

breves cindes 94

**Os acordos comerciais de serviços:
é hora de rever a posição do Brasil?**

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

Lia Valls Pereira

Maio de 2016



Os acordos comerciais de serviços: é hora de rever a posição do Brasil?¹

Pedro da Motta Veiga*

Sandra Polónia Rios*

Lia Valls Pereira**

1. Introdução

As novas tecnologias na área de informática e telecomunicações (TIC) ampliaram o conjunto de serviços transacionados internacionalmente. Ao mesmo tempo, as mudanças nos quadros regulatórios nacionais do setor associadas a compromissos de negociações comerciais (multilaterais, regionais ou bilaterais) potencializaram os impactos das novas tecnologias na expansão dos mercados de serviços.

A participação dos serviços na corrente mundial do comércio (serviços mais mercadorias) passou de 15,2% para 20%, entre 1980 e 2002, e, desde então, tem se mantido nesse patamar². No Brasil, esse percentual passou de 8% para 14%, nesse mesmo período, e foi de 15%, em 2014. Observa-se, porém, que esses resultados omitem a participação crescente dos serviços na produção de mercadorias³.

No entanto, o comércio internacional de serviços é afetado por barreiras que discriminam entre provedores domésticos e estrangeiros. Essas barreiras, nem sem-

* Do CINDES.

** IBRE/FGV, UERJ.

¹ Esse artigo resume as principais conclusões de um trabalho de pesquisa mais amplo, financiado pela Embaixada do Reino Unido com recursos do Prosperity Fund, e realizado em parceria com a Secretaria de Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e com a Confederação Nacional da Indústria.

² Em 2014, o percentual foi de 20% (OMC, 2015).

³ Só recentemente, com a elaboração de estatísticas de comércio exterior medidas pelo valor adicionado, é que esse dado tem sido estimado. No caso do Brasil, a base de dados da OCDE/OMC (2015) estima que 37% do valor adicionado das exportações de mercadorias do Brasil correspondem a serviços.

pre facilmente identificáveis, têm elevada capacidade de obstaculizar os fluxos de comércio no setor.

Os acordos comerciais – multilaterais e preferenciais – têm contribuído para identificar e reduzir algumas destas barreiras, desde a incorporação do tema de serviços à agenda do GATT (hoje Organização Mundial do Comércio – OMC) e do NAFTA – Acordo Norte-Americano de Livre Comércio, nos anos 90. Desde então, têm se multiplicado os acordos preferenciais de comércio, que incorporam capítulos de serviços às suas normativas.

O Brasil tem reduzida experiência de negociação do setor em acordos internacionais de comércio, tendo-se mantido, pelo menos até recentemente, à margem da dinâmica de negociação de acordos preferenciais. Isso em que pese o fato de que acordos comerciais têm potencial para promover a remoção das barreiras às exportações brasileiras e a abertura do mercado doméstico a importações de serviços relevantes para o aumento da produtividade e da competitividade da economia.

Com vistas a contribuir para a discussão de uma estratégia brasileira de negociação comercial em serviços, este trabalho oferece, em sua segunda seção, um panorama dos principais modelos de acordos comerciais de serviços e resume os compromissos negociados por alguns dos parceiros comerciais brasileiros nesse setor. A terceira seção discute as implicações da evolução recente dos acordos comerciais de serviços e apresenta alguns elementos para uma agenda brasileira de negociações comerciais nesse setor. A quarta seção resume as principais conclusões do trabalho

2. Os acordos internacionais de serviços para países e setores selecionados

Apesar das mudanças nos quadros regulatórios dos países e da proliferação de acordos preferenciais que, nos últimos vinte anos, incorporam compromissos com a liberalização do comércio de serviços, estudos recentes do Banco Mundial (2012) e da OCDE (2015) mostram que as barreiras ao comércio nesse setor não são irrelevantes, embora variem segundo os setores.

Um dos principais fatores que dificultam a liberalização do comércio de serviços através de acordos comerciais é o receio que os governos nacionais têm de se verem privados da liberdade de regular ou de aceitar compromissos com arcabouços regulatórios que sejam inadequados aos objetivos nacionais.

No entanto, tais dificuldades não impediram que o comércio de serviços se integrasse à agenda de negociações comerciais, em âmbito multilateral (na Rodada Uruguai do GATT) e preferencial (através do NAFTA), ambas concluídas em meados da década de 90.

O Brasil negociou acordos de serviços no sistema multilateral — GATS (sigla em inglês para o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços), e, no âmbito preferencial, no Mercosul. Em conjunto com o bloco, negociou também com o Chile e, mais recentemente, com a Colômbia.

A rede de acordos preferenciais do Brasil na área de serviços tende a crescer. O Brasil negocia atualmente o tema com o México e o Peru. Ademais, o setor está incluído nas negociações para um acordo de livre comércio abrangente entre Mercosul e União-Europeia.

2.1. Os objetivos dos acordos comerciais de serviços

Os acordos comerciais envolvendo o comércio de serviços têm como objetivo genérico a assunção de compromissos que eliminem ou reduzam as restrições quantitativas ao fornecimento de serviços nos mercados domésticos e removam dispositivos regulatórios que acarretem discriminação entre provedores nacionais e estrangeiros que sejam parte do mesmo acordo.

A incorporação de compromissos de liberalização do comércio de serviços ao arcabouço normativo do sistema multilateral de comércio se deu em 1995, a partir da conclusão da Rodada Uruguai, com a entrada em vigência do GATS.

Após um longo processo de negociações, impulsionado em boa medida pelos Estados Unidos e enfrentando resistências das maiores economias em desenvolvimento, como o Brasil e Índia, o GATS é considerado um acordo bastante incompleto e incipiente⁴.

A cobertura dos compromissos assumidos pela maioria dos países no GATS é muito limitada. Na prática esses compromissos representaram a consolidação de um subconjunto de medidas já adotadas unilateralmente pelos países membros (Hoekman e Mattoo, 2013). Não houve ampla liberalização no comércio de serviços e nada impede que os países introduzam novas restrições, pois o grau de compromisso em termos de medidas e setores foi limitado.

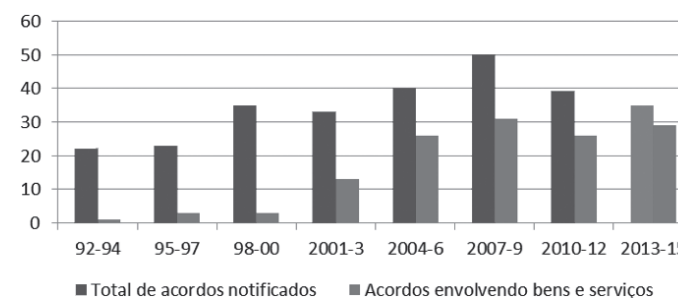
No âmbito preferencial, as negociações para a liberalização de serviços ganharam expressão a partir do NAFTA. Na realidade, as negociações da Rodada Uruguai do GATT e do NAFTA, concluídas em 1994, não apenas elevaram o status dos

serviços como tema de negociação comercial, mas também produziram templates de negociação – objetivos, regras e disciplinas e metodologias de apresentação de compromissos e reservas – que passaram a ser as principais referências para o tratamento temático de serviços nos acordos preferenciais.

