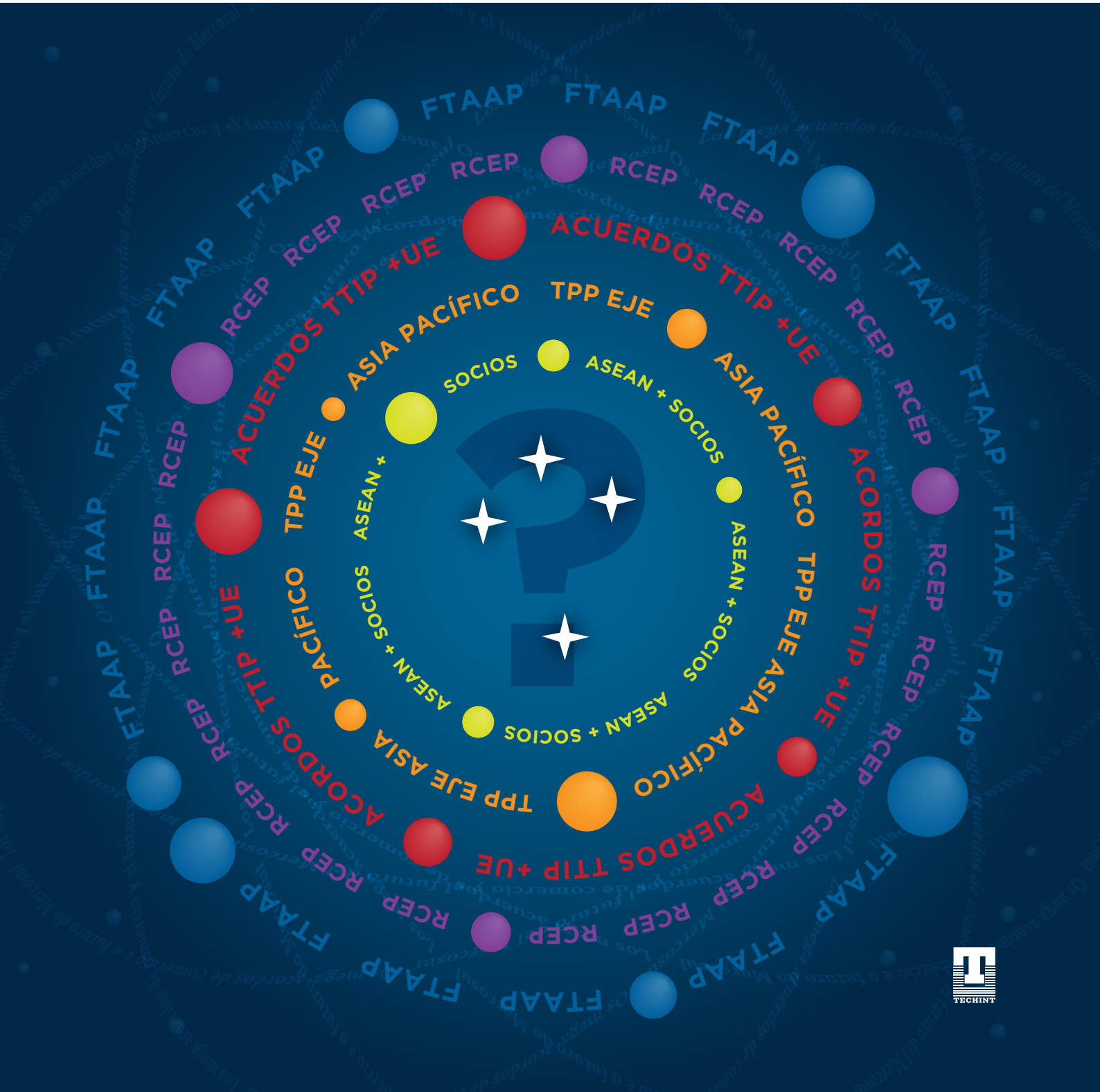
Mercosur:
¿Llegó el momento de replantear el modelo?

Mercosul:
é hora de rever o modelo?

ESPAÑOL

PORTUGUÉS

SANDRA POLÓNIA RIOS Y LUCIA BAPTISTA MADURO



TECHINT

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.

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.