

Mário Marconini



**Acordos Regionais
e o Comércio de Serviços**

Normativa Internacional e Interesse Brasileiro

São Paulo



2003

Copyright © 2003

Coordenadora: Yone Silva Pontes

Diagramação: Nilza Ohe e Sirleide Holanda Silva

Ilustração de capa: Tami Akabane Arita

Revisão: J. Franzin

Impressão e acabamento: Graphic Express



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Marconini, Mário

OMC, acordos regionais e o comércio de serviços :
normativa internacional e interesse brasileiro /
Mário Marconini. -- São Paulo : Aduaneiras, 2003.

Bibliografia.

ISBN 85-7129-371-6

1. Acordos comerciais 2. Comércio exterior -
Regulamentação 3. Organização Mundial do Comércio
4. Relações econômicas internacionais 5. Serviços
(Indústria) I. Título.

03-1321

CDD-382.4

Índices para catálogo sistemático:

1. Serviços : Mercado internacional : Comércio
internacional 382.4

2003

Proibida a reprodução total ou parcial.

Os infratores serão processados na forma da lei.

EDIÇÕES ADUANEIRAS LTDA.

SÃO PAULO-SP – 01301-000 – Rua da Consolação, 77

Tel.: 11 3120 3030 – Fax: 11 3159 5044

<http://www.aduaneiras.com.br> – e-mail: aduaneiras@aduaneiras.com.br

Sumário

| | |
|---------------------------|-----------|
| Apresentação | 15 |
|---------------------------|-----------|

Capítulo I Definição, Mercado e Tecnologia

| | |
|--------------------------------------|----|
| 1. Introdução..... | 21 |
| 2. Definição e Natureza | 21 |
| 3. Comércio e Investimento..... | 32 |
| 4. Liberalização e Concorrência..... | 37 |
| 5. Tecnologia e Reestruturação..... | 51 |

Capítulo II Serviços e a Normativa Internacional

| | |
|--|----|
| 1. Introdução..... | 57 |
| 2. Multilateralismo e seus Antecedentes | 59 |
| 2.1. Setores e Organismos Especializados | 59 |
| 2.2. Acordos Multilaterais..... | 62 |
| 3. O Multilateralismo da OMC..... | 64 |
| 3.1. Um Começo Difícil..... | 65 |
| 3.2. No Final, um Novo Começo | 67 |
| 3.3. O Gatt e o Gats..... | 69 |
| 3.4. O Gats e a OMC..... | 69 |
| 3.5. O Gats | 72 |
| 3.5.1. Estrutura Geral..... | 72 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 3.5.2. | Definição e Cobertura..... | 73 |
| 3.5.3. | Princípios de Liberalização | 76 |
| 3.5.4. | Princípios de Apoio à Liberalização..... | 79 |
| 3.5.5. | Salvaguardas e Exceções..... | 83 |
| 3.5.6. | Anexos Setoriais..... | 86 |
| 3.5.6.1. | Anexo sobre Serviços Financeiros | 86 |
| 3.5.6.2. | Anexo sobre Telecomunicações | 89 |
| 3.5.6.3. | Anexo sobre Serviços de Transporte Aéreo | 90 |
| 3.5.7. | As Listas Nacionais..... | 91 |
| 3.5.7.1. | A Lista de Compromissos Especí- ficos | 92 |
| 3.5.7.2. | A Lista de Exceções à Cláusula NMF | 98 |
| 4. | O Regionalismo Europeu | 100 |
| 4.1. | A Livre Circulação | 100 |
| 4.2. | A Liberdade de Prestação | 100 |
| 4.3. | A Liberdade de Estabelecimento | 101 |
| 4.4. | O Reconhecimento Mútuo..... | 101 |
| 4.5. | Política Comercial Comum em Serviços? | 102 |
| 5. | O Regionalismo nas Américas | 103 |
| 5.1. | Nafta | 104 |
| 5.2. | Mercosul | 106 |
| 5.3. | Outros Acordos | 110 |
| 6. | Alca: Regimes em Confluência ou Conflito? | 110 |
| 6.1. | A Gênese..... | 111 |
| 6.2. | Fundamentos em Comum | 112 |
| 6.3. | Metodologia Diferenciada | 114 |

Capítulo III

Serviços no Brasil e no Mundo

| | | |
|------|------------------------|-----|
| 1. | Introdução | 117 |
| 2. | Contas Nacionais..... | 118 |
| 2.1. | Produção Nacional..... | 118 |
| 2.2. | Produção Mundial..... | 124 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 2.3. | Emprego Nacional..... | 126 |
| 2.4. | Emprego Mundial | 128 |
| 3. | Grupos e Empresas Nacionais de Serviços | 129 |
| 3.1. | Os Maiores Grupos Privados | 129 |
| 3.2. | As Maiores Empresas | 131 |
| 3.2.1. | Perspectiva Geral | 131 |
| 3.2.2. | Perspectiva em Serviços | 137 |
| 4. | O Balanço de Pagamentos | 141 |
| 4.1. | Definição e Classificação | 141 |
| 4.2. | O Comércio de Serviços Comerciais Brasileiro | 143 |
| 4.3. | O Comércio de Serviços Comerciais Mundial..... | 148 |
| 5. | Investimento Estrangeiro Direto (IED) | 150 |
| 5.1. | Geral..... | 150 |
| 5.2. | IED em Serviços no Brasil..... | 153 |
| 6. | Investimento Direto Brasileiro no Exterior | 155 |
| 6.1. | Geral..... | 156 |
| 6.2. | Investimento Direto Brasileiro no Exterior, em Ser- viços | 157 |

