economias brasileira e argentina, e os custos de se manter a união aduaneira. Os resultados da Simulação indicam que a liberalização das tarifas de importação pelos membros do Mercosul – que muitos consideram o pior cenário possível - não prejudica consideravelmente a balança comercial do Brasil e da Argentina.

Quando testada a hipótese econômica indicada na *Simulação 5,* os resultados obtidos enfraquecem os argumentos a favor da manutenção do Mercosul como união aduaneira, notadamente os que sustentam que o Brasil sofreria um prejuízo importante nos seus fluxos de comércio se for abandonada a tarifa externa comum e os países do Mercosul eliminarem todas as tarifas preferenciais estabelecidas no acordo. Ainda observada uma diminuição no comércio global para alguns setores no Brasil e na Argentina, o montante da redução não é muito significativo, considerando-se a economia no seu conjunto.

Cabe ainda salientar que o argumento a favor da integração regional raramente aponta a integração como ferramenta para promover a competitividade coletivamente[1]. Quanto ao Mercosul notadamente, Baumann já tinha apontado que, além dos argumentos geopolíticos, as diferenças no potencial econômico entre os membros não justifica o compromisso do Brasil com a manutenção da união aduaneira[2].

Além disso, a preferência de negociações multilaterais e integração regional teve efeito negativo na posição de negociação comercial dos dois países. A deterioração das iniciativas de integração regional e a falta de perspectiva para a concretização da Rodada de Doha também os deixou isolados na negociação de novas regras de comércio.

Embora a hipótese simulada pareça ir longe demais, de vez que não é possível imaginar que os membros do Mercosul simplesmente acabem com a à união aduaneira, notadamente no que diz respeito às consequências legais e políticas de violar a Decisão CMC 32/00, é de extrema importância levar em consideração que, quanto à dimensão econômica, é viável para os dois países e, portanto, deveriam ser procurados caminhos alternativos. Uma solução possível para as restrições atuais da união aduaneira pode ser flexibilizar os requisitos da Decisão 32 ou adotar diferentes velocidades de liberalização, o que já faz parte do enquadramento legal do Mercosul.

Os resultados das simulações demonstram que as políticas de comércio internacional presentes do Brasil e da Argentina com respeito ao Mercosul já não se justificam. Os dois países deveriam pensar em abandonar a política monetária comum e adotar uma opção mais realista, a criação de uma área de livre comércio forte e efetiva, onde seja possível concretizar acordos comerciais preferenciais com parceiros de maior peso econômico.

[1] Baumann, Renato. *O Mercosul aos Vinte Anos: Uma Avaliação Econômica*. IPEA, Texto para Discussão 1627. Brasília, Junho de 2011.

[2] Ibídem.

Se concretizados novos acordos comerciais preferenciais com a UE e os EUA, ficaria garantido não apenas maior acesso ao mercado de bens, mas ainda rendimentos positivos com a liberalização da área de serviços, que aumentaria a competitividade dos setores agropecuário e industrial. Este impacto de modernização mitigaria os efeitos negativos decorrentes dos novos acordos comerciais preferenciais e possibilitaria a integração do Brasil e da Argentina no mundo das cadeias de valor mundiais.

Uma análise integral das políticas de comércio do Brasil e da Argentina com o Mercosul em comparação com as políticas dos seus principais parceiros internacionais demonstra que o Brasil e a Argentina estão isolados e mal preparados para enfrentar-se à revolução em comércio e produção criada pela nova geração de acordos comerciais preferenciais, os mega -acordos e a revolução das cadeias de valor mundiais.

Mais do que refletir, é hora de entrar em ação.

SIMULAÇÃO 1: O BRASIL X EUA – UE

Hipóteses:

1. **UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.**
2. **Brasil: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.**

TABELA 1.1

Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconómicas	UE 27	EUA
PIB nominal	0,97%	-0,36%
PIB real	0,01%	-0,01%
Aumento em exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	2,947	614
Aumento em exportações bilaterais %	6,17%	2,47%
Aumento em importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	3.333	1.023
Aumento em importações bilaterais %	6,57%	2,82%
Termos de intercâmbio	1,08%	-0,24%
Salário real	0,07%	0,03%
Ganhos de capital	0,28%	0,07%
Valor da terra nua	25,75%	3,78%
Tipo de câmbio real	1,37%	-0,17%

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 1.2

Análisis sectorial

	UE 27	EUA
Atividade agropecuária	9	14
Indústria	1	14
+	2	22
++	0	4
+++	2	1
++++	6	1
Total	**10**	**28**

Variação no PIB (%)	Classificação
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Mais de 3	(++++) o (----)

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 1: O BRASIL X EUA – UE

Hipóteses:

1. **UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.**
2. **Brasil: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.**

TABELA 1.3

Brasil - PIB setorial (%)

Atividade agropecuária

	EUA	UE
Atividade agropecuária		
Arroz com casca	-0,05	-0,34
Trigo	-1,01	-4,09
Outros cereais	0	2,17
Frutas/verduras	-0,09	0,88
Oleaginosas	-0,11	-4,72
Açúcar (de cana e beterraba)	0,7	4,90
Fibras vegetais	0,54	-3,90
Outras culturas (sem preparação)	2,68	-2,14
Gado bovino, equino, ovino	0,24	32,08
Produtos de origem animal	0,17	8,11
Leite cru	-0,11	-0,96
Lã, seda	0	-0,20
Produtos florestais	0,32	-0,79
Carne: bovina, ovina, equina	0,31	39,60
Produtos cárneos	0,32	14,61
Óleos e gorduras vegetais	0,09	-1,82
Laticínios	-0,10	-1,09
Arroz processado	-0,02	-0,22
Açúcar	1,22	7,64
Produtos alimentícios (alimento para animais)	0,14	2,21
Bebidas, produtos derivados do fumo	0,01	-0,18

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 1.4

Brasil - PIB setorial (%)

Indústria

	EUA	UE
Extrativa		
Pesqueira	0	0,17
Carbonífera	0,17	-0,41
Petrolífera	0,12	-0,41
Gasífera	0,06	-0,69
Mineira	0,16	-1,02
Fabricação		
Têxtil	1,06	-2,30
Indumentária	0,32	-0,31
Produtos de couro	6,15	-0,31
Produtos de madeira	1,11	-1,54
Produtos de papel	-0,03	-1,33
Derivados do petróleo	0,14	-0,35
Química, borracha, plástico	-0,69	-2,48
Mineira (não metálica)	0,91	-1,14
Ferro, aço	-0,19	-4,00
Metais (não ferrosos)	0,70	-3,22
Metalúrgica	-0,72	-3,69
Automotiva e de partes	0,11	-1,95
Equipamento para transportes	1,45	-1,82
Equipamentos eletrônicos	-0,79	-1,66
Máquinas e Equipamentos	-2,18	-7,53
Produtos manufaturados	-0,43	-0,73

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 1: O BRASIL X EUA – UE

Hipóteses:

1. UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.
2. Brasil: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.

TABELA 1.5

Brasil - Balança comercial

Atividade agropecuária

	EUA			UE		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação
Atividade agropecuária						
Arroz com casca	-0,58	8,42	0,96	-10,59	-3,57	15,99
Trigo	-13,35	-0,03	0,93	-113,63	-15,58	7,60
Outros cereais	-4,65	-0,19	0,25	-50,99	-1,31	10,58
Frutas/verduras	-4,47	-0,18	0,48	20,38	5,42	4,93
Oleaginosas	-18,68	-0,27	0,30	-364,24	-5,24	4,67
Açúcar (de cana e beterraba)	-0,03	-0,79	0,42	-0,46	-13,31	7,25
Fibras vegetais	-10,15	0,48	10,05	-47,48	-8,27	4,29
Outras culturas (sem preparação)	729,74	12,61	2,35	-490,35	-7,76	12,45
Gado bovino, equino, ovino	-1,62	-0,66	0,81	-41,88	-12,83	54,74
Produtos de origem animal	-1,36	0,08	1,29	-32,65	-5,28	10,87
Leite cru	-0,03	-0,99	0,39	-0,69	-18,61	11,72
Lã, seda	-0,13	-1,00	0,50	-4,44	-23,25	51,46
Produtos florestais	-0,48	0,38	2,76	-0,93	-1,24	2,89
Carne: bovina, ovina, equina	-2,74	0	2,09	9.379,13	262,49	25,23
Produtos cárneos	48,17	0,72	13,2	2.426,81	34,34	35,41
Óleos e gorduras vegetais	10,07	0,34	0,85	-333,19	-5,70	17,92
Laticínios	-1,61	6,50	8,88	-103,73	-10,12	36,73
Arroz processado	0,56	0,42	-0,15	-8,15	0,85	4,53
Açúcar	189,81	3,79	4,42	1.353,45	27,01	9,22
Produtos alimentícios (alimento para animais)	55,05	2,52	2,34	261,55	10,92	8,62
Bebidas, produtos derivados do fumo	10,60	0,73	0,15	-1,42	4,94	11,22

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 1: O BRASIL X EUA – UE

Hipóteses:

1. UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.
2. Brasil: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.

TABELA 1.6

Brasil, Balança comercial

Indústria

	UE			EUA		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação
Extrativa						
Pesqueira	1,48	1,98	1,95	0,55	0,68	-0,24
Carbonífera	15,10	-0,05	-1,20	-0,88	-0,05	0,07
Petrolífera	-9,63	-0,41	-0,17	-7,42	0,03	0,11
Gasífera	17,22	15,29	-1,75	2,42	3,06	-0,25
Mineira	34,41	-0,17	-2,29	21,49	0,05	-0,41
Fabricação						
Têxtil	-310,63	-0,53	10,66	131,6	16,4	4,20
Indumentária	-90,68	12,41	24,35	55,98	28,41	6,49
Produtos de couro	7,51	2,38	16,21	691,57	16,44	2,49
Produtos de madeira	-83,24	0,78	29,04	118,59	3,37	7,47
Produtos de papel	-388,60	-2,99	14,80	-19,78	1,42	5,02
Derivados do petróleo	99,73	-0,35	-1,21	81,60	1,28	-0,07
Química, borracha, plástico	-2.078,45	-1,77	7,03	-908,96	3,16	4,79
Mineira (não metálica)	-177,94	-2,19	14,06	195,4	9,79	4,53
Ferro, aço	-426,22	-2,39	10,84	100,95	1,51	1,66
Metais (não ferrosos)	28,40	0,42	-0,02	162,84	2,26	-0,42
Metalúrgica	-820,91	-4,25	35,11	-157,25	1,92	9,16
Automotiva e de partes	-955,08	2,68	13,76	0,84	1,75	2,67
Equipamento para transportes	-156,88	-1,85	0,86	91,47	3,81	1,51
Equipamentos eletrônicos	-527,95	-3,33	4,86	-327,42	3,15	4,89
Máquinas e Equipamentos	-3.631,04	-1,78	15,12	-1.258,19	3,37	7,63
Produtos manufaturados	-164,13	-4,14	17,41	-97,02	2,40	13,38

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 2: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NO BRASIL

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 2.1

Brasil, Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconômicas	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
PIB nominal	-0,12%	-1,05%	-2,22%
PIB real	0,00%	-0,02%	-0,03%
Variação nas exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	-145	-1,162	-2,433
Variação nas exportações bilaterais %	-0,17%	-1,61%	-3,35%
Variação nas importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2013)	-174	-1,392	-2,958
Variação nas importações bilaterais %	-0,16%	-1,61%	-3,35%
Termos de intercâmbio	-0,07%	-0,60%	-1,24%
Salário real	-0,01%	-0,04%	-0,07%
Ganhos de capital	-0,01%	-0,06%	-0,13%
Valor da terra nua	-0,37%	-2,75%	-6,27%
Tipo de câmbio real	-0,12%	-1,05%	-2,23%