Em 2015, havia 136 acordos preferenciais de comércio notificados na OMC que cobriam o tema do comércio de serviços (em novembro de 2010, eram 84). A incorporação do tratamento do comércio de serviços nos acordos preferenciais foi crescendo gradualmente. Como mostra o Gráfico 1, no início da década de 1990 eram poucos os acordos preferenciais que incluíam capítulos sobre serviços. A presença do setor nos acordos preferenciais foi crescendo ao longo do tempo. No último triênio – 2012-2015 – 83% dos acordos comerciais preferenciais notificados à OMC incorporavam compromissos para serviços.

Gráfico 1

Evolução do número de acordos comerciais preferenciais notificados na OMC com compromissos para o comércio de serviços



Fonte: OMC

Grande parte destes acordos se dá entre países em desenvolvimento ou entre um país desenvolvido e outro em desenvolvimento. Acordos entre países desenvolvidos são claramente minoritários, mas seu número tende a crescer com a assinatura de uma nova geração de acordos preferenciais, como aquele entre o Canadá e a União Europeia, o acordo Transpacífico (TPP) e o acordo em negociação entre os

⁴ Mattoo e Sauvé (2011).

Estados Unidos e a União Europeia (TTIP –*Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

2.2. Os dois modelos concorrentes: GATS e NAFTA

A incorporação dos serviços à temática dos acordos comerciais acompanhou a proliferação de acordos multitemáticos e se deu a partir dos modelos de tratamento que foram definidos em 1994: os modelos GATS e NAFTA⁵.

Estes dois modelos não dão conta da totalidade dos acordos de serviços, mas os modelos relevantes e mais fortemente difundidos são de fato os do GATS e do NAFTA. Há claras diferenças entre os dois modelos e elas dizem respeito principalmente à sua arquitetura e a algumas disciplinas específicas.

As principais diferenças de arquitetura entre os dois modelos dizem respeito à metodologia de apresentação de compromissos e reservas – lista positiva no GATS e negativa no NAFTA (Box 1)– e ao tratamento de investimentos em serviços – incluídos no GATS como modalidade do comércio de serviços e no NAFTA como investimento (Box 2).

⁵ Enquanto a regulação internacional sobre comércio de serviços desenvolveu-se no âmbito dos acordos de comércio (GATS e acordos preferenciais multitemáticos), as disciplinas voltadas para a liberalização dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos e sua proteção seguiram dois caminhos institucionais distintos: os acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos (os chamados APPIs) e os capítulos de investimentos dos acordos preferenciais de comércio. É importante chamar a atenção para o fato de que os APPIs também cobrem os investimentos em serviços.

BOX 1 – Arquitetura dos acordos: listas positivas versus listas negativas

Uma das principais diferenças na arquitetura dos modelos GATS e NAFTA refere-se à metodologia de apresentação de compromissos e/ou reservas para os subsetores que compõem o setor de serviços:

- **No modelo GATS**, os compromissos de acesso a mercados e tratamento nacional (bem como a lista de exceções à cláusula de nação mais favorecida) são apresentados em **lista positiva** (só valem para os subsetores listados).

- **No modelo NAFTA**, apresentam-se as reservas (atuais e futuras) sob a forma de **lista negativa**, ou seja, listam-se os subsetores para os quais se pretende manter ou adotar medidas não-conformes e, para cada subsetor incluído na lista, todas as medidas governamentais não conformes a disciplinas dos capítulos pertinentes a serviços e investimentos, como tratamento nacional, nação mais favorecida, acesso a mercados, requisitos de desempenho, etc.

O modelo de lista positiva tem como principal característica o alto grau de discricionariedade que ele autoriza ao país que apresenta sua oferta de compromissos. Isso explica a preferência que os países cujas posições negociadoras em serviços são principalmente defensivas têm por esse modelo.

Nele, o país lista seus compromissos nos quatro modos de provisão de serviços para cada subsetor ofertado, podendo indicar restrições existentes em acesso a mercados e tratamento nacional ou não fazê-lo e registrar determinado setor ou subsetor como *unbound* – ou seja, não consolidado. Além disso, o país pode simplesmente não incluir setores ou subsetores em sua lista de compromissos.

Dessa forma, além de permitir que um país não assuma qualquer compromisso em relação a determinado setor, a metodologia autoriza que os compromissos registrados fiquem aquém do *status quo* regulatório.

O modelo de lista negativa também permite aos países reservar medidas não conformes setoriais ou horizontais – e os acordos que recorrem a este modelo deixam claro que os países signatários usam bastante este direito. Portanto, não decorre da opção por este modelo um *big bang* de liberalização. No entanto, a opção pela lista negativa, é sem dúvida mais exigente institucionalmente, para um país envolvido nas negociações.

>>

Nesse modelo o país precisa listar todas as medidas não conformes que pretende manter ou vir a adotar, sob pena de não poder invocar tais medidas como reserva às obrigações do acordo no futuro. Isso exige grande esforço de coordenação interinstitucional doméstica. Além disso, a consolidação do *status quo* regulatório impede – ou pelo menos torna politicamente custosas – alterações em regulações domésticas na direção de maior restritividade aos fluxos de comércio e investimentos em serviços.

Box 2 – O tratamento dos investimentos em serviços nos dois modelos

Outro elemento da arquitetura do acordo que distancia os dois modelos é a relação entre os capítulos de comércio de serviços e de investimentos. Nos acordos que seguem o modelo GATS, o capítulo de comércio de serviços contempla os quatro modos de prestação, inclusive o modo 3, denominado presença comercial, mas cuja concretização é um investimento internacional. Já os acordos que adotam o modelo NAFTA têm um capítulo de comércio transfronteiriço de serviços, contemplando os modos 1, 2 e 4, e outro de investimentos, cobrindo bens e serviços. Na realidade, nos acordos que se baseiam no modelo NAFTA, o modo 4 é tratado, no que se refere a pessoas de negócios, em um capítulo específico sobre entrada temporária deste tipo de pessoas.

Como a prestação de serviços por presença comercial (o modo 3 do GATS) é tratada como investimentos no modelo NAFTA, aos investimentos em serviços se aplicam as disposições e disciplinas do capítulo de investimentos, ou seja, regras específicas deste capítulo, como as de expropriação indireta e, em especial, o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado.

No que tange às disciplinas, o modelo NAFTA contém uma série de regras que restringem o uso de requisitos de desempenho, exigência de conteúdo local e outras que não estão incluídas no modelo GATS.

Em ambos os modelos, os acordos contemplam um número significativo de capítulos cujas disposições têm implicações diretas ou indiretas sobre o comércio de serviços: compras governamentais, entrada temporária de pessoas de negócios, serviços financeiros, serviços de telecomunicações, investimentos (ou estabelecimento), etc.

Há também certa convergência no que se refere à exclusão de certos setores e medidas (como subsídios e compras governamentais) do escopo das disciplinas negociadas para o comércio de serviços. Além disso, em ambos os modelos encontram-se disciplinas relativas a acesso a mercados (medidas quantitativas não discriminatórias), tratamento nacional e tratamento de nação mais favorecida.

