UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

NEUSA MARIA PEREIRA BOJIKIAN

LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E ACORDOS COMERCIAIS INTERNACIONAIS: O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DO SETOR FINANCEIRO

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada ao Programa San Tiago Dantas, Convênio UNICAMP/UNESP/PUC-SP, sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, docente do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 09/08/2006

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe

Agosto/2006

UNIDADE IFCH
Nº CHAMADA
T/UNICAMP
B637L
V EX
TOMBO BC/ 70182
PROC. 16.123/06
C D
PREÇO 11,00
DATA 28-9-06

HB ID. 388318

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Bojikian, Neusa Maria Pereira
B6374 Liberalização Econômica e Acordos Comerciais Internacionais: O Brasil nas Negociações do Setor de Serviços Financeiros / Neusa Maria Pereira Bojikian. - - Campinas, SP : [s. n.], 2006.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações internacionais. 2. Análise econômico-financeira. 3. Instituições financeiras. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

(sfm/ifch)

Título em inglês: Economic Liberalization and International Trade Negotiations: Brazil in the Financial Services Sector Negotiations
Palavras – chave em inglês (Keywords): Foreign affairs
Analysis financial economic
Financial institutions

Área de concentração : Instituições, Processos e Atores.

Titulação : Mestre em Relações Internacionais.

Banca examinadora : Sebastião Carlos Velasco e Cruz
Luiz Fernando Ayerbe
Pedro Paulo Zahluth Bastos
Eduardo Kugelmas
Henrique Altemani Oliveira
Data da defesa : 09/08/2006.
Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais.

Para Flávio, André e Bruno,
por todo amor, carinho
e respeito.

AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram de uma ou de outra forma para a realização deste trabalho,
manifesto minha gratidão.

Ao Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, meu orientador, que mesmo sabendo dos enormes desafios que o tema deveria impor, acreditou neste projeto. Agradeço pelo apoio indispensável e pelos esforços empreendidos para que este trabalho chegasse a seu final.

Ao Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe, professor, amigo, agradeço pela dedicação, profissionalismo e empenho.

À Profa.Dra. Mônica Baer, partícipe da Banca de Exame de Qualificação, agradeço pelo cuidado excepcional dedicado a esta tarefa. Suas observações foram providenciais.

Ao Prof. Dr. Tullo Vigevani, pelo exemplo de generosidade e humanidade que só uma pessoa fantástica, como ele, seria capaz de colocar em prática nas relações com as pessoas.

A todos os Professores do Programa San Tiago Dantas, pela dedicação no trato com os alunos.

Em especial, agradeço à querida Maria Apparecida Faria Marcondes Bussolotti, pelo apoio, críticas e sugestões valiosíssimas.

There is deceit and cunning and from these wars arise.

Confucius
(in Waltz, 2001)

SUMÁRIO

RESUMO XIII
ABSTRACT XV
XVII

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS
INTRODUÇÃO 1

PARTE I – SERVIÇOS NO SISTEMA COMERCIAL: EM DESTAQUE O SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS 9

CAPÍTULO 1 – SERVIÇOS NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO 11
1.1 TRANSAÇÕES DE SERVIÇOS: UM MOVIMENTO INTERNACIONAL DE UM FATOR DE PRODUÇÃO OU COMÉRCIO? 11
1.1.1 SERVIÇOS – DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO PARA EFEITO DE TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS 13
1.2 DO PLANO DAS IDÉIAS, PARA O *LOBBY* E PARA O FÓRUM COMERCIAL MULTILATERAL 19
1.3 GATS – ALGUMAS OBSERVAÇÕES 25

CAPÍTULO 2 – O BRASIL NO DEBATE SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS 29
2.1 POR QUE O BRASIL ERA CONTRA A PROPOSTA DE LEVAR SERVIÇOS PARA O GATT? 29
2.1.1 OS VELHOS TEMAS, EM PRIMEIRO LUGAR (PENDÊNCIAS DA RODADA TÓQUIO) 29
2.1.2 UM INSTRUMENTO DE BARGANHA ADICIONAL PARA ELES 31
2.1.3 AUTONOMIA 32
2.1.4 VANTAGENS COMPARATIVAS DELES 34
2.1.5 CONVENIÊNCIA E APLICABILIDADE PARA TRATAR SERVIÇOS NO GATT 35
2.1.6 ALÉM DESTAS CINCO... 36
2.2 A MUDANÇA DE POSICIONAMENTO 38

CAPÍTULO 3 – SERVIÇOS FINANCEIROS NO SISTEMA MULTILATERAL 45
3.1 DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS 46
3.2 DEFINIÇÃO DE COMÉRCIO DE SERVIÇOS FINANCEIROS 48
3.2.1 LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS FINANCEIROS E LIBERALIZAÇÃO DA CONTA DE CAPITAL: VARIÁVEIS DISTINTAS OU VARIAÇÕES SOBRE O MESMO TEMA? 49
3.2.1.1 LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS FINANCEIROS 50

3.2.1.2 Liberalização da Conta de Capital 51
3.2.1.3 Por que se Confunde Liberalização do Comércio de Serviços Financeiros com Liberalização da Conta de Capital e Vice-Versa? 52
3.3 Serviços Financeiros no sistema Multilateral de Comércio 53
3.3.1 O Conflito de Interesses 54
3.3.2 Os Esforços Buscados Para se Chegar ao Acordo 57
3.3.3 O Pós-Protocolo Interino 60
3.4 O Brasil e suas Restrições em Liberalizar o comércio de Serviços Financeiros no Sistema Multilateral de comércio 61

Considerações Finais da Parte I 65

Parte II – Abertura Financeira no Brasil na Década de 1990 69

Capítulo 4 – A Abertura Financeira no Brasil na Década de 1990 71
4.1 O Quê e Quando 72
4.1.1 Processo de Desregulamentação do Sistema Financeiro Nacional 72
4.1.2 A Vinda dos Bancos Estrangeiros 77
4.1.3 A Abertura do Setor de Seguros, Resseguros e Outras Atividades Relacionadas 82
4.2 O Contexto da Abertura Financeira no Brasil 85
4.3 A Abertura Administrada 90

Capítulo 5 – A Abertura Financeira e os Atores Sociais e Econômicos 95
5.1 Os EUA e os Outros Países da OCDE 97
5.2 As Agências Financeiras Multilaterais – FMI; BIRD; BID 100
5.3 Instituições Financeiras Internacionais 104
5.4 Instituições Financeiras Locais 107
5.4.1 Bancos de Varejo e Bancos de Atacado 111
5.4.2 Os Bancos de Varejo e a Abertura Financeira 111
5.4.3 Os Bancos de Atacado e a Abertura Financeira 116
5.4.4 As Instituições de Seguros e Resseguros e a Abertura Financeira 118

CAPÍTULO 6 – A CONSOLIDAÇÃO DA ABERTURA FINANCEIRA E OS ATORES SOCIAIS E ECONÔMICOS 123

6.1 CONSOLIDAÇÃO – DEFINIÇÃO EM TERMOS DE ACORDOS COMERCIAIS INTERNACIONAIS 123

6.2 OS EUA E OS OUTROS PAÍSES DA OCDE 124

6.3 AS AGÊNCIAS FINANCEIRAS MULTILATERAIS – FMI; BIRD; BID 126

6.4 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS 128

6.5 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS LOCAIS – BANCOS DE VAREJO, BANCOS DE ATACADO E INSTITUIÇÕES DE SEGUROS E RESSEGUROS 133

6.5.1 OS BANCOS DE VAREJO E A CONSOLIDAÇÃO DA ABERTURA FINANCEIRA 134

6.5.2 OS BANCOS DE ATACADO E A CONSOLIDAÇÃO DA ABERTURA FINANCEIRA 140

6.5.3 AS INSTITUIÇÕES DE SEGUROS E RESSEGUROS E A CONSOLIDAÇÃO DA ABERTURA FINANCEIRA 142

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE II 147

PARTE III – O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS 153

CAPÍTULO 7 – O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS: OMC; ALCA; MERCOSUL; MERCOSUL – UE 155

7.1 OMC 155

7.1.1 AS OFERTAS BRASILEIRAS DESDE O ENCERRAMENTO DA RODADA URUGUAI 162

7.1.2 A RESPOSTA DO BRASIL ÀS DEMANDAS 165

7.2 ALCA 169

7.2.1 INTERESSES DO BRASIL X DOS EUA 171

7.2.1.1 SERVIÇOS FINANCEIROS 176

7.3 MERCOSUL 180

7.4 MERCOSUL – UE 184

7.4.1 INTERESSES DO MERCOSUL X DA UE 185

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE III 191

CONCLUSÃO 197

REFERÊNCIAS 209

ANEXOS 229

ERRATA

Liberalização Econômica e Acordos Comerciais Internacionais:
O Brasil nas Negociações do Setor de Serviços Financeiros

Neusa Maria Pereira Bojikian

(Solicitamos sua compreensão para com nossos erros involuntários)

Página / § / Linha/ Item	Onde se lê	Lê-se
x; 1º; 4ª	Para tanto, faz-se uma **revisão**	Para tanto, faz-se uma **leitura**
11; nota 5; 1ª	Geza Feketekuty **era** consultor	Geza Feketekuty **foi** consultor
12; 1º; 13ª	tratamento a ser dado a serviços deveria ser em relação **aos** fatores de produção.	tratamento a ser dado a serviços deveria ser em relação **à mobilidade dos** fatores de produção.
16; 2º; 2ª	a proximidade física entre fornecedor e consumidor **era necessária**	a proximidade física entre fornecedor e consumidor **não** era necessária, **como em caso de Serviços Bancários e de Seguros.**
16; 3º; d	serviços em que **fornecedor e consumidor se locomovem – exemplo: turistas que se hospedam em hotéis pertencentes a redes estrangeiras**	serviços **em que se requer o movimento temporário de pessoas físicas**
17; 4º item	• Modo 4 – Movimento Temporário de Pessoas Físicas, isto é, **o fornecedor se desloca de seu país de origem para poder prestar serviços a um determinado consumidor estrangeiro, porém em um terceiro território.**	• Modo 4 – Movimento Temporário de Pessoas Físicas, isto é, **a prestação dos serviços se dá por um fornecedor de um país-membro, através da presença de pessoas naturais desses países no território de qualquer outro país-membro.**
17; 6º	O Modo 4 – Movimento Temporário de pessoas físicas – caracteriza-se pela movimentação de **ambas as partes. Além do exemplo do turista que se hospeda em hotel estrangeiro, pode-se citar também o exemplo de um consumidor que se desloca para os EUA, para se submeter a um tratamento odontológico prestado por profissionais de uma clínica da Suécia.**	O Modo 4 – Movimento Temporário de pessoas físicas – caracteriza-se pela movimentação de **pessoas físicas, isto é, o comércio envolvendo o movimento de trabalhadores. É o caso dos consultores ou outros profissionais que se deslocam para o mercado consumidor.**
41; 1º; 2ª	**Ominibus** Trade Bill	**Omnibus** Trade Bill
59; 2º; 7ª	resultados da reforma **bancária** no	resultados da reforma **financeira** no
73; 4º; 3ª	criação do **seguimento**	criação do **segmento**
123; 1º; 4ª	as **agências multilaterais de assistência** (FMI; BIRD; BID)	As agências **financeiras multilaterais** (FMI; BIRD; BID)
153; 3º; 3ª	**200**	**2000**
190, 2º; 2ª	O Modo 4, que é caracterizado **pelo fornecimento de serviços por intermédio de prestadores (pessoa física) no território de terceiros, e que pode ser exemplificado pelo caso de um consultor financeiro brasileiro prestando serviços para um banco norte-americano na Europa, não foi consolidado, exceto o determinado por compromissos horizontais.**	O Modo 4, que é caracterizado **pela movimentação de pessoas físicas, isto é, o comércio envolvendo o movimento de trabalhadores, não foi consolidado pelo Brasil, exceto o determinado por compromissos horizontais.**
195; 1º; 9ª	tantos atores **econômicos e financeiros**	tantos atores **sociais e econômicos**
200; entre 3º e 4º; 17ª e 1ª linhas respect.	financeiro doméstico.(Baer....). / Assim acredita-se...	**[incluindo-se]** Além disso, outra questão que revela a preferência do Brasil pela abertura com controle é sua resistência em aceitar a proposta norte-americana sobre procedimento de consignação dos compromissos, isto é, lista negativa. O Brasil prefere um acordo que produza efeitos somente sobre os itens determinados pelos negociadores durante a negociação (lista positiva), o que caracteriza, portanto, um acordo bem menos abrangente do que um baseado em lista negativa.

RESUMO

A presente Dissertação busca examinar por que um país que se dispõe a fazer reformas tão profundas em sua estrutura econômica, conforme a que se verifica na dimensão financeira, durante a década de 1990, adota uma postura tida como conservadora nas negociações comerciais internacionais. Para tanto, faz-se uma leitura da abertura financeira empreendida no Brasil neste período, e focalizam-se as rodadas multilaterais de negociação no âmbito do Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços – GATS/OMC; as negociações no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA; as negociações no âmbito do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL; e as negociações no âmbito bi-regional entre Mercado Comum do Sul e União Européia – MERCOSUL/UE. A análise permitiu verificar que o Brasil tem adotado uma postura tão competitiva, quanto os demais países envolvidos nas negociações. Além disso, observa-se uma grande preocupação com o impacto da liberalização do comércio de Serviços Financeiros sobre a estabilidade dos fundamentos macroeconômicos do País, sobretudo a liberalização do comércio transfronteiriço sobre o equilíbiro das contas externas, pelo estreito vínculo com a liberalização dos fluxos de capitais. Percebe-se, ainda, que há uma preocupação com os possíveis efeitos dos chamados acordos de livre-comércio sobre o Princípio da Soberania – a Soberania em seu sentido estrito, e em sua concepção moderna, isto é, o Estado como ator único de política, reservando-se o direito exclusivo de impor-se à sua organização política. Há uma percepção de que os acordos de livre comércio, dado o nível de abrangência dos compromissos a serem assumidos, trazem impactos significativos sobre a autonomia dos Estados em formularem políticas públicas de desenvolvimento econômico e social.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; abertura financeira; negociações internacionais; Serviços Financeiros.

ABSTRACT

This dissertation has the purpose of examining why a country that was able to undertake such broad economic reforms as Brazil did in the financial area during the 1990s, also takes such an apparently conservative position in international trade negotiations. In this regard a number of points are analyzed here. The financial liberalization that took place in Brazil during this period is analyzed, as well as the multilateral rounds of negotiation in the scope of the General Agreement on the Trade of Services (GATS/WTO). The regional negotiations in the scope not only of the Free Trade Area of Americas (FTAA), but also of the Mercado Comum do Sul (MERCOSUR) are also considered and, in the bi-regional context, the relations between the European Union and Mercosur is discussed. This study makes it clear that Brazil has been adopting as competitive a stance in negotiations as that taken by other countries involved in the negotiations. The Brazilian government has also shown great concern as to the effects of the liberalization of financial services on the stability of the country's macro-economic foundations, especially the liberalization of cross-border trade in terms of the foreign trade balance. There is also concern over the consequences of the so-called free trade agreements, since they imply that countries should take on broad commitments that are often contrary to the principle of national sovereignty – in the strict sense but modern sense of sovereignty, which holds that the State, and only the State, can determine its own political organization. There is the perception by the Brazilian government that free trade agreements can represent significant impacts on the autonomy of the State in framing its public policies for economic and social development.

KEYWORDS: Brazil; financial liberalization; international negotiations; financial services.

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICO 1 - Agências de Bancos Estrangeiros no Brasil 81
GRÁFICO 2 - Patrimônio Líquido de Bancos Estrangeiros no Brasil 81
GRÁFICO 3 - Patrimônio Líquido de Bancos Estrangeiros na América Latina 81
QUADRO 1 - Níveis de Compromissos Específicos 27
QUADRO 2 - Lista de Classificação Setorial de Serviços 47
QUADRO 3 - Bancos Estrangeiros no Brasil – Uma Amostragem do Período entre 1995 e 2003 78
QUADRO 4 - Participação do Setor de Seguros no PIB Brasileiro 82
QUADRO 5 - Estrutura do Sistema Financeiro Nacional 110
TABELA 1 - Participação (%) das Instituições nos Ativos Totais do Segmento Bancário 80
TABELA 2 - Número de Bancos por Estrutura de Capital 80
TABELA 3 - Participação do Capital Estrangeiro no Valor Total de Prêmios 83

INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por significativas transformações que sugeriam economias mais abertas, um mundo sem fronteiras, em que os mercados estariam integrados, tanto em relação aos processos produtivos, quanto em relação aos fluxos comerciais e financeiros. Do aspecto da maior integração dos processos produtivos, isso aconteceria à medida que as operações produtivas das grandes empresas se expandissem por toda a economia mundial. Já do aspecto do comércio, percebia-se um futuro caracterizado pela intensificação do comércio de bens e serviços entre os países. E, no que se refere à maior integração no âmbito das finanças, isso ocorreria à medida que se intensificassem os fluxos de capitais.

Na produção muitas mudanças foram introduzidas. Para uma empresa competir no mundo global, era imperativo que se "modernizasse". Assim, houve uma busca incessante por certificações que atestassem um nível de qualidade compatível com as normas e padrões internacionais; aumentou-se a demanda por ferramentas tecnológicas de gestão integrada de recursos; e as empresas passaram a olhar não só para os seus processos internos, mas também para a cadeia global de suprimentos.

No comércio, o grande destaque é o surgimento de uma instituição formal – Organização Mundial do Comércio (OMC) – cujo objetivo definido era garantir o cumprimento das normas que disciplinassem o comércio internacional. Para tanto, intentava tornar fácil a implantação de regras já negociadas entre as partes; servir de fórum para negociações de novas regras ou temas relacionados ao comércio; e dispor de um sistema de solução de controvérsias sobre questões de comércio internacional. A OMC vem para suceder um acordo estabelecido após a Segunda Guerra Mundial – Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) – que nunca foi um organismo formalmente constituído.

Nas finanças, as transformações se traduzem em uma maior integração entre os mercados e em um extenso processo de desregulamentação, verificado tanto em países desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento. Isso resultou em um movimento contínuo em alto grau do capital internacional.

Os países deveriam prover reformas que garantissem suas respectivas inserções, através do maior grau de abertura da economia e da desregulamentação dos diversos setores. No Brasil, após as iniciativas acionadas ainda no governo Collor de Mello (1990-1992), seguiu-se na década de 1990, uma série de reformas que traduziam a convergência do país aos princípios do livre mercado. Essas reformas puderam ser percebidas em várias frentes, como nos processos de privatização, liberalização comercial, reformas administrativas. Especificamente, o ano de 1994 foi marcado por, pelo menos, três importantes fatos econômicos no Brasil: – finalização do acordo de reestruturação da dívida externa, sob os termos do Plano Brady; implementação do Plano Real, plano de estabilização econômica; e término da Lei de Informática. Esses três fatores, somados à política de privatização posta em prática pelo governo, causaram impactos e modificações na estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN), ao longo dos anos 1990, firmando o processo de abertura e desregulamentação do mercado financeiro interno.

E tendo sido estabelecidas significativas reformas, em relação à estrutura da economia brasileira, passou-se a esperar do Brasil um comportamento mais próximo do que manda o livro-texto da liberalização do comércio internacional. Contudo, a despeito de tais reformas, no âmbito dos fóruns comerciais internacionais, o Brasil foi e continua sendo um dos países mais insistentes na crítica às distorções e às assimetrias existentes.

O papel de destaque do Brasil nas coalizões de países em desenvolvimento nos fóruns comerciais internacionais representa, em grande medida, esta tensão havida entre o plano das reformas econômicas e a resistência do Brasil em aceitar proposições, previamente, configuradas acerca da liberalização do comércio. Desde a década de 1960, o Brasil tem estado na liderança de coalizões que procuram fortalecer a capacidade de negociação dos países em desenvolvimento e que buscam uma agenda multilateral que coloque o desenvolvimento no centro do debate.

Primeiro no G-77,[1] quando, durante as Rodadas Kenedy (1964-1967) e Tóquio (1973-1979) de Negociações Multilaterais Comerciais, teve um papel significativo, na medida em que conseguiu articular algumas demandas, como tratamento diferenciado dispensado aos países em desenvolvimento. Depois, na década de 1980, dividiu com a Índia a liderança do G-10,[2] o qual fez forte oposição à inclusão dos novos temas –

[1] O G-77 foi criado em 1964 como base política da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
[2] O G-10 incluía Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nigéria, Nicarágua, Tanzânia, Peru e a ex-Iugoslávia.

serviços; propriedade intelectual (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right* – TRIPS); e investimentos (*Trade-Related Investment Measures* – TRIMS)–, na Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais Comerciais (1986-1993). Posteriormente, destacou-se como demandante nas negociações agrícolas, como membro da coalizão de Cairns,[3] cujo interesse comum era avançar na liberalização agrícola na OMC por meio da redução tarifária e da redução dos subsídios agrícolas. E sua atuação no G-20,[4] criado em 2003, durante a V Conferência Ministerial da OMC, em Cancun, é o exemplo mais recente do papel de destaque do Brasil nos fóruns comerciais internacionais. Na verdade, o Grupo foi formado com o intuito de oferecer resistência a deliberações que não refletissem o estipulado para o mandato da Rodada Doha de Negociações Multilaterais Comerciais e os interesses dos países em desenvolvimento, especialmente na questão agrícola.

E de um modo geral, o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, critica a imparcialidade das normas e suas respectivas implementações definidas no âmbito da OMC, ainda que certamente admita o valor da existência desta instituição, quanto ao grau de estabilidade e previsibilidade que esta possa oferecer. No âmbito dos fóruns regionais de negociações comerciais internacionais, especificamente sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Brasil, também, tem se revelado um ator crítico às proposições das partes que não levem em conta os interesses do País.

Portanto, quando tomados em comparação o plano das reformas econômicas internas, já fixadas, e o plano das negociações comerciais internacionais, não parece haver um alinhamento entre os fatos. E isso se manifesta de forma ainda mais acentuada no setor de Serviços Financeiros, onde uma expressiva reforma foi executada durante a década de 1990. Várias medidas foram tomadas para atrair capital, tanto na forma de investimentos diretos, com a abertura do mercado interno ao acesso das instituições financeiras estrangeiras, quanto por meio de fluxos de fundos de investimentos e da ampliação do acesso das empresas e dos bancos nacionais às fontes externas de financiamento. No entanto, o Brasil mantém-se bastante conservador nos momentos de consolidar esta abertura no âmbito das negociações comerciais internacionais. Significa

[3] O Grupo de Cairns é constituído por Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

[4] O G-20 é um Grupo de países em desenvolvimento criado na ocasião da V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, em setembro de 2003, que tem como foco a agricultura, tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Os países que o compõem são: África do Sul; Argentina; Bolívia; Brasil; Chile; China; Cuba; Egito; Filipinas; Guatemala; Índia; Indonésia; México; Nigéria; Paquistão; Paraguai; Tailândia; Tanzânia; Uruguai; Venezuela; e Zimbábue.

dizer que a relação entre a situação normativa no âmbito do comércio internacional e a situação real do setor de Serviços Financeiros no Brasil encontra-se desnivelada.

Assim, tendo em vista aquilo que surge do confronto das idéias, ou mesmo das propostas, com a realidade, este trabalho propõe-se a examinar por que um país que se dispõe a fazer reformas profundas em sua estrutura econômica, como a verificada na dimensão financeira, adota uma postura conservadora nas negociações comerciais internacionais. Mais especificamente, por que a abertura financeira verificada na prática no Brasil não corresponde ao grau de compromisso de liberalização apresentado pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e nas negociações entre Mercado Comum do Sul e União Européia (MERCOSUL-UE)? Verifica-se que o Brasil tem uma predileção pela abertura administrada, por quê? Por que um país que possui um sistema financeiro, até certo ponto já integrado ao sistema internacional, e se vê pressionado por diferentes atores sociais e econômicos para que consolide esta abertura, não o faz? O objetivo do presente trabalho é entender estas disposições.

Algumas hipóteses orientam esta investigação:

a) O Brasil está usando as mesmas estratégias dos principais países desenvolvidos nas negociações comerciais internacionais – competição e/ou evitação do conflito. Nas negociações competitivas as partes são diametralmente opostas e estão em competição. Normalmente, as partes são consideradas como adversárias e, portanto, assumem uma linha de conduta mais resistente. A despeito de todos os benefícios de uma negociação de natureza integrativa, na medida em que prevalece a idéia de que, se todos ganham, é secundário saber quem leva a maior vantagem, nas negociações comerciais internacionais é comum perceber uma natureza competitiva entre os negociadores. O Brasil não é diferente dos outros, principalmente os países desenvolvidos, mas, acima de tudo, percebe-se como credor das rodadas de negociações anteriores à Rodada Uruguai. Os negociadores brasileiros afirmam que não buscam o ganho máximo, mas o ganho melhor possível; entretanto, enfatizam, que é preciso rever os termos dos acordos passados, porque, do contrário, estariam contribuindo para aumentar os desequilíbrios já existentes no comércio internacional. Além da natureza competitiva das negociações comerciais internacionais, verifica-se, algumas vezes, uma postura dos negociadores de procurar evitar o conflito. Esse tipo de estratégia certamente

tem um componente diplomático, porque permite evitar o confronto e, muitas vezes, esta atitude é mais apropriada, porque a situação impõe altos riscos e, portanto, justifica a cautela.

b) O Brasil tende a agir com base na idéia de que a consolidação da abertura financeira deve avançar na medida em que a estabilidade macroeconômica também avance. A despeito da predominância das idéias neoliberais em matéria de liberalização financeira verificadas pelo mundo, os negociadores brasileiros têm grande receio em relação aos efeitos da liberalização do comércio de Serviços Financeiros sobre o equilíbrio das contas externas. Indiscutivelmente a abertura financeira aumentou a vulnerabilidade dos países a crises diversas, como as crises cambiais, bancárias, financeiras e de dívida externa. No caso do Brasil, em especial, esta vulnerabilidade aumenta de maneira significativa. A liberalização do comércio transfronteiriço é fator de grande preocupação entre esses negociadores, justamente, pelo impacto que pode causar no controle da Conta de Capital. Além disso, percebe-se também uma preocupação com as possíveis implicações da liberalização do comércio transfronteiriço em relação ao influxo de capital destinado a investimentos diretos do setor financeiro.

c) Além das duas hipóteses aventadas, acredita-se que há também uma especial preocupação do Brasil com a preservação do Princípio da Soberania. A Soberania em seu sentido estrito, e em sua concepção moderna, qual seja, o Estado como sujeito único e exclusivo de política. Ao resistirem à proposta de harmonização de regras imposta por outros Estados e a fazer concessões a determinados setores ou agentes econômicos, os negociadores brasileiros demonstram que pretendem preservar o direito exclusivo do Estado de intervir nas questões internas, de exercer controle sobre sua esfera doméstica, e não permitir que outros tomem decisões, sejam eles agentes internos e/ou externos.

Embasa esta concepção a idéia de que o Estado é figura central na política internacional. Os atores não-estatais são reconhecidamente importantes, mas cabe ao Estado a responsabilidade última sobre o processo de tomada de decisão que envolva assuntos de interesse nacional. A defesa da autonomia de ação é considerada legítima desta perspectiva. A hipótese, portanto, é que a postura brasileira diante dos fóruns comerciais internacionais sobre a liberalização do comércio de Serviços Financeiros, em que se destaca a importância da autonomia em termos de preferências políticas, caracteriza o valor atribuído pelo Brasil à centralidade dos Estados no âmbito da política internacional.

A relevância desta pesquisa se justifica em razão de os resultados poderem trazer uma contribuição para o entendimento da atuação do Brasil, representado por seus negociadores oficiais, nos fóruns de negociações comerciais internacionais, além de uma contribuição para o debate acerca do aprofundamento da liberalização do setor de Serviços Financeiros, em virtude dos acordos comerciais internacionais.

O período analisado está centrado principalmente no período entre o final da década de 1980 até os dias atuais. Diz-se principalmente, porque alguns fatos precisaram ser analisados à luz de discussões ou acontecimentos prévios. Embora as negociações sobre o setor de Serviços Financeiros somente aconteceram, formalmente, na década de 1990, mais especificamente, no final da Rodada Uruguai, e a abertura financeira no Brasil, desconsiderando outros períodos anteriores, tenha ocorrido ao longo desta década, foi preciso resgatar alguns marcos do início das negociações do setor de serviços que se deram mesmo antes do início desta Rodada.

Em termos metodológicos, analisam-se os dados de uma perspectiva histórico-cronológica. Para tanto, faz-se: a) uma análise dos fatos que marcaram a inserção do tema serviços na Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais Comerciais e, em especial, a participação do Brasil nessas negociações; b) uma análise das características, das causas e do desenvolvimento do processo de liberalização financeira — o quê, quando, por quê e como — havida no Brasil a partir da década de 1990, para poder correlacionar essa experiência com a liberalização do comércio de Serviços Financeiros consolidada pelo Brasil na Rodada Uruguai e, posteriormente, com a posição do Brasil no âmbito dos outros fóruns comerciais internacionais.

Os procedimentos para esta análise são: 1) a revisão da literatura especializada em negociações comerciais internacionais sobre serviços e, em especial, o setor de Serviços Financeiros; de referências teóricas sobre a liberalização financeira no mundo e no Brasil; e de referências sobre análises críticas de natureza conjuntural; 2) destaca-se, também, como procedimento, a análise de relatórios e de outras fontes estatísticas, de atas de reuniões, de minutas e de acordos internacionais e de outros documentos, produzidos pelos grupos de trabalho dos fóruns comerciais de negociação, como OMC, ALCA, MERCOSUL, MERCOSUL-UE, e por outros organismos como FMI, BIS e BIRD, além das listas específicas de ofertas apresentadas pelo Brasil; analisam-se, ainda, jornais, revistas e outros veículos que apresentem posições firmadas, entrevistas e declarações

fornecidas por representantes ou porta-vozes de instituições financeiras, consultores e outros analistas; 3) contar-se-á, ainda, com o suporte de entrevistas concedidas por analistas de relações internacionais; de negociações comerciais internacionais; de mercado financeiro, de mercado segurador; e agentes do governo.

As entrevistas foram realizadas, inicialmente, com base em um roteiro (Anexo 1) estruturado para obtenção de informações que respondessem, objetivamente, as questões levantadas. Não obstante, verificaram-se, no decorrer dessas entrevistas, alguns entraves. Em primeiro lugar, era preciso contar com interlocutores que estivessem familiarizados com o assunto comércio internacional e com a terminologia própria dos fóruns de negociações comerciais, o que nem sempre era possível, na verdade, verificou-se que poucos o são. Isso, às vezes, tornava a entrevista um episódio anedótico (conversa de surdos, em que um não entende o que o outro fala). Depois, era preciso ainda que o interlocutor estivesse disposto a revelar sua posição ou da empresa em nome da qual estava falando, a respeito da liberalização do comércio de Serviços Financeiros; na quase totalidade das vezes, o interlocutor só se dispunha a falar na condição de manter-se anônimo. De qualquer maneira, percebeu-se que ainda assim valia a pena, pois era possível ir além do *script*, na medida em que os interlocutores levantavam outras questões ou informavam sua própria experiência subjetiva. Isso contribuiu para revelar aspectos mais gerais e tendências sobre o assunto. Também porque se tornou um exercício de grande interatividade entre entrevistado e entrevistador, em que os interlocutores encontram-se bastante presentes. Assim, optou-se por um questionário aberto, em que o interlocutor é convidado a falar sobre a abertura financeira e, depois, sobre esta abertura da perspectiva do comércio internacional, procurando identificar seus prós e contras.

O presente trabalho está estruturado em três partes, além da Introdução e da Conclusão. Parte I, compreendendo os capítulos 1) Serviços no Sistema Multilateral de Comércio; 2) O Brasil no Debate sobre a Liberalização do Comércio de Serviços; 3) Serviços Financeiros no Sistema Multilateral, que, em resumo, traça a história dos eventos que se iniciaram no plano das idéias, no começo da década de 1970, e culminaram com uma decisão, em 1986, dos Ministros de Comércio dos países-membros do GATT, para lançar serviços como um dos temas das negociações da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais Comerciais (1986-1993). Destaca-se neste capítulo o clima

de conflito que se instalou desde o início do debate sobre a liberalização do comércio de serviços, e posteriormente, sobre a liberalização do comércio de Serviços Financeiros. O objetivo é examinar a posição do Brasil em torno destas questões.

Parte II, compreendendo os capítulos 4) A Abertura Financeira no Brasil na Década de 1990; 5) A Abertura Financeira e os Atores Sociais e Econômicos; 6) A Consolidação da Abertura Financeira e os Atores Sociais e Econômicos, com os quais se procura examinar como foi o processo de abertura financeira implementada no Brasil no período da década de 1990, identificando suas especificidades e o contexto em que se deu. Conforme visto na Parte I, o objetivo dos países desenvolvidos, em especial dos EUA, ao procurar levar a liberalização financeira para o âmbito dos fóruns comerciais, era tornar uma situação verificada na prática em uma situação de direito, disciplinada multilateralmente, isto é, acordada no âmbito do fórum multilateral do comércio de serviços. Então que situação era essa? Esta parte da análise procura explorar isso, ou seja, o que significou a abertura financeira no Brasil neste período, como foi isso, que atores estavam envolvidos.

Parte III, cujo capítulo 7 – O Brasil nas Negociações do Setor de Serviços Financeiros: OMC, ALCA, MERCOSUL, MERCOSUL-UE – busca analisar a posição do Brasil sobre o setor de Serviços Financeiros nos diversos fóruns de negociações comerciais e verificar em que medida esta posição se diferencia da situação real de abertura do mercado financeiro verificada na Parte II e da posição defendida pelo Brasil durante a Rodada Uruguai. O objetivo principal desta parte da análise é reunir elementos que possam corroborar as hipóteses aventadas: estratégia competitiva de negociação; preocupação em manter o equilíbrio das contas externas; e preocupação em preservar o Princípio da Soberania.

PARTE I - SERVIÇOS NO SISTEMA COMERCIAL: EM DESTAQUE O SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS

CAPÍTULO 1

SERVIÇOS NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

1.1 TRANSAÇÕES DE SERVIÇOS: UM MOVIMENTO INTERNACIONAL DE UM FATOR DE PRODUÇÃO OU COMÉRCIO?

> *In the not too distant past, services were considered non-tradable. This was partly a matter of definition, because services were defined as being produced where they were consumed. International transfers of services that took place through the movement of service providers from one country to another were considered an international movement of a factor of production, not trade.* (Feketekuty, 1998)[5] (Tradução Anexo 2A).

O texto em epígrafe revela um ponto crítico das controvérsias que permeavam as discussões acerca da liberalização do comércio de serviços, além das fronteiras nacionais. Geza Feketekuty era conselheiro do Escritório do Representante de Comércio dos EUA (USTR) desde 1976 e foi ele, mais do que qualquer outro, o estrategista do plano para fazer os EUA, no final da década de 1970, persuadirem os demais membros do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) a iniciar uma nova rodada multilateral de negociações, colocando o tema serviços na agenda, antes mesmo de os termos e condições da Rodada Tóquio, a qual tinha se iniciado em 1973 e terminado em 1979, estarem sendo colocados em prática. Sua percepção, portanto, tem significativo peso.

A idéia de liberalizar o comércio de serviços trouxe à tona, antes de tudo, uma enorme discussão conceitual. Na percepção de muitos, uma transação comercial de

[5]Geza Feketekuty foi consultor do Representante de Comércio dos EUA por um longo período, tendo iniciado esse trabalho em 1976. A entrada de serviços na agenda da Rodada Uruguai deve-se em grande parte a seus esforços em defender os interesses do setor de serviços dos EUA no âmbito dos acordos internacionais.

serviços envolvia mais do que comércio; envolvia mobilidade dos fatores de produção. O Brasil, que como a Índia foi contrário à entrada deste tema nas negociações comerciais multilaterais, desde as primeiras propostas dos EUA, dizia que era preciso considerar a *mobilidade do trabalho e do capital*, na medida em que isso podia afetar a maneira como se concebe a aplicação das teorias de comércio internacional.

As teorias de comércio internacional de Heckscher-Ohlin-Samuelson[6] baseiam-se na premissa de que a especialização econômica produz ganhos na eficiência produtiva e na renda nacional. A vantagem comparativa de um determinado país é caracterizada pela abundância relativa e pela maximização do uso de seus fatores de produção, como matéria-prima, mão-de-obra, capital, recursos tecnológicos. Portanto, o comércio internacional é orientado com base na disponibilidade dos recursos produtivos, isto é, um país será importador de produtos intensivos no uso de recursos escassos e exportador de produtos intensivos no uso de recursos abundantes (Gilpin, 2002, p.197). Dito de outra forma, à luz destas teorias, os países se especializarão na produção de produtos que requerem grandes quantidades dos recursos de que dispõem. Quando se propôs que os enunciados dessas teorias também servissem aos propósitos de liberalização do comércio de serviços, houve bastante resistência, porque da perspectiva dos países contrários à idéia, o tratamento a ser dado a serviços deveria ser em relação à mobilidade dos fatores de produção.

Entretanto, do ponto de vista dos idealizadores da proposta de liberalizar o comércio de serviços, estes, assim como os bens, são produzidos por uma combinação de *inputs* (bens e serviços), para criar alguma coisa de valor que pode ser vendido e comprado no mercado. Portanto, os defensores desta idéia consideravam que a produção, venda, compra e consumo de serviços devessem seguir o mesmo comportamento da produção, venda, compra e consumo de bens (Feketekuty, 1998, cap.6).

Diante desta controvérsia, como definir serviços, que regras, princípios e procedimentos deveriam se aplicar a medidas relativas às transações comerciais de serviços, passaram a ser questões-chave nas negociações para promover serviços a objeto de comércio internacional.

---

[6] O modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson trata-se da representação contemporânea da teoria ortodoxa do comércio, que vem desde Adam Smith e David Ricardo (Gilpin, 2002, p.195).

1.1.1 Serviços – Definição e Classificação para Efeito de Transações comerciais Internacionais

Adam Smith (1983), no século XVIII, em seus estudos sobre a natureza e as causas da riqueza das nações, relegou serviços a um papel secundário na economia – "mero insumo da economia real" – "improdutivo de qualquer valor". Adam Smith não estava falando especificamente dos empregados domésticos ou dos prestadores de serviços gerais, ele estava também se referindo aos advogados, aos médicos, aos artistas, aos professores. Para Smith, o resultado dessas atividades não era durável, não era tangível, portanto, não era vendível.

Dois séculos mais tarde, Hill (1977, apud OECD, 2000) surgiu com o argumento de que bens e serviços pertenciam a categorias lógicas diferentes, na medida em que os primeiros podiam ser estocados e os últimos não. Hill dizia que um hospital podia estocar instrumentos, medicamentos, mas não podia estocar procedimentos cirúrgicos. O mesmo ocorria com uma empresa de transporte aéreo que não poderia estocar passageiros. Para Hill, serviços consistiam de *alguma mudança* na condição de uma unidade econômica produzida pela atividade de outra unidade. Hill também enfatizava a necessidade de interação entre prestador/fornecedor (fornecedor) dos serviços e o consumidor/cliente (consumidor) desses serviços.

Mas nesta época já existia o telex, já existia o serviço postal, e os computadores já eram uma realidade para as grandes organizações. Esses computadores necessitavam de programas operacionais (os *softwares)* que já eram armazenados em meios físicos. Portanto, as informações, o conhecimento, já podiam ser transferidos, já podiam ser comercializados à longa distância. Uma realidade que indicava a limitação do enunciado.

A revista *The Economist* (apud Drake e Nicolaidis, 1992, p. 43) saiu, então, com a sua própria definição, dizendo que serviços são qualquer coisa transacionada no mercado, mas que não pode "cair em seus pés". Uma definição bastante descontraída, mas não atendia às expectativas. Novos estudos surgiriam para apontar, em certa medida, a limitação das definições até então apresentadas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[7] apresentou uma definição que se diferenciava das demais, não exatamente pela clareza,

[7] A OCDE é um bloco de 30 países que inclui todas as potências econômicas, mas não se restringe a elas. Fazem parte além dos EUA, Japão, os países da UE, o México, a Coréia, e a Turquia.

mas por destacar que o resultado do processo de produção de um determinado serviço dependia fundamentalmente da atividade humana.

> Um grupo diversificado de atividades econômicas que inclui tanto sub-setores caracterizados por tecnologia de ponta, conhecimento intensivo, assim como aqueles que requerem mão-de-obra intensiva e pouca habilidade técnica. Em muitos aspectos o setor de serviços exibe diferenças marcantes, se comparado ao setor manufatureiro, muito embora, essas distinções possam não ser, suficientemente, claras. Em termos típicos, serviços envolvem a provisão humana de valor adicionado em forma de trabalho, aconselhamentos, habilidades gerenciais, entretenimento, treinamento, intermediação e outras formas correlatas. (OECD, 2000, p.7)

Cabe destacar que a pouca objetividade, pode se dizer assim, nas definições ou as diferentes bases analíticas que subsidiaram as diversas definições nunca foram motivos de obstáculos para a classificação de serviços, que variam em função dos critérios adotados. Há diferentes alternativas usadas pelas várias organizações internacionais. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), por exemplo, que serve de referência para muitas outras, inclusive pra a OMC, classifica serviços de acordo com três diferentes categorias:

a. Renda e Consumo: Serviços Novos – Entretenimento, Educação e Saúde; Serviços Complementares – Financeiros, Transportes, Distribuição; Serviços Antigos – Serviços Domésticos.
b. Bens e Consumo: Serviços Distributivos – Transportes, Armazenamento, Comunicação, Distribuição; Serviços à Produção – Financeiro, Imobiliário, Engenharia, Arquitetura, Contabilidade, Jurídico; Serviços Sociais – Saúde, Educação, Religião, Bem-Estar, Postais e Outros do Governo; Serviços Pessoais – Domésticos, Reparação, Beleza, Hotéis, Restaurantes, Entretenimento.

c. Conteúdo Tecnológico: Serviços Baseados no Conhecimento – Bancários, Seguros, Profissionais, Tecnologia da Informação, Publicidade, Filmes, Saúde, Educação e Governo; Serviços Terciários – Aluguel, Marítimo, Distribuição, *Franchising*, Viagens, Alguns Sociais, Entretenimento e Pessoais. (UNCTAD, 1994)

Na Rodada Uruguai, as negociações se deram em torno do que se chamou de Serviços Comerciais, que compreendiam Embarques, Outros Transportes, Viagens e Outros Serviços (Publicidade; Corretagem; Comunicações; *Leasing*; Serviços de Administração; Comercialização; Seguros Não-Relacionados a Mercadorias; Processamento e Reparos; Serviços Técnicos e Profissionais; e subscrição de Periódicos); e ainda Outros Bens, Serviços e Rendas Privadas (rendas de trabalho e de propriedade).

E à medida que as negociações foram avançando, chegou-se à classificação setorial compreendida por: Serviços às Empresas, incluindo Serviços Profissionais; Serviços de Comunicações, incluindo Postais, Telecomunicações e Audiovisuais; Serviços de Construção e Correlatos de Engenharia; Serviços de Distribuição; Serviços de Educação; Serviços de Meio Ambiente; Serviços Financeiros, incluindo Seguros, Resseguros, Bancários, Mercados de Capitais; Serviços de Saúde e Sociais; Serviços de Turismo e de Viagens; Serviços de Recreação, Culturais e de Esportes; Serviços de Transporte, incluindo Marítimos, Fluviais, Aéreos e Terrestres. Esta classificação setorial vai dar origem, ao final das negociações da Rodada Uruguai, à lista de classificação conhecida por World Trade Organization MTN.GNS/W/120 (1991).

Mas para o propósito específico das transações comerciais internacionais de serviços, verificou-se ser necessário uma classificação que abrangesse não só os setores relacionados às diversas atividades, mas também uma classificação que especificasse a necessidade ou não de proximidade física entre os produtores ou prestadores e os consumidores. Embora existam serviços bastante simples, em que não se exige especificação alguma, como Serviços de Limpeza Geral, ou mesmo Serviço de Atendimento ao Cliente, existem também aqueles altamente especializados, como os Serviços de Tecnologia da Informação, em que se exige um relacionamento bastante estreito entre as partes, para que se configure o escopo do serviço a ser prestado.

Assim, com base nas particularidades da prestação de serviços e nas possíveis restrições às transações comerciais de serviços, surgiram algumas propostas de classificação.

Bhagwati (1984, p.133-43) defendeu o argumento de que serviços podiam ser divididos em duas categorias. Uma que necessita da proximidade física entre fornecedor e consumidor; outra que não necessariamente requer esta proximidade, embora possa ser importante. Depois o autor ainda subdividiu a primeira categoria em três: (i) fornecedor se locomove, enquanto o consumidor não (por exemplo, uma empresa de construção civil que sai da localidade "A", com equipamentos e mão-de-obra, para prestar serviços na localidade "B"); (ii) consumidor se locomove, enquanto o fornecedor permanece em sua localidade (por exemplo, os alunos que saem da localidade "A", para estudar na localidade "B"); (iii) fornecedor e consumidor se deslocam simultaneamente (por exemplo, uma exposição, em que palestrante e público são de uma terceira localidade).

Mais adiante, Bhagwati (1985, p.82-91) afirma que os serviços em que a proximidade física entre fornecedor e consumidor não era necessária, como em caso de Serviços Bancários e Serviços de Seguros, eram diferentes dos bens, porque, nestes, a mobilidade dos fatores e o comércio são fenômenos distintos; enquanto que em serviços, essa distinção desaparece, na medida em que esses fenômenos se integram em um mesmo aspecto da transação dos serviços.

Richard Snape e Gary Sampson, seguindo a mesma linha de Bhagwati, também classificam serviços de acordo com a modalidade como são comercializados:

a. serviços em que não há necessidade de locomoção das partes, nem fornecedor, nem consumidor – exemplo: os *softwares* entregues por meio de mídias, como disquetes, CD-ROM;
b. serviços em que o consumidor se desloca para o território do fornecedor – exemplo: turismo;
c. serviços em que o fornecedor se desloca para o território do consumidor – exemplo: serviços fornecidos por meio de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e de movimentos temporários de mão-de-obra;
d. serviços em que se requer o movimento temporário de pessoas físicas. (1985, p.171-2) (Tradução Livre)

Esta modalidade de classificação acabou servindo de orientação para a definição das modalidades de serviços comercializados, previstos no Artigo I do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS/OMC (WTO, 1999a), conforme tradução e adaptação do original em inglês a seguir:

- Modo 1 – Prestação Transfronteiriça: a prestação do serviço ocorre entre o território de um país-membro e o território de outro país-membro.
- Modo 2 – Consumo no Exterior: a prestação do serviço ocorre no território de um país-membro, a um consumidor de outro país-membro.
- Modo 3 – Investimento Direto ou Presença Comercial: a prestação do serviço se verifica mediante a presença comercial do fornecedor, no território de outro país-membro.
- Modo 4 – Movimento Temporário de Pessoas Físicas: a prestação dos serviços se dá por meio da presença de pessoas singulares que se deslocam de seu país de origem para prestarem serviços em outro país.

O Modo 1 – Prestação Transfronteiriça – é o que mais se assemelha ao comércio de bens, pois o serviço para ser comercializado não necessita da movimentação de qualquer uma das partes (fornecedor – consumidor). Um exemplo que ilustra bem esta categoria é o comércio de uma apólice de seguros, em que o fornecedor reside em alguma localidade da União Européia e o consumidor reside no Brasil.

Os demais modos distinguem-se inteiramente do comércio de bens, pois requerem o movimento de pessoas e ou capital.

