

NEGOCIACIONES DEL COMERCIO DE SERVICIOS: PAISES DEL MERCOSUR Y NAFTA

Julio Berlinski

Instituto y Universidad Torcuato Di Tella

berlin@utdt.edu

Red MERCOSUR

Octubre, 2003

INDICE

I. INTRODUCCION

II. CONDICIONES INICIALES PARA LAS NEGOCIACIONES DE LOS PAISES DEL MERCOSUR Y NAFTA

- 1. El marco del Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS)**
- 2. Los compromisos en el GATS de los países del MERCOSUR y NAFTA en 1994**
- 3. Señales de liberalización de los compromisos del GATS en 1994 y el efecto de los Protocolos de Telecomunicaciones y Servicios Financieros (países del MERCOSUR y NAFTA)**

III. ALGUNOS TEMAS RELEVANTES

- 1. Los agregados**
- 2. Temas sectoriales seleccionados**
 - a. Telecomunicaciones**
 - b. Seguros**
 - c. Transporte Maritimo**
 - d. El “Reference Paper” y el “Understanding” como guías de los compromisos en Telecomunicaciones y Servicios Financieros**
 - e. Acuerdos de Integración Regional**
- 3. Perspectivas del comercio**
- 4. Temas de negociación**

I. INTRODUCCION

El comercio internacional de servicios se transformó hoy en uno de los temas nuevos y relevantes.

Se ha enfatizado, despues de considerar a los servicios como no comerciables, que se les aplica el pricipio de la ventaja comparativa.

La contribución potencial a la economía de servicios eficientes.

Alta ponderación de los servicios entre los sectores líderes del crecimiento.

Las regulaciones domésticas como un complemento necesario para ofrecer nuevas oportunidades de comercio e inversión.

Las restricciones al comercio de servicios corresponden a compromisos internacionales y a las restricciones domésticas asimétricas.

El problema del tratamiento empirico del comercio de servicios es la falta de información sobre precios y cantidades. La información disponible (subsidios o regulaciones) no revela el grado de protección.

II. CONDICIONES INICIALES PARA LAS NEGOCIACIONES DE LOS PAISES DEL MERCOSUR Y NAFTA

1. El marco del Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS)

Principales características del GATS :

- i) Reglas, principios y acuerdos generales;
- ii) Compromisos específicos sobre “Market Access” y “National Treatment”:
- iii) Compromiso de negociaciones periódicas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios;
- iv) Accesorios que consideran particularidades de los sectores.

El GATS incluye cuatro “Modes of supply” entre miembros:

- i) Del territorio de uno al territorio de otro (“Cross Border Supply”);
- ii) En el territorio de uno al consumidor de otro (“Consumption Abroad”);
- iii) Presencia comercial de un proveedor en el territorio de otro miembro (“Commercial Presence”);
- iv) Presencia física de personas de un miembro en el territorio de otro (“Presence of Natural Persons”).

Las mediciones del comercio de servicios en el balance de pagos usan el criterio de residencia, por ello la importancia de los servicios según se definen en GATS esta subestimada. Especialmente en lo que concierne a los servicios de factores, donde el modo “Commercial Presence” principalmente relacionado con la “FDI”, resulta en transacciones entre residentes.

El comercio de servicios no esta restringido mayormente por aranceles, esto hace que la liberalización de los servicios sea difícil. La complejidad de identificar y cuantificar el comercio de servicios requiere la introducción de reglas. Las cláusulas de “National Treatment” y de “Most Favored Nation (MFN)” ha ayudado en la identificación de restricciones y relaciones recíprocas. La única forma de alejarse de “MFN” es el Anexo de excepciones al tratamiento “MFN” (excepciones al Artículo II).

GATS introduce el concepto de “Market Access”, que junto al de “National Treatment”, son compromisos específicos aplicados sólo a la lista positiva de los miembros y sujeto a las calificaciones y condiciones indicadas. “Market Access” se refiere a la no discriminación de oferentes entrando al mercado (domésticos o extranjeros). “National Treatment” se refiere a la no discriminación entre oferentes domésticos y extranjeros.