Capítulo IV

Regulamentação: Tipologia de Medidas

| | | |
|--------|--|-----|
| 1. | Introdução..... | 159 |
| 2. | Tendências Regulatórias | 160 |
| 2.1. | A Concessão de Serviços Públicos | 161 |
| 2.1.1. | Quadro Legal | 162 |
| 2.1.2. | Concessão | 162 |
| 2.1.3. | Permissão | 164 |
| 2.1.4. | Energia Elétrica | 164 |
| 2.1.5. | Gás e Petróleo | 165 |
| 2.1.6. | Saneamento Básico | 166 |
| 2.1.7. | Transportes..... | 167 |
| 2.2. | O Exercício de Profissões | 168 |
| 2.2.1. | Conselho Federal <i>versus</i> Regional..... | 168 |
| 2.2.2. | Brasileiro <i>versus</i> Estrangeiro | 169 |

| | | |
|------------|---|-----|
| 2.2.3. | Tendências Legislativas | 169 |
| 2.2.4. | Revalidação de Diplomas | 170 |
| 2.2.5. | Disposições Setoriais..... | 174 |
| 2.2.5.1. | Serviços Advocáticos | 174 |
| 2.2.5.1.1. | Consultores em Direito Es- trangeiro | 174 |
| 2.2.5.2. | Serviços de Contabilidade..... | 176 |
| 2.2.5.3. | Serviços de Engenharia | 177 |
| 2.2.5.4. | Serviços de Biologia | 179 |
| 2.2.5.5. | Serviços de Psicologia..... | 180 |
| 2.2.5.6. | Serviços de Enfermagem..... | 180 |
| 2.2.5.7. | Serviços Médicos | 181 |
| 2.2.5.8. | Serviços de Odontologia | 182 |
| 2.2.5.9. | Serviços de Jornalismo..... | 182 |
| 2.3. | Valores Culturais..... | 182 |
| 2.3.1. | Serviços Audiovisuais | 183 |
| 2.3.1.1. | Definições..... | 183 |
| 2.3.1.2. | Fomento..... | 185 |
| 2.3.1.3. | Conteúdo Nacional..... | 187 |
| 2.3.2. | Serviços de TV a Cabo | 188 |
| 2.3.3. | Serviços de Publicidade | 188 |
| 2.4. | Investimento Direto Estrangeiro | 189 |
| 2.4.1. | A Constituição Federal..... | 190 |
| 2.4.1.1. | Investimento Estrangeiro e Empresas Brasileiras..... | 190 |
| 2.4.1.2. | Referências Setoriais..... | 191 |
| 2.4.2. | Serviços Postais..... | 194 |
| 2.4.3. | Serviços Financeiros | 197 |
| 2.4.3.1. | Serviços Bancários | 197 |
| 2.4.3.2. | Serviços de Seguro e Resseguro..... | 204 |
| 2.4.3.2.1. | Serviços de Seguro | 204 |
| 2.4.3.2.2. | Serviços de Resseguros | 207 |
| 2.5. | Universalização e Qualidade | 209 |
| 2.5.1. | Serviços de Telecomunicações | 210 |
| 2.5.1.1. | Serviços de Telefonia Fixa | 214 |
| 2.5.1.2. | Serviços de Telefonia Móvel Celular | 217 |

| | |
|---|-----|
| 2.6. Acesso a Cargas e Passageiros | 221 |
| 2.6.1. Serviços de Transportes Rodoviários..... | 221 |
| 2.6.2. Serviços de Transportes Marítimos | 223 |
| 2.6.3. Serviços de Transporte Aéreo | 226 |
| 2.6.3.1. Limitações à Participação Estran- geira | 229 |
| 2.6.3.2. Acordos de Serviços Aéreos..... | 231 |

Capítulo V

Compromissos Assumidos

| | |
|--|-----|
| 1. Introdução..... | 233 |
| 2. A Lista de Compromissos Específicos do Brasil na Rodada Uruguai..... | 234 |
| 2.1. Compromissos Horizontais | 234 |
| 2.2. Compromissos Setoriais..... | 237 |
| 2.2.1. Serviços Prestados às Empresas | 239 |
| 2.2.1.1. Serviços Profissionais | 239 |
| 2.2.1.1.1. Serviços de Contabilidade, Auditoria e Escrituração .. | 239 |
| 2.2.1.1.2. Serviços de Arquitetura | 241 |
| 2.2.1.1.3. Serviços de Engenharia, Agronomia, Planejamento Urbano e Arquitetura de Paisagens | 243 |
| 2.2.1.2. Outros Serviços Prestados às Em- presas | 245 |
| 2.2.1.2.1. Serviços de Publicidade.... | 245 |
| 2.2.1.2.2. Serviços Relativos a Pes- quisas de Mercado e Rela- cionados à Consultoria de Administração..... | 247 |
| 2.2.1.2.3. Serviços de Limpeza de Edifícios..... | 248 |
| 2.2.1.2.4. Serviços de Tradução e In- terpretação | 249 |