No Modo 2 – Consumo no Exterior – o consumidor se desloca. Serve como exemplo o consumo de Serviços Médicos e Hospitalares, em que o paciente se desloca para um tratamento no exterior.

O Modo 3 – Investimento Direto ou Presença Comercial – requer o deslocamento do fornecedor, na medida em que se exige o estabelecimento comercial da empresa estrangeira no país do consumidor. Os exemplos mais comuns são os Serviços Bancários prestados por bancos estrangeiros estabelecidos no país; os Serviços de Seguro, prestados por seguradoras estrangeiras também estabelecidas no país; os Serviços de Telecomunicações prestados por operadoras estrangeiras também presentes localmente.

O Modo 4 – Movimento Temporário de Pessoas Físicas – este Modo, além dos exemplos dos consultores ou outros profissionais, como professores de ensino superior, que se deslocam para o mercado do consumidor, também pode ser ilustrado pela situação em que uma empresa indiana de serviços de tecnologia da informação desloca um engenheiro para a Inglaterra, sob um contrato de trabalho indiano prévio e para uma prestação limitada no tempo.

Importa destacar que, a despeito de todo um aparato tecnológico hoje disponível, o qual poderia impulsionar o comércio sob o Modo 1, pois é possível comprar quase tudo pela *Internet* (inclusive Serviços Financeiros), desde que a legislação nacional o permita, grande parte do comércio de serviços ainda depende da presença física das empresas no mercado consumidor. Sendo assim, os fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED) referentes ao setor de serviços respondem por uma parcela significativa do aumento do comércio internacional de serviços (Marconini, 2003, p.35).

Cabe por fim observar que, apesar de todo o esforço para se chegar a uma definição exata e a uma classificação mais padronizada e facilitar, portanto, o entendimento sobre os termos e condições do comércio internacional, assim como fornecer dados para estudos na área, ainda não se conseguiram grandes avanços para maior padronização, nem mesmo entre as organizações internacionais. Cada organização acaba adotando sua própria nomenclatura.

Até aqui, tratou-se de dar uma idéia do tema a ser tratado nesta análise, partindo do ponto inicial dos conflitos, isto é, do aspecto taxonômico. O que se avalia é que a primeira prova de força se deu na definição da palavra, neste caso, do termo *serviços,* para fins de transações comerciais internacionais.

A análise que se pode fazer é que o ponto fundamental que distingue serviços não está na propriedade de intangibilidade, imaterialidade, nem mesmo na necessidade de proximidade física entre as partes, nem ainda na *mudança de estado* de uma coisa ou uma pessoa, pois, na medida em que há uma contínua evolução – e isso faz que surjam novos "produtos" a cada dia – estas propriedades vão se tornando limitadas ou inúteis. O ponto fundamental é que, de fato, o resultado da produção de um serviço conta substancialmente com a atividade humana.

E para o propósito das transações comerciais internacionais, em que a mobilidade dos fatores de produção e o comércio podem se misturar em um mesmo

aspecto, permitir uma classificação mais específica, isto é, diferenciada por modos, revelou-se fundamental. Dito de outra forma, os questionamentos levantados por países como Brasil e Índia, entre outros, foram importantes, na medida em que se reconheceram as peculiaridades da intermediação de serviços. As contribuições como as de Bhagwati (1985, p.82-91), trazidas pelo argumento de que serviços podiam ou não requerer a proximidade física entre as partes, foram de grande valor para atender às expectativas dos países-membros do GATT e permitir que os estudos avançassem, e se chegasse a uma classificação mais adequada para efeito de transações comerciais de serviços.

1.2 DO PLANO DAS IDÉIAS, PARA O *LOBBY* E PARA O FÓRUM COMERCIAL MULTILATERAL

Há uma tendência em se afirmar que o primeiro estudo sobre barreiras ao comércio de serviços foi feito por iniciativa de Hugh Corbet, criador do Centro de Pesquisa em Política Comercial, estabelecido em Londres, em 1968. Londres nessa época era um importante centro mundial do setor de serviços, como Seguros, Serviços Bancários, Publicidade, Teatro e Transporte Marítimo. Era visível para Corbet o potencial deste setor em termos de comércio internacional, então, surgiu a idéia de identificar os tipos de barreiras que haveria para o comércio desses serviços. Assim surgiram os primeiros trabalhos, como o livro *Barreiras Invisíveis para Comércio Invisível*, publicado pelo Centro de Pesquisa em Política Comercial (Feketekuty, 1998). Depois essa idéia se disseminou por entre economistas, empresários e pesquisadores dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas foi nos EUA que a idéia prosperou de fato.

Já na década de 1970, começou a haver nos EUA um forte *lobby* do setor de serviços, para que se inserisse o setor na agenda de negociações comerciais internacionais. Por detrás deste interesse, estava o crescimento da importância do setor na economia dos EUA. Assim, partia-se do seguinte pressuposto: se serviços pudessem ser incluídos sob a definição de comércio, o governo daria aos exportadores norte-americanos deste setor, o mesmo tipo de tratamento dispensado aos demais setores de exportação.

Ronald Shelp e Hank Greenberg, respectivamente vice-presidente e presidente da American International Group (AIG), uma grande empresa multinacional de origem norte-americana, do setor de Seguros, desempenharam papel de destaque neste grupo de *lobby*. Principalmente Shelp, que trabalhou sistematicamente junto ao Congresso dos EUA, para que o setor de serviços fosse objeto de liberalização comercial (Aggarwal, 1992). Neste grupo, destacam-se, também, o apoio de Harry Freeman, executivo da American Express, e o apoio de várias associações patronais, como a Associação de Transporte Aéreo, Transporte Marítimo, Associação Nacional dos Construtores.

Em parte, o objetivo deste grupo foi atendido com o *Trade Act*, 1974 – Lei de Comércio –, que estabelecia que toda norma referente ao comércio exterior deveria ser extensiva ao comércio de serviços, ou seja, o Congresso dos EUA alargou o espectro da definição de comércio internacional (Aggarwal 1992, p.6). Esta Lei também incumbia o presidente dos EUA de procurar estender os artigos do GATT a condições de comércio ainda não cobertas, a fim de caminhar para práticas de comércio mais justas, segundo a percepção norte-americana. A Lei ainda previa que se estabelecesse um Comitê Consultivo de Negociações Comerciais, que fosse representado também pelo setor de serviços, para prover qualquer tipo de consulta sobre política comercial (Feketekuty, 1998).

A despeito de toda pressão, no âmbito multilateral não se obteve êxito, os EUA ainda não haviam de fato conseguido introduzir serviços nas negociações multilaterais. A Rodada Tóquio (1973-1979), apesar de bastante abrangente ainda não o contemplava.

Entretanto em algumas questões não-tarifárias, indiretamente, já se abria um precedente. Conforme Feketekuty (1998), o código de compras governamentais, que previa os termos e condições acordados para compras feitas pelos governos, assegurava que os fornecedores estrangeiros não fossem discriminados. Estes mesmos termos e condições foram estendidos a Serviços de Transporte e Seguros Relacionados à Importação (de bens), cujo importador era o governo. Outro precedente foi o código de padronização, que estabeleceu algumas regras e procedimentos básicos para a adoção de padrões governamentais no comércio internacional de bens, para que não houvesse discriminação contra importados. O código de padronização inclui resultados de testes providos por laboratórios de testes estrangeiros. Os testes laboratoriais constituem serviços e, portanto, o uso destes por outros países já caracterizava comércio de serviços. O código de subsídios, os quais já dispunham sobre os limites do uso de

subsídios governamentais ligados ao comércio de bens, também abarcava serviços, na medida em que dispunha que serviços usados para exportar bens não deviam ser objetos de subsídios. Além disso, os EUA ainda conseguiram obter junto aos demais países da OCDE o compromisso de fazer que o Comitê Comercial da OCDE realizasse um estudo abrangente sobre o comércio de serviços. O objetivo do estudo era determinar se era possível identificar questões que pudessem ser objeto de negociações futuras.

Verifica-se, assim, que os fundamentos para a entrada do tema serviços nas negociações comerciais multilaterais já estavam sendo tratados, mesmo sendo objeto de controvérsias. Mas era necessária uma campanha abrangente que fosse capaz de fazer que a percepção dos negociadores sobre a natureza e o papel de serviços na economia internacional mudasse, pois muitos economistas ainda acreditavam que a principal diferença entre bem e serviços estava na propriedade não-comerciável destes. Conforme Feketekuty:

> *The strategy included a comprehensive program of studies and conferences, a public information campaign, full integration of services into the trade policy machinery, active use of bilateral trade channels to resolve bilateral disputes in services, full utilization of all existing international institutions and mechanisms in the trade area, and a long-term program to improve government statistics on trade in services.* (1998) (Tradução Anexo 2B)

Como se observa no texto em tela, o *lobby* norte-americano a favor da liberalização do comércio de serviços era forte. A estratégia de propagação da idéia era bem-definida, e todos os canais eram usados. Valia até mesmo tirar proveito do clima de confronto que a idéia desencadeava. Nos termos de Feketekuty,

> *Ironically, countries such as Brazil and Índia that were opposed to launching multilateral negotiations on trade in services helped considerably in spreading information about trade in services. The opposition to U.S. efforts in various meetings to*

> *advance international discussions and negotiations on trade in services created the drama needed to make news. While some success had been achieved earlier in persuading various newspapers and magazines to write background stories on trade in services and the preparation of negotiation, that coverage was nothing compared with the worldwide treatment of the confrontation over services in the GATT. Such news stories inevitably led to increased requests by the press for additional materials, which in turn led to more articles.* (1998) (Tradução Anexo 2C)

No início de década de 1980, os EUA estavam determinados a manter sua segurança econômica, por meio de uma estratégia bastante agressiva em termos de política comercial. E neste período, serviços já representavam uma significativa fração do produto nacional bruto e do nível de emprego da economia norte-americana, em especial, destacavam-se as atividades intensivas em tecnologia e capital, como Serviços Financeiros. O forte desempenho deste setor na economia interna, somado à dotação de capital, à capacidade tecnológica e à influência política dos EUA, davam provas irrefutáveis de que caberia aos EUA a liderança no comércio mundial. Aliás, a presença das empresas norte-americanas no mercado internacional já vinha se concretizando, porém, não no ritmo desejado pelos agentes econômicos norte-americanos. Havia uma queixa generalizada desses agentes sobre as regulamentações entre os países que não permitiam o acesso a esses mercados.

Ronald Reagan, presidente dos EUA, neste período, havia nomeado William Brock como Representante de Comércio dos EUA; este era visto internamente como ultra-liberal (Aggarwal, 1992). Além disso, Brock tinha uma maior afinidade com serviços, pois vinha do Comitê de Bancos do Senado dos EUA e, conforme observado por Feketekuty (1998), trouxe uma dinâmica liderança política para os esforços de integrar serviços na estrutura política comercial doméstica e internacional.

Em 1982, durante a Reunião Ministerial do GATT, em Genebra, os EUA apresentaram a proposta para serviços. Os EUA tinham interesses econômicos em promover a inclusão deste setor no GATT e dar início ao processo de desenvolvimento de um acordo multilateral para sua liberalização comercial. Outros países da OCDE e alguns países em desenvolvimento (leia-se Coréia do Sul, México), com diferentes graus de

entusiasmo, apoiaram a idéia. Entretanto, havia um grupo de países que tinha outras prioridades. Este grupo, inicialmente chamado de G-5 (Brasil, Índia, Argentina, Iugoslávia e Egito) e liderado por Brasil e Índia, foi contra a idéia de discutir serviços no GATT, pois em sua percepção os países não teriam como usufruir os benefícios que uma eventual liberalização do setor poderia lhes proporcionar. No entendimento destes, a liberalização contemplaria somente as atividades intensivas em capital. As atividades mais complexas, como Serviços Financeiros, exigem dispendiosos investimentos em tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, o que não era possível, dadas as condições dos países em desenvolvimento.

Esta reunião foi o marco do confronto entre os dois grupos. Não obstante, William Brock, o Representante do Comércio dos EUA, conseguiu fechar um acordo pelo qual os países interessados iriam preparar estudos nacionais sobre o comércio de serviços, e o GATT cuidaria para que houvesse uma troca de informações sobre estes estudos.

Em 1983, os EUA, com o apoio de alguns outros países, decidiram que deveria haver uma discussão informal no GATT, para abordar os estudos nacionais que haviam sido feitos. Brasil e Índia, mais uma vez, foram contra e, inclusive, teriam contestado a legitimidade sobre o uso das dependências e toda a infra-estrutura do GATT para tal propósito (Feketekuty, 1998).

As discussões continuaram e a proposta dos EUA para uma nova rodada multilateral de negociações abrangia desde a questão agrícola, passando pela questão da reciprocidade na liberalização comercial, até a liberalização do setor de serviços e o estabelecimento de regras para investimento e para propriedade intelectual. O G-5 queria antes de começar uma nova rodada, incluindo temas tão complexos, encerrar as questões sobre picos tarifários e acesso a mercados. Mais especificamente, queria que fossem baixadas as restrições sobre os setores agrícola e têxtil, e que fossem eliminadas as práticas comerciais que distorciam os fluxos comerciais. Na percepção destes, a inclusão de novos temas poderia ocasionar a demora nos entendimentos sobre as questões tarifárias.

No confronto entre os que se identificavam com a proposta liderada pelos EUA (neste grupo incluíam-se, além dos EUA, os países da Comunidade Européia, os demais países da OCDE e alguns países em desenvolvimento, como Colômbia, Coréia do Sul, México) e os que eram contra (grupo liderado por Brasil e Índia, que incluía ainda Argentina, Cuba, Egito, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia), acabou

prevalecendo a idéia apresentada por um terceiro grupo, o G-40 ou *Café-au-lait* (liderado pela Colômbia e Suíça), que propôs separar o tema do comércio de serviços dos demais temas propostos para a nova rodada de negociações.

A análise que se faz aqui é que, no embate, venceram os EUA, pois a coalizão que se formou dentro do próprio país, para promover a liberalização do setor de serviços, era bastante ativa e determinada. E os EUA estavam convencidos de que isso era o melhor para os interesses nacionais. Clayton Yeutter, o novo Representante do Comércio dos EUA, que havia substituído William Brock, em 1986, estava preparado para deixar as negociações fracassarem, caso não houvesse condições aceitáveis (segundo a avaliação dos EUA), para incluir serviços na agenda de negociações (Feketekuty, 1998).

Assim, o setor de serviços entrou no mandato negociador, e a Declaração Uruguai foi aprovada pelos ministros como a base para o lançamento da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais Comerciais, ainda que contrariando os interesses de alguns países.

Conforme a Declaração Ministerial de Punta Del Este, de 20 de setembro de 1986, as negociações para a liberalização do comércio de serviços visavam estabelecer um marco multilateral de princípios e normas, conformado aos princípios da Transparência e da Liberalização Progressiva, de forma que pudesse promover o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Como se vê, uma declaração que buscava na grandiosidade das palavras e, nos procedimentos adotados (a idéia de separar serviços dos demais códigos, colocando-o em um acordo anexo ao GATT), atingir um grau de legitimidade que não deixaria margem para uma eventual não adesão. Em outras palavras, o objetivo da negociação era incontestavelmente legítimo, e o custo para um país vetá-la poderia ser muito alto.

De qualquer maneira, conforme observa Abreu (1997, p.332), a declaração que lançou a Rodada Uruguai refletiu formalmente um compromisso entre posições divergentes: dos três novos temas, propriedade intelectual (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right* – TRIPS) e investimentos (*Trade-Related Investments Measures* – TRIMS) figuravam entre aqueles a serem especificamente negociados na estrutura geral do Acordo; entretanto, o tema sobre serviços seria tratado em negociações paralelas. Ficou estabelecida a criação de um grupo de negociação para tratar serviços, que estaria formalmente fora do âmbito do GATT, mas que seguiria os mesmos termos deste.

Ao longo das negociações, os países em desenvolvimento deixaram de questionar os novos temas e partiram para a negociação de compromissos específicos. Assim, marcada por conflitos e pontos de tensão, as negociações chegaram ao fim em 1993. Serviços, assim como TRIPS e TRIMS, haviam sido incluídos no Acordo. E em contrapartida, os países desenvolvidos se comprometeram com a abertura do Acordo Internacional Sobre Comércio Têxtil (*Arrangement Regarding International Trade in Textiles*).[8] Estes posicionamentos conflitantes, assim como os termos das barganhas, serão explorados no capítulo a seguir, dando destaque para a posição brasileira.

No Acordo em que se incorporam os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais Comerciais (1986-1993), assinado em 15 de dezembro de 1993, os termos e condições do comércio de serviços ficaram condensados no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços – GATS.[9]

1.3 GATS – Algumas Observações

Antes de se observar especificamente o aspecto estrutural do GATS, vale destacar que ao serem definidas a disposição e a ordem da OMC, isto é, a sua composição, foram criados três conselhos subsidiários, além do Conselho Geral. Um deles foi designado a atender serviços e os outros dois foram para bens e propriedade intelectual. Ao Conselho de Serviços coube o encargo de facilitar a operação e a consecução dos objetivos estabelecidos no âmbito do GATS.

No que se refere ao aspecto estrutural, o GATS se compõe de duas principais peças: um acordo geral, com os respectivos anexos setoriais e outros documentos suplementares; e cronogramas de liberalização ou listas (os chamados *schedules*).

O acordo geral inclui um preâmbulo; vinte e oito artigos, especificando as obrigações dos membros; oito anexos setoriais; oito declarações ministeriais (que estabelecem questões institucionais, como a designação de grupos de trabalho); e um "entendimento" de compromissos em Serviços Financeiros (Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros). O primeiro anexo especifica as condições sob

[8] Também conhecido por Acordo Multifibras (AMF), este Acordo impunha restrição quantitativa ao comércio de têxteis. Os países signatários do GATT reconheciam, por meio deste acordo, a necessidade de se manter um mínimo de controle sobre o comércio internacional de produtos têxteis.

[9] Drake e Nicolaidis (1992) dão o *time line* do desenvolvimento e evolução da estrutura empregada para a negociação dos serviços no GATT.

as quais os membros podem requerer exceções ao princípio Nação-Mais-Favorecida (NMF). Os outros anexos setoriais contêm as disposições de caráter específico de alguns setores. Um deles é o setor de Serviços Financeiros.

As obrigações estabelecidas no GATS (WTO,1994) são obrigações e disciplinas gerais e obrigações específicas. As obrigações e disciplinas gerais são aplicadas a todos os membros e em relação a todos os setores. As obrigações específicas são aquelas em que os membros estabelecem seus termos e condições de liberalização.

As principais obrigações gerais são o respeito ao princípio Nação-Mais-Favorecidas (NMF) – (Artigo II)[10] e ao princípio Transparência (Artigo III);[11] e um compromisso em participar das negociações futuras, visando alcançar progressivamente maiores níveis de liberalização (Artigos IX ao XXI). Ficou estabelecido que o caráter gradual do processo de liberalização dar-se-á por intermédio das negociações de oferta e demanda de compromissos específicos futuros apresentados pelos membros.

Entretanto, os EUA e seus aliados pressionaram para que houvesse um enfoque condicional ao princípio NMF, isto é, o princípio NMF deveria ser discriminatório entre países que se comprometessem com os termos da liberalização e os que não. Os EUA cobravam reciprocidade dos países na liberalização dos setores.

Sobre o princípio da Transparência, cabe ressaltar que, em razão da abrangência, tanto regulatória, como setorial, prevista no Acordo, assim como da heterogeneidade dos setores incluídos, foram especificados compromissos, pelos quais os membros se comprometem, entre outras coisas a informar o Conselho do Comércio de Serviços a respeito da introdução ou modificação de quaisquer novas legislações, regulamentações ou normas administrativas (WTO, 1994).

Outra observação importante é que o princípio do Tratamento Nacional[12] não foi estabelecido como obrigação geral, mas como uma disciplina específica, isto é, trata-se de uma regra que cria obrigações apenas para os países que com ela concordaram.

As obrigações específicas estão contidas nos cronogramas de liberalização notificados particularmente pelos membros. Estes cronogramas se compõem de listas

[10]O princípio da Não-Mais-Favorecida (NMF) é o ordenamento que versa sobre a não-discriminação entre serviços e prestadores de serviços, pertencentes a membros de um determinado acordo. Em conformidade com este princípio, os países devem conceder aos demais, tratamento não menos favorável do que aquele que concede a qualquer outro país membro de um determinado acordo.

[11]O princípio da Transparência visa estabelecer o compromisso de notificar, informar toda e qualquer medida que se refira a ou afete o funcionamento do comércio de serviços.

[12]Tratamento Nacional é o princípio que estabelece que os acordos devem ser norteados por uma prática de não-discriminação entre nacionais e estrangeiros. Este princípio se baseia na igualdade, portanto, o tratamento será considerado desigual, nos casos em que se verifique favorecimento a serviços ou prestadores de serviços nacionais.

positivas (*positive list approach*) de setores a serem liberalizados e de listas negativas de derrogações (*negative list approach*), isto é, contendo disposições contrárias aos princípios gerais de Acesso a Mercado[13] (Artigo XVI) e Tratamento Nacional (Artigo XVII) do GATS (WTO, 1994). Em setores não programados para liberalização, isto é, não presentes nos cronogramas, os membros não estabelecem nenhum compromisso de liberalização além das obrigações gerais (NMF, Transparência e Compromissos de Futuras Liberalizações). Nos setores previstos nos cronogramas, as obrigações gerais de Acesso a Mercado e Tratamento Nacional se aplicam, exceto quando os membros especificam restrições individuais. Além disso, os membros podem especificar em quais dos modos de prestação os compromissos de liberalização se aplicam. Cabe dizer que de acordo com os compromissos assumidos em um determinado setor ou subsetor, o membro deve observar se está consolidando ou não a situação regulatória existente, e se esta é uma situação que limita a liberalização comercial em relação aos modos de prestação e em relação a Acesso a Mercados e em relação a Tratamento Nacional.

O Quadro 1 demonstra como se inscrevem os níveis de compromissos nas listas específicas apresentadas pelos membros.

QUADRO 1 – NÍVEIS DE COMPROMISSOS ESPECÍFICOS

LISTA "X "– COMPROMISSOS EM SERVIÇOS "Y"

MODOS DE PRESTAÇÃO: (1) TRANSFRONTEIRIÇO (2) MOVIMENTO DE CONSUMIDORES
(3) PRESENÇA COMERCIAL (4) MOVIMENTO DE PESSOAS

Setor ou Subsetor	**Limitações ao Acesso a Mercados**	**Limitações ao Tratamento Nacional**	**Compromissos Adicionais**
"Z"	1) Não-Consolidado	1) Nenhuma	
	2) Não-Consolidado	2) Não-Consolidado	
	3) Regulação futura permitirá o provimento por instituição privada.	3) Não-Consolidado	
	4) Não-Consolidado, exceto pelos inscrito como compromissos horizontais na presente lista.	4) Não-Consolidado	

[13] Acesso a Mercado dispõe sobre os termos e condições que regem a entrada de bens ou serviços nos mercados dos países importadores.

Como última observação, há uma tendência em se afirmar que a flexibilidade permitida pelo GATS, em relação aos princípios que norteiam a liberalização no âmbito do Acordo, fez que houvesse uma maior aceitação dos temos e condições do acordo, em especial por parte dos países mais resistentes. Entretanto, as pressões exercidas no âmbito bilateral, para uma maior liberalização, não podem ser desprezadas, e estas acabam neutralizando as vantagens da chamada flexibilidade. Conforme observou Marconini (2003, p.79), a pressão dos grandes parceiros comerciais para que um país em desenvolvimento inclua um setor ou subsetor é fator determinante e pode obrigar a liberalização, apesar das flexibilidades exibidas pela estrutura e mecânica de liberalização do GATS.

CAPÍTULO 2

O BRASIL NO DEBATE SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS

2.1 POR QUE O BRASIL ERA CONTRA A PROPOSTA DE LEVAR SERVIÇOS PARA O GATT?

2.1.1 OS VELHOS TEMAS, EM PRIMEIRO LUGAR (PENDÊNCIAS DA RODADA TÓQUIO)

Há uma tendência em se afirmar que o Brasil, assim como a Índia, fazia oposição à inclusão de serviços nas negociações multilaterais, porque tinha grande receio de que as questões consideradas como prioridade (agricultura, têxteis, acesso a mercado), as quais poderiam de fato trazer ganhos para o País, fossem preteridas em função dos novos temas – serviços; TRIPS e TRIMS (Mello, 1992, p.56; Abreu, 1997, p.329; Woolcock, 1997, p.6).

No setor agrícola interessava discutir tanto acesso a mercados, como subsídios à produção doméstica e à exportação. O Brasil tinha especial interesse em discutir subsídios referentes a exportações agrícolas, pois se via ameaçado nos mercados de frango e de soja e seus derivados, em razão de programas como o *Export Enhancement Program* norte-americano, além dos programas de subsídios da Comunidade Européia. Outra questão de seu interesse, e também da Índia, era discutir o Acordo Multifibras.

Na Rodada Tóquio (1973-1979), o centro do debate do comércio internacional havia se deslocado do universo tarifário para o que se chamou, na época, de "acesso efetivo". Um termo ambíguo que mereceu ácidas críticas. Na verdade, significava a

introdução de novos códigos,[14] e a proposta de reformulação do sistema multilateral de comércio (Miller, 1999, p.5).

Conforme análises realizadas, os EUA, nesta Rodada, enfatizaram os seus interesses na negociação de códigos que, através da adoção de versão condicional do princípio NMF, deveriam minimizar a ocorrência do problema de *free rider* (carona) por parte de países em desenvolvimento.[15] Já os países em desenvolvimento pleiteavam um tratamento diferenciado no comércio internacional que pudesse impulsionar o desenvolvimento econômico. Na verdade, esses queriam a instituição de uma base normativa para o Sistema Geral de Preferências, de forma que as preferências fossem legalmente consolidadas e uma eventual retirada estaria sujeita a compensações (Abreu, 1997, p.327-8).

O procedimento previsto na Rodada Tóquio permitia que os códigos fossem negociados um a um e, no final, podiam ou não ser aceitos pelos países. Este procedimento acabou conferindo uma posição relativamente confortável aos países em desenvolvimento, pois se os termos e condições não lhes eram favoráveis, esses não eram obrigados a aceitar. Justamente por isso, muitos países, embora tivessem participado das negociações sobre um determinado código, acabaram não se comprometendo com os termos e condições estabelecidos e tão defendidos pelos países desenvolvidos (Grieco, 1990, p.59). O Brasil, entretanto, acabou assinando o código de subsídios, negociado fundamentalmente por EUA e Comunidade Européia (CE), e que implicava, para os seus signatários, a aplicação de direitos compensatórios, baseada em prova de dano à indústria doméstica. Conforme observou Abreu (1997, p.327), algo vital para os EUA, o principal mercado para as exportações brasileiras. Em certa medida, o Brasil se viu acuado diante da avaliação dos representantes do Ministério da Fazenda do Brasil, que achava arriscado para o País seguir confrontando os EUA, e acabou se submetendo ao acordo.

Ao final do processo de negociação, aos países mais pobres ficou garantida a não-reciprocidade, baseada em tratamento especial e diferenciado; porém observado o princípio da Graduação. Esse princípio determinava que os países em desenvolvimento, uma vez alcançados maiores níveis de desenvolvimento (o que não foi especificado), se comprometeriam mais com as obrigações instituídas pelo GATT. Entretanto, muitos

[14]Novos códigos, na verdade, é um termo que se equivale a temas tratados na negociação, como o código de subsídios, código de compras governamentais, código de padronização.

produtos de interesse desses países, em especial do Brasil, estavam fora do escopo de redução tarifária, como uma gama de produtos agrícolas e alguns produtos industrializados (calçados e têxteis), e, além disso, cresciam enormemente as barreiras não-tarifárias para produtos de origem dos países em desenvolvimento.[16]

Tendo terminado a Rodada Tóquio, o Brasil achava que precisava acertar muitos pontos que haviam ficado desalinhados, como chegar a um acordo sobre picos tarifários e acesso a mercados, antes de enfrentar novos temas, pois só assim poderia se remover a assimetria das relações comerciais que havia se instalado entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

2.1.2 Um Instrumento de Barganha Adicional para Eles

Havia um receio de que a inclusão dos novos temas pudesse minar ainda mais a capacidade de barganha dos países em desenvolvimento, na medida em que os países desenvolvidos pudessem querer extrair concessões daqueles, nesses temas, em troca de concessões nos temas tradicionais. Dito de outra forma, os novos temas poderiam constituir um instrumento de barganha adicional para os países desenvolvidos.

Este receio fica explícito em uma proposta, apresentada mais tarde pelo Brasil (início de 1985), em que este admite a possibilidade de aceitar a inclusão especificamente de serviços nas negociações, mas sob determinadas condições, quais sejam: (i) não haveria qualquer paralelismo entre uma possível iniciativa multilateral na questão de serviços e as negociações do GATT sobre o comércio de bens; (ii) não poderia haver troca de concessões ou inter-relação entre os dois processos; (iii) as regras e princípios do GATT não se aplicariam a uma possível iniciativa multilateral na questão de serviços; (iv) o apoio do Secretariado (do GATT) a uma possível iniciativa multilateral sobre serviços deveria ser em conjunto com outros órgãos internacionais a serem determinados.

---

[15]A versão condicional da cláusula NMF limitaria as vantagens de cada código (por exemplo: subsídios, *antidumping*) aos seus signatários.

[16]Conforme observam Abreu e Fritsch (1987, p.136-7), as barreiras não-tarifárias já vinham sendo implementadas pelos países desenvolvidos desde a década de 1960, no entanto, a partir da década de 1980, essa prática aumentou significativamente. Conforme os autores, entre 1974 e 1980, o comércio administrado, isto é, o comércio sujeito a barreiras não-tarifárias (incluindo produtos agrícolas e manufaturados) aumentou de 36.2% para 45.8% do total do comércio dos EUA; de 35.8% para 44.8% na CE; e de 56.1% para 59.4% no Japão. Ainda conforme os autores, em 1979, 30% das exportações industriais provenientes dos países em desenvolvimento eram objeto de barreiras não-tarifárias nos países da OCDE, enquanto no comércio entre países-membros da OCDE, o índice era de apenas 11%.

Conforme observou Mello (1992, p.65), o conteúdo básico da proposta brasileira, de que as negociações sobre serviços fossem independentes e sem paralelismo com as negociações sobre o comércio de bens, passaria a ser conhecido como abordagem *dual-track system*, que pode ser traduzida como sistema de dois trilhos. A idéia de separar as negociações entre bens e serviços acabou sendo defendida também pela CE.

2.1.3 AUTONOMIA

Preservar a autonomia do país em termos de poder implementar política pública era um outro fator extremamente relevante. A preocupação central do Brasil com os novos temas aparece nos registros da Divisão Comercial do Itamaraty, datados de 1987:

> Constituem (os novos temas) a área de preocupação central do Brasil na Rodada Uruguai, na qual, o principal objetivo brasileiro é preservar seu raio de manobra em termos de regulamentação nacional, através da insistência brasileira em delimitar ciaramente o escopo das negociações, com base no estrito cumprimento do mandato negociador acordado em Punta del Este. (Mello, 1992, p.86)

Nas análises de Mello (p.86), esta estratégia foi efetivamente implementada, no ano de 1987, nas cinco declarações apresentadas no Grupo Negociador sobre serviços, e na declaração apresentada no Grupo sobre TRIPS, tendo caracterizado a atuação brasileira nos novos temas durante quase toda a fase inicial da Rodada.

Uma harmonização de regras, conforme implicava a aceitação das propostas apresentadas nas negociações, reduzia sobremaneira a capacidade do Brasil em implementar políticas públicas de desenvolvimento.

Pode-se dizer que havia um interesse em assegurar as possibilidades brasileiras de conduzir suas políticas de acordo com os interesses nacionais, isto é, a manutenção e o desenvolvimento de um plano que seguisse no sentido de fortalecimento do País e da sociedade brasileira, sem, entretanto, perder de vista o contexto internacional e suas tendências.

Na percepção do Brasil, manter a margem de manobra na condução das políticas públicas era fundamental para que o País pudesse se desenvolver. Os esforços se concentravam na tentativa de ampliação da independência, para garantir iniciativas políticas autônomas. Assim, a idéia de harmonização de marcos regulatórios no âmbito global, que visava reduzir barreiras ao comércio de serviços, ia de encontro com esses interesses.

No entendimento de países como o Brasil, as economias continuavam não sendo iguais em termos de desenvolvimento, tanto era verdade que havia prevalecido na Rodada Tóquio o Tratamento Diferenciado, portanto, a idéia de um padrão único de regulamentação ia absolutamente contra este princípio. Conforme Woolcock (1997, p.6), os países em desenvolvimento, liderados por Brasil e Índia, eram contra introduzir serviços no âmbito do GATT, também porque eles desejavam ser capazes de desenvolver sua própria *indigenous services industries*, que pode ser traduzido como indústria de serviços nascente. Certamente, em se considerando ser este um dos objetivos, a proposta da harmonização de regras seria um obstáculo.

Nas análises de Tussie (1993, p.69-88), a Rodada Uruguai envolvia discussões sobre política interna, práticas institucionais e regulamentações de forma nunca vista antes. E, pela primeira vez, a harmonização de práticas domésticas se tornou uma proposição internacionalmente negociada. Segundo a autora, esse processo que a Rodada promovia abrangia um movimento de aproximação aos regimes reguladores preferidos e postos em prática pelos EUA, e, portanto, nessas condições, segundo a autora, a capacidade dos países desenvolvidos de exercitar uma política comercial ativa seria significativamente reduzida.

Tussie afirma o seguinte:

> *Once national regulatory regimes become negotiable, the legitimacy of autonomous national economic management is gradually undermined. The various national economic policies are first exposed to one another; they will then tend to become intertwined and, lastly, there will be pressures towards harmonization or convergence.* (p.75) (Tradução Anexo 2D)

Ainda nas análises de Tussie (p.76-7), a harmonização de regras, se levada a cabo, implicaria desequilíbrio das transações comerciais, em razão das diferenças havidas entre as economias. Portanto, as exceções servem ao propósito de abrandar a aplicabilidade de um marco regulatório único sobre economias desiguais, para, em última instância, atenuar as perdas para as economias em desenvolvimento.

Pode-se dizer que o Brasil demandava que no sistema comercial multilateral se observasse um princípio que é próprio da igualdade de direitos, isto é, que fossem tratados igualmente os membros iguais e desigualmente os desiguais. O tratamento desigual dos casos desiguais é exigência tradicional do conceito de justiça. A emergência desses novos temas nas negociações e o tratamento que se pretendia dar a eles, não só iam contra esta perspectiva como também significavam uma ingerência nas questões de ordem interna. Portanto constituía, esse, um fator de preocupação para o País. E o Brasil expressou essa preocupação ao fazer oposição à nova agenda.

2.1.4 Vantagens Comparativas Deles

O Brasil argumentava que os países desenvolvidos tinham vantagens comparativas em serviços, justamente porque dispunham de capital e tecnologia, e que a liberalização proposta nos termos e condições dos EUA, priorizando setores intensivos em tecnologia, levaria a uma retração de seus respectivos setores de serviços, antes de esses terem a chance de se desenvolverem. Entretanto, os EUA se contrapunham, afirmando que, em diversas economias em desenvolvimento, podiam-se identificar oportunidades com a liberalização do setor, pois existiam diversos serviços intensivos em mão-de-obra, assim como era possível haver transferência de tecnologia, principalmente em Serviços de Comunicação e de Informática, com evidentes externalidades positivas para o resto da economia (Horta, Souza e Waddington, 1998, p.8-9).

Na percepção dos países contrários à liberalização do setor de serviços, inclusive o Brasil, embora a atividade humana fosse substancial na prestação de um serviço, o fato de os países em desenvolvimento disporem de mão-de-obra em abundância não lhes garantia competitividade, pois era necessário dispor também de capital e infra-estrutura, o que normalmente esses países não tinham. Se os países desenvolvidos já podiam contar com um setor maduro, prontos para avançar sobre novos mercados consumidores, os países em desenvolvimento estavam ainda caminhando a passos lentos.

Além disso, as propostas não incluíam os temas de maior interesse desses países, tais como movimentos internacionais de mão-de-obra, acesso à tecnologia e regulação das atividades de empresas transnacionais (Abreu, 1997, p.331).

Desta perspectiva, o setor de serviços não reservava qualquer vantagem comparativa para uma economia do porte da brasileira. Conforme analisou Abreu (1997, p.331), *a priori,* parecia provável que concessões na área de novos temas tendessem a resultar em prejuízo ao desenvolvimento da capacidade competitiva dos países em desenvolvimento.

Pelas análises que se fazem, este período era marcado por muito protecionismo, inclusive por parte dos países desenvolvidos, predominando, por um lado, a prática de proteger setores (e a proteção não necessariamente era por meio de tarifas) em que não se era competitivo e, por outro, a abrir aqueles em que havia vantagens evidentes. Feketekuty (1998) dizia que uma revisão do grau de competição em serviços levava à conclusão de que, em alguns setores, a competição era limitada pelos altos custos dos fatores de produção, mas que em outros, a competição era limitada devido a políticas governamentais restritivas.

O período estava longe de representar o ideário liberal em termos de comércio. Os próprios países desenvolvidos acabavam colocando em prática medidas contrárias ao liberalismo econômico. Portanto, parece que a lógica do Brasil e outros países era: por que o Brasil e os outros países não poderiam querer proteger sua indústria de serviço nascente ou mesmo estatal, se os outros protegiam seus setores mais sensíveis à competição externa?

2.1.5 Conveniência e Aplicabilidade para Tratar Serviços no GATT

Além disso, o Brasil questionava a conveniência de se trazer para o âmbito do GATT, temas que não diziam respeito ao comércio essencialmente. Afinal, já havia agências internacionais especializadas, dotadas de pessoal com conhecimento e experiência comprovados, que já cuidavam dos assuntos relacionados a esses temas. O fórum mais adequado para tratar de serviços seria a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Para o Brasil, não estava claro o entendimento que se tinha sobre determinadas terminologias e políticas propostas, como *direito de estabelecimento*, referente ao que viria ser o Modo 3 – Presença Comercial – de

prestação de serviços, e política de investimento estrangeiro; tudo isso parecia estar fora do escopo de princípios do GATT (Abreu, 1997, p. 331).

Na percepção do Brasil, o direito de estabelecimento para empresas de serviços em um possível acordo ia além do comércio de serviços entre fronteiras, pois incluía o movimento de capital, visando ao investimento estrangeiro, e isso era um tema bastante sensível para os países em geral (Marconini, 2003, p.66).

Na realidade, argumentos contrários à proposta de se trazer para o fórum comercial a discussão da liberalização do comércio de serviços já haviam sido usados pelos países desenvolvidos em outra ocasião. Conforme observa Abreu,

> É irônico que os países desenvolvidos e os em desenvolvimento se encontrassem em posições exatamente opostas em relação às suas posturas com relação a serviços nas negociações de 1947-48 sobre a International Trade Organization. Os países em desenvolvimento eram então decididamente a favor da inclusão de serviços, especialmente em um acordo de amplo espectro como a Carta de Havana, enquanto os países desenvolvidos argumentavam que existiam outras instituições internacionais para tratar desses temas. (1997, p.330)

Mas isso tinha sido no passado, já na ocasião da Rodada Uruguai os interesses se inverteram. Os EUA elegiam, então, o fórum comercial como o mais apropriado para tratar da questão, enquanto os países em desenvolvimento mostravam-se receosos com a possível extensão das regras e procedimentos do GATT a temas que, até então, nunca haviam sido objeto de negociação neste fórum. Em suma, esses países tinham sérias dúvidas sobre a conveniência de esses temas serem tratados no âmbito do GATT, em virtude das peculiaridades das questões envolvidas, e de já haver agências internacionais mais especializadas para tratar disso.

2.1.6 Além Destas Cinco...

Conforme se verifica nas análises especializadas na Rodada Uruguai, as questões que acabam de ser elencadas, tendem a ser as principais preocupações do

Brasil, assim como de outros países, que acabaram influenciando o posicionamento visivelmente contrário à inclusão de serviços na pauta de negociação. Entretanto, na análise que se faz aqui, existe uma outra questão que também pode ter contribuído para este posicionamento.

As negociações comerciais multilaterais são complexas por natureza, pois envolvem múltiplas partes e múltiplas questões. Estar preparado para discutir as várias questões exige muito mais do que a habilidade pessoal do negociador. Exige um conhecimento técnico bastante sofisticado. Os países desenvolvidos normalmente possuem os recursos necessários para se preparar para as negociações. Ter claro quais são seus interesses é o primeiro passo. Para tanto, são realizadas sofisticadas análises, que incluem estudos setoriais, que servirão de base para os negociadores oficiais formularem suas propostas. Mas não adianta nada saber o que se quer ou o que não se quer, se não se pode bancar tudo isso.

A proposta em torno dos novos temas vinha em um contexto de mudança dos procedimentos de tomada de decisão, que haviam prevalecido na Rodada Tóquio, os quais, de certa forma, beneficiavam os países em desenvolvimento. Na Rodada Tóquio, prevaleceu um procedimento bem mais flexível para os membros, no que diz respeito à adesão ou não aos temas propostos. Conforme observou Steinberg (2002, p.339-74), em artigo que explica como o procedimento de tomada de decisão baseado em consenso vigora no contexto legislativo do GATT, os resultados da Rodada Tóquio refletiram o sucesso da estratégia legal apresentada pelos países em desenvolvimento. Esses países argumentavam que os códigos de *antidumping*, subsídios e valoração aduaneira, que estavam sendo negociados, poderiam ser interpretados à luz dos princípios do GATT, portanto, requereriam anuência por consenso dos membros. Além disso, esses países argumentavam que os benefícios desses códigos tinham de ser extensivos a todos os membros, conforme o princípio da NMF (Artigo I do GATT (WTO, 1994)), porque isso constituía uma interpretação dos Artigos VI, XVI e XXIII do GATT. E que, por fim, esses países diziam que o Secretariado do GATT não poderia prestar serviços para administrar um código sem o consenso dos membros. Assim, os países em desenvolvimento acabaram recebendo todos os direitos dos códigos de subsídios e *antidumping* sem, entretanto, serem obrigados a assinar as obrigações contidas nos acordos. Obviamente muitos países adotaram esta estratégia, isto é, participaram das negociações, mas não se comprometeram de *jure* com os termos e as condições estipuladas para um determinado

código. Porém, conforme observa Steinberg (p.358-9), os EUA, ao analisarem os resultados da negociação, acabaram percebendo que este mecanismo podia representar uma ameaça à sua política comercial. Assim, na percepção dos EUA, os procedimentos de tomada de decisão da Rodada Uruguai precisariam ser mudados. Uma mudança para que os países fossem obrigados a se comprometerem com os temas negociados.

E uma mudança em torno destes procedimentos, de forma que diminuísse a autonomia decisória dos países em desenvolvimento, isto é, de forma que aumentasse o compromisso de observância das regras, demandava uma outra estratégia de negociação, uma estratégia baseada fundamentalmente no poder das partes; poder de influenciar na construção dos termos e condições.

Não funcionaria mais ir discutindo as questões sobre os temas em pauta e só ao final decidir se devia ou não aderir aos termos e condições estabelecidos para cada um deles. Na Rodada Uruguai, se os temas entrassem de fato na pauta de negociação, ao final, certamente criariam obrigações. Por isso, a estratégia seria não permitir que os novos temas entrassem na pauta de negociação da Rodada, pois se entrassem, os termos e condições seriam majoritariamente determinados por países com maior grau de poder no sistema. Foi isso que a coalizão liderada por Brasil e Índia tentou fazer, não permitir que os novos temas entrassem na pauta de negociação da Rodada Uruguai.

2.2 A MUDANÇA DE POSICIONAMENTO

Apesar da oposição que fazia à introdução de serviços na agenda de negociações, o Brasil acabou fazendo concessões substanciais ao longo das negociações.

Por ocasião da Reunião Ministerial de Genebra, em 1982, o Brasil concordou com a menção de serviços na declaração ministerial, ainda que com a ressalva de que continuaria contrário à idéia. Conforme observou Abreu (1997,p.330), embora reiterasse que esta anuência não significava mudanças sobre sua posição substantiva referente ao tratamento de novos temas na Rodada, a postura do Brasil abalou a coalizão de países em desenvolvimento contrários à inclusão dos novos temas na agenda, dentre os quais se destacavam Brasil e Índia. Pode-se dizer que esta postura minou a credibilidade da

coalizão, na medida em que os demais membros se viram diante de um risco de fragmentação. Segundo Narlikar e Tussie (2004, p.79), as coalizões dos países em desenvolvimento, em geral, encontram dois problemas: peso externo mínimo e risco de fragmentação. Para as autoras, o primeiro problema se deve à menor participação dos países em desenvolvimento na economia mundial, e o segundo, a diversos fatores, como estrutura da coalizão, dos interesses comuns, de sua estratégia de negociação e da reação que provocam em outros países. Cumpre salientar, portanto, que este foi o princípio do fracasso do G-10.

Mas por que o Brasil fez isso? Sob que condições? Conforme as conversas informais dos negociadores, nos fóruns comerciais internacionais vige a prática do *big stick*, que em português significa "grande porrete". Embora os diplomatas tendam a falar suave, na maioria das vezes, eles também mantêm ao alcance das mãos um grande porrete.

No caso do Brasil nem se precisaria usar o *big stick*, porque sua saúde macroeconômica era tão frágil neste período, que qualquer movimento brusco o derrubaria de suas posições. As análises feitas indicam que a crise brasileira, a partir da década de 1980, constituiu fator de inibição da projeção externa do País (Abdenur,1997, p.37).

Com a mudança da política monetária implementada nos EUA em 1979, os países excessivamente endividados, como o Brasil, se viram em uma situação alarmante. Conforme observou Velasco e Cruz (2002, p.12), a decisão do Banco Central dos EUA (FED) de alterar sua política de juros precipitou a economia internacional em sua mais profunda recessão, desde o final da Segunda Guerra Mundial, e arremessou os países do Terceiro Mundo (em especial os que haviam contraído dívidas no mercado internacional) a uma situação de crise da dívida externa. O Brasil foi um dos primeiros países a sentir o impacto da crise do México, ocorrida em agosto de 1982. Com a crise mexicana, o financiamento externo minguou repentinamente, e o Brasil, que se encontrava muito frágil em termos de situação econômico-financeira neste período, precisou recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em dezembro de 1982, para refinanciar sua dívida. Seria um processo longo de negociação entre Brasil, FMI e os credores internacionais.

Antes, porém, que o FMI autorizasse o empréstimo, o Tesouro dos EUA veio ao socorro do Brasil, dispondo um empréstimo financeiro. Além disso, ao final de 1982, o governo norte-americano prorrogou, por mais dois anos, o prazo estipulado para o fim do

sistema de créditos-prêmio às exportações, relativo ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Abreu, 1997, p.330). Estes dois eventos tinham o seu preço. Na análise que se faz aqui, flexibilizar a resistência brasileira em face das propostas dos EUA no âmbito do comércio de serviços.

Além das condições econômicas particularmente frágeis do Brasil, que contribuíram para enfraquecer sua resistência, havia também uma mudança de força, em razão do surgimento de coalizões alternativas.