2. Los compromisos en el GATS de los países del MERCOSUR y NAFTA en 1994

Table 1. MERCOSUR countries: Market Access negotiations in GATS. Commitments by country, 1994.

	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay	Average Latin America
1) Number of commitments negotiated	208	156	36	96	119
2) N° of commitments negotiated without restrictions	136	19	18	67	49.1
3) Number of commitments negotiated / Total list of GATS (620), (%)	33.5	25.2	5.8	15.5	19.2
4) Number of commitments negotiated without restrictions / Number of commitments negotiated ((2) / (1) * 100)	65.4	12.2	50.0	69.8	41.3

Source: Own elaboration based on data provided by Hoekman; some results appear in his 1995 paper.

**Table 2. NAFTA countries: Market Access negotiations in GATS.
Commitments by country, 1994.**

	Canada	Mexico	USA	Average OECD
1) Number of commitments negotiated	352	252	384	330.4
2) N° of commitments negotiated without restrictions	186	79	221	188.9
3) Number of commitments negotiated / Total list of GATS (620), (%)	56.8	40.6	61.9	53.3
4) Number of commitments negotiated without restrictions / Number of commitments negotiated ((2) / (1) * 100)	52.8	31.3	57.6	57.2

Source: Own elaboration based on data provided by Hoekman; some results appear in his 1995 paper.

**Table 3. MERCOSUR countries: GATS Market Access commitments.
Averages negotiated by sector, 1994.**

Type of Service	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay	Average Latin America
1. Business Services	34.8	23.9	-	32.6	21.1
2. Communication Services	37.5	4.2	-	4.2	16.9
3. Construction and related Engineering Services	80.0	100.0	-	-	26.3
4. Distribution Services	60.0	60.0	-	-	10.0
5. Educational Services	-	-	-	-	3.8
6. Environmental Services	-	-	-	-	1.6
7. Financial Services	94.1	76.5	35.3	17.6	44.5
8. Health Related and Social Services (Other than those listed under 1.A)	-	-	-	-	7.8
9. Tourism and Travel Related Services	100.0	25.0	75.0	75.0	67.2
10. Recreational, Cultural and Sporting Services (other than Audiovisual Services)	-	-	-	20.0	8.8
11. Transport Services	-	14.3	-	2.9	8.4
12. Other Services not included Elsewhere	-	-	-	-	-
Mean	33.5	25.2	5.8	15.5	18.0

Source: Own elaboration based on data provided by Hoekman, some of them published in his 1995 paper.

**Table 4. NAFTA countries: GATS Market Access Negotiations.
Averages negotiated by sector and country, 1994**

Type of Service	Canada	Mexico	USA	Average OECD
1. Business Services	73.9	50.0	73.9	68.1
2. Communication Services	33.3	16.7	58.3	36.6
3. Construction and related Engineering Services	100.0	80.0	100.0	82.2
4. Distribution Services	100.0	40.0	80.0	65.6
5. Educational Services	-	80.0	40.0	44.4
6. Environmental Services	100.0	-	100.0	70.8
7. Financial Services	94.1	94.1	94.1	88.9
8. Health Related and Social Services (Other than those listed under 1.A)	-	50.0	25.0	15.3
9. Tourism and Travel Related Services	50.0	75.0	100.0	72.2
10. Recreational, Cultural and Sporting Services (other than Audiovisual Services)	-	-	80.0	37.8
11. Transport Services	40.0	11.4	22.9	27.0
12. Other Services not included Elsewhere	-	1.0	-	0.1
Mean	56.8	40.6	61.9	50.8

Source: Own elaboration based on data provided by Hoekman, some of them published in his 1995 paper.