| | | |
|------------|---|-----|
| 2.2.2. | Serviços de Comunicações | 249 |
| 2.2.2.1. | Serviços de <i>Courier</i> | 249 |
| 2.2.3. | Serviços de Construção | 250 |
| 2.2.4. | Serviços de Distribuição..... | 251 |
| 2.2.5. | Serviços Financeiros | 253 |
| 2.2.6. | Serviços de Turismo e Relacionados a Viagens | 253 |
| 2.2.7. | Serviços de Transportes..... | 255 |
| 2.2.7.1. | Serviços de Transportes Ferroviários | 255 |
| 2.2.7.2. | Serviços de Transportes Rodoviários | 257 |
| 2.2.7.3. | Serviços de Transportes por Gasodutos e Auxiliares a todos os Transportes | 259 |
| 3. | Negociações Continuadas: Compromissos Assumidos Pós-Rodada | 260 |
| 3.1. | Negociações “Fracassadas”: Pessoas Físicas, Transportes Marítimos..... | 262 |
| 3.1.1. | Movimento de Pessoas Físicas | 262 |
| 3.1.2. | Serviços de Transportes Marítimos | 263 |
| 3.2. | Serviços Financeiros: Vários Protocolos e Algum Progresso | 263 |
| 3.2.1. | O Acordo Interino de 1995 (<i>The Interim Agreement</i>) | 264 |
| 3.2.2. | As Negociações de 1997 | 266 |
| 3.2.3. | A Oferta do Brasil | 267 |
| 3.2.3.1. | Serviços de Seguros | 267 |
| 3.2.3.2. | Serviços Bancários | 271 |
| 3.2.3.2.1. | Prestados por Instituições Financeiras | 271 |
| 3.2.3.2.2. | Prestados por Instituições não-Financeiras | 276 |
| 3.3. | Serviços de Telecomunicações Básicas | 277 |
| 3.3.1. | Novo Prazo: Dois Anos <i>Plus</i> | 278 |
| 3.3.2. | A Oferta do Brasil | 279 |
| 4. | Setores ainda não Comprometidos: Comentário e Perspectiva..... | 286 |
| 4.1. | Serviços Jurídicos | 286 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.2. | Serviços Médicos e Odontológicos..... | 288 |
| 4.3. | Serviços Veterinários..... | 289 |
| 4.4. | Serviços de Enfermagem, Fisioterapia e Serviços Paramédicos | 289 |
| 4.5. | Serviços de Biologia, Farmácia, Psicologia e Biblioteconomia | 289 |
| 4.6. | Serviços de Computação e Serviços Relacionados.... | 291 |
| 4.7. | Serviços Relacionados à Pesquisa e Desenvolvimento | 291 |
| 4.8. | Serviços Relacionados a Imóveis..... | 292 |
| 4.9. | Serviços de Análise e Testes Técnicos | 292 |
| 4.10. | Serviços Relacionados à Agricultura, Caça e ao Reflorestamento | 293 |
| 4.11. | Serviços Relacionados à Mineração e à Produção Manufatureira | 293 |
| 4.12. | Serviços Relacionados à Distribuição de Energia..... | 294 |
| 4.13. | Serviços de Colocação e Oferta de Recursos Humanos | 294 |
| 4.14. | Serviços de Investigação e Segurança..... | 295 |
| 4.15. | Serviços de Consultoria Técnica e Científica Relacionados à Engenharia | 295 |
| 4.16. | Diversos, às Empresas: Fotografia, Packaging, Edição e Publicação, Convenções | 296 |
| 4.17. | Serviços Postais | 296 |
| 4.18. | Serviços de Distribuição de Filmes e Vídeos..... | 297 |
| 4.19. | Serviços de Projeção de Filmes | 298 |
| 4.20. | Serviços de Rádio e Televisão e Serviços de Transmissão de Rádio e Televisão | 299 |
| 4.21. | Serviços de Distribuição | 299 |
| 4.22. | Serviços de Educação..... | 300 |
| 4.23. | Serviços de Meio Ambiente | 301 |
| 4.24. | Serviços Relacionados à Saúde e Serviços Sociais.... | 301 |
| 5. | A Lista de Exceções à Cláusula da Nação-Mais-Favorecida | 302 |
| 6. | Comparando Listas: O Brasil e o Mundo | 304 |
| 6.1. | Cobertura Setorial | 304 |
| 6.2. | Consolidações e Limitações..... | 309 |

| | |
|---|-----|
| 6.2.1. Medidas Horizontais | 310 |
| 6.2.2. Medidas Setoriais | 311 |
| 6.3. Compromissos e Poder de Barganha | 314 |

Conclusão

| | |
|---|-----|
| 1. Uma Economia de Serviços | 317 |
| 2. Um Comércio Exterior Inexpressivo..... | 319 |
| 3. Uma Presença Comercial Expressiva..... | 320 |
| 4. Classificações pouco Esclarecedoras | 321 |
| 5. Regulamentação pouco Uniforme..... | 322 |
| 5.1. Regulamentação Restritiva/Mercado Aberto | 322 |
| 5.2. Regulamentação Restritiva/Mercado Desorganizado .. | 323 |
| 5.3. Regulamentação Inexistente/Mercado Aberto | 325 |
| 5.4. Regulamentação Restritiva/Mercado Fechado | 326 |
| 6. Um Tratamento Nacional quase Irrestrito | 326 |
| 7. Poucos Exportadores | 327 |
| 8. Soberania Nacional versus Inserção Internacional | 328 |
| 8.1. Reverter Déficits: Desejável? Possível?..... | 329 |
| 8.2. O Efeito da Abertura..... | 330 |
| 8.3. O Lugar da Regulamentação | 331 |
| 8.4. Como Obter Crédito | 332 |
| 8.5. O Vínculo com Investimentos..... | 334 |
| 8.6. Preservar o Mercosul? | 335 |
| 9. Privilegiar a OMC | 336 |

| | |
|---------------------------|-----|
| Bibliografia | 345 |
|---------------------------|-----|

Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Classificações de Serviços | 26 |
| Quadro 2 – Pós-Industrialismo vs. Informacionalismo | 30 |
| Quadro 3 – Economia de Serviços vs. Produção Industrial | 31 |
| Quadro 4 – Modos de Prestação de Serviços..... | 33 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 5 – Organograma da OMC | 71 |
| Quadro 6 – Cobertura Setorial | 73 |
| Quadro 7 – Compromissos Específicos..... | 78 |
| Quadro 8 – Níveis de Compromisso Específico | 94 |
| Quadro 9 – Serviços e o Balanço de Pagamentos | 143 |
| Quadro 10 – Compromissos Setoriais Brasileiros – Rodada Uruguai..... | 238 |
| Quadro 11 – Compromissos Setoriais – Brasil e o Mundo – Rodada Uruguai | 306 |

Índice de Tabelas

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Comércio de Serviços por Modos de Prestação | 34 |
| Tabela 2 – Vinte Maiores Indústrias em F&A em 1998 | 36 |
| Tabela 3 – Labor Productivity Index in Different Sector (US=100)..... | 44 |
| Tabela 4 – Era da Informação, Indicadores | 55 |
| Tabela 5 – Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB | 122 |
| Tabela 6 – Estrutura da Produção Mundial, 1980-2000 | 124 |
| Tabela 7 – Crescimento da Produção Nacional, Comparação de Décadas | 125 |
| Tabela 8 – Serviços, PIB e Emprego em 2000..... | 128 |
| Tabela 9 – Emprego Mundial por Setor Produtivo e Gênero, 1998-2000 | 129 |
| Tabela 10 – Maiores Grupos, por Vendas, 2001 | 130 |
| Tabela 11 – As Maiores Empresas por Patrimônio..... | 132 |
| Tabela 12 – Empresas Maiores Geradoras de Riqueza..... | 134 |
| Tabela 13 – As Maiores Empregadoras | 136 |
| Tabela 14 – As Vinte Maiores Empresas não-Financeiras de Serviços por Vendas, 2001 | 138 |
| Tabela 15 – As Vinte Maiores Empresas de Serviços, por Patrimônio – 1999-2001 | 139 |
| Tabela 16 – Serviços Comerciais, Saldos – Por Décadas, (US\$ Milhões) | 144 |
| Tabela 17 – Maiores Exportadores e Importadores de Serviços Comerciais, 2001 (US\$ Bilhões)..... | 149 |
| Tabela 18 – IED, Principais Receptores em 2001 (US\$ Bilhões) | 151 |
| Tabela 19 – Estoque de IED por Países Investidores em US\$ mil | 152 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 20 – Fluxo de IED – Distribuição Setorial (%)..... | 153 |
| Tabela 21 – Estoque de IED – 1995-2000 em US\$ mil | 154 |
| Tabela 22 – Compromissos na Rodada Uruguai – Brasil, Mercosul e OCDE..... | 313 |

Índice de Gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Participação de Atividades no PIB, 1997-2001 | 118 |
| Gráfico 2 – Participação no PIB por Atividades | 119 |
| Gráfico 3 – Serviços não-Financeiros no PIB, 2000..... | 120 |
| Gráfico 4 – Número de Empresas em Serviços não-Financeiros no Brasil, 2000..... | 121 |
| Gráfico 5 – Participação de Empresas em Serviços N.F., 2000.. | 122 |
| Gráfico 6 – Crescimento do PIB por Setores – 1995-2001..... | 123 |
| Gráfico 7 – Participação de Atividades no Emprego | 126 |
| Gráfico 8 – Emprego em Serviços não-Financeiros, 2000 | 127 |
| Gráfico 9 – Vinte Maiores Empresas em Patrimônio..... | 133 |
| Gráfico 10 – Vinte Empresas Maiores – Criação de Riqueza..... | 135 |
| Gráfico 11 – Vinte Maiores Empresas Empregadoras | 137 |
| Gráfico 12 – Vinte Maiores não-Financeiras de Serviços, por Vendas..... | 139 |
| Gráfico 13 – Vinte Maiores Empresas de Serviços, por Patrimônio | 140 |
| Gráfico 14 – Parte Individual no Déficit de Serviços, 1950-1999 | 145 |
| Gráfico 15 – Exportações de Serviços, US\$, 1990-2000..... | 146 |
| Gráfico 16 – Exportações Desagregadas de Serviços, 1995 e 2000 | 147 |
| Gráfico 17 – Exportações de Serviços Empresariais, Profissionais e Técnicos..... | 148 |
| Gráfico 18 – Receptores de IED no Mundo, 2001..... | 151 |
| Gráfico 18 – Estoque de IED no Brasil, 1995 e 2000..... | 152 |
| Gráfico 19 – Estoque IED dos EUA no Brasil – por Setores, 2000 | 155 |
| Gráfico 20 – Estoque IED da Espanha no Brasil – por Setores, 2000 | 155 |
| Gráfico 21 – Investimento Direto Brasileiro no Exterior, por Países, 2001..... | 156 |
| Gráfico 22 – Investimento Direto Brasileiro no Exterior – por Setores, 2001..... | 157 |