No entendimento de Narlikar (2003, p.71-3), o Grupo liderado por Brasil e Índia contava inicialmente com a simpatia da Comunidade Européia, que ainda não estava convencida das possibilidades de ganho da abertura do setor de serviços. Mas, a partir do momento que se convenceu, diante das demonstrações positivas dos estudos realizados e, ainda, vislumbrou a possibilidade de usar essa questão para desviar as atenções da questão agrícola, esta passou, então, a apoiar os EUA, e o Grupo liderado por Brasil e Índia perdeu apoio significativo, enfraquecendo, portanto, sua posição. Com o enfraquecimento do Grupo, Brasil e Índia corriam o risco de ficarem isolados em suas posições. Insistir nisso, significava ter de bancar os custos que um possível isolamento impunha, mas não era só isso. Nas análises de Guimarães (2005, p.154), a lógica baseada no custo da decisão de "dizer não" teve seu peso, entretanto, contava também o fato de ter surgido uma alternativa às propostas do grupo liderado por Brasil e Índia e a proposta dos EUA. A alternativa proposta pelo grupo, que viria a ser conhecido por *café-au-lait,* foi apresentar um *draft* (uma minuta), incluindo tanto a defesa do tratamento diferenciado (questão pleiteada pela ampla maioria dos países em desenvolvimento), como o tema serviços (questão defendida pelos EUA e outros países da OCDE).

Ainda assim, o Brasil continuava sustentando sua posição contrária à inserção de serviços na agenda de negociações, e as intensas discusões que precederam o lançamento da Rodada Uruguai, em Punta Del Este, em setembro de 1986, foram marcadas por explícitas divergências.

As posições divergentes continuaram ao longo das negociações, entretanto, a partir da Reunião Ministerial de 1988, em Toronto, a coalizão liderada por Brasil e Índia começou a se desintegrar de fato.

As pressões que os EUA viam exercendo particularmente sobre Brasil e Índia, combinadas com a situação crítica de débito externo (caso do Brasil) e desequilíbrio das contas comerciais (caso da Índia) desses países, além de fatores de ordem política

interna, fizeram que estes fossem mudando suas posições de uma explícita contrariedade para uma posição mais flexível, tentando encontrar saídas para barganhas justas dentro dos limites impostos pela assimetria de poder.

As pressões dos EUA se materializaram principalmente com o acionamento da Omnibus Trade Bill, de 1988 (conhecida por Super-301)[17] contra o Brasil. Conforme Velasco e Cruz (2002, p.13), o Brasil figurava na lista dos países "prioritários", pela sua falta de compromisso com a proteção dos direitos de propriedade intelectual e por impor barreiras ao acesso a seus mercados de empresas norte-americanas dependentes de tal proteção. Esta ameaça, sob o guarda-chuva desta lei interna dos EUA, foi direcionada principalmente para os setores de informática e farmacêutico do Brasil.

Havia ainda uma ameaça, ora latente, ora explícita, de os países desenvolvidos abandonarem o regime, no caso de não se chegar a um consenso. Conforme observou Steinberg (2002, p.348-9), sobre as táticas de poder no GATT/OMC, além de outras, há a ameaça dos países mais poderosos de abandonarem o regime. Isso já havia se verificado, quando os EUA e a Comunidade Européia (CE), não conseguindo obter o apoio da maioria dos membros da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, para uma proteção abrangente dos direitos de propriedade intelectual e de marcas, decidiram levar a questão para o GATT. Em meados da década de 1970, cogitou-se a possibilidade de se criar o GATT-PLUS. E, no final da década de 1980, pensou-se também na possibilidade de se criar a Área de Livre Comércio e Investimento na OCDE. Fala-se, ainda, que a própria constituição do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) serviu como uma tática de poder, que trouxe a CE de volta para a mesa de negociação da Rodada Uruguai (Steinberg, p.349). Assim, os países resistentes à introdução dos novos temas viram-se diante dos riscos de que os países desenvolvidos pudessem abandonar o GATT e constituir um novo regime sob novos termos e condições.

Cumpre observar, ainda, que a conjuntura política do Brasil durante o período em que transcorre a Rodada Uruguai tendia a favorecer a posição dos EUA. Sobre a política externa do governo Collor de Mello (1990-1992), avalia-se esta como sendo de alinhamento com a política norte-americana. Nas análises de Velasco e Cruz (2002, p.10), Collor de Mello, ao assumir a Presidência do País, em um contexto de instabilidade geral,

[17]Sob a seção 301 da Lei de Comércio de 1974, revisada pela Omnibus Lei de Comércio e Competitividade de 1988, o Departamento de Comércio dos EUA tem autoridade para identificar países estrangeiros prioritários (PFC sigla em inglês), os quais são acusados de aplicar barreiras comerciais e ou praticar comércio injusto.

após uma eleição marcada pela divisão em dois campos políticos praticamente iguais, tendo que enfrentar uma economia agonizante pelos golpes da inflação descontrolada, pressionado pelas expectativas de uma nova ordem mundial (diante do fim da Guerra Fria) e cumprindo promessa de campanha eleitoral, adotou uma conduta muito mais alinhada com os interesses dos EUA. O autor lembra a prioridade que foi dada ao Projeto de Lei de Proteção à Propriedade Industrial (PL 824/91, de 30 de abril de 1991). E conforme já apontado, anteriormente, propriedade intelectual, regras de investimentos e serviços estavam na agenda do dia dos EUA. Hirst e Pinheiro (1995, p.6) também avaliam o governo Collor como um governo que adota as tendências norte-americanas. Conforme as autoras, criou-se a idéia de que o governo eleito em fins de 1989 transformaria o perfil internacional do País, perseguindo três metas: (i) atualização da agenda do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional; (ii) construção de uma agenda positiva com os EUA; (iii) descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil.

E nas observações de Arbilla (2000, p.351), o modelo de "presidencialismo imperial" típico do começo do governo Collor, confrontava com os valores e estilo estabelecidos no Itamaraty: moderação, gradualismo e tendência a operar dentro das margens do consenso político no interior da burocracia estatal e das elites políticas. Como destaca o autor, nesse sentido, decisões importantes, inclusive em áreas sensíveis como a nuclear, foram tomadas pelo Presidente Collor sem nenhuma negociação prévia no seio do governo.

Depois, mesmo com o enfraquecimento do governo Collor, a situação não mudou. Com a crise política deflagrada no primeiro ano de mandato do governo Collor de Mello, que ganhava maior dimensão a cada dia, a imagem do Brasil ia se deteriorando diante dos países desenvolvidos, em especial dos EUA, e dos agentes econômicos, que viam pouca receptividade do País em renegociar a dívida externa, pelas resistências domésticas (principalmente dos parlamentares) em apoiar as políticas de liberalização e de desestatização proposta pelo Executivo (Hirst e Pinheiro, 1995, p.8).

E assim, os EUA, resolutos em perseguir seus objetivos, continuavam exercendo toda sorte de pressão sobre o Brasil e, ao mesmo tempo, lançando mão de estratégias de isolamento do País.

Portanto, a análise que se faz é que a vulnerabilidade externa, que ganhou força com a problemática do endividamento e a fragilidade econômica na década de 1980, somada às pressões dos EUA, ao surgimento das coalizões alternativas e à conjuntura

política do momento foram preponderantes na mudança de posição do Brasil ante a questão da inserção dos novos temas na agenda de negociação comercial multilateral. A Rodada Uruguai terminou com a aprovação do *Draft Final Act* da Rodada Uruguai, que contemplava a abertura do setor de serviços.

O Brasil vinha até então sustentando, na medida do possível, uma proposta de não inclusão dos novos temas. E isso se dava, não porque se tratava simplesmente de um tema novo, mas sim, porque, principalmente, tratava-se de uma proposta ampla de harmonização de regras em um contexto de mudança dos procedimentos de tomada de decisão do GATT, o que favorecia os países com mais poder de negociação.

Entretanto, por não dispor de poder, seja do poder econômico-financeiro, seja do poder de influenciar e manter reunido um número razoável de países em torno de uma mesma posição, o Brasil terminou por ceder na questão da liberalização do comércio de serviços. E pelo que tudo indica, o Brasil terminou as negociações com um gosto amargo, por não ter recebido um nível de concessão equivalente na questão dos subsídios agrícolas. Uma sensação de que a negociação terminou pendendo para o lado *deles.*[18]

Em certa medida, o mesmo se deu com a Índia. Nas análises de McDowell (1994, p.497-510), a proposta de incluir serviços na agenda de negociação do GATT causou uma grande surpresa (negativa) para o governo indiano, pois este não tinha nenhuma informação sobre os possíveis efeitos desta liberalização na economia indiana. Conforme o autor, depois de alguns estudos internos, os argumentos contra a inclusão de serviços foram sendo gradualmente formados. O governo indiano destacou que a liberalização do comércio de serviços não incluía uma área de vantagem decisiva para os países em desenvolvimento, qual seja, o movimento da mão-de-obra. Entretanto, em razão da fragilidade econômico-financeira do país, combinada com as pressões individuais dos EUA sobre os países que compunham o bloco da oposição, a atitude começou a mudar. A década de 1980 foi crítica para a Índia, em especial devido às crises de 1979-1981 e, depois, de 1990-1991. Estas crises acabaram deixando-na vulnerável, externamente, o que a levou a fazer um empréstimo com o Banco Mundial (BIRD) e com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1991. E nas análises de Haggard (1995, p.44),

[18]Conforme observam Hirst e Pinheiro (1995, p.13), o País terminou por ceder na liberalização do seu mercado de serviços, sem, entretanto, receber uma contrapartida de redução substancial nos subsídios agrícolas.

as pressões dos EUA sobre o Brasil, e a conseqüente mudança de posicionamento deste, em 1988, foi um importante fator na mudança de posicionamento da Índia.

Isso tudo acabou levando a Índia a ceder diante das pressões dos EUA, no que diz respeito aos novos temas. No caso de TRIPS, a Índia manteve uma posição claramente contrária à dos EUA no início. A zona de possível acordo desta questão era negativa, devido ao tamanho do grau de polarização. Conforme Abreu (1997, p.335), os países desenvolvidos insistiam que regras e disciplinas deveriam ser criadas ou reforçadas no âmbito do GATT, e que tanto mecanismos de sua aplicação, quanto de solução de controvérsias deveriam ser aprimorados, mas Brasil e Índia elegiam a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), como fórum mais adequado. No entanto, a Índia acabou fazendo concessões significativas.

Importa destacar que apesar da importância significativa do fator de vulnerabilidade externa da Índia, também houve no país uma mudança na percepção dos interesses próprios do país. Nas análises de McDowell, (1994, p.497-510), durante o governo de Rajiv Gandhi, houve uma mudança de posição dentre os agentes de decisão do governo indiano, na direção de uma estratégia de maior abertura econômica. Isso fez que preponderasse uma idéia de que a Índia precisava adotar uma postura mais proativa nas negociações, visando obter o melhor acordo dentro dos limites impostos pela nova estrutura geral das negociações multilaterais, isto é, incluindo os novos temas. Esta atitude acabou levando a algumas proposições dos países em desenvolvimento, visando atenuar as possíveis perdas com a inclusão da liberalização do comércio de serviços, como a mudança dos procedimentos de listas negativas para listas positivas de áreas que deveriam ser liberalizadas e o reconhecimento da legitimidade de se considerarem os diferentes níveis de desenvolvimento dos países.

Estas listas são a relação de setores e subsetores ou medidas em que se aplicam os princípios de liberalização – Acesso a Mercados e Tratamento Nacional (Marconini, 2004). As listas positivas são as listas que apresentam os setores e subsetores que devem estar sujeitos à aplicação dos termos e condições acordados; listas negativas, entretanto, são aquelas que relacionam setores e subsetores que não estão sujeitos à aplicação dos termos e condições acordados (p.40).

CAPÍTULO 3

SERVIÇOS FINANCEIROS NO SISTEMA MULTILATERAL

Se para o setor de serviços em geral surgia uma estrutura ou um modelo de metodologia comum para negociar serviços no âmbito internacional, o GATS, os fatores políticos e econômicos não permitiram, entretanto, que isso se aplicasse a um número restrito de setores. Um deles era o setor de Serviços Financeiros.[19]

De acordo com Marconini (2004, p.15), a inclusão de Serviços Financeiros na Rodada Uruguai encontrou ativa resistência por parte das autoridades financeiras da grande maioria dos países envolvidos, pois os tesouros nacionais, os bancos centrais e os ministérios da fazenda ou economia desses países duvidavam da real competência de um organismo tradicionalmente especializado em comércio de bens para a solução de eventuais crises ou controvérsias, acerca de um tema tão específico.

A partir da Reunião Ministerial de Bruxelas, em 1990, quando as conversações sobre termos e condições para setores específicos de serviços iniciaram um ciclo de embates, as negociações do setor de Serviços Financeiros ficaram explicitamente divididas (Miller, 1999, p.7). De um lado, estavam os EUA, maior centro financeiro mundial, que insistiam para que outros países, especialmente os países em desenvolvimento, se comprometessem de forma substancial com a abertura no setor; de outro, uma maioria, representada tanto por potências, como por países em desenvolvimento, que adotava uma postura mais conservadora em relação à abertura.

Mas por que tanta cautela? Em que medida este setor se diferencia dos demais? Este capítulo tem por objetivo, além de uma introdução geral sobre o setor de Serviços Financeiros no GATS, discorrer sobre as questões que marcaram a entrada deste setor nas negociações.

[19]Os demais eram: Serviços Marítimos; Serviços Básicos de Telecomunicações; e Serviços Profissionais (que requerem a movimentação do prestador).

3.1 Definição e Classificação de Serviços Financeiros

O Anexo sobre Serviços Financeiros do GATS/OMC define-o como:

> Qualquer serviço de natureza financeira, oferecido por um fornecedor de serviços financeiros de um membro. Serviços financeiros incluem todos os serviços de seguros e atividades relacionadas, todos serviços bancários e outros serviços (excluindo seguros). (WTO, 1994)

Neste Anexo, abrangem-se dois tipos básicos de Serviços Financeiros: Serviços de Seguros e Relacionados com Seguros: Seguros de Vida; Outros Seguros; Resseguros; Atividades de Intermediação de Seguros; Serviços de Corretores e Agentes de Seguros e os Auxiliares de Seguros, tais como os de Consultoria, Atuariais; e Serviços Bancários e Outros Serviços Financeiros, que abrangem todos os serviços tradicionais oferecidos pelos bancos, como recebimento de depósitos, empréstimos de todos os tipos, pagamento e transferência monetária. Os demais Serviços Financeiros compreendem o comércio de câmbio, administração de ativos, pagamento e compensação, administração e transferência de informação financeira, e serviços de assessoramento e outros serviços financeiros auxiliares (WTO, 1994).

O Quadro 2 demonstra a classificação de Serviços Financeiros conforme aparece na *Services Sectoral Classification List* da OMC (World Trade Organization MTN.GNS/W/120 ,1991).

QUADRO 2 – LISTA DE CLASSIFICAÇÃO SETORIAL DE SERVIÇOS FINANCEIROS

FINANCIAL SERVICES

A. All Insurance and Insurance-related services

1. *Life, accident and health insurance services.*
2. *Non-life insurance services.*
3. *Reinsurance and retrocession.*
4. *Services auxiliary to insurance (including broking and agency services).*

B. Banking and other financial services (excluding insurance)

1. *Acceptance of deposits and other repayable funds from the public.*
2. *Lending of all types, including, inter alia, consumer credit , mortgage credit, factoring and financing of commercial transactions.*
3. *Financial leasing.*
4. *All payment and money transmission services.*
5. *Guarantees and commitments.*
6. *Trading for own account or for account of customers, whether on an exchange, in an over-the-counter market or otherwise, the following:*

- *Money market instruments (cheques, bills, certificate of deposits, etc).*
- *Foreign Exchange.*
- *Derivative products including, but not limited to future and options.*
- *Exchange rate and interest rate instruments, including products such as swaps, forward rate agreements, etc.*
- *Transferable securities.*
- *Other negotiable instruments and financial assets, including bullion.*

7. *Participation in issues of all kinds of securities, including under-writing and placement as agent (whether publicity or privately) and provision of service related to such issues.*
8. *Money broking.*
9. *Asset management, such as cash or portfolio management, all forms of collective investment management, pension fund management, custodial depository and trust services.*
10. *Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments.*
11. *Advisory and other auxiliary financial services on all the activities listed in Article 1B of MTN.TNC/W/50, including credit reference and analysis, investment and portfolio research and advice, advice on acquisitions and on corporate restructuring and strategy.*
12. *Provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software by provider of other financial services.*

C. Other

Quanto à definição, como se verifica, o Anexo sobre Serviços Financeiros não contempla uma definição clara do que vem a ser Serviços Financeiros, na verdade, o que há é um agrupamento de várias atividades dentro de um escopo determinado. Entretanto, cabe destacar algumas características que fazem de Serviços Financeiros uma categoria especial.

Nas análises de Miller (1999, p.7), duas características deste setor se destacam: (i) a abrangência e a profundidade do marco regulatório, sob o qual as instituições financeiras operam, são muito maiores do que as estruturas de regulação de outros setores; (ii) enquanto as economias no geral são "globalizadas", a regulação do setor financeiro permanece, quase exclusivamente, sob comando das agências reguladoras locais.

De fato, o setor financeiro é no geral muito mais regulamentado, e estas normas são estabelecidas e fiscalizadas pelos órgãos reguladores locais. Isso acontece fundamentalmente, porque o banco central local é o último garantidor da estabilidade do sistema financeiro. Portanto, pode-se afirmar que o setor financeiro é diferente, na medida em que se exige mais precaução; e se exige mais precaução, porque é responsável pela higidez do sistema financeiro. Há uma tendência em se afirmar que setor financeiro reúne especificidades sem paralelo, como externalidades associadas, operações muito complexas, responsabilidade pelo sistema de pagamento, vulnerabilidade, risco de contágio.

3.2 Definição de Comércio de Serviços Financeiros

No contexto da liberalização do comércio, conforme se viu no capítulo 1, muito mais do que definir serviços, o que importava era definir o comércio de serviços. Sendo assim, o Artigo I do GATS (WTO, 1994) cuidou de definir os quatro modos de entrega do comércio de serviços internacionalmente falando. O comércio de Serviços Financeiros segue o mesmo enquadramento dos demais subsetores de serviços, isto é, Modo 1; Modo 2; Modo 3; e Modo 4.

Entretanto, quando se fala em livre comércio de Serviços Financeiros, há uma tendência em se confundir com a liberalização da Conta de Capital e vice-versa.

3.2.1 Liberalização do Comércio de Serviços Financeiros e Liberalização da Conta de Capital: Variáveis Distintas ou Variações Sobre o Mesmo Tema?

Segundo Miller (1999, p.3), embora a liberalização do comércio de Serviços Financeiros e da Conta de Capital obviamente tenham impacto mútuo em termos econômicos e políticos, em negociações comerciais, essas variáveis são completamente diferentes. Mas, até que ponto essa diferenciação é entendida nas negociações comerciais e levada em consideração conforme os interesses das partes?

Em uma das reuniões do Comitê sobre Comércio de Serviços Financeiros da OMC (World Trade Organization S/FIN/M/38, 2002), o representante do Brasil observou as implicações da relação entre compromissos específicos de liberalização comercial de Serviços Financeiros e abertura da Conta de Capital. Na verdade, o representante brasileiro estava solicitando esclarecer algumas dúvidas sobre a abrangência de dois instrumentos próprios do GATS: *GATS Annex on Financial Services* (Anexo sobre Serviços Financeiros do GATS), que contém algumas definições relacionadas a Serviços Financeiros e "medidas prudenciais", e *Understanding on Commitments in Financial Services* (Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros (Entendimento)), que foi emitido no final da Rodada Uruguai, junto com o Acordo.[20]

Em consonância com os termos determinados neste último, um membro, ao se comprometer com a liberalização no Modo 1 (Prestação Transfronteiriça), estaria sendo requisitado a estabelecer compromissos de liberalização relativamente limitados (o parágrafo B.3 do Entendimento lista apenas alguns serviços: Serviços Relacionados com Seguros, Resseguro, Seguro de Mercadorias em Trânsito, Provisão de Informações e Avisos Relacionados ao Setor Financeiro). Já, de acordo com os termos do Anexo sobre Serviços Financeiros do GATS, o compromisso de liberalização do setor de Serviços Financeiros tende a ser bastante abrangente (dentre outros serviços, estão compreendidos no Anexo, Serviços Bancários, como empréstimos de toda natureza, transferência de títulos de ações e dívidas, administração de ativos e recursos de fundos

[20] O Entendimento constitui um instrumento plurilateral, que foi instituído no final da Rodada Uruguai, na verdade, para tentar destravar as negociações, pois servia aos propósitos daqueles que se consideravam aptos a se comprometer já naquele momento com a abertura. Assim, países que desejassem abrir já seus mercados poderiam aderir ao *Understanding on Commitments in Financial Services* (Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros) e assim notificar em suas listas de Compromissos Específicos (Marconini, 2003, p.88). E aqueles que não, comprometer-se-iam apenas com os termos e condições dispostos em um anexo específico para Serviços Financeiros — Anexo sobre Serviços Financeiros —, que, sem mais, estabeleceria a aplicação de certas disposições do GATS ao setor de Serviços Financeiros. E assim ficou acordado, haveria dois documentos: o Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros e o Anexo sobre Serviços Financeiros.

de pensão). Portanto, o comprometimento sob o Modo 1 teria implicações diferentes, em função do documento adotado.

Em se considerando o Anexo sobre Serviços Financeiros do GATS, os compromissos assumidos no Modo 1 equivaleriam à abertura da Conta de Capital, pois a observância da nota de rodapé número 8 do GATS, assim o determina:

> *If a Member undertakes specific commitment in mode 1 that Member is also committing to allow related transfers of capital, when those transfer of capital are an essential part of the service itsef.* (World Trade Organization S/FIN/M/38, 2002) (Tradução Anexo 2E)

Para o Brasil, esclarecer de que escopo as negociações sobre Serviços Financeiros deveriam ser discutidas seria providencial, pois há um forte receio entre os especialistas financeiros do governo brasileiro de que a liberalização do Modo 1 equivalha à abertura da Conta de Capital, o que vai contra os interesses do Brasil, devido aos riscos associados à instabilidade do sistema financeiro (World Trade Organization S/FIN/M/38, 2002). Esta discussão será retomada no capítulo 7, que tratará da posição do Brasil nas negociações do setor de Serviços Financeiros da OMC; da ALCA, do MERCOSUL e do MERCOSUL-UE. Por ora, é importante destacar a diferenciação entre os significados dos termos e discutir a interação que há entre eles, já que o debate sobre a liberalização do comércio de Serviços Financeiros é comumente interpretado como um abrandamento dos controles sobre a Conta de Capital.

3.2.1.1 Liberalização do Comércio de Serviços Financeiros

A liberalização do comércio de Serviços Financeiros centra-se no estabelecimento de termos e condições para o acesso dos fornecedores de serviços em mercados domésticos dos países importadores. Estabelece-se previamente um conjunto de medidas e disciplinas, que versa sobre: o direito de entrar e se estabelecer; o direito de adquirir instituições financeiras nacionais; e o direito de operar em determinados segmentos do mercado interno.

Além destas disposições, normalmente, há ainda um compromisso de não se dispensar tratamento discriminatório entre o nacional e o estrangeiro em termos de exigência e regulamentos para atuar no mercado. Entretanto, esses acordos não focam as questões do quanto e quando os governos vão liberalizar as restrições sobre Conta de Capital. Acordos de integração mais profundos envolvem o estabelecimento de uma estrutura regulatória harmonizada entre seus membros (Miller, 1999, p.3-4; Kono et al., 1997, p.23). Já um sistema de harmonização mínima das legislações nacionais compreendem, por exemplo, um disciplinamento comum sobre requisitos mínimos de capital; coeficiente de solvência; limites sobre riscos; supervisão; normas contábeis mínimas; transparência nas operações.

Pode-se dizer, também, que a liberalização do comércio de Serviços Financeiros implica a flexibilidade sobre as restrições acerca do fornecimento de serviços, como os Serviços Bancários, Seguros e Gestão de Recursos, mediante o pagamento de tarifas, por entre fronteiras. Isso quer dizer que residentes podem contratar serviços de instituições financeiras estrangeiras e que instituições financeiras domésticas podem fornecer serviços para não-residentes (Tamirisa, 1999, p.4).

3.2.1.2 Liberalização da Conta de Capital

Segundo Tamirisa (1999, p.4), a liberalização da Conta de Capital significa o acesso dos residentes aos mercados financeiros internacionais e dos não-residentes, aos mercados financeiros domésticos. Para Miller (1999, p.3), a liberalização da Conta de Capital diz respeito ao escopo e impacto do controle que governa o fluxo de capital dentro e fora de um determinado país. Nos termos do Código de Fluxo de Capital da OCDE (OECD, 1990, p.11-2), a liberalização do movimento de capital implica o relaxamento de regras que governam a Conta de Capital. Portanto, em termos mais específicos, pode-se dizer que em um mercado financeiro plenamente liberalizado não há restrições sobre: investimentos diretos e "desinvestimentos" (que pode ser entendido como a saída do investimento); compra e venda de ações, títulos da dívida, imóveis; operações de crédito relacionado ao comércio internacional de bens e serviços; créditos e empréstimos financeiros transfronteiriços; operações de outras instituições financeiras; transferências internacionais de recursos (TIR); movimentação de ativos financeiros; descarte de fundos de propriedade de não-residentes.

3.2.1.3 Por que se Confunde Liberalização do Comércio de Serviços Financeiros com Liberalização da Conta de Capital e Vice-Versa?

Na prática, dificilmente um país liberaliza o comércio de Serviços Financeiros sem tocar na Conta de Capital. Conforme já afirmou o próprio FMI, a liberalização comercial em vários setores, em particular Serviços Financeiros, vem acompanhado de liberalização das transações da Conta de Capital.

> *Trade liberalizations in many service industries, in particular the financial industry, have necessitated accompanying liberalizations of capital account transactions.* (IMF, 1992) (Tradução Anexo 2F)

O Modo 1 — PrestaçãoTransfronteiriça, necessariamente, implica entrada ou saída de capital. Já o Modo 2 — Consumo no Exterior, diferentemente do Modo 3, pode até prever alguma restrição sobre a remessa de capital relacionado aos serviços prestados sob o acordo de comércio. O Modo 3 — Investimento Direto ou Presença Comercial, naturalmente, será requisitado a baixar as restrições sobre a entrada de capital referente ao investimento inicial e, muito provavelmente, haverá flexibilidade sobre a saída de capital referente à remessa de lucros e mesmo em caso de "desinvestimento". Entretanto, veja-se o caso de um empréstimo concedido por um banco estrangeiro estabelecido comercialmente no País. Os bancos estrangeiros que passam a operar diretamente, por meio de subsidiárias, em outros territórios, entraram por meio de Investimento Estrangeiro Direto (IED), mas, ao longo de suas operações, passam a operar também com capital doméstico. Assim, essas instituições podem conceder empréstimos bancários cujas fontes não envolvam capital internacional, mas apenas o excedente do capital produzido dentro do País.

Portanto, quando se fala em liberalização do comércio de Serviços Financeiros, automaticamente, se faz uma correlação com a liberalização da Conta de Capital.

3.3 Serviços Financeiros no Sistema Multilateral de Comércio

Conforme se viu no capítulo 1, o *lobby* do setor de serviços norte-americano foi preponderante na introdução de serviços na agenda multilateral de negociações comerciais. E neste *lobby* destacavam-se, principalmente, as vozes de representantes da área de Serviços Financeiros — Ronald Shelp e Hank Greenberg, respectivamente vice-presidente e presidente da American International Group (AIG), e Harry Freeman, executivo da American Express. O comércio de Serviços Financeiros vinha crescendo significativamente. Para os grandes bancos internacionais e outras instituições financeiras, a liberalização do comércio era bastante importante. Desde que empreenderam o movimento de acompanhar seus clientes, que se instalavam para além das fronteiras nacionais, e desde que a liberalização financeira começou a ser verificada, na prática, pelos quatro cantos do mundo, as instituições financeiras se expandiram cada vez mais, mas ainda se percebiam em situações precárias e, muitas vezes, cerceadas por regulamentações nacionais discriminatórias. Segundo Dobson e Jacquet (1998, p.79), os *lobbies* financeiros norte-americanos foram mais vocais do que outros setores em perseguir um significativo acesso aos mercados dos países em desenvolvimento, porque achavam que era necessário transformar uma situação de fato em uma situação de direito. Certamente, quando a questão da liberalização do comércio de Serviços Financeiros, ou seja, a consolidação da abertura, começou a ser discutida no âmbito do GATT, as coisas já estavam acontecendo na prática, em termos de liberalização e desregulamentação financeiras.

Reinava um entendimento entre o governo norte-americano e seus agentes econômicos, de que estas iniciativas unilaterais precisavam ser consolidadas junto ao sistema multilateral, porque assim, a liberalização se tornaria mais segura, processual. Conforme Dobson e Jacquet,

> *A standstill commitment was one of the necessary ingredients of any financial services agreement: countries should at least bind in their schedules the level of openness achieved unilaterally so far.* (p.75) (Tradução Anexo 2G)

3.3.1 O CONFLITO DE INTERESSES

Desde o lançamento da Rodada Uruguai, setembro de 1986, o comércio de Serviços Financeiros foi abordado dentro da estrutura do abrangente Grupo de Negociação sobre Serviços, mas não havia nada de específico por setores. Somente a partir da Reunião Ministerial de 1990, em Bruxelas, as discussões começaram a ser direcionadas por setores. A partir de então, as negociações sobre Serviços Financeiros começaram a tomar forma e demonstraram ser uma questão bastante complexa e não-consensual.

Nas observações de Woolcock (1997, p.4), não se chegou a um acordo para Serviços Financeiros, ao final da Rodada Uruguai, devido às expectativas divergentes sobre o escopo de compromissos concretos de liberalização. Para o autor, o problema estava principalmente no fato de que um número de países asiáticos e latino-americanos fez suas ofertas de liberalização baseadas no que eles achavam ser mais adequado com seu grau de desenvolvimento. Para o autor, os países em desenvolvimento alegavam que a Rodada Uruguai previa *liberalização progressiva*, portanto, era razoável para eles serem inicialmente conservadores nos compromissos específicos nas negociações de Serviços Financeiros. Além do mais, para o autor, em uma negociação que envolve Serviços Financeiros, não existe *quid pro quo*. Nos termos de Woolcock,

> *Negotiator from developing or middle income countries will have nothing to hold up at home when asked what they have got in return for agreeing to open banking or insurance markets to the OECD countries.*(1997) (Tradução Anexo 2H)

Mas para os EUA as ofertas estavam abaixo das expectativas do seu setor privado, que tinha grandes ambições em relação ao setor financeiro. Conforme Miller (1995), os EUA propunham que os países, em especial os países em desenvolvimento, apresentassem compromissos substanciais de liberalização no fórum multilateral do comércio, em troca do acesso não-discriminatório em seu próprio mercado (p.17).

A despeito de muitos autores, conforme os dois citados, destacarem as divergências entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, divergências

também existiam no seio dos países desenvolvidos. Certamente os países em desenvolvimento tinham uma predileção para uma abertura moderada, enquanto parte dos países da OCDE tendiam por uma abertura mais ampla, pois, os mercados emergentes[21] se tornavam cada vez mais atraentes para se fazerem negócios, fosse pela estratégia de descentralização das atividades de suas empresas em um ambiente favorável, devido à falta de competitividade dos operadores locais; fosse pela demanda das empresas multinacionais por serviços prestados localmente por fornecedores contratados pelas matrizes (especialmente as seguradoras e os bancos, que eram requisitados para cobrir riscos e dar todo o suporte financeiro no âmbito internacional e, portanto, tinham interesse em se instalar próximos às filiais de seus clientes); fosse ainda pela estratégia de financiamento internacional, pela qual se procurava dar vazão a toda liquidez internacional disponível. Vale observar que o Brasil era o principal país em desenvolvimento tomador de recursos externos. E este fato estimulou a presença dos bancos internacionais no País, a despeito das restrições da legislação doméstica em relação à participação de bancos estrangeiros no mercado brasileiro (Freitas, 1989).

Mas havia também alguns países desenvolvidos que se preocupavam com o impacto das disciplinas comerciais sobre um segmento tão específico. As autoridades financeiras resistiam a se convencer de que o GATS poderia incluir Serviços Financeiros de forma "responsável" (Marconini, 2003, p.87). As preocupações eram de que este instrumento não contemplasse as necessidades do sistema financeiro, tanto local quanto internacionalmente falando.

Assim, uma parte dos países desenvolvidos compartilhava da idéia dos países em desenvolvimento, de que o GATS não era o fórum ideal para tratar de Serviços Financeiros. Além disso, havia receio sobre a harmonização de regras. Como se viu, liberalizar serviços vai muito além do comércio transfronteiriço. Há questões de acesso a mercado, investimentos, regulamentação. E para dificultar, as negociações sobre regras e regulamentações estavam acontecendo, inclusive, em um momento em que as regulamentações estavam em processo de mudança em diversos países. No momento em que negociavam Serviços Financeiros no GATS, os países em desenvolvimento estavam passando por profundas reformas financeiras, os EUA também estavam votando

[21]Para efeito desta análise, considera-se mercado emergente ou país emergente, um país que está passando ou acaba de passar por processos de abertura interna e externa, isto é, que está abrindo as fronteiras aos fluxos internacionais de comércio e investimento, e, por isso, são percebidos como mercados preferenciais em termos de alocação de recursos.

sua própria regulamentação financeira, e a União Européia acabara de passar por profundas mudanças (Dobson e Jacquet, 1998, p.76).

Contudo, os EUA diziam-se preocupados em evitar a competição entre os sistemas regulatórios, na medida em que as leis internas possam ser mais favoráveis para os competidores de um determinado país, prejudicando, portanto, o comércio que inclui competidores de outros países. [22]

Os países em desenvolvimento, além das preocupações com a harmonização de regras, pareciam estar preocupados com o fato de terem de encarar as pressões para uma abertura ampla, ao mesmo tempo em que sabiam que deviam se preocupar com as condições especificas do seu setor financeiro, a situação macroeconômica e a necessidade de fortalecer as instituições. Conforme Dobson e Jacquet (p.78), uma das maiores preocupações dos países em desenvolvimento era o impacto da abertura, na estabilidade financeira e na reforma financeira domésticas.

Além disso, havia uma clara assimetria de objetivos, uma vez que os países em desenvolvimento não estavam interessados em acessar os mercados dos países desenvolvidos nesta área. Poucas instituições financeiras tinham escala e eficiência que pudessem fazê-las competitivas nos mercados financeiros dos países industrializados. Para o Brasil, especificamente, o direito de estabelecimento pleiteado às empresas estrangeiras prestadoras de serviços ia contra os princípios dos países em regularem a entrada de investimentos estrangeiros.

Não havia um entendimento, principalmente, a respeito da forma de aplicação do princípio Nação-Mais-Favorecida (NMF), isto é, se este princípio deveria ser aplicado incondicionalmente ou não (com reciprocidade ou independente da reciprocidade). Havia ainda uma demanda particular das empresas multinacionais presentes em diversos países. Estas visavam garantir que suas posições tivessem algum privilégio em relação aos entrantes, isto é, as ofertas de liberalização de seus países hospedeiros deveriam conter termos e condições menos favoráveis do que os termos e condições vigentes para os estrangeiros já estabelecidos no país - a chamada cláusula *grandfather* (Dobson e Jacquet, p.75). Essa era uma demanda que parecia natural para quem chegou antes e

[22]Os EUA estavam preocupados, aparentemente, com o caso da União Européia (UE), cujos membros optaram pelo Princípio do Reconhecimento Mútuo, em vez de uma completa harmonização regulatória. O Princípio do Reconhecimento Mútuo combina uma harmonização mínima, provendo padrões aceitáveis, e uma competição entre os sistemas regulatórios existentes. Conforme acordado entre os membros da UE, qualquer instituição financeira que receba uma licença para operar no sistema bancário de qualquer país membro, pode operar sob a estrutura regulatória do país de origem e não sob a do país hospedeiro. Este princípio, no entendimento de Dobson e Jacquet (p.76), vai além do princípio do Tratamento Nacional e pode até conflitar com este, na medida em que pode trazer uma prática anti-competitiva.

pode eventualmente ter tido maiores despesas. Mas não deixava de ser um desafio para os países, na medida em que esta condição colidia com os princípios da NMF e Tratamento Nacional.

Não é de se surpreender que todo o esforço para se chegar ao final da Rodada Uruguai com um acordo em torno de Serviços Financeiros não tenha sido suficiente. Para superar o impasse, ficou decidido encerrar a Rodada Uruguai com os termos e condições já acertados para a maioria dos setores e estender as negociações para Serviços Financeiros, assim como Telecomunicações e Transporte Marítimo.[23]

Se, por um lado, esta decisão salvou a negociação de um fracasso geral, por outro, foi alvo de críticas. Segundo avalia Woolcock, esta alternativa tirou a possibilidade de se fazerem barganhas entre setores. Nos termos do autor,

> *Removed any linkage between financial services and other issues and thus denied negotiator the possibility of breaking deadlocks by making trade-offs between sectors.* (1997, p.7) (Tradução Anexo 2I)

3.3.2 Os Esforços Buscados para se Chegar ao Acordo

Assim, concordou-se em dar continuidade às negociações até 30 de junho de 1995, prazo que foi estendido, depois, para 1 de julho de 1995. Conforme já haviam anunciado, ao final da Rodada Uruguai, os EUA voltaram a insistir na prática da reciprocidade para a liberalização do comércio de Serviços Financeiros.

Como parte do esforço, cabe destacar que o Grupo Interino de Negociação em Serviços Financeiros (*Interim Group on Financial Services*) surgiu com a proposta de que um acordo, praticamente, independente fosse negociado para este setor, com disciplinas próprias e descolado da classificação setorial do GATS. A proposta não prosperou, porque isso ia contra o acordado na Reunião Ministerial de 1990, que estabelecia que os anexos setoriais cuidariam apenas de destacar as peculiaridades de cada setor e ou da aplicação

[23]Conforme observou Woolcock (1997, p.37), a esta altura, a Coalizão de Serviços dos EUA e, em particular, seu Grupo de Serviços Financeiros, já estava se opondo a aceitar as obrigações gerais do GATS, até que os parceiros comerciais dos EUA, principalmente os países asiáticos e latino-americanos, assumissem mais compromissos de liberalização.

de determinados princípios do acordo geral para o setor ou parte do setor (Marconini, 2003, p.87). Pode-se pensar que os Ministros receavam ter que reiniciar as discussões e, possivelmente, perder todo o trabalho já empreendido até então.

Propôs-se, então, um código opcional, pode-se dizer assim, para a liberalização do comércio de Serviços Financeiros. Os países que desejassem abrir já naquele momento seus mercados, poderiam aderir ao *Understanding on Commitments in Financial Services* (Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros) e, assim, notificar em suas listas de Compromissos Específicos (Marconini, p.88). E aqueles que não o desejassem, se comprometeriam apenas com os termos e condições dispostos em um anexo específico para Serviços Financeiros (Anexo sobre Serviços Financeiros), que, sem mais, estabeleceria a aplicação de certas disposições do GATS ao setor de Serviços Financeiros. E ficou, assim, acordado que existiriam dois documentos: o Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros e o Anexo sobre Serviços Financeiros.

O Anexo, além da definição e classificação de Serviços Financeiros, incluiria disposições permitindo o reconhecimento de medidas prudenciais de outros países. Conforme o Artigo II (*prudential carve-out*) do Anexo do GATS (WTO, 1994), é permitido aos membros tomarem qualquer medida, para proteger investidores e depositantes e para assegurar a estabilidade do sistema financeiro. As medidas prudenciais são tidas como medidas emergenciais, portanto, não precisam ser programadas e não devem ser interpretadas como um sinal de abandono de qualquer compromisso assumido por um membro ante os demais. Mas o Anexo sublinhou que estas medidas devem ser de caráter puramente emergencial e, por isso, estão sujeitas a mecanismos de resolução de controvérsias.

O Primeiro Anexo do GATS, no Artigo IV, ainda dispôs sobre a abertura de painéis, para resolver eventuais disputas:

> *Panels for disputes on prudential issues and other financial matters shall have the necessary expertise relevant to the specific financial service under dispute.* (WTO, 1994) (Tradução Anexo 2J)

Esta disposição parece ter sido providencial para assentar as inquietações das autoridades financeiras, que duvidavam da competência técnica do pessoal do fórum

comercial multilateral. Cabe destacar, ainda, que o Anexo não dispôs sobre a aplicação dos princípios: Acesso a Mercados e Tratamento Nacional. Estes dois princípios, exatamente conforme estabelecido para os demais setores, seriam objeto das Listas de Compromissos Específicos.

Ao final de junho de 1995, com a decisão dos EUA de não mais restringir o Princípio Nação-Mais-Favorecida (NMF), isto é, de permitir, conjuntamente com o Japão, a extensão do acordo bilateral EUA-JAPÃO[24] em Serviços Financeiros para todos os membros da OMC, o Comitê de Serviços Financeiros, que veio a ser constituído, a partir de 1º de janeiro de 1995, substituindo o então Grupo Interino de Serviços Financeiros, já contava com um número maior de adeptos. Dentre esses, estava o Brasil, que fez sua nova oferta condicionada aos resultados da reforma financeira no Congresso Nacional, assim como da participação de capital estrangeiro na privatização de instituições financeiras públicas.

Novamente, contudo, os EUA não se satisfizeram com as ofertas apresentadas e se retiraram das negociações 24 horas antes do prazo final para a o encerramento das negociações. Os EUA avaliaram que a melhor alternativa era optar por acordos bilaterais a ceder no princípio da NMF. Conforme pontuaram Dobson e Jacquet (1998, p. 82), as instituições financeiras norte-americanas estavam visivelmente insatisfeitas com as ofertas dos outros países. Pode-se dizer que, neste caso, os EUA aplicaram os ensinamentos de estratégia de negociação: se a proposta deles é pior do que a alternativa que você tem ao acordo (*Best Alternative To No Agreement* – BATNA), então fique com a alternativa (Fisher, Ury e Patton, 1994).

Entretanto, a UE, o Japão e os outros países,[25] que já haviam apresentado suas ofertas, resolveram encerrar as negociações com um acordo interino, que vigeria até o final de 1997, com ou sem a presença dos EUA. Na avaliação de Woolcock (1997, p.31), embora inicialmente menos entusiasmada do que os EUA, a UE logo se tornou a maior defensora da liberalização do comércio de Serviços Financeiros. Mas para a UE, este

[24]Nos termos de Marconini (2003, p.264), o acordo EUA-Japão sobre Seguros cobriu a desregulamentação do processo de aprovação para produtos e tarifas de seguros, a introdução de *brokerage* de seguros, a transparência regulatória e políticas de concorrência no setor. O acordo sobre Serviços Financeiros incluiu a participação efetiva de compahias de consultoria de investimento no mercado de gerência de fundos de pensão, maior disponibilidade de licenças e a desregulamentação na área de *trusts* de investimento, maior abrangência de tipos de *securities*, e simplificação dos processos de aprovação e notificação para transaçõs transfronteiriças.

[25]África do Sul, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Cingapura, Coréia do Sul, Egito, Filipinas, Hong Kong, Hungria, India, Indonésia, Kuwait, Malásia, México, Marrocos, Noruega, Paquistão, Polônica, República Checa, República Dominicana, República Eslovaca, Suíça, Tailândia, Turquia e Venezuela.

objetivo orientado por resultados vinha acompanhado de um desejo de ver o acordo multilateral concluído, o que deveria, entre outras coisas, contribuir para conter as tendências unilaterais da política norte-americana. Nas análises de Woolcock (p.32), a UE tendia a ver o copo meio cheio, ao invés de meio vazio, como era o caso dos EUA. Além disso, a UE não estava sob pressão das altas expectativas do setor financeiro europeu. Os EUA reavaliaram sua posição e, parece, teriam percebido que não era de interesse do país ficar de fora do acordo. Então, decidiram, finalmente, aderir ao acordo, mas mantendo a restrição quanto à aplicação do princípio da NMF, exigindo, portanto, reciprocidade, e agora abrangendo todo o conjunto de Serviços Financeiros, inclusive Serviços de Seguros, que estavam fora até a última oferta.

O resultado foi a constituição, em 1995, do Acordo Interino ou Protocolo Interino sobre Serviços Financeiros, que contou com a adesão de 43 países (Dobson e Jacquet, 1998, p.83).

3.3.3 O Pós-Protocolo Interino

Conforme previstas nos termos do Acordo Interino, as negociações em Serviços Financeiros seriam retomadas a partir de 1997, para rever os compromissos assumidos até então.

Como resultado das novas negociações, os EUA, Índia e Tailândia tomaram a decisão de retirar as exceções ao princípio NMF, isto é, a condição de reciprocidade. Os EUA, entretanto, ainda mantiveram a exceção do NMF para Serviços de Seguro, que seria aplicada em caso de despojamento de investimento norte-americano em países signatários da OMC. Na verdade, esta era uma resposta à Malásia, que manteve medidas de possíveis despojamentos de interesses estrangeiros em instituições seguradoras com participação de nacionais (Marconini, 2003, p.266). Assim, novas listas de compromissos foram anexadas ao Quinto Protocolo do GATS, que permaneceu aberto para ratificação até janeiro de 1999. O Brasil, vale ressaltar, ainda não aceitou oficialmente os termos deste Acordo, que estão no documento conhecido como Quinto Protocolo junto ao GATS. O processo de ratificação ainda se encontra sob os trâmites do Congresso Nacional, portanto, sua nova oferta condicionada aos resultados da reforma financeira no Congresso Nacional, assim como da participação do capital estrangeiro na privatização de instituições financeiras públicas, ainda, não estão valendo.

Surgia, então, um acordo sobre Serviços Financeiros no âmbito multilateral. A despeito de todas as controvérsias, o comércio de Serviços Financeiros passa a subordinar-se às disciplinas da OMC. Assim, o GATS, no que diz respeito ao setor de Serviços Financeiros, é composto por:

- Dois Anexos sobre Serviços Financeiros – um que serve de substrato para a elaboração dos compromissos comerciais apresentados pelos membros, outro que tem caráter processual e residual, quanto ao modo de apresentação dos compromissos em Serviços Financeiros pelos membros.
- Notas do Secretariado, que cumprem a função de enfatizar as tendências de longo prazo e mudanças estruturais e não fatores conjunturais do setor em referência.
- Quinto Protocolo, que determina o prazo de janeiro de 1999 para aceitação dos novos termos pelos membros e estabelece o prazo de trinta dias após a confirmação de todos os membros para a sua entrada em vigor.
- Lista de Melhorias de novos compromissos em Serviços Financeiros, que inclui um total de 56 listas de ofertas apresentadas até 12 de dezembro de 1997 (FSB, 2004, p.5-6).

3.4 O Brasil e Suas Restrições em Liberalizar o Comércio de Serviços Financeiros no Sistema Multilateral de Comércio

Segundo Mattoo (1999, p.20), as negociações sobre Serviços Financeiros tendiam a se dividir entre os países que buscavam ganhos com a exportação e os que focavam apenas as condições de competição no mercado doméstico. Esta afirmação parece um pouco limitada para explicar os diferentes casos.

Em relação ao Brasil, sim, havia até a preocupação com a questão da competitividade em relação ao setor de serviços de um modo geral, mas a liberalização do comércio de Serviços Financeiros implicava desafios muito maiores.