A literatura sugere que nenhum dos dois modelos garante *ex ante* que o acordo produzirá liberalização adicional, ou seja, contribuirá para eliminar barreiras pré-existentes. A revisão da literatura sobre as implicações da opção por um dos dois modelos nas negociações de acordos preferenciais conduz às seguintes conclusões:

- Os países que negociaram acordos no modelo NAFTA tendem ao menos a consolidar o *status quo* regulatório. Isso não garante abertura comercial adicional, mas aumenta a previsibilidade e faz com que novas negociações partam desse patamar e tendam a produzir liberalização real;
- A opção pelo modelo GATS não impede que os países consolidem, em sua lista de compromissos, o seu *status quo* regulatório. Mas, de modo geral, os países que negociaram acordos no modelo NAFTA com listas negativas, particularmente os que negociaram acordos com os Estados Unidos, comprometeram-se com níveis maiores de abertura que os que negociaram no modelo GATS.

O modelo NAFTA é mais exigente institucionalmente para os países signatários, não apenas quanto à elaboração da lista de compromissos e reservas, mas também no que se refere à limitação imposta ao uso de instrumentos de política pública – como a exigência de presença local ou o uso de requisitos de desempenho. Entretanto, o maior nível de exigência não parece impedir países em desenvolvimento signatários de acordos do tipo NAFTA de apresentar reservas horizontais e setoriais bastante abrangentes, em termos das disciplinas por elas concernidas.

2.3. Algumas constatações sobre resultados produzidos pelos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs)

Independentemente do modelo de negociação adotado, a análise dos acordos preferenciais de comércio na área de serviços mostra que:

- Os países maiores tendem a avançar menos nos acordos preferenciais em relação aos seus compromissos no GATS do que as economias menores. Três fatores podem explicar essa tendência:
 - o desequilíbrio de poder de barganha entre os participantes da negociação;
 - as diferentes prioridades temáticas na agenda de negociações, com os países em desenvolvimento concentrando suas demandas na remoção de entraves às exportações de bens;
 - o fato de que os países desenvolvidos já haviam assumido no âmbito multilateral compromissos bastante mais expressivos do que os consolidados pelos países em desenvolvimento.
- Nos setores tradicionalmente mais protegidos observam-se progressos limitados na maioria dos acordos preferenciais: audiovisuais, transportes marítimos e serviços profissionais e serviços financeiros.

O conjunto de acordos aqui considerados⁶ incluiu arranjos comerciais nas esferas multilateral, plurilateral e bilateral. Além disso, ele dá conta de combinações diversas: há acordos apenas entre países desenvolvidos, apenas entre países em desenvolvimento e entre os dois tipos de países. Cada um dos países selecionados (EUA, Chile, Peru e México), além da União Europeia, está envolvido em acordos tanto com países desenvolvidos quanto com países em desenvolvimento.

Os países selecionados encontram-se entre os mais ativos do mundo na negociação de acordos preferenciais – EUA, Chile e México tendo histórico mais longo neste

⁶ Foram analisados os seguintes acordos: o GATS; o acordo Chile – União Europeia; o acordo Peru – União Europeia; o acordo Canadá - União Europeia; o acordo EUA – Peru; o acordo EUA – Coreia; a Aliança do Pacífico; e a Parceria Transpácífica (TPP).

quesito que o Peru – e a União Europeia têm a negociação destes arranjos entre suas prioridades de política comercial comum. Todos esses países participam atualmente da negociação do TiSA – *Trade in Services Agreement* – que conta com 50 participantes, na forma de um acordo plurilateral, em Genebra.

Dos sete acordos preferenciais aqui analisados, cinco são bilaterais e dois plurilaterais. Os acordos plurilaterais Aliança do Pacífico e TPP, os bilaterais de que participam os EUA e o acordo Canadá–União Europeia seguem o modelo NAFTA, ao menos no que diz respeito aos capítulos de serviços e investimentos e aos modelos de apresentação de compromissos e reservas.

Os acordos da União Europeia com o Chile, o Peru e Colômbia adotam o modelo GATS, mas com uma arquitetura que, no caso das relações entre os capítulos de serviços e investimentos, se aproxima do modelo NAFTA.

Já o recente acordo entre a União Europeia e o Canadá tem o modelo NAFTA como referência para seus capítulos de comércio transfronteiriço de serviços e investimentos, mas tais capítulos trazem algumas “novidades”, tanto em termos de regras, quanto de sua forma de organização.

Há, portanto, no caso dos países considerados, uma clara preferência pelo modelo NAFTA. A preferência europeia pelo modelo GATS fez com que este modelo fosse adotado nos seus acordos com países sul-americanos, mas mesmo no caso do bloco europeu, o acordo com o Canadá mostra uma mudança importante, com a adoção de metodologia NAFTA nos capítulos mais diretamente ligados ao comércio de serviços.⁷

⁷ Assim, no caso do capítulo de investimentos, este organiza as disciplinas centrais de um acordo modelo NAFTA em dois grandes grupos: estabelecimento dos investimentos (que inclui acesso a mercados e requisitos de desempenho) e tratamento não discriminatório (contemplando tratamento nacional, nação mais favorecida e requisitos relacionados a conselhos de administração e diretoria de empresas). O Quadro apresentado no Anexo explicita algumas especificidades deste acordo dentro do modelo NAFTA.

O “mapeamento” dos compromissos assumidos pelos países/bloco selecionados através de acordos comerciais confirma o que foi mencionado anteriormente, para os países desenvolvidos, a consolidação de compromissos se deu principalmente no GATS, tendo os acordos preferenciais contribuído relativamente pouco para aumentar a extensão e a profundidade dos compromissos.

Cabe ressaltar que a análise dos acordos firmados pela União Europeia – e do grau de abertura comercial atingida nesses acordos – é dificultada pelo fato de que além de compromissos e reservas comuns apresentadas pelo bloco, cada um dos países-membros registra listas individuais de compromissos.

No caso dos países em desenvolvimento – e, em especial, dos países sul-americanos analisados – ocorre o oposto: baixo grau de compromissos no GATS e incremento forte dos índices de compromissos através de acordos preferenciais, inclusive em setores que não haviam sido objeto de qualquer compromisso no GATS.

O crescimento do grau de compromissos dos países em desenvolvimento considerados, através de acordos preferenciais, se dá, sobretudo, nos seguintes setores:

- **Chile:** serviços profissionais, construção, seguros e transporte marítimo.
- **México:** construção, serviços profissionais e financeiros.
- **Peru:** serviços profissionais, audiovisuais, de educação e de transporte marítimo.

A análise dos capítulos de serviços e investimentos dos acordos selecionados indica que em geral (independente do país considerado), os graus de compromissos e a importância das reservas variam consideravelmente segundo os setores de serviços selecionados. E, embora com variações entre países, há nitidamente um padrão de diferenciação entre setores, segundo seu grau de restritividade (ou alternativamente, de compromissos).

