

**EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL COMERCIO SOBRE LA
SUSTENTABILIDAD (EIS) RELATIVA AL ACUERDO DE
ASOCIACIÓN EN CURSO DE NEGOCIACIÓN ENTRE
LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL MERCOSUR**

**RESUMEN GENERAL Y ESTUDIOS SECTORIALES
FINALES**

INFORME PREPARATORIO

(Proyecto para consulta)

**Se invita a las partes interesadas a comunicar sus comentarios
acerca de este proyecto para la consulta:
Correo electrónico: sia-trade@man.ac.uk**

Se puede consultar el Informe en el sitio web del Proyecto: www.sia-trade.org/mercosur

Este Informe fue encargado y financiado por la Comisión de las Comunidades Europeas. Las opiniones expresadas son del Consultor y no representan en modo alguno una opinión oficial de la Comisión.

Este Informe fue preparado para la Comisión Europea en virtud del
Contrato n°: Comercio 05-G3-01 – Contrato Específico n° 2

Participantes en la EIS Comercio UE-Mercosur

IARC, Institute for Development Policy and Management (IDPM), Universidad de
Manchester
Chaire Mercosur
Copenhagen Economics
ECOSTRAT Consultores, Brasil
Estudio López Dardaine, Argentina
GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques)
Land Use Consultants
Natural Resources Institute, Universidad de Greenwich
WISE Development (Women in Sustainable Enterprise Development)

Sitio web del Proyecto: <http://www.sia-trade.org/mercosur>

Dirección de correo electrónico del Proyecto: sia-trade@man.ac.uk



GRET



COPENHAGEN ECONOMICS



Ecostrat
Consultores



ÍNDICE

ABREVIATURAS

RESUMEN GENERAL *

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Programa de la EIS Comercio UE – Mercosur

1.2 El Programa de la EIS Comercio CE

1.3 Estructura del informe inicial

2. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL COMERCIO SOBRE LA SUSTENTABILIDAD (EIS): METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS ANALÍTICOS

2.1 EIS Comercio: un enfoque integrado de la evaluación

2.2 Métodos analíticos

3. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE – MERCOSUR

3.1 Las negociaciones comerciales del Acuerdo de Asociación UE - Mercosur

3.2 Flujos comerciales y de inversión UE – Mercosur

4. INFORME PREPARATORIO DEL INFORME GENERAL FINAL*

4.1 La EIS general preliminar y los estudios sectoriales de la fase 1

4.2 Principales conclusiones y recomendaciones

4.3 Temas prioritarios para el estudio de la fase 2

5. INFORME PREPARATORIO SOBRE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO*

5.1 Introducción

5.2 Presentación general del entorno de facilitación del comercio en la UE y el Mercosur

5.3 Avances en la implementación de la Unión Aduanera del Mercosur

5.4 Temas a tratar en el estudio de la fase 2

6. INFORME PREPARATORIO SOBRE LOS SERVICIOS FINANCIEROS*

6.1 Presentación general del entorno de servicios financieros en la UE

6.2 Presentación general del entorno de servicios financieros en el Mercosur

6.3 Otros temas relacionados con los servicios financieros del Mercosur

6.4 Estado de la liberalización de los servicios financieros

6.5 Temas a tratar en el estudio de la fase 2

7. METODOLOGÍA DE CONSULTA Y DIFUSIÓN

7.1 Mecanismos de consulta

7.2 Difusión

7.3. Organizaciones de contacto en los países del Mercosur

8. CONTENIDO Y CRONOGRAMA DE LOS INFORMES FUTUROS

REFERENCIAS

ANEXO 1: INFORMACIÓN SOBRE EL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL DEL MERCOSUR

ANEXO 2: PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS ESTUDIOS SECTORIALES DE LA FASE 1

* Disponible en portugués y español

RESUMEN

En el marco de su compromiso de armonización de sus decisiones políticas con el objetivo abarcativo de desarrollo sostenible, la Comisión Europea ha iniciado, a partir de 1999, un programa de Evaluaciones de Impacto sobre la Sustentabilidad (EIS) de todas las negociaciones comerciales de la UE. Dentro de este programa, se ha encargado una serie de EIS relativas a las negociaciones actuales de un acuerdo comercial entre la UE y el área comercial del Mercosur, integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

La fase final del programa de la EIS UE-Mercosur constará de tres componentes: un estudio sectorial acerca de la facilitación comercial; un estudio sectorial sobre servicios financieros y un resumen general final de la EIS. Este último actualizará el resumen preliminar que se realizó en la primera fase del programa, y se articulará con los estudios sectoriales de facilitación comercial y servicios financieros, así como con los de agricultura, sector automotor y sector forestal, que se realizaron en la fase anterior.

La EIS evaluará los impactos potenciales del acuerdo propuesto, económicos, sociales y medioambientales, en los países del Mercosur y de la UE, y propondrá medidas para evitar, impedir o mitigar los efectos negativos y potenciar los efectos positivos.

Este informe preparatorio relativo al proyecto incorpora información que servirá de base para el estudio, identifica las cuestiones principales de sustentabilidad a investigar, y presenta propuestas metodológicas.

El informe consta de ocho capítulos. El capítulo 1 consta de una introducción y un panorama general. El capítulo 2 describe la metodología propuesta, ampliando significativamente la metodología empleada en EIS anteriores. El capítulo 3 resume el estado actual de las negociaciones con el Mercosur y las pautas generales de comercio e inversiones en la región del Mercosur, haciendo particular hincapié en el comercio con la UE. El capítulo 4 proporciona información acerca del estudio del resumen final y sintetiza las conclusiones del resumen preliminar de la EIS en su fase 1, así como de los estudios sectoriales relativos a los sectores automotor, forestal y agrícola. Los capítulos 5 y 6 se refieren específicamente a los dos estudios sectoriales futuros sobre facilitación del comercio y servicios financieros.

La consulta de las partes interesadas, tanto de la UE como de sus socios comerciales, es un aspecto clave de la metodología de las EIS. El capítulo 7 describe los métodos de consulta de dichas partes y de difusión de información y resultados. Por último, el capítulo 8 resume el calendario y los contenidos previstos del informe de mitad de ciclo y del informe final.

4. INFORME PREPARATORIO DEL RESUMEN GENERAL FINAL

4.1 La EIS general preliminar y los estudios sectoriales de la fase 1

La primera fase de la EIS del acuerdo comercial UE-Mercosur Trade se finalizó en noviembre de 2007. Esta fase incluía dos componentes:

- una EIS general preliminar actualizada;
- tres estudios sectoriales de la EIS, relativos a los sectores automotor, agrícola y forestal.

El estudio del resumen general preliminar apuntaba a realizar una primera identificación de las principales cuestiones de sustentabilidad, así como de los grupos sociales y áreas geográficas potencialmente más afectados, y a proponer una serie de estudios sectoriales para la siguiente fase del contrato, a acordar tras consulta con la Comisión y la sociedad civil.

Los tres estudios de casos tenían por objeto analizar la magnitud prevista de los impactos sociales, económicos y medioambientales en el sector respectivo, y proponer medidas preventivas y de acompañamiento, u otros posibles ajustes, capaces de responder a los impactos negativos de la liberalización, si los hubiere, y/o de promover un impacto favorable en estos tres sectores.

Durante la segunda fase, las conclusiones de la EIS general preliminar y de los tres estudios sectoriales se incorporarán en la EIS general final de las negociaciones comerciales CE-Mercosur. Las cuestiones centrales de sustentabilidad y los grupos sociales y áreas geográficas potencialmente más afectados, identificados en la EIS preliminar, se estudiarán de forma más profundizada en la fase 2.

4.2 Principales conclusiones y recomendaciones ¹

La EIS general preliminar analizó los impactos de una hipótesis postulada de liberalización del comercio en cuatro componentes del acuerdo comercial UE-Mercosur: sector agrícola, bienes industriales, servicios y medidas de tipo regulatorio (inversiones, facilitación del comercio y contratos de adquisiciones del Estado).

La evaluación se basó en diversos elementos, entre los que se cuentan la modelización tipo CGE de la liberalización del comercio UE-Mercosur, análisis econométricos, análisis de la literatura, estudios de casos, opiniones de expertos y de las principales partes interesadas.