A análise que se faz aqui é que todo o rol de argumentações construídas para defender uma postura contrária à inserção do setor de serviços no âmbito do comércio

multilateral, de modo geral, pode ser transposto para o segmento de Serviços Financeiros; portanto, a posição do Brasil neste segmento deve ser interpretada à luz da discussão do Brasil diante da introdução de serviços nas negociações comerciais multilaterais. Entretanto, além das preocupações com a harmonização de regras, com a autonomia, com a competitividade, havia, principalmente, a preocupação com o impacto da abertura na estabilidade financeira doméstica. É importante notar que o equilíbrio do sistema financeiro é percebido como essencial em qualquer economia nacional, e, portanto, liberalizar Serviços Financeiros impõe risco sistêmico. Para o Brasil isso também se aplica.

Há uma tendência em se afirmar que as instituições financeiras possuem determinadas características que as tornam específicas e mais suscetíveis a crises. Dentre essas características, os autores destacam que as instituições financeiras, principalmente os bancos, trabalham alavancadas,[26] são ilíquidas, administram o sistema de pagamentos, estão sujeitas a uma regulamentação e supervisão limitadas, além de estarem associadas a externalidades (Mendonça de Barros e Almeida Jr.,1996; Troster, 2003).

No caso do Brasil havia muitos receios sobre o que significaria a liberalização em termos de saúde e estabilidade do sistema financeiro. O Brasil mais do qualquer outro país tinha motivos de sobra para se preocupar com a questão da estabilidade financeira. Conforme se observa no capítulo 4, o Brasil vinha enfrentando subseqüentes crises financeiras desde a década de 1980, situação que só vai se alterar com as negociações do reescalonamento da dívida externa, sob os termos do "Plano Brady", em 1994.

Tendo como base as atas das reuniões do Comitê sobre Serviços Financeiros da OMC, percebe-se uma séria preocupação com a abertura da Conta de Capital e um possível impacto negativo sobre a estabilidade do sistema financeiro doméstico. O Brasil indica uma clara preferência pela liberalização do Modo 3 (Investimento Direto ou Presença Comercial) e demonstra grande receio com a liberalização do Modo 1 (Prestação Transfronteiriça).

Pode-se dizer que o entendimento do Brasil é de que, se não há uma garantia de condições favoráveis à liberalização, como a fundamental estabilidade macroeconômica, há riscos significativamente maiores do que qualquer benefício potencial. A esperada

[26]Por alavancagem entende-se que os bancos operam com um capital próprio relativamente pequeno em relação ao total de obrigações assumidas. Pode-se dizer que os bancos são capazes de multiplicar moeda, por meio de operações sucessivas de empréstimo para cada unidade monetária mantida em seu poder.

redução da estrutura dos preços e juros, defendida pelos analistas pró-liberalização, pode acabar se revertendo em aumento, em razão dos riscos aos quais os operadores estarão submetidos no caso de instabilidade macroeconômica. Além disso, está presente a preocupação com um possível reflexo negativo da liberalização do comércio transfronteiriço sobre o nível de investimento estrangeiro.

A preocupação com o impacto da abertura financeira irrestrita sobre a estabilidade econômica, e em especial sobre a estabilidade das instituições financeiras, não é infundada, na verdade, há várias análises que apontam para potenciais riscos.

Beck (2000, p.15), para citar um exemplo, em estudo que examina a relação entre volatilidade dos fluxos de capitais, penetração dos bancos estrangeiros e a liberalização do comércio de Serviços Financeiros, concluiu que a liberalização deve ser colocada em prática somente em um ambiente institucional apropriado, como os que dispõem de supervisão bancária adequada e padrões apropriados de demonstração de normas, procedimentos, políticas, enfim, processos. Além disso, deve haver um critério legítimo estabelecido, previamente, por regulamentos internos para assegurar que apenas as instituições saudáveis, robustas, entrem no mercado interno. Em relação à liberalização do comércio transfronteiriço, especificamente, muito mais cuidado é necessário, uma vez que isso envolve fluxos de capitais. Beck é incisivo ao recomendar:

> *With regard to the liberalization of cross-border supply even more caution is needed since it necessarily involves capital flows. It should only take place as part of a coherent, well-sequenced liberalization strategy within a consistent macroeconomic framework and exchange rate regime. Free cross-border supply does not in general preclude the introduction of temporary capital controls.* (p.15) (Tradução Anexo 2K)

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenviolvimento (UNCTAD) também é de opinião que a liberalização financeira excessiva, o que compreende a liberalização do comércio transfronteiriço, mais especificamente, é responsável por criar instabilidade no sistema financeiro e crises freqüentes (UNCTAD, 2001).

Uma outra questão que parece ter restringido a liberalização do comércio de Serviços Financeiros no Brasil, no GATS/OMC, foi a questão jurídica interna. Efetivar

qualquer oferta de liberalização que implique ter que enfrentar mudanças nas leis internas, principalmente quando isso envolve o caráter de constitucionalidade, implica por sua vez ter que enfrentar um possível questionamento da Suprema Corte de Justiça. O Brasil viveu esta experiência ao se comprometer com liberalizações que dependiam de reformas que passariam pelo Congresso ou que foram determinadas apenas pelo Executivo, mas que acabaram sendo questionadas internamente por força de lei, haja vista a dificuldade do Brasil em aprovar o Quinto Protocolo do GATS.

E refletindo todas essas restrições, a posição do Brasil diante da liberalização de Serviços Financeiros no GATS/OMC foi significativamente moderada. Ao comparar o grau de liberalização do Brasil com o de outros países da América Latina, como Argentina, Chile, Colômbia e México, no âmbito da OMC, o Brasil adota uma posição bem mais restritiva. Na verdade, a posição destes assemelha-se à posição dos países desenvolvidos e não às posições dos países em desenvolvimento.

Em suma, a posição do Brasil foi a de se comprometer com medidas de liberalização que refletissem, de um modo geral, toda a sua preocupação, observada aqui. Para usar a linguagem da OMC, o Brasil consolidou muito pouco nos Modos 1, 2, 3 e 4. Cabe adiantar, entretanto, que esta consolidação não corresponde à abertura financeira verificada na prática.

Mas que compromissos foram esses e que abertura foi essa? É isso que os próximos capítulos vão abordar. A abertura financeira implementada no Brasil no decorrer da década de 1990 será explorada na Parte II, e a consolidação da abertura financeira no âmbito dos acordos comerciais internacionais será explorada na Parte III.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE I

Esta parte da análise, além de uma abordagem conceitual, procurou destacar os eventos sucessivos que levaram o setor de serviços a ser tratado dentro de uma perspectiva comercial.

Como se verificou, o consenso internacional para incluir o setor de serviços nas negociações comerciais multilaterais não se deu espontaneamente, na verdade, só foi conseguido após um longo processo de discussão, marcado por posições extremadas.

A emergência do setor de serviços nas negociações comerciais multilaterais é um exemplo de como se vende um novo conceito. A instituição do novo conceito, o de que serviços podiam ser comercializados, requisitou um grande investimento. Os EUA, mais do que qualquer outro país, impulsionaram esta venda, usaram de todo poder de que dispunham. O Brasil, assim como a Índia, reagiu contrariamente. Foi até o limite de suas capacidades, que não eram suficientes, em se tratando das condições de vulnerabilidade externa do País. Pode-se pensar que a coalizão liderada por Brasil e Índia fracassou por não representar de fato uma ameaça à contraparte. Predominou entre os membros desta aliança, uma percepção de grande risco de se virem isolados em sua resistência, na medida em que os EUA lançavam mão da tática dividir para governar. Cabe, talvez, refletir sobre as análises de Abreu (*OESP*, 01.09.2003), que observa que Brasil e Índia focaram o alvo errado para resistir às demandas dos EUA, pois deviam ter escolhido propriedade intelectual em vez de serviços. Assim teriam uma agenda positiva com interesses mais próximos. Pode ser que sim, certamente que quanto mais estreitos os interesses, mais fortes tornam-se as alianças, mas o fator poder, de que dispunham os EUA em contraste com os de Brasil e Índia, foi preponderante. Portanto, estes não puderam levar até o fim a estratégia de recusar um negócio que fosse menos do que ótimo. Diante das circunstâncias, o Brasil adotou uma postura mais flexível e tratou de encontrar alternativas para relativizar as perdas, adotando uma postura de maior interesse na liberalização agrícola.

Assim, a Rodada Uruguai foi marcada por posturas bastante agressivas das partes, cada uma defendendo seu quinhão, caracterizando, assim, uma negociação preponderantemente competitiva, em que o fator poder teve peso significativo.

A forte resistência do grupo de países contrários à entrada do tema serviços na agenda de negociações multilaterais devia-se ao fato de que estes tinham seus próprios interesses em primeiro lugar. Interesses esses que eram, além da solução de questões remanescentes da Rodada Tóquio, como as questões agrícolas, têxteis e a solução de medidas protecionistas não-tarifárias, o de manter a margem de manobra na condução das políticas públicas. A idéia de harmonização de marcos regulatórios no âmbito global, que visava reduzir barreiras ao comércio de serviços ia de encontro com esses interesses. Dito de outra forma, o direito de estabelecimento que deveria ser concedido às empresas estrangeiras era avaliado pelo Brasil como sendo incompatível com o direito dos países de regularem a entrada no País de investimentos estrangeiros.

O que chama a atenção, entretanto, neste posicionamento, é o fato de o Brasil adotar uma posição preponderantemente reativa sobre a questão de serviços em geral. A despeito de toda a situação adversa que o colocava em posição de desvantagem, o Brasil acabou apostando todas as fichas na estratégia de veto. Até mesmo os estudos, propostos pelos EUA e outros países da OCDE, sobre o setor de serviços não foram feitos pelo Brasil (Caldas, 1998, p.53, 59, e 75). Esta postura do Brasil, independentemente da motivação, não contribuiu para aumentar sua capacidade de negociação já enfraquecida por problemas de ordem econômico-financeira, porque não permitiu antecipar futuros problemas, necessidades ou mudanças.

Já a Índia agiu de forma um pouco diferente. Apesar de ter ficado contra a proposta dos estudos, quando se viu vencida, tentou encontrar as alternativas, através de extensivos estudos das questões envolvidas e, certamente, por meio de consultas aos setores envolvidos. Conforme observou Velasco e Cruz (2005, p.46), a Índia teve que operar em um ambiente de fortes expressões de interesses dos diversos grupos, diante dos novos temas, em especial TRIPS.

Observa-se, ainda, que quando as negociações chegaram ao ponto em que cada país devesse apresentar propostas específicas de compromissos de liberalização por segmentos, dentre esses, Serviços Financeiros, os conflitos recrudesceram e, neste momento, não só entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, mas também entre os próprios países desenvolvidos. A análise que se faz é que o ponto de convergência da conduta cautelosa dos países (países desenvolvidos e países em desenvolvimento) contrários à liberalização de Serviços Financeiros deve-se principalmente ao papel central atribuído ao setor para a economia. Havia entre muitos

países o medo da instabilidade financeira. Não obstante, este ponto de convergência foi se dissipando, na medida em que os países desenvolvidos iam percebendo o potencial exportador que este segmento reservava para eles.

Os EUA, entretanto, mantinham uma posição bem mais ambiciosa em relação à liberalização, a ponto de preferir abandonar a negociação a aceitar a disposição do princípio da NMF de modo irrestrito.

Para países como o Brasil, se em relação a serviços em geral havia uma preocupação em manter a autonomia do País diante da necessidade de implementar políticas públicas, em Serviços Financeiros esta preocupação era ainda maior, porque não era uma questão só de querer e, portanto, procurar manter meios de desenvolver uma economia nascente, mas uma questão de precisar manter a estabilidade financeira do país em condições plenamente adversas.

É interessante observar, aqui, o papel da situação de fragilidade econômico-financeira do País. Se nas negociações para a introdução do tema serviços no âmbito do GATT, a situação econômico-financeira enfraqueceu a posição do Brasil diante dos demais (com a pressão dos EUA principalmente), nas negociações para a liberalização do comércio de Serviços Financeiros, essa mesma situação parece ter servido de escudo, para defender uma posição mais cautelosa do País. Os países não tinham certeza do impacto da liberalização do comércio de Serviços Financeiros sobre a estabilidade financeira. A questão do balanço de pagamentos preocupava, sobretudo, as economias mais vulneráveis a choques externos, como o Brasil, mas também dizia respeito aos demais países, na medida em que isso podia desencadear uma crise sistêmica de alcance internacional. O Brasil evidencia, no fórum multilateral de negociações comerciais, sua preocupação com a ampla liberalização do comércio de Serviços Financeiros, e o que se verifica é uma preferência por uma liberalização gradual.

Em suma, esta parte da análise demonstrou o clima de conflito que se estabeleceu desde o início do debate sobre a liberalização do comércio de serviços e destacou a participação do Brasil neste debate. A despeito do papel de destaque do Brasil, este não logrou reunir elementos indispensáveis à constituição de uma base oposicionista sustentável. Mas de qualquer forma, essa atuação evidenciou a tendência conservadora do Brasil em face da consolidação da liberalização do setor de serviços em geral, em especial o setor de Serviços Financeiros. Os termos e condições específicos dos compromissos assumidos pelo Brasil serão explorados na Parte III, onde se procura ir

além das negociações da Rodada Uruguai do GATT/OMC, ao colocar em evidência a posição do Brasil em outras negociações comerciais internacionais.

PARTE II - ABERTURA FINANCEIRA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990

Capítulo 4

A Abertura Financeira no Brasil na Década de 1990

Conforme se observou na Parte I, mais especificamente no início do capítulo 3, fazia-se uma avaliação, por parte dos países desenvolvidos, em especial dos EUA, de que era necessário transformar a liberalização financeira ocorrida de fato em uma situação de direito, isto é, consolidada, no âmbito do fórum multilateral do comércio de serviços. Portanto, quando as negociações para a consolidação da abertura financeira se iniciaram no GATT, a abertura e a desregulamentação financeira já estavam acontecendo na prática, inclusive no Brasil. Mas o quê, quando, por quê e como se deu isso no Brasil?

Este capítulo discorre sobre a evolução da abertura do sistema financeiro havida no Brasil na década de 1990. O objetivo é procurar entender como foi o processo de abertura financeira implementada no Brasil, a partir da dobra da década de 1980 para a década de 1990, identificando suas particularidades e o contexto em que se deu.

Em primeiro lugar, importa especificar algumas terminologias usadas para se referir à abertura financeira. Para Chesnais (1996, p.264), o termo *abertura* deve ser entendido de duas perspectivas: o processo referente às barreiras internas, antes estanques, entre as diferentes especializações bancárias ou financeiras; e o processo relativo às barreiras que separam os mercados nacionais dos mercados externos. Entretanto, para o autor, trata-se de processos indissolúveis.

No Brasil, há uma tendência em se referir à abertura financeira usando o termo *integração financeira*, uma vez que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) integra-se, torna-se parte do sistema financeiro global. Outros, porém, a chamam de *conversibilidade (ou abertura) da conta de capitais do balanço de pagamentos*, o que significa que a moeda nacional é livremente conversível em moeda de outros países (em especial o dólar e o euro) e os recursos podem ser (por meio da Conta de Capital) enviados e recebidos do exterior sem quaisquer restrições (Sicsú, 2005).

Para efeito desta análise, usar-se-á o termo abertura financeira no sentido amplo, para se referir tanto às reformas internas, quanto à abertura externa. E o termo conversibilidade da conta de capitais de balanço será usado para se referir mais especificamente à liberalização dos movimentos da Conta de Capital.

O processo de abertura financeira no Brasil da década de 1990 apresenta basicamente duas características: (a) expansão sem precedentes do lançamento de títulos em moeda estrangeira, por parte do governo e empresas brasileiras (bônus, *commercial papers*), decorrente das ações voltadas para o aumento da captação de recursos; (b) entrada maciça de investidores estrangeiros no mercado brasileiro. Entretanto, mesmo com o avanço da abertura em relação às transações de entrada e saída, não se implementou a conversibilidade plena entre moedas. Assim, não foram permitidos depósitos e empréstimos em moeda estrangeira, tanto para residentes como para não-residentes, no sistema bancário local (BACEN, 2005b). Conforme observou Cintra (1998, p.59), a abertura financeira brasileira, após 1990, envolveu a redução das barreiras à entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro doméstico (aplicação em títulos e valores mobiliários de companhias abertas), e a ampliação do acesso de residentes às fontes externas de financiamento (mercado de capitais internacionais). Mas esta flexibilização não implicou uma abertura completa do mercado financeiro doméstico.

4.1 O QUÊ E QUANDO

Este item elenca alguns eventos que demonstram a mudança havida no marco legal conferido ao capital estrangeiro no SFN, ao longo da década de 1990, além de relacionar vários exemplos de bancos estrangeiros que entraram no País, beneficiados pela abertura do último período, e ainda, abordar, em parte, as mudanças em relação à abertura dos Serviços de Seguros. Já a abordagem sobre o contexto e a forma como se deu a abertura encontram-se no item 4.2 deste capítulo.

4.1.1 PROCESSO DE DESREGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

A partir de 1989, a configuração do SFN, que havia sido constituído a partir de 1964 (Lei nº 4.595), sofreu uma mudança de enfoque com a edição da Resolução 1.524,

de 21.09.1988. De um modelo de sistema financeiro constituído por instituições especializadas, condicionadas pela regulamentação a operarem um nicho restrito de atividades, voltou-se para um sistema mais abrangente, permitindo a existência de "instituições universais". Com isso, as instituições, guardadas as devidas diferenças no modo como se organizam, passaram a poder oferecer todos os serviços que compõem o chamado Serviços Financeiros. Cabe observar que o SFN é predominantemente bancário, e os depósitos e os créditos tendem a se concentrar no curto prazo. Segundo dados da ANDIMA (2001), as operações do setor concentram-se no segmento de títulos públicos, devido ao crescimento e ao estoque da dívida pública. As operações de crédito representam apenas 27% do PIB, o mercado privado de papéis representa 12% do PIB, e o mercado de ações também é pouco representativo (o volume total negociado na BOVESPA em 2000 correspondia a 17% do PIB). Já de acordo com um outro estudo mais recente feito por Diana Farell (2003, apud *FSP*, 13.03.2005, p.B8), economista da McKinsey Global Institute, a composição do mercado financeiro brasileiro apresenta-se da seguinte forma: 37% em Títulos do Governo (Títulos da dívida pública); 30% em ações; 22% em Depósitos Bancários; e 11% de Papéis de Empresas. Cabe ressaltar que, em 2003, o estoque de finanças do Brasil correspondeu a apenas 0,7% do estoque das finanças mundiais, que foi de US$ 118 trilhões.

A reforma, também, extinguiu a carta-patente, instrumento até então necessário para o funcionamento de novas instituições financeiras (BACEN, 2005a). Com a extinção da carta-patente, novos bancos surgiram e houve, portanto, um aumento da concorrência.

No começo da década de 1990, inicia-se uma série de ações voltadas para a criação de novos instrumentos de captação de recursos internos e externos. O Plano Diretor para o Mercado de Capitais, que além de alterar a Lei das Sociedades Anônimas previa a criação de novos fundos de investimento em títulos, inclusive atrelado ao dólar, é ilustrativo das ações das autoridades para expandir a captação de investimentos. A oferta de títulos públicos, embalados por uma atraente alta de juros, fez que houvesse uma reestruturação na carteira de ativos das instituições financeiras, isto é, as operações com títulos da dívida e valores mobiliários ganharam destaque em detrimento das operações de crédito bancário.[27]

[27]Segundo dados da ANDIMA (2001), entre 1994 e 2000, o patrimônio líquido dos fundos passou de R$ 47 bilhões (13% do PIB) para R$ 296 bilhões (27% do PIB).

Em relação à saída de recursos, as linhas de adaptação da legislação passam pelas alterações progressivas no mercado de câmbio, iniciadas ainda em 1989 com a criação do segmento de taxas flutuantes. O regime cambial dual (câmbio comercial e câmbio flutuante) expandiu o acesso ao mercado cambial, na medida em que qualquer banco comercial passou a ter autorização para operar no mercado de câmbio. Houve ainda ampliação dos limites das posições comprado ou vendido dos bancos autorizados a operar no mercado de câmbio, e da possibilidade de não identificação do vendedor no segmento de câmbio flutuante. Além disso, passou-se a permitir remessas para pagamento de juros e principal da dívida de médio e longo prazos, para os setores tanto privado como público não-financeiro. O câmbio comercial era o padrão usado para as operações referentes à balança comercial; para conversão de moeda nacional destinada à remessa; e para conversão de investimentos e de empréstimos no exterior. Mais tarde, mais especificamente em fevereiro de 1999, ocorreu a unificação dos dois segmentos de câmbio, comercial e flutuante (Prates, 1999a).

Para Freitas e Prates (1998, p.173-98), outra medida que alarga a liberalização cambial é a alteração da Carta Circular n.5 do Banco Central do Brasil, regulamento que permitia a movimentação de capital com contas de não-residentes. A Resolução n.1.946, de 29/07/1992, e a Carta Circular n.2.242, de 07/10/1992, e a n. 2.259, de 20/02/1992, concederam às instituições financeiras esse mesmo direito, isto é, desobrigaram-nas de autorização para o movimento de capital. Mesmo no começo de 1992, o Banco Central já havia autorizado a livre conversibilidade dos depósitos denominados em moeda nacional, em contas de instituições financeiras não-residentes.[28]

A Carta Circular n.2677, de 1996, vem, depois, para consolidar as normas já existentes em relação à regulamentação cambial de não-residentes e revogar as Cartas Circulares n.5; n.2242; e n.2.259. Portanto, fica facultado o crédito em conta de instituições financeiras no exterior de moeda nacional, de propriedade de terceiros, que podem ser posteriormente convertidos em moeda estrangeira e enviados ao exterior. Em síntese, a liberalização cambial refletiu na ampliação dos limites das operações cambiais e dos investimentos brasileiros no exterior.

---

[28] De acordo com as definições do BACEN (2005c), CC-5 é a abreviatura do documento normativo Carta-Circular 5, editada pelo Banco Central de 1969, regulamentando a abertura e movimentação de contas em moeda nacional tituladas por domiciliados no exterior e mantidas em bancos no Brasil. Até março de 2005, os recursos mantidos nas contas tituladas por instituições financeiras, domiciliadas no exterior, podiam ser automaticamente convertidos em moeda estrangeira para remessa ao exterior, ainda que os recursos não fossem de propriedade da instituição financeira, o que era conhecido como "operação CC-5". Além disso, até esta data, os recursos mantidos nas contas tituladas por domiciliados no exterior que não

Pode-se destacar ainda uma outra medida que teve o intuito de favorecer a entrada de capitais externos no SFN, qual seja, a Resolução n. 2.212, de 16.11.1995, que eliminou a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro do exigido para um banco nacional. Esta exigência havia sido instituída em 1994 (Resolução n.2.099 de 17.08.1994), quando o Brasil aderiu ao Acordo da Basiléia, e com isso definiu novos valores mínimos de capital para os bancos (Freitas, 1999, p.103).

Ainda sobre a questão da liberalização à entrada de capital, contribui bastante para abertura o acesso dado aos investidores estrangeiros, em função da várias modalidades de investimento de *portfólio*[29] por meio dos Anexos I, II, III, IV (referentes à Lei n.1.401). Prates (1997) observa que o Anexo IV significou a flexibilização dos canais de investimento de *portfólio* estrangeiro nas bolsas de valores domésticas, porque, diferentemente dos demais, não incluía requerimentos de diversificação e de capital inicial, prazos determinados e ainda previa isenção de tributação sobre ganhos de capital. Biancareli (2004, p.2), também, ressalta o papel do Anexo IV, criado em 1991, como passo inicial e decisivo para a entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro local, ao permitir a aplicação no mercado brasileiro, a partir de carteiras próprias (com exigências de prazos e de diversificação menores que nos Anexos anteriores), de um processo que atinge seu ápice em 1999 e 2000, com a abolição das diferenças entre os Anexos e a livre aplicação dos recursos ingressantes, inclusive em relação aos investimentos de renda fixa.

Também a abertura financeira se verifica ao se permitir a ampliação do acesso das empresas nacionais às fontes externas de financiamento. Flexibilizaram-se as restrições nas emissões de instrumentos de dívida no mercado financeiro internacional, como Certificados de Depósitos; Export Securities; Títulos – American Depositary Receipt (DRs);[30] e debêntures conversíveis em ações. Alteraram-se os prazos mínimos para captação e ainda concedeu-se isenção de impostos incidentes sobre essas operações.[31]

---

fossem instituições financeiras estavam impedidos de ser convertidos e enviados livremente ao exterior, a não ser que tais recursos fossem obtidos a partir de operações de câmbio.

[29]De acordo com a definição do BACEN (2005a), *portfólio* é uma palavra estrangeira que designa carteira ou, em termos de mercados financeiros e de capitais, um conjunto de ativos (títulos, contratos etc) detidos por uma pessoa ou por uma empresa. A expressão — investimento em *portfólio* — designa qualquer aplicação de recursos por estrangeiros (não-residentes) nos mercados financeiro e de capitais do País.

[30]American Depositary Receipt significa Recibo de Depósito de Ações e foi criado pelo governo, através da Resolução n. 1.927, de 18.05.1992, com o objetivo de incrementar o mercado brasileiro de ações. Os ADRS são papéis emitidos e negociados somente nos EUA e representam a propriedade de ações de empresas brasileiras.

[31]Essas autorizações foram amparadas pelas seguintes Resoluções: n.1.743/90; n.1.809/91; n.1.834/91; n.1.847/91; n.1.848/91; n.2.770/00 (Carcanholo, 2002, c.3).

Em 1995, a Resolução n. 2.148 possibilitou a captação de recursos externos pelos bancos, para repasses a pessoas físicas e jurídicas, a fim de financiar custeio, investimento e comercialização da produção agropecuária. A Resolução n. 2.170/96 facilitou a captação dos bancos para repasse à pessoa física ou jurídica, para financiamento imobiliário. A Resolução n.2.312/96 autorizou o repasse captado pelos bancos no exterior a empresas exportadoras.

A despeito da abertura, vale observar, o fluxo de capital que circula pelo País obedece a registros e, portanto, é objeto de controle pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Conforme observado por Baer e Cintra (2004, p.16), dentre as mudanças relativas ao capital estrangeiro no âmbito regulamentar e institucional, ocorridas a partir de meados de 1990, a instituição do *Registro do Capital Estrangeiro* (RCE) significou um "passaporte" para todas as operações de entrada e remessa de capital vinculado ao investimento estrangeiro (remessa de lucros, dividendos, *royalties*, juros, repatriação do capital investido). A partir de 2000, o RCE passa a ser feito eletronicamente e todas as transações regulamentadas de moeda estrangeira passaram a ser realizadas sem prévia autorização do BACEN.

Em março de 2005, novas medidas foram tomadas pelo BACEN, no que diz respeito às normas cambiais. Por meio das Resoluções n.3.265/05 e n.3.266/05 do Conselho Monetário Nacional (CMN), a transferência de fundos para o exterior deixou de ser por meio da CC-5; transferências de recursos do Brasil para o exterior, inferiores a R$ 10 mil, não precisam mais ser registradas no Sistema Banco Central do Brasil – SISBACEN (sistema de informação entre BACEN e as instituições financeiras); extinguiu-se a diferenciação entre câmbio flutuante (turismo) e comercial, além de mudanças nas regras de funcionamento de transação de divisas relativas à exportação. Com essas últimas alterações das normas cambiais, embasadas na Resolução do CMN n.3.265, de 04/03/2005, os "residentes" continuam podendo transferir numerários para o exterior, porém não mais por intermédio de conta de terceiros, mas fechando contratos de câmbio junto aos bancos autorizados para realizar suas transferências ao exterior. Portanto, as atuais contas de não-residentes servem apenas para as movimentações de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no exterior. Conforme os termos do BACEN (2005b), essa nova Resolução vedou o uso das contas em reais, tituladas por pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, para a realização de transferência internacional em reais de interesse de terceiros, além de ter permitido que

os saldos de recursos próprios existentes em tais contas possam ser livremente convertidos em moeda estrangeira, para remessa ao exterior, independentemente de o titular da contar ser instituição financeira ou não.

As novas alterações cambiais, também, afetaram as normas referentes às receitas de exportação. Os recursos provenientes de exportação que tinham de entrar no País na data prevista no contrato de compra e venda, registrado no BACEN, ou no dia do recebimento do dinheiro, com prazo máximo de 210 dias, variando conforme o caso, passam a ter de entrar no prazo limite e único de 210 dias, independentemente da data do recebimento do dinheiro (BACEN, 2005b).

Depois dessas alterações, a regulamentação diz que apenas o real pode ser usado para pagamentos no Brasil; todas as divisas originárias de exportação têm de ingressar no país; todas as operações de câmbio têm de ser feitas de forma individual para cada agente econômico; todas as operações de câmbio requerem contrato de câmbio; o capital estrangeiro no país precisa ser registrado.

Assim, conforme se verifica com os exemplos destacados aqui, a década de 1990 foi marcada por uma significativa abertura do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

4.1.2 A VINDA DOS BANCOS ESTRANGEIROS

Apesar de os bancos estrangeiros estarem no Brasil desde o fim do século XIX, como foi o caso do Lloyds, somente a partir de meados da década de 1990 é que a chegada ao País de diversos grupos estrangeiros faz-se notável.

O ingresso de instituições bancárias estrangeiras no mercado nacional ocorreu de diferentes formas. Entre 1995 e 2002, houve ingresso de bancos estrangeiros no âmbito do PROER e do PROES,[32] assim como houve aquisições de bancos domésticos com problema de solvência, sem pagamento de "pedágio"[33] e outras aquisições de bancos nacionais saudáveis com pagamento de "pedágio".

O Quadro 3 ilustra o aumento da presença de bancos estrangeiros no País no período entre 1995 e 2003.

---

[32]PROER — Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional. PROES — Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária.

[33]Segundo Franco (2000, p.1-2), pedágio significava uma contribuição voluntária que o Banco Central do Brasil (BACEN) solicitava aos interessados na abertura de uma instituição financeira; corretora; DTVM; companhia de *leasing* ou uma nova carteira; por parte de um grupo estrangeiro já estabelecido ou buscando se estabelecer no País. Essa contribuição tinha como fim resolver problemas no sistema bancário, como a compra de ativos podres detidos pelo BACEN e que tinham sido herdados de liquidações anteriores.

QUADRO 3 – BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL – UMA AMOSTRAGEM DO PERÍODO ENTRE 1995 E 2003

Ano	Nome da Instituição	Origem	Natureza da Operação
1995	Bankers Trust	EUA	Constituição em sociedade com Banco Itaú de Banco de Investimento
1995	Comercial do Uruguay	Uruguai	Constituição de Banco Múltiplo
1995	Rabobank do Brasil	Holanda	Constituição de Banco Múltiplo
1996	Banque Nacionale de Paris – BNP Paribas Brasil	França	Aquisição do Banco Comercial de São Paulo
1996	BankBoston S.A	EUA	Constituição de Companhia Hipotecária
1996	BBA Creditanstalt	Áustria/Brasil	Aquisição da Financiadora Mappin
1996	Citibank	EUA	Constituição de Companhia Hipotecária
1996	Deutsche Sudamerikanisch Bank (Dresdner Bank Group)	Alemanha	Constituição de Banco Múltiplo
1996	Korea Exchange Bank – KEB do Brasil	Coréia do Sul	Constituição de Banco Múltiplo
1996	Republic National Bank of New York	EUA	Constituição de Banco Múltiplo
1996	Socimer	Suiça	Adquiriu 50% do capital acionário do Milbanco
1996	Tokyo-Mitsubishi Brasil	Japão	Aumento na participação acionária do Banco Mitsubishi S.A.
1997	AGF Braseg	França	Aumento na participação acionária integrando os 100% do Banco AGF Braseg e da Distribuidora de Valores
1997	AIG Consumer Finance Group	EUA	Aquisição de 51% do capital do Banco Fenicia
1997	American Express	EUA	Aquisição do Banco SRL
1997	Arab Banking Corporation – ABC Brasil	Arábia Saudita	Aumento na participação acionária do Banco ABC Roma e da ABC Roma Corretora de Valores Mobiliários
1997	Banco de La Provincia de Buenos Aires	Argentina	Constituição de Banco Comercial
1997	Banco InterAtlântico	França/Portugal	Aquisição do Banco Boavista e de suas controladas
1997	Barclays	Inglaterra	Aumento na participação acionária do Banco BCN Barclays S..A e da ITA DTVM S.A.
1997	Capital Market Latin América	Espanha	Constituição de distribuidora de títulos e valores mobiliários (DTVM)
1997	Cartepillar Financial services Corporation	EUA	Constituição de Sociedade de Arrendamento Mercantil e Financeira
1997	Crédit Suisse First Boston – CSFB	Suiça	Constituição de Banco Múltiplo (carteira comercial, de investimento e de crédito imobiliário)
1997	Hewlett-Packard Finance Company	EUA	Constituição de sociedade de Arrendamento Mercantil
1997	HongKong Shangai Banking Corporation – HSBC Brasil	Inglaterra	Aquisição do Banco Bamerindus
1997	Lloyds TSB	Inglaterra	Aquisição do Banco Multiplic e de sua Financeira Losango
1997	Mellon Bank (Gr. Brascan/Gr. Mellon)	EUA	Aquisição do Brascan
1997	Mercedes-Benz Leasing	Alemanha	Consituição de Banco Múltiplo
1997	Morgan Stanley Dean Witter	EUA	Constituição de distribuidora de títulos e valores mobiliários (DTVM)
1997	NationsBank	EUA	Aquisição do Banco Liberal
1997	PSA Peugeot Citroen	França	Constituição de Banco Múltiplo (Investimento, Financiamento e Leasing)
1997	Robert Fleming Holdings	Inglaterra	Aquisição do Banco Graphus e da Graphus Corretora
1997	Santander	Espanha	Aquisição do Banco Noroeste e do Banco Geral de Comércio
1997	Sudameris Brasil	França/Itália	Aumento de Capital Social
1997	Suiss Bank Corporation	Suiça	Aquisição do Banco Omega (banco múltiplo com carteira comercial, de investimento e corretora de câmbio)
1997	Transbanco Banco de Investimento (Banco Volvo)	Suécia	Aumento na participação acionária do Banco e da DTVM
1997	Wachovia Corporation	EUA	Aquisição do Banco Português Atlântico do Brasil (banco múltiplo).
1998	ABN Amro Real	Holanda	Aquisição do Banco Real e o Banco do Estado de Pernanbuco
1998	Barclays	Inglaterra	Fusão com o Banco Galicia Y Buenos Aires (Argentina)
1998	BBV Argentaria Brasil	Espanha	Aquisição do Banco Excel-Econômico
1998	Caixa Geral de Depósitos	Portugal	Aquisição de 79.3% do capital votante do Banco Bandeirantes
1998	Chase Manhattan	EUA	Aquisição do Banco Patrimônio (Banco de Investimento)
1998	Credit Suisse First Boston – CSFB	Suiça	Aquisição do Banco Garantia
1998	DaimlerChrysler	Alemanha/	Constituição de Banco Múltiplo
1998	General Eletric Capital Service	EUA	Aquisição da Financiadora Mesbla e Constituição de Banco Múltiplo
1998	Sudameris (IntesaCrédit Agricole)	França/Itália	Aquisição do Banco América do Sul
1998	Toyota do Brasil	Japão	Constituição de Banco Múltiplo
1999	Banif Primus	Portugal	Aquisição do Banco Primus (banco comercial)
1999	Societé Générale Brasil	França	Aumento na participação acionária do Banco Sogeral, somando, portanto, 100% do capital em seu poder
2000	American International Group (AIG)	EUA	Aquisição do controle do Banco Fenicia
2000	BankBoston	EUA	Constituição de Sociedade Corretora de Valores Mobiliários

Continua

Continuação

Ano	Nome da Instituição	Origem	Natureza da Operação
2000	Bank of America	EUA	Aquisição do Multi Banco S.A
2000	BES Investimento do Brasil	Portugal	Constituição de Banco de Investimento – participação acionária de 80% do BES Investimento Portugal e 20% do Banco Bradesco.
2000	Cargill S.A	EUA	Constituição de Banco Múltiplo
2000	Goldman Sachs Group	EUA	Constituição de Banco Múltiplo
2000	Honda	Japão	Constituição de Banco Múltiplo
2000	Merril Lynch	EUA	Constituição de Banco de Investimento
2000	Morgan Stanley Dean Witter	EUA	Transformação da Morgan Stanley Dean Witter DTVM em Banco Múltiplo e Sociedade de Títulos e Valores Mobiliários
2000	Santander	Espanha	Aquisição do Banco Estadual de São Paulo-Banespa e aquisição do Banco Meridional/Bozano Simonsen
2000	Unión C.A	Venezuela	Constituição de Banco Comercial
2000	Volkswagen Leasing	Alemanha	Aumento da Participação acionária no capital da Leasing
2001	Credit Lyonnais	França	Constituição de Banco de Investimento
2002	IbiBank (Grupo C&A)	Holanda	Constituição de Banco Múltiplo
2003	HongKong Shangai Banking – HSBC Brasil	Inglaterra	Aquisição do Lloyds TSB
2003	Standard Bank	Africa do sul	Constituição de Banco de Investimento
2003	WestLB	Alemanha	Transformação em Banco Múltiplo

Fontes Consultadas: BACEN, Revistas (Exame, IstoÉDinheiro, Veja, outras), Jornais.

Conforme se verifica com os dados do Quadro 3, o movimento de entrada das instituições financeiras estrangeiras no Brasil é notável neste período. De acordo com o levantamento do governo, entre 1995 e 2000, considerando-se apenas os casos particularmente mais significativos, os investimentos estrangeiros na aquisição e capitalização de instituições financeiras superaram os R$ 20 bilhões (Mensagem ao Congresso Nacional, 2002).

Entretanto, o processo de expansão do capital externo no setor financeiro do País seria interrompido por um conjunto de fatores. Segundo Campelo Jr. e Costa (2004, p.26-7), houve paralisação do programa de privatizações, redirecionamento do capital estrangeiro para outros países da América Latina e, em alguns casos, constatação tardia de que a competição no Brasil se tornaria acirrada. Merece destaque a reação dos bancos nacionais que adotaram medidas concretas para fazer frente à competição dos bancos estrangeiros (esta questão será observada no capítulo 5). Portanto, em um movimento reverso, o total de ativos controlados por bancos nacionais subiu de 70,3% em 2001, para 73,2% em 2002, e para 78,6% em 2003.

A Tabela 1, a seguir, demonstra a evolução da participação de mercado dos bancos estrangeiros, desde os anos imediatamente anteriores à vinda maciça desses, até o ano 2003, em comparação com os bancos nacionais privados e estatais. A Tabela 2 expressa quantitativamente a participação dos bancos estrangeiros no total de bancos que operam no Sistema Financeiro Nacional.

Já os Gráficos 1, 2 e 3 demonstram o expressivo crescimento das instituições financeiras estrangeiras no País. Em comparação com os outros países da América Latina, até 2001, o Brasil aparecia em quarto lugar, atrás do Chile, Argentina e Venezuela.

TABELA 1 – PARTICIPAÇÃO (%) DAS INSTITUIÇÕES NOS ATIVOS TOTAIS DO SEGMENTO BANCÁRIO

Instituição do Segmento Bancário/Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bancos Com Controle Estrangeiro	8,35	7,16	8,39	9,79	12,82	18,38	23,19	27,41	29,86	27,38	20,73
Bancos Privados Nacionais	40,67	41,21	39,16	39	36,76	35,29	33,11	35,23	37,21	36,93	40,76
Bancos Públicos (+caixas estaduais)	13,41	18,17	21,9	21,92	19,06	11,37	10,23	5,62	4,3	5,87	5,79
Caixa Econômica Federal	14,51	1515	16,4	16,47	16,57	17,02	17,06	15,35	10,97	11,66	13,04
Banco do Brasil	22,93	18,28	13,91	12,52	14,42	17,44	15,75	15,63	16,76	17,12	18,4
Cooperativas de Crédito	0,13	0,2	0,24	0,3	0,37	0,5	0,66	0,76	0,9	1,04	1,28
Setor Bancário	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

FONTE: BACEN (2003).

TABELA 2 – NÚMERO DE BANCOS POR ESTRUTURA DE CAPITAL

Bancos (1) /Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Públicos (2)	32	32	27	22	19	17	15	15	14
Privados	210	198	190	182	175	175	167	152	150
Nacionais	144	131	118	105	95	91	81	76	78
Nacionais com Participação Estrangeira (3)	28	26	23	18	15	14	14	11	10
Controle Estrangeiro (4)	21	25	33	43	50	57	61	56	53
Estrangeiros (5)	17	16	16	16	15	13	11	9	9
Total	**242**	**230**	**217**	**204**	**194**	**192**	**182**	**167**	**164**

FONTE: BACEN (2003).

(1) Inclui bancos múltiplos, bancos comerciais e caixa econômica.

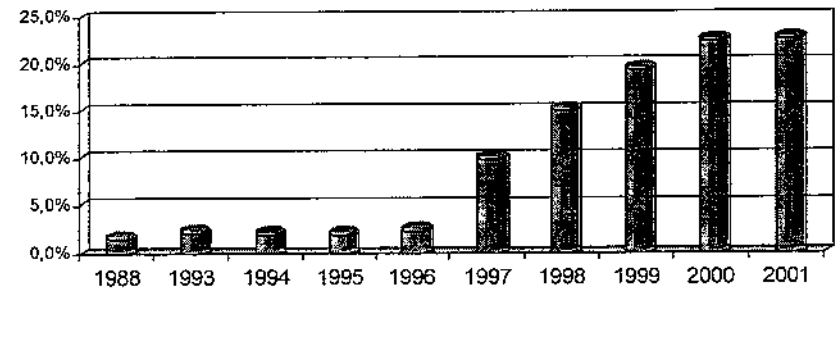
(2) Inclui Caixa Econômica Federal.

(3) Inclui bancos que detêm participação estrangeira.

(4) Bancos múltiplos e comerciais com controle estrangeiro (exceto filiais).

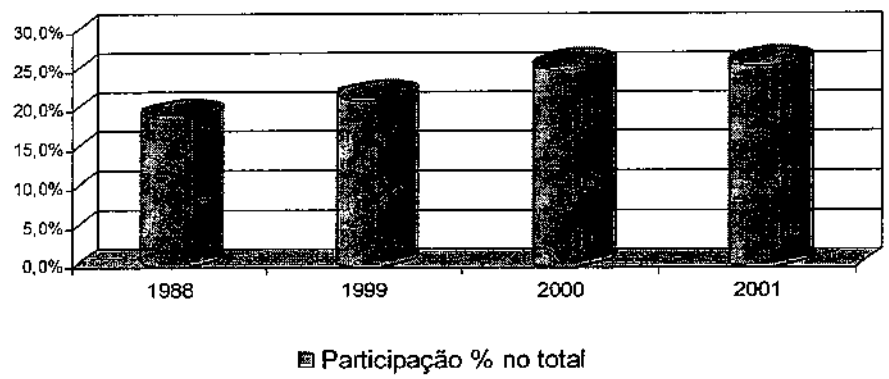
(5) Filiais de bancos estrangeiros.

GRÁFICO 1 – AGÊNCIAS DE BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL



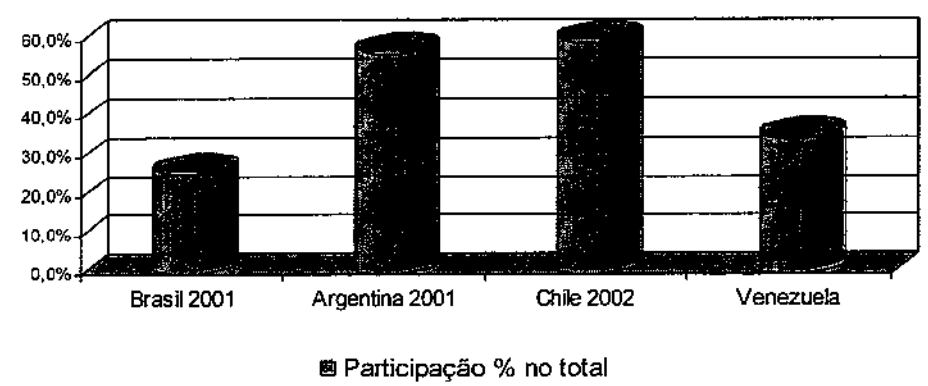
FONTE: FEBRABAN, 2003.

GRÁFICO 2 – PATRIMÔNIO LÍQUIDO DE BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL



FONTE: FEBRABAN, 2003.

GRÁFICO 3 – PATRIMÔNIO LÍQUIDO DE BANCOS ESTRANGEIROS NA AMÉRICA LATINA



FONTE: FEBRABAN, 2003.

4.1.3 A Abertura do Setor de Seguros, Resseguros e Outras Atividades Relacionadas

Assim como ocorreu no setor de Serviços Bancários, o de Seguros também foi objeto de abertura na década de 1990. Com o plano de estabilização da economia, a mudança no mercado segurador brasileiro foi bastante significativa. Segundo os analistas, o crescimento proporcionado pela estabilidade da moeda superou todas as expectativas de crescimento elaboradas. Em 1993, a participação dos Serviços de Seguros no PIB brasileiro era de apenas 1,42%, e, hoje, está em torno de 3,4%. O Quadro 4 mostra a evolução da participação do setor no período de 1995 a 2002.

Quadro 4 – Participação do Setor de Seguros no PIB Brasileiro

Ano	% PIB
1995	2,53%
1996	2,87%
1997	2,87%
1998	2,86%
1999	2,90%
2000	2,98%
2001	3,14%
2002	3,16%

Fonte: *Revista Brasileira Risco e Seguro* (out/mar., 2006, p. 89, 119).

A nova conjuntura econômica fez despertar o interesse dos agentes econômicos internacionais e, com a possibilidade de se conceder maior acesso ao capital estrangeiro, a partir de 1996, esta participação que até então estava restrita a 33% do capital votante ou 50% do capital total de instituições seguradoras no Brasil encontrou uma porta aberta, para então instalar-se no País.

Até 1996 eram pouquíssimas as empresas genuinamente estrangeiras[34] operando no Brasil. Na verdade as seguradoras em operação no Brasil eram, até esta data, nacionais e algumas com participação de capital estrangeiro. Mas a partir deste ano,

[34]No contexto desta análise, empresa estrangeira com atuação no Brasil deve ser entendida como uma empresa estabelecida no País, por meio de uma filial ou sucursal, em nome de sua matriz.

o governo brasileiro baseado no Parecer da Advocacia-Geral da União, GQ-104, de 05.06.1996, sobre a Liberação ao Capital Estrangeiro (Diário Oficial, 10.06.1996) decidiu flexibilizar as restrições impostas à participação do capital estrangeiro e, assim, as empresas estrangeiras marcaram uma maior presença no Brasil.

Nas conclusões do Parecer, o Artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1988, não se aplica às sociedades seguradoras, de previdência e de capitalização, mas exclusivamente, às instituições financeiras; e, até a edição da lei complementar prevista no Artigo 192 da Constituição, para disciplinar as condições de participação do capital estrangeiro nessas entidades (Inciso III), não existe, no ordenamento jurídico nacional, qualquer regra que restrinja a participação do capital estrangeiro nas sociedades seguradoras, de previdência e de capitalização.

Cabe observar que estas medidas permitiram uma maior participação estrangeira no capital empregado em Seguros, porém, desde que as empresas estrangeiras operassem também o Seguro Saúde.

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO NO VALOR TOTAL DE PRÊMIOS

Capital/Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Estrangeiro	6,33%	17,94%	25,05%	29,54%	31,10%	35,17%
Nacional	93,67%	82,06%	74,95%	70,46%	68,90%	64,83%
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Froéz Cruz, 2004.

A Tabela 3 mostra a evolução da participação acionária das instituições estrangeiras no setor de Serviços de Seguros no Brasil a partir do ano de 1996 até 2001. Um aumento significativo, ou seja, de quase cinco vezes no período.