Os setores de arquitetura, engenharia e de tecnologia da informação (ou computação) são aqueles mais ofertados e/ou menos sujeitos a reservas e restrições. O

setor de construção fica um pouco atrás dos outros três, estando sujeito a algumas restrições no México (e em entes subfederais dos EUA).

No polo oposto estão os setores de transporte marítimo e rodoviário de carga – em que prevalecem reservas ao tratamento de nação mais favorecida e o princípio de reciprocidade bilateral – e os setores identificados como de alcance social ou cultural (educação superior e audiovisuais), embora haja importantes diferenças de tratamento entre os países.

Os EUA, com fortes interesses ofensivos em educação superior e audiovisuais, não têm restrições nestes setores. Serviços audiovisuais sofrem reservas significativas no Chile e no Peru, mas não no México. Já os serviços de educação superior aparecem como mais restritos no Chile do que nos outros dois países latino-americanos.

Entre os serviços profissionais analisados, certamente os serviços legais são aqueles que, em todos os países/bloco considerados, apresentam maior nível de restrição, que é objeto de reduções pontuais através dos compromissos em acordos preferenciais.

Os serviços financeiros, em geral tratados em capítulos com regras próprias e listas específicas de compromissos nos acordos aqui considerados, são objeto de tratamento cauteloso, em especial nos países latino-americanos. Observa-se que esses países tendem a aprofundar gradualmente seus compromissos nos acordos preferenciais, especialmente no que se refere à exigência de forma jurídica específica e à limitação do escopo de atividades autorizadas a provedores estrangeiros.

De forma geral, as conclusões aqui apresentadas em relação aos compromissos e reservas nos setores selecionados convergem com os resultados da análise de Roy, Marchetti e Lim (2006) sobre compromissos GATS *plus* em diferentes setores de serviços, entre os quais serviços financeiros, profissionais, audiovisuais e de educação. Naquele estudo, registra-se, para o GATS e um conjunto muito mais amplo de acordos preferenciais do que aqueles aqui considerados:

- O baixo grau de compromissos no GATS em setores como educação e audiovisuais. Nestes setores, os níveis de compromissos crescem significativamente em acordos preferenciais assinados pelos EUA, exportadores de serviços e *demandeurs* de liberalização em ambos os setores;
- Em serviços profissionais, uma maior intensidade de compromissos em serviços de arquitetura e engenharia, em contraste com as restrições que caracterizam o setor de serviços legais (e de serviços médicos e de saúde); e
- Em serviços financeiros, as sensibilidades associadas ao setor deram origem a diferentes modalidades de tratamento do mesmo nos acordos preferenciais. Em muitos casos – como nos acordos examinados em nosso trabalho – optou-se pela exclusão do setor financeiro dos capítulos de serviços e investimentos em geral, dedicando-lhe capítulo específico. Os compromissos neste setor tendem a se limitar à consolidação do *status quo* regulatório e, em acordos preferenciais – especialmente aqueles envolvendo os EUA – os países foram um pouco além dos compromissos do *Understanding* da OMC⁸.

2.4. As diversas reservas aos modos de prestação de serviços nos setores analisados

Quanto aos compromissos e reservas por modalidade de prestação de serviços, observa-se, tanto através dos dados da OMC quanto da análise dos acordos aqui considerados, que para ambos os tipos de países e tanto na esfera multilateral quanto na preferencial, os compromissos são mais significativos em modo 3 (investimentos) do que em modo 1 (comércio transfronteiriço de serviços).

Nos acordos preferenciais, as regras para entrada temporária de pessoas de negócios têm se desenvolvido. No TPP, por exemplo, elas são tratadas em um capítulo

⁸ É importante salientar que para os serviços financeiros, a existência de acordos como o Acordo de Basileia, que regula as atividades de serviços bancários, representa a principal referência regulatória para as operações no setor envolvendo os países desenvolvidos e os membros do G20, incluindo o Brasil. Nesse setor, as principais barreiras que podem ser negociadas em acordos comerciais são as regras para presença comercial e trânsito de pessoas.

específico e as categorias de pessoas naturais tornam-se mais detalhadas, bem como as características e qualificações que as identificam. O mesmo vale para os acordos recentes da União Europeia, como é o caso do acordo bilateral do bloco com o Canadá. Para serviços profissionais, mas não apenas, estas são regras de extrema importância para acesso a mercados e tratamento nacional.

Os tipos de reservas e restrições utilizados pelos países variam segundo os setores, mas também segundo os países. Assim, em setores de serviços profissionais e de tecnologia da informação (computação) – setores objeto de menos reservas – as regras aplicáveis a modo 4 parecem atuar como o principal “filtro” à provisão de serviços por estrangeiros via presença comercial, enquanto regras de nacionalidade e de qualificação / certificação profissional doméstica atuam como restrições em relação à provisão de serviços transfronteiriços.

Exigências de nacionalidade e de reconhecimento pelas autoridades domésticas são as formas dominantes de reservas em setores como o de serviços de educação superior, enquanto em audiovisuais, cotas de exibição e exigências de reciprocidade bilateral constituem os principais componentes das reservas identificadas.

Em seguros e serviços financeiros, as restrições envolvem principalmente, para modo 3, a exigência de forma jurídica específica para as empresas estrangeiras, exigências de capital mínimo para desenvolver certas atividades e limitação do escopo de atividades autorizadas a estrangeiros – além de exigência de nacionalidade ou residência para administradores e diretores. No que se refere ao comércio transfronteiriço de serviços (modo 1, especialmente), as restrições focam o escopo de atividades e serviços que podem ser prestados sob esta modalidade e, em alguns acordos, os segmentos listados no *Understanding* da OMC servem como referência neste aspecto. Além disto, os países explicitamente preservam sua capacidade para exercer funções de política monetária e cambial e, em certos casos, reservam o direito de conceder vantagens e tratamento diferenciado a bancos estatais e/ou de desenvolvimento.

Nos serviços de transporte marítimo e rodoviário de cargas, a principal modalidade de reserva, nos acordos preferenciais, é uma exceção ao princípio de nação mais favorecida e a prioridade concedida à reciprocidade e aos acordos setoriais bilaterais (ou plurilaterais, no caso do transporte rodoviário na América do Sul). Além disso, reserva-se aos nacionais o transporte de cabotagem (ou interior) em ambos os modais e há, no setor de transporte marítimo, exigências de nacionalidade. Além disso, também existem exigências de nacionalidade para o registro de navios nos países, bem como limites à participação estrangeira no capital de uma empresa de navegação.

De forma geral, a comparação de compromissos e reservas feitas nos acordos preferenciais analisados pelos cinco países/bloco nos setores selecionados com as listas por eles apresentadas no GATS revela o que outros estudos já haviam identificado: um aumento significativo do grau de compromissos, através da inclusão (ou não exclusão, em lista negativa) de novos setores e aprofundamento em setores onde já havia algum compromisso na esfera multilateral. Este aumento do grau de compromisso se observa sobretudo entre os países latino-americanos e, mais claramente, nos casos de Chile e Peru, cujos níveis de compromissos no GATS foi muito baixo.