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 2.2

Brasil, Análise setorial

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Atividade agropecuária	9	8	7
Indústria	15	13	13
+	38	30	24
++	0	2	5
+++	0	0	1
++++	0	0	1
Total	**38**	**32**	**31**

Variação no PIB (%)	Classificação
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Mais de 3	(++++) o (----)

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 2: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NO BRASIL

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 2.3

Brasil, PIB setorial (%)

Atividade agropecuária

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Atividade agropecuária			
Arroz com casca	-0,01	-0,01	-0,04
Trigo	0,21	1,40	2,61
Outros cereais	-0,14	-0,68	-1,32
Frutas/verduras	0,01	-0,13	-0,31
Oleaginosas	0,24	-0,01	-0,44
Açúcar (de cana e beterraba)	0,02	0,17	0,42
Fibras vegetais	0,01	0,72	1,52
Outras culturas (sem preparação)	-0,19	-1,52	-3,51
Gado bovino, equino, ovino	-0,15	-0,26	-0,73
Produtos de origem animal	-0,28	-1,25	-2,5
Leite cru	-0,02	0	0,04
Lã, seda	0	0,01	0,01
Produtos florestais	0,06	0,59	1,26
Carne: bovina, ovina, equina	-0,18	-0,33	-0,91
Produtos cárneos	-0,55	-2,44	-4,86
Óleos e gorduras vegetais	-0,01	-0,12	-0,51
Laticínios	-0,03	-0,01	0,03
Arroz processado	0	0	-0,01
Açúcar	0,02	0,14	0,37
Produtos alimentícios (alimento para animais)	-0,04	-0,23	-0,5
Bebidas, produtos derivados do fumo	-0,01	-0,43	-0,68

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 2: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NO BRASIL

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 2.4

Brasil, PIB setorial (%)

Indústria

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Extrativa			
Pesqueira	0	-0,05	-0,10
Carbonífera	0,04	0,26	0,50
Petrolífera	0,03	0,02	0,01
Gasífera	0,01	0,08	0,19
Mineira	0,04	0,07	0,14
Fabricação			
Têxtil	-0,06	0,07	0,19
Indumentária	-0,01	-0,02	-0,04
Produtos de couro	-0,47	-0,55	-0,77
Produtos de madeira	0,15	1,40	3,01
Produtos de papel	0,06	0,52	1,11
Derivados do petróleo	-0,03	-0,32	-0,61
Química, borracha, plástico	0,02	0,25	0,57
Mineira (não metálica)	-0,19	-0,59	-0,94
Ferro, aço	0,10	-0,13	-0,35
Metais (não ferrosos)	0	0,39	0,75
Metalúrgica	0,04	0,29	0,58
Automotiva e de partes	-0,02	0	0,01
Equipamento para transportes	0,12	-3,28	-6,51
Equipamentos eletrônicos	0,07	0,38	0,75
Máquinas e Equipamentos	0,16	0,58	1,06
Produtos manufaturados	0	-0.06	-0.15

Fonte: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 2: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN BRASIL

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

TABELA 2.5

Brasil, Balança comercial

Atividade agropecuária

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação
Atividade agropecuária									
Arroz com casca	0,09	1,95	-0,11	0,88	3,43	-1,30	1,53	-8,52	-4,08
Trigo	3,93	0,33	-0,27	28,98	2,78	-1,96	60,14	5,36	-3,62
Outros cereais	-9,32	-0,45	-0,26	-60,2	-2,89	-1,72	-117,66	-5,67	-2,86
Frutas/verduras	0,51	-0,05	-0,16	-6,37	-1,56	-1,33	-14,6	-3,44	-3,53
Oleaginosas	25,05	0,36	-0,16	-78,03	-1,14	-1,56	-207,27	-3,04	-3,35
Açúcar (de cana e beterraba)	0,00	-0,19	-0,19	0,01	0,01	-1,57	0,02	0,02	-5,24
Fibras vegetais	1,05	0,10	-0,43	13,72	2,07	-2,55	27,85	4,18	-5,06
Outras culturas (sem preparação)	-56,54	-0,98	-0,32	-454,27	-7,9	-2,47	-1.031,53	-17,91	-6,03
Gado bovino, equino, ovino	-0,05	-0,09	-0,54	-0,88	-0,77	-2,84	-2,22	-1,79	-4,16
Produtos de origem animal	-0,47	-0,24	-0,29	-3,74	-1,78	-2,00	-8,52	-3,91	-4,62
Leite cru	0,01	0,40	-0,22	0,11	2,62	-2,18	0,20	3,52	-6,64
Lã, seda	0,01	0,01	-0,25	0,04	-0,74	-3,35	0,04	-1,71	-1,8
Produtos florestais	0,03	0,02	-0,11	-1,29	-5,59	-0,92	-2,93	-12,43	-3,58
Carne: bovina, ovina, equina	-38,39	-1,08	-0,31	-103,18	-2,95	-1,85	-272,02	-7,72	-6,70
Produtos cárneos	-92,82	-1,31	-0,35	-442,16	-6,25	-3,34	-884,18	-12,49	-3,32
Óleos e gorduras vegetais	-3,44	-0,10	-0,19	-47,52	-1,3	-1,57	-143,54	-3,77	-4,20
Laticínios	-3,38	-1,42	-0,16	-1,09	-2,06	-2,04	3,39	-2,07	-2,32
Arroz processado	0,02	-0,30	-0,11	1,48	-1,09	-1,15	2,72	-2,64	-4,27
Açúcar	-3,40	-0,07	-0,20	-9,44	-0,19	-2,13	-24,86	-0,50	-3,32
Produtos alimentícios (alimento para animais)	-11,46	-0,39	-0,18	-79,53	-2,87	-1,58	-168,49	-6,07	-2,45
Bebidas, produtos derivados do fumo	-3,03	-0,25	-0,13	-94,05	-6,37	-1,17	-151,42	-10,5	-4,08

Fonte: CGTI-FGV

SIMULACIÓN 2: IMPACTOS DEL ACUERDO TTIP EN BRASIL

Hipótesis:

1. Reducción arancelaria total entre los Estados Unidos y la UE.
2. Eliminación arancelaria completa más un 50% de reducción de las barreras no arancelarias (BNA).
3. Eliminación completa de los aranceles y las BNA.

TABELA 2.6

Brasil, Balança comercial

Indústria

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação
Extrativa									
Pesqueira	0,25	0,27	-0,12	1,22	-0,15	-1,10	2,44	-0,67	-2,34
Carbonífera	0,21	0,05	-0,02	6,23	-1,34	-0,49	14,48	-2,83	-1,15
Petrolífera	21,74	0,18	-0,13	136,60	-0,11	-1,71	251,44	-0,78	-3,56
Gasífera	0,90	-0,13	-0,09	8,09	2,45	-0,82	16,66	5,39	-1,70
Mineira	-7,67	-0,05	-0,09	-145,64	-0,81	-0,67	-314,57	-1,75	-1,42
Fabricação									
Têxtil	-6,11	-0,73	-0,18	19,18	-1,59	-1,53	43,06	-3,13	-3,02
Indumentária	-1,40	-0,70	-0,16	8,79	-0,28	-1,81	18,79	-0,42	-3,76
Produtos de couro	-57,13	-1,36	-0,22	-94,33	-2,43	-1,74	-154,34	-4,08	-3,55
Produtos de madeira	11,78	0,25	-0,17	111,17	2,36	-1,76	237,30	5,04	-3,60
Produtos de papel	15,50	0,26	-0,22	130,31	2,14	-1,89	274,26	4,53	-3,89
Derivados do petróleo	-10,36	-0,28	-0,06	-123,49	-3,72	-0,93	-232,41	-7,41	-1,99
Química, borracha, plástico	27,32	-0,21	-0,19	306,44	-1,30	-1,72	707,27	-2,14	-3,59
Mineira (não metálica)	-43,42	-1,88	-0,20	-145,49	-6,77	-1,97	-242,64	-11,59	-4,08
Ferro, aço	14,19	0,14	-0,10	-162,56	-2,20	-1,62	-360,13	-4,83	-3,44
Metais (não ferrosos)	-11,54	-0,20	-0,04	-9,34	-0,59	-0,78	-22,97	-1,33	-1,72
Metalúrgica	3,23	-0,06	-0,20	59,62	0,54	-2,35	124,87	1,19	-4,86
Automotiva e de partes	-19,39	-0,21	-0,12	-63,77	-1,18	-1,16	-131,52	-2,46	-2,44
Equipamento para transportes	5,27	-0,06	-0,12	-311,96	-9,76	-2,78	-609,81	-19,32	-5,61
Equipamentos eletrônicos	28,87	0,37	-0,20	179,23	1,27	-1,60	356,42	2,18	-3,30
Máquinas e Equipamentos	65,62	0,14	-0,21	165,46	-1,90	-1,88	289,18	-4,32	-3,88
Produtos manufaturados	0,69	-0,20	-0,21	-1,59	-3,40	-1,97	-6,58	-7,64	-4,07

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 3: ARGENTINA X EUA – UE

Hipóteses:

1. **UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.**
2. **Argentina: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.**

TABELA 3.1

Argentina, Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconômicas	UE 27	EUA
PIB nominal	1,0%	-0,16%
PIB real	0,1%	0%
Aumento em exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	316	41
Aumento em exportações bilaterais %	2,75%	1.0%
Aumento em importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	294	100
Aumento em importações bilaterais %	2,4%	1,2%
Termos de intercâmbio	1,06%	-0,04%
Salário real	0,26%	0,09%
Ganhos de capital	0,22%	0,10%
Valor da terra nua	13,70%	2,16%
Tipo de câmbio real	1,39%	0,06%

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 3.2

Análise setorial

	UE 27	EUA
Atividade agropecuária	9	8
Indústria	2	13
+	2	14
++	1	5
+++	3	1
++++	5	1
Total	**11**	**21**

Variação no PIB (%)	Classificação
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Mais de 3	(++++) o (----)

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 3: ARGENTINA X EUA – UE

Hipóteses:

1. **UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.**
2. **Argentina: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.**

TABELA 3.3

Argentina, PIB setorial (%)

Atividade agropecuária

	EUA	UE
Atividade agropecuária		
Arroz com casca	-0,13	-3,36
Trigo	-0,45	-5,68
Outros cereais	-0,11	-0,73
Frutas/verduras	-0,18	3,62
Oleaginosas	-0,21	-5,10
Açúcar (de cana e beterraba)	1,72	2,41
Fibras vegetais	0,68	-1,33
Outras culturas (sem preparação)	9,07	-3,62
Gado bovino, equino, ovino	-0,16	26,60
Produtos de origem animal	-0,07	10,50
Leite cru	0,93	-2,04
Lã, seda	-0,89	-11,85
Produtos florestais	-0,09	-1,22
Carne: bovina, ovina, equina	-0,23	32,81
Produtos cárneos	-0,08	15,60
Óleos e gorduras vegetais	-0,11	-5,51
Laticínios	1,01	-2,19
Arroz processado	-0,04	-1,78
Açúcar	2,04	2,87
Produtos alimentícios (alimento para animais)	0,44	2,08
Bebidas, produtos derivados do fumo	0	0,08

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 3.4

Argentina, PIB setorial (%)

Indústria

	EUA	UE
Extrativa		
Pesqueira	0,28	1,53
Carbonífera	0,10	-0,31
Petrolífera	0,05	-0,46
Gasífera	0	-0,48
Mineira	0,05	-0,42
Fabricação		
Têxtil	0,99	-0,28
Indumentária	0,11	-0,97
Produtos de couro	1,27	-3,03
Produtos de madeira	-0,12	-1,32
Produtos de papel	-0,14	-1,35
Derivados do petróleo	0,11	-0,52
Química, borracha, plástico	-0,24	-1,91
Mineira (não metálica)	0,14	-1,16
Ferro, aço	-0,03	-3,04
Metais (não ferrosos)	1,63	-1,93
Metalúrgica	-1,17	-3,84
Automotiva e de partes	1,12	0,65
Equipamento para transportes	0,78	-0,55
Equipamentos eletrônicos	-2,02	-0,09
Máquinas e Equipamentos	-1,25	-5,41
Produtos manufaturados	-0,94	-1,22

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 3: ARGENTINA X EUA – UE

Hipóteses:

1. UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.
2. Argentina: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.

