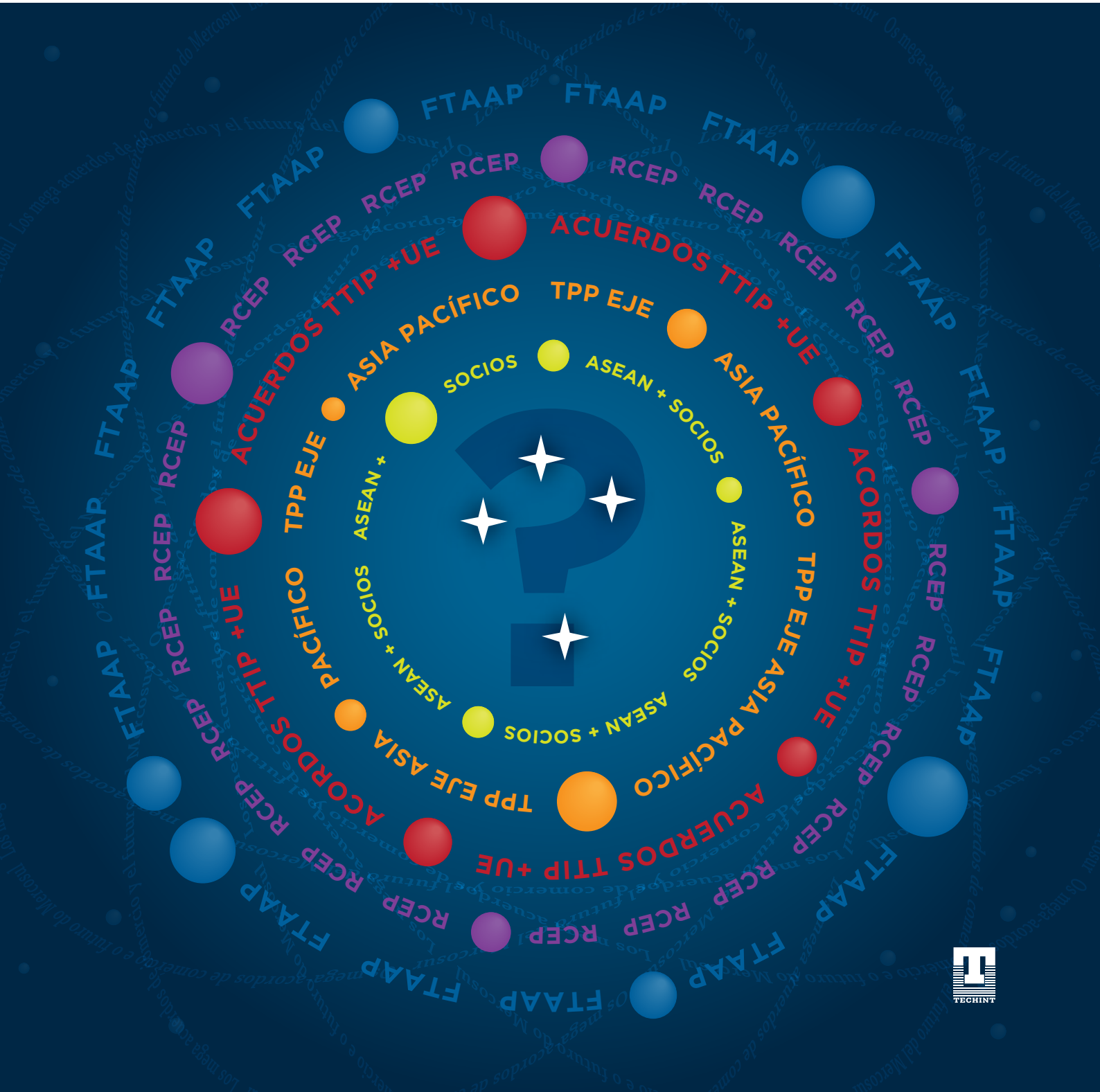
Los mega-acuerdos:
Nuevos actores y nuevas reglas

Os mega-acordos:
Novos atores e novas regras

ESPAÑOL

PORTUGUÉS

BARBARA KOTSCHWAR



TECHINT

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.