No entanto, mais além desta constatação, não é nada óbvio que entre determinado acordo preferencial e outro que lhe é posterior haja necessariamente um aumento do grau de compromissos. Em certos casos, inclusive, um acordo posterior revela, em certos aspectos, uma involução no grau de compromissos estabelecido por um acordo anterior.

Por exemplo, os compromissos assumidos pelo México na Aliança do Pacífico para a inclusão de entes subfederais na lista de entidades sujeitas às regras do capítulo de compras governamentais não fazem parte dos compromissos do país na TPP, em que o México exclui a esfera subfederal de governo daquele capítulo. Há outros exemplos, conforme atestado pelo exame de compromissos e reservas por país, no capítulo 4.

Por trás desta trajetória pouco linear de evolução dos compromissos assumidos, podem estar diversos fatores, inclusive a especificidade das circunstâncias políticas e econômicas de cada país no momento em que se negocia cada acordo. Além disso, ajuda a explicar esta trajetória o fato de que os resultados das negociações também dependem da assimetria de poder entre os parceiros e do peso atribuído, na estratégia de cada um, a avanços na negociação de serviços.

Por fim, não se pode desconsiderar a hipótese de que há um processo de aprendizado dos países ativos em negociações comerciais, pelo qual eles incorporam em novos acordos reservas e medidas cautelares cuja relevância pode ter se evidenciado a partir da entrada em vigor de um acordo mais antigo.

As diferenças entre países nos compromissos e reservas aparecem com nitidez em dois temas: as compras governamentais e o comprometimento de instâncias subnacionais de governo. Em ambos os casos, o grau de compromissos varia bastante segundo países. Aqui, o principal contraste opõe Chile e Peru, de um lado, e México, de outro.

O México adota postura bastante restritiva em compras governamentais, com um número expressivo de reserva e de disposições temporárias, que criam um conjunto significativo de *waivers* em relação às disposições do capítulo. Além disso, também limita o compromisso de entes subnacionais em relação aos capítulos de serviços, investimentos e compras governamentais – neste caso, aumentando, no TPP, o grau de restrição explicitado na Aliança do Pacífico, como se observou.

Já Chile e Peru tem posição muito pouco restritiva no que se refere à inclusão de entes públicos em seus compromissos no capítulo de compras governamentais e em relação à submissão das instâncias subnacionais de governo aos dispositivos daquele capítulo, bem como dos de serviços e investimentos.

Os EUA apresentam, desde o GATS, suas listas de compromissos com as várias restrições e reservas estaduais, que se aplicam a acesso a mercados e tratamento

nacional. Estas reservas se mantêm em acordos preferenciais, tendo inclusive levado outros países, como o Peru, a condicionar a inclusão das instâncias subnacionais de governo em sua lista de compromissos relativa a compras governamentais a uma cláusula de reciprocidade, em função do tratamento conferido pelos estados dos EUA a seus fornecedores de bens e serviços.

No caso da União Europeia, as listas de compromissos e de reservas consideram três instâncias: o comunitário; os Estados nacionais; e as entidades subnacionais em cada país. Essa multiplicidade de listas num mercado comum composto de 28 países leva a uma diversidade de restrições a serem consideradas.

2.5. A limitada experiência do Brasil no mundo dos APCs

Frente ao quadro descrito, o Brasil manteve, até o momento, postura cautelosa em seus compromissos relativos à liberalização do comércio de serviços pela via dos acordos comerciais. Embora tenha revelado, até recentemente, preferência pela via multilateral de negociações comerciais, o país consolidou no GATS compromissos aquém do *status quo* regulatório vigente. Há também uma nítida diferença entre a predisposição do país para comprometer-se com acesso a mercados e tratamento nacional em modo 3, que representa investimento direto, em geral muito maior do que nos modos 1 e 4, comércio transfronteiriço e movimento de pessoas.

No MERCOSUL, o Brasil expandiu de forma importante a cobertura de seus compromissos setoriais, aproximando-os do *status quo* regulatório. Os compromissos assumidos no acordo com o Chile ficam aquém do negociado no MERCOSUL, mas vão além do GATS e da oferta apresentada, em 2004, à União Europeia.

No âmbito preferencial, os movimentos mais significativos feitos pelo Brasil dizem respeito aos setores de educação superior e de tecnologia da informação (computação), que não tinham sido incluídos na lista brasileira no GATS. Em outros setores, os movimentos são mais limitados, condicionados por preocupações de diversos tipos.

Assim, em serviços audiovisuais, preocupações “culturais” levaram o Brasil a excluir o setor de sua lista no GATS e da oferta apresentada à União Europeia. No MERCOSUL, o setor foi incluído, mas com uma série de restrições que reservam às empresas brasileiras posição chave no desempenho das atividades próprias do setor.

No setor de seguros e serviços financeiros, os avanços no acordo do MERCOSUL, em relação ao GATS, são pontuais e a oferta à União Europeia se aproxima do nível de compromissos assumidos pelo Brasil no bloco sub-regional. Mas o setor foi excluído do acordo com o Chile.

Nos setores de transporte marítimo e rodoviário de carga, o Brasil assume compromissos no MERCOSUL, mas fica nitidamente aquém destes no acordo com o Chile e na oferta à União Europeia.

O padrão de compromissos setoriais assumidos pelo Brasil, em seus acordos preferenciais – e notadamente no MERCOSUL – não se diferencia muito daqueles dos demais países aqui considerados. Serviços profissionais, como arquitetura e engenharia, além de tecnologia da informação (computação), têm seu grau de compromissos substancialmente elevados no acordo do MERCOSUL, enquanto em setores como audiovisuais, financeiros e de transporte os compromissos existem, mas são limitados. Talvez a principal especificidade do Brasil no que se refere aos compromissos setoriais assumidos no MERCOSUL diga respeito ao movimento feito no setor de educação superior, que não foi contemplado na lista brasileira no GATS.

3. Implicações para a estratégia brasileira

O Brasil tem escassa experiência na negociação de acordos preferenciais de comércio de serviços, tendo assumido compromissos apenas no MERCOSUL e nos acordos negociados pelo bloco com o Chile e a Colômbia. No bloco subregional, o Brasil ampliou significativamente seus compromissos, aproximando-os de seu *status quo* regulatório, mas grande parte dos compromissos assumidos ainda não se encontra em vigor⁹. Já no acordo com o Chile, o País seguiu estratégia mais defensiva, ficando a meio do caminho entre os compromissos consolidados no GATS e os assumidos no MERCOSUL¹⁰.

No caso das negociações com a União Europeia, o processo negociador se estende desde o final da década de 1990 e a última oferta do MERCOSUL na área de serviços tornada pública, data de 2004, quando da paralisação das negociações birregionais, que foram retomadas em 2010. Naquela oferta, o grau de abertura proposto pelo Brasil situava-se entre o consolidado no GATS e o ofertado ao Chile.

Há negociações em curso com a União Europeia, México e Peru. No debate sobre as estratégias brasileiras para as negociações de acordos comerciais no setor de serviços, há que se levar em conta que as negociações com o México e a União Europeia estão inseridas em acordos mais abrangentes, envolvendo diferentes áreas temáticas. Nestes, a liberalização do comércio de bens industriais e agrícolas e a negociação de diversos temas de caráter regulatório fazem parte de um pacote único, o que exige uma estratégia mais ampla, que incorpore as possibilidades de *trade-offs* entre os diferentes interesses envolvidos.