TABELA 3.5

Argentina, Balança comercial

Atividade agropecuária

	EUA			UE		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação
Atividade agropecuária						
Arroz com casca	-0,14	-0,38	0,70	-3,58	-9,68	6,93
Trigo	-11,49	-0,58	0,90	-125,33	-6,34	8,17
Outros cereais	-3,51	-0,13	0,47	-26,41	-0,97	2,25
Frutas/verduras	-5,21	-0,27	0,84	166,34	11,11	6,10
Oleaginosas	-12,31	-0,30	0,21	-131,39	-3,60	-1,56
Açúcar (de cana e beterraba)	0	-2,05	0,49	-0,01	-5,05	1,53
Fibras vegetais	-0,10	-0,71	0,08	-3,48	-5,87	6,59
Outras culturas (sem preparação)	128,39	30,62	2,90	-44,56	-7,77	8,05
Gado bovino, equino, ovino	-0,06	0,46	1,55	-9,07	-17,36	32,72
Produtos de origem animal	-0,13	0,04	0,60	14,41	7,97	9,99
Leite cru	-0,04	-2,50	2,22	-0,20	-19,17	10,40
Lã, seda	-1,57	-2,01	0,77	-16,27	-20,30	12,96
Produtos florestais	0,12	0,95	0,18	-0,65	-1,23	2,60
Carne: bovina, ovina, equina	-12,81	-0,83	1,78	2.169	144,22	21,77
Produtos cárneos	-1,42	-0,08	1,18	262,23	55,86	11,80
Óleos e gorduras vegetais	-7,96	-0,07	0,84	-503,12	-4,62	10,42
Laticínios	37,52	5,94	3,48	-67,30	-9,10	26,60
Arroz processado	-0,26	-0,22	0,23	-3,68	-3,13	2,76
Açúcar	8,47	5,90	3,43	14,74	10,29	7,11
Produtos alimentícios (alimento para animais)	50,17	2,03	1,79	12,59	2,49	11,20
Bebidas, produtos derivados do fumo	4,63	0,71	1,28	4,88	1,60	9,32

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 3: ARGENTINA X EUA – UE

Hipóteses:

1. UE e EUA: Redução de 70% nas tarifas agrícolas; redução de 100% nas tarifas na indústria e serviços.
2. Argentina: Completa liberalização da atividade agropecuária, indústria e serviços.

TABELA 3.6

Argentina, Balança comercial

Indústria

	UE			EUA		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação
Extrativa						
Pesqueira	0,23	3,91	1,79	-0,05	-0,12	0,17
Carbonífera	0,67	0,23	-0,59	-0,04	0,01	0,03
Petrolífera	1,37	0,09	-0,58	-6,19	-0,42	0,35
Gasífera	0,51	-0,07	-0,64	-0,04	-0,06	-0,21
Mineira	7,68	0,02	-1,22	-2,14	-0,03	0,28
Fabricação						
Têxtil	7,61	5,94	1,73	9,22	5,28	1,32
Indumentária	-36,66	3,81	17,28	1,59	3,87	2,04
Produtos de couro	-59,85	-4,29	4,71	24,13	2,70	0,03
Produtos de madeira	-40,35	-2,65	6,59	-0,42	0,76	1,00
Produtos de papel	-95,76	-1,42	7,91	-13,57	1,09	1,92
Derivados do petróleo	1,75	-0,23	-1,15	28,09	0,67	0,06
Química, borracha, plástico	-203,55	-0,04	2,15	-72,86	2,58	2,08
Mineira (não metálica)	-34,30	-1,90	6,40	5,47	7,53	2,14
Ferro, aço	-22,92	-0,92	0,65	10,76	0,73	0,11
Metais (não ferrosos)	-3,53	-0,23	0,11	35,23	3,62	0,77
Metalúrgica	-114,62	-1,81	12,27	-42,06	1,25	5,18
Automotiva e de partes	67,43	3,69	1,98	62,17	1,59	0,38
Equipamento para transportes	-9,12	-0,70	0,69	9,38	1,95	-0,17
Equipamentos eletrônicos	7,68	26,89	1,08	-31,72	3,01	1,05
Máquinas e Equipamentos	-257,08	-1,68	2,73	-80,91	2,12	1,40
Produtos manufaturados	-65,37	0,60	13,27	-55,82	3,14	11,87

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 4: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NA ARGENTINA

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 4.1

Argentina, Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconômicas	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
PIB nominal	-0,11%	-0,93%	-2,00%
PIB real	0,00%	-0,02%	-0,04%
Variação nas exportações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	-15,8	-153	-325
Variação nas exportações bilaterais %	-0,12%	-0,97%	-2,06%
Variação nas importações bilaterais (M. US$, F.O.B., 2012)	-20	-177	-380
Variação nas importações bilaterais %	-0,11%	-0,86%	-1,84%
Términos de intercâmbio	-0,03%	-0,34%	-0,73%
Salário real	-0,01%	-0,04%	-0,09%
Ganhos de capital	-0,01%	-0,01%	-0,02%
Valor da terra nua	-0,10%	-0,99%	-2,57%
Tipo de câmbio real	-0,11%	-0,93%	-1,99%

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 4.2

Brasil, Análise setorial

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Atividade agropecuária	4	4	3
Indústria	14	13	13
+	18	15	13
++	0	1	1
+++	0	1	1
++++	0	0	1
Total	**18**	**17**	**16**

Variação no PIB (%)	Classificação
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Mais de 3	(++++) o (----)

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 4: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NA ARGENTINA

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 4.3

Argentina, PIB setorial (%)

Atividade agropecuária

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Atividade agropecuária			
Arroz com casca	-0,11	-0,72	-1,66
Trigo	0,4	2,41	4,61
Outros cereais	-0,03	-0,18	-0,19
Frutas/verduras	-0,06	-0,49	-0,95
Oleaginosas	0,11	0,16	0,2
Açúcar (de cana e beterraba)	-0,04	-0,23	-0,44
Fibras vegetais	-0,05	-0,04	-0,08
Outras culturas (sem preparação)	-0,24	-2,41	-5,25
Gado bovino, equino, ovino	-0,34	-1,11	-2,72
Produtos de origem animal	-0,43	-2,71	-5,31
Leite cru	-0,28	-0,50	-0,50
Lã, seda	0,14	0	-0,71
Produtos florestais	0,04	0,08	0,21
Carne: bovina, ovina, equina	-0,41	-1,32	-3,24
Produtos cárneos	-0,48	-3,47	-6,62
Óleos e gorduras vegetais	-0,07	-0,97	-2,31
Laticínios	-0,3	-0,54	-0,54
Arroz processado	-0,08	-0,46	-0,94
Açúcar	-0,04	-0,27	-0,52
Produtos alimentícios (alimento para animais)	-0,11	-0,58	-1,23
Bebidas, produtos derivados do fumo	-0,02	-0,65	-1,04

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 4: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NA ARGENTINA

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 4.4

Argentina, PIB setorial (%)

Indústria

	TTIP	TTIP+BN (50%)	TTIP+BNA (100%)
Extrativa			
Pesqueira	-0,09	-0,41	-0,86
Carbonífera	0,03	0,03	0,04
Petrolífera	0,02	-0,06	-0,15
Gasífera	0,01	0,04	0,10
Mineira	0,02	-0,04	-0,09
Fabricação			
Têxtil	-0,06	0,08	0,22
Indumentária	-0,03	0,02	0,06
Produtos de couro	-0,42	-0,98	-1,66
Produtos de madeira	0,05	0,35	0,77
Produtos de papel	0,02	0,28	0,61
Derivados do petróleo	-0,01	-0,26	-0,49
Química, borracha, plástico	0	0,06	0,28
Mineira (não metálica)	-0,04	-0,10	-0,12
Ferro, aço	0,11	0,48	0,96
Metais (não ferrosos)	0	-0,14	-0,35
Metalúrgica	0,03	0,32	0,67
Automotiva e de partes	-0,03	-0,08	-0,16
Equipamento para transportes	0,15	0,53	1,07
Equipamentos eletrônicos	0,09	0,22	0,37
Máquinas e Equipamentos	0,20	1,18	2,36
Produtos manufaturados	0,01	0,07	0,12

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 4: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NA ARGENTINA

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 4.5

Argentina, Balança comercial

Atividade agropecuária

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Expor-tação	% Impor-tação
Atividade agropecuária									
Arroz com casca	-0,11	-0,29	-0,03	-0,93	-2,55	-1,24	-2,33	-6,36	-2,81
Trigo	9,68	0,49	0,14	51,94	2,63	0,03	92,60	4,69	-0,48
Outros cereais	-1,23	-0,05	-0,23	-16,59	-0,62	-1,74	-30,50	-1,14	-3,56
Frutas/verduras	-3,04	-0,21	-0,16	-27,56	-1,86	-1,32	-56,92	-3,86	-2,85
Oleaginosas	16,18	0,40	-0,16	65,62	1,50	-1,75	133,95	3,02	-3,99
Açúcar (de cana e beterraba)	0	-0,11	-0,18	0	-0,16	-1,59	0,01	-0,85	-3,47
Fibras vegetais	0,19	0,01	-0,42	1,31	-0,19	-3,00	2,64	-0,79	-6,12
Outras culturas (sem preparação)	-3,16	-0,86	-0,40	-29,59	-7,76	-2,91	-65,92	-17,17	-6,08
Gado bovino, equino, ovino	0,18	0,31	-0,72	-0,69	-4,02	-3,58	-1,54	-8,90	-7,79
Produtos de origem animal	-1,89	-0,88	-0,34	-9,27	-4,31	-1,48	-19,73	-9,18	-3,18
Leite cru	0,01	0,25	-0,48	0,03	0,96	-2,03	0,07	0,73	-3,86
Lã, seda	0,18	0,21	-0,26	-0,72	-1,13	-1,84	-2,71	-4,02	-4,26
Produtos florestais	0,02	0,04	-0,07	-1,03	-7,55	-0,86	-2,02	-14,83	-1,73
Carne: bovina, ovina, equina	-25,24	-1,68	-0,25	-89,87	-5,99	-1,63	-217,77	-14,50	-3,56
Produtos cárneos	-7,62	-1,58	-0,10	-57,01	-11,86	-0,99	-108,79	-22,68	-2,19
Óleos e gorduras vegetais	-18,15	-0,17	-0,23	-207,39	-1,95	-1,55	-474,24	-4,45	-3,44
Laticínios	-11,28	-1,74	-0,15	-23,14	-3,63	-1,46	-28,15	-4,47	-2,93
Arroz processado	-0,24	-0,22	-0,13	-1,75	-1,62	-1,31	-3,73	-3,47	-2,87
Açúcar	-0,15	-0,11	-0,17	-1,58	-1,11	-1,60	-3,54	-2,49	-3,43
Produtos alimentícios (alimento para animais)	-10,64	-0,41	-0,25	-63,28	-2,42	-1,52	-133,04	-5,11	-3,30
Bebidas, produtos derivados do fumo	-1,71	-0,23	-0,12	-35,49	-4,56	-1,22	-58,94	-7,61	-2,46

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 4: IMPACTOS DO ACORDO TTIP NA ARGENTINA

Hipóteses:

1. Redução tarifária total entre os EUA e a UE.
2. Eliminação tarifária completa acrescida de 50% de redução das barreiras não tarifárias (BNTs).
3. Eliminação completa das tarifas e das BNTs.