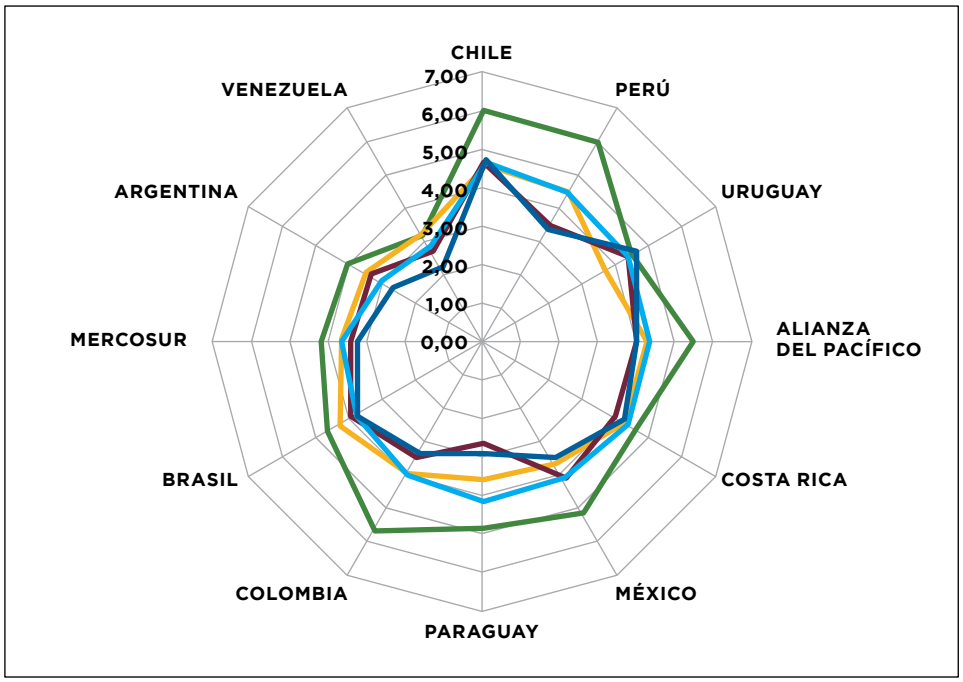
En este documento se analizarán las tendencias actuales del sistema comercial internacional y se evaluará la bifurcación de la región en cuanto a la política comercial. Una pregunta importante es cómo afectará esa interconexión o disociación a las perspectivas de crecimiento e intercambio comercial de 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)

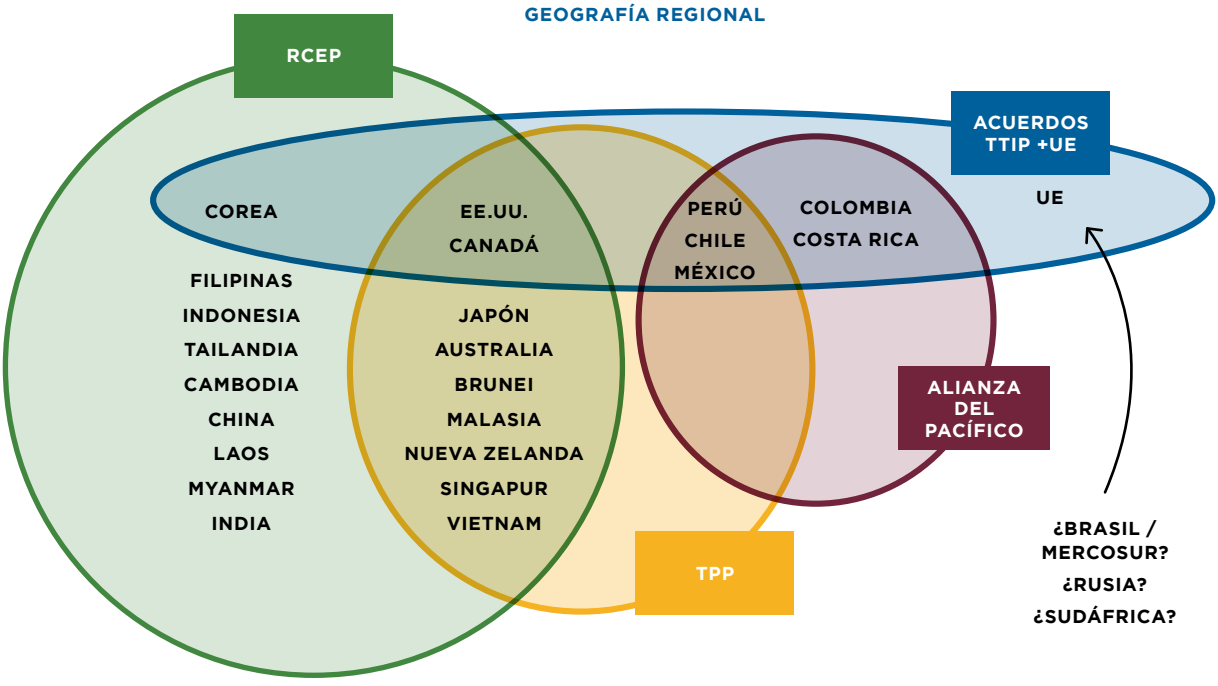
En Asia, el RCEP tiene un alcance más limitado que el TPP, pero por la cantidad de miembros, califica en sí mismo como mega-acuerdo regional. Compuesto por los 10 Estados miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y los socios del ALC de la ASEAN (Australia, China, Corea, India, 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.

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.