⁹ Houve, desde a assinatura do acordo, sete rodadas de negociação de compromissos específicos, que foram sendo aprofundados sucessivamente. O acordo e a primeira rodada de negociação estão em vigor, mas os compromissos relativos às demais rodadas não foram internalizados.

¹⁰ Em relação ao acordo Mercosul - Colômbia, as informações relativas ao texto do mesmo e os compromissos aí assumidos pelo Brasil ainda não foram disponibilizadas pelo Governo Brasileiro.

Da mesma forma, caso o Brasil venha a engajar-se em outras frentes de negociação com países grandes – como os Estados Unidos – ou, eventualmente, busque o aprofundamento dos incipientes acordos com a Índia e SACU (*South African Customs Union*¹¹) por exemplo, dificilmente a negociação sobre comércio de serviços estará desvinculada dos demais temas que compõem as agendas de interesses bilaterais.

Já para as negociações de acordos restritos ao comércio de serviços com países com os quais o Brasil já negociou acordos de livre-comércio para bens (Peru, Chile e Colômbia, por exemplo), a estratégia pode ser definida com base na análise de custos e benefícios relativos especificamente à liberalização dos serviços. Esse também seria o caso de uma eventual participação do Brasil no TiSA – *Trade in Services Agreement*.

O TiSA é um acordo plurilateral em negociação por um conjunto de 23 membros, voltado exclusivamente para o setor de serviços. Embora a adesão do Brasil a uma iniciativa como essa possa sofrer influência de considerações de política externa, ela também poderia ser orientada, exclusivamente, por avaliações sobre a sua contribuição para os objetivos do país relacionados ao comércio de serviços, incluindo seus impactos sobre o comércio de bens.

3.1. O contexto internacional

O desenho de uma nova estratégia brasileira para a negociação de serviços em acordos comerciais não pode desconsiderar as mudanças no contexto internacional nos últimos anos. Os principais vetores dessas mudanças são:

Os impasses na Rodada Doha da OMC

A última tentativa de fechar um acordo na Rodada foi feita em 2008. Desde então, não houve movimento no âmbito multilateral. As negociações na Rodada Doha na

¹¹ A SACU é formada por cinco membros: África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia.

área de serviços envolveram basicamente dois conjuntos de questões:

- ampliação do escopo temático: tentativa de incluir subsídios, regulação doméstica e salvaguardas emergenciais;
- ampliação dos compromissos setoriais: negociações pelo método de pedidos e ofertas.

A análise dos pedidos de melhoria de ofertas feitos durante as negociações da Rodada Doha dá uma ideia dos interesses que os países têm na abertura de mercados de serviços. Marchetti e Roy (2013) fazem uma tabulação do número de pedidos e demandas feitos e recebidos pelos países que mais formularam ou receberam pedidos durante o processo negociador. O Brasil aparece em terceiro lugar, juntamente com China e Indonésia, entre os que mais receberam pedidos, atrás de Filipinas e Tailândia. Por outro lado, o país não aparece na lista dos que mais apresentaram pedidos.

Essa análise ajuda a perceber que há interesse estrangeiro no mercado brasileiro e, conseqüentemente, na ampliação quantitativa e qualitativa dos compromissos assumidos pelo Brasil em matéria de serviços. Mas mostra também que, até recentemente, o Brasil foi pouco demandante em termos da abertura de outros mercados para as suas exportações de serviços.

O TiSA: iniciativa plurilateral no vácuo da Rodada Doha

As negociações do TiSA foram iniciadas em 2013 por um grupo de 23 membros¹² – sendo um deles a União Europeia, portanto 50 países. A iniciativa surgiu no vácuo deixado pela paralisação das negociações de serviços no âmbito da Rodada Doha e pela preocupação de alguns dos principais atores no comércio internacional de serviços com a proliferação de acordos preferenciais que incluem regras e

¹² Os 23 membros são: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Ilhas Maurício, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, México, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paquistão, Peru, Suíça, Taiwan, Turquia e União Europeia.

disciplinas para o comércio no setor. O processo negociador é liderado por Austrália, Estados Unidos e União Europeia.

Todos os países analisados nesse estudo fazem parte do TiSA. Por enquanto, nenhum dos BRICS faz parte do processo, mas a China submeteu seu pedido de adesão em setembro de 2013 – ainda pendente de aprovação.

Os principais pilares do acordo são¹³:

- (i) deve ser compatível com o GATS, deve ser o mais abrangente possível e deve ser passível de multilateralização em um estágio posterior. As disciplinas devem incorporar alguns dos artigos fundamentais do GATS (incluindo definições, escopo, acesso a mercados, tratamento nacional), o que facilitaria a sua incorporação posterior ao regime multilateral;
- (ii) deve ser abrangente em termos de escopo, sem exclusão a priori de setores de serviços ou modos de provisão. Os compromissos devem refletir o *status quo* e devem oferecer novo e aprofundado acesso a mercados;
- (iii) deve contemplar setores como transporte marítimo internacional, serviços de telecomunicações, comércio eletrônico, serviços relacionados à computação, transferência internacional de dados, serviços postais e de *courier*, serviços financeiros, além de disciplinas relacionadas a regulação doméstica (procedimentos de autorização e licenciamento), movimento temporário de pessoas naturais, compras governamentais de serviços, subsídios às exportações e empresas estatais.

Os compromissos em tratamento nacional serão aplicados, em princípio, em bases horizontais a todos os setores e modos de prestação de serviços. As exceções a tratamento nacional serão registradas em listas negativas. Já os compromissos de acesso a mercados serão registrados em listas positivas. Além disso, compromissos de *standstill* (ou seja, de que o *status quo* será consolidado) e de *ratchet* (qual-

¹³ Ver: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/questions-and-answers/>

quer medida de liberalização unilateral será automaticamente consolidada na lista de compromissos do país) estão previstos.

O TiSA foi desenhado para ser incorporado ao GATS e esse parece ser o desejo de alguns de seus membros, principalmente da União Europeia. Há ainda uma série de desafios a serem superados para que o TiSA venha a ser considerado compatível com as regras do GATS: terá que respeitar as exigências do Artigo V do GATS, ter cobertura substancial em termos dos setores, volume de comércio e modos de prestação (Stephenson, 2015).

A proliferação de acordos preferenciais e os riscos para os *outsiders*

Como visto na revisão da literatura e na análise dos acordos realizada nesse estudo, os compromissos de serviços nos acordos comerciais mais recentes adotam modelos diferentes – GATS, NAFTA ou combinações variadas dos dois. Acima de tudo, observa-se que há um processo de aprendizado nas negociações sucessivas e que os países adicionam novos compromissos, mas também novas reservas, entre um acordo e outro subsequente, com diferentes parceiros comerciais.