Índice de Listas

| | |
|---|-----|
| Lista 1 – Exemplo de Lista de Compromissos Específicos | 96 |
| Lista 2 – Compromissos Horizontais | 235 |
| Lista 3 – Compromissos em Contabilidade, Auditoria e Escrituração | 240 |
| Lista 4 – Compromissos em Serviços de Arquitetura | 242 |
| Lista 5 – Compromisso em Serviços de Engenharia | 244 |
| Lista 6 – Compromisso em Outros Serviços Empresariais | 246 |
| Lista 7 – Compromisso em Serviços de Pesquisa de Mercado, Consultoria, Adm. | 247 |
| Lista 8 – Compromissos em Serviços de Limpeza de Edifícios | 248 |
| Lista 9 – Compromissos em Outros Serviços de Tradução e Interpretação | 249 |
| Lista 10 – Compromissos em Serviços de <i>Courier</i> | 250 |
| Lista 11 – Compromissos em Serviços de Construção e Engenharia | 251 |
| Lista 12 – Compromissos em Serviços de Distribuição | 252 |
| Lista 13 – Compromissos em Serviços de Turismo e Relacionados a Viagens | 255 |
| Lista 14 – Compromissos em Serviços de Transportes Ferroviários | 257 |
| Lista 15 – Compromissos em Serviços de Transportes Rodoviários | 259 |
| Lista 16 – Compromissos em Serviços de Transportes por Gasodutos e Auxiliares | 260 |
| Lista 17 – Compromissos em Serviços de Seguros | 269 |
| Lista 18 – Compromissos em Serviços de Resseguros e Retrocessão | 270 |
| Lista 19 – Compromissos em Serviços Auxiliares de Seguros | 270 |
| Lista 20 – Compromissos em Serviços Bancários, Instituições Financeiras | 271 |
| Lista 21 – Compromissos em Serviços Bancários, Instituições Financeiras II | 274 |
| Lista 22 – Compromissos em Serviços Bancários, Instituições Financeiras III | 275 |
| Lista 23 – Compromissos em Serviços Bancários, Instituições não-Financeiras | 276 |

| | |
|---|-----|
| Lista 24 – Compromissos em Serviços de Telecomunicações – Transparência..... | 281 |
| Lista 25 – Compromissos em Serviços Públicos de Telecomuni- cações..... | 283 |
| Lista 26 – Compromissos em Serviços Privados de Telecomuni- cações..... | 284 |
| Lista 27 – Compromissos em Serviços de Telecomunicações (Valor Adicionado) | 285 |
| Lista 28 – Compromissos em Outros Serviços de Telecomunica- ções | 285 |
| Lista 29 – Lista de Exceções do Artigo II (NMF) | 303 |
| Lista 30 – Lista de Exceções do Artigo II (NMF) – Telecomuni- cações..... | 304 |

Apresentação

Até para especialistas em comércio internacional era difícil imaginar, no começo da Rodada Uruguai do Gatt em 1986, que o século XXI se inauguraria com uma segunda rodada multilateral sobre o comércio de serviços – tema então visto como o mais difícil da pauta de negociações. Tampouco se poderia ter imaginado na época que o sistema multilateral pudesse estar convivendo com tantos instrumentos regionais e sub-regionais e que isso se referisse não apenas a bens como também a serviços. Essa realidade era difícil de vislumbrar então, simplesmente porque o setor terciário era muito complexo em sua regulamentação, heterogêneo em sua composição de setores, e de difícil análise dadas as conhecidas dificuldades conceituais e estatísticas. Tecnicamente era difícil projetar algo concreto no futuro. Politicamente, as soluções pareciam proporcionalmente impossíveis.

O que se percebia, e o que se percebe hoje, como comércio de serviços é uma atividade que vai muito além de noções tradicionais de comércio ou de comércio internacional. O comércio de serviços, por definição, vai além do movimento de um “produto” ou “bem” do território de um país ao território de outro país. Além de a atividade ser na maioria dos casos invisível, ela tende a envolver mais do que o movimento do próprio “produto” ou “serviço”, exigindo também o movimento de consumidores de serviços e de prestadores de serviços – sejam estas pessoas físicas ou jurídicas. Exportar um serviço não é análogo a exportar um bem, já que um bem pode ser exportado sem que isso requeira a presença do produtor desse bem no país importador. Exportar serviços, no entanto, requer em muitos casos a presença do prestador no país importador – sem a qual a transação não poderá ter

lugar. A proximidade entre prestador e cliente/consumidor/importador é, com frequência, essencial (por exemplo, alguns serviços profissionais).

A comercialização de serviços em nível internacional envolve portanto todos os aspectos centrais do fenômeno conhecido como “globalização”. Serviços são comercializados por meio do tradicional “comércio exterior” (“produtos” cruzando fronteiras nacionais), assim como por meio do investimento, do movimento de capitais e do movimento de pessoas físicas. A comercialização de serviços ilustra assim a globalização em todas as suas facetas e guarda com ela uma relação muito próxima. Formas de atenuar impactos da globalização necessariamente afetariam então o comércio de serviços. Um bom conhecimento desse comércio, por sua vez, poderia contribuir para o esforço de entender e lidar de forma eficaz com o fenômeno mais importante de nossa era.

A heterogeneidade dos setores que integram o setor de serviços é também um elemento importante de diferenciação com outras atividades econômicas. O setor financeiro não tem quase nada em comum com o setor de telecomunicações, que por sua vez tem muito pouco em comum com o setor de serviços profissionais – e assim por diante. Cada setor tende a ter uma regulamentação nacional bastante específica e a ser transacionado de diferentes formas em nível internacional. Setores de serviços são setores cuja regulamentação responde a objetivos das mais diversas ordens, não se limitando à esfera econômica ou comercial propriamente dita. No mundo inteiro, fatores tais como o valor de se preservar a cultura do País, ou a necessidade de servir objetivos de segurança nacional, ou até mesmo o prestígio de se ter uma companhia aérea nacional, determinam o perfil da regulamentação aplicável ao acesso de serviços ou prestadores de serviços estrangeiros a mercados nacionais.