En los países del Mercosur, el modelo CGE estima que la liberalización plena acarrearía beneficios económicos estáticos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% del PIB en Paraguay. En todos los países del Mercosur, la mayoría de los beneficios económicos estáticos provienen de la liberalización de las mercancías, con una contribución menor debida a

¹ Este capítulo resume las principales conclusiones y recomendaciones de la EIS general preliminar en su fase 1. Las conclusiones y medidas de acompañamiento propuestas para los tres estudios sectoriales (automotor, sector forestal y agricultura) se presentan en el Anexo 1.

la liberalización del comercio transfronterizo de servicios. Las medidas de facilitación del comercio pueden asimismo aportar considerables beneficios potenciales, pero no es posible modelizarlos con certeza. Los cambios sectoriales a los que apunta el modelo se orientan por lo general en dirección contraria a los de la UE, y son de mayor envergadura. Se prevé una expansión de la agricultura y de las industrias alimentarias, y un decrecimiento de los textiles, la ropa, la madera, la pasta y el papel, la industria química, los metales, los vehículos automotores, los equipos de transporte (excepto en la Argentina) y las maquinarias. Se calcula asimismo un declive en los servicios financieros, los servicios públicos (con excepción del Uruguay) y los servicios a las empresas.

A largo plazo, se estima que el bienestar económico se acrecentará en todos los países del Mercosur. La apertura a la competencia debería suscitar mayor eficiencia e incremento de la productividad; las oportunidades de nuevas inversiones y perspectivas de mayor rentabilidad de éstas pueden atraer inversión nacional y extranjera, en función de los demás factores que inciden en el contexto inversionista. No obstante, el ritmo de la liberalización y la adopción de medidas complementarias relativas a la oferta incidirán en los efectos beneficiosos ligados a la inversión y al crecimiento de la productividad.

En el ámbito social, el estudio identifica impactos sociales beneficiosos a corto y a largo plazo, y otros que pueden resultar perjudiciales si no se toman medidas eficaces para mitigarlos. Entre los principales efectos negativos potenciales figuran pérdidas potenciales de empleo en diversos componentes del sector manufacturero y un deterioro en el nivel de las normas laborales en ciertas partes del sector agrícola. Los impactos de género parecen ser contrastados y relativamente menores.

Los impactos medioambientales estimados son tanto positivos como negativos. Los principales impactos posibles son: (a) un potencial de mejoramiento de los servicios medioambientales, a condición de que gocen de un apoyo estatal estable y una reglamentación efectiva; (b) un riesgo de aumento de la contaminación del agua, requiriendo una normativa más estricta; (c) un efecto potencial negativo sobre la biodiversidad, agravado por el desarrollo de la demanda de biocombustibles en Europa, en particular provenientes de Brasil. Se identifican otros impactos menos significativos, en particular un deterioro potencial de las reservas de recursos hídricos y de los suelos, contaminación del aire, difusión de enfermedades vegetales y riesgos para el bienestar animal.

Los impactos del proyecto de acuerdo comercial sobre el cambio climático son contrastados. Los estudios de modelización económica indican una pequeña reducción en las emisiones de gases de invernadero a partir de la redistribución de la producción entre el Mercosur y la UE, contrarrestada por un aumento mayor debido al incremento del transporte internacional. La reducción de las barreras a las importaciones de etanol del Mercosur favorecerían de forma considerable la acción de reducción de emisiones en la UE, utilizando biocombustibles en sustitución de combustibles fósiles.

Para la UE, se estima que los impactos económicos serán globalmente beneficiosos. El estudio de modelización CGE considera que la liberalización plena tendría como resultado un incremento del bienestar económico del orden del 0,1% del PIB. Pueden esperarse mayores beneficios de los efectos dinámicos, con una mejora de la

productividad a través de una mayor competencia y economías de escala. El beneficio económico está vinculado con incrementos de la producción en determinados sectores y reducciones en otros. Se acrecentaría la producción de servicios y productos manufacturados, mientras que habría una retracción en el sector agrícola en general y de transformación de alimentos en particular. Los efectos estimados en la EU10 son semejantes a los de la EU15 pero su magnitud es algo menor.

La disminución de la producción agrícola y alimentaria reducirá el empleo en dichos sectores. Si no se ve mitigada por programas de apoyo adecuados u otras medidas políticas, este proceso de ajuste puede acarrear impactos sociales negativos a nivel local. En cuanto a los impactos medioambientales, serán tanto positivos como negativos, en relación con los cambios en la producción. Serán localizados y se estiman de poca magnitud, y no significativos en el contexto de una reglamentación eficaz.

Propuestas de medidas de mitigación y potenciación

Las medidas de acompañamiento tienen por objeto definir un conjunto de iniciativas que puedan dar los mejores resultados posibles, no sólo en materia de liberalización del comercio y de crecimiento económico sino también de otros componentes del desarrollo sostenible. Dichas medidas apuntan a potenciar al máximo los efectos positivos de las negociaciones comerciales en cuestión, y a prevenir o reducir todo posible efecto negativo.

El informe presenta una serie de medidas de acompañamiento. Se elaboran recomendaciones para tres tipos de medidas: medidas que pueden ser tomadas dentro del acuerdo comercial propuesto; medidas por otros decisores de la UE y del Mercosur; medidas incorporadas en la asistencia al desarrollo de la UE a países del Mercosur. Las medidas propuestas son:

- Elaborar un programa diferenciado y secuencial de liberalización del comercio, que mitigue los costes potenciales de ajuste.
- Contemplar el establecimiento de un programa de asistencia al ajuste comercial UE-Mercosur, a fin de mitigar los efectos de ajuste del mercado laboral en el Mercosur, derivados de la liberalización del comercio UE-Mercosur.
- Preparar un Informe de Impacto Reglamentario (IIR) acerca de las reglamentaciones “en frontera” y “detrás de la frontera” que inciden en los flujos comerciales y de inversión UE-Mercosur.
- Establecer un organismo institucional permanente responsable de vigilar los impactos económicos, sociales y medioambientales del acuerdo UE-Mercosur.
- Los países de la CE y del Mercosur deberían procurar incorporar las implicaciones presupuestarias de las medidas de acompañamiento en el programa 2007-2013 de cooperación para el desarrollo UE-Mercosur.

- Las medidas de acompañamiento deberían ser acordadas como parte del acuerdo comercial, con miras a que funcionen como medidas preventivas y de mitigación efectivas y oportunas.

4.3 Temas prioritarios para el estudio de fase 2

Los resultados del informe general del estudio preliminar de fase 1 ayudarán a determinar las cuestiones que deben profundizarse durante la fase 2. Ello se refiere al contenido y alcance detallados de la EIS general y de los dos estudios sectoriales que se realizarán durante la segunda fase del programa.

La identificación de temas prioritarios se basa en la magnitud probable de los impactos sobre la sustentabilidad evaluados en el informe de la fase 1. Se toman en consideración los impactos económicos, sociales y medioambientales, tanto positivos como negativos. Cuanto mayor sea la magnitud potencial, tanto más detallada debería ser la evaluación, sobre todo si resultan potencialmente significativos más de uno de los tres tipos de impactos, y si éstos incluyen impactos negativos potencialmente significativos.

La metodología de identificación de ámbitos prioritarios para los estudios de fase 2 combina información de las siguientes fuentes:

- los resultados de sustentabilidad previstos basados en su importancia relativa desde una perspectiva económica, social y medioambiental;²
- el sentido de los cambios con respecto a las condiciones de origen;
- la índole, orden de magnitud, alcance geográfico, duración y reversibilidad de los cambios;
- el alcance de la tensión económica, social y medioambiental existente en las áreas afectadas;
- la medida del impacto potencial de las negociaciones comerciales UE - Mercosur sobre cada sector;³
- consultas con la sociedad civil y la Comisión Europea;⁴
- ámbitos prioritarios de cooperación determinados en el Documento Estratégico Regional CE- Mercosur 2007-2013.⁵

La priorización de los sectores y cuestiones transversales se efectuó de forma cualitativa, apoyada por datos cuantitativos cuando los hay. Al priorizar sectores, conviene incluir una dimensión de escala relativa, a efectos comparativos. Al examinar los diversos subsectores, se ha tomado en consideración la magnitud del cambio previsto en el volumen del comercio del subsector, así como los impactos potenciales en cada una de las tres esferas del desarrollo sostenible. Se han derivado estimaciones amplias de estos factores a partir de la evaluación de la fase 1. Como resultado de dicho ejercicio de priorización, fueron seleccionados los siguientes temas

² Basado en los hallazgos de los informes de la fase 1.

³ Los informes de la fase 1 incorporan indicadores tabulares de la magnitud de los impactos previstos de la liberalización del comercio, sociales, económicos y ambientales, sector por sector.