Quanto à colocação de Seguros e Resseguros no exterior, esta operação está limitada, conforme Decreto-Lei 73 de 21.11.1966, aos riscos que eventualmente não possam ser cobertos pelas empresas aqui instaladas ou que não convenham aos interesses nacionais. Entretanto, conforme observa Marconini (2003, p.205-6), na prática, o que ocorre é que o consumidor brasileiro não pode contratar Seguro com seguradora estrangeira que não possua filial ou subsidiária no país; e ainda é vedado às seguradoras brasileiras contratar Resseguro com resseguradora estrangeira. Este Decreto também

determina que o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) deve aplicar às seguradoras de capital estrangeiro que exerçam atividade no Brasil as vedações ou restrições equivalentes àquelas em vigor para as sociedades seguradoras brasileiras que atuam nos países das respectivas matrizes das estrangeiras (Decreto-Lei 73/66, Art. 32, X).

Na realidade, os Serviços de Seguro no Brasil são regulamentados pelo Decreto-Lei 73 de 21/11/1966 que, expressamente, delega ao CNSP poderes para regulamentar o setor e à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), o poder de fiscalizar o CNSP e baixar instruções em conformidade com as normas gerais deste.

Quanto aos Serviços de Corretagem, a Lei 4.594, de 29/12/1964, Art. 3, Alínea "a", Parágrafo Único, reza que esses serviços apenas podem ser prestados por brasileiro ou estrangeiro com residência permanente no Brasil, quando for o caso de pessoas físicas; e ou sociedade organizada, segundo as normas brasileiras, com sede no País, devidamente registrada na SUSEP e cujos executivos preencham um dos requisitos necessários para pessoas físicas.

Em relação a Resseguros, em 1997, a Emenda Constitucional n.13 extinguiu o monopólio destes Serviços no Brasil.

Em 1999, a Lei 9.932 procedeu à transferência das atribuições do IRB para a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Entretanto esta Lei foi objeto de argüição, junto ao Supremo Tribunal Federal, sobre sua constitucionalidade (ADI n.2.23-7). O argumento era de que as alterações no Sistema Financeiro Nacional (SFN) deviam ser feitas por meio de lei complementar, e não por meio de lei ordinária, conforme reza o Artigo 192 da Constituição. Com isso, foi retirada a base jurídica que permitia a privatização do IRB. Assim, o processo de abertura do mercado ressegurador brasileiro ficou suspenso. Cabe observar que a ADI n.2223-7 não questionou o monopólio de Resseguros, mas discutiu somente o tipo de ato normativo utilizado pelo governo para disciplinar a matéria. Depois de outras iniciativas para se tentar levar adiante o processo de abertura do setor em referência, hoje está em andamento no Congresso o Projeto de Lei Complementar (PLC) n.249, que regulamenta a abertura do setor de Serviços de Resseguros, pondo fim ao monopólio estatal. O PLC n.249 não prevê a privatização completa do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) que é uma empresa mista, com capital dividido entre o Tesouro e as seguradoras. Na verdade, ele reafirma a transferência das funções de regulação e fiscalização do IRB para o CNSP e para a SUSEP, e autoriza a

participação de três tipos de ressegurador – o "local", cuja pessoa jurídica esteja constituída no Brasil; o "admitido", cuja pessoa jurídica possua um escritório de representação no País; e o "eventual", cuja sede da empresa esteja no exterior, mas que segue a legislação nacional. Nos termos do PLC 249, o IRB manteria sob seu poder as operações de ações governamentais (áreas de interesse do governo), que respondem por aproximadamente 20% do total. Segundo consta, o IRB manteria uma resseguradora para operar os programas genuinamente estatais, como o Fundo de Estabilização do Seguro Rural e outros programas, como as operações de garantia dos créditos de exportação (seguros de calamidades naturais) (*GM*, 09.06.2005, p.A1-2). Quanto aos limites de capital, esses serão determinados pela SUSEP, de forma que os resseguradores locais terão preferência de 60% nos negócios nos primeiros dois anos e 40% até que um novo projeto de lei abra definitivamente o mercado (*GM*, 8.06.2005, p.A6; 9.06.2005, p.A1-2; 29.06.2005, p.B2).

Assim, embora com determinadas restrições, pode-se dizer que o setor de Serviços de Seguros no Brasil já se encontra aberto aos estrangeiros. Com relação a Resseguros, a despeito de encontrar-se o PLC 249 ainda em votação no Congresso, o mercado já está semi-aberto na prática. Na atual administração do IRB, sob o comando de Marcos Lisboa (Presidente do IRB), já há algumas medidas que permitem que as corretoras ou seus clientes façam cotações de preços de Resseguros diretamente no exterior. Conforme Lisboa, antes era o IRB que escolhia a resseguradora e o corretor. Agora, a área de colocação de risco do IRB tem de consultar o cliente para ver se ele está de acordo com a indicação (*FSP*, 23.10.2005, p.B1).

4.2 O CONTEXTO DA ABERTURA FINANCEIRA NO BRASIL

O período entre 1989 e 1994, que se refere a um primeiro momento do processo recente de liberalização financeira no Brasil, é marcado pela transição das restrições e dificuldades na renegociação da dívida, para a abundância dos novos fluxos de capital privado, o que inverte o sinal do balanço de pagamentos e contribui para a formulação e implementação do Plano Real.

O Brasil vinha enfrentando subseqüentes crises financeiras ao longo da década de 1980 e a poupança interna era insuficiente para financiar os investimentos necessários para a manutenção da economia. Então, entre 1993 e 1994, depois de várias tentantivas, o governo finalmente concluiu as negociações do reescalonamento da dívida externa, sob os termos do "Plano Brady".[35] A renegociação da dívida, junto com o movimento de entrada de capital já verificado em 1992 (principalmente pelos novos canais institucionais e dirigidos para aplicações em ações e em renda fixa) fizeram que o estoque de reservas internacionais se elevasse, aliviando a administração do balanço de pagamentos. Conforme avaliação dos analistas, o Plano Brady inaugurava uma nova fase de disponibilidade de financiamento internacional e ensejava uma reinserção do Brasil na economia internacional. Para Bacha (1991, p.11-2), a normalização das relações com os bancos, encourajaria os investidores privados e as agências internacionais de financiamento a suportar os investimentos necessários nos países devedores. E na percepção de Langoni (1991, p.45), era essencial que o Brasil se abrisse não apenas comercialmente, mas também para o capital de risco externo, tendo em vista o objetivo de recuperar o atraso relativo acumulado ao longo da década de 1980.

Já a partir da segunda metade da década de 1990, a avaliação que se faz é que houve atração direta de capital, na forma de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e mediante fluxos de fundos de investimentos, além de flexibilização nos fluxos de saídas de capitais domésticos, devido às necessidades concretas da economia brasileira de atrair capitais estrangeiros a partir de sua estratégia de estabilização (Baer, Cintra, Mendonça de Barros e Silva (2004, p.65 e 73).

Quanto a medidas para flexibilizar as restrições sobre a presença estrangeira no sistema bancário doméstico, Freitas (1999, p.102) avalia que tal decisão foi tomada no contexto de fragilidade crescente do sistema bancário nacional, que sofria as conseqüências de uma brutal contração de liquidez associada à implementação de políticas restritivas em resposta aos impactos da crise mexicana, mas continha também um desejo do governo de que esta decisão trouxesse ganhos que deviam ir além de um equilíbrio imediato. Nos termos de Freitas (p.103), o aumento da participação estrangeira é visto como desejável pelas autoridades governamentais, pois considera-se que o capital financeiro externo permite, pelo acirramento da concorrência, o equacionamento das

[35]Para Biancareli (1999, p.3) o Plano Brady, lançado em 1989, incorporava às intenções do governo norte-americano, os elementos mais presentes na discussão internacional: securitização, deságio, recompra e redução das dívidas. Duas

principais deficiências do mercado financeiro doméstico, isto é, concentração em operações de curto prazo; *spreads* (margens de ganho) bancários e custos operacionais demasiadamente elevados diante dos padrões internacionais; ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo; mercado de capitais pouco desenvolvido, com concentração excessiva em poucas empresas, em sua maioria estatais; e, comparativamente, pequena participação dos investidores institucionais (fundos de pensão, fundos mútuos de investimentos, seguradoras).

Rodrigues de Paula (2004) afirma que a vinda dos bancos estrangeiros para o País se deu no contexto de profundas mudanças internas, como a flexibilização das normas restritivas relativas à presença desses no setor financeiro; o programa de privatização de bancos estaduais; a estabilização de preços a partir de 1994; a promessa de crescimento do setor bancário de varejo; a possibilidade de desenvolvimento do mercado de fundos e de títulos no Brasil; e a abertura comercial. Entretanto, observa o autor, a crise do sistema bancário de 1995 foi muito importante neste processo, na medida em que se abriu uma janela de oportunidades para os estrangeiros, ao desvalorizar significativamente os bancos existentes e colocar um grande número deles sob o comando do BACEN. E esta oportunidade ainda se casava com as estratégias de crescimentos das instituições financeiras estrangeiras.

De uma perspectiva mais teórica, Vasconcelos, Strachman e Rucidji (2003) afirmam que podem ser levantadas várias razões que estimulam as autoridades nacionais – em particular, autoridades de países menos desenvolvidos – a permitir e até promover a entrada de bancos estrangeiros em suas economias nos últimos anos:

a. os bancos estrangeiros ampliam o leque e a qualidade de oferta de produtos financeiros disponíveis aos agentes residentes, contribuindo para a modernização das habilidades e tecnologias usadas nos sistemas financeiros, mesmo indiretamente, uma vez que os bancos domésticos, coagidos pela concorrência, procuram emular o comportamento dos bancos estrangeiros e, desta maneira, aumentam a eficiência de todo o sistema bancário;

referências importantes sobre o Plano Brady são Portella Filho (1994), cuja visão é mais crítica, e Bacha (1991), cuja visão é mais otimista.

b. habituados a mercados mais sofisticados e profundos, os bancos estrangeiros pressionam e encaminham as autoridades governamentais em direção a um sistema de regulação e de supervisão bancária mais sólido, transparente e rigoroso;
c. pelos canais diretos de que dispõem, com agentes situados em economias fornecedoras de capitais, a presença de bancos estrangeiros tende a ampliar o acesso dos países aos fluxos de capital internacional, podendo também tornar a oferta de crédito menos sensível às fases depressivas dos ciclos macroeconômicos domésticos, o que poderia até fazer que os empréstimos bancários tivessem um comportamento anti-cíclico ao amenizarem a contração do crédito nestes momentos;
d. pela redução de *spreads* e de custos bancários para os tomadores, passível de acontecer a partir de uma intensificação da concorrência;
e. pelo possível — em termos teóricos ao menos — impacto positivo de um setor financeiro mais dinâmico e eficiente sobre o crescimento econômico. (p.101-40)

Portanto, conforme a maioria dos especialistas afirma, a abertura financeira implementada neste período foi decorrente do plano de estabilização econômica levado à prática pelo governo brasileiro, e a entrada dos bancos estrangeiros, especificamente, foi promovida devido à escassez de capitais nacionais e à aposta do governo na maior capacidade destes bancos para melhorar a eficiência de todo o sistema financeiro interno. Pode-se dizer que o governo brasileiro dispensou tal cuidado aos bancos, por temer que a crise bancária pudesse transformar um desequilíbrio localizado na economia, no caso da área bancária, em uma situação de crise maior, justamente em um momento em que se está operando um plano de ajuste da economia.

Para autorizar a abertura do sistema bancário brasileiro ao capital externo, o governo usou de brechas legais, pode-se dizer assim. Pela Lei Magna do País, a entrada de capital estrangeiro está proibida, na medida em que o Artigo 192 da Constituição Federal, de 1988, prevê que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) deva ser regulado por lei complementar (ainda não aprovada), incluindo o referente às condições de

participação estrangeira. Não obstante, o Artigo 52 das Disposições Constitucionais Transitórias, que veda a instalação de novas instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual da participação das já instaladas, possibilita o acesso das instituições financeiras ao País, ao prever exceções, como decisões resultantes de acordos internacionais, aplicação do princípio da Reciprocidade e de interesse do governo brasileiro.

Lançando mão desta prerrogativa, o governo brasileiro declarou ser do *interesse* do País a entrada e/ou o aumento da participação de intituições estrangeiras no SFN (Exposição de Motivos n. 311).

Conforme a Exposição de Motivos n.311 (Ministério da Fazenda, 1995), sobre a participação ou o aumento do percentual de participação de estrangeiros no capital das instituições financeiras nacionais, os argumentos do governo foram:

> a. Escassez de capitais nacionais para dar continuidade ao necessário processo de atualização tecnológica, que assegura melhor remuneração ao poupador e menor custo ao tomador de crédito, mediante a redução da margem de intermediação.
> b. Elevados índices de qualidade dos serviços bancários prestados pelas instituições estrangeiras já presentes no Brasil.
> c. Introdução de novas tecnologias de gerenciamento de recursos e inovações de produtos e serviços que resultarão em ganhos econômicos e, por conseqüência, maior eficiência alocativa da economia brasileira.
> d. Eficiência operacional e capacidade financeira superiores dos capitais externos promoverão maior concorrência dentro do sistema financeiro nacional, com reflexos substancialmente positivos nos preços dos serviços e no custo dos recursos oferecidos à sociedade brasileira (apud Freitas, 1999, p.128).

E depois, em Mensagem ao Congresso Nacional (2002), o governo reafirmou esta orientação, dizendo que ao promover o ingresso de capital estrangeiro no SFN,

visava-se ao mesmo tempo estimular a concorrência e aumentar a solidez do sistema, condições consideradas necessárias para que as operações de crédito ocorressem com custo menor e maior segurança.

Segundo Gustavo Franco, Presidente do Banco Central do Brasil (BACEN), de 20.08.1997 a 04.03.1999, as autorizações para o aumento da participação estrangeira no SFN, concedidas por meio de decretos presidenciais, tinham por objetivo fortalecer as áreas mais frágeis do sistema. Nos termos do ex-presidente do BACEN,

> Isso é bastante óbvio quando se trata das operações que envolveram a entrada de bancos como o HSBC e o BBV, bem como as aquisições dos bancos Bandeirantes (pela Caixa Geral de Depósitos), Boavista (pelo grupo formado pelo Credit Agricole, Banco Espírito Santo e Monteiro Aranha) e América do Sul (pelo Sudameris). Note-se que, nesses casos, nenhum grupo nacional se interessou por resolver o problema (...) se não tivéssemos os bancos estrangeiros, as soluções seriam muito mais caras para a Viúva e/ou para os depositantes. (2000)

Portanto, a análise que se faz aqui é que houve um encontro de circunstâncias que levaram o País a flexibilizar as regras sobre a entrada e a saída de capital durante a década de 1990. Havia interesses concretos em função de um plano geral de estabilização da economia, havia necessidade premente de sanar a fragilidade crescente do sistema bancário nacional, mas havia também um interesse estratégico das instituições financeiras estrangeiras de entrarem no mercado brasileiro, o que acabou estimulando este movimento. Este último fator será melhor explorado no capítulo 5.

4.3 A Abertura Administrada

O que se nota é que, a despeito das medidas liberalizantes tomadas durante o período em análise, o governo não as tornou permanentes. Na verdade, o governo lançou mão de variáveis de controle sobre a abertura financeira.

A partir de meados de 1993, o governo implementou algumas medidas, ora para restringir o fluxo líquido de capital externo, ora incentivando a entrada e saída dos

recursos, porque precisava ter o manejo do grau de abertura, isto é, poder fazer ajustes, devido ao crescimento da dívida pública e às limitações acerca da política macroeconômica.

Podem-se citar, como exemplo, as alterações referentes à emissão de títulos no exterior, como a ampliação dos prazos mínimos de amortização e dos prazos para benefícios (de 2 e 5 anos para 3 e 8 anos, respectivamente). Em dezembro de 1994, foi suspensa a autorização automática dessas emissões e os prazos de renovação foram alterados. No que se refere à tributação, também, tem-se verificado a mesma prática. O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre emissões de títulos no exterior, que era de 3% foi elevado a 7%, em outubro de 1994; depois passou a ser isento, em março de 1995, para em seguida ser tributado em 5%, a partir de agosto de 1995; e novamente isento, em abril de 1997 (Carcanholo, 2002, cap.3).

No segmento de investimento de *portfólio*, em setembro de 1993, ficaram vedadas as aplicações nos fundos de *commodities* no Anexo V e, ainda no final de 1993, proibiu-se a utilização desses recursos na aquisição de valores mobiliários de renda fixa e de debêntures em operações que resultassem rendimentos predeterminados. A tributação sobre as operações financeiras, em especial sobre recursos referentes ao Anexo IV, que era de 1%, em outrubro de 1994, passou a ser isento a partir de março de 1995. Mais tarde, esse tipo de aplicação ficou proibida no mercado de derivativos, mas, em abril de 1997, essa restrição foi anulada (Carcanholo, 2002, cap.3).

Também em meados da década de 1993, aumentou-se o limite das posições compradas dos bancos, de US$ 2 milhões para US$ 10 milhões, sem, entretanto, haver necessidade de depósito no BACEN. Em agosto de 1995, o IOF sobre as CC-5 correspondia a 7%; já em abril de 1997, passou a ser de apenas 2%. Sobre os Fundos de Renda Fixa – Capital Estrangeiro –, que foram autorizados a partir de 1993, passou-se a cobrar IOF de 9%, a partir de outubro de 1994, não mais de 5%, e depois voltou para 5%, em março de 1995. Ainda em agosto de 1995, esse imposto aumentou para 7% e tornou a diminuir para 2% em abril de 1997 (2002, cap.3).

Conforme os dados da ANDIMA (2004, p.19), com a piora da percepção do risco para financiamento de países emergentes com vulnerabilidade externa, em face da crise mexicana em 1995, o governo passou a adotar uma estratégia que reunia desvalorizações graduais do real (em torno de 7,5% ao ano), intervenções sistemáticas

no mercado cambial e mudanças de caráter conjuntural nas regras de captação de recursos externos.

Em abril de 1996, o Banco Central, por meio da Carta Circular 2.677, de 10.04.1996, tornou obrigatória a apresentação de documentos para transferência acima de US$10 mil, além de estabelecer condicionailidades adicionais para a abertura de contas (Prates, 1999b, p.28).

Em 1998, para atenuar os reflexos da crise russa no mercado financeiro, como evitar a fuga dos investidores estrangeiros e reequilibrar as contas públicas, o governo adotou uma série de medidas, dentre elas, destacam-se: redução dos prazos médios mínimos dos empréstimos externos (um ano para as captações e seis meses para as renovações); aumento, de 50% para 100%, do limite existente para aplicações com títulos cambiais provenientes dos recursos captados pelos bancos para repasse à agricultura (Resolução 63 "Caipira"); isenção do Imposto de Renda sobre os recursos captados para os Fundos de Renda Fixa para estrangeiros; além de outras medidas para alongar o perfil da dívida pública (ANDIMA, 2004, p.15).

Em janeiro de 1999, após 4 anos de câmbio controlado, foi introduzido o regime de livre flutuação cambial, no qual a taxa de câmbio é definida de acordo com a lei da oferta e da procura por moedas estrangeiras, mas nem por isso foram rebaixadas as inúmeras regras e controles cambiais. Houve mudanças nos compulsórios bancários, com o intuito de expandir o nível de atividade da economia, ampliando o acesso dos agentes econômicos ao crédito bancário. A alíquota sobre depósitos a prazo, que chegou a ser 30% em março de 1999, recuou gradativamente até chegar a zero em outubro de 1999. A alíquota relativa aos depósitos a vista baixou de 75% para 65% (o que aumentou em R$ 2,7 bilhões as disponibilidades do sistema bancário) (2004, p.22).

Com a crise da Argentina em 2001, e os reflexos na economia brasileira, como o aumento da taxa de juros e o aumento na cotação do câmbio, o estoque da dívida líquida total subiu de 48,78% do PIB, ao final de 2000, para 52,63%, em dezembro de 2001; além de ter piorado o próprio perfil da dívida, pois, em sua composição, os títulos cambiais passaram de 23%, em 2000, para 29,3%, em dezembro de 2001, devido ao aumento da demanda por *hedge*[36] nos mercados a vista e futuro. Em 2002, as incertezas quanto à política econômica do novo governo e outros fatores, como as expectivas em torno da

[36] *Hedge* refere-se à operação de venda de contratos na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), como ouro, dólar, juros, *commodities*. O termo também é usado em sentido mais genérico no mercado financeiro para designar seguro ou mecanismo para compensar um negócio de risco.

economia norte-americana, agravamento da crise Argentina, instabilidade política no Oriente Médio, fizeram que as autoridades brasileiras mudassem as regras de contabilização dos ativos para fundos de investimento. De acordo com o relatório da ANDIMA (2004, p.36-7), essa mudança provocou uma altíssima volatilidade no valor das cotas dos fundos, o que acabou gerando um movimento expressivo de saques, devido à desconfiança dos investidores.

Em março de 2005, para incrementar as exportações, novas medidas foram implementadas. As restrições cambiais foram reduzidas, segundo o Banco Central do Brasil (BACEN), a um terço do que era até então, entretanto, aumentou-se o controle sobre as remessas ao exterior, restringindo o uso das contas de não-residentes.

Assim, todas estas medidas revelam, que o governo optou por uma estratégia que lhe permitisse maior controle do capital externo. O que se verifica é que em situações de relativa calma, com maior liquidez, o governo optou por impor pequenas restrições, tendo em vista diminuir o fluxo de capital especulativo; entretanto, em situações de escassez, o governo pôde relaxar na tributação e regulamentação, de forma que essas medidas pudessem atrair o capital externo ou pelo menos não desestimular a permanência do capital já internalizado no mercado. Conforme se verifica pelas datas das medidas, o movimento para o lado esquerdo do pêndulo, isto é, o movimento de contração da abertura financeira, se deu mais intensamente no início do Plano Real. Depois disso, a tendência foi seguir adiante com a abertura por um longo período. Nas análises de Blumenschein e Guinle (*FSP*, 12.05.2002, p.B6), ao longo da década de 1990, a legislação brasileira foi sempre liberalizante, com exceção de medidas de curto prazo, como as tomadas para o controle de capital volátil em momentos de crise.

Mas para o que interessa aqui, é importante observar que a possibilidade de retroceder sempre existiu. A despeito de toda uma controvérsia a respeito da eficácia da aplicação dos intrumentos de controle da abertura ou, por outro lado, do pouco uso de tal instrumento, o fato é que a abertura potencialmente está sendo controlada, pelo menos no que diz respeito à possibilidade de introdução de controles por via administrativa.[37]

Portanto, a análise que se faz aqui é a de que não se trata de decisões dúbias ou necessariamente instáveis, mas medidas tomadas conforme as circunstâncias e de forma gradual. Medidas essas que até podem ser permanentes, mas não necessariamente.

[37]Para Garcia e Barcinsky (1996), os instrumentos de controle não eram eficazes, não atingiam o objetivo final de disciplinar o movimento. E para Cardoso e Goldfajn (1997), os instrumentos de controle tinham no máximo efeito a curto prazo, pelas brechas que acabavam sendo encontradas na legislação.

CAPÍTULO 5

A ABERTURA FINANCEIRA E OS ATORES SOCIAIS E ECONÔMICOS

O capítulo 4 mostrou o processo de abertura ocorrido no Brasil, identificando os principais elementos, as circunstâncias, a forma, de acordo com o objetivo proposto. Mas a análise acaba suscitando uma outra indagação. Quem são os atores envolvidos neste movimento?

Para a maior parte dos analistas sobre os processos de abertura financeira, o papel central destes processos cabe aos países desenvolvidos, em especial os EUA, e às instituições financeiras internacionais.

Para Helleiner (1996), a lógica financeira global, à qual se submeterm as economias nacionais, foi, na verdade, uma proposição dos Estados nacionais centrais que, tendo em vista seus próprios interesses e os de determinados grupos econômicos, tomaram iniciativas para abrir o controle de capitais e para obter acesso aos mercados de países menos desenvolvidos.

Em uma linha de argumentação menos enfática, sobre o papel dos países desenvolvidos, mas observando a força da pressão política e das condições de dependência externa, seguem Haggard e Maxfield (1996, p.35-68), que afirmam ser a abertura do setor financeiro uma decorrência de crises no balanço de pagamentos,[38] além da interdependência econômica e de pressões políticas.

Minushkin (2002, p.915-44) afirma que a abertura do setor financeiro é freqüentemente explicada como um resultado do aumento da mobilidade do fluxo de capital internacional ou pressão das instituições financeiras internacionais e dos Estados Unidos. Porém, da sua perspectiva, tendo como base o caso do México, embora o sistema internacional tenha exercido forte pressão sobre os Estados para se empenharem

[38]Balanço de pagamento é um demonstrativo, medido em unidades monetárias, que registra as transações econômicas de um país com o restante do mundo. Divide-se em duas partes: conta corrente, onde são registradas as transações de bens e serviços entre um país e os demais; e o saldo de capitais (Conta de Capital), onde são registrados os fluxos de capitais entre um país e os demais países.

na abertura financeira, há um elemento a mais nesta equação, isto é, a liberalização financeira freqüentemente compreende uma lógica política interna.[39]

Também da perspectiva de relevância do apoio político interno, Kingstone (1999) é da opinião de que as preferências dos empresários são afetadas normalmente por quatro fatores: setor; instituições políticas específicas em que o setor se encontra encravado; opções de ajuste que os compromissos políticos do governo permitem; e a maneira como a credibilidade desses compromissos molda a percepção dos empresários sobre custos e benefícios dessas opções de ajustes. Na falta desta credibilidade, o setor privado mobiliza oposição à reforma. Já Rosenbluth (1996, p.39) afirma que as instituições financeiras locais são prováveis fontes de pressão em favor da desregulamentação e da liberalização, na medida em que seus clientes expandem suas operações internacionalmente. O autor afirma que o afrouxamento das restrições do setor financeiro do Japão só foi possível em função de uma coalizão em prol da liberalização, formada pelas instituições financeiras, pelo Ministério das Finanças e alguns políticos, para a construção de um novo arcabouço de regras e competir em um ambiente de mudanças econômicas.

Portanto, tendo como base as afirmações desses autores, a análise que se faz aqui é que a abertura financeira é um movimento que envolve basicamente os interesses e a ativa atuação tanto dos países, em especial os países desenvolvidos, como de agentes privados estratégicos, no caso as grandes instituições financeiras internacionais. A despeito da dinâmica própria dos agentes privados, estes estão condicionados às políticas monetárias e às regulações implementadas, primeiramente, nos países centrais. Considera-se, nesta análise, que este movimento se inicia no âmbito interno dos EUA, conciliando interesses do Estado e dos agentes econômicos, e vai transbordando para outros países e seus agentes financeiros internos.

Assim, a análise que se apresenta caracteriza os seguintes atores como fontes de pressão em favor da abertura: EUA e outros países da OCDE; as agências financeiras multilaterais – Fundo Monetário Internacional (FMI, o Banco Mundial (BIRD) –; os bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

[39]Segundo a autora, um governo cuja orientação seja liberalizante pode iniciar autonomamente uma reestruturação, embora, a extensão e a sustentabilidade desta reforma dependam fundamentalmente de apoio do setor privado doméstico. Em outras palavras, a autora argumenta que as mudanças na economia internacional suportaram, mas não determinaram, a transformação estrutural no setor de Serviços Financeiros no México. A autora demonstra como, no México, se criou um forte aliado do setor privado que contribuiu fundamentalmente para que se implementassem as políticas orientadas para a reforma e possibilitasse a abertura financeira. No caso, esse grupo é o que a autora chama de *Bolseros* (investidores financeiros que se destacavam dos banqueiros oligárquicos) que, em troca do apoio às reformas do governo, recebeu o comprometimento deste em não liberar o setor financeiro para IED, mas tão-somente para o investimento de *portfólio* .

as grandes instituições financeiras privadas internacionais; e, em parte, as instituições financeiras nacionais.

Vale observar, entretanto, que a proposta de categorizar cada um destes como diferentes atores interessados na abertura financeira dos países, inclusive na abertura financeira do Brasil, não afasta a possibilidade de haver superposição de interesses. Conforme vai se verificar ao longo deste capítulo, os interesses das agências financeiras multilaterais, muitas vezes, se confundem com os interesses dos EUA e de outros países desenvolvidos, que também se confundem com os interesses das grandes intituições financeiras privadas internacionais. De qualquer maneira, por se tratar de entidades de naturezas diferentes, optou-se por assim classificá-las.

5.1 Os EUA e Outros Países da OCDE

Há uma tendência em se afirmar que os EUA, no final dos anos 1970, ao perder sua liderança tecnológica e comercial, buscaram apoio no setor financeiro, que tinha o dólar, sua própria moeda, como moeda reserva no sistema internacional. Portanto, a abertura financeira tenderia a contribuir para esta supremacia. Em harmonia com os interesses dos EUA, vinha a Inglaterra, que almejava continuar como um país importante no plano das finanças. Além destes dois países, também tinha interesse por este movimento, o Japão, que via na abertura financeira a vazão para seus recorrentes *superávits*.

Concretamente, estes interesses eram alcançados, na medida em que as reformas econômicas, o que incluía a reforma financeira, eram implementadas pelos demais países. Estas reformas eram parte do receituário ultra-liberal dos governos Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (EUA).[40]

No plano comercial, especificamente, conforme visto no capítulo 1, no início de década de 1980, os EUA buscavam manter sua segurança econômica, por meio de uma estratégia bastante agressiva em termos de política comercial. Ronald Reagan havia nomeado William Brock, como Representante de Comércio dos EUA, e este, segundo Aggarwal (1992), era visto internamente como ultra-liberal. Aliando sua vocação ultra-

[40]No que se refere à América Latina, o conjunto de reformas recomendadas ficou conhecido como o *Consenso de Washington*, programa desenvolvido em 1989 e coordenado pelos EUA, que se compunha dos seguintes pontos: disciplina fiscal; priorização e rigidez nos gastos públicos; reforma tributária que buscasse desonerar a produção; *liberalização*

liberal, aos seus conhecimentos específicos sobre Serviços Financeiros (Brock vinha do Comitê de Bancos do Senado dos EUA) e à política comercial agressiva da administração Reagan, Brock defendeu firmemente os interesses dos grupos internos de Serviços Financeiros, como American International Group (AIG) e American Express. E assim fez que o tema sobre a liberalização do comércio de Serviços Financeiros fosse considerado pelo governo dos EUA, que o levaria para as discussões no âmbito do GATT a partir da Rodada Uruguai.

Afora as rodadas multilaterais de negociação e outras discussões formais, protagonizadas pela delegação norte-americana, as autoridades governamentais dos EUA, assim como acadêmicos renomados, não economizaram esforços em uma expansiva campanha de defesa da liberalização financeira mundo afora.

Anne Krueger, proeminente especialista norte-americana em instituições financeiras e comércio internacional, vice-presidente do Banco Mundial na década de 1980 e diretora-gerente do FMI desde 2001 (segunda pessoa na hierarquia de comando executivo do FMI e representante dos EUA), tinha plena convicção dos benefícios de uma economia aberta para os países em desenvolvimento e, portanto, sempre defendeu o plano de reformas econômicas orientadas para o mercado.

> Os países que perseguem firmemente as reformas econômicas orientadas para o mercado, com o realinhamento genuíno para remover o viés às vendas no mercado doméstico, têm uma boa oportunidade no futuro da economia internacional. (1993, p.28-9)

Em 1997, às vésperas da crise da Ásia, Robert Rubin, Secretário do Tesouro dos EUA, defendeu veemente uma maior abertura do setor financeiro, afirmando que esta era a melhor forma de se compatibilizar os sistemas financeiros dos "emergentes".[41] E isso incluía a entrada de bancos estrangeiros. Para o Secretário, os bancos estrangeiros podiam ajudar a manter sólidos e estáveis os sistemas financeiros.

---

financeira; liberdade cambial; liberalização comercial; ênfase no investimento do capital estrangeiro; privatização; desregulamentação; e criação e observância da lei de patentes (regras de propriedade intelectual) (Williamson, 1992).

[41] Conforme considerado no Fórum Econômico Mundial, Davos, Suiça, 2006, os países emergentes são: China, Índia, Brasil, Rússia, e um grupo de países menores: Indonésia, Tailândia, Irã, Turquia, Egito e México.

> A experiência mostra que a abertura para fora pode melhorar a capacidade do país de construir um sólido e estável sistema financeiro doméstico. É por isso que estamos pressionando por um aumento substancial do acesso dos estrangeiros aos maiores mercados financeiros emergentes nas nossas atuais negociações para um acordo de liberalização dos serviços financeiros no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). É também por isso que todos os países-membros do Fundo Monetário Internacional (FMI) estão se movendo para fazer da liberalização do mercado de capitais um objetivo básico do FMI e estender seu alcance para incluir os movimentos de capital (*GM*, 23.09.1997).

Novamente, falando-se a respeito das discussões no âmbito dos fóruns comerciais, no NAFTA – acordo este que está sendo usado pelos EUA como referência para a proposta da ALCA –, no que se refere à liberalização do setor de Serviços Financeiros, o que prevaleceu foram as condições impostas pelos representantes dos EUA e Canadá, como o método de listagem dos compromissos específicos ou das ofertas específicas, que no caso foi a "lista negativa". O que tende a caracterizar uma liberalização muito mais abrangente.

Conforme Miller (1999),

> *In the (NAFTA) financial services area, two distinct sets of negotiating objectives emerged. The United States and Canada sought to maintain the largely restrictive regime that they had established between themserves in the CUSFTA (Canadá-United States Free Trade Agreement) while pushing Mexico to grant the maximum possible degree of market access. Mexico, on the other hand, viewed the financial services negotiations as part of its broader banking and financial reform process.* (p.12) (Tradução Anexo 2L)

Para Minushkin (2002), quando o México iniciou as negociações do NAFTA, houve bastante pressão para que se abrisse o mercado de Serviços Financeiros do México aos investidores estrangeiros. Nos termos da autora,

> *The United States and Canadá argued vigorously that the Mexican financial sector should be opened completely and immediately to foreign competition. Canadian bankers, in particular, strenuously fought a provision that required foreign banks to stablish subsidiaries with a minimum capitalisation of $30 million, rather than permitting less costly branch-banking. Smaller US banks in the border region also favoured lower capitalisation requirements and establishment of branches. Larger US banks also wanted branch rather than subsidiary status, but used their weight in the negotiations to press for a rapid timetable for opening the sector to foreign competition through foreign direct investment and liberal market share provisions.* (p.937-8) (Tradução Anexo 2M)

Entretanto, a despeito do papel de destaque dos EUA na campanha para a abertura financeira, não se pode subestimar a importância dos outros países. Conforme visto no capítulo 5, embora inicialmente menos entusiasmada com a liberalização do setor de Serviços Financeiros, em comparação com os EUA e o Japão, a UE logo se tornaria uma grande defensora deste processo de abertura.

Portanto, pode-se dizer que os EUA e os outros países da OCDE, coerentemente com suas idéias de liberalização para o setor em referência, exerceram e têm exercido significativa pressão sobre os países e, para o que interessa aqui, sobre o Brasil, para que se avance nas propostas de liberalizações no setor financeiro.

5.2 As Agências Financeiras Multilaterais – FMI; BIRD; BID

Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), todos esses organismo parecem combinar a linha de defesa a respeito dos benefícios da liberalização e desregulamentação financeira. São eles que

dão o tom das políticas "adequadas" para os países em desenvolvimento. Dentre esses organismos, o papel de destaque cabe ao FMI.

Conforme Stiglitz (2003, p.252), o FMI foi criado para lidar com as crises de liquidez causadas pela irracionalidade ocasional do mercado de crédito, isto é, suas obrigações foram concebidas para garantir a estabilidade global e assegurar que haja fundos para os países que enfrentam a ameaça da recessão buscarem políticas de desenvolvimento. Esses fundamentos foram estabelecidos com base na concepção de que os mercados são falhos, inclusive o de capitais. Dito ainda de uma outra forma, a aspiração primeira do fundo era tornar-se o *world banker of last resort* (banco mundial de último recurso, o garantidor de última instância). Entretanto, com o passar do tempo, o FMI foi sendo mudado, e sua conduta passou a ser a de que, em caso de crises iminentes, só se concederia ajuda se o país se empenhasse em políticas extremamente rígidas, como "responsabilidade" fiscal, aumento de impostos e elevação da taxa de juros. A partir da década de 1980, o FMI passou a oferecer sua ajuda, embalada na concepção de mundo do que se considerava livre mercado.

Assim, dentre as políticas impigidas pelo FMI aos países em crises financeiras, em programas de desenvolvimento e em economias em transição do comunismo para o capitalismo, destacam-se a rápida e generalizada liberalização e a desregulamentação financeira, que, teoricamente, impulsionariam o crescimento econômico.

Em setembro de 1997, na assembléia do FMI realizada em Hong Kong, o *The IMF Interim Committee* afirmou a necessidade de um marco institucional que consagrasse a liberalização dos movimentos de capital. Assim, determinou-se que o *Executive Board* fizesse uma emenda aos *Articles of Agreement*, de forma a tornar a liberalização da Conta de Capital dos países membros um dos objetivos oficiais da instituição e estender ao FMI o papel de fazer observar o cumprimento desta meta (Kugelmas, 2005, p.2).

Em 1998 com a renovação do acordo com o FMI, no qual se colocaram disponíveis US$ 41 bilhões de dólares para o Brasil, foi exigido como contrapartida, a regulamentação das reformas de ajuste estrutural, como as reformas administrativa e da previdência, e inclusive o engajamento na criação da ALCA.[42] Com efeito, na reunião interministerial de San José, Costa Rica, que precedeu o encontro de chefes de Estados realizado em Santiago do Chile, em abril de 1998, foi aprovado consensualmente documento que

[42]Em 1998, devido às crises asiática e russa, o que resultou em uma atitude bastante conservadora dos investidores com relação aos mercados emergentes, o empréstimo do FMI, concedido somente após a interferência de Bill Clinton, Presidente dos EUA, serviu de tábua de salvação para o Brasil na tentativa de superar a sua própria crise (ANDIMA, 2004, p.17).

estipula o formato e o calendário das negociações da ALCA (Velasco e Cruz, 1999). Nas análises de Velasco e Cruz, a fragilidade financeira, a solicitação de ajuda e a aceitação dos termos estabelecidos pelo FMI "(leia-se o Tesouro americano)" para que o empréstimo fosse liberado, tudo isso reduziu significativamente a margem de liberdade do governo brasileiro nas relações com os EUA (1999, p.34).

Entretanto, como ocorreram sucessivas crises financeiras em diferentes países, desde países da América Latina, como da Ásia e do Leste Europeu, o FMI passou por novos ajustes e, embora não tenha reconhecido qualquer responsabilidade por conta da linha de ação da instituição, tem adotado um discurso um pouco mais moderado em relação às políticas liberalizantes. Alguns analistas chamam essa nova conduta de liberalização "controlada" dos mercados financeiros ou "controle específico sobre intermediação financeira" (Moraes, 2005, p.1-3).

Em uma entrevista de Karin Lissakers, diretora executiva dos Estados Unidos no FMI, em agosto de 1998, percebe-se o empenho da instituição para fazer que os países-membros do FMI, em fase de desregulamentação e abertura internacional do setor financeiro, estejam sob fiscalização e estejam sendo administrados de acordo com o que o FMI acredita ser uma boa conduta, além da transparência. Isso significa a implementação de procedimentos que permitam que os riscos possam ser identificados com clareza, os eventuais prejuízos possam ser identificados no início e que se possam tomar medidas necessárias a respeito de tais prejuízos. Conforme ela diz:

> Quando se desregulamentam os mercados financeiros é preciso se certificar de que as instituições, que de repente passam a ter menos restrições nas suas atividades de empréstimos e financiamentos, saibam o que estão fazendo. Quando ocorre uma abertura internacional e quando os movimentos de capital são liberados, os bancos podem ser tentados a assumir riscos que não podem avaliar ou com os quais não podem lidar. E eles podem acumular compromissos que no final não podem cumprir. Nós certamente vimos um pouco disso na Ásia. (USIA, 1998)

Ainda que formalmente os organismos multilaterais sejam fóruns que representam interesses globais, e não interesses particulares de alguns países ou mesmo interesses de instituições financeiras privadas, o problema é que essas organizações são muitas

vezes conduzidas por pessoas que mantêm vínculos muito estreitos com o mercado. Conforme Stiglitz (2003),

> Cada um desses ministros está intimamente ligado a grupos específicos *internos* em seus países de origem (...). Os ministros de finanças e diretores de bancos centrais são intimamente ligados à comunidade financeira — após um período no setor público, é para lá que retornam. Robert Rubin, secretário do Tesouro dos Estados Unidos durante grande parte do período descrito neste livro, foi funcionário do maior banco de investimentos norte-americano, o Goldman Sachs, e quando deu por encerrada sua participação na vida pública, retornou para o Citigroup, que controlava o maior banco comercial, o Citibank. O número dois do FMI durante esse período, Stan Fischer, foi direto para o Citigroup ao deixar o Fundo. Essas pessoas vêem o mundo através dos olhos da comunidade financeira. E as decisões de qualquer instituição naturalmente refletem os pontos de vista e os interesses daqueles que tomam as decisões... (p.46-7)

Mesmo um dos mais conhecidos defensores do liberalismo econômico da atualidade, Jagdish Bhagwathi (1998), já se referiu às "ligações perigosas" dos organismos multilaterais com as grandes instituições financeiras e os EUA. Bhagwathi denominou a conexão de interesses existente entre as grandes instituições financeiras de Wall Street, o Tesouro norte-americano e os organismos multilaterais de *Wall Street—Treasury Complex*. O Banco Mundial ecoando o mesmo discurso do FMI, também, afirmava que a internacionalização dos Serviços Financeiros contribui para o fortalecimento do sistema financeiro, em sentido amplo, por motivar a introdução de práticas e padrões internacionais, o que leva ao aumento da credibilidade e, portanto, maior acesso das instituições financeiras e governo a recursos externos (Claessens e Jansen, 2000).

Outra instituição que merece referência é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em uma mesa-redonda promovida pelo Instituto de Finanças Internacionais (IIF), na Reunião de Hong Kong, em 1997, Ricardo Hausmann, economista-

chefe do BID, observou que a entrada dos bancos estrangeiros nos mercados emergentes tem o efeito de promover a supervisão bancária, em benefício dos depositantes.

> Os bancos estrangeiros estão sujeitos à supervisão bancária de seus próprios países de origem, isso representa uma vantagem em termos de competitividade e forçará os bancos nativos a requererem melhor supervisão nos países emergentes. (*GM*, 23.09.1997)

Em relação à ALCA, o BID tem feito freqüentes apelos para que os países se comprometam com a liberalização, pois seria este o caminho para o desenvolvimento econômico e solidificação das democracias.

Como se pode notar, os organismos financeiros multilaterais tendem a exercer forte campanha em favor da liberalização e de uma re-regulamentação, que freqüentemente tem sido chamada de regulamentação prudencial. E, ainda que hoje, após as crises financeiras da Ásia e da América Latina, esses organismos possam estar adotando um discurso menos direto em relação ao grau de liberalização e desregulamentação, as mensagens e orientações seguem no sentido de continuidade das reformas liberalizantes.

5.3 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

Para efeito desta análise, instituições financeiras internacionais são as instituições financeiras privadas que operam mundialmente. E as instituições financeiras não se restringem aos grandes bancos, apesar de esses se destacarem majoritariamente, na verdade, as instituições financeiras operam nos mais diversos nichos do mercado financeiro internacional. Conforme observou Baer (1993, p.25), as instituições financeiras não se limitam a intermediar passivamente os recursos entre agentes superavitários e deficitários. E este maior escopo de atuação das instituições financeiras caracteriza uma lógica bastante dinâmica e própria ao sistema financeiro.

Conforme já analisado anteriormente (capítulos 1 e 3), o empenho dos grupos financeiros privados foi providencial na campanha de liberalização do comércio de Serviços Financeiros. Os *lobbies* financeiros norte-americanos foram mais reivindicantes

do que outros setores em perseguir um significativo acesso aos mercados dos países em desenvolvimento. E isso decorria do fato de que as modificações ocorridas na estrutura de mercado do setor, com a desregulamentação, a integração internacional, e as inovações tecnológicas, fizeram que houvesse uma forte alteração nas condicionalidades para a atuação eficiente dos provedores de Serviços Financeiros, tanto em seus mercados nacionais, como em mercados internacionais. Isso acarretou, em última instância, uma forte concentração dos agentes financeiros, por meio de aquisições e fusões, nas quais estavam envolvidas tanto instituições financeiras de um mesmo país, como instituições de outros países.

Nas análises de Vasconcelos, Strachaman e Fucidji (2003, p.101-40), tal consolidação vem sendo conduzida principalmente pelas instituições bancárias que, com o ganho de escala, de produtividade, vêm incrementando seu *portfólio* de produtos, isto é, diversificando seu leque de Serviços Financeiros, oferecendo desde os tradicionais, como empréstimos e custódia de recursos, até Serviços de Seguros, subscrição de notas e ações etc.[43]

Em decorrência disso, de acordo com Vasconcelos, Strachaman e Fucidji (2003), os mercados domésticos tornaram-se incapazes de fornecer uma dimensão de mercado compatível ao aproveitamento pleno dos ganhos de economias de escala, bem como das economias financeiras redundantes em menores custos de captação de recursos, levando, portanto, a um movimento tanto de internacionalização das instituições financeiras, como de desnacionalização dos sistemas financeiros nacionais. Nos termos dos autores:

> Diante deste quadro de alteração das condições de concorrência, reforçaram-se as pressões dos próprios agentes financeiros em favor de novas rodadas de desregulamentação, as quais foram a tônica deste setor, nas décadas de 80 e 90, principalmente nos EUA e Europa (Kroszner, 1999). O objetivo era (e é) o de possibilitar a tais agentes, em especial os bancos, o ingresso em novos mercados setoriais e geográficos, inclusive por meio de pressões *muitas vezes auxiliadas pelos negociadores*

[43]Para se ter uma idéia da dimensão dos conglomerados que vêm se formado ao redor do mundo, somente nos EUA, com os processos de fusão, havidos em 1998, instituições financeiras, como Citicorp/Travelers, NationsBank/BankAmerica, BancOne/First Chicago, Bank of América/Fleet Group, detêm ativos superiores à soma dos cinco maiores bancos privados brasileiros (Cintra, 1999, p.68).

> *internacionais de seus respectivos países ou conjunto de países*, a fim de que se perceba com maior acuidade os interesses do setor financeiro e de seus próprios países. (p.117-8) (grifo meu)

Rodrigues de Paula (2004) também analisa a expansão dos maiores bancos estrangeiros na América Latina da perspectiva de estratégia de crescimento de suas atividades, já que são normalmente líderes em seus mercados locais.