TABELA 4.6

Argentina, Balança comercial

Indústria

	TTIP			TTIP+BN (50%)			TTIP+BNA (100%)		
	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação	Δ Balança comercial (M. US$)	% Exportação	% Importação
Extrativa									
Pesqueira	0	-0,26	-0,21	0,16	-0,89	-1,43	0,32	-1,85	-2,97
Carbonífera	0,04	0	-0,03	0,84	-3,47	-0,75	1,84	-6,80	-1,63
Petrolífera	3,79	0,26	-0,19	11,47	0,77	-1,71	11,38	0,74	-3,24
Gasífera	-0,2	-0,06	-0,07	-1,97	-0,57	-0,75	-3,98	-1,15	-1,51
Mineira	-0,48	-0,06	-0,08	-9,47	-0,96	-0,83	-20,77	-2,07	-1,76
Fabricação									
Têxtil	0,37	-0,27	-0,14	6,71	-0,27	-0,70	14,57	-0,48	-1,47
Indumentária	-0,50	-0,47	-0,13	2,40	-0,26	-1,14	5,37	-0,36	-2,39
Produtos de couro	-9,26	-1,13	-0,20	-23,34	-3,10	-0,99	-40,41	-5,53	-2,06
Produtos de madeira	1,73	0,27	-0,10	10,75	1,34	-1,01	23,22	2,96	-2,11
Produtos de papel	2,43	0,15	-0,13	19,70	1,10	-1,13	41,46	2,32	-2,37
Derivados do petróleo	-4,32	-0,12	-0,08	-81,81	-2,17	-1,11	-166,81	-4,44	-2,29
Química, borracha, plástico	2,69	-0,15	-0,11	21,13	-1,26	-0,86	63,13	-2,20	-1,79
Mineira (não metálica)	-1,35	-0,93	-0,12	-2,60	-3,72	-1,08	-2,83	-6,56	-2,28
Ferro, aço	1,00	0,04	-0,02	-1,11	-0,40	-0,46	-3,01	-0,93	-1,04
Metais (não ferrosos)	-1,21	-0,16	-0,07	-10,64	-1,46	-0,75	-22,81	-3,16	-1,66
Metalúrgica	1,12	0,03	-0,12	10,11	0,41	-1,00	21,28	0,80	-2,12
Automotiva e de partes	-0,29	-0,14	-0,11	3,00	-0,86	-0,73	7,83	-1,83	-1,57
Equipamento para transportes	2,70	0,37	-0,13	11,58	0,67	-0,98	23,68	1,26	-2,05
Equipamentos eletrônicos	3,18	0,20	-0,08	25,42	1,01	-0,68	54,53	1,83	-1,47
Máquinas e Equipamentos	11,1	0,25	-0,08	69,8	0,65	-0,70	146,02	1,10	-1,52
Produtos manufaturados	0,45	-0,22	-0,14	3,19	-2,58	-1,17	6,34	-5,80	-2,46

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 5: BRASIL E ARGENTINA X FIM DO MERCOSUL
(TARIFAS DE IMPORTAÇÃO ZERADAS)

Hipóteses:

1. **Os membros do Mercosul zeraram unilateralmente todas as tarifas de importação aplicadas ao resto do mundo**

TABELA 5.1

Brasil + Argentina. Variáveis macroeconômicas

Variáveis macroeconômicas	Brasil	Argentina
Variação em exportações globais (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.179	-1.537
Variação em exportações globais %	-0,92%	-1,94%
Variação em importações globais (M. US$, F.O.B., 2013)	-2.156	-1.370
Variação em importações globais %	-0,91%	-2,08%
Términos de intercâmbio	-0,31%	-0,02%
Salário real	-0,10%	-0,23%
Ganhos de capital	-0,07%	-0,22%
Valor da terra nua	1,56%	3,63%
Tipo de câmbio real	-0,56%	-1,23%

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 5.2

Análise setorial

	Brasil	Argentina
Atividade agropecuária	16	12
Indústria	12	13
+	25	18
++	3	5
+++	0	2
++++	0	0
Total	**28**	**25**

Variação no PIB (%)	Classificação
0 – 1	(+) o (-)
1 – 2	(++) o (--)
2 – 3	(+++) o (---)
Mais de 3	(++++) o (----)

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 5: BRASIL E ARGENTINA X FIM DO MERCOSUL
(TARIFAS DE IMPORTAÇÃO ZERADAS)

Hipóteses:

1. **Os membros do Mercosul zeraram unilateralmente todas as tarifas de importação aplicadas ao resto do mundo**

TABELA 5.3

Brasil + Argentina, PIB setorial (%)
Atividade agropecuária

	Argen.	Brasil
Atividade agropecuária		
Arroz com casca	-1,01	0,02
Trigo	-0,43	0,43
Outros cereais	0,85	0,30
Frutas/verduras	0,06	0,29
Oleaginosas	1,35	0,60
Açúcar (de cana e beterraba)	-1,51	0,19
Fibras vegetais	-2,79	-0,60
Outras culturas (sem preparação)	0,18	0,40
Gado bovino, equino, ovino	0,64	0,32
Produtos de origem animal	1,20	0,72
Leite cru	-0,08	-0,03
Lã, seda	1,06	-0,08
Produtos florestais	0,19	0,30
Carne: bovina, ovina, equina	0,77	0,36
Produtos cárneos	1,67	1,40
Óleos e gorduras vegetais	2,20	0,54
Laticínios	-0,08	-0,01
Arroz processado	-0,17	-0,01
Açúcar	-1,79	0,37
Produtos alimentícios (alimento para animais)	0,32	0,06
Bebidas, produtos derivados do fumo	-0,28	0,01

Fonte: CGTI-FGV

TABELA 5.4

Brasil + Argentina, PIB setorial (%)
Indústria

	Argen.	Brasil
Extrativa		
Pesqueira	0,25	0,01
Carbonífera	0,56	0,23
Petrolífera	0,49	0,21
Gasífera	0,31	0,15
Mineira	0,40	0,34
Fabricação		
Têxtil	-3,68	-1,11
Indumentária	0,13	-0,06
Produtos de couro	1,01	0,38
Produtos de madeira	0,04	0,84
Produtos de papel	-0,33	0,13
Derivados do petróleo	0,24	0,04
Química, borracha, plástico	-2,13	-0,33
Mineira (não metálica)	-0,05	0,06
Ferro, aço	0,84	-0,12
Metais (não ferrosos)	2,40	1,33
Metalúrgica	-2,03	-0,25
Automotiva e de partes	-13,41	-2,21
Equipamento para transportes	-0,59	1,35
Equipamentos eletrônicos	0,38	-0,38
Máquinas e Equipamentos	-2,31	-0,27
Produtos manufaturados	0,11	-0,05

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 5: BRASIL E ARGENTINA X FIM DO MERCOSUL
(TARIFAS DE IMPORTAÇÃO ZERADAS)

Hipóteses:

1. **Os membros do Mercosul zeraram unilateralmente todas as tarifas de importação aplicadas ao resto do mundo**

TABELA 5.5

Brasil + Argentina, Balança comercial

Atividade agropecuária

	Argentina			Brasil		
	Δ Balança comercial (M. US$)	**% Exportação**	**% Importação**	**Δ Balança comercial (M. US$)**	**% Exportação**	**% Importação**
Atividade agropecuária						
Arroz com casca	-1,90	-5,19	-2,21	0,67	1,99	-1,00
Trigo	-26,91	-1,36	-2,32	6,77	2,42	-0,42
Outros cereais	5,98	0,22	0,09	7,15	0,31	-0,16
Frutas/verduras	-8,40	-0,59	-0,68	7,29	0,55	-0,38
Oleaginosas	-29,42	-0,54	1,95	22,23	0,33	0,26
Açúcar (de cana e beterraba)	0	3,80	-0,04	0,04	1,27	-0,57
Fibras vegetais	-0,31	-4,67	-0,30	8,82	1,33	-1,66
Outras culturas (sem preparação)	0,99	0,32	0,28	85,64	1,41	-1,09
Gado bovino, equino, ovino	0,37	1,05	-0,60	1,42	0,62	-0,36
Produtos de origem animal	1,13	0,47	-0,18	1,32	0,28	-0,27
Leite cru	0,04	3,57	-2,00	0,09	2,46	-1,45
Lã, seda	2,71	3,49	-1,01	-2,09	-19,37	-2,21
Produtos florestais	0,99	3,81	-2,27	0,31	0,51	-0,83
Carne: bovina, ovina, equina	36,36	2,40	-1,13	71,82	1,99	-0,22
Produtos cárneos	23,20	4,79	0,22	181,24	2,55	-1,71
Óleos e gorduras vegetais	179,59	1,67	-0,20	69,53	1,53	-0,87
Laticínios	-5,68	-0,95	-1,51	5,13	1,44	-0,65
Arroz processado	-1,50	-1,36	-0,53	1,83	1,6	-0,40
Açúcar	-8,82	-6,14	-2,75	37,36	0,74	-1,16
Produtos alimentícios (alimento para animais)	1,77	-0,10	-0,85	12,31	0,10	-0,55
Bebidas, produtos derivados do fumo	-18,17	-2,40	-1,26	7,35	0,23	-0,51

Fonte: CGTI-FGV

SIMULAÇÃO 5: BRASIL E ARGENTINA X FIM DO MERCOSUL
(TARIFAS DE IMPORTAÇÃO ZERADAS)

Hipóteses:

1. **Os membros do Mercosul zeraram unilateralmente todas as tarifas de importação aplicadas ao resto do mundo**

TABELA 5.6

Brasil + Argentina, Balança comercial
Indústria

	Argentina			Brasil		
	Δ Balança comercial (M. US$)	**% Exportação**	**% Importação**	**Δ Balança comercial (M. US$)**	**% Exportação**	**% Importação**
Extrativa						
Pesqueira	0,08	-0,86	-1,03	0,94	0,50	-0,64
Carbonífera	-0,04	0,67	0,04	-0,32	0,05	0,03
Petrolífera	37,04	2,54	-1,22	55,21	0,57	-0,26
Gasífera	5,22	0,22	-2,88	2,63	7,43	-0,27
Mineira	-1,95	-0,38	-0,63	32,73	0,14	-0,17
Fabricação						
Têxtil	-39,62	-15,40	-2,75	-190,40	-14,53	-1,12
Indumentária	6,65	-0,60	-3,07	-3,03	-3,84	-1,73
Produtos de couro	15,78	1,72	-0,07	25,91	0,48	-0,91
Produtos de madeira	-1,56	-1,76	-1,70	70,36	1,52	-0,76
Produtos de papel	-18,19	-5,09	-1,47	24,94	0,19	-0,94
Derivados do petróleo	36,7	0,48	-1,61	28,97	0,21	-0,17
Química, borracha, plástico	-191,72	-8,54	-2,27	-261,32	-4,94	-1,17
Mineira (não metálica)	6,14	-1,69	-2,03	14,52	0,04	-1,52
Ferro, aço	59,97	2,71	-1,27	85,15	0,63	-1,49
Metais (não ferrosos)	58,19	5,02	-0,11	164,27	2,08	-0,78
Metalúrgica	-6,27	-8,25	-2,22	-53,98	-4,88	-1,80
Automotiva e de partes	-877,85	-20,84	-4,04	-1.211,16	-8,50	-0,77
Equipamento para transportes	-1,11	-5,57	-2,33	102,07	1,83	-0,10
Equipamentos eletrônicos	58,56	0,47	-1,65	-145,54	-9,62	-1,80
Máquinas e Equipamentos	-38,00	-10,16	-1,62	-201,24	-3,57	-1,25
Produtos manufaturados	15,03	1,30	-2,76	-4,19	-3,48	-1,70

Fonte: CGTI-FGV

Os mega-acordos e o Mercosul

RENATO BAUMANN
Do IPEA e UnB

Os efeitos dos Mega-Acordos sobre o Mercosul podem ser considerados sob diversos aspectos. Ao menos sete efeitos podem ser previstos desde já:

I. EFEITO *LATECOMER*

Um dos efeitos desses acordos está relacionado ao *timing* de negociações.