⁴ Los resultados del proceso de consulta con la sociedad civil en la fase 1 figuran en el sitio de internet del proyecto www.sia-trade.org y en el sitio de la DG Comercio.

⁵ Documento Estratégico Regional CE- Mercosur 2007-2013. 16 de febrero de 2007

y sectores transversales, recomendando a la Comisión su estudio detallado durante la fase 2.

Impactos significativos identificados en el informe de la fase 1

- Liberalización del sector de servicios, incluyendo servicios financieros, medioambientales y empresariales
- Facilitación del comercio
- Biocombustibles
- Medios de subsistencia en zonas rurales, incluyendo impactos sobre normas laborales admisibles e impactos de género
- Riesgos para el bienestar animal

Temas significativos identificados durante el proceso de consulta

- Bienestar animal, incluyendo el sector avícola
- Normas y seguridad de los alimentos

Prioridades determinadas en el Documento Estratégico Regional CE-Mercosur 2007 – 2013

El documento estratégico considera que el apoyo a la profundización del Mercosur en todos sus aspectos es una medida complementaria al Acuerdo de Asociación UE-Mercosur y un ámbito prioritario para el apoyo de la CE. Entre los ámbitos de acción identificados figuran:

- Fomento de la integración del mercado y de la producción del Mercosur, incluyendo la eliminación de barreras no arancelarias
- Seguridad e higiene de los alimentos
- Protección del medio ambiente.

Los resultados de dicho ejercicio de determinación de prioridades se resumen en el Cuadro 13

Cuadro 13: Ámbitos prioritarios para estudios detallados de la EIS

Sector	Magnitud				Comentarios
	Económica	Social	Ambiental	Volumen comercial	
Biocombustibles	xx	xx	xx	xx	Tema central identificado en la EIS general y de agricultura durante la fase 1
Facilitación del comercio	xx	x	x	xx	Impactos beneficiosos potencialmente importantes en función de factores complejos
Servicios financieros	x	xx	x	x	Impactos potencialmente significativos identificados en la EIS Fase 1

Sector	Magnitud				Comentarios
	Económica	Social	Ambiental	Volumen comercial	
Servicios empresariales	x	x	x	x	Impactos potencialmente significativos identificados en la fase 1 de la EIS
Servicios medioambientales					Impactos potencialmente significativos identificados en la fase 1 de la EIS
Medios de subsistencia en zonas rurales (incluyendo normas laborales e impactos de género)	x	xx	x	xx	Tema central identificado en la fase 1 de la EIS
Integración del Mercosur	xx	x	x	xx	Ámbito prioritario del Documento Estratégico Regional CE-Mercosur
Bienestar animal, incluyendo sector avícola	x	x	x	x	Preocupación significativa para el sector avícola de la UE
Normas y seguridad de los alimentos	x	x	x	x	Preocupación de algunos subsectores agrícolas y grupos de consumidores de la UE
Protección medioambiental	x	xx	x	x	Relacionada en particular con la aplicación de las disposiciones ambientales del Acuerdo de Asociación UE Mercosur y las medidas de acompañamiento recomendadas en la EIS del comercio

xx: magnitud alta
x: magnitud media

Los efectos sobre el sector de biocombustibles fueron examinados de forma profundizada durante el estudio de fase 1. La facilitación del comercio y los servicios financieros fueron seleccionados como estudios sectoriales específicos para la fase 2. Se prestará particular atención a los demás sectores y temas identificados en el Cuadro 13 en la EIS general de la fase 2.

5. INFORME PREPARATORIO SOBRE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

5.1 Introducción ⁶

La reducción de las barreras arancelarias en las sucesivas rondas de las negociaciones comerciales internacionales, la expansión continua del comercio mundial y el desarrollo de los procedimientos de gestión logística a escala global han suscitado creciente preocupación por lo que hace al impacto de los costos de transacción en frontera y detrás de frontera sobre el comercio internacional. Algunos comentaristas consideran que los costos de las transacciones comerciales son un factor central que explica en gran medida las tendencias del comercio internacional y los flujos de inversión (Deardorff, 2001). El porcentaje de costos directos de las transacciones comerciales se estima en un 2 al 15% del comercio total (OCDE, 2005). Teniendo en cuenta el ritmo sostenido de la integración mundial, los costos que debe sufragar el sector privado para las transacciones comerciales menoscaban la capacidad de los países en desarrollo de actuar en los mercados mundiales y regionales.

La facilitación del comercio se entiende generalmente como una reducción de los costos de transacción vinculados con la reglamentación, administración y cumplimiento de las políticas comerciales; las reformas en este ámbito están encaminadas a disminuir los costos de movimientos transfronterizos de bienes y servicios (Staples, 2002). En un sentido estricto, la definición de las medidas de reforma para facilitar el comercio se limita a la logística del traslado de bienes a través de los puertos o a un trámite más eficaz de la documentación requerida para el comercio transfronterizo. Una definición más amplia incluye el entorno de las transacciones, la transparencia y profesionalidad del entorno reglamentario y aduanero, y la armonización de normas y conformidad con la normativa internacional o regional (Wilson *et al.* 2004).

Diversos estudios han confirmado que un mejor entorno de facilitación del comercio favorece el incremento de los volúmenes de exportación. Wilson *et al.* (2004) estimaron el impacto de la facilitación sobre los flujos comerciales con una metodología de modelos de gravedad.⁷ Sus resultados indican que las reformas de facilitación del comercio tienen por efecto grandes incrementos potenciales en las tasas comerciales y de crecimiento en países cuyos costos de transacción exceden la media en la materia. Djankov *et al.* (2006) hallan que, como promedio, cada día adicional de demora de la expedición de un producto reduce el comercio en un 1% como mínimo. Nordas *et al.* (2006) analizan la relación entre el tiempo de exportación e importación, los servicios logísticos y el comercio internacional, concluyendo que las demoras reducen los volúmenes comerciales y la probabilidad de que las empresas entren en mercados exportadores de productos sensibles a la caducidad. Clarke (2005), que estudió los factores que afectan el desempeño exportador de empresas manufactureras de países africanos utilizando una encuesta transnacional, encuentra que estas empresas tienen menos probabilidad de exportar a países con una

⁶ Este capítulo fue preparado con la asistencia del Estudio López Dardaine, Buenos Aires

⁷ Los autores utilizaron una definición amplia de la facilitación del comercio, que incluye eficiencia portuaria, entorno aduanero, armonización reglamentaria y acceso y uso de internet.

administración de aduanas ineficiente y una normativa aduanera y comercial restrictiva.

5.2 Presentación general del entorno de facilitación del comercio en la UE y el Mercosur

El modelo CETM incluye la facilitación del comercio como parte del proceso general de liberalización comercial, modelizando el impacto de una reducción del 1% de los costos comerciales. En la UE, se demostró que la facilitación es la medida más importante de liberalización del comercio, siendo responsable de aproximadamente la mitad del crecimiento del ingreso real de la UE25. Otros estudios de modelización de la facilitación del comercio como parte de la liberalización de éste indican asimismo beneficios importantes (Engman, 2005). En el Mercosur, la facilitación del comercio también representaba cerca del 30% de los beneficios totales de bienestar derivados de una liberalización comercial plena, y un 60% adicional del beneficio total en términos de ingreso real. .

En los últimos años, el Banco Mundial ha emprendido diversos estudios para efectuar una comparativa del entorno de facilitación comercial de los distintos países. El proyecto “Doing Business” evaluó el entorno de facilitación comercial en términos de los siguientes aspectos: (1) cantidad total de documentos requeridos para exportar o importar bienes, (2) tiempo necesario para cumplir con todos los procedimientos requeridos para exportar o importar bienes, y (3) costos vinculados con todos los procedimientos requeridos para exportar o importar bienes.

Los cuadros 14 y 15 muestran las estimaciones del proyecto “Doing Business” para los indicadores de facilitación del comercio, en países de la UE y del Mercosur.