Entre a heterogeneidade de setores e a diversidade de objetivos de política nacional, o comércio de serviços constitui um dos temas mais abrangentes da agenda de negociações comerciais internacionais. Contrariamente ao comércio de bens, em serviços não são apenas as fronteiras dos países que se tornam menos relevantes: as fronteiras conceituais também se esvaecem e se transformam. Assim, a fronteira entre o que constitui comércio e o que constitui investimento se esvaece

e se transforma num novo conceito de “comércio exterior”. A fronteira entre a regulamentação interna, antes de tudo voltada para o ordenamento de atividades domésticas, e a regulamentação externa, basicamente voltada para atividades de caráter internacional, se esvaece e se transforma num novo e potente conceito de não-discriminação entre serviços e prestadores de serviços nacionais e estrangeiros. A fronteira entre objetivos econômicos e objetivos políticos, sociais, culturais, de segurança e outros se esvaece e se transforma numa nova forma de conceber políticas e justificá-las em nível nacional e internacional.

* * *

São muitas, portanto, as razões que explicam o ceticismo inicial sobre o futuro normativo do comércio de serviços por parte de negociadores e especialistas no começo da Rodada Uruguai. Tudo levava a crer que não faria sentido tentar reunir todas as especificidades do setor de serviços sob um único conjunto de regras e princípios. Ainda que fizesse sentido, argumentavam os céticos mais convictos, um projeto como esse não era factível, particularmente quando se somava à complexidade do assunto as suas dificuldades políticas. Negociar serviços era visto por mais da metade dos países participantes da Rodada Uruguai como um tema que privilegiava mercados maduros e fortemente regulamentados – uma minoria, portanto, constituída por Países-Membros da OCDE. Era visto também como uma forma de os países desenvolvidos se esquivarem de tratar as maiores distorções do comércio de bens e “cobrar” por qualquer movimento nessa direção: *“aceite a inclusão de serviços no sistema multilateral de comércio e veremos o que poderemos fazer em agricultura e têxteis”*.

O contraste com o passado é de fato muito grande: hoje em dia o comércio de serviços não é mais a *bête noire* do sistema multilateral do comércio. O “Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços” (Gats, em sua abreviação original) se concluiria depois de uma difícil, porém muito bem-sucedida, negociação; a primeira negociação de liberalização propriamente dita teve lugar já como parte do pacote da Rodada Uruguai; e, a segunda rodada de liberalização já está engajada desde o ano 2000, de acordo com um mandato constante do próprio acordo do Gats – mandato que se viu renovado com o lançamento da Rodada de Doha. Enquanto isso, o regionalismo evoluiu também na mesma direção

e incorporou o tema como um dos pilares dos acordos de livre comércio e integração econômica.

No caso específico das Américas, a negociação de um instrumento específico para a liberalização de serviços no Mercosul com base na estrutura e mecânica do Gats dotou o bloco sub-regional de uma posição normativa comum em suas várias frentes de negociação externa – a começar pela Alca. O Nafta, o primeiro acordo regional de livre comércio do mundo a incluir o tema em suas disposições (até mesmo antes do final da Rodada Uruguai), adotou metodologia distinta ao Gats, o que faz com que o cerne da discórdia entre Mercosul e o Nafta na Alca seja em torno dos méritos do Gats como instrumento de liberalização e disciplinamento em serviços. No âmbito bilateral, os acordos existentes no hemisfério também já foram adaptados para tratar do comércio de serviços. Como no resto do mundo, portanto, o tema já é onipresente também nas Américas.

* * *

O objetivo principal do presente livro é abordar as particularidades do setor de serviços e de seu comércio internacional e analisá-las em relação a dois contextos específicos: a realidade brasileira; e, o mundo das negociações comerciais internacionais. Para fazê-lo foi necessário definir o que se entende (ou não se entende) por serviços e comércio internacional de serviços; introduzir a normativa internacional existente; explicitar o que representa o mercado brasileiro de serviços e compará-lo ao mercado internacional; categorizar tendências regulatórias nacionais; e, analisar como tudo isso se refletiu em compromissos de liberalização assumidos pelo País em foros internacionais. O livro teve assim a pretensão de estabelecer uma matriz de elementos que possa contribuir para o entendimento de um assunto complexo e suas complexas repercussões, num contexto de negociações internacionais, e para um caso específico – o do Brasil.

O foco do trabalho será a normativa do acordo-mãe de todos os acordos regionais e sub-regionais: a OMC. No caso de serviços, portanto, o principal instrumento a ser tratado será o Gats – o primeiro acordo multilateral a abordar a liberalização de todos os setores de serviços. Além de constituir a base ou a referência de todos os acordos

negociados desde então sobre o comércio de serviços, o Gats e os compromissos assumidos pelo Brasil naquele contexto são também os únicos compromissos vigentes no País, os únicos a terem sido ratificados pelo Legislativo nacional. Assim, o trabalho se limitará a abordar aquilo que é de fato lei no Brasil e que não poderá ser modificado sem que o País pague por isso por meio de compensações a outros países.

O material abordado é nesse sentido o mais relevante para os propósitos presentes e futuros das negociações internacionais brasileiras. A abordagem de outros acordos multilaterais, plurilaterais e/ou bilaterais se dá com o objetivo de destacar suas principais características e peculiaridades e de relativizá-las em face da normativa multilateral do Gats. Não coube aqui uma análise mais profunda do Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul ou das propostas sobre a mesa de negociação na Alca – temas por sua vez merecedores de trabalhos específicos. A intenção aqui era partir do multilateral para o regional – e não o contrário.