> Todos os maiores bancos europeus na América Latina – BSCH, BBVA, HSBC e ABN Amro — aumentaram recentemente seu *market share* nos seus mercados domésticos via fusões e aquisições, alcançando uma posição de liderança nesses mercados. A expansão para o exterior não foi somente uma fonte de diversificação de receitas para esses bancos, mas também uma forma deles fortalecerem sua posição no mercado bancário europeu no contexto das pressões resultantes da união econômica e monetária. (p.35-77)

Freitas (1999, p.102) também afirma que a abertura financeira verificada no Brasil veio a atender aos interesses de várias instituições financeiras internacionais e, ao menos parcialmente, às exigências internacionais, expressas em diferentes fóruns, tais como OMC; MERCOSUL; e ALCA. Em um estudo anterior, Freitas (1989, p.8-12) afirma, especialmente se referindo aos bancos, que esses têm interesse na abertura financeira, porque assim podem perseguir suas estratégias de expansão. Conforme Freitas, a estratégia de internacionalização bancária são de três tipos: (i) estratégia de apoio; (ii) estratégia de financiamento internacional; e (iii) estratégia de descentralização. Nas estratégias de apoio, os bancos expandem suas operações, no intuito de apoiar seus clientes (operações ligadas ao comércio exterior). Já as estratégias de financiamento internacional, atividades típicas dos bancos de atacado, se devem ao crescimento iniciado pelo Euromercado. Conforme a autora, esse crescimento iniciou-se em meados dos anos 80, quando, em função das restrições à atividade bancária doméstica, implementada pelo governo, os bancos norte-americanos necessitaram recorrer intensamente ao Euromercado para financiar as corporações industriais e sustentar a liquidez de suas

matrizes. E com as estratégias de descentralização das atividades bancárias, os bancos internacionais procuram penetrar nos mercados domésticos dos países estrangeiros, para atrair depósitos de residentes e realizar empréstimos para empresas locais.

Portanto, pode-se afirmar que as instituições financeiras internacionais são um ator de grande peso na defesa da abertura financeira, seja por meio de presença comercial (Investimento Estrangeiro Direto), seja por meio da liberalização de entrada e saída dos fluxos de capitais.

5.4 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS LOCAIS

Conforme visto, dentre os autores mencionados no início deste capítulo, há uma tendência em se atribuir um papel relevante às instituições financeiras locais nos processos de abertura financeira. Por instituições financeiras locais serão consideraradas aqui as instituições financeiras privadas nacionais e as estrangeiras com presença comercial no País.

Como percebem Minushkin (2002), Kingstone (1999) e Rosenbluth (1996), nos processos de abertura está incluída a lógica política interna. O alcance e a sustentação das reformas dependem essencialmente do apoio do setor doméstico. Minushkin cita o caso do México e Rosenbluth apóia-se no caso do Japão. No Brasil, pode-se dizer que a abertura financeira do período em referência também compreende, até certo ponto, uma lógica política interna.

As instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional (SFN) são instituições públicas e instituições privadas, e estas se caracterizam também por diferentes exercícios de função – funções reguladoras e administradoras da política econômica. Outra observação que importa ser destacada é que o setor financeiro brasileiro é majoritariamente bancário.

Começando pela diferenciação entre instituição financeira pública e privada, dentre as públicas destacam-se os órgãos reguladores – Conselho Monetário Nacional (CMN); Banco Central do Brasil (BACEN); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC); Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).[44]

[44] Em linhas gerais, ao CMN cabe traçar as normas de política monetária e supervisionar as políticas monetária, cambial, de investimento, de capital estrangeiro, comércio exterior e fiscal (BACEN, 2006). O BACEN é o órgão máximo executivo das

Além destes órgãos, das Bolsas de Valores[45] e das entidades operadoras de sistemas de liquidação (sistemas de compensação e de liquidação), destacam-se também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); os Bancos de Desenvolvimento Estaduais; o Banco do Brasil S/A; e as Caixas Econômicas.[46]

As instituições financeiras privadas compõem-se de: Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento; Sociedades Distribuidoras; Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários; Agentes Autônomos de Investimento; Sociedades de Arrendamento Mercantil; Entidades Administradoras de Recursos de Terceiros (Fundos Mútuos; Clubes de Investimento; Carteiras de Investidores Estrangeiros; Administradoras de Consórcio); Bancos Comerciais; Bancos de Investimento; Bancos Múltiplos; Entidades Ligadas aos Sistemas de Previdência e de Seguros (Entidades Fechadas de Previdência Privada; Entidades Abertas de Previdência Privada; Sociedades Seguradoras; Sociedades de Capitalização; Sociedades Administradoras de Seguro-Saúde) (BACEN, 2006). O Quadro 5 mostra a estrutura do SFN com a indicação da área de competência de cada órgão de supervisão. Entretanto, conforme o próprio BACEN (2006), dentre as instituições financeiras que compõem a estrutura do SFN, ocupam posição de destaque no âmbito do sistema de pagamentos os bancos, em especial, os bancos comerciais e os bancos múltiplos, além das caixas econômicas.[47]

---

decisões do CMN. A CVM cuida de fiscalizar e regulamentar o mercado de títulos e valores de renda variável. O CNSP, o CGPC e a SUSEP são os órgãos reguladores dos Serviços de Seguros e Resseguro.

[45] As Bolsas de Valores são entidades civis, sem fins lucrativos que cuidam de realizar as transações de compra e venda de títulos e valores mobiliários.

[46] O BNDES cuida de executar a política de crédito de médio e de longo prazos determinada no âmbito do CMN, e os Bancos de Desenvolvimento Estaduais praticam, além de outras, operações de empréstimos e financiamento, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da economia de seus respectivos. O Banco do Brasil é o executor da política financeira e creditícia determinadas no âmbito do CMN; e as Caixas Econômicas têm como objetivos principais a captação de poupanças para o fomento da casa própria, empréstimos e financiamentos a programas de assistência social.

[47] Os *Bancos Comerciais* são instituições financeiras públicas e privadas, constituídas sob a forma de sociedade anônima, que têm como objetivo principal proporcionar suprimento de recursos necessários, para financiar, a curto e a médio a prazos: o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral. A captação de depósitos a vista e a prazo, livremente movimentáveis, é atividade típica de banco comercial (Resolução do CMN n. 2.099, de 1994).

Os *Bancos de Investimento* são instituições financeiras privadas, constituídas sob a forma de sociedade anônima e especializadas em operações de participação societária (em caráter temporário), de financiamento da atividade produtiva para suprimento de capital fixo e de giro e de administração de recursos de terceiros. São instituições que captam recursos via depósitos a prazo, repasses de recursos externos, internos e venda de cotas de fundos de investimento por elas administradas. As principais operações são financiamento de capital de giro e capital fixo, subscrição ou aquisição de títulos e valores mobiliários, depósitos interfinanceiros e repasses de empréstimos externos (Resolução do CMN n. 2.624, de 1999).

Os *Bancos Múltiplos*, também conhecidos como bancos universais, são instituições financeiras privadas ou públicas, constituídas sob a forma de sociedade anônima, que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das diversas instituições financeiras, através das carteiras: comercial, de investimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento (a carteira de desenvolvimento somente poderá ser operada por banco público). Para ser caracterizado como banco múltiplo, a instituição deve ser constituída com, no mínimo duas carteiras, sendo uma delas, obrigatoriamente, comercial ou de investimento (Resolução do CMN n. 2099, de 1994).

A partir da segunda metade da década de 1990, com o plano de estabilização da economia, que trouxe o fim dos períodos de alta inflação, e com a abertura financeira, a atividade das instituições financeiras foi fortemente afetada. Com o fim da inflação, constatou-se que muitos bancos não geravam ganhos operacionais, mas sim ganhos decorrentes da conjuntura inflacionária da época. Como resultado, dois tipos diferentes de atividade bancária acabaram delineando duas diferentes estratégias de atuação: os bancos de varejo e os bancos de atacado (Brito, 2000, p.19).

Portanto, a despeito da extensa lista de instituições financeiras (públicas e privadas), concentra-se aqui a análise às instituições financeiras locais, diante da abertura financeira, da perspectiva dos bancos privados, apenas, e de dois segmentos que os diferenciam em termos de estratégia: os *bancos de varejo* e os *bancos de atacado*. Além destes dois segmentos bancários, analisar-se-á também o setor de Serviços de Seguros, dado que este, juntamente com os bancos, constituem o chamado setor de Serviços Financeiros definido no GATS/OMC.

QUADRO 5 – ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Órgãos de Regulação e Fiscalização		Instituições	
		Categoria	**Discriminação**
CMN	BCB	Instituições Financeiras que captam depósitos a vista	Bancos Múltiplos c/ carteira comercial
			Bancos Comerciais
			Caixas Econômicas
			Cooperativas de Crédito
		Demais Instituições Financeiras	Bancos Múltiplos s/ carteira comercial
			Bancos de Investimento
			Bancos de Desenvolvimento
			Sociedades de crédito, financiamento e investimento
			Sociedade de crédito imobiliário
			Companhias hipotecárias
	CVM		Associações de poupança e empréstimo
		Outros Intermediários ou auxiliares financeiros	Bolsas de mercadorias e de futuros
			Bolsas de valores
			Sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários
			Sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários
			Sociedades de arrendamento mercantil
			Sociedades corretoras de câmbio
CNSP			Agentes autônomos de investimento
	SUSEP	Entidades ligadas aos sistemas de previdência e de seguros	Entidades fechadas de previdência privada
			Entidades abertas de previdência privada
			Sociedades seguradoras
CGPC			Sociedades de capitalização
			Sociedades administradoras de seguro-saúde
		Entidades administradoras de recursos de terceiros	Fundos mútuos
			Clubes de investimentos
			Carteiras de investidores estrangeiros
	SPC		Administradoras de consórcios
		Entidades operadoras de sistemas de liquidação	Sistemas de compensação e de liquidação

Fonte: BACEN (2006)

5.4.1 Bancos de Varejo e Bancos de Atacado

Bancos de Varejo são bancos que se caracterizam por terem um elevado número de agências que abrangem todo o território nacional e oferecem praticamente todo tipo de produto aos seus clientes. São bancos que também investem relativamente alto em tecnologia da informação, o que melhora o nível de produtividade do banco e tende a reduzir os custos. A principal fonte de recursos desses bancos são os depósitos a vista. Tradicionalmente, os bancos de capital nacional estão na liderança deste segmento no Brasil, mas hoje já há bancos estrangeiros disputando competitivamente neste segmento, como o Santander Brasil, o HSBC e o ABN Amro (Brito, 2000, p.22).

Bancos de Atacado são bancos que atuam em segmentos específicos, normalmente com excelência na qualidade dos serviços. São bancos que oferecem soluções baseadas em uma complexa engenharia de estruturação financeira; por isso, esses bancos demandam um quadro de pessoal altamente qualificado e treinado. A principal fonte de recursos desses bancos vem da emissão de certificados de depósitos, linha de comércio exterior e emissão das chamadas *euronotes*, isto é, notas emitidas no mercado internacional. Diferentemente dos bancos de varejo, a liderança deste segmento está nas mãos dos bancos estrangeiros no Brasil (2000, p.22).

5.4.2 Os Bancos de Varejo e a Abertura Financeira

Em uma síntese das entrevistas realizadas com analistas de mercado financeiro e das declarações públicas, pode-se destacar que a abertura financeira ocorrida no País, na década de 1990, foi bem recebida pelos bancos locais de varejo, mas até o ponto em que os benefícios compensavam os custos.

Em primeiro lugar, a avaliação que se faz é que a abertura no plano interno, com o surgimento do Banco Múltiplo, permitiu uma significativa redução dos custos operacionais, ao somar as fontes geradoras de receitas e reduzir as áreas de suporte. Depois, no plano externo, a abertura foi necessária, na medida em que o SFN pôde se integrar ao sitema financeiro global. Muitos analistas apontaram o aperfeiçoamento técnico do setor e o ganho em termos de agilidade, devido à flexibilidade das

regulamentações. Segundo eles, pode haver uma promoção das instituições financeiras nacionais em termos de eficiência diante dos competidores internacionais, pois havendo liberdade para operar várias carteiras e, inclusive, operar em mercados estrangeiros, os agentes locais procuram seguir padrões internacionais considerados superiores, mais sofisticados. Além disso, haveria um fortalecimento dos controles de risco, inclusive, conforme as exigências do Banco Internacional de Compensações (BIS).

Outro fator levantado é o impacto da abertura sobre o custo do capital, se os bancos de varejo têm acesso a capital mais barato, o que melhora em um contexto de flexibilização das restrições à livre circulação do capital e na medida em que as perspectivas de crises de balanço diminuem, tende a haver uma redução de custo que poderá ser repassada ao cliente. Portanto, a abertura financeira, na percepção desses analistas, além da agilidade operacional e das novas oportunidades de negócios, deve trazer robustez para o sistema financeiro; entretanto, ressaltam alguns, a liberalização ao acesso ao capital mais barato deve ser acompanhada de uma reforma institucional interna, em especial, sobre o sistema de leis, de forma que vise proteger aos direitos do credor, em caso de inadimplência dos devedores.

A despeito do otimismo desses analistas, alguns apontaram que a abertura deve seguir uma seqüência adequada. Uma abertura abrupta da Conta de Capital pode trazer sérios riscos em um ambiente macroeconômico ainda instável. Na opinião destes, o governo está certo em manter um procedimento gradual. Entre os argumentos contrários à abertura mais agressiva, destacam-se: instabilidade macroeconômica; aumento da vulnerabilidade a choques; e falta de comprometimento com o País.

No que se refere à flexibilidade sobre as barreiras existentes em relação ao acesso dos bancos estrangeiros ao mercado interno, houve aprovação, mas com restrições, até mesmo entre os grandes bancos brasileiros privados, como Banco Itaú e Banco Bradesco, a despeito de todo o reconhecimento da eficiência operacional destes bancos. De um modo geral, os analistas levantaram várias questões, como: concorrência desigual; aumento da concorrência nos nichos rentáveis; dificuldade relativa em supervisionar bancos estrangeiros, acesso dos bancos estrangeiros à poupança interna (Troster, 2003, p.3).

Conforme já analisara Freitas (1999, p.138), a decisão do governo Fernando Henrique Cardoso de promover a abertura do Sistema Financeiro Nacional (SFN) ao capital estrangeiro não provocou de imediato manifestações de desagrado da parte dos

banqueiros nacionais, mas na medida em que os bancos estrangeiros começaram a dominar uma parte significativa dos ativos do sitema financeiro, alguns banqueiros começaram a solicitar a reavaliação da política de abertura. Com efeito, a partir da vinda do HSBC (que comprou o Bamerindus), em 1997, os banqueiros e consultores financeiros locais começaram a discutir a questão publicamente. Conforme Freitas (p.138-9), estes alertavam, por meio da imprensa, para o fato de que a participação estrangeira no SFN estaria próxima de atingir um suposto "limite ideal de 20% dos ativos totais"; e alguns ainda alardeavam uma ameaça à Soberania nacional, caso os estrangeiros chegassem a deter 30% dos ativos totais do sistema financeiro. Este suposto limite foi confirmado em uma das entrevistas realizadas para efeito deste trabalho (Entrevista em 11.03.2005).

Nas análises de Freitas (1999), uma das principais vozes contra a ampliação da presença estrangeira no sistema financeiro brasileiro foi Roberto Egydio Setúbal, presidente do Banco Itaú, que se declarara favorável à abertura, mas com discordância em relação à intensidade do processo e da predominância estrangeira. Com efeito, Setúbal, entre outras declarações à imprensa, fez o seguinte comentário por ocasião da vinda do HSBC:

> A entrada de um banco dessa categoria vai aumentar a concorrência no varejo e mudar a cara do mercado brasileiro. (*FSP*, 30.03.1997, p.B1)

Conforme Freitas (1999, p.140), a visão de Setúbal se concentrava nos seguintes pontos: (i) o real ficaria mais vulnerável, pois os bancos estrangeiros poderiam lucrar apostando contra a moeda nacional, usando seu *funding* em reais e comprando dólares do BACEN; (ii) o BACEN poderia perder crédito, pois um banco brasileiro dá crédito ilimitado ao BACEN, enquanto um banco estrangeiro o considera como um banco qualquer e, portanto, calcula os riscos como o faz em relação a outros bancos; (iii) o poder do BACEN sobre os bancos nacionais é maior, porque o *funding* deles é local. Já o nível de ascendência sobre os bancos estrangeiros seria muito menor; (iv) os controles sobre os capitais externos seriam menos eficazes, pois enquanto os bancos brasileiros com base *off shore* têm capacidade restrita em relação ao acesso a recursos, os bancos estrangeiros podem acessar enormes quantias fora do controle da autoridade monetária brasileira; (v) a decisão sobre a alocação da poupança seria tomada no exterior, já que as

matrizes dos bancos estrangeiros estão lá; (vi) e nenhum país desenvolvido, na prática, permite que seus maiores bancos sejam comprados por estrangeiros.

Em sintonia com o presidente do Banco Itaú, também estavam Lázaro de Mello Brandão e Sérgio Soch – então presidente e vice-presidente do Banco Bradesco.

> A abertura internacional veio forte. Vamos aguçar as nossas unhas. (*FSP*, 30.03.1997, p.B1)

Sérgio Soch (*A Notícia*, 21.02.2000), ao ser questionado sobre sua visão a respeito da entrada de investimentos externos no mercado financeiro nacional; sobre o porquê do ímpeto em continuar sendo o primeiro; e sobre uma eventual aspiração a que o Estado interferisse na entrada do capital externo no mercado financeiro nacional, disse o seguinte:

> Mesmo que um banco estrangeiro adquira o Banespa, Banestado ou Besc, ele não vai ameaçar a posição do Bradesco. Nossa posição na primeira colocação está bastante distante da segunda. *É lógico que devemos acompanhar e promover o sistema financeiro nacional. Como maior banco, temos que estar atentos para que o controle fique no País.* Mas não podemos ser contra a participação destes investimentos, mesmo porque outros setores caminham nesta linha de abertura. Isto não é um problema de alçada de um banco (ser ideologicamente contra a entrada dos bancos estrangeiros). O País está caminhando desta maneira, neste sentido, e nós fazemos a nossa parte. No Banco Central existem pessoas muito competentes, e se chegaram a esta conclusão, optando pela abertura, é porque é o melhor para o País. Não há qualquer aspiração por parte do Bradesco para que o governo interfira (contrariamente) à entrada desses bancos. A intenção do Bradesco está em manter a liderança, e para isto vamos continuar atentos às privatizações e a aquisição de algum banco que possa surgir. (*A Notícia*, 21.02.2000) (grifo meu)

Interessa destacar que a preocupação sobre a flexibilização das barreiras para o acesso dos novos competidores estrangeiros não necessariamente é uma preocupação dos bancos nacionais apenas. Pode haver entre os próprios bancos estrangeiros já instalados no País um certo desconforto, pode-se dizer assim, quanto à entrada de novos competidores.

Conforme um dos entrevistados, a lógica de preservar a participação de mercado é a mesma entre os bancos.

> Se um banco estrangeiro abre novos mercados, chega primeiro, paga pedágio, enfrenta desafios para melhor compreender esses novos mercados, é porque persegue uma estratégia muito bem definida, qual seja, ganhar volume internacional e não ser comprado por outros. Se os governos dos países hospedeiros relaxam indiscriminadamente as restrições para novos competidores, inclusive em condições melhores para os "retardatários", esta estratégia pode estar ameaçada. (Entrevista em 26.11.2005)

Portanto, conforme sugere este depoimento, da perspectiva de estratégia global, não dá para separar os bancos entre nacionais e estrangeiros em resposta à competição de um modo geral. O Banco Société Générale pode enfrentar uma disputa com o BNP Paribas para comprar um banco no Brasil, caso a estratégia global das respectivas matrizes assim o determina.

Quanto aos argumentos levantados por alguns analistas e mesmo banqueiros, referentes aos riscos inerentes à abertura aos bancos estrangeiros, vale uma observação. Quando questionados sobre a abertura à circulação dos fluxos de capitais de *portfólio* ou integração do SFN ao sistema internacional, de um modo geral, não se ouviram reclamações, pelo contrário, muitos pareceram satisfeitos com a abertura. Não se ouviu ênfase aos riscos inerentes. Alguns até acharam que isso representava um avanço, um ganho de eficiência para o sistema nacional. Entretanto, quanto à vinda dos bancos, este ponto, sim, levantou questionamento. Conforme se verificou na reação dos representantes dos dois maiores bancos nacionais, desenhou-se um quadro bastante arriscado para a economia do País, diante de uma estratégia mais agressiva de abertura para a entrada dos estrangeiros. Mas conforme observou Freitas (1999, p.140), a

dependência do capital externo, sob a forma de investimento de *portfólio* no mercado doméstico, bem como de emissão de títulos no mercado internacional, é o que torna a economia brasileira vulnerável a potenciais ataques especulativos dos investidores internacionais e não a entrada dos bancos estrangeiros. Este tipo de argumento perde em legitimidade, pois tende a parecer uma estratégia protecionista dos competidores.

Portanto, em síntese, a análise que se faz é que, entre os bancos de varejo, pode-se dizer que a abertura foi bem-vinda, até o ponto em que não se viam desvantagens para os bancos locais.

5.4.3 Os Bancos de Atacado e a Abertura Financeira

Se dentre os bancos de varejo, já se verificou apoio, ainda que relativo, à abertura financeira, dentre os bancos de atacado, este apoio é ainda maior. Conforme já visto, este segmento é altamente especializado e sua principal fonte de recursos está na emissão de certificados de depósitos, linha de comércio exterior e emissão das chamadas *euronotes*, isto é, notas emitidas no mercado internacional. Portanto, se não há liberalização para entrada e saída do capital, o raio de atuação destes bancos fica prejudicado. Conforme verificado nas entrevistas e nas declarações públicas, há uma preocupação grande com a questão da não liberalização da Conta de Capital.

Pérsio Arida, ex-presidente do Banco Central do Brasil (BACEN), e, hoje, membro do Conselho do Banco Itaú BBA,[48] e Edmar Bacha, consultor-sênior do banco Itaú BBA, são a favor da moeda plenamente conversível. Arida (2003a, p.135-42; 2003b, p.151-4) argumenta que a abertura plena da Conta de Capital do balanço de pagamentos sinalizaria ao mercado que o BACEN tem plena confiança na política monetária que conduz. A consequência positiva disso, segundo ele, é que o risco-país e os juros domésticos diminuiriam. Arida denomina essa medida de "estratégia concertada de redução do custo do capital no Brasil". Bacha (2003) também segue a mesma linha de argumentação.

O interessante é notar que, para estes, é a conversibilidade plena da moeda que vai trazer a estabilidade macroecômica, ao dizerem que o controle de capital pode desajustar o mercado cambial, aumentar a taxa de juros e comprometer a performance

macroeconômica do País, o que vai contra ao que o governo brasileiro defende no âmbito dos fóruns comerciais internacionais.

Beny Parnes, diretor executivo do Banco BBM S/A[49] e ex-diretor de assuntos internacionais do BACEN, é absolutamente contra o controle de capital. Em uma discussão recente sobre taxação dos capitais de curto prazo com o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), ele disse que medidas dessa natureza só afetam os médios e pequenos, porque os grandes bancos e outras empresas podem usar instrumentos sofisticados para operar qualquer mercado; portanto, essas medidas não surtem os efeitos desejados e acabam prejudicando a própria economia doméstica (*OESP*, 23.02.2005, p. B1). Aliás, quando Parnes foi diretor do Banco Central, ele deixou claro sua posição quanto a fazer ou não fazer controle de capitais:

> As vantagens não existem e os riscos são muitos.
> (*Panorama Econômico*, 20.07.2003)[50]

Fábio Akira (*FSP*, 27.2.2005), economista do JP Morgan Chase, considerado banco de atacado, também é a favor da liberalização da movimentação de capitais. Para ele, a imposição de tributos sobre a entrada de capitais, como o IOF, poderia provocar uma excessiva depreciação do real e, conseqüentemente, a alta da inflação. Adauto Lima (*FSP*, 27.02.2005, p.B3), economista-chefe do Banco WestLB do Brasil, também considerado um banco de atacado, tem a mesma opinião. Segundo ele, a livre conversibilidade da moeda estrangeira contribuiria para um maior equilíbrio da taxa de câmbio no médio e no longo prazo, o que é bom para o País.

Quanto à abertura aos bancos estrangeiros, não se verifica nenhuma voz contrária. A postura dos que estão aqui é de reagir positivamente ante a concorrência. Dito de outra forma, a reação não parece se basear em medidas protecionistas, ou

---

[48] O Banco Itaú BBA concentra as operações de atacado do Conglomerado Itaú desde 2003, quando comprou o Banco BBA Creditinnstalt S.A

[49] O Banco BBM S.A até 1970 tinha como foco a atividade comercial, mas a partir de 1973, a instituição fundou o Banco da Bahia Investimentos S.A e mudou o foco para as atividades de atacado e tesouraria. Disponível em: http://www.bbmbank.com.br. Acesso em: 02.02.2006.

[50] Quando questionado sobre os casos do Chile e da Malásia, que adotaram tal política, Beny Parnes disse que esses países não podem servir de exemplos, porque as condições eram outras, mas ainda assim cometeram erros e também pagaram seus preços. No caso da Malásia, particularmente, Parnes disse que se trata de um país exportador de capital. Suas taxas de poupança em relação ao PIB são de mais de 35%, portanto países com esses índices podem cometer erros grandes de política econômica, sem sentir muito os efeitos. No caso do Chile, ele disse que o mecanismo de controle de entrada de capitais entre 1991 e 1998 foi usado para manter uma política de juros elevados num ambiente de taxa de câmbio quase fixa.

mensagens públicas para que a política de abertura se reverta, o que parece é que estes bancos estão concentrados em fazer seus negócios e aproveitar as oportunidades que o mercado brasileiro oferece. Portanto, a análise que se faz é que os bancos de atacado têm mais motivos para serem a favor da abertura.

5.4.4 As Instituições de Seguros e Resseguros e a Abertura Financeira

Conforme abordado no capítulo 4, a partir de 1996 as instituições do setor de Serviços de Seguros passaram a operar em maior proporção no mercado brasileiro. Mas como a abertura deste mercado foi recebida pelos agentes econômicos locais?

Pelo que se pôde observar nas declaraçãoes públicas e entrevistas com os agentes econômicos locais deste setor, há uma tendência em se apoiar a abertura. Mais do que isso, há uma solicitação contundente, para que se avance com este processo. Da perspectiva destes atores, a abertura do mercado tende a dar amplitude ao sistema segurador no Brasil. Mas, quando se ouvem essas demandas, há que se analisar à que isto se refere especificamente.

No geral, esta demanda refere-se, principalmente, à quebra do monopólio do Seguro Contra Acidentes do Trabalho, do Resseguro e à reforma da previdência. Não necessariamente significa uma abertura para fora, pode-se dizer assim, mas sim uma abertura para dentro. O que esses agentes querem, em realidade, é que o governo participe menos desta atividade.

A frase de Lúcio Antônio Marques, Diretor da Cia de Seguros Previdência do Sul, e Diretor do Sindicato das Seguradoras do Rio de Janeiro, sintetiza de certa forma a opinião dos agentes locais,

> O governo com participação indevida na área também contribui e muito (para a retração dos agentes econômicos) ao impedir que ampliássemos nossa participação na economia brasileira. Precisamos continuar trabalhando e intensificando o diálogo com o Congresso Nacional, para que possamos eliminar todo e qualquer tipo de entrave ao nosso crescimento (*Cadernos de Seguro*, 1997, p.8-9)

Outra opinião pública neste sentido é de Henrique Saraiva, então vice-presidente de Planejamento e Marketing da Sul América,

> Com essas condições (fatores macroeconômicos...) ligadas à desregulamentação do setor, abertura do monopólio do resseguro e, pelo menos, flexibilização dos seguros, hoje monopólio do Estado, como Previdência Social, Acidentes do Trabalho e uma parte de Saúde, chegaremos a novos percentuais. (*SeguroModerno*, n.20, 1996, p.10-3)

Mais um analista que segue nesta mesma linha de opinião é João Fernando Moura, então diretor da Inclusive Consultoria e Empreendimentos e Participações Ltda., empresa de assessoria a várias seguradoras de grande porte, para quem o aprofundamento das mudanças garantiria um crescimento maior da produção e, conseqüentemente, a evolução do setor (*SeguroModerno*, n.19, 1996, p.40).

Estes são alguns exemplos de uma série de declarações semelhantes. Poderiam ser citadas muitas outras, para se dizer, portanto, que há uma tendência em se apoiar as modificações ocorridas e os correspondentes avanços em relação à abertura para dentro, isto é, em relação a menor atuação do governo neste mercado.

Entretanto, do aspecto da abertura para fora, isto é, da maior participação dos estrangeiros, as coisas tendem a ser um pouco diferentes, isto é, não se verifica esse grau de convergência. Alguns tendem a apoiar a abertura, mas com reservas.

Para Luiz Paulo Monteiro, presidente da Associação Brasileira de Gerenciamento de Riscos, o que interessa aos membros da Associação é a quebra do monopólio e abertura do mercado, mas com todas as ressalvas e resguardos que um país deve ter. Segundo Monteiro, há que se preocupar com o aspecto de divisas, com o aspecto social,

> Nós temos que proteger as empresas que querem se estabelecer no Brasil para gerar empregos aqui. De nada adianta vir alguém da Alemanha, da Suiça, da Inglaterra, dos Estados Unidos, montar uma empresa de fachada aqui, com duas ou três pessoas e uma estrutura fantástica no país da matriz, e não gerar empregos, não pagar impostos, não investir no país, não trazer tecnologia. Isso para nós não interessa. O que interessa é o

> desenvolvimento local, com todo o protecionismo que nós pudermos colocar sem afetar a liberdade de atuação. (*Primeiravia*, 2000, p.13-5)

Em entrevistas com alguns analistas deste segmento, percebe-se que parte do apoio à vinda do capital estrangeiro dá-se em função do modelo adotado pelas instituições estrangeiras ingressantes. Muitas dessas instituições, ao entrarem no mercado brasileiro, optaram por associar-se a empresas que já operavam localmente, no intuito de incorporar o conhecimento profissional do mercado. Conseqüentemente, este modelo não desencadeou conflitos imediatos com os agentes locais, no geral, porque o capital estrangeiro entrou na condição de sócio, oferencendo perspectivas de ganho também para os parceiros nacionais, na medida em que capitalizou a empresa nacional e promoveu suas perspectivas de elevação na posição de mercado. Certamente que quem ficou de fora desta parceria não teve motivos para comemorar a abertura, pois uma maior concorrência inexoravelmente leva a um rearranjo estrutural, que leva ao desaparecimento de empresas menores.

Já em Resseguros, para os representantes estrangeiros, o mercado livre é um princípio básico. Conforme Victor M. Stewens, representante da Munich Reinsurance Company,

> O princípio da atividade inclui acesso ao mercado livre, seja estabelecendo agências, sucursais ou companhias afiliadas, ou então realizando negócios transfronteiriços sem se estabelecer nos países onde as companias cedentes estão localizadas. Este último princípio de livre acesso ao mercado para resseguradores não-residentes, via comércio transfronteiriço, é da maior importância no resseguro. (*SeguroModerno*, n.19, 1996, p.48)

Nas análises de Santi Cianci, então vice-presidente da Generali Seguros, empresa de capital de origem italiana, se o objetivo é o mercado livre para Resseguros, deve ser evitado tudo o que poderia levar à consolidação de um mercado exclusivamente doméstico (*SeguroModerno*, n.20, 1996, p.14).

Ainda nesta mesma linha, segue a opinião de Ramón Aymerich, diretor da Mapfre Re Assessoria,

> O sistema de monopólio em resseguro não é adequado a um país desenvolvido como o Brasil, onde existem mais de cem companhias em concorrência, com liberdade de tarifa. Portanto, o monopólio deveria ter deixado de existir há muito tempo; o processo de abertura está atrasadíssimo. (*SeguroModerno*, n.20, 1996, p.16)

Outro representante estrangeiro no País que também acompanha esta linha de raciocínio é Victor Stewens, da Munich Re, ao afirmar que o processo de abertura de Resseguros no Brasil é lento demais (*SeguroModerno*, n.20, 1996, p.18).

E mesmo entre os agentes nacionais, há quem veja este processo como uma medida imprescindível. Na opinião de Paulo Botti, então vice-presidente executivo da Itaú Seguros, o fim do monopólio é um acontecimento tardio (*Seguros & Riscos*, n. 106, jan. 1997, p.17). Também na opinião de Jorge Abel Peres Brazil, representante à época da Bamerindus Seguros, a abertura de Resseguros, com todos os desafios a impor, seria muito positiva, pois, em sua opinião, faria o mercado brasileiro amadurecer e se desenvolver (*Seguros & Riscos*, n.106, 1997, p.20-1).

Mas esta não é a opinião de todos. Conforme apurado nas entrevistas com analistas deste setor, verifica-se que entre as empresas de menor porte, a saída do governo do setor de resseguro pode significar um problema, pois o fato de este mercado estar há muito tempo sob tutela do governo fez que muitos agentes econômicos não adquirissem qualquer conhecimento deste mercado. Isso gera uma grande insegurança nesses agentes, fazendo que optem por manter o *status quo.*

Portanto, assim como ocorre entre os bancos, não há um consenso em torno dos benefícios da abertura de Seguros e Resseguros ao capital estrangeiro. Há quem aprove irrestritamente, como as empresas internacionais já presentes no mercado local; há quem defenda uma abertura com reservas; e há também os que não são favoráveis à abertura de maneira alguma.

CAPÍTULO 6

A CONSOLIDAÇÃO DA ABERTURA FINANCEIRA E OS ATORES SOCIAIS E ECONÔMICOS

Conforme visto no capítulo 5, a abertura financeira já ocorrida no Brasil na década de 1990, parece contar, de um modo geral, com o apoio dos atores sociais e econômicos caracterizados aqui como os países desenvolvidos, mas representado especialmente pelos EUA; as agências financeira multilaterais (FMI; BIRD; BID); as instituições financeiras internacionais; e as instituições financeiras locais, analisadas especificamente da perspectiva dos bancos de varejo, dos bancos de atacado e das instituições do setor de Serviços de Seguros.

Entretanto a pergunta que se faz neste capítulo é: – e quanto à consolidação desta abertura diante dos fóruns comerciais internacionais, até que ponto há interesses destes atores de que a abertura se configure de maneira mais permanente?

6.1 CONSOLIDAÇÃO – DEFINIÇÃO EM TERMOS DE ACORDOS COMERCIAIS INTERNACIONAIS

Ao longo do texto, o termo consolidação aparece inúmeras vezes. Segundo o *Dicionário Houaiss* (2004), consolidar significa o ato ou efeito de tornar (se) sólido, firme, estável (uma instituição). Em termos jurídicos, significa a codificação de dispositivos de leis independentes, dando-lhes uma consistência sistemática; código, compilação. Mas o que significa isso do aspecto das transações comerciais internacionais?

Conforme o entendimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), os compromissos consolidados no âmbito deste Fórum são aqueles que somente poderão ser modificados após negociações com os países afetados. Portanto, os compromissos consolidados são condições garantidas para exportadores e importadores, além de investidores, estrangeiros.

Nos termos de Renato Ruggiero (1998), ex-diretor geral da OMC,

> *Like the GATT, the WTO rests on contractually binding commitments negotiated and undertaken freely by governments and ratified through their domestic legislative processes... Joining the WTO is not like joining a political forum or an organization which can provide loans or grants; it means hard negotiation with existing members and very often major changes in national policies in order to be able to sign on to binding commitments across the whole trade spectrum.*(Ruggiero, 1998) (Tradução Anexo 2N)

Assim, o termo consolidar a liberalização significa que o país assume o compromisso de tornar estável, firme, a liberalização, no caso, o comércio de serviços, mediante um acordo internacional. Uma vez consolidada a abertura, significa que não se poderá impor futuras restrições sob pena de retaliações comerciais, isto é, os países que liberalizarem um setor no âmbito dos fóruns comerciais internacionais não poderão criar novas restrições a estrangeiros. Aliás, a consolidação em termos tarifários, o que é o caso do comércio de bens, significa que um país não poderá impor tarifas de importação acima das registradas, embora possa impor tarifas menores.

Conforme já mencionado anteriormente, no que diz respeito às negociações do setor de Serviços Financeiros, as iniciativas unilaterais em termos de desregulamentações e abertura dos sistemas financeiros, na percepção de determinados atores sociais e econômicos, precisavam ser amarradas junto ao sistema multilateral. De um modo geral, a percepção dentre os defensores da consolidação era, e ainda é, de que os países precisavam pelo menos levar em conta em seus compromissos internacionais o nível de abertura já colocado em prática de forma unilateral.

6.2 Os EUA e Outros Países da OCDE

De maneira geral, os países desenvolvidos continuam demandando, insistentemente, que os países em desenvolvimento abram seus mercados financeiros.

Na OMC, os EUA têm sido um dos maiores críticos sobre a não-ratificação por parte do Brasil, bem como de outros dois países – Jamaica e Filipinas –, do Quinto Protocolo do GATS. Conforme expressão da representante dos EUA em uma das reuniões do Comitê sobre Serviços Financeiros da OMC:

> *Members continued to stress the importance of rapid ratification of the Fifth Protocol.*(WTO, 2002) (Tradução Anexo 2O)

Outros países, em especial o Japão, a Suíça, a Noruega, o Canadá, também têm cobrado o Brasil pela não-ratificação do Quinto Protocolo. Na percepção destes países, é "desapontante e pertubador" o fato de o Brasil não estar se esforçando para cumprir com as obrigações apresentadas no âmbito do GATS/OMC, e que isso dificultaria levar adiante novos compromissos que adviriam da Rodada Doha, além disso, na opinião desses países, isso não seria justo com os demais membros da OMC (World Trade Organization S/FIN/M/50, 2005).

Na ALCA, os EUA insistem para que as demais partes nas negociações para a conformação do Acordo ampliem a liberalização no setor financeiro, isto é, eles demandam maior liberalização do Modo 1 – Prestação Transfronteiriça.

As propostas esboçadas pelo Escritório do Representante do Comércio dos EUA (USTR), para a liberalização do comércio de Serviços Financeiros, podem ser sintetizadas da seguinte forma: os EUA demandam maior acesso a mercados em Serviços de Seguro, Serviços Bancários, Valores Mobiliários, Gestão de Ativos, Fundos de Pensão, Informações e Consultoria Financeira e Outros Serviços Financeiros. Os EUA também propõem compromissos sobre:

> Transparência da regulamentação e imparcialidade na aplicação das regulamentações dos serviços financeiros; e, para o setor de seguros, questões adicionais de estrutura reguladora, inclusive de iniciativas para acelerar o mercado. (*As Américas*, 2002, p.5)

A UE, quando trata de defender os seus próprios interesses também tem mantido um discurso pró-liberalização. Especificamente no que diz respeito às negociações para a conformação do Acordo MERCOSUL-UE, a UE não quer que haja restrições, como a autorização por meio de decreto presidencial para o estabelecimento de instituições financeiras no País; quer que haja a possibilidade de operar com moeda estrangeira no mercado local; e quer maior flexibilidade para a saída de recursos de longo prazo, como fundos de pensão, para que possam ser administrados por instituições financeiras diretamente de seus estabelecimentos de origem (MERCOSUL-EUROPEAN UNION, 2004).

Portanto, conforme já se verificou no capítulo anterior, os países desenvolvidos têm grande interesse pela abertura cada vez mais ampla do comércio de Serviços Financeiros. E consolidar o que já é aberto na prática é, para eles, o mínimo que se espera dos países.

6.3 As Agências Financeiras Multilaterais – FMI; BIRD; BID

A despeito das crises financeiras ocorridas a partir da década de 1990 e do estoque de abertura verificado de um modo geral entre os países, os organismos financeiros multilaterais ainda parecem insistir na prática da abertura e, inclusive, no âmbito dos fóruns comerciais multilaterais. Entretanto, as recomendações são de abertura, porém com "responsabilidade". Isso pode se confirmar tendo como base as afirmações do FMI durante uma das reuniões do Comitê sobre Serviços Financeiros da OMC em 2003:

> *In its work with members countries the Fund had emphasized the broad consensus in favor of domestic financial reform. He said that reforming domestic financial services, in the context of strong prudential supervision, would tend to benefit financial intermediation and hence growth and other public policy objectives. However, considerable capacity building was often required to educate regulators, supervisors, legislators and the judiciary in order to create the appropriate framework for financial services. Foreign financial services providers might support this process throught their expertise, by strengthening competitive*

disciplines in the financial system, and by "importing" aspects of the prudential standards of their home country jurisdictions.

The liberalization of external capital flows might raise national welfare by lowering borrowing costs and diversifying risks across a larger range of assets. Yet, as shown -- among other work — in new Fund research to be published shortly, the liberalization of capital flows (especially short-term flows) might also involve significant risks. There was evidence that international financial integration through the liberalization of capital flows had in certains cases contributed fo financial and real sector volatility and exacerbated weaknesses in domestic financial sector. That was likely, in particular, where access to external capital perpetuated, or possibly aggravated, inappropriate practices in banking and insurance, such as risky lending and unhedged foreign currency exposures. Such practices would tend to be especially prominent where financial supervision was inadequate, and where expansionary monetary and unsustainable exchange rate policies encouraged excessive risk-taking. Contagion from developments in other countries, herding and momentum trading in certain financial markets had probably contributed to suden spikes and reversals fo capital flows, without an obvious connection to economic fundamentals in the host country. However, empirical studies of the effects of financial opening were highly dependent on the composition of the country sample, and it was difficult to control for all channels of the interaction.(World Trade Organization S/FIN/M/39, 2003) (Tradução Anexo 2P)

Em relação à ALCA, especificamente, a mensagem do FMI nos fóruns de discussões segue pró-acordo. Dentre outras declarações, inclusive de outros representantes, Claudio Loser, Diretor do FMI para os países do Hemisfério Ocidental,[51] fez a seguinte a declaração:

Creio que, nos EUA, há uma visão muito favorável à ALCA, que seria o elemento essencial para nossos países nessa região.

[51] Declaração feita por Loser durante reunião anual do FMI, BIRD e G-20, em novembro de 2001, Otawa, Canadá.

> Vamos fazer muita *pressão* para que ela seja criada. (*FSP*, 19.11.2001, p.A13) (grifo meu)

Quando questionado sobre que forma seria representada esta pressão, Loser respondeu que seria por meio do debate e quis dizer, implicitamente, que a aceitação ou não da ALCA não deveria estar vinculada aos programas de ajustes que a instituição mantém com os países da região. Mas para o que interessa observar aqui, a vontade do FMI é que os países prossigam com a liberalização.

Os demais organismos financeiros multilaterais, também, seguem a tendência do FMI. E também no Banco Mundial e no BID, a campanha continua. Depois das crises financeiras, esses organismos parecem ter adotado uma postura mais prudencial, mas aproveitam todas as oportunindades de afirmar que o livre comércio fortalece as democracias e promove o desenvolvimento econômico.

O BID é um grande defensor da ALCA e em vários pronunciamentos deixou isso claro. Em um estudo sobre os processos de integração regional e comércio internacional, o BID se revelou favorável à implantação da ALCA. Conforme aparece no relatório:

> A oportunidade de um acordo ambicioso como a ALCA não deve ser desperdiçada. (*GM*, 24.6.2003, p.A10)

Em suma, para esses organismos, os acordos comerciais assinalam formalmente o compromisso do país com a abertura.

6.4 Instituições Financeiras Internacionais

Conforme já observado por Dobson e Jacquet (1998, p.79), quando a questão da liberalização no âmbito comercial começou a ser discutida, muito já havia sido feito na prática, como as reformas financeiras internas e as flexibilizações das restrições sobre a livre circulação dos fluxos de capitais. A consolidação da abertura no âmbito comercial internacional era, mais do que qualquer outra coisa neste primeiro momento, o registro, a oficialização da abertura. Como mencionado antes, reinava um entendimento de que

estas iniciativas unilaterais precisavam ser consolidadas junto ao sistema multilateral, porque, assim, a situação dos agentes econômicos internacionais ficaria mais segura.

Nos dias de hoje, continua sendo. O *Financial Leaders Working Group (FLWG)*, que é uma divisão da Coalizão das Indústrias de Serviços dos EUA (USCSI), tem feito um forte *lobby* no governo norte-americano para que este pressione os governos de outros países a assinar acordos de livre comércio. O trabalho deste Grupo tem sido municiar o governo de informações a respeito dos sistemas financeiros dos países em desenvolvimento, para que os negociadores norte-americanos possam conduzir as negociações de forma a defender seus interesses. O Relatório *Third Countries Barriers to Trade in Services* (FLWG, 2002/2003) traduz as demandas dos agentes econômicos norte-americanos do setor de Serviços Financeiros:

Serviços Bancários:

a. abertura aos estrangeiros para se oferecer serviços de administração de fundos de investimento para empresas e órgãos estatais, já que a legislação brasileira prevê que somente bancos brasileiros possam oferecer tais serviços;
b. abertura para o comércio de serviços transfronteiriço, inclusive os serviços auxiliares, como consultoria e serviços de processamento de informações financeiras ;
c. relaxamento da restrição de que os níveis mais altos da administração sejam preenchidos por residentes no país;
d. relaxamento das restrições ou desincentivos, para se investirem os recursos dos fundos de pensão no exterior.

Serviços de Seguros:

a. abertura do mercado de resseguros, seguro de frete e corretagem no modo transfronteiriço;
b. liberdade para se criar um padrão próprio na negociação e no contrato de resseguro;
c. relaxamento da restrição que exige que bens em trânsito sejam segurados por empresas sediadas no Brasil;

d. relaxamento das restrições que exigem que bens em trânsito só podem ser realizados em casos muito especiais: por incapacidade das empresas domésticas de realizar um determinado seguro; em casos de interesse nacional e com a devida autorização da SUSEP;
e. afrouxamento das restrições e burocracias excessivas nos contratos de seguro acordados em moeda estrangeira;
f. quebra do monopólio estatal no setor de resseguro e no setor de seguro de acidentes de trabalho;
g. dispensa do cumprimento de se obter decreto presidencial específico para a instalação de empresas.

No entendimento de Vastine (2004), Presidente da USCIS e Presidente do Comitê do Governo dos EUA em serviços, um dos maiores demandantes de liberalização do setor, o Brasil não tem por que não apresentar uma lista de compromissos do setor financeiro na ALCA, pois já a apresentou no GATS/OMC, e, conforme os princípios da ALCA, os acordos regionais precisam ser mais liberalizantes do que aquele, isto é, o compromisso na ALCA precisa ser necessariamente mais ambicioso do que na OMC. Vastine afirma que gostaria de ver o MERCOSUL fechar um acordo como o que outros países do hemisfério demonstraram disposição em fazer com Washington:

> É um acordo de alta qualidade, baseado no NAFTA (acordo de livre comércio entre EUA, Canadá e México) e em outros bilaterais, baseados em lista negativa (que diz os serviços que não entram no acerto), o que é muito importante. E esperamos que inclua comércio transfronteiriço, investimentos e transparência... Os EUA querem que outros países venham para o nosso nível. É isso o que está acontecendo nos acordos de livre comércio (que o país está fazendo). (*GM,* 22.6.2004, p.A10)

Nos termos de John Goyer, também representante da USCIS,

> Queremos do Brasil liberalização adicional, e não apenas que o país se comprometa com o *status quo.* Queremos

> compromissos em setores chaves, como financeiro, telecomunicações, computação, entrega rápida, audiovisual. Uma das prioridades é obter do Brasil compromissos em todos os serviços financeiros (bancos, seguradoras, corretoras). (*VE*, 13.12.2005, p.A)

Em relação à ALCA, as instituições financeiras internacionais de origem norte-americana representadas no Quarto Foro Empresarial das Américas (1998), trazem as seguintes demandas:

Serviços Bancários:

a. liberalizar de imediato e por completo a Conta de Capitais;
b. liberdade de estabelecimento de empresas radicadas em qualquer país da ALCA e manter o princípio de Tratamento Nacional, observando os princípios do Acordo Basiléia sobre o particular;
c. ratificar o princípio da Nação-Mais-Favorecida;
d. adoção dos acordos de bi-tributação. Além disso, a adoção de acordos de prevenções que facilitem o movimento de pessoas;
e. o setor privado deve ser consultado no processo de adoção de normas;
f. eliminar os controles cambiais;
g. eliminar as restrições ao investimento estrangeiro;
h. promover a adoção de ampla informação financeira aos mercados com regras claras e transparentes;
i. com o objetivo de propiciar uma maior eficiência e redução de custos na atividade bancária, os governos devem considerar a possibilidade de que a informação financeira contábil seja processada fora de suas jurisdições, sempre que se observem as normas locais;
j. facilitar da maneira mais ampla possível a provisão de informação financeira, incluindo aquela provinda do exterior;

k. facilitar os processos de registro de fundos mútuos estrangeiros de acordo com a legislação nacional.