Cuadro 14: Entorno de facilitación del comercio – en una selección de países de la UE (Datos del proyecto Doing Business)

	Documentos de exportación (cantidad)	Tiempo de exportación (días)	Costo de exportación (\$ US por contenedor)	Documentos de importación (cantidad)	Tiempo de importación (días)	Costo de importación (\$US por contenedor)
Austria	4	8	843	5	8	843
Bélgica	4	8	1600	5	9	1600
Bulgaria	5	23	1329	7	21	1377
República Checa	5	16	775	7	18	860
Dinamarca	4	5	540	3	5	540
Estonia	3	5	675	4	5	675
Finlandia	4	8	420	5	8	420
Francia	4	11	1028	5	12	1148
Alemania	4	7	740	5	7	765
Grecia	5	20	998	6	25	1245
Hungría	5	18	975	7	17	975
Irlanda	4	7	1090	4	12	1139
Italia	5	20	1291	5	18	1291
Letonia	6	13	800	6	12	800
Lituania	6	10	820	6	13	980
Luxemburgo	5	6	1250	4	6	1250

Países Bajos	4	6	880	5	6	1005
Polonia	5	17	834	5	27	834
Portugal	6	16	580	7	16	994
Rumania	5	12	1075	6	13	1075
Eslovaquia	6	25	1015	8	25	1050
Eslovenia	6	20	971	8	21	1019
España	6	9	1000	8	10	1000
Suecia	4	8	561	3	6	619
Reino Unido	4	13	940	4	13	1267

Fuente: Banco Mundial, 2003-2006

Cuadro 15: Entorno de facilitación del comercio – Datos del proyecto Doing Business

	Documentos de exportación (cantidad)	Tiempo de exportación (días)	Costo de exportación (US\$ por contenedor)	Documentos de importación (cantidad)	Tiempo de importación (días)	Costo de importación (\$ US por contenedor)
Argentina	9	16	1,325	7	20	1,825
Brasil	8	18	1,090	7	22	1,240
Paraguay	9	35	720	10	33	900
Uruguay	10	24	925	10	23	1,180

Fuente: Banco Mundial, 2003-2006

El cuadro 14 muestra que los costos de facilitación del comercio varían ampliamente entre los distintos países de la Unión Europea. El costo de importación de un contenedor va de 420 \$ en Finlandia a 1600 \$ en Bélgica. En 13 Estados miembros de la UE el costo supera 1000 \$ por contenedor. Entre estos 13 países figuran Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y el Reino Unido.

El cuadro 15 indica que el costo de importación de un contenedor en el Mercosur va de 900 \$ en Paraguay a 1825 \$ en Argentina.

Un proyecto más reciente del Banco Mundial (Arvis, 2007) propone un Índice de Desempeño Logístico que presenta un panorama más detallado de las diferencias transnacionales en materia de facilitación del comercio, analizando la calidad de determinados subcomponentes de la cadena logística. Evalúa este entorno en siete ámbitos de desempeño: (1) eficiencia del despacho de aduanas y otros trámites en organismos fronterizos; (2) calidad de la infraestructura de transportes y de informática para la logística; (3) facilidad y asequibilidad de los envíos internacionales; (4) competencia del sector logístico local; (5) capacidad de seguimiento y localización de envíos internacionales; (6) costos logísticos nacionales; (7) puntualidad de llegada de los envíos a destino.

En los cuadros 16 y 17 figuran los índices estimados de desempeño logístico (IDL) para los Estados miembros de la UE y del Mercosur.

Cuadro 16: Desempeño logístico en países de la UE

	IDL		Aduanas		Infraestructuras		Expediciones		Competencia		Seguimiento		Puntuación
	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar
Países Bajos	2	4.2	1	3.99	1	4.29	1	4.05	1	4.25	4	4.14	5
Alemania	3	4.1	4	3.88	3	4.19	4	3.91	3	4.21	5	4.12	8
Suecia	4	4.1	5	3.85	5	4.11	5	3.9	6	4.06	3	4.15	4
Austria	5	4.1	8	3.83	9	4.06	3	3.97	4	4.13	12	3.97	3
Reino Unido	9	4	13	3.74	10	4.05	6	3.85	7	4.02	6	4.1	11
Irlanda	11	3.9	10	3.82	19	3.72	11	3.76	11	3.93	15	3.96	9
Bélgica	12	3.9	16	3.61	11	4	16	3.65	10	3.95	14	3.96	10
Dinamarca	13	3.9	2	3.97	14	3.82	15	3.67	15	3.83	17	3.76	18
Finlandia	15	3.8	14	3.68	17	3.81	30	3.3	14	3.85	2	4.17	15
Francia	18	3.8	21	3.51	16	3.82	18	3.63	19	3.76	16	3.87	23
Italia	22	3.6	29	3.19	23	3.52	21	3.57	21	3.63	21	3.66	27
Luxemburgo	23	3.5	15	3.67	13	3.86	45	3	33	3.22	26	3.56	25
España	26	3.5	30	3.17	24	3.51	23	3.45	24	3.55	22	3.63	29
Portugal	28	3.4	26	3.24	31	3.16	33	3.23	34	3.19	30	3.44	21
Grecia	29	3.4	31	3.06	35	3.05	37	3.11	28	3.33	27	3.53	16
Hungría	35	3.2	34	3	33	3.12	41	3.07	37	3.07	44	3	34
Eslovenia	37	3.1	40	2.79	29	3.22	36	3.14	36	3.09	52	2.91	33
Rep. Checa	38	3.1	36	2.95	36	3	43	3.06	42	3	35	3.27	42
Polonia	40	3	38	2.88	51	2.69	52	2.92	38	3.04	40	3.12	40
Letonia	42	3	58	2.53	58	2.56	29	3.31	48	2.94	41	3.06	35
Estonia	47	3	42	2.75	41	2.91	56	2.85	45	3	58	2.84	53
Eslovaquia	50	2.9	55	2.61	52	2.68	38	3.09	40	3	55	2.87	60
Rumania	51	2.9	56	2.6	50	2.73	35	3.2	52	2.86	56	2.86	66
Bulgaria	55	2.9	66	2.47	63	2.47	59	2.79	53	2.86	39	3.14	43

Fuente: Arvis *et al.*, 2007**Table 17: Desempeño logístico en el Mercosur**

	IDL		Aduanas		Infraestructura		Expediciones		Competencia		Seguimiento		Puntualidad	
	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos	Lugar	Puntos
Argentina	45	3	51	2.65	47	2.81	49	2.97	44	3	46	3	46	3.5
Brasil	61	2.8	74	2.39	49	2.75	74	2.61	49	2.94	65	2.8	72	3.1
Paraguay	71	2.6	100	2.2	64	2.47	113	2.29	73	2.63	68	2.7	63	3.23
Uruguay	79	2.5	86	2.29	70	2.38	100	2.4	84	2.45	77	2.6	82	3

Fuente: Arvis, 2007

Como era previsible, los resultados muestran que la calidad del entorno de facilitación del comercio está en estrecha correlación con el nivel de ingreso del país, alcanzando

los países de la UE una puntuación superior a los del Mercosur. No obstante, de forma comparativa, Argentina y Brasil se encuentran entre los diez primeros países de su categoría de ingreso por lo que hace a la facilitación comercial, mientras que Paraguay y Uruguay tienen un índice de desempeño logístico más bajo y se encuentran respectivamente en 71° y 79° lugar. El análisis de subcomponentes específicos de la calidad logística indica que las economías del Mercosur están por debajo de la media en materia de entorno aduanero, pero superan la media en lo referente a la calidad de la infraestructura de transportes e informática para logística.

5.3 Avance en la realización de la Unión Aduanera del Mercosur

El análisis anterior de la facilitación del comercio en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay no toma en cuenta los problemas vinculados a la integración de cada miembro del Mercosur en una entidad comercial única. El Tratado de Asunción de 1991 contemplaba la creación de una Unión Aduanera, con un Arancel Externo Común (AEC) y un Código Aduanero Común. El avance ha sido lento a este respecto, aceptándose muchas excepciones al AEC, y actualmente los cuatro países siguen aplicando a algunos bienes aranceles externos distintos (INTAL, 2006).

Los exportadores al Mercosur pagan a menudo dobles aranceles: uno al entrar en el Mercosur y otro en la frontera con el país de destino dentro del Mercosur. De hecho, se podría describir al Mercosur como una unión aduanera imperfecta en la que coexisten cuatro territorios aduaneros comunes en lugar de uno solo, lo que genera fuertes costos adicionales para los exportadores exteriores o internos al Mercosur. Además, el Arancel Externo Común suma varios centenares de excepciones, si se consideran los cuatro países. Paraguay es el primero en la materia, seguido por Uruguay. El número de excepciones de las listas de Argentina y Brasil se ha ido reduciendo en los últimos ocho años.

Dada la presión interna y externa, los principales problemas vinculados con la Unión Aduanera y la facilitación del comercio en el Mercosur han cobrado recientemente mucha importancia en el programa interno del bloque. Pese a ello, el avance sigue siendo limitado hasta la fecha.