O livro se divide em cinco capítulos e uma conclusão. Os cinco capítulos focam os seguintes aspectos: a teoria (Capítulo I), a normativa internacional (Capítulo II), a economia brasileira (Capítulo III), a regulamentação brasileira (Capítulo IV), e os compromissos internacionais brasileiros (Capítulo V). Os capítulos percorrem assim o tema do comércio de serviços em todas as suas facetas, de forma a melhor fundamentar a existência e o conteúdo da normativa internacional, assim como o substrato econômico e regulatório que fundamentam a posição brasileira sobre o tema nos foros internacionais. Onde possível e pertinente, o enfoque foi também comparativo com outros países, como atestam os Capítulos III e V – respectivamente sobre a economia de serviços e os compromissos assumidos pelo Brasil. Na parte regulatória (Capítulo IV), o material foi estruturado de acordo com um importante fator balizador do Gats: os objetivos de política nacional que sustentam a aplicação de medidas que afetam o comércio de serviços. O Capítulo I dá uma visão geral dos parâmetros teóricos principais que incidem sobre o tema “serviços” e “comércio de serviços”, emprestando elementos que vão além de considerações de ordem econômica.

Vale ressaltar que os elementos que compõem o livro são todos de natureza dinâmica, passíveis de mudanças, alterações ou

correções de rumo, revisões e renegociações. Em outras palavras, todos os elementos abordados aqui poderão mudar de fisionomia e conteúdo no curto, médio e longo prazos. Nada aqui abordado é irreversível ou imutável. Sejam os parâmetros teóricos do Capítulo I, as disposições dos acordos analisados no Capítulo II, os números e os *rankings* do Capítulo III, os objetivos de política e a regulamentação do Capítulo IV, ou os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil do Capítulo V – todos esses elementos são mutáveis e estão, de fato, em processo de constante mutação. Isso indica o dinamismo de um país como o Brasil que passa por um grande processo de transformação e transição política, econômica, social e cultural, assim como de uma normativa internacional cujo traço mais forte tem sido a evolução e a adaptação a condições que cada vez se alteram com mais celeridade. A intenção aqui não foi congelar miragens no tempo e sim introduzir parâmetros reais que, apesar de vulneráveis no futuro, se fundamentam no passado e ajudam a projetar cenários e soluções no presente.

* * *

O livro será bem-sucedido se lograr informar, suscitar interesse, provocar indagações, e assim alimentar o debate nacional sobre um tema cujo tratamento pela sociedade brasileira é ainda incipiente e, nesse sentido, retardatário em relação a outros países. Não há mais tempo para que o País seja contra ou a favor da normativa internacional. Ela já existe, já se consolidou. Resta ao Brasil adaptar-se e preparar-se para tirar o melhor proveito de algo que não só já deu provas de que veio para ficar como de que tende a crescer em âmbito e importância num futuro bastante próximo.

Mário Marconini

Rio de Janeiro, maio de 2003

Capítulo I

Definição, Mercado e Tecnologia

1. Introdução

Definir o que é um serviço continua sendo uma das mais difíceis tarefas para economistas, advogados e especialistas das mais diversas áreas. No entanto, o mercado parece não estar preocupado com as dificuldades conceituais dos serviços e avanços tecnológicos prometem estreitar ainda mais a relação entre o setor terciário e os outros setores da economia, facilitando a comercialização à distância e forçando o ritmo de câmbios regulatórios em nível nacional e internacional. O objetivo do presente Capítulo é fazer justiça à complexidade dos serviços e do comércio de serviços, por meio de um percurso teórico que aborda suas principais características e que busca esclarecer os fatores que determinam a sua competitividade e inserção nos mercados internacionais.

O capítulo é dividido em quatro partes. Depois de uma breve discussão sobre a questão de definição de serviços e comércio de serviços, a relação entre comércio e investimento em serviços será abordada. A terceira parte aborda então a questão de vantagens comparativas e competitivas em serviços e suas implicações para o desenvolvimento econômico. A última parte é reservada para uma análise do lugar da tecnologia na reestruturação da atividade produtiva mundial e de sua relação com o advento da nova economia de serviços.

2. Definição e Natureza

O setor de serviços sempre foi de difícil definição e conceitualização. Várias são as características que sempre tornaram serviços atividades dificilmente comparáveis a atividades relativas a bens. Adam Smith foi talvez o primeiro a desprezar o setor e sua contribuição

econômica, demonstrando ao mesmo tempo uma tendência a classificar o setor de forma residual. Assim, em 1776, escreveu:

“O trabalho de um empregado doméstico... não agrega nada a valor algum... O valor de algumas das mais respeitadas classes de nossa sociedade é como o de empregados domésticos, improdutivos de qualquer valor, e não determina ou resulta em qualquer objeto permanente ou mercadoria vendável que dure depois de executado o trabalho..... Nessa mesma classe, devemos incluir clérigos, advogados, artistas, palhaços, músicos, cantores de ópera, etc.”¹

A noção de que serviços constituem um setor “terciário” data do século seguinte ao de Smith, quando a Escola Histórica Alemã, por meio dos trabalhos de Friedrich List, identificou uma correlação importante entre o crescimento econômico e uma crescente “produção” e consumo de serviços tais como serviços financeiros e de telecomunicações. Outros autores construiriam teses baseadas na distinção entre os setores “primário”, “secundário” e “terciário”, sem no entanto resolver problemas de classificação que persistem até hoje. Autores como Allan Fisher e Colin Clark² nos anos 30 corroboraram o argumento de que o setor de serviços crescia de forma a acompanhar o crescimento do PIB. Outros como Bauer e Yamey³ ou Kuznetz⁴ demonstraram que a relação entre crescimento do PIB e o setor terciário não era tão simples e que variava no tempo, de maneira que com o desenvolvimento alguns serviços tinham até mesmo a tendência de desaparecer como atividade econômica.⁵

¹ SMITH, Adam. *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and the Causes*, Modern Library, New York, N.Y., fevereiro de 1994.