Há no setor empresarial brasileiro crescente percepção de que o País está ficando à margem dos esquemas relevantes de integração comercial e de que esse seja é dos elementos responsáveis pela reduzida inserção do país no comércio mundial e nas cadeias globais de valor. Apesar disso, não há consenso no Brasil quanto aos benefícios da participação do país em acordos comerciais preferenciais, envolvendo uma ampla agenda temática. Neste contexto, cabe discutir se há custos – e quais são eles – para os países *outsiders* no mundo dos acordos preferenciais de serviços.

Os acordos preferenciais de serviços são, por sua natureza, menos discriminatórios que os acordos relativos ao comércio de bens. Quando os países assumem compromissos em acordos preferenciais de alterar suas regulações para eliminar barreiras

à importação de serviços, eles tendem a fazê-lo horizontalmente. Raramente os países adotam regimes regulatórios diferentes para conjuntos de parceiros distintos¹⁴.

Entretanto, o grau de discriminação resultante de um acordo preferencial de serviços depende das características dos instrumentos de proteção ao comércio de serviços empregados. Há um conjunto de medidas que têm, potencialmente, caráter altamente discriminatório, em particular as que afetam as condições de acesso a mercados. Restrições quantitativas ao número de provedores ou ao valor dos serviços prestados em um determinado setor (possibilidade de negociação de quotas) ou exigências de requisitos de desempenho que podem ser dispensadas para determinados parceiros comerciais são dois exemplos entre muitos outros em que a discriminação é possível e provável como produto de acordos comerciais preferenciais.

Os riscos para os *outsiders* estão concentrados, principalmente, em três prováveis consequências dos acordos comerciais preferenciais de serviços:¹⁵

- Governança do comércio de serviços: se as regulações que afetam o comércio de serviços estão sendo negociadas nos acordos preferenciais de comércio (APCs) e se elas tendem a ser “multilateralizadas” no futuro, o custo da não participação está na incapacidade de influenciar o desenho dessas regulações;
- Vantagens para os primeiros entrantes no mercado: os custos afundados relacionados à localização (sunk costs – aqueles incorridos para suprir um mercado específico) tendem a ser maiores na prestação de certos serviços, uma vez que ela requer a proximidade entre o provedor e o consumidor. As firmas que entram primeiro em determinado mercado tendem a ter benefícios relacionados à possibilidade de acumular ganhos de capital e impor barreiras à entrada de novos provedores. Esses riscos tendem a ser maiores em setores em que há

¹⁴ Roy, Marchetti e Lim, 2006

¹⁵ Para essa discussão ver Mattoo e Sauvé (2011), Roy, Marchetti e Lim (2006), Stephenson (2015).

pouco espaço para um número grande de fornecedores ou em que as economias de escala são relevantes, como telecomunicações e serviços financeiros;

- Medidas que afetam os custos: exigência de requisitos de desempenho, cobrança discriminatória de taxas, exigências de qualificação, ausência de instrumentos de reconhecimento mútuo, acesso a subsídios concedidos em determinados programas, acesso a compras governamentais são algumas das medidas discriminatórias que aumentam os custos dos *outsiders* relativamente aos fornecedores domésticos ou com acesso preferencial.

Para as empresas brasileiras provedoras de serviços, os riscos mais relevantes são relacionados à diferença de custos e, em menor medida, à governança do comércio de serviços. Em relação às vantagens para os primeiros entrantes, a proliferação de acordos preferenciais e a não participação do Brasil já representam, para os prestadores brasileiros de serviços, um *handicap* dificilmente recuperável.

3.2 O Brasil nas negociações comerciais de serviços: objetivos e estratégias

A constatação de que a participação do setor de serviços na economia mundial e na economia brasileira, em particular, é crescente e que a importância do setor aumenta com o aprofundamento do processo de fragmentação internacional da produção e com a diversificação setorial e geográfica dos fluxos de comércio estimula a revisão da estratégia brasileira para o comércio de serviços.

Além das iniciativas voltadas para a promoção das exportações de serviços, lideradas por diferentes órgãos do governo federal, e do debate sobre a conveniência de reduzir a tributação incidente sobre as importações de serviços técnicos, promovido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), o maior engajamento do País em negociações comerciais internacionais de serviços foi recentemente incorporado à agenda brasileira de comércio exterior. O Plano Nacional de Exportações, divulgado em julho de 2015, inclui os serviços entre os temas da agenda temática dos acordos que o país buscará negociar nos próximos anos.

Evidentemente, o desenho de uma agenda negociadora para o Brasil no campo dos acordos comerciais de serviços depende dos objetivos e prioridades do País. Se o objetivo for a maior inserção do País no comércio internacional, as estratégias brasileiras devem ser orientadas por três ordens de objetivos:

- remover barreiras ao comércio em mercados relevantes e promissores para as exportações brasileiras;
- aumentar a oferta, no mercado brasileiro, de serviços de qualidade a preços competitivos por meio da redução das barreiras à importação no País; e não menos importante;
- fomentar a maior produtividade e competitividade do setor de serviços brasileiro, possibilitando a geração de empregos mais qualificados e renda no país.

O maior acesso a mercados estrangeiros favorece ganhos de escala e absorção de novas tecnologias, permitindo aos produtores brasileiros oferecer serviços de maior qualidade a preços competitivos. Isso é também fundamental para a competitividade da indústria e da agricultura brasileira, uma vez que os mercados de bens são cada vez mais dependentes dos serviços. Além disso, a liberalização do comércio de serviços abre a oportunidade para atrair investimentos em setores ainda não totalmente desenvolvidos no Brasil ou que apresentem baixa competitividade.

Há muitas questões que devem ser examinadas na construção dessa estratégia, entre elas:

- A maioria dos acordos analisados não vai além do *status quo* regulatório, o que significa que, mais do que ganho de novo acesso a mercados, esses acordos contribuem para a transparência das regras praticadas pelos países e segurança jurídica para os prestadores de serviços. Ainda que a remoção das barreiras às exportações possa ser o principal objetivo para os exportadores de serviços, a consolidação de compromissos nesse setor é relevante, uma vez que as atividades nessa área são sujeitas a interpretações e mudanças regulatórias com elevado poder de restringir o comércio.

- Os acordos envolvendo os Estados Unidos são os que geram resultados mais expressivos em termos de abertura de mercados além do *status quo*. Por outro lado, em seus APCs, os Estados Unidos fazem concessões que vão pouco além do que o país consolidou no GATS. Estados Unidos e União Europeia assumiram compromissos significativos no âmbito multilateral e, portanto, os ganhos nos APCs com esses países (ou bloco), em termos de novos compromissos de acesso a mercados, são menos expressivos que os registrados para os países que haviam adotado postura mais cautelosa no GATS.
- O Brasil assumiu compromissos modestos no GATS e foi cauteloso nas negociações com o Chile e com a União Europeia (tomando como base a oferta de 2004). Portanto, a negociação de acordos para a liberalização do setor de serviços com os Estados Unidos ou com a União Europeia será inevitavelmente desequilibrada para o País, se o objetivo for ter acordos com conteúdo relevante. Esse dilema é semelhante ao que se observa nas negociações comerciais envolvendo liberalização do mercado de bens e reflete o fato de que o País permaneceu relativamente fechado, enquanto o resto do mundo avançou em processos de liberalização comercial unilateral ou negociada.
- A participação em acordos comerciais mais exigentes tem, muitas vezes, como resultado uma contribuição externa para o *lock-in* de reformas no quadro regulatório, com o objetivo de abrir a economia. O crescimento da produtividade dos serviços é fundamental para a retomada do crescimento da economia brasileira e para ganhos de competitividade nas exportações de bens. Há evidências na literatura internacional de que a abertura comercial contribui para o aumento da produtividade¹⁶. Nesse sentido, a participação em acordos comerciais exigentes pode representar um estímulo para reformas domésticas, uma vez que permite também obter ganhos de acesso a outros mercados, ainda que sejam apenas de consolidação do *status quo* regulatório. Essas reformas

poderiam, ainda, criar um clima mais favorável para negócios no Brasil e o aumento da produtividade do setor.