3. Señales de liberalización de los compromisos del GATS en 1994 y el efecto de los Protocolos de Telecomunicaciones y Servicios Financieros (países del MERCOSUR y NAFTA)

Los índices de cobertura relativa proveen un indicador de apertura de los compromisos negociados (items 7 y 8 de los cuadros siguientes). El método utilizado consistió en asignar valor a cada compromiso considerando tres categorías:

- i) "None": el país no tiene ningún compromiso que viola "Market access" para un cierto "Mode of supply", asignando a ellos un valor de "uno";
- ii) "Unbound": el país no ha negociado compromisos para cierto "Mode of supply", se asignó un valor de "cero";
- iii) "Other": un país introduce alguna restricción en cierto "Mode of supply", en la medición se computó un valor de "0.5".

Table 5a. MERCOSUR countries: Commitments by mode of supply. Market Access in the Uruguay Round and the adjustment due to the Protocols of Telecommunications and Financial Services

Market Access (MA)	Argentina					Brazil				
	CBS	CA	CP	PNP	Total	CBS	CA	CP	PNP	Total
- GATS 1994										
(1) Total Possible items	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620
(2) Negotiated commitments	52	52	52	52	208	39	39	39	39	156
(3) "No Restriction" commitments	39	49	48	0	136	2	0	17	0	19
(4) = (2) / (1) x 100	33.5	33.5	33.5	33.5	33.5	25.2	25.2	25.2	25.2	25.2
(5) = (3) / (2) x 100	75.0	94.2	92.3	0.0	65.4	5.1	0.0	43.6	0.0	12.2
(6) = (3) / (1) x 100	25.2	31.6	31.0	0.0	21.9	1.3	0.0	11.0	0.0	3.1
(7) Average sectoral coverage (%)	25.2	31.6	31.9	16.8	26.4	2.3	0.3	14.8	12.6	7.5
(8) = (7) / (4) x 100	75.0	94.2	95.2	50.0	78.6	9.0	1.3	59.0	50.0	29.8
- GATS 1994 and protocols										
(1) Total Possible items	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620
(2) Negotiated commitments	58	58	58	58	232	56	56	56	56	224
(3) "No Restriction" commitments	41	55	48	0	144	9	15	26	0	50
(4) = (2) / (1) x 100	37.4	37.4	37.4	37.4	37.4	36.1	36.1	36.1	36.1	36.1
(5) = (3) / (2) x 100	70.7	94.8	82.8	0.0	62.1	16.1	26.8	46.4	0.0	22.3
(6) = (3) / (1) x 100	26.5	35.5	31.0	0.0	23.2	5.8	9.7	16.8	0.0	8.1
(7) Average sectoral coverage (%)	27.7	35.5	33.9	18.7	29.0	9.2	10.0	28.4	18.1	16.4
(8) = (7) / (4) x 100	74.1	94.8	90.5	50.0	77.4	25.4	27.7	78.6	50.0	45.4

Source: Own estimates of the effects of the protocols of Telecommunications and Financial Services added to the data provided by Hoekman (1995) for the outcome of the Uruguay Round. CBS: Cross border supply; CA: Consumption abroad; CP: Commercial presence; PNP: Presence of natural persons.

Table 5b. MERCOSUR countries: Commitments by mode of supply. Market Access in the Uruguay Round and the adjustment due to the Protocols of Telecommunications and Financial Services