² FISHER, Allan G.B. “Production, Primary, Secondary and Tertiary”. *Economic Record*, Junho de 1939, p. 32.

³ BAUER, William & YAMEY, Basil, “Economic Progress and Occupational Distribution”, *Economic Journal*, dezembro de 1951.

⁴ KUZNETZ, Simon, *Modern Economic Growth: Rates, Structure, Spread*, Yale University Press, New Haven, 1966, p. 96-97.

⁵ Por exemplo, foi constatado que serviços domésticos (ou, serviços de empregados domésticos) tendiam a desaparecer quanto maior fosse o nível de desenvolvimento econômico atingido por um determinado país. Prova irrefutável disso é o fato que em países como o Brasil o serviço doméstico segue sendo bastante comum em lares de classe média enquanto em países europeus ou norte-americanos tal serviço constitui, já há algum tempo, privilégio exclusivo das classes mais abastadas.

A prova de que a distinção entre os tipos de setores foi tradicionalmente fonte de confusão é dada por uma citação de um dos próprios patrocinadores dessa distinção:

*“...produção terciária está associada a todo novo ou relativamente novo tipo de demanda dos consumidores, cuja produção e distribuição se viabiliza por meio de melhorias na eficiência técnica que libera recursos antes necessários para a produção primária e secundária...A produção de aparelhos de rádio, por exemplo, que claramente era uma atividade terciária em, digamos, 1924, deveria talvez ser considerada como secundária hoje [1939]”.*⁶

Essa forma residual de abordar serviços, reservando a esses apenas o resíduo de atividade não compreendido nos setores primário e/ou secundário, na ausência de definições mais precisas, tem sido a principal maneira de tratá-los para efeitos analíticos. O ponto de partida para o setor de serviços, portanto, reside na fronteira última do setor secundário, sendo que no Sistema das Nações Unidas de Contas Nacionais, adotado pela grande maioria dos países inclusive o Brasil, persistem importantes diferenças de método e classificação. Países variam, por exemplo, na exclusão ou inclusão de construção, atividades de reparo e serviços públicos (eletricidade, gás e água) na definição do setor de serviços nacional.⁷

Na tentativa de isolar o setor de outras atividades econômicas, uma série de características que permeiam a prestação de serviços é tradicionalmente apontada – porém, não sem causar mais debate e questionamento. Por exemplo, a noção de que serviços são **não-transacionáveis** (*non-tradables*) não é de todo aceitável já que hoje em dia até serviços de barbeiro podem ser importados e exportados em função do movimento de prestadores e/ou consumidores. Além disso, a tecnologia da informação está tornando serviços que até recentemente não eram

⁶ FISCHER, Allan, 1939.

⁷ No caso brasileiro, o IBGE define o setor de serviços como sendo composto dos seguintes subsetores: comércio, transporte, comunicações, instituições financeiras, serviços prestados às famílias, serviços prestados às empresas, aluguel de imóveis, administração pública e serviços privados não-mercantis. Os subsetores de serviços industriais de utilidade pública e de construção civil são incluídos no setor “indústria”.

prontamente transacionáveis perfeitamente comercializáveis à distância. Até mesmo serviços cuja comercialização era há pouco tempo inimaginável na ausência de proximidade entre o prestador e o usuário/consumidor/cliente, tais como serviços médicos ou de saúde, hoje em dia podem ter lugar à distância por meio de suportes tecnológicos adequados à prestação.

A noção de que serviços não são **estocáveis e/ou portáteis** também não resiste ao teste como atestam serviços de *software* armazenados em um disquete. Com efeito, o caso de *software* serve também para demonstrar uma outra evolução no conceito de serviços: a de que serviços podem, ao ser estocáveis, ser “encaixotados” como qualquer manufatura e adquirir nesse contexto as características de *commodities* – ou seja, produtos produzidos em massa para muitos consumidores. Uma conseqüência interessante dessa nova situação produtiva é a de que serviços passam então a ser beneficiários de economias de escala, analogamente à produção de bens. Resta, no entanto, uma diferença de grande importância entre bens e serviços nesse aspecto: contrariamente a bens, serviços desse gênero não carecem de grandes estruturas produtivas para atingir economias de escala, já que empresas, pequenas, médias ou grandes, passam a poder atingi-las na medida em que optam por trabalhar cada vez mais em rede.⁸

Outras noções também com freqüência citadas por sua relação a atividades de serviços, as de **invisibilidade** e **intangibilidade**, não parecem tampouco condizer com as características de uma produção audiovisual, tal como um filme de longa-metragem, cuja primeira e mais festejada característica é a de ser plenamente visível. Chamar de intangível um programa de computador também não parece condizer com a realidade econômica de nossos tempos.⁹

⁸ OECD, “Science Technology Industry: The Service Economy”, *Business and Industry Policy Forum Series*, OECD Publications, Paris, 2000, p. 8.

⁹ Alguns autores, ao igualar o aspecto intangível de alguns serviços ao fato de que alguns deles só existem no momento da prestação, arriscam compará-los a bens de “experiência” – ou seja, bens cuja qualidade só poderá ser avaliada depois de ocorrido o consumo, ou bens de “confiança” – ou seja, bens cuja qualidade não poderá ser aferida nem sequer depois do consumo. Serviços, por serem freqüentemente intangíveis, não poderiam ser bens de “pesquisa” – ou seja, bens cuja qualidade poderá ser aferida com anterioridade ao consumo, SAPIR, André & WINTER, Chantal, “Services Trade” em *Surveys in International Trade*, David Greenaway e L. Alan Winters, editores, Washington D.C., 1991.