Já desde a década de 1990 que se observam diversas iniciativas para liberalizar o comércio entre os EUA e a UE: a Declaração Transatlântica (1990), a Nova Agenda Transatlântica (1995), a Parceria Econômica Transatlântica (1999) e a Iniciativa Econômica EUA -UE (2005). São iniciativas que compreendem quase a metade do PIB mundial.

Em 2005 foi feito o Acordo de Parceria Econômica TransPacífico, entre o Brunei, o Chile, a Nova Zelândia e Cingapura, ao qual se uniram os EUA, em 2011. Mas desde 2010 há negociações no âmbito da TPP, compreendendo Austrália, Brunei, Chile, Canadá, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, EUA e Vietnã.

Mais recentemente, em 2013, foi lançada a Parceria para o Comércio e o Investimento Transatlânticos (TTIP), foi firmado Acordo Preferencial entre a União Europeia e o Japão, foi firmado Acordo de Preferências entre a China, o Japão e a Coreia do Sul, e lançada a Parceria Econômica Ampla Regional (RCEP), entre os 10 membros da ASEAN, a Austrália, a Índia, a Nova Zelândia, a China, o Japão e a República da Coreia.

Ao mesmo tempo, diversos países membros da OMC firmaram o Acordo sobre comércio de serviços (TISA), em que há intenção explícita de gradualmente forçar outros países a aderir, de modo a se obter um acordo global sobre serviços.

Enquanto isso, o Mercosul firmou acordos preferenciais –compreendendo números reduzidos de produtos– com a Índia (2005), Israel (2007), a SACU (2009) e a Palestina (2011). As negociações com o Conselho de Cooperação do Golfo e com os países Centro-americanos já completaram 10 anos, e as negociações com a União Europeia já alcançaram 15 anos.

Não houve qualquer movimento mais recente e/ou mais abrangente de parte do Mercosul. Há, portanto, um *descasamento* entre as iniciativas externas por parte do Mercosul e o ritmo de mudança do cenário internacional.

Essas iniciativas têm peso diferenciado, por algumas razões:

i) sua concentração no tempo;
ii) o número e o tamanho das economias envolvidas;
iii) envolvem temas de razoável complexidade negociadora, uma vez que a agenda vai além das preferências tarifárias;
iv) tratam de disciplinas que em sua maior parte não foram negociadas no âmbito da OMC;

v) sua concretização transcende o âmbito bilateral, dando margem a grandes espaços econômicos, seja na Ásia ou nos países banhados pelos oceanos Pacífico e Atlântico;
vi) seu foco em barreiras não-tarifárias, cuja negociação é mais complexa naturalmente deverá levar à ênfase em negociações bilaterais e plurilaterais, como possível debilitamento dos fóruns multilaterais.

Os países do Mercosul podem, portanto, ser levados a negociar no futuro em formato e sobre agendas que não são do seu interesse imediato, como forma de evitar algum impacto de tipo desvio de comércio e de fluxos de investimento.

O fato de que as negociações do TTIP estejam previstas para concluir no final de 2014 não ajuda em nada o Mercosul, em vista desse *descasamento* de iniciativas.

II. EFEITO DESVIO DE COMÉRCIO

Uma segunda dimensão tem a ver com as estimativas de possível criação/desvio de comércio.

Esse tipo de análise é sempre arriscado, uma vez que não estão conhecidas as condições acordadas na maior parte desses acordos, e dado que as informações disponíveis permitem uma avaliação mais de tipo estática comparativa do que uma antevisão dos efeitos dinâmicos.

À época da negociação do Acordo NAFTA houve uma profusão de modelos econômicos, que sugeriam um impacto reduzido sobre a economia brasileira. Esses modelos partiam da situação vigente dos fluxos de comércio à época das negociações. O tempo mostrou que os efeitos dinâmicos podem ser bem mais expressivos. Algo semelhante ocorre hoje na reação oficial com respeito à Aliança do Pacífico: há uma tendência a menosprezar os impactos, com base nos números hoje disponíveis de fluxos de comércio e investimento entre os países participantes dessa Aliança e os membros do Mercosul.

Com essas qualificações em mente, para os propósitos desta Nota foi feito um exercício simplório, comparando os fluxos de comércio entre o Brasil, a União Europeia e os EUA, no período de 2010-2012, para produtos classificados a 6 dígitos.

A lógica do exercício era identificar a margem para que os eventuais desvios de comércio afetassem negativamente as exportações brasileiras.

Em princípio, esse efeito será maior para aquela parcela de comércio em que os participantes desses acordos preferenciais venham a ganhar participação de mercado, deslocando produtos brasileiros. Para avaliar a margem para a ocorrência desse efeito foram identificados os produtos em que as exportações brasileiras para o mercado da União Europeia (27 países), por exemplo, superaram em valor as exportações provenientes dos EUA. Do mesmo modo, os produtos em que o valor exportado pelo Brasil para os EUA supera o valor exportado pela União Europeia. O quadro a seguir sintetiza os resultados.

Como já enfatizado, este é um simples exercício numérico, baseado em hipóteses implícitas pouco razoáveis, como, por exemplo, a semelhança nos fluxos de comércio entre esses países. Mas ilustra o potencial de risco de perda de mercado, na hipótese de haver ganho de participação no acesso ao mercado de mercadorias, derivados das preferencias comerciais negociadas.

III. EFEITO GEOPOLÍTICO

Já foi mencionado que um provável resultado desses Acordos é a criação de espaços econômicos, que nem sempre correspondem à configuração das regiões geográficas.

Mas esse conjunto de Acordos tem uma particularidade geopolítica não desprezível.

Os EUA negociam ao mesmo tempo um Acordo Trans-Pacífico (TPP), que inclui as maiores economias da Ásia, com as notáveis exceções da China e da Coreia do Sul. Mas a Coreia do Sul já tem Acordo Preferencial firmado com os EUA. No caso de concretização das negociações tanto do TPP quanto do TTIP com a União Europeia, isso dará aos EUA mais uma condição única (além da emissão da principal moeda) de presença no cenário internacional.

Essa condição permitirá, em princípio, àquele país ter uma condição diferenciada no âmbito das negociações na OMC, assim como uma relação mais forte, em termos comerciais, na sua relação com a China.

No caso do Mercosul, isso implicará a necessidade de opção mais explícita de alinhamento, e eventualmente pressão para negociações bilaterais com ambas potencias.

CUADRO 1

Margens para Desvio de Comércio afetando exportações brasileiras nos mercados dos EUA e da União Europeia

Mercado da União Europeia (27 países)

	Brasil - UE	**EE.UU. - UE**
392 produtos	US$ 38.9 bilhões 79.2% das exportações para a UE 16.5% das exportações totais	US$ 5.4 bilhões
	Brasil - EUA	**UE - EUA**
202 produtos	US$ 15.9 bilhões 66.0% das exportações para os EUA 6.8% das exportações totais	US$ 4.4 bilhões

IV. EFEITO *QUEDA DE BRAÇO*

Durante as negociações da Rodada Uruguai foi firmado o Acordo NAFTA. Como é sabido, ele compreende diversas disciplinas que regulam o comércio de serviços entre os participantes.

Isso foi apresentado de forma exaustiva como um exemplo de que é possível se chegar num acordo sobre o comércio de serviços entre países desenvolvidos e uma economia em desenvolvimento. Esse mantra acabou levando à inclusão da agenda de serviços –via GATS– no âmbito da organização que sempre lidou com a disciplina no comércio de mercadorias.

Algo semelhante pode ocorrer agora.

São frequentes as percepções, por parte dos europeus, de que a concretização do TTIP provocará um debilitamento dos mecanismos de proteção aos consumidores europeus, assim como criará mecanismos pelos quais agentes econômicos poderão acionar legalmente Estados, com o que é previsível a margem para os benefícios que grandes empresas atuando em ambos os mercados poderão obter.

As negociações têm se dado em forma não divulgada, e apoiadas em grupo de consultores, o que só contribui para reforçar a percepção negativa por parte dos grupos de proteção aos consumidores.

Essas percepções são reforçadas pelo próprio formato de comunicado formal, pelo governo dos EUA, quando do início das negociações do TTIP: trata-se de ampliar o acesso ao mercado da UE para produtos dos EUA, eliminar barreiras não-tarifárias que dificultam o fluxo de mercadorias, melhorar o acesso ao mercado de serviços, reduzir as diferenças nas regulações entre os dois mercados e desenvolver novos formatos de cooperação entre ambos participantes

No caso de sucesso nas negociações do TTIP é possível se imaginar um cenário parecido com o da Rodada Uruguai, como descrito acima. Argumentos do tipo *mesmo os parceiros europeus reconheceram tais e tais medidas como importantes para seu desempenho* podem vir a ser enfatizados como *ferramentas* para induzir negociações bilaterais, por exemplo, com o Mercosul.

V. EFEITO PROCESSO NEGOCIADOR

A diplomacia brasileira –e do Mercosul em geral– tradicionalmente tem se caracterizado pela defesa explícita das instituições multilaterais existentes e dos mecanismos acordados. A percepção de que por ser um participante de menor peso é importante poder contar com regras bem estabelecidas e mecanismos que façam cumpri-las está presente na atuação dos negociadores da região há muito tempo.

No entanto, o ceticismo em relação às perspectivas das negociações multilaterais no âmbito da OMC tem levado, como sabido, a uma profusão de iniciativas de concessões de preferências no âmbito bi- e plurilateral.

A lógica negociadora nesses espaços é distinta daquela vivenciada em organismos multilaterais, porque o número de agentes envolvidos é menor, e a relação de força é mais nítida, com o que o grau de influência da agenda negociadora por parte das economias mais fortes é naturalmente mais alto.

No caso das negociações do TPP, por exemplo, parte dos desencontros remanescentes está relacionada com as posições por parte dos EUA e do Japão, com relação à política agrícola. No caso do TTIP há resistência, do lado europeu, com relação aos mecanismos de solução de controvérsias entre investidor e Estado, com relação à harmonização regulatória (mais estrita no caso europeu, em particular no tocante a produtos agrícolas e ao acesso a medicamentos), etc.

Na eventualidade de conclusão das negociações no âmbito do TTIP será possível, tanto aos europeus quanto aos estadunidenses, sinalizarem aos demais países as vantagens de um processo negociador fechado e com relativamente baixa participação de diversos segmentos da sociedade.

VI. EFEITO AGENDA

Como foi dito acima, boa parte dos temas em negociação nesses grandes Acordos não foram considerados no âmbito da OMC.

Um exemplo é o processo de imposição –a todos os signatários do Acordo TPP– de regras mais explícitas com relação à propriedade intelectual, com ampla dimensão. Outros exemplos estão relacionados com as disposições, no TTIP, sobre segurança alimentar e produção agrícola e agropecuária, assim como com as normas regulando produtos químicos, com os procedimentos na relação entre investidores e Estados, e outros.

Isso compõe uma agenda que –se aparentemente não guarda relação direta com o comércio de mercadorias– na prática cria ambientes de mercado que podem ser decisivos para esse comércio. Em particular quando se pensa na relação direta entre as decisões de investir e as condições oferecidas pelos mercados interessados em atrair recursos.

O resultado líquido a médio prazo para países como os do Mercosul, que não estão participando desse conjunto de iniciativas nem tomando quaisquer medidas compensatórias, é ter de vir a lidar com agendas negociadoras totalmente novas e para as quais é razoável imaginar que não haja preparação adequada desde já.

VII. EFEITO *EXCLUSÃO*

Existe forte grau de interação das preferências comerciais e o potencial de exploração de complementaridades produtivas, segundo as chamadas Cadeias Globais de Valor.