Market Access (MA)	Paraguay					Uruguay				
	CBS	CA	CP	PNP	Total	CBS	CA	CP	PNP	Total
- GATS 1994										
(1) Total Possible items	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620
(2) Negotiated commitments	9	9	9	9	36	24	24	24	24	96
(3) "No Restriction" commitments	5	5	8	0	18	23	24	20	0	67
(4) = (2) / (1) x 100	5.8	5.8	5.8	5.8	5.8	15.5	15.5	15.5	15.5	15.5
(5) = (3) / (2) x 100	55.6	55.6	88.9	0.0	50.0	95.8	100	83.3	0.0	69.8
(6) = (3) / (1) x 100	3.2	3.2	5.2	0.0	2.9	14.8	15.5	12.9	0.0	10.8
(7) Average sectoral coverage (%)	3.2	3.2	5.5	2.9	3.7	15.2	15.5	14.2	7.7	13.1
(8) = (7) / (4) x 100	55.6	55.6	94.4	50.0	63.9	97.9	100	91.7	50.0	84.9
- GATS 1994 and protocols										
(1) Total Possible items	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620
(2) Negotiated commitments	9	9	9	9	36	27	27	27	27	108
(3) "No Restriction" commitments	5	5	8	0	18	25	26	21	0	72
(4) = (2) / (1) x 100	5.8	5.8	5.8	5.8	5.8	17.4	17.4	17.4	17.4	17.4
(5) = (3) / (2) x 100	55.6	55.6	88.9	0.0	50.0	92.6	96.3	77.8	0.0	66.7
(6) = (3) / (1) x 100	3.2	3.2	5.2	0.0	2.9	16.1	16.8	13.5	0.0	11.6
(7) Average sectoral coverage (%)	3.2	3.2	5.5	2.9	3.7	16.5	16.8	15.5	8.7	14.4
(8) = (7) / (4) x 100	55.6	55.6	94.4	50.0	63.9	94.4	96.3	88.9	50.0	82.4

Source: Own estimates of the effects of the protocols of Telecommunications and Financial Services added to the data provided by Hoekman (1995) for the outcome of the Uruguay Round.. CBS: Cross border supply; CA: Consumption abroad; CP: Commercial presence; PNP: Presence of natural persons.

Table 6. NAFTA countries GATS Commitments by mode of supply. Market Access in the Uruguay Round and after the adjustment due to protocols of Telecommunications and Financial Services.

Market Access (MA)	Canada					Mexico					USA				
	GATS 1994	CBS	CA	CP	PNP	Total	CBS	CA	CP	PNP	Total	CBS	CA	CP	PNP
(1) Total Possible items	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620
(2) Negotiated commitments	88	88	88	88	352	63	63	63	63	252	96	96	96	96	384
(3) "No Restriction" commitments	59	70	57	0	186	32	47	0	0	79	77	82	62	0	221
(4) = (2) / (1) x 100	56.8	56.8	56.8	56.8	56.8	40.6	40.6	40.6	40.6	40.6	61.9	61.9	61.9	61.9	61.9
(5) = (3) / (2) x 100	67.0	79.5	64.8	0.0	52.8	50.8	74.6	0.0	0.0	31.3	80.2	85.4	64.6	0.0	57.6
(6) = (3) / (1) x 100	38.1	45.2	36.8	0.0	30.0	20.6	30.3	0.0	0.0	12.7	49.7	52.9	40.0	0.0	35.6
(7) Average sectoral coverage (%)	47.4	50.6	46.8	28.4	43.3	21.3	30.3	19.0	15.2	21.5	55.8	57.4	51.0	31.0	48.8
(8) = (7) / (4) x 100	83.5	89.2	82.4	50.0	76.3	52.4	74.6	46.8	37.3	52.8	90.1	92.7	82.3	50.0	78.8
- GATS 1994 and protocols	CBS	CA	CP	PNP	Total	CBS	CA	CP	PNP	Total	CBS	CA	CP	PNP	Total
(1) Total Possible items	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620	155	155	155	155	620
(2) Negotiated commitments	96	96	96	96	384	69	69	69	69	276	104	104	104	104	416
(3) "No Restriction" commitments	59	78	57	0	194	32	52	0	0	84	84	89	62	0	235
(4) = (2) / (1) x 100	61.9	61.9	61.9	61.9	61.9	44.5	44.5	44.5	44.5	44.5	67.1	67.1	67.1	67.1	67.1
(5) = (3) / (2) x 100	61.5	81.3	59.4	0.0	50.5	46.4	75.4	0.0	0.0	30.4	80.8	85.6	59.6	0.0	56.5
(6) = (3) / (1) x 100	38.1	50.3	36.8	0.0	31.3	20.6	33.5	0.0	0.0	13.5	54.2	57.4	40.0	0.0	37.9
(7) Average sectoral coverage (%)	50.0	55.8	49.4	31.0	46.5	22.9	33.5	21.0	16.8	23.5	60.3	61.9	53.5	33.2	52.3
(8) = (7) / (4) x 100	80.7	90.1	79.7	50.0	75.1	51.4	75.4	47.1	37.7	52.9	89.9	92.3	79.8	49.5	77.9

Source: Own estimates of the effects of the protocols of Telecommunications and Financial Services added to the data provided by Hoekman (1995) for the outcome of the Uruguay Round. CBS: Cross border supply; CA: Consumption abroad; CP: Commercial presence; PNP: Presence of natural persons.