Serviços de Seguros:

a. liberdade de estabelecimento de empresas radicadas em qualquer país da ALCA e manter o princípio do Tratamento Nacional;
b. deve-se buscar um maior grau de liberalização à prestação transfronteiriça de Serviços de Seguros, sem preconceito da adoção de medidas que estejam destinadas a proteger os direitos do consumidor;
c. deixa-se constar de acordo com as regras do Acordo Geral sobre Comércio e Serviços, que a atividade de segurança social pode ser objeto de regulamentos especiais nesta comissão quanto ao Tratamento Nacional e livre direito de estabelecimento.
d. ratificar o princípio de Nação-Mais-Favorecida ;
e. harmonizar normas contábeis, de supervisão e outras que facilitem o processo de integração do setor;
f. adoção de acordos para evitar a bi-tributação. Além disso, a adoção de acordos para evitar provisões que facilitem o movimento de pessoas;
g. o setor privado deve ser consultado no processo de adoção de normas;
h. eliminar os controles cambiais;
i. eliminar as restrições ao investimento estrangeiro;
j. promover a adoção de informação aos mercados com regras claras e transparentes.

Outros representantes dos interesses de grupos privados do setor financeiro, também se manifestaram. Nas avaliações de Pascal Kerneis (2004), representante do Fórum de Serviços Europeu, uma espécie de coalizão de empresários do setor de serviços da União Européia, as ofertas do Brasil e Índia (no âmbito da OMC) são decepcionantes, mas mais especificamente as ofertas referentes aos setores de

Telecomunicações; Transportes e Serviços Financeiros. Inclusive, alguns países desenvolvidos também foram alvo das críticas vindas de Kerneis, são eles: Austrália, Canadá e EUA.

Os impasses verificados em torno das negociações multilaterais levaram representantes das instituições financeiras dos países desenvolvidos a se juntarem a representantes de outros setores, para elaborar estratégia de pressão em favor do aprofundamento da abertura em seus respectivos setores. A idéia era atuar para que as propostas previamente discutidas em julho de 2005 entre os membros da OMC não fossem esvaziadas na VI Conferência Ministerial da OMC, de Hong Kong, em dezembro de 2005 (*VE*, 15.12.2005, p.A4).

A propósito, durante esta Conferência, Pascal Kerneis afirmou que os agentes econômicos querem, sobretudo, que o Brasil se comprometa formalmente com a abertura já feita para tranqüilizar os investidores (*VE*, 13.12.2005, p. A).

Portanto, o que se nota é uma forte pressão vinda das grandes instituições financeiras internacionais, por meio de ações de grupos organizados, não só pela abertura concreta, mas principalmente pelo compromisso de assinar um acordo que sele a abertura já colocada em prática.

6.5 Instituições Financeiras Locais – Bancos de Varejo, Bancos de Atacado e Instituições de Seguro e Resseguro

Não é fácil esclarecer qual o posicionamento das instituições financeiras locais diante da questão da liberalização do comércio de Serviços Financeiros. Conforme observado na Introdução deste trabalho, as entrevistas demonstraram ser insuficientes em relação a respostas mais precisas, pois além de ser necessário que os entrevistados conhecessem profundamente o assunto, que não são muitos, era necessário que também pudessem falar sobre o assunto, o que é mais difícil ainda. De qualquer forma, os aspectos mais gerais e conceituais das entrevistas, somados à análise das declarações públicas feitas por analistas e representantes dos bancos, mostraram-se relevantes para a identificação do papel destes agentes econômicos.

Antes porém de segmentar as instituições financeiras, conforme se observa no título deste item e conforme se procedeu no capítulo 5, vale fazer algumas observações mais gerais.

De acordo com o que se verificou no capítulo 3, a liberalização do comércio de Serviços Financeiros e a liberalização da Conta de Capital têm impacto mútuo. Em termos concretos, dificilmente um país liberaliza o comércio de Serviços Financeiros sem tocar na Conta de Capital. Portanto, as declarações sobre a liberalização, ou não, da Conta de Capital, também, serão observadas da perspectiva da liberalização do comércio de Serviços Financeiros, pois para muitos analistas consultados a liberalização do comércio de Serviços Financeiros está inseparavelmente ligada à liberalização da Conta de Capital.

Outra observação que importa destacar é que, se na análise do capítulo 5, os bancos de varejo, fossem nacionais ou estrangeiros, pareciam convergir para posições em relação às medidas liberalizantes, tanto em torno das flexibilidades para a circulação do capital quanto em outras medidas de desregulamentação (criação dos bancos múltiplos), na análise da posição dos bancos de varejo diante da consolidação da liberalização do comércio de Serviços Financeiros, esta convergência já não se verifica, na verdade, há muito mais conflito. Já dentre os bancos de atacado, a consolidação da abertura parece não implicar maiores riscos para esses bancos.

6.5.1 Os Bancos de Varejo e a Consolidação da Abertura Financeira

Pode-se dizer que dentre os bancos de varejo, não há um consenso sobre os custos e benefícios que adviriam da consolidação da abertura no âmbito dos acordos comerciais internacionais. Há quem acredite que a consolidação deva ser feita com cautela, de forma negociada, obedecendo ao critério das concessões recíprocas, mas há também quem acredite que os acordos não afetarão em nada a posição de mercado dos competidores locais. É interessante notar que, a despeito das ressalvas, não há ninguém que se posicione deliberadamente contra.

Conforme analisara Freitas (1999, p.139), Roberto Egydio Setúbal declarou que no GATS/OMC, a oferta do Brasil é aceitável, mas na prática a presença do capital estrangeiro no setor de Serviços Financeiros já é muito grande. Esta afirmação, embora não seja unânime, conta com o apoio de muitos analistas.

Não se referindo especificamente aos acordos comerciais internacionais, mas ao aprofundamento da abertura da Conta de Capital, Everton P. S. Gonçalves (2005, p.3) assessor econômico da Associação Brasileira de Bancos Comerciais (ABBC), afirma que

deve haver muita cautela, tanto na abertura da Conta de Capital, quanto na implantação de um regime cambial que permita a troca do real por outras moedas, pois do contrário, coloca-se em risco o ainda fraco equilíbrio macroeconômico. Segundo ele,

> A liberalização da conta de capital parece estar associada de maneira acentuada ao crescimento de países em estágios mais avançados de desenvolvimento. Os países mais ricos da Europa só suspenderam os entraves ou restrições à troca de suas moedas, após terem reconstruído sua credibilidade, seu capital e suas instituições. (2005, p.3)

Das discussões com os analistas, ou mesmo das declarações públicas sobre a consolidação da liberalização do setor em questão, pelo menos dois elementos puderam ser destacados: *competitividade e reciprocidade.*

O fator *competitividade* internacional surge como um desconforto para os que receiam uma abertura mais ampla. Uma reclamação comum é a de que, devido a questões de natureza macroeconômica, o custo de crédito no país é bastante alto e isso traz desvantagens para os bancos nacionais.

Roberto Setúbal, referindo-se especificamente à ALCA, destacou sua preocupação:

> A ALCA é uma boa oportunidade para o Brasil. "Mas é uma questão complexa", disse, referindo-se à conversibilidade de moedas. "É preciso haver uma regulamentação para que as empresas locais não sejam prejudicadas". (*GM*, 06.12.2002, A4)

Mas há quem não vê nisso um problema de fato. A competitividade vista da perspectiva da liberalização do Modo 1 (Prestação Transfronteiriça), nas análises de Roberto Troster (Entrevista, 2005), economista-chefe da FEBRABAN, só implica risco se for permitido aos estrangeiros operar em dólar ou em outra moeda estrangeira, enquanto aos bancos locais só for permitido operar em reais. Já nas conclusões da consultoria Booz, Allen & Hamilton (apud Ywata, 2005, p.102), o risco associado ao Modo 1 é irrelevante. Em primeiro lugar, o potencial para o comércio transfronteiriço não é expressivo, depois, o mercado financeiro brasileiro exige presença física, em razão do perfil do consumidor.

Nesta mesma linha de análise da Booz Allen & Hamilton, mas também tocando na questão do custo de capital, alguns analistas afirmaram que o diferencial de competitividade não está somente amarrado ao custo do capital, mas também ao conhecimento do mercado, ao estreitamento das relações, à marca consolidada e à tradição em diversos segmentos do mercado. O fator confiança é fundamental em Serviços Bancários e esta vantagem parece estar com os grandes bancos nacionais. Outro fator de competitividade que parece estar do lado dos nacionais, ou pelo menos não contribuiu para que os bancos estrangeiros se sobressaíssem, segundo a avaliação de alguns analistas, foram os recursos tecnológicos. Geraldo Carbone (2005), presidente do BankBoston, afirma que muitos acreditavam que os bancos estrangeiros iriam levar grande vantagem dado que a tecnologia tem escala mundial e os investimentos em programas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) são mundiais, mas isso não ocorreu, porque, segundo ele, o mercado brasileiro é absolutamente único e demanda um alto nível de adaptação. Em suas observações, o sistema que eventualmente a matriz de um banco estrangeiro tenha desenvolvido no país A, B ou C, dificilmente, consegue ser implantado no Brasil sem um alto investimento para adaptação desse sistema, em razão da estruturação do sistema financeiro brasileiro.

O segundo fator de preocupação dentre os analistas e representantes de bancos é a questão da *reciprocidade*. De um modo geral, os bancos brasileiros encontram muita dificuldade em obter autorização para operar como bancos múltiplos nos países desenvolvidos, e, portanto, se os acordos comerciais puderem melhorar estas condições, aí sim a consolidação poderá oferecer algum atrativo.

Troster (Entrevista, 2005) cita a reciprocidade como um fator absolutamente importante nos acordos comerciais internacionais e lembra que apenas dois bancos brasileiros têm licença para operar como banco múltiplo nos EUA — Itaú e Bradesco.

E dando dimensão a esta dificuldade, Setúbal faz a seguinte afirmação:

> A iniciativa de conceder autorização de entrada aos bancos estrangeiros não foi negociada e não criou reciprocidade para os bancos brasileiros nos exterior. Nos Estados Unidos, os bancos brasileiros não obtêm autorização de entrada, porque a supervisão bancária brasileira não é considerada adequada. (apud Freitas, 1999, p.139)

Conforme Rubens Barbosa (2002, p.37), ex-embaixador brasileiro em Washington, de um modo geral, as barreiras norte-americanas a Serviços Financeiros concentram-se no sistema bancário e têm caráter geográfico e setorial. Bancos estrangeiros, que normalmente operam em vários países oferecendo ampla gama de produtos, limitam-se, nos EUA, a operar em alguns estados norte-americanos proporcionando apenas parte dos produtos de que dispõem.

Marcos Jank[52] também concorda que a falta de reciprocidade é obstrucionista. Para ele, a questão de acesso a outros mercados dificilmente avançará nas negociações da ALCA, uma vez que os EUA impõem barreiras burocráticas, com legislações conflitantes entre os diferentes estados da Federação. Isso dificulta a atuação de bancos estrangeiros. Ele afirma:

> O grande problema na negociação de serviços financeiros é o acesso, não as regras (*Revista Bovespa*, jan./mar., 2004).

Ainda no que se refere à reciprocidade, Henry Kistler (Entrevista, 2005)[53] observa que as barreiras internas norte-americanas de fato não devem agradar aos bancos nacionais. Ele chama a atenção para as notas de rodapé das propostas dos norte-americanos. Para ele, os EUA têm um marco regulatório detalhado e estável, mas que infelizmente permite uma significativa aplicação de barreiras por meio de legislação sub-regional. Outros analistas chamam esta prática de "barreiras regulatórias", em que há uma grande divergência em termos de regulamentação de um estado federativo para outro.[54]

---

[52]Marcos Jank é Presidente do ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – , organização independente, cujo objetivo é desenvolver estudos e pesquisas que sirvam de suporte às negociações internacionais, principalmente na área do agronegócio.

[53]Kistler é Assessor do Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, desde final de 2004. Antes deste período era responsável pela área de Assuntos Internacionais da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

[54]A propósito, a União Européia (UE) também já reclamou dessas barreiras (chamada pelos europeus de estruturais) que há dentro dos EUA no setor de Serviços Financeiros. Nos termos da UE "*Ironically, US authorities permit US firms to conduct a broader range of activities in Europe and elsewhere outside the US than they permit to US and foreign firms operating in the US* ". (European Community, 1999, p.57) No setor de valores mobiliários, a UE cita o seguinte exemplo: "*EU securities firms may register as broker-dealers or investment advisers, and may in principle establish both in the form of branches or subsidiaries. However, the establishment of a branch in the US by a foreign securities firm to engage in broker-dealer activities, although legally possible, is in fact not practicable, since registration as a broker-dealer means that the foreign firm incorporated outside the US establishing the branch has to register and become itself subject to Securities and Exchange Commission (SEC) regulation. Foreign mutual funds have not been able to make public offerings in the US because the SEC's*

Assim, o que os bancos nacionais estão dizendo é que os EUA necessitam acabar com a situação incoerente, em que os bancos norte-americanos podem operar em mercados estrangeiros, enquanto os bancos estrangeiros com presença nos EUA estão sujeitos às restrições sobre o tipo de negócio em que atuam, se querem que os outros países abram seus mercados.

Quanto à possibilidade da consolidação da abertura impulsionar a vinda de novos bancos estrangeiros, muitos dos analistas consultados acham que os bancos que tinham de vir, já vieram. Alguns ficaram e são fortes, como o Citibank, o Santander, e outros foram embora, como o BBVA, o Chase Manhattan, que encerrou suas operações comerciais no Brasil em 1992, ficando apenas na área de investimento (embora este último já esteja manifestando interesse de voltar atuar no nicho comercial, aqui no Brasil). Na avaliação dos analistas financeiros, consultados, não seriam os acordos comerciais que desencadeariam uma nova onda de bancos estrangeiros no País.

Segundo Rodrigues de Paula (2004, p.35-77), diferenças culturais, alto nível de desenvolvimento e sofisticação do setor bancário no Brasil, que resultou de sua capacidade de se adaptar ao período de alta inflação e a forma como foram administradas as crises externas no Brasil, no período de 1997/2002, são fatores que elevam a capacidade dos bancos privados nacionais. Para o autor, os bancos privados nacionais têm algumas vantagens sobre os bancos estrangeiros, como o conhecimento profundo do mercado local.

Nas análises de Antonio Bento Mendonça Neto (*IstoéDinheiro*, 6.7.2005, p.82), vice-presidente da consultoria Solving International, o mercado de varejo bancário brasileiro é dominado por nove bancos, sendo três estatais, e nenhum está à venda. Para Erivelto Rodrigues (*IstoéDinheiro*, 6.7.2005), presidente da Austin Rating, qualquer banco que vier terá que enfrentar a concorrência dos grandes bancos brasileiros, que estão bem posicionados nesse segmento (varejo).

Na opinião de outros analistas consultados, para o estrangeiro, é difícil entrar em um mercado desconhecido, onde o mercado está muito concentrado, o compulsório é alto e o risco de crédito também é alto, e não seriam os acordos internacionais que mudariam estas circunstâncias.

---

conditions make it impracticable for a foreign fund to register under the US Investment Company Act of 1940". (European Community, 1999, p.59) (Tradução Anexo 2Q)

Dentre os bancos estrangeiros de varejo, estes parecem demonstrar maior interesse pela consolidação da abertura, pois tendem a ver benefícios nos acordos comerciais. Em primeiro lugar, os acordos dariam maior segurança aos bancos estrangeiros que já se encontram estabelecidos comercialmente no País, uma vez que tenderiam a reforçar os compromissos dos governos dos países hospedeiros com estes agentes econômicos, por intermédio de acordos firmados com seus países de origem. Um acordo comercial internacional tem um peso significativamente maior do que medidas administrativas *ad hoc* ou sujeitas a alterações unilaterais. Depois, a harmonização de regras tende a diminuir o grau de dificuldade dos estrangeiros, na luta por acompanhar a agilidade operacional dos nacionais. Conforme o depoimento de um dos entrevistados (Entrevista, 04.10.2005), os bancos nacionais têm maior agilidade, porque não estão sujeitos às mesmas restrições, impostas aos bancos estrangeiros, por conta do maior controle sobre os riscos inerentes ao negócio vigentes em seus países de origem.

Entretanto, no que se refere à vinda de novos bancos por conta dos acordos comerciais, estes também não acreditam que os acordos possam significar tanto. Em entrevista com um analista de um banco estrangeiro, este comentou:

> (...) a estratégia de crescimento é a compra de outros bancos, que não sejam os principais nacionais privados, e o avanço sobre os possíveis espaços abertos pela futura redução da área comercial dos dois grandes bancos públicos federais – o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. (Entrevista, 28.03.2005)

Mas, segundo este analista, a vinda de novos bancos parece ser uma possibilidade pouca remota. A "briga grande" parece ficar circunscrita aos que aqui estão. A vinda de novos bancos de varejo precisaria contar com uma perspectiva de aumento da população usuária dos serviços de banco, o que viria com um crescimento mais expressivo da economia e um aumento da renda de uma boa parte da população, portanto, os acordos comerciais por si só não seriam o bastante.

Assim, a posição sobre a consolidação da abertura entre os bancos comerciais não está tão clara. Mas se verifica, entre os bancos privados nacionais deste segmento,

uma tendência a orientar o governo a decidir por uma consolidação moderada e a solicitar concessões mútuas.

6.5.2 Os Bancos de Atacado e a Consolidação da Abertura Financeira

Se, dentre os bancos de varejo, a tendência é uma opinião dividida sobre a consolidação da abertura financeira nos termos e condições demandas pelos países desenvolvidos, isto é, consolidando nos fóruns comerciais a abertura verificada na prática, dentre os bancos de atacado, a idéia predominante é a de que os acordos comerciais são um ponto positivo.

De um modo geral, os analistas vêem nos acordos internacionais uma grande oportunidade de poder colocar no mercado brasileiro muitos dos produtos comercializados lá fora. Conforme um analista reclamou, no Brasil, até por não haver uma regulação consolidada, há muita dificuldade em trazer novos produtos. É preciso ficar procurando em um emaranhado de leis, normas, resoluções, o que se pode e o que não se pode fazer. Para esse analista "é preciso trazer as regulamentações para o mesmo nível dos outros países desenvolvidos" (Entrevista, 04.10.2005). Questionado sobre o que queria dizer com esta frase, este respondeu que nos países desenvolvidos todos esses produtos eram comercializados sem problemas. Mas chamado a explorar melhor esta questão, ele mesmo acabou chegando à conclusão de que estes produtos eram comercializados lá, mas em conformidade com os regulamentos internos, portanto, não eram comercializados internamente livres de qualquer restrição.

Sobre a vinda de novos bancos para o segmento de atacado, assim como verificado entre os bancos de varejo, os analistas tendem a acreditar que o maior movimento já ocorreu na década de 1990. Os bancos vieram, porque o plano de estabilização abriu perspectivas de ampliação das atividades próprias deste segmento, como expansão do mercado de capitais, estruturação financeira, privatização, comércio internacional. Os acordos comerciais não garantem que haverá um crescimento da demanda interna que justifique a vinda de mais bancos.

Ao ser questionado sobre a possibilidade de os acordos comerciais acabarem propiciando um aumento dos bancos estrangeiros nos ativos do sistema bancário no

Brasil, conforme aconteceu no México, um analista de um grande banco de investimento estrangeiro respondeu:

> (...) não há a menor chance, porque os grandes bancos brasileiros, como Itaú, Bradesco, não têm preço e são administrados por quem entende de banco. (Entrevista, 13.06.2005)

No México, segundo este entrevistado, com o processo de estatização e re-privatização, os bancos foram parar nas mãos dos investidores locais de bolsa (conhecidos localmente como *bolseros*),[55] que não entendiam de banco. O grande problema, observa o analista, foi a abrupta expansão das linhas de crédito, em virtude de vários fatores, como privatização, abertura do mercado financeiro, estabilização da economia e a necessidade de obter rápido retorno sobre os altos preços pagos na compra desses bancos. O crédito imobiliário foi especialmente o maior problema dos empréstimos bancários que, com a desvalorização cambial ocorrida em 1994 e a subseqüente recessão, causou um rombo nos ativos dos bancos. Nas análises deste, a passagem dos bancos para a administração estatal, também, agravou a situação, dado que o governo não havia investido nos sistemas de gerenciamento de informações, portanto, os mecanismos de avaliação de riscos eram falhos. Isso dificultava o reconhecimento da real situação tanto pelo mercado, como pelos órgãos reguladores. Enfim, para ele, esse risco não há no Brasil.

A maior segurança que os acordos podem dar aos bancos estrangeiros, em termos de observância dos termos e condições de tratamento aos estrangeiros, isto sim, pareceu ser relevante nas análises apuradas.

Em síntese, os bancos de investimentos parecem ver mais benefícios do que custos com os acordos internacionais.

[55]O governo de López Portilho nacionalizou os bancos no México, em 1982, que depois foram re-privatizados em 1991 e 1992, durante o governo de Carlos Salinas de Gortari. Com a re-privatização, os *bolseros* foram privilegiados em detrimento tanto dos banqueiros locais, como dos investidores estrangeiros. Uma referência sobre este processo ver Minushkin (2002, p.915-44).

6.5.3 As Instituições de Seguros e Resseguros e a Consolidação da Abertura Financeira

Assim como, entre os bancos de varejo, se percebe uma divisão sobre os custos e benefícios da consolidação da abertura, entre as instituições de seguros, esta tendência também se verifica.

As empresas seguradoras internacionais parecem ver nos acordos comerciais os mesmos benefícios vistos pelos bancos estrangeiros, pois os acordos comerciais teriam o poder de amarrar, de conduzir à maior permanência dos compromissos de abertura do mercado. As estratégias de avançar sobre novos mercados só estariam condicionadas às determinações das corporações e não às restrições de acesso a mercados impostas por governos nacionais. Entretanto, dentre as empresas nacionais, os analistas tendem a acreditar que a idéia da consolidação deva seguir um padrão moderado.

Conforme se verifica nas interlocuções e nas declarações públicas de agentes representantes ou porta-vozes deste setor, as instituições seguradoras nacionais não se sentem confortáveis com o acirramento da concorrência.

Segundo a percepção que predomina entre os analistas, o setor de seguros – previdência e vida – para o segmento de alta renda, de fato já está internacionalizado. As grandes fortunas estão lá fora, portanto, mesmo que um determinado proprietário quisesse comprar um seguro de vida, internamente, para deixar para seus beneficiários, encontraria barreiras na internalização desse capital (justificar origem, recolher os impostos devidos, pagar multas). Mas, no que se refere ao mercado de produtos destinados à classe média, uma parcela significativa do mercado está sob o domínio dos nacionais.

Mas para Luigi Nese (2004, p.1),[56] é importante considerar a ligação entre a preocupação com o aspecto econômico e a liberalização imediata do setor de serviços. Contrapondo as demandas dos EUA, sobre a liberalização do Modo 1, para Serviços de Seguros, Nese afirma que, para discutir comércio transfronteiriço, o Brasil precisaria estar melhor preparado em relação à questão tributária e jurídica, pois essas operações pressupõem pagamentos de serviços prestados no exterior e, para isso, seriam necessárias medidas para garantir o controle dessa saída de dinheiro. Nesse afirma, ainda, que antes da liberalização do Modo 1, é preciso definir quem será o responsável

[56] Luigi Nese é vice-presidente da Confederação Nacional de Serviços.

por um eventual problema de não pagamento de um seguro contratado em Nova York, por exemplo. Sobre a demanda dos EUA de se abrir no Brasil uma filial que não precise ser capitalizada, isto é, um escritório de representação apenas, e não, uma subsidiária, o problema, segundo analisa Nese, é que não se criam empregos no País, assim como acontece com a liberalização do Modo 1 (*GM*, 22.6.2004, p.A10).

Mas há quem avalie que os escritórios de representação com pouco poder de decisão perdem oportunidades que ocorrem no momento de grande crescimento dos mercados, portanto, segundo esse tipo de avaliação, esses escritórios não chegam a fazer concorrência real aos agentes locais.

O fato é que se percebem reações defensivas em relação à consolidação da abertura, especialmente, se isso pode significar uma ampliação do grau de liberalização do acesso dos estrangeiros ao mercado nacional. A consolidação do Modo 1 é a mais inquietante. Para o setor privado, a liberalização do Modo 1 não significa apenas o acirramento da concorrência, mas também um desafio ao governo para encontrar formas de equalizar as condições de concorrência. Infere-se, das declarações dos representantes do setor, que a liberalização do Modo 1 seria prejudicial a eles, sob vários aspectos. Além do aumento da concorrência em si, também há uma demanda para que o governo pense na forma de arrecadação dos impostos dos concorrentes de fora do território, e em um modo que permita às empresas estabelecidas no País operarem em moeda estrangeira. Além disso, os agentes do setor de Serviços de Seguros também apontam a contribuição que as empresas locais trazem em relação ao nível de emprego.

No que se refere ao MERCOSUL, entretanto, os analistas percebem que há boas oportunidades para os agentes econômicos locais, pois as empresas brasileiras são bastante competitivas. Para muitos desses, seria bastante oportuno se de fato houvesse a integração da atividade produtiva dos países que formam o MERCOSUL (*SeguroModerno*, n. 39, 2000, p.8-9).

Como se observa, há uma nítida cobrança dos agentes locais por um tratamento que lhes dê uma certa prioridade, ou seja, no Modo 1 há uma demanda expressa por uma reserva de mercado. O questionamento pode ser resumido em: por que os demais concorrentes poderiam compartilhar do mercado consumidor se não têm qualquer obrigação social? Além disso, os agentes econômicos internos, também, fazem questão de apontar a falta de reciprocidade em um eventual acordo. Nos EUA, em relação a Seguros, as medidas prudenciais diferem substancialmente de um Estado federativo para

outro, o que constitui as chamadas barreiras estruturais; portanto, a reclamação é de que, para uma empresa estrangeira entrar no mercado norte-americano pode ser inviável, na medida em que as leis internas variam de um Estado para outro.

No que se refere ao setor de Resseguros, conforme visto no capítulo 5, a abertura continua sendo ansiosamente aguardada pelo mercado de um modo geral, pois esse é um mercado que já é aberto em praticamente todo o mundo. A abertura dos mercados da China e Índia serviram para pressionar ainda mais o governo brasileiro. E a demanda é de que a abertura não apenas seja implementada na prática, mas também consolidada no âmbito das negociações comerciais internacionais.

A ação do atual governo é liderada por Marcos Lisboa, que é o atual presidente do IRB. Lisboa é, particularmente, a favor das reformas nesse setor, que, aliás, foram propostas por ele mesmo enquanto ocupava a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, durante o governo FHC. Segundo suas declarações:

> É preciso resolver o imbrólio de resseguros. Além de ser um dos poucos países que têm monopólio nesse setor, é um monopolista responsável pela regulação e fiscalização do seu próprio setor. (*GM*, 9.6.2005, p.A2)

Nas análises atuais dos que são a favor da abertura, as vantagens são, principalmente, além da redução significativa dos preços nas grandes apólices, devido à concorrência, a possibilidade de inclusão de novos produtos, como a área agrícola, o que é muito importante para o Brasil, que é um grande competidor no mercado internacional de *commodities* agrícolas e produtos agroindustriais.

Segundo um estudo realizado pela Sigma, empresa do grupo ressegurador Swiss Re, os argumentos favoráveis são: a concorrência acarretará menores taxas; haverá aumento em número e variedade de produtos; maior acesso a conhecimento (*know-how*, tecnologia) e a serviços globais (novos produtos de seguros); afluxo de capital estrangeiro em caso de catástrofe; e acesso ao resseguro internacional de alto *rating* (valor). Entretanto, há também, segundo apurou o estudo, argumentos contrários: as pequenas seguradoras terão dificuldade em negociar resseguro; haverá remessa de divisas para fora do país; e maior volatilidade dos preços de seguros (*GM*, 9.6.2005, p.A2).

Diferentemente do setor bancário, cujos reformas foram feitas por meio de brechas legais, o setor de resseguros está obedecendo ao processo institucional, o que requer a anuência indireta da sociedade e, principalmente, dos grupos de interesse privados. Mas, conforme Lisboa, o Projeto de Lei Complementar (PLC) 249 foi bastante discutido com acionistas, outros interessados e com a sociedade, portanto, da sua perspectiva, deve passar pela aprovação sem grandes alterações (*GM*, 29.6.2005, p.B2).

A queixa dos grupos de interesse privado nesse setor é de que o monopólio gera suspeitas de irregularidades e, pela sua própria natureza, impossibilita qualquer estratégia competitiva que as seguradoras possam estar implementando. Segundo esses grupos, até há uma flexibilidade que permite, *a priori*, que seguradoras e segurados busquem cotação no exterior para riscos facultativos, isto é, cujos valores de contratos de seguro ultrapassassem US$ 240 milhões, que é o valor suportado pelo contrato de *property* (propriedade) do IRB, mas o problema, segundo esses operadores, é que os técnicos do IRB raramente aceitam a cotação obtida no mercado internacional. Com as novas medidas do governo, mesmo antes da aprovação do PLC 249, essa possibilidade passa a existir na prática. Para Acacio Queiroz, presidente da Chubb Seguros e membro do Conselho Diretor da Federação Nacional das Seguradoras (FENASEG), essas medidas são "louváveis".

> Com essa decisão, o mercado local passará a ter um contato mais direto com o mercado internacional de resseguros para a cotação de seus negócios facultativos, o que sem dúvida auxiliará no projeto de abertura do mercado. (*VE*, 28.6.2005, p.C1)

Mesmo os *brokers* (intermediadores), que teoricamente deveriam ser contra essas medidas de acesso direto ao mercado internacional, tendem a aprovar essas medidas a caminho da abertura (*VE*, 28.6.2005, p.C1).

Segundo Eduardo Marques (*VE*, 28.6.2005, p.C1), diretor executivo da Marsh Seguros, essas medidas dão a oportunidade de o segurado ter mais controle, eficiência e participação nos contratos. Para Américo Lopes, Presidente da Willis Corretora de Resseguros, estas novas medidas implementadas pelo IRB, como a prática de divulgar as taxas e custos embutidos nos resseguros feitos pela instituição, contribuem para o IRB recuperar credibilidade (*FSP*, 23.10.2005, p.B1)

Portanto, em relação a resseguros e outras atividades relacionadas ao setor, como consultoria e intermediação, a consolidação da abertura tende a contar com o apoio dos agentes locais, com exceção, certamente, das empresas menores que teriam que se reestruturar para acompanhar as mudanças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE II

Esta Parte da análise procurou verificar como foi o processo de abertura financeira implementada no Brasil na década de 1990, identificando suas especificidades, o contexto em que se deu e os atores envolvidos. A idéia era procurar reunir elementos para, depois, examiná-los da perspectiva da liberalização do comércio internacional.

O que se verificou foi que a abertura do Sistema Financeiro Nacional (SFN) em grande medida já ocorreu. A abertura financeira foi marcada por medidas que envolviam basicamente a redução de barreiras à entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro brasileiro e a flexibilização das restrições de acesso de residentes às fontes externas de recursos. A flexibilização das restrições que impediam o maior acesso dos bancos estrangeiros foi fundamental para uma notável expansão da presença dos bancos estrangeiros no País, neste período.

Em relação à área de Seguros e Outras Atividades Relacionadas a Seguros, a liberalização também já ocorreu sob a modalidade da presença comercial. Em 1996, o Brasil eliminou a distinção entre capital nacional e estrangeiro referente a Seguros, e muitas empresas estrangeiras entraram no mercado, em especial por meio de parcerias com empresas já estabelecidas. Entretanto, no que se refere a Resseguros, este setor ainda permanece, na prática, monopólio do Estado. A despeito de a reforma de 1996 ter previsto um fim ao monopólio, o IRB ainda não foi privatizado e, portanto, ainda não existem empresas resseguradoras privadas.

Assim, fazendo uma avaliação de todas as medidas apontadas sobre a liberalização do comércio de Serviços Financeiros, o que se observa é que a abertura foi preponderantemente por meio de presença comercial e por meio da abertura aos fluxos de capitais.

E conforme se constatou, a abertura financeira foi um processo que se deu em um contexto de dificuldades econômico-financeiras, pelas quais vinha passando o Brasil ao longo de toda a década de 1980. Depois de um longo e difícil período, conhecido como a década perdida para os países excessivamente endividados (como Argentina, Brasil e México. E, dentre esses, o Brasil era o principal devedor), verificaram-se, já a partir do início da década de 1990, alguns movimentos que reinseririam o País no sistema financeiro internacional. O retorno dos fluxos internacionais, impulsionados pelo evento da

renegociação da dívida externa pareceu ao governo brasileiro uma oportunidade de colocar em prática um necessário plano de estabilização econômica. Para garantir, portanto, uma entrada contínua dos fluxos de capitais, seria necessário adaptar a legislação às mudanças internacionais, de forma que garantisse a livre circulação dos fluxos de capitais. Além disso, a crise bancária brasileira, conseqüência em parte da crise mexicana (contração da liquidez internacional), além dos reflexos do plano doméstico de estabilização econômica (redução dos ganhos dos bancos com a inflação), que se dá justamente em um momento considerado propício pelos bancos internacionais, para investimentos diretos (IED), fez que o Brasil expandisse ainda mais o grau de abertura financeira.

O governo escolheu a forma administrada para implementar a abertura, o que lhe permite um maior controle do capital externo. Assim, em situações de relativa calma, com maior liquidez, pode-se eventualmente impor restrições, tendo em vista diminuir o fluxo de capital especulativo; entretanto, em situações de escassez, o governo pode relaxar na tributação e regulamentação, de forma que essas medidas possam atrair os fluxos de capitais.

Quanto aos atores envolvidos no processo de abertura, isto é, interessados em que os governos nacionais dessem prosseguimento nesta direção, pode-se dizer que havia um time respeitável de interessados. O movimento se inicia no âmbito interno dos EUA, conciliando interesses do Estado e dos agentes econômicos internos, se expande para outros países e seus respectivos agentes econômicos, até que passa a ser defendido também pelas agências financeiras multilaterais.

No âmbito interno do Brasil, as instituições financeiras locais, representadas aqui pelos bancos de varejo e bancos de atacado, além do setor de seguros – para efeito da análise da posição destas instituições em relação à abertura já havida –, tendem a apoiar a abertura financeira, mas desde que seus interesses próprios não sejam afetados. Em termos mais específicos, a abertura financeira, no que diz respeito à livre circulação dos fluxos de capitais, pareceu atender os anseios dos bancos de um modo geral, entretanto, do aspecto da flexibilização para a entrada dos bancos estrangeiros, a abertura já pareceu ultrapassar os limites do aceitável para os bancos nacionais de varejo. Quanto aos bancos de atacado, a abertura os agradou de um modo geral, e percebe-se um interesse por uma abertura ainda mais ampla. A mesma tendência se verifica entre os

agentes econômicos do setor de Seguros, isto é, há apoio à abertura, mas também há restrições.

Em síntese, a análise que se faz aqui é que, primordialmente, a defesa da abertura financeira é promovida pelos países desenvolvidos, em especial pelos EUA, que o fazem direta (por intermédio das autoridades governamentais) ou indiretamente (por meio das agências financeiras multilaterais ou dos bancos regionais de desenvolvimento), em nome de interesses nacionais e/ou em nome dos interesses das grandes instituições financeiras privadas originárias desses países.

Quanto à consolidação da abertura no âmbito dos fóruns comerciais internacionais, de novo, os países desenvolvidos fazem bastante pressão, assim como as agências financeiras multilaterais e regionais e as instituições financeiras internacionais, de um modo geral. No âmbito interno, dentre os bancos de varejo não há consenso quanto aos custos e benefícios dos acordos comerciais. Os bancos nacionais não se declaram definitivamente contra os acordos de liberalização comercial, entretanto, tendem a ser pouco otimistas em relação aos ganhos para os competidores brasileiros, cosiderando a possibilidade de o Brasil fazer muitas concessões aos estrangeiros. Há uma tendência em se pedir moderação no grau de consolidação e, especialmente, que se faça observar o princípio da reciprocidade. Entretanto, os bancos estrangeiros deste mesmo segmento, que já operam no Brasil, tendem a ver ganhos com os acordos comerciais, pois muitas de suas preocupações tenderiam a se resolver com a amarração da liberalização nos termos de um acordo envolvendo os seus países de origem e os países hospedeiros.

Dentre os bancos de atacado, novamente não se verificam posições conflitantes, os bancos de atacado de um modo geral parecem concordar quanto aos possíveis benefícios que adviriam dos acordos internacionais, principalmente sobre a harmonização do marco regulatório.

Quanto às instituições seguradoras, neste setor, também, se observa uma dissensão. Há uma tendência a uma posição bastante entusiasmada por parte das instituições estrangeiras, porém, dentre os analistas de empresas nacionais, há menos otimismo. Não se pode dizer, entretanto, que as empresas nacionais são contra os acordos, pois, como se sabe, o Modo 3 já é aberto. Entretanto, o que pareceu relevante foi o receio diante da possibilidade de se abrirem os Modos 1 e 2, principalmente, para os nichos de mercado direcionados à classe média.

Portanto, em poucas palavras, o setor de Serviços Financeiros tende a estar dividido quanto ao apoio à decisão do governo de consolidar a abertura financeira, no âmbito dos acordos comerciais internacionais. Mas esta divisão não chega ser clara, pois não há um movimento engajado, com estratégias definidas de atuação.

De qualquer maneira, esta observação suscita algumas indagações. Por que os competidores nacionais, até certo ponto considerados fortes (alguns bancos no Brasil são considerados *too big to fail* – muito grande para quebrar), ágeis, desenvolvidos para os padrões de países em desenvolvimento, não adotam uma postura mais liberalizante? Não apresentam proposições afirmativas?

Em primeiro lugar, pode-se dizer que o sistema financeiro, embora mais bem estruturado depois das crises, ainda opera em uma economia em transição. O período de estabilização inflacionária da economia, embora pareça consistente e esteja se consolidando, ainda não proporcionou um crescimento substantivo do mercado. Uma população "bancarizada" maciça, isto é, um grande contingente de usuários de Serviços Bancários, viria com o aumento da renda que, por sua vez, deveria vir com o crescimento da economia. E isso não ocorreu. Assim, embora o mercado ofereça algum potencial de desenvolvimento, não se sabe quando, nem até que ponto, isso poderá acontecer de fato. Por isso, os bancos nacionais até certo ponto estariam reclamando uma eventual reserva de mercado, ou sendo defensivos sobre as proposições de consolidar a liberalização.

Outra hipótese é a falta de perspectiva de internacionalização do setor financeiro brasileiro, isto é, a internacionalização das instituições financeiras nacionais no sentido de dentro para fora. Seja devido às barreiras encontradas para poderem operar em outros países, seja pela falta de capacidade, ou até mesmo de interesse, o fato é que, dentre os bancos brasileiros privados, apenas dois bancos são bancos internacionalizados de fato, inclusive com autorização para operar como banco múltiplo (*banking holding company*) nos EUA – Banco Itaú e Banco Bradesco. Conforme avaliam os especialistas, a estratégia de internacionalização dos bancos nacionais limita-se a acompanhar o movimento de internacionalização dos clientes locais e, assim mesmo, a atuação estaria restrita ao crédito comercial (Baer, Cintra, Mendonça de Barros e Silva, 2004, p.10). Portanto, ainda que houvesse a reciprocidade na liberalização, seria preciso que os bancos nacionais apostassem na internacionalização.

Uma terceira hipótese que pode ser aventada, para explicar esta tendência, é a falta de visão clara do sistema, isto é, em que segmentos, ou em que nichos, os agentes

econômicos são competitivos, ou não. Mas para se ter esta visão, é preciso haver um sistema regulatório interno consolidado, o que ainda não há. A análise que se faz é que a postura indefinida do setor privado seria uma decorrência da falta deste arcabouço. Porque a idéia de uma abertura pura e simples, sem regras, sem penas previstas, para os agentes estrangeiros, assim como para os locais, gera muitas incertezas. A questão é certamente bastante complexa. A exemplo do que já aconteceu com os países desenvolvidos e, certamente, ainda acontece em alguns casos, o conflito de interesses no âmbito do Congresso Nacional e a própria concorrência entre os órgãos reguladores internos fizeram que ainda não se promovesse a reforma do SFN; mas até onde esta dificuldade inviabiliza a construção deste arcabouço jurídico próprio? Aliás, esta questão suscita outras – a falta desta normativa afeta a posição do próprio governo diante das negociações comerciais internacionais? É provável que sim, porque esta mesma incerteza deve se abater sobre o governo. Se não há regras, não se tem como precaver de futuros problemas. Mas só é possível definir precisamente as regras, quando se tem claro o que se quer e quando se é capaz de antecipar futuros problemas, necessidades ou mudanças que sejam capazes de contornar eventualidades. Então, isto implica enfrentar o problema desde o seu nível mais elementar. E é possível que esta clareza facilite até mesmo o andamento da reforma do SFN, conforme prevê a Lei Magna do País.

PARTE III – O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS

CAPÍTULO 7

O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS: OMC; ALCA; MERCOSUL; MERCOSUL-UE

Conforme visto na Parte II, a abertura financeira já foi implementada no Brasil em grande medida, e, na verdade, este é um processo defendido por uma ampla gama de atores sociais e econômicos. No âmbito interno, pode-se dizer que a abertura também é apoiada, não irrestritamente, mas por uma parte das instituições financeiras que a defende.

E ao receber o recado desses vários atores, o Brasil se encontra como participante de um complexo de negociações comerciais internacionais, que se desenvolve não só na OMC, mas em vários fóruns: ALCA; MERCOSUL; MERCOSUL-UE. E qual é a posição do Brasil, sobre o setor em referência, em cada um dos fóruns citados? Quais são os interesses, os argumentos, usados pelo Brasil para defender sua posição?

7.1 OMC

Com base no mandato contido no GATS em que se estabeleceu uma agenda contínua de negociação, as negociações sobre o tema já haviam iniciado em janeiro de 2000, antes, portanto, do lançamento da Rodada Doha.[57] Com o lançamento da Rodada Doha, reafirmaram-se os termos do documento sobre Diretrizes e Procedimentos para as Negociações de Serviços (WORLD TRADE ORGANIZATION S/L/93, 2001). O documento revigora elementos importantes do GATS, como a flexibilidade assegurada aos países em desenvolvimento para assumir novos compromissos, assim como o aumento de sua participação no comércio internacional do setor de serviços. O documento também

[57] A Rodada Doha de Desenvolvimento foi lançada em 2001, na capital do Qatar. O prazo original para o fechamento do acordo no que diz respeito às modalidades, isto é, delimitação dos objetivos, escopo, era final de 2005, entretanto, este prazo foi estendido para 30.04.2006 e, certamente, será estendido pelo menos mais uma vez.

estipulou um cronograma específico para as negociações de acesso a mercado. Além do acesso a mercados, o mandato prevê também a definição de regras horizontais do GATS, como regulamentação doméstica, salvaguardas, subsídios e compras governamentais.

Entretanto, conforme a opinião geral dos negociadores oficiais, os resultados têm sido insignificantes. As causas atribuídas a isso têm sido diversas. Uma delas seria a característica estrutural do próprio GATS, por adotar os procedimentos de "listas positivas", o que teoricamente favorece as preocupações defensivas. Outro fator seria a ausência de parâmetros de comparação entre diferentes setores de serviços e entre os diferentes países.

Mas além dessas causas de caráter estrutural, as negociações do GATS são, seguindo o padrão já verificado na Parte I, fundamentalmente objeto de conflitos entre as partes. Antes de falar especificamente das negociações sobre serviços, mais especificamente sobre Serviços Financeiros, é preciso introduzir o contexto atual das negociações no âmbito da OMC. A importância de se destacar a negociação de uma perspectiva geral é que as negociações, embora tratadas por temas específicos, elas são imbricadas, isto é, interesses sobre um determinado tema se sobrepõem a interesses sobre outros temas.

Conforme afirmação dos negociadores brasileiros,

> Eventuais posições negociadoras brasileiras em serviços dependerão dos nossos interesses específicos no setor e também de avanços em outras áreas como agricultura ou produtos industriais. Haverá sempre a possibilidade de intercâmbios (*trade-offs*) que permitam ao Brasil modular o nível de compromissos assumidos. (*Carta de Genebra,* ano 1, n.1, 2002)

Os principais países negociadores, EUA, UE, Japão, Austrália, Brasil e Índia, mantêm uma postura de pressão recíproca. E conforme denunciam as reuniões mais recentes da Rodada Doha, as perspectivas de mudanças não são positivas, pelo menos não no curto prazo. As partes encontram-se ancoradas em suas posições e demonstram pouca margem de manobra para avançar além do *framework*, que significa nada mais que um Acordo-Quadro, em que são definidos os conceitos e princípios.

Os EUA demandam da UE, em troca da redução de seus subsídios domésticos, uma substancial redução das barreiras tarifárias sobre produtos agrícolas; a UE, para isso, pede em contrapartida aos países em desenvolvimento, em especial Brasil e Índia, que ofereçam maior abertura de seus mercados de bens industriais e serviços. E estes alegam que já fizeram concessões antecipadas na Rodada Uruguai, portanto, os novos compromissos seriam pautados por essa lógica. Na verdade, os países em desenvolvimento, de um modo geral, têm a percepção de que, enquanto implementaram significativas reduções em suas tarifas industriais; flexibilizaram as restrições ao comércio de serviços; e se comprometeram com regras sobre a observância de direitos de propriedade intelectual, os países desenvolvidos pouco ou nada fizeram, na prática, em termos de redução de barreiras contra produtos agrícolas provenientes daqueles países; nem tampouco reduziram os subsídios internos e os destinados à exportação desse setor. Conforme observou William R. Cline (*VE*, 12.12.2005, p.A11), membro do Institute for International Economics (IIE) e do Center for Global Development (CGD - Washington, DC), a liberalização agrícola resultante da Rodada Uruguai pôs fim às quotas, mas substituiu a maioria delas por tarifas e *tariff-rate* quotas (que pode ser traduzido como uma fórmula de taxar os produtos até que o total importado atinja um determinado nível), e a eliminação de quotas no setor têxtil e produtos de vestuário só veio a entrar em vigor a partir de 2006.

É interessante notar a distância que há entre as partes em termos de expectativas. Respondendo a um recado da UE, antes da VI Conferência Ministerial da OMC, em Hong Kong, em dezembro de 2005, em que dizia que a proposta não permaneceria sobre a mesa se não houvesse progressos satisfatórios nas áreas de seu interesse – bens industriais e serviços –, Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, rebateu:

> Eles oferecem redução tarifária de 39% em agricultura e cobram 75% em bens não-agrícolas. É brincadeira...(*FSP*, 29.10.2005, p.B5)

Assim, até praticamente o final desta Conferência, as divergências ainda eram marcantes. Sobre a questão Agrícola, área em que o Brasil procurou concentrar os esforços, as duas possibilidades aventadas por Pascal Lamy, Diretor-Geral da OMC, para

se chegar a um possível acordo: (i) eliminar até 2010 todas as formas de subsídio à exportação de produtos agrícolas; e (ii) fixar um prazo calculado a partir da implementação dos ajustes, foram rejeitadas. Peter Mandelson, Comissário de Comércio da UE, se recusava a aceitar a data limite de 2010, e Celso Amorim rejeitava a referência à "implementação dos ajustes" (*OESP*, 17.12.2005, p.B3). Celso Amorim, por várias vezes, deu a entender que estava recusando uma promessa vazia, em troca de concessões concretas nas áreas de interesse da UE. Para Kamal Nath, Ministro do Comércio Exterior da Índia, a postura da UE era incompreensível, pois ela já havia assumido um compromisso de maneira inequívoca (referindo-se aos entendimentos havidos em julho de 2005) (*VE*, 15.12.2005, p.A4).