Consciente de la necesidad de ajustar la política de arancel común del Mercosur, el Consejo del Mercado Común ha hecho hincapié en tres tareas en su Programa de Trabajo 2004-2006: (1) definir una propuesta de eliminación del doble cobro del AEC que solucione el problema de la distribución de la renta aduanera entre los países miembros; (2) definir sectores prioritarios para establecer regímenes especiales de importación comunes, incluyendo bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones; (3) analizar de forma profundizada la dispersión y coherencia del AEC.

Estas prioridades políticas motivaron la Decisión 54/04 de diciembre de 2004 del Consejo Ministerial del Mercosur, acerca de la libre circulación de bienes y la eliminación del doble cobro del AEC sobre los bienes importados. La decisión 37/05 subsiguiente, que regía la primera etapa de eliminación del doble cobro del AEC, se aplica sólo a dos categorías de bienes: (1) aquellos cuyo AEC era de 0% en todos los Estados Partes, y (2) aquellos para los que los cuatro miembros del Mercosur

hubiesen otorgado una preferencia arancelaria del 100% a favor del tercer país. Quedaron excluidas las posiciones arancelarias correspondientes a la categoría (1) incluidas en listas nacionales de excepciones al AEC, y también productos que cumplan con las condiciones (1) y (2) pero a los que se apliquen en uno de los Estados Partes medidas de defensa comercial tales como derecho antidumping o derecho compensatorio, o salvaguardia (INTAL, 2007).

Para 2006-07, se planearon estudios para definir la implementación de la segunda etapa contemplada en la Decisión 54/04, relativa a la eliminación del doble cobro del AEC para otros bienes. Se establecieron tres requisitos para realizar esta etapa: la entrada en vigencia del Código Aduanero Común, la interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera de los cuatro países, y la adopción de un mecanismo de distribución de la renta aduanera (Intal, 2008).

Algunas de las fases de aplicación de la Decisión 54/04 se han realizado ya:

- Interconexión digital entre las Aduanas del Mercosur
- Libre circulación de bienes con un Arancel Externo Común de 0%
- Libre circulación de bienes de terceros países que han concertado con el Mercosur acuerdos comerciales que les otorgan una preferencia arancelaria del 100%, si dicha preferencia ha sido otorgada al mismo nivel de devolución por los cuatro países del bloque comercial.

Las principales etapas pendientes de que se ocupan actualmente los países del Mercosur son las siguientes:

- Distribución de la renta aduanera entre los cuatro países
- Un código aduanero común para el bloque Mercosur.

Un texto referente al Código Aduanero fue aprobado en 1994 pero no se incorporó nunca en la legislación de los países miembros. En julio de 2006, se creó un Grupo Especial para presentar propuestas al respecto. Si bien se ha avanzado algo en dicho proceso, no existe aún consenso en torno a varios artículos (Intal, 2008).

Otro problema relacionado con la facilitación comercial entre los miembros del Mercosur es el mecanismo de distribución de la renta aduanera, el cual constituye un requisito previo a la armonización plena del AEC. La principal dificultad estriba en la posición de Paraguay, al que preocupa la necesidad de garantizar una renta aduanera mínima, puesto que los derechos de importación representan aproximadamente el 18% del ingreso fiscal total del país (Intal, 2006). Dicho porcentaje es muy inferior en los demás países del Mercosur: los derechos de importación representan aproximadamente el 2% del ingreso fiscal en Brasil, 3% en Argentina y 5% en Uruguay.

La interconexión de los sistemas aduaneros se ha realizado. La Comisión de Comercio (CCM) creó un sitio web único para que cada Estado Parte tenga acceso a las operaciones de comercio exterior de los otros miembros (Intal 2007). Por último, se creó un grupo especial, dependiente del CCM, para llevar a cabo análisis técnicos en este ámbito. A mediados de 2007, el grupo llegó a un consenso acerca de los determinación de los organismos nacionales encargados de la recaudación,

distribución y destino de los fondos (Intal, 2008). A principios de 2008, un texto de Código del Mercosur había sido objeto de un amplio nivel de aceptación por los miembros. El objetivo es ahora llevarlo a la práctica a fines de 2008. La cuestión de los impuestos o derechos a la exportación vigentes en Argentina requerirá negociación y creatividad jurídica. Si se logra negociar una solución a este problema, puede llegar a realizarse el objetivo fijado.

Como se destaca en el Informe Mercosur n° 12 (INTAL, 2008), pese a la mayor atención prestada a la armonización del AEC, no parece probable que el Mercosur pueda realizar la libre circulación de una muestra de productos en 2008, dadas las dificultades técnicas existentes para la implementación y los cambios jurídicos que ello requeriría en todos los países miembros (que pueden llegar hasta enmiendas constitucionales en algunos casos). A este respecto, se debe tener presente que para la Argentina el Tratado del Mercosur tiene nivel constitucional, mientras que en Brasil el nivel más alto de la legislación Mercosur no puede oponerse a la Constitución brasileña si el fallo es aplicable en el país.

Se plantean asimismo, en el marco de la facilitación del comercio, cuestiones relacionadas con las normas de productos y las normas sanitarias y fitosanitarias, que no están totalmente armonizadas entre los cuatro países del Mercosur, lo que puede requerir una certificación múltiple. Desde el punto de vista del Mercosur, muchas normas de la UE (por ejemplo de la industria química) imponen fuertes costos de cumplimiento para los exportadores del Mercosur, lo que puede ser interpretado como barreras técnicas al comercio.

5.4 Temas a tratar en el estudio de la fase 2

La EIS preliminar general del estudio de la fase 1 concluía que las medidas de facilitación comercial brindan beneficios económicos potenciales significativos para los países del Mercosur, en particular a más largo plazo, pero entrañan también costos elevados. Se estima que una asistencia técnica efectiva puede contribuir en gran medida a que los beneficios superen los costos.

El estudio de la fase 2 investigará en qué medida los costos de facilitación del comercio en la UE tienen un efecto restrictivo sobre las exportaciones del Mercosur. Estudiará asimismo los costos y beneficios potenciales de las siguientes medidas de facilitación del comercio en el Mercosur:

- armonización legislativa UE-Mercosur e intra-Mercosur, incluyendo simplificación de procedimientos aduaneros y de despacho;
- medidas de mejora de la eficiencia y transparencia;
- desarrollo de capacidad y procedimientos administrativos adecuados.

En el estudio de la fase 1 se llegó a la conclusión de que los impactos sociales y medioambientales de las medidas de facilitación del comercio no tienen probabilidad de ser significativos. Estos aspectos se examinarán más a fondo durante la fase 2.

En base a este análisis el estudio identificará ámbitos en los que la asistencia técnica de la UE puede resultar particularmente beneficiosa.

6. INFORME PREPARATORIO SOBRE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

6.1 Presentación general del entorno de servicios financieros en la UE

A partir de 1999 la UE ha puesto en marcha una estrategia de mayor coherencia y consecuencia entre los Estados Miembros en materia de reglamentación y supervisión de servicios financieros. En diciembre de 2005 la CE publicó un Libro Blanco sobre Servicios Financieros, que establece los objetivos de la Comisión en materia de políticas de servicios financieros hasta 2010⁸. Tiene por objeto principal reforzar la convergencia de los procedimientos de supervisión.

Se emprendió en 2007 un examen de los avances realizados para alcanzar este objetivo de integración financiera⁹.

La integración de los mercados de servicios financieros avanza de forma general en la UE, pero a un ritmo muy distinto según los productos y los usuarios finales. Los mercados mayoristas se caracterizan generalmente por un alto grado de integración, mientras que los mercados financieros minoristas permanecen fragmentados a nivel nacional. El informe del estudio sobre la integración financiera reconoce que una mayor integración puede reforzar la competencia y brindar mejores oportunidades de financiación y diversificación de riesgos, pero identifica determinados riesgos vinculados a los cambios estructurales correspondientes del sistema financiero. Por ende, paralelamente a las medidas de mayor convergencia dentro de la UE, insta a desarrollar salvaguardias adecuadas para garantizar la estabilidad financiera.

La política de la UE identifica asimismo modalidades que pueden transmitir la inestabilidad financiera a nivel internacional, y procura fortalecer el diálogo en materia reglamentaria y otras materias conexas con los principales socios comerciales de la UE, entre los que se cuentan los Estados Unidos, Japón, y los mercados emergentes de servicios financieros de China, India, Rusia y otros. Se estima que dicho diálogo representará un elemento significativo en la negociación de un acuerdo conjunto UE-Mercosur sobre la liberalización de los servicios financieros.