III. ALGUNOS TEMAS RELEVANTES

1. Los agregados

GATS tuvo tres tipos de resultados: realizar compromisos al nivel del “statu quo”, comprometiendo por debajo del “statu quo”, y prometiendo liberalización futura. Un gran número de países fueron del tipo “statu quo”. Muchos países se comprometieron por debajo del “statu quo”, pues no quisieron entrar al proceso de desregulación en una etapa temprana debido a los costos de transacción relacionados con la reversión de políticas, o por ser parte de una asociación de comercio reteniendo el poder de negociación.

Aparte de evaluar el grado de apertura de los compromisos de liberalización del GATS, se identificó una asimetría entre Modes of supply de ciertos países del MERCOSUR, con señales de liberalización más altas en “Commercial Presence (CP)” respecto de “Cross Border Supply (CBS)”. La confirmación de estas señales requieren análisis comparativo de las regulaciones domésticas. La dispersión de compromisos entre los países involucrados requeriría también negociaciones regionales hacia una convergencia de las posiciones nacionales.

Los países del NAFTA mostraron mayores compromisos en las negociaciones. El efecto adicional de los Protocolos de Telecomunicaciones y Servicios Financieros fue pequeño en términos absolutos y relativos, con mayores participaciones de items “sin restricciones” en EEUU y Canadá comparado con Mexico.

2. Temas sectoriales seleccionados

a. Telecomunicaciones

El número de compromisos negociados por Argentina y Brasil fue importante sin sesgo a favor de “Commercial Presence”, y el número de compromisos “sin restricción” fue también importante. Los signos de liberalización en los países del NAFTA fueron importantes para Canadá y EEUU, con Mexico mostrando menores compromisos que Argentina y Brasil.

b. Seguros

El análisis detallado de las negociaciones muestra una mayor actitud protectora de Brasil comparado con Argentina. El mayor compromiso relativo respecto de “CP” comparado con “CBS” fue claro para todos los países del MERCOSUR, con la mayor brecha encontrada en los casos de Brasil y Paraguay.

En los países del NAFTA, Canadá y EEUU mostraron la mayor cobertura de concesiones correspondientes a “Consumption Abroad”, Mexico mostró mayores compromisos para “Commercial Presence” respecto de “Cross Border Supply”. En EEUU, las especificaciones detalladas de las regulaciones de los Estados son una importante fuente de heterogeneidad en las restricciones.

c. Transporte Marítimo

La implicancia de las estimaciones econométricas del costo de los servicios de Transporte Marítimos para Argentina mostraron dos importantes áreas de política. La primera sobre la reducción potencial del costo de importación relacionado con la distancia, composición de las importaciones y el uso de containers, dada la menor incidencia de los aranceles. La segunda es el efecto de los incrementos de costos asociados a la reserva de cargas, servicios en los puertos y manejo de cargas, los que deberían ser temas de las negociaciones multilaterales dentro de la OMC.

d. El “Reference Paper” y el “Understanding” como guías de los compromisos en Telecomunicaciones y Servicios Financieros

El “Reference paper” y el “Understanding” parecen constituir la guía básica de las negociaciones en la OMC y en acuerdos bilaterales específicos. El primero se refiere a distintas disciplinas orientadas a la no discriminación referida al acceso a las redes públicas, asegurando servicio universal, y respecto a la independencia de los reguladores. El “Understanding on Commitments in Financial Services” establece las medidas que un miembro no puede adoptar (mantener), o sobre la ampliación de las obligaciones de los miembros comprometiendo algún sector. Pero por otro lado, en el caso de Seguros, por ejemplo, se excluye la contratación directa.