De um modo geral a participação dos países da América Latina e da África nessas cadeias é reconhecidamente baixa. E quando ocorre é no fornecimento de insumos básicos, não na parte mais nobre dos processos produtivos. O Mercosul não é exceção.

A consolidação de um ambiente de negócios entre as principais economias, e de harmonização de normas e legislação nos formatos descritos anteriormente, certamente contribuirá para a consolidação desses vínculos entre etapas produtivas.

O risco que isso traz para os países do Mercosul é consolidar e eventualmente aprofundar sua dificuldade de participar desses processos, com o que suas exportações de produtos mais elaborados no setor manufatureiro terão sua competitividade ainda mais comprometida.

A ênfase dada, nos últimos anos, às dimensões política e social no âmbito do Mercosul comprometeram, até certo ponto, os avanços nas relações econômicas entre os países do bloco. A experiência sugere que aquelas não se sustentam sem estas. Isto suscita alguma preocupação com as perspectivas do conjunto.

Se a isso se soma, como visto, um cenário de mudanças significativas no ambiente internacional, pareceria ampliado o sentido de urgência em repensar as características desejadas para o Mercosul.

As implicações diretas do TPP para o Mercosul

DANTE E. SICA
Diretor na consultoria abeceb.com. Diretor Externo na PSA Peugeot Citröen da Argentina. Assessor da FIESP e consultor de organismos internacionais e empresas. Professor adjunto na Facultade de Ciências Econômicas da UNLP. Foi Secretário de Indústria, Comércio e Minérios da Argentina entre 2002 e 2003.

1. INTRODUÇÃO

O TPP (Acordo de Associação Trans-pacífico) constitui um projeto de integração muito ambicioso pelo seu alcance em termos econômicos e pela amplidão das temáticas que abrange. Visa estabelecer as bases para a constituição de uma Área de Livre Comércio heterogênea, que inclua países de 3 continentes e que estabeleça as bases para incorporar paulatinamente novos sócios.

Inicialmente com a participação dos Estados Unidos, Canadá, México, Peru, Chile, Japão, Vietnã, Brunei, Austrália, Malásia e Cingapura, o acordo atinge 32% do PIB mundial e 23% das exportações globais. E embora se trate de países com diferentes níveis de desenvolvimento, todos possuem uma clara tendência aberturista com relação a outros blocos e/ou países.

Cinco características do TPP

É um acordo amplo e de padrões altos.
Promove maior acesso a mercados; eliminaçao de barreiras tarifárias e não tarifárias, serviços, compras governamentais, investimentos e regras de origem.
Visa facilitar o comércio, a produção e o desenvolmiento de cadeias de valor.
Contém assuntos transversais a o comércio: coerência regulatória, competitividade, facilitacção de negócios, PMEs, empresas estatais, desenvolvimento.
Inclui questões relacionadas o novo comércio: impactos das novas tecnologias, *e-commerce*.

Após o fracasso do projeto ALCA em 2005, os Estados Unidos tiveram de revisar a sua política de integração regional e procurar novas alternativas. Adicionalmente, o crescente peso e a gravitação na economia internacional da China e de outros países emergentes começaram a reorientar estratégia estadunidense de relacionamento para o eixo Ásia Pacífico.

Deste modo, os Estados Unidos visualizam a concretização do TPP como a ferramenta para se integrar e compensar a crescente incidência da China e outras iniciativas de integração que concorrem em alcance. Entre elas podemos citar o RCEP *(2012 - Regional Comprehensive Economic Partnership),* uma proposta que visa aprofundar a integração entre os países do ASEAN[1] e as jurisdições com as quais este bloco já assinou acordos de livre comércio: Austrália, China, Índia, Japão, Coréia e Nova Zelândia. Outro projeto de integração ou mega-acordo é o Acordo de Livre Comércio do Ásia Pacífico (FTAAP, por suas siglas em inglês), que constitui uma proposta que está sendo discutida com o objeto de aprofundar a integração entre os países da APEC.

[1] Indonesia, Malásia, Filipinas, Cingapur, Tailândia, Brunei, Vietnâ, Laos, Birmânia y Camboja.

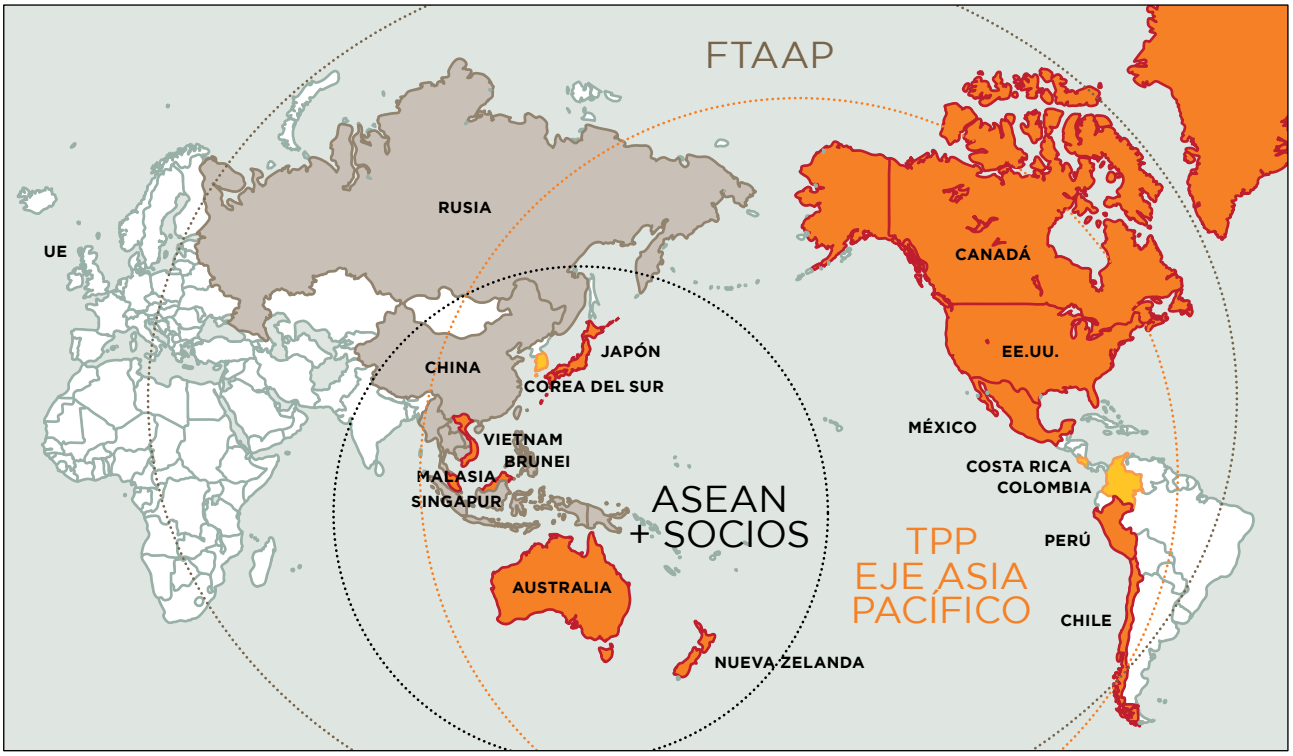
Como primeiro objetivo, o TPP projeta harmonizar e formular a arquitetura econômica da região do Ásia Pacífico, aplicando para isso um padrão de cobertura superior aos que hoje são discutidos como OMC Plus. O novo esquema introduz uma grande amplidão de assuntos, tais como normativa em termos de Investimento Estrangeiro Direto, Tratamento de Empresas Estatais, Defesa da Concorrência e Propriedade Intelectual.

Devido a isto, o TPP é um acordo aberto à incorporação de outros membros. Inicialmente pensado para compreender países que já se encontram vinculados por acordos de integração ambiciosos na região, em uma segunda etapa procurará sua ampliação através da atração e adaptação ao novo esquema normativo de diversos países. A incorporação progressiva de países é o que lhe outorgará legitimidade e permitirá assentar as bases para negociações futuras a nível internacional. Atualmente existem discussões para a adesão da Costa Rica, Colômbia e Coréia. O objetivo primário é conseguir captar todos os países que compõem o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC).

O fechamento de posições no marco de um acordo tão amplo é o que permitiria dar caráter real ao conceito de *OMC 2.0,* estabelecendo um marco normativo que legisle ali onde a OMC não tenha podido chegar. Sobre tudo a respeito dos novos desafios que a realidade impõe em termos de governo mundial. Desta maneira, estariam sendo estabelecidas as bases que regularão o futuro relacionamento das nações, isto é, que estabeleceria um dique de contenção para a crescente ingerência da China na economia mundial.

GRÁFICO 1

TPP vs. RCEP



Fonte: abeceb.com

2. OS DESAFIOS DO TPP PARA A REGIÃO LATINO-AMERICANA

O avanço dos mega-acordos comerciais ameaça com mudar o mapa normativo mundial em matéria de comércio de bens, serviços, investimentos e propriedade intelectual. Para os países da América Latina, que tentam lidar com a emergência da China e com a complexidade asiática em geral, o TPP abre uma janela de oportunidade, mas também acarreta desafios.

Ao analisar o impacto eventual do TPP nos países do sul do continente, devem ser diferenciados aqueles que se agrupam sob o acordo de associação da Aliança do Pacífico (México, Colômbia, Chile e Peru) daqueles que fazem parte ou estão em processo de incorporação ao Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Venezuela, Bolívia e Equador).

Aliança do Pacífico (AP)

A maior parte dos países da Aliança do Pacífico já faz parte do TPP (México, Chile e Peru). Para estas nações a sua incorporação ao mega-acordo representa a oportunidade de se associar com países asiáticos com os quais ainda não têm acordo a medida que os países restantes da APEC vão aderindo ao TPP.

Ainda, a adesão também serve como fator de atração de outros países da América Latina com os quais a integração está avançada, porém incompleta. Atualmente a maior parte das nações da região está transitando processos de liberalização comercial através da assinatura dos Acordos de Complementação Econômica (ACE's) no marco da Associação Latino-americana de Integração (ALADI). No entanto, a integração mais profunda, com implicações não apenas comerciais, mas produtivas, de investimentos e tecnologias, pode atrair países relevantes como o Brasil, que se vejam a si próprios no risco de ficar progressivamente isolados das Cadeias Internacionais de Valor.

A possibilidade de ser favorecidos pelos esquemas de cooperação econômica entre membros aparece como um fator de atração adicional. O TPP inclui a assistência técnica para pequenas e médias empresas (PMEs) em seu processo de internacionalização. A potencialidade para os países da AP de potenciarem o desenvolvimento externo das PMEs é um objetivo relevante pelos benefícios que acarreta em termos de geração de empregos e diversificação da pauta exportadora, sobre tudo para outros países da América Latina.