En relación con la crisis hipotecaria de los Estados Unidos y otras situaciones recientes de inestabilidad, el informe de integración 2007 confirmó la importancia de la revisión constante de los marcos prudenciales, y recalcó la importancia del diálogo entre la UE y sus principales socios financieros acerca de la reglamentación de los servicios financieros.

6.2 Presentación general del entorno de servicios financieros en el Mercosur

El estudio siguiente reseña la situación en cada uno de los países del Mercosur a principios de 2008. Tiene por objeto servir de base general para luego centrarse en

⁸ Comisión de las Comunidades Europeas (2005)

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas (2007)

servicios financieros específicos pertinentes para el comercio intra-Mercosur y el comercio con terceros países, en particular los de la UE ¹⁰.

Se presta especial atención a las necesidades de servicios financieros de los exportadores del Mercosur. Si el acuerdo entre la UE y el Mercosur redundaba en beneficio de los exportadores del Mercosur, mediante una mayor apertura de los mercados de la UE, dichos exportadores necesitarán un sistema financiero orientado al comercio, en ambos sentidos, pero más especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

En los años 1990, hubo un cambio importante respecto a la evaluación del crédito por los bancos de la subregión. Los organismos de control (bancos centrales) incorporaron las reglas de Basilea, que toman en cuenta fundamentalmente la capacidad real de reembolso para el crédito solicitado, en lugar de la garantía ofrecida por los clientes. Dichas garantías crearon diversos problemas a las instituciones financieras a la hora de ejecutarlas: demoras en el proceso decisional, disminución del valor por el tiempo transcurrido hasta el momento de la venta, etc. Estas medidas tuvieron un fuerte efecto favorable en el sector de las PYMES. En este sector, los balances y estados financieros no siempre reflejan de forma exacta el nivel real de actividad, sobre todo en materia de beneficios, lo que a su vez impide a los bancos prestar servicios a las PYMES.

En los últimos diez años, los países miembros del Mercosur sufrieron diversas crisis financieras. Estas crisis tuvieron consecuencias variadas por lo que hace a los respectivos sistemas financieros, que se examinan a continuación país por país.

Argentina

La crisis que afectó a la Argentina entre 2001 y 2002 puso fin a un período de liberalización en ciertos sectores de la economía. En el sector financiero, cabe mencionar diversas ventajas que se perdieron, entre otras: la eliminación del control de cambios; los exportadores ya no tenían la obligación de remitir de regreso a la Argentina las divisas convertibles; las empresas tenían acceso a préstamos a mediano plazo a través de mercados financieros tanto locales como extranjeros, pudiendo así equipar y modernizar sus cadenas de producción; los bancos argentinos tenían acceso, a través de sus corresponsales, a facilidades crediticias a tasas de interés sumamente competitivas.

La fuerte devaluación que se volvió inevitable cuando explotó la crisis suscitó consecuencias muy traumáticas, tanto sociales como económicas. Nos limitaremos a mencionar aquellas relacionadas con los mercados financieros.

- 1) Los depósitos en dólares fueron confiscados, y posteriormente restituidos en pesos argentinos (devaluados) mediante una tasa de interés establecida por el gobierno, para quienes aceptaron esta opción. Otros clientes decidieron demandar por vía judicial la restitución de sus depósitos en la moneda original (dólares).

¹⁰ El informe por países presentado en este capítulo fue preparado por Rogelio Olivieri Acosta, Estudio López Dardaine, Buenos Aires

- 2) Por otra parte, las empresas y personas que habían contraído préstamos en dólares pudieron cancelar estas obligaciones en pesos argentinos, mediante un índice establecido por el gobierno. Esta situación, llamada “devaluación asimétrica”, creó graves problemas para el valor contable de los bancos y los activos de balance. Dicho estado de cosas persiste aún. .
- 3) Teniendo en cuenta que el Estado declaró la cesación de pagos de la deuda externa, seguida por su renegociación, algunos bancos dejaron de cumplir sus obligaciones para con bancos e instituciones financieras del extranjero. En el sector del comercio exterior, fue la primera vez que bancos argentinos no reembolsaron préstamos contraídos por sus corresponsales extranjeros para prefinanciación de exportaciones o no cancelaron cartas de crédito.
- 4) El Banco Central dispuso nuevamente que los exportadores debían remitir sus divisas convertibles de regreso a la Argentina; en caso de incumplimiento, están sometidos a un sistema de cambio penal.
- 5) Existe también una razón de reserva del 30% para todos los préstamos financieros procedentes del extranjero.
- 6) Con respecto a las exportaciones argentinas de bienes de capital, no hay mecanismos que permitan al exportador otorgar facilidades de crédito a largo plazo a sus clientes, como ocurre en otros países (Eximbank in EE UU, Hermes en Alemania, Coface en Francia, etc.).

Visto lo que antecede, sumado a la incertidumbre jurídica creada, podemos declarar brevemente lo siguiente:

- 1) Actualmente hay sectores importadores y exportadores que tienen acceso fácil a facilidades crediticias directamente del extranjero o de sus propios proveedores. Son grandes empresas, tales como exportadores cerealeros, compañías automotrices, empresas petroleras, etc.
- 2) Las PYMES exportadoras, en cambio, enfrentan grandes dificultades para obtener facilidades crediticias que cubran sus necesidades de capital circulante (prefinanciación) o descuentos sobre facturas posteriores a la expedición (factorización internacional), cuando no están cubiertas por instrumentos financieros que a su vez cubren el riesgo relacionado con el comprador extranjero, tales como cartas de crédito, cartas bancarias, etc.
- 3) Dentro del sistema financiero argentino no existen posibilidades de obtener financiación para planes de medio o largo plazo destinados a incrementar la capacidad de producción, infraestructura, logística, etc.

Brasil

Aun si a fines de los años 1990 Brasil no pudo mantener su tipo de cambio (enero de 2001), las consecuencias de su devaluación no fueron tan traumáticas como en Argentina (en 2002). Se debe tener presente que la situación de Brasil en tanto país exportador es fundamentalmente distinta de la de Argentina, su principal socio comercial en el Mercosur. Cabe mencionar algunas de las diferencias entre ambos países a este respecto:

- 1) Brasil ha seguido una política coherente en materia de relaciones exteriores. Aun si el proteccionismo está arraigado, ha mantenido reglas comerciales claras con los países que constituyen sus mercados tradicionales de

exportación, particularmente con Estados Unidos. Ello difiere de la situación argentina, donde se dio máxima prioridad a la relación con Estados Unidos durante los años 1990, mientras que actualmente dos socios comerciales (Bolivia y Venezuela) han establecido muy estrechos lazos con la Argentina.

- 2) En Brasil existe una cooperación duradera entre el sector empresarial y el sector público con miras a desarrollar y llevar a cabo las políticas nacionales de exportación, incluso para ejecutar operaciones comerciales.
- 3) En Argentina, como ya se señaló, no existen instrumentos financieros de apoyo a las exportaciones de bienes de capital. En Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES¹¹) tiene una participación activa conjuntamente con los exportadores.
- 4) Brasil dispone también de una ley sobre las compañías comerciales. A través de estos dispositivos comerciales, los pequeños y medianos productores – de las economías regionales internas del país – pueden vender sus propios productos beneficiándose con las mismas ventajas fiscales que si estuviesen exportando. Estas compañías comerciales son empresas importantes con acceso a facilidades de crédito en el mercado financiero tanto local como extranjero.
- 5) Además de ser uno de los primeros países exportadores del mundo, Brasil tiene la ventaja de disponer de un mercado interno importante. Ambos mercados – nacional y exterior – crean un nivel de demanda que permite a las empresas operar a niveles de producción competitivos, lo que es a su vez un factor dinámico que genera oportunidades para sus industrias y resulta más atractivo para los bancos al evaluar sus necesidades crediticias.

Estos factores indican la importancia que otorga Brasil a los servicios financieros relacionados con el comercio exterior.