e. Acuerdos de Integración Regional

El Artículo V del GATS es similar al Artículo XXIV de GATT respecto de bienes. El Artículo V estipula tres requerimientos para beneficiarse de la excepción al Artículo II (principio “MFN”): que los acuerdos preferenciales cubran sustancialmente todo el comercio, que toda discriminación sea removida, y que el nivel general de las barreras al comercio no se incremente. Mientras que la liberalización de servicios en el nivel multilateral ha sido modesto, en el nivel regional se ha incrementado rápidamente, como se ejemplifica por MERCOSUR (todavía no aprobado), NAFTA, la UE y otros acuerdos preferenciales como APEC (Asia Pacific Economic Cooperation).

En muchos de los acuerdos se siguieron dos enfoques: MERCOSUR y UE siguen las reglas del GATS, y el del NAFTA. GATS establece la liberalización gradual de los mercados de servicios en rondas sucesivas de compromisos negociados con una lista positiva. En el acuerdo NAFTA, el comercio de servicios en los modos “Cross Border” o “Commercial Presence” son liberalizadas de toda restricción, a menos que se especifiquen en una lista negativa. En APEC (formada por 5 asociaciones sub-regionales), sólo ASEAN (Association of South East Asian Nations) sigue las reglas del GATS, las otras optaron por la alternativa de la lista negativa.

3. Perspectivas del comercio

Respecto de las pautas futuras de comercio del MERCOSUR, en el pasado el comercio intra-industrial fue importante debido al desmantelamiento de las barreras regionales posibilitando el acceso a los mercados. En el futuro el mayor comercio intra-industrial estaría asociado a la remoción de las restricciones no arancelarias, permitiendo que Argentina y Brasil se transformen en la principal fuente de exportaciones industriales en el área regional. Respecto de los países del NAFTA, el contenido factorial del comercio entre ellos y MERCOSUR revela que el ajuste de comercio estaría sesgado hacia pautas inter-industriales.

Los servicios incorporados en el comercio inter-industrial de bienes generarán flujos asimétricos de servicios, con mayor contenido de servicios en importaciones basadas en tecnología y trabajo calificado comparado con exportaciones basadas en recursos naturales. Esto puede resultar en un contenido neto de importaciones de servicios, lo que puede cambiar con la fragmentación del comercio, reemplazando a través de “Commercial Presence” servicios de mayor precio de los países exportadores. También, la reducción de limitaciones en esos países exportadores sobre las restricciones a “Presence of Natural Persons”, reduciría los precios de factores.

4. Temas de negociación

Las negociaciones implicarán especialmente para los países dentro de MERCOSUR un itinerario relacionado con el perfeccionamiento de los acuerdos, lo que tendrá efectos en futuras inversiones y en el comercio internacional de manufacturas.

Las negociaciones importantes son:

Tipo del acuerdo y los métodos de negociación.

Cobertura de los compromisos respecto de su asimetría presente y la diferente organización constitucional de los países involucrados.

Excepciones al principio “MFN” y el tratamiento a los compromisos pre-existentes.

Las restricciones impuestas por las regulaciones domésticas y la posibilidad de cooperación regulatoria.

Características de los servicios considerando su uso específico o generalizado.

Intensidad de compromisos para diferentes “Modes of supply”.

Interacción entre bienes y servicios.

Tamaño de las firmas proveedoras de servicios y poder de mercado.

El camino futuro esta relacionado con:

La necesidad de realizar estudios respecto del efecto en la competitividad del comercio de bienes por la liberalización y desregulación del comercio de servicios.

La importancia de identificar servicios específicos antes que usar reglas generales que pudieran ser más deseables desde el punto de vista de la simplicidad.

La provisión de información detallada con el objeto de identificar regulaciones domésticas particulares, lo cual sería importante en el proceso de negociación.