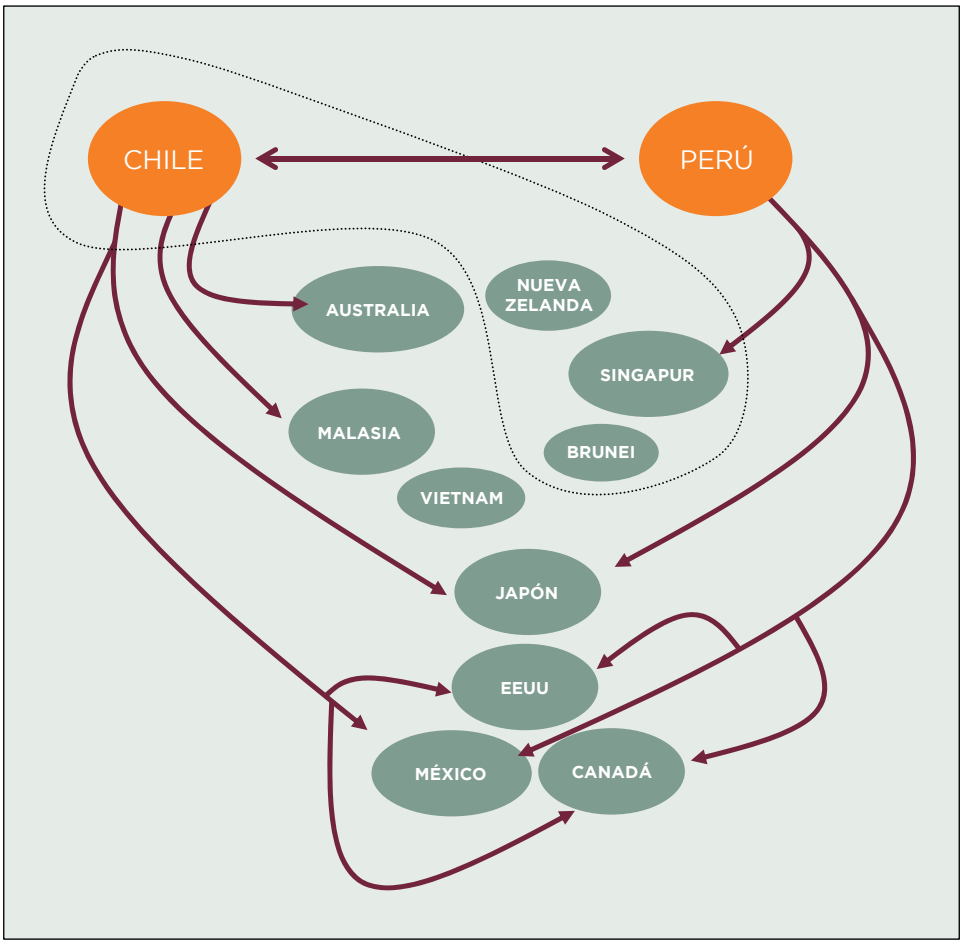
A unificação de fatores institucionais também transforma o TPP em uma proposta atrativa, já que a confiabilidade que induziria nas economias e instituições dos países em desenvolvimento que o integram seria um fator de atração importante do IED.

De todas as maneiras, a potencialidade dos benefícios mencionados deve ser relativizada. Em primeiro lugar, se bem a adesão ao mega-acordo deve reduzir automaticamente os custos de transação entre os membros, deve-se ter presente que vários dos países da Aliança do Pacífico já assinaram Tratados de Livre Comércio com os países que conformam o TPP *(Gráfico 2),* o que limita a margem de lucro para obter em termos de acesso a mercados.

Outro fator que pode incidir negativamente nos países da AP é que o imperativo do TPP se superpõe a outras negociações vigentes, com condições mais restritivas neste caso. E o que resulta altamente preocupante é a forte harmonização regulatória que impulsionam os Estados Unidos, que recortaria sensivelmente os graus de liberdade para o desenvolvimento de políticas próprias de desenvolvimento, adaptadas às condições individuais de cada país. Tampouco é positivo para a AP o fato de se afastar cada vez mais de estabelecer pontos de contato consolidados com os seus vizinhos do Mercosul, com os que mantém um forte contato comercial e político.

GRÁFICO 2

Acordos de Livre Comércio entre os países da Aliança do Pacífico que aderem ao TPP e o resto dos seus membros.



Fonte: abeceb.com com base no CRS Report.

3. MERCOSUR VERSUS TPP

Com a Argentina e o Brasil à cabeça, os países do bloco assumiram historicamente um posicionamento internacional mais defensivo do que seus vizinhos do Pacífico. A necessidade de proteger a produção local dos seus setores industriais, em especial os sensíveis à concorrência externa, impediram que o bloco conseguisse avançar com uma ambiciosa agenda de relacionamento externo.

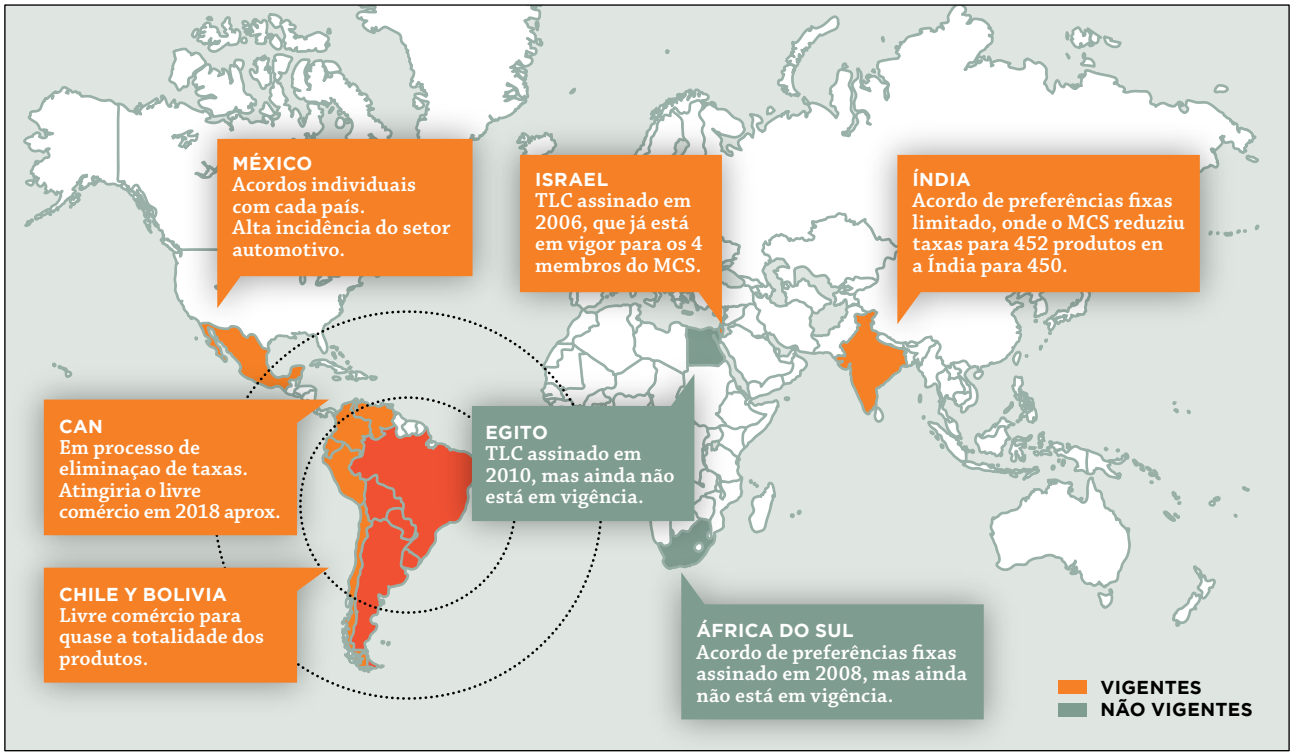
Como é observado no *Gráfico 2,* o Mercosul conseguiu os maiores avanços em matéria de eliminação de taxas entre os países da região. O comércio com o Chile e a Bolívia está quase totalmente liberado, enquanto com os países da Comunidade Andina de Nações (CAN) está em vigência um processo de eliminação de taxas que concluirá no ano 2018. Existem ainda acordos de liberalização parcial bilaterais com o México, com previsões para setores especiais como o automotivo e o petrolífero.

Fora da região, o bloco fechou apenas quatro negociações mais: dois tratados de livre comércio com Israel e o Egito e dois acordos de preferências fixas com a Índia e a África do Sul. A respeito disso, apenas os acordos com Israel e a Índia estão em vigência e, em ambos os casos, trata-se de iniciativas de muito baixa incidência sobre o comércio total do bloco.

Para os países do Mercosul, o avanço do TPP é um grande desafio. Por um lado, trata-se de uma proposta ambiciosa de corte aberturista que a princípio não parece compatível com o caminho da integração mercosulina. Por outro, o grande peso do Ásia Pacífico no comércio total do bloco, assim como a potencial incorporação ao TPP do resto dos sócios da região, fala da urgente necessidade de adotar uma estratégia de integração que considere os movimentos que se desenvolvem no resto do mundo.

GRÁFICO 3

Acordos comerciais subscritos pelos países do MERCOSUR



Fonte: abeceb.com com base no Sistema de Informação sobre Comércio Exterior (SICE).

Conforme os registros do ano 2012 *(Gráfico 4)*, 28% das operações de comércio exterior do Mercosul foram realizadas com os países do TPP. Se levadas em consideração apenas as nações do bloco que pertencem à America Latina, esta porcentagem é de 6,33%. Estendendo a análise a toda a região asiática se observa que a incidência do resto dos países do APEC[2] como sócio comercial é de 8,12%. Por sua parte, só a China explica 17% do intercâmbio total do Mercosul.

Enquanto exportador, a cesta de produtos do Mercosul varia conforme a sub-região do eixo Ásia Pacífico com a que comercia *(Gráfico 5)*. Mais de 80% dos envios à China e ao resto dos países do APEC se concentra em Combustíveis e Lubrificantes, Produtos Primários e Alimentos e Produtos de Mineração. Inversamente, 60% das colocações do Mercosul nos países da América Latina que aderem ao TPP são Manufaturas de Origem Industrial e Produtos Siderúrgicos. Entretanto, as exportações ao resto dos países do TPP (exceto os da América Latina) estão distribuídas em categorias mais homogêneas: 56% se relacionam com commoditties, enquanto 43% restante são bens industriais.

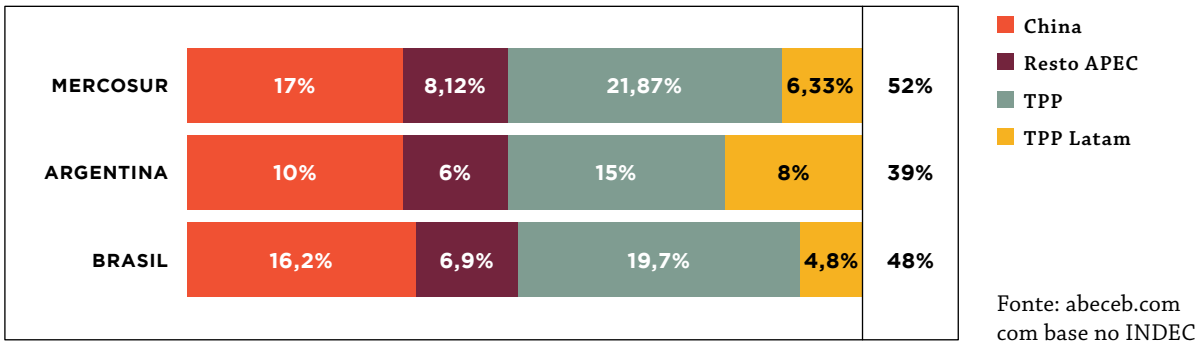
Do anterior, podemos derivar que a consolidação do TPP impactaria sobre uma parte importante das exportações do Mercosul, tanto nos seus envios de produtos tradicionais quanto nas vendas de bens industriais.

[2] Tailândia, Coréia, Filipinas, Indonésia, Papua-Nova Guiné, Taiwan, Rússia e Hong Kong .