- A manutenção da estratégia que o País vem adotando – a de evitar assumir compromissos que representem a consolidação do *status quo* – terá impactos pouco representativos para as reformas internas, mas também para a melhoria de condições de acesso a outros mercados relevantes para os exportadores brasileiros. A superação desse dilema (manter espaços de política para medidas de proteção aos provedores domésticos versus comprometer-se com consolidação do *status quo* regulatório e, eventualmente, liberalização adicional) é pré-requisito para a definição da agenda negociadora.
- Será difícil que o Brasil consiga avançar em uma agenda mais ambiciosa de acordos preferenciais de comércio sem aprofundar concessões na área de serviços. Os acordos preferenciais com países desenvolvidos envolvem necessariamente compromissos significativos no setor de serviços.
- Por fim, a análise dos acordos preferenciais mostra que, mesmo no modelo NAFTA e na TPP, seu mais recente produto, há espaço para a manutenção de reservas e regulações não conformes, o que significa que esses acordos não implicam, necessariamente, em expressivo movimento de abertura comercial. Mas implicam sim em redução da margem de manobra para políticas domésticas discricionárias.

¹⁶ Edwards, S. (1998) faz uma resenha sobre a relação entre produtividade e abertura. A Comissão de Produtividade da Austrália faz uma avaliação dos impactos de acordos de comércio na produtividade (Productivity Commission, 2010)

4. Conclusões: que setores privilegiar nas negociações?

Uma das conclusões relevantes do desenvolvimento deste projeto é que há escasso grau de reflexão sobre a agenda de negociações comerciais internacionais que interessa aos setores produtores de serviços no Brasil. Frente a esta constatação, a resposta à pergunta acima precisa recorrer à análise técnica, com base nas informações sobre características da produção e do comércio exterior brasileiro de serviços, na análise das tendências do comércio e acordos comerciais internacionais de serviços e nas informações sobre a crescente imbricação entre os serviços e os demais setores produtivos.

Aqui, novamente, há obstáculos importantes a superar. O maior deles é a precariedade de informações estatísticas, em nível de desagregação adequado, para respaldar a análise setorial. O SISCOSEV, base de dados desenvolvida pelo governo brasileiro, deverá suprir em grande medida as lacunas existentes sobre o comércio exterior do Brasil de serviços. Entretanto, tendo em vista o fato de que a essa base é muito recente, não é possível ainda fazer análise de tendências.

Ainda assim, de modo geral é possível sugerir que os setores a privilegiar nas negociações são:

- (i) Do lado das exportações, aqueles em que o Brasil apresenta vantagens no comércio mundial, como os serviços empresariais e serviços financeiros.
- (ii) Do lado das importações, serviços que possam contribuir para reduzir o custo no Brasil, em especial relacionados ao transporte e distribuição, que são importantes para as relações com os parceiros na região sul-americanas.

Embora não seja possível definir com precisão os setores em que o Brasil tem maiores oportunidades para crescer como *player* no comércio internacional, a análise realizada neste projeto sugere que alguns dos setores que oferecem possibilidade de apoiar a inserção internacional do país no mercado mundial de serviços

são os de serviços financeiros, serviços de construção, engenharia e arquitetura, computação e informação e distribuição e varejo. Isso não significa que não haja oportunidades em outros setores como serviços de audiovisual e música.

Apesar dos setores de transporte marítimo e aéreo não estarem entre aqueles que oferecem maiores oportunidades para os fornecedores brasileiros, a existência de fortes restrições nestes serviços pode afetar o comércio bilateral de bens, e, portanto, também deveriam estar no radar dos negociadores brasileiros.

Mais além, a principal recomendação é que o governo brasileiro e as organizações empresariais intensifiquem seus esforços de mobilização das empresas e setores produtivos para aprofundar o debate sobre a agenda brasileira para o comércio e os acordos internacionais de serviços.

Referências bibliográficas

Berlingieri, G. (2015) - *Managing Export Complexity: the Role of Service Outsourcing*. Centre for Economic Performance, London School of Economics. July 20, 2015. http://personal.lse.ac.uk/berlingi/Berlingieri_JMP.pdf

Borchert, I., B. Gootiiz e A. Mattoo (2012). *Guide to the Services Trade Restrictions Database*, World Bank Policy Research Working Paper (WPS6108).

Hoekman, B. e A. Mattoo, A. (2013). *Liberalizing Trade in Services: Lessons from Regional and WTO Negotiations*. EUI Working Paper RSCAS 2013/34. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Global Governance Programme-50

Latrille, P. e Lee, J. (2012). *Services Rules In Regional Trade Agreements: How Diverse And How Creative As Compared To The Gats Multilateral Rules?* Staff Working Paper ERSD-2012-19. World Trade Organization.

Marchetti, J. e Roy, M. (2008). *Services Liberalization in the WTO and in PTAs*. In J. Marchetti M. Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services; Countries and Sectors* in Bilateral and WTO Negotiations, Cambridge: Cambridge University Press and WTO.

Marchetti, J. A. e Roy, M. (2013). *The Tisa Initiative: An Overview of Market Access Issues*. Staff Working Paper ERSD-2013-11. World Trade Organization.

Mattoo, A. e Sauvé, P. (2011). *Services*. In: Chauffour, J.-P.; Maur, J.-C. (Ed.). *Preferential trade agreement policies for development: a handbook*. Washington: Banco Mundial, 2011.

Roriz, J. H. R. e Tasquetto L. S. (2013). *O Comércio de Serviços Regulado pelos Acordos Preferenciais de Comércio*. In Oliveira, I.; Badin, M. (Org.) *Tendências*

regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia / Orgs :— Brasília : Ipea, 2013.

Roy, M, J.A. Marchetti e H. Lim (2006). *Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?* Staff Working Paper ERSD-2006-07. World Trade Organization. September 2006.

Stephenson, S. (2015). - *Overview of the TISA Negotiations Training Workshop on Trade in Services Negotiations for AU-CFTA Negotiators*. 24-28 agosto de 2015 Nairobi, Quênia. <http://unctad.org/meetings/en/Presentation/ditc-ted-Nairobi-24082015-USAID-stephenson-2.pdf>

Productivity Commission (2010). - *Bilateral and Regional Trade Agreements*, Research Report, Canberra. Disponível em <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/trade-agreements/report/trade-agreements-report.pdf>