A fines de los años 1990 la devaluación tuvo sus consecuencias negativas; algunos bancos desaparecieron lisa y llanamente y otros se vieron obligados a reposicionarse. Sin embargo, actualmente pueden mencionarse los siguientes aspectos positivos:

- 1) La mayoría de los bancos ya han superado el estado de emergencia y participan activamente en la financiación del comercio exterior.
- 2) No obstante, es justo destacar que existen dificultades a la hora de evaluar el riesgo crediticio de las PYMES, debido (como es el caso en Argentina) a que éstas no están en condiciones de demostrar su capacidad de reembolso.
- 3) Con una tasa de interés positiva - 11 % cara a una inflación del 3% - hay un flujo considerable de capital extranjero para préstamos tanto comerciales como financieros; en Brasil no existe un porcentaje de reserva del 30% como en la Argentina, donde la tasa de interés es negativa. Según cifras no oficiales, en 2007 entraron en Brasil más de 30.000 millones de dólares de capital extranjero.
- 4) Existe una política de apoyo a compañías brasileñas de alto nivel que buscan comprar empresas en Argentina, Paraguay y Uruguay, en sectores tales como acero, cemento, carne, petróleo y otros sectores importantes de los otros tres países miembros del Mercosur. Ello vale asimismo para el sector bancario,

¹¹ BNDES = Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

como en el caso del brasileño Itaú, que compró un banco argentino (Banco del Buen Ayre) y opera activamente en el mercado interno argentino.

- 5) Hay numerosos bancos e instituciones financieras que se establecen en Brasil. Estas instituciones operan también activamente en el sector del comercio exterior brasileño.

Uruguay

Siendo un pequeño país, tanto en superficie como en población, comparado con vecinos como Brasil y Argentina, y habiéndose visto también afectado por dificultades políticas, económicas y financieras, es mérito de Uruguay el haber resuelto estos problemas sin las consecuencias traumáticas sufridas por la Argentina.

El sistema financiero ocupó siempre un lugar relevante dentro de la vida económica uruguaya, y los sucesivos gobiernos que dirigieron el país actuaron siempre de forma muy prudente al anunciar sus programas para el sector financiero. Las señales enviadas – siempre claras – transmitían confianza y seriedad, factores fundamentales en materia de servicios financieros.

Algunas de las siguientes características confirman lo que antecede:

- 1) Desde 1974 no hay restricciones a la entrada y salida de capitales.
- 2) El mantenimiento del secreto bancario es sagrado.
- 3) Impuesto a la renta: si una empresa que opera en comercio exterior tiene su domicilio en Uruguay, pero comercia con otros países (excepto Uruguay), no paga impuesto a la renta. Esta regla permite el funcionamiento de compañías de inversión financiera. Esta forma jurídica, muy utilizada por las compañías extranjeras hasta la fecha, dejará de tener vigencia legal a partir de 2010.
- 4) Zonas locales de libre comercio: éste ha sido un instrumento muy importante de comercio exterior utilizado por Uruguay; la posibilidad de importar bienes del extranjero, añadirles valor y reexportar el producto con costos muy inferiores a los resultantes si se operase en el territorio nacional, o la oportunidad de almacenar mercancías que pueden constituir una garantía a favor de una institución financiera, obteniendo así financiación, son algunas de las ventajas que brindan estas zonas locales de libre comercio, lo que las convierte en plataformas comerciales muy competitivas.

Visto lo que antecede, consideramos que el sistema financiero uruguayo tiene bases sólidas y goza de flujos considerables de capital, procedentes especialmente de Argentina y Brasil. Dicho lo cual, es importante señalar que, en materia de comercio exterior, los bancos uruguayos tienden a apoyar a las grandes empresas, especialmente compañías multinacionales que operan en Argentina y Brasil, pero tienen oficinas operativas en Uruguay. Estas empresas tienen por su parte acceso a facilidades de crédito a través de otros bancos o fondos en el extranjero. Todo ello hace de la plaza financiera uruguaya un mercado bastante competitivo.

En este caso también, las PYMES exportadoras se ven perjudicadas por sus propios balances y estados financieros, que dificultan el acceso a los servicios bancarios.

Paraguay

Paraguay ha sido tradicionalmente un país agropecuario y productor de productos madereros; la superficie forestal del país es muestra de la importancia que asigna a este campo. En materia agrícola, la soja se ha convertido en los últimos años en un componente importante de sus exportaciones.

Paraguay sufrió dos crisis – en 1995 y en 1998 – que tuvieron fuertes efectos sobre su economía, debido al derrumbe de los depósitos y la tardanza en el reembolso de la deuda. El Banco Central debió intervenir activamente en el caso de diversos bancos, casas de cambios, cooperativas de crédito, etc., y no pocas de estas instituciones se vieron obligadas a cesar totalmente sus actividades. Las consecuencias de ambas crisis se hicieron sentir durante los años siguientes. No obstante, poco a poco, el sistema financiero se reforzó gracias a la participación de bancos extranjeros y la actividad de control ejercida por el Banco Central.

Ahora bien, la crisis que sacudió a la Argentina en 2002 tuvo también repercusiones sobre el sistema financiero paraguayo. La economía se deterioró, la inflación aumentó, el guaraní (la moneda paraguaya) fue devaluado y el desequilibrio fiscal se agudizó. Todos estos factores desencadenaron un retiro masivo de los depósitos por el público, suscitaron una fuga de capitales a otros países y causaron la caída de una de las más importantes instituciones financieras del país, el Banco Alemán.

El gobierno recurrió al FMI, solicitando un préstamo stand-by de 200.000.000 de dólares. El préstamo fue otorgado a condición que se promulgase una ley (Ley N° 2334); ésta fue efectivamente promulgada en diciembre de 2003, y trata dos cuestiones principales: la garantía de los depósitos y la reglamentación de los agentes financieros. Esta ley proporcionó al Banco Central de Paraguay la base jurídica necesaria para ejercer un control más firme sobre las instituciones financieras del país, lo que a su vez contribuyó a restablecer la solidez del sistema financiero. Actualmente el sistema está normalizado.

Cabe mencionar que también en Paraguay las compañías exportadores multinacionales tienen acceso a facilidades de crédito exteriores.

6.3 Otros asuntos relacionados con los sistemas financieros del Mercosur

En marzo de 2008, la situación de la inversión extranjera es tal como se describió en el informe general de actualización de fase 1 de la EIS. Los regímenes de inversión extranjera fueron considerablemente liberalizados en los últimos 15 años, en todos los países miembros del Mercosur; actualmente se consideran conducentes a atraer una amplia inversión extranjera. Persisten no obstante trabas importantes, por ejemplo en Brasil, donde se aplican restricciones a la inversión extranjera en diversos ámbitos, como la minería y la explotación de recursos minerales y el refinado o transporte de hidrocarburos, que siguen siendo monopolio del Estado. La presencia de personas o entidades extranjeras está asimismo restringida en el sector de los servicios financieros, donde el establecimiento de nuevas instituciones financieras está sometido a una aprobación caso por caso.

En Argentina, en el marco de una economía en crecimiento sostenido, la interferencia política menoscabó en cierta medida la inversión extranjera en 2007.

Otros asuntos importantes relacionados con los servicios financieros son:

- falta de financiación para el desarrollo de proyectos;
- falta de banca privada debida a diversas causas;
- ineficiencia burocrática vinculada al papel central de las instituciones bancarias públicas en los acuerdos;
- insuficiencia de gestión y de capacitación en materia de gestión.

Para responder a estos problemas, la experiencia de la UE en materia de cooperación entre regiones, provincias o municipalidades puede redundar en enseñanzas útiles para el Mercosur.

6.4 Estado de avance de la liberalización de los servicios financieros

Las negociaciones UE-Mercosur apuntan a compromisos adicionales de liberalización del comercio de servicios, superando los contraídos a través de la OMC en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). El cuadro 18 presenta los compromisos relacionados con el GATS contraídos por Argentina, Paraguay y Uruguay, tal como se resumen en los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC (TPR).