GRÁFICO 4

Comércio Total do Mercosul. Incidência dos Sócios Comerciais da região Ásia - Pacífico

Ano 2012

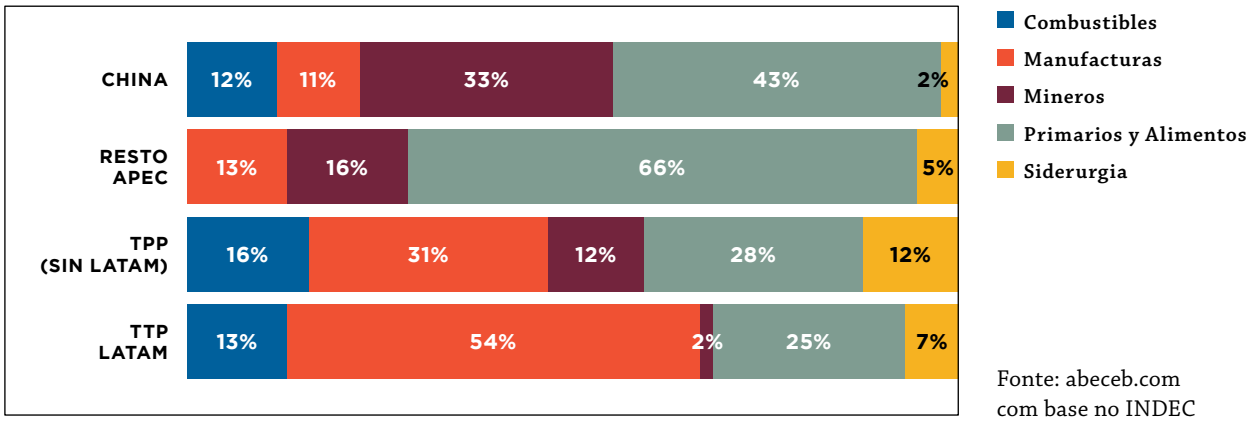


Fonte: abeceb.com com base no INDEC

GRÁFICO 5

Composição das Exportações do Mercosul

Destinos Selecionados. Ano 2012.



Fonte: abeceb.com com base no INDEC

Portanto, a inclusão de um capítulo de *acesso a mercados* de produtos agrícolas entre os membros do TPP poderia afetar diretamente às vendas externas do Mercosul. Países como Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia, que têm plataformas exportadoras similares às do bloco, poderiam melhorar o posicionamento dos seus produtos agropecuários nos países asiáticos deslocando os seus concorrentes diretos. Adicionalmente, a harmonização regulatória relacionada ao comércio agrícola (padrões sanitários e fitossanitários) entre os estados membros do TPP poderia atuar eventualmente como uma barreira não tarifária para os produtos do Mercosul.

A perda de preferências tarifárias diferenciais em países da América Latina também afetaria as colocações industriais do Mercosul, aprofundando a perda de participação dos seus bens exportáveis nos países sul-americanos *(Quadro 1)* e no mercado local *(Quadro 2)*.

O *Quadro 1* revela que na última década o Mercosul perdeu relevância como origem de importação nos países sul-americanos que hoje aderem ao TPP. Em alguns casos, a perda de alcance de mercado se registra em setores muito relevantes para a Argentina e o Brasil: Automotivo, Maquinaria Agrícola, Calçado, Metais e suas Manufaturas e Produtos fertilizantes e Fitossanitários.

QUADRO 1

Importações do Chile, México e Peru. Part. % do Mercosul como origem

Setores	Part. % Mercosul		2012 U$S MILH.	Var. pp
	2003	2012		
Minerais e Combustíveis	26,1	5,6	60.503	-21
Automotivo	22,8	8,2	21.582	-15
Maquinaria Agrícola	31,1	17,8	1.226	-13
Calçado	16,1	4,5	2.216	-12
Metais e suas manuf.	8,6	4,5	37.382	-4
Fertilizantes e Fitossanitários	6,5	4,0	2.839	-2
Manuf. Várias	5,9	3,5	14.191	-2
Farmacêutico	6,8	5,6	6.609	-1
Material de Transporte	5,5	4,7	1.831	-1
Brinquedos	0,9	0,2	2.845	-1
Têxtil e Indumentária	2,4	1,8	14.952	-1
Acessórios peças	0,7	0,2	267	-1
Madeira	8,3	7,8	1.952	0
Bens de Capital	2,8	2,4	66.600	0
Maq e Apar, eletrônicos	2,1	1,7	50.591	0
Pedras e suas manuf.	5,2	4,8	5.014	0
Papel e Editoras	5,8	5,5	8.720	0
BIT's	0,5	0,3	41.661	0
Instr e Apar; Fot, Ót, Med, Mus	1,6	1,7	6.211	0
Autopeças	2,6	2,7	56.416	0
Plástico e Borracha	2,4	2,7	11.157	0
Químico	4,7	5,8	41.316	1
Bens Agrícolas	12,3	16,4	34.318	4
Couro e suas Manuf.	10,3	19,1	2.084	9

Fonte: abeceb.com com base em ITC Trade.

QUADRO 2

Importações da Argentina e do Brasil por setor. Part. % de origens selecionadas

Setores	China		TPP		Resto APEC	
	Part. % 2012	Var. Part.	Part. % 2012	Var. Part.	Part. % 2012	Var. Part.
Calçado	21,8	▼	34,4	▲	15,3	▲
Maquinaria Agrícola	1,5	▲	23,5	▲	0,1	▲
Automotivo	1,2	▲	24,7	▲	7,8	▲
Minerais e Combustíveis	0,5	▼	22,0	▲	4,2	▲
Bens Agrícolas	5,5	▲	18,3	▲	4,0	▲
Madeira	21,7	▲	13,7	▲	1,6	▲
Acessórios peças	75,8	▲	6,7	▲	5,5	▼
Químico	11,9	▲	34,4	▼	3,6	▲
Fertilizantes e Fitossanitários	3,1	▲	25,9	▼	20,5	▼
Manuf. Várias	31,4	▲	13,2	▼	1,9	▼
Farmacêutico	1,1	▲	21,9	▼	1,0	▲
Plástico e Borracha	14,4	▲	27,6	▼	17,2	▲
Metais e suas manuf.	17,0	▲	30,0	▼	6,7	▲
Têxtil e Vestuário	46,8	▲	8,9	▼	10,7	▼
Couro e suas Manuf.	70,1	▲	4,9	▼	5,8	▼
Autopeças	12,8	▲	24,2	▼	10,4	▲
Instr e Apar; Fot, Ót, Med, Mus	17,0	▲	35,1	▼	6,4	▼
Papel e Editoras	9,7	▲	28,4	▼	4,3	▲
Brinquedos	74,6	▲	11,8	▼	4,6	▼
Pedras e suas manuf.	27,3	▲	22,3	▼	6,2	▲
Maq e Apar, eletrônicos	41,0	▲	21,0	▼	9,6	▲
Bens de Capital	20,8	▲	31,9	▼	7,5	▲
BIT's	38,7	▲	23,9	▼	13,9	▼
Material de Transporte	44,6	▲	24,2	▼	6,7	▲

Fonte: abeceb.com com base no INDEC e MDIC.

No *quadro 2* se observa como ganham participação as importações oriundas do eixo Ásia Pacífico. Os valores detalhados indicam que o ingresso de produtos chineses desafia à maior parte dos setores industriais locais. Os números também evidenciam um crescimento na participação de produtos oriundos dos países do TPP e do resto da região do APEC. Novamente, observa-se que frequentemente se trata de produtos que fazem parte da cesta de exportáveis do Mercosul: Maquinaria Agrícola, Automotivo, Autopeças e Metais e suas Manufaturas.

Existe outro aspecto significativo para o Mercosul, que tem a ver com os assuntos relevantes para definir a conformação de cadeias de valor globais e/ou regionais. A incorporação no TPP de assuntos como Cooperação e Desenvolvimento de Capacidades, Facilitação de Comércio e Competitividade, tratamento de Pequenas e Médias empresas, Compras Governamentais e Investimento Estrangeiro Direto, pode ter uma repercussão importante no IED no médio prazo para toda a região.

O comércio internacional de bens intermediários explica cada vez uma maior parte do intercâmbio mundial de mercadorias. Neste sentido, a harmonização de parâmetros normativos entre países, a simplificação de regras de origem, uma maior eficiência alfandegária e todas as melhorias que puderem ser fomentadas através de programas de cooperação vão ter um impacto positivo sobre este tipo de comércio. De não participar neste movimento, a formação das cadeias de produção poderia se inclinar a favor da área Ásia Pacífico, excluindo os países do Mercosul.

Desse modo, como acontece com a normativa técnica associada ao intercâmbio de bens, a unificação de protocolos relacionados ao comércio de serviços e compras governamentais poderia excluir o Mercosul do fornecimento de serviços para a Aliança do Pacífico.

4. AS PERSPECTIVAS DO MERCOSUL NO MARCO DO TPP

O mapa mundial oferece grandes oportunidades para os países do Mercosul dadas suas vantagens comparativas. Na última década, as importações de agroalimentos mostraram um dinamismo substancialmente superior em comparação com o resto dos segmentos de produtos; e isto é verificado para todas as regiões do mundo.

A prosperidade dos mega-acordos representa uma potencial ameaça para o aproveitamento desta oportunidade. A princípio, porque neste âmbito podem ser negociadas preferências que excluiriam aos países do Mercosul. Mas, ainda, porque o avanço deste tipo de iniciativas contribui a enfraquecer a capacidade regulatória da OMC, o único âmbito onde os países do bloco defendem seus interesses em termos do comércio agrícola.

Em termos da indústria, o mapa mundial de produção manufatureira se encontra em plena mutação, orientando-se para um modelo intensivo em conhecimento e fazendo foco nas novas tecnologias, que segue o passo dos países desenvolvidos e dos grandes emergentes da Ásia. Neste novo mundo a Argentina e o Brasil se encontram claramente atrasados.

As economias asiáticas, por causa do baixo custo da mão de obra, puderam aumentar rapidamente a industrialização e com o aumento dos ingressos começaram a desenvolver o mercado interno, baseadas no aumento do comércio e dos serviços. Para a Argentina e o Brasil, o único caminho disponível é muito diferente. Por não possuir um enorme excedente de mão de obra de baixo custo é impossível aumentar a participação relativa da indústria, pelo que é indispensável avançar numa sofistificação do mercado interno com base na incorporação de tecnologias.

Neste sentido, parece mais possível apontar a um aumento da densidade industrial fazendo foco no desenvolvimento de tecnologias medulares intensivas em conhecimento. Um bom começo para a Argentina e o Brasil poderia utilizar a exploração de novas fontes de recursos energéticos (Pré-Sal e Vaca Muer-

ta) como uma oportunidade de motorizar avanços tecnológicos na medida em que o desenvolvimento deste setor demande trabalhos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

O TPP tende a ampliar as diferenças entre a AP e o Mercosul, enquanto os resultados divergentes de ambas as formas de integração explicam, por exemplo, a recente mudança na estratégia de relacionamento externo do Brasil.

Isto não significa, obviamente, que não existam interesses comuns para dentro da região. Existem problemáticas relacionadas com a infraestrutura e o acesso a mercados que envolvem a todos os países do cone sul, colocando em evidência a importância de atingir enfoques conjuntos para sua solução. Esta necessidade abre um espaço para a coordenação de políticas na região apesar da divergência nas estratégias de inserção que atualmente existe entre os países.

Portanto, o aspecto do tempo se torna fundamental. Uma convergência no design de políticas comuns antes da assinatura do TPP daria maior relevância ao Brasil e ao Mercosul na região. Porém, se o TPP se concretizasse antes, com certeza a aproximação entre os dois principais blocos da América Latina se dificultaria.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Brock R. Williams. (2013). *Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis*. CRS Report for Congress. R42344. Congressional Research Service.

Gong Baihua. *Trans-Pacific Partnership Agreement and its implications to BRICS Countries.* Fundan University Law School.

Ian F. Ferguson, William H. Cooper, Remy Jurenas, Brock R. Williams. (2013). *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*. R42694. Congressional Research Service.

Sebastián Herreros. (2012). *Coping with multiple uncertainties: Latin American in the TPP negotiations*. The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First Century Trade Agreement. Cambridge University Press.

Wen Jin Yuan. (2012). *The Trans-Pacific Partnership and Chinas's Corresponding Strategies*. A Freeman Briefing Report. Center of Strategic & International Studies.