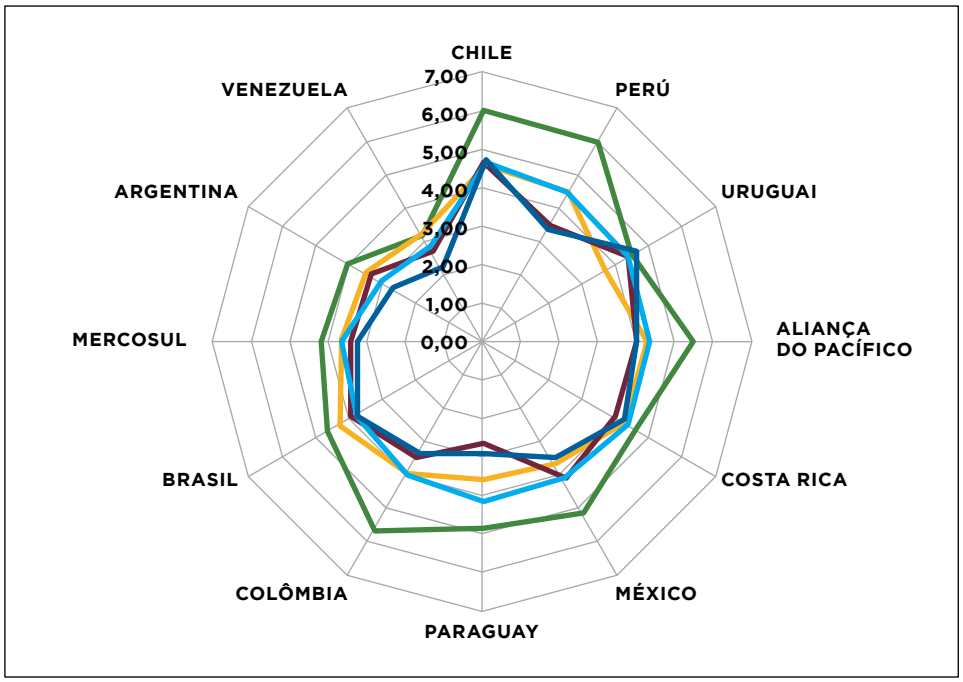
Neste documento analisaremos as atuais tendências do sistema comercial internacional e consideraremos a bifurcação da região quanto à política comercial. Uma pergunta importante é como essa interconexão ou dissociação afetará pelas perspectivas de crescimento e intercâmbio comercial dos países. Outra 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)

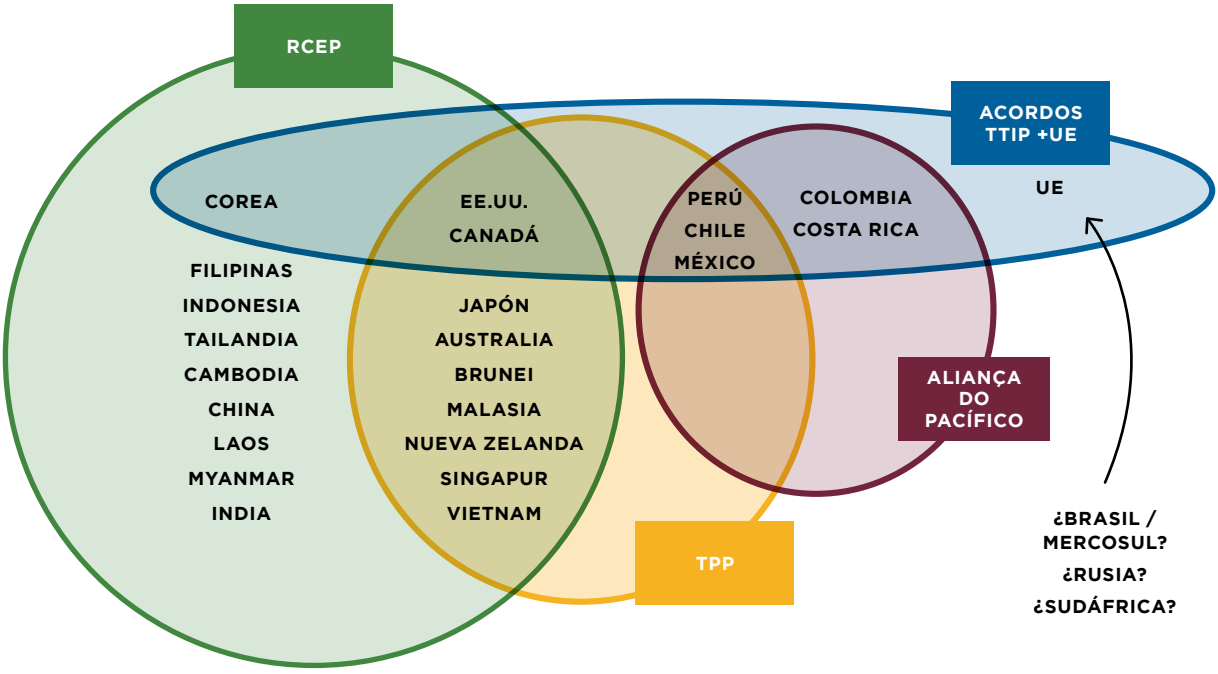
Na Ásia, o Acordo de Cooperação Econômica Regional Integral (RCEP siga em inglês), tem um alcanço mais limitado que o TPP, porém, pela quantidade de membros, qualifica em si mesmo como acordo mega-regional. Formado pelos 10 Estados membro da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em 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.