Cuadro 18: Resumen de compromisos específicos relacionados con el GATS

Modos de suministro:	Acceso al mercado				Trato nacional			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Suministro transfronterizo	1				1			
Consumo en el extranjero		2				2		
Presencia comercial			3				3	
Presencia de personas físicas				4				4
Compromisos (■ total; ▣ parcial; □ no hay; - no aparece en el esquema)								
Argentina								
A. Todos los servicios de seguros y servicios conexos				□				□
(a) Servicios de seguros de vida	□	□	▣	□	□	□	■	□
(b) Servicios de seguros no-vida	□	□	▣	□	□	□	■	□
Servicios de seguros de transporte marítimo	■	■	▣	□	■	■	■	□
(c) Reaseguros y retrocesión	■	■	▣	□	■	■	■	□
B. Bancos y otros servicios financieros				□				□
(a) Aceptación de depósitos y otros fondos reembolsables del público	□	■	■	□	□	■	■	□
(b) Préstamos de todo tipo por instituciones financieras; financiación de transacciones comerciales	□	■	■	□	□	■	■	□
(c) Servicios financieros de leasing	□	■	■	□	□	■	■	□
(d) Todos los servicios de pago y transmisión de dinero	□	■	■	□	□	■	■	□
(e) Garantías y compromisos	□	■	■	□	□	■	■	□
(f) Comercio por cuenta propia o por cuenta de clientes, en un mercado bursátil, extrabursátil u otros, lo siguiente: instrumentos de mercado monetario; divisas extranjeras; productos derivados, instrumentos de tipos de cambio y de tasas de interés; valores transferibles; otros.	□	■	■	□	□	■	■	□
(g) Participación en asuntos relacionados con todo tipo de valores y prestación de servicios relacionados con dichos asuntos	□	■	■	□	□	■	■	□
(h) Intermediación monetaria	□	■	■	□	□	■	■	□

Modos de suministro:	Acceso al mercado				Trato nacional			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Suministro transfronterizo	1				1			
Consumo en el extranjero		2				2		
Presencia comercial			3				3	
Presencia de personas físicas				4				4
(i) Gestión de activos	■	■	■	□	□	■	■	□
(j) Servicios de liquidación de pagos y compensación para activos financieros	■	■	■	□	□	■	■	□
(k) Servicios financieros de asesoría y otros servicios financieros auxiliares	□	■	■	□	□	■	■	□
(l) Suministro y transmisión de información financiera	□	■	■	□	□	■	■	□
Nuevos servicios financieros	□	□	□	□	□	□	□	□
Paraguay								
A. Seguros								
(Excluyendo reaseguros y retrocesión)	□	□	■	■	□	□	■	■
Reaseguros y retrocesión	■	■	■	■	■	■	■	■
B. Operaciones bancarias								
Aceptación de depósitos y otros fondos reembolsables del público	□	□	■	■	□	□	■	■
Todo tipo de préstamos, incluyendo crédito al consumidor, crédito hipotecario, etc.	□	□	■	■	□	□	■	■
Otros servicios auxiliares a la intermediación financiera	■	■	■	■	■	■	■	■
Uruguay								
A. Servicios de seguros y servicios conexos								
a. Seguros directos								
Seguros de vida y seguros personales	-	-	-	-	-	-	-	-
Seguros de vehículos automotores	□	□	■	□	■	■	■	□
Seguros de transporte	□	□	■	□	■	■	■	□
Seguros de flete	□	□	■	□	■	■	■	□
b. Reaseguros y retrocesión	-	-	-	-	-	-	-	-
c. Intermediación de seguros	-	-	-	-	-	-	-	-
d. Servicios auxiliares de seguros								
Servicios de consultoría de seguros y jubilación	■	■	■	□	■	■	■	□
Servicios actuariales	■	■	■	□	■	■	■	□
B. Servicios bancarios								
a. Aceptación de depósitos y otros fondos reembolsables del público	■	■	■	□	■	■	■	□
b. Préstamos de todo tipo								
Préstamos personales a plazos	■	■	■	□	■	■	■	□
c. Leasing financiero con opción de compra	■	■	■	□	■	■	■	□
d. Todos los servicios de pago y transferencia monetaria								
Servicios de tarjetas de crédito	■	■	■	□	■	■	■	□
e. Garantías y compromisos	-	-	-	-	-	-	-	-
C. Valores	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Exámenes de las Políticas Comerciales, OMC, 2005, 2006, 2007

En el Examen de la Política Comercial de Brasil 2004 (OMC, 2004) se suministra información acerca de los compromisos GATS de dicho país. La mayoría de los compromisos corresponden al modo 3 (presencia comercial), y no hay ninguno correspondiente al modo 1 (suministro transfronterizo). Se han programado limitaciones horizontales de acceso al mercado con respecto a la presencia comercial (modo 3), el movimiento de las personas físicas (modo 4), inversiones y

subvenciones. Para el modo 4, el acceso al mercado se garantiza sólo a personal especializado con contratos temporarios, y se aplican condiciones especiales a la designación de gerentes de filiales de compañías extranjeras. Brasil se ha reservado asimismo el derecho de requerir que los proveedores de servicios extranjeros estén organizados en entidades jurídicas regidas por el derecho brasileño. El establecimiento de nuevas instituciones financieras está sometido a aprobación caso por caso. La participación de capital extranjero en instituciones financieras está supeditada a condiciones de interés nacional, acuerdos internacionales y reciprocidad, en ausencia de las cuales no se autoriza el establecimiento de nuevas sucursales de instituciones financieras o un incremento en la participación extranjera. El suministro transfronterizo de servicios de seguros no está autorizado, aunque puede autorizarse la compra de seguros fuera del país cumpliendo condiciones especiales.

La legislación argentina está regida por el principio del trato nacional para el capital extranjero (OMC, 2007). Argentina ha contraído una cantidad mucho mayor de compromisos GATS que los demás países del Mercosur. El sistema financiero de Uruguay es relativamente liberal, pero incluye numerosas limitaciones en sus esquemas GATS, incluyendo límites cuantitativos para distintos tipos de servicios financieros (OMC, 2006). Los compromisos de Paraguay en términos de servicios financieros en virtud del GATS incluyen presencia comercial para bancos comerciales y de préstamo, y modos de suministro 1, 2 y 3 para servicios de consultoría financiera, intermediación de préstamos y divisas extranjeras (OMC, 2005).

Como se observó en el informe de la fase 1 de la EIS, el Mercosur ha ofrecido más sectores “nuevos” que la UE en las negociaciones entre ambos bloques, pero dado que no existe el libre suministro de servicios entre los países miembros del Mercosur, esta oferta es menos atractiva que lo que hubiese podido ser en otra situación. Peña (2005), resumiendo las propuestas en el área de servicios, declara que el valor de la oferta del Mercosur se concentra en el valor de la contribución brasileña, especialmente en telecomunicaciones y servicios financieros. Las ofertas de cada país en materia de servicios financieros se reseñan en el cuadro 19.

Cuadro 19: Comparación de compromisos específicos y ofertas de liberalización de servicios financieros

Argentina			Brasil			Paraguay			Uruguay			UE		M/UE
UR	Doha	M/UE	UR	Doha	M/UE	UR	Doha	M/UE	UR	Doha	M/UE	UR	Doha	
20	20	21	11	11*	35	5	5	10	3*	3*	26	22	22	22
			*		*						*			

UR: Ronda Uruguay, Doha: Ofertas iniciales presentadas en las negociaciones de Doha, M/UE: ofertas presentadas en el proceso bilateral

* Los países no contrajeron sus compromisos según la clasificación de W/120, lo que impide comparar compromisos de diversos países.

Fuente: Peña, 2005

6.5 Temas a tratar en el estudio de la fase 2

La EIS general preliminar emprendida en el estudio de la fase 1 llegó a la conclusión de que la liberalización de los servicios financieros brinda un potencial de beneficios económicos importantes tanto para los países del Mercosur como para la UE, pero que debe asociarse a una reglamentación y supervisión reforzadas para poder realizar

dichos beneficios, así como para evitar potenciales escollos. Por ende, tanto la UE como los países del Mercosur deberían adoptar un enfoque prudente y paulatino, en el cual los beneficios podrían realizarse de forma progresiva con un programa gradual de liberalización selectiva.

El estudio de la fase 2 investigará de forma profundizada los aspectos siguientes de la liberalización de los sectores de servicios bancarios, de seguros y otros servicios financieros:

- influencia de la liberalización sobre la estabilidad del sistema financiero tanto en la UE como en el Mercosur;
- costos y beneficios potenciales para las industrias del Mercosur, en particular las exportadoras;
- riesgos y beneficios potenciales para las PYMES en el Mercosur;
- efectos de las diferencias de estructuras económicas y financieras entre los países;
- necesidades de regulación, supervisión y desarrollo de capacidades gerenciales.

El estudio de la fase 1 no identificó ningún impacto medioambiental significativo de la liberalización de los servicios financieros, ni ningún impacto social distinto de aquellos directamente vinculados con los impactos económicos. Estos aspectos serán profundizados durante la fase 2.

Partiendo de este análisis, el estudio brindará más información sobre las posibles bases de un programa gradual de liberalización selectiva, con miras a desarrollar al máximo los beneficios potenciales y reducir al mínimo los riesgos correspondientes.