Essas declarações demonstram o quanto esta negociação é competitiva. Competitiva no sentido de que nenhum dos lados está disposto a abrir mão daquilo que considera o mínimo aceitável.

Durante a Conferência Ministerial da OMC, em Cancun, em 2003, os países em desenvolvimento juntaram esforços para barrar o texto de um possível acordo proposto pelos EUA e pela UE. Nos termos de Amorim,

> O verdadeiro dilema que muitos de nós tivemos de enfrentar foi decidir se era sensato aceitar um acordo que, em sua essência, consolidaria as políticas das duas superpotências subsidiadoras – com ganhos extremamente modestos e até mesmo algum retrocesso (a nova definição de subsídios da "caixa azul" para acomodar os Estados Unidos, por exemplo) – e ter de esperar outros 15 ou 18 anos para lançar uma nova rodada, depois de gastar preciosos trunfos de negociação. (*Wall Street Journal*, 25.9.2003, p.A18)

Os representantes de Brasil e Índia agem com base na percepção de que não é justo ceder mais uma vez. Para esses, não há que cobrar qualquer abertura em bens industriais e serviços, como fazem os norte-americanos e europeus, para compensar as concessões em agricultura, pois essas já deveriam ter sido feitas no passado. Mas o representante da UE parece buscar atingir suas metas a qualquer custo, pois está excessivamente preocupado com a aceitação dos resultados pelos seus próprios

constituintes. Conforme já declarou publicamente, seu público interno precisa ver ganhos palpáveis.

Nos termos de Peter Mandelson,

> Temos que fazer progressos em todas as frentes simultaneamente e com similar nível de ambição (*FSP*, 27.11.2005, p.B13).

E esses ganhos parecem ter de representar uma perda para o outro lado. Isso se evidenciou ao final da VI Conferência Ministerial, quando Pascal Lamy, Diretor-Geral da OMC, que já ocupara o papel de Peter Mandelson, acabou atuando como conciliador na negociação. Lamy tentou estimular a opção pela data-limite de 2010 ou 2013, e não o fez porque era mais flexível, mas porque já conhecia os limites dos europeus (*VE*, 19.12.2005, p.A6). Portanto, essa é uma evidência de que Mandelson estava tentando alcançar seu objetivo à custa de um suposto adversário. E conforme dizem os especialistas, em matéria de negociação, esse tipo de abordagem pode variar desde um tipo de intimidação a formas mais sutis de manipulação (Cohen, 2000; Saner, 2002; Fisher, Ury e Patton, 1994).

Celso Amorim, falando em nome dos interesses do Brasil, se defende, afirmando que falta compreensão (do outro lado) de que, sem um compromisso ambicioso de liberalização, não haverá acordo. Em suas análises, as propostas apresentadas até agora não trazem resultados que interessem ao Brasil (*VE*, 13.03.2006, p.A6). Nos termos de Amorim, referindo-se à demanda do Brasil pela redução tarifária e dos subsídios domésticos no setor agrícola:

> É claro que países como o Brasil entrariam com a contrapartida, na forma de uma liberalização de seus setores industrial e de serviços, desde que não se peça que façam algo comparável ao que o mundo rico terá que fazer na agricultura, porque o preço da abertura industrial e de serviços já foi pago na rodada anterior (a do Uruguai, encerrada em 1994). (*FSP*, 14.03.2006, p.B6)

No setor de serviços de um modo geral, os países desenvolvidos têm interesse no livre acesso a setores, como: Serviços Financeiros; Telecomunicações; Energia; Meio-Ambiente (incluindo Saneamento); Serviços Profissionais (em especial Serviços Legais); Transporte Marítimo (no caso da UE e do Japão); Serviços de Distribuição e de Correios. Brasil e Índia, já desde a Rodada Uruguai, demonstram preferência pela liberalização do comércio de Serviços de Mão-de-Obra Temporária, o que estaria dentro do escopo do Modo 4. Em outras palavras, Brasil e Índia solicitam liberalização do movimento internacional de um dos fatores de produção do qual dispõem, ou seja, mão-de-obra temporária. A Índia tem proposto até a criação de um *core group on services* (grupo especial de serviços) para equacionar seus interesses ofensivos em relação ao Modo 4, mas sem sacrificar seus setores de serviços considerados sensíveis, como Serviços Financeiros, além de Distribuição e Energia (*Carta de Genebra*, ano 4, n.7, 2005).

Os EUA, juntamente com Canadá, Japão e UE, respondem que a abertura existente no Modo 4 já é suficientemente ampla. Entretanto, estes países estão interessados na liberalização deste Modo para trabalhadores de nível gerencial e para os autônomos. Na verdade, conforme avalia o Brasil, a incapacidade dos EUA de se moverem em Modo 4, acabou minando sua capacidade de liderar as demandas por liberalização em outros temas (*Carta de Genebra,* ano 2, n.5, 2003; ano 4, n.6, 2005).

O Brasil demanda acesso aos setores de Construção Civil, Audiovisual, Distribuição, Informática, Postais e Turismo, inclusive, já apresentou ofertas específicas nestes setores.

Na avaliação do Brasil, a UE, apesar de sua postura demandante em serviços, com a acessão de seus dez novos membros revisou sua lista de compromissos específicos (LCE), e isso despertou bastante crítica, sobretudo em relação à ampla retirada de compromissos em plena rodada de negociação. Também a resistência à liberalização do setor de Serviços Audiovisuais, demonstrada no processo de negociação da Convenção de Diversidade Cultural na Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), prejudicou a legitimidade de Canadá e UE como costumeiros demandantes no GATS (*Carta de Genebra,* ano 4, n.6, 2005). A resistência da França em permitir acesso estrangeiro ao mercado de Serviços Audiovisuais deve-se à preocupação com a ameaça à cultura doméstica (Aggarwal,1992).

Mas, muito além de querer negociar setores específicos pela oferta e demanda de abertura, conforme o é no GATS/OMC, os EUA e a UE querem é um modelo que se apóie

na obrigatoriedade de se negociar um número determinado de setores. O Brasil não quer, pois prefere continuar oferecendo o que puder proporcionar-lhe mais benefícios e proteger seus setores mais sensíveis (*FSP*, 27.11.2005, p.B13).

Em relação às regras sobre serviços, o Brasil e outros países em desenvolvimento têm demonstrado interesse na elaboração de disciplinas de salvaguardas. A adoção de um determinado instrumento de defesa comercial conferiria maior segurança jurídica aos membros para assumirem compromissos de liberalização, pois se permitiriam eventuais reajustes, em face de aumentos imprevistos de importações de serviços (*Carta de Genebra*, ano 1, n.1, 2002).

Sobre Serviços Financeiros, as demandas dos países desenvolvidos são baseadas naquelas especificadas pelos seus atores econômicos na Parte II. [58]

O pedido plurilateral sobre Serviços Financeiros tem como coordenador o Canadá e como patrocinadores a Austrália, Canadá, Coréia, Equador, EUA, Hong Kong, Japão, Noruega e Taipe. O pedido compreende 16 tipos de atividades listadas no Anexo de Serviços Financeiros, o que compreende Serviços de Seguros, Serviços Bancários e Demais Serviços Financeiros. Por Modo de prestação, o pedido destaca:

a. Modo 1: assumir compromissos de seguros de transporte, de aviação e marítimo; resseguros; intermediação de seguros, serviços auxiliares de seguro; assessoria financeira e de informação e processamento de dados financeiros.
b. Modo 2: assumir compromissos de seguros de transporte, de aviação e marítimo; resseguros; intermediação de seguros, serviços auxiliares de seguro; e todos os serviços financeiros não relacionados a seguros.
c. Modos 1 e 2: liberalização adicional, especialmente em casos de consumidores sofisticados como os de serviços de valores mobiliários.
d. Modo 3: assumir compromissos em todos os subsetores de serviços financeiros que permitam o estabelecimento de

[58] Conforme também constatou Szilvia Tóth em sua pesquisa sobre a formação da posição brasileira nas negociações de liberalização do comércio de serviços, um dos principais alvos de interesse para a liberalização é o setor financeiro. Além de os países desenvolvidos pressionarem no sentido da remoção de barreiras ao investimento estrangeiro direto nos subsetores bancário e seguros, eles visam também a liberalização do Modo 1, para empréstimos, administração de fundos, depósitos bancários e fundos de pensão. (2004, p.40)

novas firmas e aquisição das existentes, na forma de subsidiárias, *joint ventures* e filiais com 100% de capital estrangeiro.

e. Modos 1, 2 e 3: remoção de tratamento discriminatório entre fornecedores doméstico e estrangeiro.
f. Modos 1, 2 e 3: remoção de limitações tais como monopólios, quotas numéricas ou testes de necessidade econômica. (*Carta de Genebra*, ano v, n.2, 2006)

De um modo geral, as principais demandas direcionadas ao Brasil concentram-se em: ratificação do Quinto Protocolo, acesso a Serviços de Resseguros, autorização para a instalação de bancos estrangeiros, requisito de instalação de presença comercial por meio de subsidiárias incorporadas como sociedade anônima e a liberalização do comércio de Serviços Financeiros por *Internet*, isto é, via comércio eletrônico.

Entretanto, o Brasil não pretende fazer grandes concessões na liberalização deste setor. Conforme já assinalado pelo governo brasileiro em diversos pronunciamentos, o Brasil não deve arcar com a maior parte dos custos desta Rodada. O Brasil afirma que está disposto a fazer ofertas no setor de Serviços Financeiros, mas de acordo com suas próprias limitações.

Assim, caracteriza-se o ambiente geral das negociações das quais o setor de Serviços Financeiros é parte. O Brasil apresentou uma oferta em Serviços Financeiros, conforme sua Lista de Compromissos Específicos – LCE – (World Trade Organization GATS/SC/13), no final da Rodada Uruguai. Além desta primeira, figuram mais três listas que foram apresentadas posteriormente (World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.1; World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.1/Rev.1; World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.3). Esta última corresponde aos compromissos anexados ao Quinto Protocolo sobre Serviços Financeiros, que não foi ratificado pelo Brasil até o momento.

7.1.1 As Ofertas Brasileiras Desde o Encerramento da Rodada Uruguai

Analisando as LCEs apresentadas na OMC (as listas de compromissos), as mudanças observadas nas listas suplementares apresentadas pelo Brasil são relevantes. Desde a lista original (World Trade Organization GATS/SC/13, de 15.04.1994), até a última

(World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.3, de 26.02.1998), percebe-se que os compromissos de liberalização tenderam a avançar. Entretanto, vale observar que esta última oferta ainda esteja pendente de ratificação pelo Congresso Nacional.[59]

Em Serviços Bancários, prestados por instituições financeiras, os compromissos apresentados em 1994 pelo Brasil discriminavam a proibição para que instituições financeiras estrangeiras estabelecessem novas sucursais ou filiais, ou ainda, aumentassem a participação acionária. Conforme a lista inicial, o número de bancos estaria restrito ao número de bancos existente até a data da promulgação da Constituição de 1988. Na lista final (1998), no entanto, houve várias alterações. O estabelecimento de novas instituições, o aumento de sucursais e filiais de instituições já estabelecidas até 1988, o aumento da participação acionária e a participação de estrangeiros nos processos de privatização de bancos estatais poderiam se dar por meio de Decreto Presidencial.

Quando se leva em conta a observância do princípio do Tratamento Nacional para serviços e para prestadores de serviços por "instituições financeiras", um exemplo que ilustra a mudança é que, na lista inicial, o Brasil havia proibido o estabelecimento de uma rede própria de caixas automáticos, permitindo aos bancos estrangeiros apenas uso compartilhado destas facilidades. Depois, na lista final de compromissos específicos, a proibição deixou de existir, e o Brasil consolidou um Tratamento Nacional sem restrições (compromisso ainda não ratificado).

Ainda sobre este princípio, o Brasil relaxou a discriminação aos bancos estrangeiros, ao deixar de exigir que estes disponibilizassem valores correspondentes ao capital inicial e patrimônio líquido, no caso de sucursais de bancos estrangeiros, e as carteiras comerciais, no caso de bancos múltiplos controlados por capital estrangeiro, duas vezes mais do que os exigidos para instituições nacionais. Também se observa que, em Serviços Bancários prestados por "instituições financeiras", o Brasil incluiu como compromisso adicional uma concessão que diz respeito ao Tratamento Nacional e à presença comercial aos Serviços de Cartão de Crédito e *factoring*, desde que estes venham a ser considerados como Serviços Financeiros pelo Congresso Nacional no "futuro próximo". Além disso, também, foram incluídos os Serviços Bancários prestados

---

[59] As ofertas apresentadas pelo Brasil no GATS estão condensadas em documentos que estão catalogados na OMC. São eles: *The Interim Agreement* – Acordo Interino de 1995 – Lista WORLD TRADE ORGANIZATION GATS/SC/13 (15.04.1994); Lista Suplementar – World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.1(28.07.1995) – Substituiu a parte de serviços financeiros da lista original –; Revisão – World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.1/Rev.1 (4.10.1995) – Revisão da Lista Suplementar World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.1 –; Lista de Oferta Condicional – World Trade Organization GATS/S/FIN/W/12/Add.46 (08.12.1997); Lista Suplementar – World Trade Organization GATS/SC/13/Suppl.3 (26.02.1998).

por "instituições não-financeiras", que, no entender do Brasil, são atividades de negociações em bolsa ou mercado de balcão regulamentado de valores mobiliários e derivativos, assim como serviços de compensação e liquidação de valores mobiliários, oferta pública de valores mobiliários, consultoria e administração de carteira de fundos de investimento (Marconini, 2003).

Em Serviços de Seguros, desde as ofertas iniciais, o Brasil já contemplava, entre suas ofertas, os seguintes subsetores: Frete, Vida, Assistência Médica, Propriedade, Responsabilidade Civil de Embarcações e Serviços Auxiliares de Seguros, como Agenciamento, Corretagem, Consultoria, Atuariais e Auditoria e Inspeção. Na lista emitida em julho de 1995, foram incluídos serviços de resseguros e retrocessão. Depois, na última oferta, o Brasil incluiu seguros de acidente de trabalho. Mas estas últimas ofertas estão condicionadas às reformas aprovadas pelo Congresso.

No Modo 1, em 1994, somente Seguros de Frete foi consolidado, ainda assim, com restrição na escolha de empresas de Seguros sobre Importações. Entretanto, na última lista de ofertas, a única exigência para os seguros de frete referentes à importação era a necessidade da presença comercial para os contratos relativos a mercadorias importadas e para toda responsabilidade decorrente desta importação. Também na lista final, abriu-se a possibilidade de que no caso de casco, máquinas e obrigações civis, o Modo 1 (Prestação Transfronteiriça) seria permitido, desde que a embarcação fosse registrada no Registro Especial Brasileiro (REB).

O Modo 1, entretanto, continua sendo evitado nas ofertas brasileiras. Conforme se analisa nas listas, em Serviços de Seguros e Resseguros, com exceção dos Serviços Auxiliares de Consultoria, Atuariais e de Inspeção, não se consolidou nada.

No Modo 3, os subsetores Vida, Frete, Propriedade, Assistência Médica e Responsabilidade Civil estavam sujeitos inicialmente à exigência de constituição de sociedade anônima (SA), bem como ao limite de 50% na participação acionária de estrangeiro; entretanto, na listagem final as restrições foram relaxadas e esses subsetores ficaram apenas sujeitos à exigência de um Decreto Presidencial. Sobre o subsetor Acidente de Trabalho, que foi incluído na lista final, embora não tenha sido objeto de consolidação nos Modos 1, 2 e 4, e, no Modo 3, esteja sujeito à observância da reserva de mercado ao INSS, ficou determinado que o Brasil adotaria compromissos relacionados com a presença comercial no mercado de Seguros de Acidentes de Trabalho, em até dois anos da adoção pelo Congresso Nacional de legislação regulando tal participação.

Esse mesmo compromisso adicional, isto é, fim do monopólio, também, ficou determinado para o setor de resseguros e retrocessão.

Portanto, desconsiderando as ofertas pendentes de ratificação, no Modo 1, o Brasil não ofereceu nada, isto é, não consolidou nada em nenhum nível regulatório, com exceção de Seguros de Transporte, em que as importações só podem ser feitas por determinadas companhias, e dos Serviços Auxiliares de Seguros (Consultoria, Atuariais e Inspeção), os quais também foram consolidados no Modo 2.

No Modo 3, o Brasil se reserva o direito de exigir decreto presidencial, autorizando o estabelecimento de instituições do setor – bancos e seguradoras –, e proíbe a abertura de filiais de empresas já estabelecidas no mercado brasileiro antes de 5 de outubro de 1988; entretanto, para as que se estabeleceram depois desta data, o aumento das sucursais é permitido, mediante solicitação e obtenção de autorização. Também nesse Modo, o Brasil determinou monopólio estatal para o setor de Resseguros e para o setor de Seguros de Acidentes de Trabalho, além de impor restrições a Seguros, como os de transporte e fretes, ligados ao comércio internacional.

No Modo 4, nada foi consolidado, exceto o indicado nos compromissos horizontais. Vale observar que todos os Serviços Financeiros são objeto de restrição horizontal. Assim, só podem trabalhar no País profissionais especializados, com contratos temporários, vinculados a empresas com presença física no País, que deverá justificar a contratação de estrangeiros e manter a proporcionalidade mínima de dois brasileiros para cada três estrangeiros contratados.

7.1.2 A Resposta do Brasil às Demandas

Diante das demandas dos vários países-membros da OMC, e de outros atores sociais e econômicos, para que, em primeiro lugar, o Brasil ratifique o Quinto Protocolo, e para que empreenda maiores esforços na liberalização do comércio de Serviços Financeiros (conforme se verifica no pedido plurilateral do GATS), o que se percebe é que o Brasil tem adotado um postura defensiva.

Conforme declarações públicas de representantes do Itamaraty, há o receio de que a liberalização do Modo 1 equivalha à abertura da Conta de Capital e isto pode trazer sérias implicações para a saúde do SFN, além de causar impactos negativos sobre a estratégia de atrair investimentos diretos para este setor (FSB, 2004, p.7). E, conforme

declarações do representante do Brasil na reunião do Comitê de Serviços Financeiros da OMC, de 2 de dezembro, de 2002, deixar de fora das negociações de acesso a mercado, a questão da liberalização da Conta de Capital, seria uma atitude positiva que deveria contribuir para aumentar o conforto dos Membros durante as discussões sobre o setor (World Trade Organization S/FIN/M/38, 2002).

Além disso, o Brasil tende a colocar na mesa, como moeda de troca, toda a abertura já efetivada no País. Na verdade, o Brasil recorre aos termos do parágrafo XIII das Diretrizes e Procedimentos para as Negociações de Serviços (Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services (World Trade Organization S/L/93, 2001)), que em consonância com os termos do parágrafo xv da Declaração Ministerial de Doha (World Trade Organization WT/MIN (01)/DEC/1, 2001), estabelece que no caso de países procederem a liberalizações unilaterais previamente às negociações, haverá direito a créditos com base no princípio de equilíbrio entre direitos e obrigações no processo de negociação, desde que a situação real seja consolidada nas LCEs. O Brasil e outros países em desenvolvimento propõem discutir se o crédito deve ou não estar condicionado à consolidação das medidas de liberalização nas LCEs e, além disso, propõem que este direito seja atribuído apenas aos países em desenvolvimento (*Carta de Genebra*, ano 1, n.3, 2002), pois do contrário, não se atingiria o propalado princípio do equilíbrio.

Quanto à ratificação do Quinto Protocolo, o Brasil vem se defendendo a cada reunião do Comitê de Serviços Financeiros da OMC. O aceite do Quinto Protocolo já se incorporou à agenda do Comitê. Invariavelmente o Brasil tem respondido que o aceite depende dos procedimentos do Congresso. Entretanto, na Reunião de Comitê, de 10 de fevereiro de 2005, o representante brasileiro alterando o padrão de resposta, considerado bastante vago pelos outros países, deu a seguinte declaração:

> *The representative of Brazil said that the situation regarding the acceptance of the Fifth Protocol in Brazil had not changed much since the last meeting. The lack of approval by Congress was not due not to any objection to the contents of the Protocol. Indeed, the content of the Protocol corresponded to the level of market access provided by existing regulation in Brazil. The delay was linked to the additional commitments that had been taken by Brazil under the Protocol and that would require a law.*

> *This law had been approved but its constitutional character was questioned in the Supreme Court of Justice. Since the constitutional character of this law was still under dispute, Congress did not feel it was appropriate to approve the Fifth Protocol. He also clarified that the questioning of the law was not motivated by its contents, but rather by a formal aspect regarding the type of law that should have been adopted in this case. Under these circumstances, it was not possible to indicate a timeframe for the final acceptance of the Protocol, but efforts were underway to overcome this situation and proceed to the formal acceptance.* (World Trade Organization S/FIN/M/48, 2005) (Tradução Anexo 2Q)

A propósito da estratégia do Brasil, diante deste embaraço do Quinto Protocolo, é a de não mais oferecer nada a outros países que necessite de mudanças constitucionais ou de aprovação em outras leis em negociações futuras. É dito que a meta do governo é a de conseguir a aprovação das modificações no setor de Resseguros, por exemplo, antes da apresentação das propostas aos outros países envolvidos nas negociações.

No que diz respeito à liberalização do comércio de Serviços Financeiros por meios eletrônicos (*Internet*), o Brasil se defende destacando vários argumentos. Em primeiro lugar, há o risco de descompensação no nível de emprego. Depois, há receio quanto a uma maciça perda de divisas. Além disso, há uma preocupação com o aspecto prudencial, pois se considera inviável a fiscalização da regulação interna em um contexto como esse. Conforme pontuou o Brasil na Reunião do Comitê de Serviços Financeiros da OMC, de 23 de junho de 2005 (World Trade Organization S/FIN/M/49, 2005), quando se liberaliza o comércio transfronteiriço via *Internet*, algumas formas de fraude acabam sendo facilitadas. O Brasil argumenta que ainda está desenvolvendo regulações específicas para o comércio eletrônico, e que é preciso considerar vários aspectos antes de se comprometer com liberalizações futuras. A propósito, o ponto de vista do Brasil sobre a questão do comércio eletrônico é o de que são necessários maiores entendimentos sobre em que Modo isso se encaixa. No entendimento do Brasil, alguns tipos de serviços consumidos por vias eletrônicas podem ser caracterizados no Modo 1, mas outros, no entanto, podem ser caracterizados no Modo 2, uma vez que poderia haver uma estada virtual do consumidor no território do prestador através da *Internet*. Assim, o Brasil solicitou que se fizesse uma distinção explícita de que o Modo 2, em relação a

Serviços Financeiros, serve apenas para os serviços concretamente consumidos no território do fornecedor, isto é, o Brasil solicitou que se fizesse uma menção de que o comércio eletrônico não deve ser caracterizado como Modo 2, pois assim o nível de compromisso dos membros no Modo 2 poderia aumentar .

Em suma, conforme visto, a despeito das mudanças nas ofertas, o Brasil ainda mantém uma posição relativamente conservadora nas suas iniciativas de liberalização do comércio de Serviços Financeiros no âmbito multilateral. Sobre as ofertas futuras do Brasil na OMC, em relação a este setor, se se tomar como base o padrão de resposta a essas demandas, a posição não deve se alterar. Mesmo que a contrapartida na área agrícola seja substancial, a oferta em Serviços Financeiros terá suas limitações. Em primeiro lugar, porque há a significativa preocupação com o impacto da liberalização do comércio de Serviços Financeiros sobre a liberalização da Conta de Capital, e o conseqüente impacto sobre o desequilíbiro das contas externas, fator extremamente sensível para o Brasil.

Ademais há restrições de ordem interna. Para reduzir este obstáculo, o governo teria de desconstitucionalizar algumas normas que regem o SFN, o que não é fácil e, mesmo que seja aprovado pelo Congresso, pode estar sujeito a questionamento da Suprema Corte. Esta questão ainda leva a uma outra mais complexa, que é a questão da Soberania. A posição do governo neste fórum de negociação, tendo em vista a vontade da maioria dos atores sociais e econômicos aqui estudados, tende a demonstrar que o governo não está simplesmente se submetendo à vontade dos atores, mas que está sopesando os custos e benefícios deste Acordo, tendo em vista os interesses de outros setores também, e do quanto isso pode impactar negativamente o desenvolvimento da economia em geral.

Conforme as declarações do governo é preciso ter em conta as limitações que os acordos de livre comércio impõem aos Estados. Os acordos de liberalização do comércio de serviços impactam significativamente a capacidade dos Estados em formularem políticas públicas de desenvolvimento econômico e social. Conforme Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores), o Brasil ainda precisa garantir que a OMC preserve espaço para políticas públicas e para o desenvolvimento industrial.

Nos temos do Ministro,

> Temos um déficit de regulametação tanto na área financeira quanto na trabalhista e não podemos abrir mão disso. (*OESP*, 05.03.2005, p.B11)

7.2 ALCA

Há uma tendência em se dizer que a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), projeto de integração regional, incluindo 34 países do hemisfério, iniciou em 1994 durante a Primeira Cúpula das Américas, em Miami, EUA. Entretanto, olhando um pouco mais atrás, pode-se dizer que a ALCA originou-se do pacote de iniciativas preconizadas para as Américas pelo então Presidente dos EUA – George Bush – em 1991.[60]

De acordo com essa estratégia inicial, o modelo de Zona de Livre Comércio proposto pelo governo norte- americano se configuraria em inúmeros acordos bilaterais entre os EUA e cada um dos demais países do continente americano, exceto Cuba. Longe de ser recebida com otimismo, a proposta chegou a ser comparada com elementos presentes na Doutrina Monroe, ou seja, esses acordos seriam instrumentos eficazes em contrapor possíveis interesses europeus na América Latina.

Especificamente em relação aos acordos bilaterais, o Brasil criticou o modelo de integração concebido pelos EUA, qual seja, o de *hub and spoke* (eixo e raio), onde os EUA representariam o eixo e os demais países se movimentariam em sua órbita. O Brasil achava que esse modelo só reforçaria o grau de dependência dos demais países em relação ao poder dominante dos EUA (Guilhon Albuquerque, 2003, p. 47). Mas, a despeito da falta de êxito na prática, a idéia de uma possível integração entre os EUA e os demais países do continente permaneceu no plano das discussões, até que em 1994, durante a primeira Cúpula Presidencial das Américas, Miami, EUA, surge a proposta da ALCA.[61]

---

[60] A Iniciativa Bush era composta de três pilares: um programa de investimentos totais da ordem de US$300 milhões, a ser cofinanciado pelos EUA em conjunto com o Japão e a UE; o alívio da dívida de governo para governos dos países da região; e a adoção de acordos bilaterais de referência tendo em vista a criação de uma Área de Livre Comércio (ALC) (Guilhon Albuquerque, 2003, p. 45).

[61] Segundo Guilhon Albuquerque (2003, p. 45) embora abrangente, pois envolvia temas de cooperação em educação e comunicação, temas sobre segurança, combate às drogas, temas ambientais, democracia, governança, a agenda da Cúpula de Miami não englobava comércio, que só entrou mais tarde, graças às pressões de grupos de interesse.

O Brasil, por não perceber a ALCA como favorável ao país, na observação dos potenciais custos, na medida em que afetaria, a curto-prazo, a sobrevivência das empresas brasileiras e não-brasileiras, aqui instaladas, e a longo-prazo, a viabilidade do Estado, do aspecto da autonomia, adotou uma postura de distanciamento das negociações.

Nesse contexto pessimista, por assim dizer, o compromisso com a constituição da ALCA estava mais em abstrato do que em concretização. Até que, a partir da II Cúpula das Américas, ocorrida em abril de 1998, em Santiago, Chile, as negociações começaram a se verificar de fato.

As negociações sobre serviços na ALCA se iniciaram em abril de 1998, sob as atribuições do Grupo de Trabalho sobre Serviços, criado já em 1996, na Reunião Ministerial de Cartagena, Colômbia. O Grupo é conduzido pelo princípio de que qualquer delegação tem o direito de apresentar propostas de texto que considere significativa para o avanço efetivo das negociações. Além desse princípio, a dinâmica das negociações é baseada na técnica de pedido e de oferta. Mas o foco principal das negociações neste período eram as questões processuais. Desde o início dessas negociações, duas tendências sobre o modelo de liberalização a ser adotado na ALCA são observadas: uma baseada no modelo adotado no MERCOSUL, que por sua vez foi baseado no GATS/OMC; outra baseada no modelo NAFTA. Diferentemente da GATS/OMC, que trata serviços de forma específica, no NAFTA, incluem-se disposições sobre o comércio de serviços na Parte V - Investimentos, Serviços e Questões Relacionadas (Capítulos: XI – Investimentos; XII – Comércio Transfronteiriço de Serviços; XIII – Telecomunicações; XIV – Serviços Financeiros; XV – Legislação em Matéria de Concorrência; XVI – Entrada Temporária de Pessoas de Negócios).

Na III Cúpula Presidencial das Américas, em Québec, Canadá, 2001, o Brasil definiu explicitamente seus interesses em relação à ALCA:

> Queremos impor um limite aos instrumentos unilaterais de protecionismo; queremos acesso mais livre a setores em que somos competitivos; queremos padrões mínimos negociados de proteção aos direitos humanos, aos direitos sociais, à competição;

> e queremos condições factíveis de ajuste para setores sensíveis, mais tempo, políticas compensatórias.[62]

A partir da VII Reunião Ministerial em Quito, Equador, 2002, passa-se definitivamente para as ofertas concretas, ou seja, acesso a mercados. Vale registrar que esse é o momento do início dos maiores conflitos. O Brasil concentra interesse nas questões: acesso a mercado, principalmente agrícola; subsídios; *anti-dumping*; medidas de salvaguarda; barreiras não-tarifárias e, também, na questão do mecanismo de lista positiva. Os EUA, diferentemente, concentram esforços nas questões sobre regras para investimentos, propriedade intelectual, serviços, compras governamentais e na questão da lista negativa.

A VIII Reunião Ministerial, em Miami, EUA, 2003, representou o ponto de ebulição das tensões, configuradas principalmente no confronto direto entre Brasil e EUA sobre a relevância e prioridade dos temas a serem tratados na negociação. Contudo, emerge um entendimento para se prosseguir a caminho do que se convencionou chamar de ALCA *Light*, ou seja, um acordo de dois níveis, onde o nível básico seria constituído por um conjunto de direitos e deveres comuns a todas as partes e um segundo nível, opcional, conteria termos específicos.[63]

7.2.1 Interesses do Brasil X dos EUA

A posição do Brasil diante da ALCA, também, é marcada por intensos conflitos em relação aos interesses dos EUA. Em primeiro lugar, o Brasil tem interesse em manter uma certa independência. Os EUA, entretanto, buscam uma harmonização de regras que teria como parâmetro suas próprias regras internas. A proposta dos EUA sobre a liberalização do setor de serviços reproduz os termos e condições acordados no âmbito do NAFTA. Nesse acordo é exigido que tudo seja consolidado, limitando assim a flexibilidade dos demais países-membros, Canadá e, principalmente, do México, de reservar algum poder

[62] Parte do discurso do então Presidente Fernando Henrique Cardoso em Québec (Guilhon Albuquerque, 2003, p. 57).
[63] Conforme Declaração Ministerial de Miami, 20/12/2003, ficou entendido que: "[...] Levando em conta e reconhecendo os mandatos existentes, os Ministros entendem que os países podem assumir diferentes níveis de compromissos. Procuraremos desenvolver um conjunto comum e equilibrado de direitos e obrigações, aplicáveis a todos os países. Além disso, as negociações devem permitir que os países que assim o decidam, no âmbito da ALCA, acordem obrigações e benefícios adicionais. Uma das possíveis linhas de ação seria a de que esses países realizem negociações plurilaterais no âmbito da ALCA, definindo as obrigações nas respectivas áreas individuais." Disponível em <http://www.fta-alca.org/ministerials/miami_s.asp>. Para uma análise sobre possíveis vantagens e desvantagens decorrentes da idéia da ALCA *Light*, ver Vigevani e Mariano (2004).

de regulação. Uma ALCA nesses termos oferece aos EUA, *a priori*, poder para regular todo o Continente, portanto, um curso que confronta com os interesses do Brasil, em termos de prerrogativa regulatória.

Segundo Celso Amorim, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva segue a conduta de perseguir a abertura de novos mercados, sem, entretanto, deixar de respeitar o direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento. Nos termos do Ministro,

> E "negociações exitosas", no caso do Brasil, significam preservar espaço para decidir de forma autônoma nossas políticas socioambientais, tecnológicas e industriais e obter melhores condições de acesso para os setores em que mais somos competitivos e que enfrentam as mais elevadas barreiras protecionistas. O governo do Presidente Lula não aderirá a acordos que forem incompatíveis com os interesses brasileiros, mas explorará, soberanamente, todas as alternativas para a promoção de nosso comércio e a aceleração de nosso desenvolvimento. (*FSP*, 8.7.2003, p.A3)

Em outra declaração pública, Amorim afirmou:

> A arte de negociar é precisamente a de extrair soluções do embate entre diferentes ambições e percepções da realidade – de preferência, em um ambiente de boa fé e de aceitação das regras mutuamente acordadas. O que não podemos fazer é – em nome de um pretenso realismo – nos dobrarmos às ambições alheias sem lutarmos pelas nossas. (*GM*, 19, 20 e 21.9.2003, p.A6).

Depois tornou afirmar que há uma significativa preocupação em *não* se hipotecar o futuro do País em prol de ganhos pouco significativos, isto é, conforme revela o Ministro, o Brasil tem um interesse legítimo em preservar sua autonomia, que é fundamental à realização das políticas de desenvolvimento (Amorim, 2004).

O governo já recebeu inúmeras críticas dos agentes econômicos e outros analistas de negociações comerciais internacionais de que o governo estaria postergando a ALCA por motivos ideológicos. Conforme os termos de Christian Lobauer, então gerente de Relações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP):

> O governo tem a percepção, um tanto, equivocada de que os americanos são mal intencionados. (*FSP*, 5.10.2004, p.B11)

Respondendo especificamente a esta crítica, Celso Amorim disse que não havia absolutamente nada de motivação ideológica. O fato é que os EUA querem discutir regras comuns e rígidas para todos os demais países americanos. Nas palavras de Amorim,

> O que há de ideologia em ter uma política de fármacos? O que há de ideologia em ter uma política industrial que preserve a possibilidade de exigir índices de desempenho? (FSP, 5.10.2004, p.B11)

Questionado depois sobre o que respaldaria a resistência do atual governo à ALCA na retomada das negociações, Amorim respondeu,

> Não adianta querer fazer acordos apressadamente, ainda que se possa beneficiar um setor específico. A gente tem de olhar o conjunto. É preciso ter uma ALCA não como um contrato de adesão que você é obrigado a assinar embaixo, mas sim uma ALCA negociada. Risco é não poder ter uma política de medicamentos que atenda ao público, é você descobrir que, se fizer um código de águas para São Paulo ou Rio, não pode aplicar porque um investidor estrangeiro se sentiu lesado na sua expectativa de lucro. (*FSP*, 10.1.2005, p.A10)

Adhemar Bahadian, que co-presidiu a ALCA, entre meados de 2003 e dezembro de 2005, também afirma a preocupação com a preservação dos interesses brasileiros. Conforme o Embaixador, todas as instruções que ele recebeu de Amorim foram adequar

as negociações aos interesses do Brasil (*VE*, 21.12.2005, p.A5). Nesta mesma linha, Samuel Pinheiro Guimarães (*FSP*, 15.12.2001, p.B5), que é hoje secretário geral do Itamaraty, considera que a política norte-americana marginaliza os interesses dos outros países.

Também enfatizando os interesses nacionais, Marco Aurélio Garcia, assessor especial do Planalto para assuntos internacionais, afirmou que o governo negociará a ALCA tendo em conta os interesses do conjunto da economia, e não de apenas um setor (*FSP*, 22.6.2003, p.A8).

A preocupação com uma possível perda significativa da autonomia do País em função de acordos comerciais, em especial em relação à ALCA, também aparece durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nos termos do ex-presidente:

> Nossa agenda se pauta por propósitos comuns, sem deixar de oferecer um amplo espaço para que se expressem as nossas fortes individualidades, nossos interesses legítimos. E, muitas vezes, esses interesses não coincidem inteiramente. Ou são mesmo concorrentes. (Cardoso, 1997)

> É mais fácil, "ideológica e politicamente", negociar acordos comerciais com a UE do que com os EUA, pois o poder dos norte-americanos oferece risco maior à soberania dos outros países. (*GM*, 25.10.2001, p.A5)

Enfatizando o aspecto econômico, Fernando Henrique Cardoso dizia que a posição do Brasil era de um livre mercado que de fato funcionasse, sem estar sujeito a salvaguardas, *antidumping* indiscriminado, picos tarifários e barreiras não-tarifárias (*GM*, 25.10.2001, p.A5). Ele já afirmara antes que a ALCA dependia da preparação da estrutura econômica do País, para enfrentar as relações comerciais resultantes do possível acordo (1997).

E Luiz Felipe Lampreia, que foi Ministro das Relações Exteriores durante o governo FHC, disse durante sua estada no governo, que a ALCA só seria realizada se fossem dadas condições de equilíbrio no comércio entre os dois países, e se a ALCA fosse

mal negociada, poderia causar impactos bastante negativos para a economia doméstica (*FSP*, 03.09.1997, p.2-3).

Além do aspecto da autonomia, também se verifica claramente um aspecto bastante competitivo. Há uma cobrança recíproca de avanço nas medidas protecionistas impostas pelos dois países. Se os EUA cobram por medidas que avancem na direção da liberalização do setor de serviços, o Brasil direciona suas cobranças para a liberalização do setor agrícola e para a mudança da lei *antidumping*.[64] Conforme Amorim,

> Nas áreas de investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual, verifica-se grande empenho norte-americano para obter disciplinas mais ambiciosas do que as da OMC, postura que contrasta com a recusa dos EUA em discutir subsídios agrícolas e instrumentos de defesa comercial, que são de interesse brasileiro. (*GM*, 22.05.03, p.A5).

Mais recentemente, Amorim afirmou ser muito difícil diminuir o hiato que há entre as partes na negociação em torno da ALCA. Nas palavras dele, vai haver um impasse permanente. Nós não vamos aceitar essas regras (regras sobre propriedade intelectual, serviços e investimentos), enquanto os EUA não aceitarem discutir regras sobre subsídios (*FSP*, 10.1.2005, p.A10). O conflito não pára em regras. Conforme reclama o governo brasileiro, os EUA propõem criar uma categoria de produtos que poderiam ficar fora do Acordo. Para o Brasil isso é inadmissível, pois teme que esta lista englobe justamente os produtos em que o País é mais competitivo (aço, açúcar, suco de laranja, são alguns exemplos).

No geral, conforme as análises, o Brasil desde a Conferência de Miami, em 2000, sempre manteve a postura de condicionar o acordo a concessões mútuas (*GM*, 20.09.2005, p.A2).

Em inúmeras vezes pôde-se perceber uma troca de acusações pelo atraso do cronograma de negociações da ALCA. Ora os EUA responsabilizando o Brasil, "por não estar se esforçando como deveria". Ora o Brasil destacando as incógnitas em torno da ALCA, como a resistência do Congresso norte-americano, as negociações da OMC e a

[64] A lei *antidumping* (que barra as importações a preços de custo ou abaixo dos custos) dos EUA pode afetar fornecedores estrangeiros que de fato conseguem manter um baixo custo de produção. Além disso, ela é severamente criticada, porque faz da denúncia um negócio rentável para os denunciantes. Na verdade, a lei estimula as empresas norte-americanas a

própria questão da prevalência do multilateralismo sobre o regionalismo. Conforme protestou Luiz Felipe Lampreia, no exercício da função de Ministro das Relações Exteriores:

> Não é verdade que o Brasil está com o pé no freio. O que acontece é que os EUA estão exportando sua contradição interna, porque ao mesmo tempo querem e não querem a ALCA, e por isso procuram passar a culpa para frente. (*FSP*, 14.12.2000, p.B4)

Em termos tarifários, o Brasil já apresentou estudos que comprovam os elevados picos sobre os principais itens da pauta de exportação do Brasil. Os EUA rebatem as críticas dizendo que há mais barreiras formais postas pelo Brasil para os EUA do que o contrário (*FSP*, 13.06.2000, p.B1).

Mais recentemente, Bahadian, respondendo à crítica de Petter Allgeir (representante dos EUA e co-presidente da ALCA junto com Bahadian), que disse que o MERCOSUL não estaria preparado para negociar um acordo com os EUA devido à sua resistência em discutir regras, fez a seguinte afirmação:

> Allgeir tem consciência de que o Ministro Celso Amorim propôs que fizéssemos negociação de acesso a mercados em bens agrícolas, não- agrícolas, serviços e até em investimentos, e os americanos nunca aceitaram. Então, quem não está preparado? (*VE*, 21.12.2005, p.A5)

7.2.1.1 SERVIÇOS FINANCEIROS

A proposta dos EUA é estabelecer os mesmos termos e condições estabelecidos no âmbito do NAFTA para Serviços Financeiros. Neste Acordo, há um capítulo específico sobre Serviços Financeiros, que estabelece as medidas aplicáveis aos investidores e investimentos em instituições financeiras no território de um país-membro, bem como o comércio transfronteiriço (Modo 1). Embora exista um capítulo específico sobre Comércio Transfronteiriço de Serviços, em Serviços Financeiros o comércio transfronteiriço é

---

denunciar o produto estrangeiro, porque além de servir de mecanismo de proteção de mercado, a sobretaxa aplicada a

regulado pelo próprio capítulo de Serviços Financeiros. O capítulo estabelece que os países-membros se comprometem a não adotar medidas que restrinjam a prestação transfronteiriça de Serviços Financeiros prestados por fornecedores de outro país-membro, bem como de permitir que seus nacionais ou residentes, em qualquer lugar em que se encontrem, possam adquirir Serviços Financeiros de prestadores via transfronteiriça.

O Princípio do Tratamento Nacional é amplo e alcança inclusive os prestadores de serviços transfronteiriço, isto é, no âmbito do NAFTA não pode haver distinção de tratamento na prestação dos Serviços Financeiros. O capítulo também prevê que as instituições financeiras dos países-membros prestem qualquer Serviço Financeiro novo que possa ser prestado em seus próprios países, reservando-se a esses países o direito de definir a modalidade institucional jurídica. Outro termo do NAFTA que mina a autonomia regulatória dos países-membros é o compromisso com a comunicação prévia a todos os interessados, sobre qualquer medida de aplicação geral que um país-membro se dispõe a adotar, a fim de que esses interessados possam formular observações sobre a medida. Assim, caso a ALCA seja acordada nesses termos, o Brasil teria que notificar previamente qualquer projeto de lei sobre a regulamentação do Artigo 192 da Constituição Federal (1988), além de qualquer outra medida de caráter administrativo.

Além disso, a proposta dos EUA de se criar um subgrupo para as negociações do setor financeiro, não é interessante para o Brasil, porque poderia comprometer seu objetivo de liberalização progressiva e o respeito a objetivos de política nacional (Marconini, 2004, p.36).

Em termos de compromissos específicos, os EUA insistem para que os demais países-membros ampliem o escopo da liberalização no setor, isto é, eles demandam maior liberalização do modo de prestação do Modo 1 – Prestação Transfronteiriça (ALCA, 2000; Summary of The United States, [s.d.]). O Brasil, entretanto, não quer colocar em pauta o Modo 1, pois, conforme observado anteriormente, considera que esse Modo tem implicações semelhantes à abertura da Conta de Capital (o que pode implicar instabilidade financeira, de modo geral, mas em especial instabilidade cambial) e, ainda por cima, poderia desestimular o fluxo de IED referente ao setor financeiro. Um receio do Brasil também em relação à maior abertura da Conta de Capital é o reflexo disso na facilitação da lavagem de dinheiro. Sabe-se que mesmo respeitando os princípios básicos

esses produtos é destinada às empresas denunciantes.

de segurança, como o registro das operações e a comprovação da origem dos recursos, a liberalização da Conta de Capital acaba contribuindo para o aumento das práticas de lavagem de dinheiro.

Uma outra questão que distancia sobremaneira a zona de possível acordo, nessas negociações, diz respeito ao procedimento de consignação de compromissos de liberalização, ou seja, princípio das listas de compromissos estabelecidas pelas partes. Os EUA propõem as "listas negativas", em vez das "listas positivas", conforme o Brasil prefere. Mas em termos táticos, qual o significado dessa escolha? Uma lista positiva permite que os membros reservem determinados setores e/ou subsetores fora do escopo do acordo, até que se possam rever ou mesmo estabelecer, caso ainda não haja, normas e procedimentos válidos para a operação deste setor em referência.

Uma lista negativa, entretanto, requer que se comprometa com regulamentações de todos os setores e/ou subsetores correspondentes aos diversos tipos de serviços relacionados no acordo. Portanto, se um dos membros ainda não consolidou sua própria regulamentação, ao se comprometer com o método da lista negativa, vai ter de fazê-lo imediatamente, pois caso contrário perderá o direito de regulamentá-la no futuro, ainda que, em decorrência da liberalização, exija-se um novo conjunto de medidas para adaptar o setor às novas condições de mercado.

Dito de outra forma, a lista negativa é especialmente um problema para países em desenvolvimento, porque exige deles um amplo conhecimento de seus próprios regulamentos e que tenham uma acurada visão de quais medidas são necessárias à implementação de políticas nacionais futuras, e quais não. Conforme Marconini (2004, p. 29), no caso de serviços, os dois princípios centrais dos acordos de livre comércio — Acesso a Mercados e Tratamento Nacional — devem ser entendidos em conjunto com as disposições relativas à regulamentação doméstica, que garantem aos países o direito de regular, de acordo com prioridades setoriais que asseguram a qualidade do serviço e cumprem objetivos de política nacional. Entretanto, se o mecanismo adotado no acordo for o de "lista negativa", a menos que o país tenha uma economia muito desenvolvida, essa garantia, de fato prevista nos acordos comerciais, é nula.

Em suma, o Brasil entende que a forma de listar setores e subsetores é absolutamente decisiva, uma vez que compromete medidas futuras, novos serviços e suas respectivas regulamentações. A consolidação ou não-consolidação de setores exige que se tenha um profundo conhecimento sobre a natureza e funcionalidade destes, e se

seja capaz de antecipar tendências futuras, o que é muito difícil em um ambiente constantemente em mudança. Portanto, a posição é a de que se adote o mesmo procedimento acordado na OMC e MERCOSUL (Protocolo de Montevidéu), que são as "listas positivas".

Outra questão divergente entre Brasil e EUA é a proposta acerca de investimento estrangeiro direto. No NAFTA existe um capítulo específico sobre investimentos, tanto em bens quanto em serviços. Já no MERCOSUL, investimentos em serviços são tratados aparte de investimentos em bens. No MERCOSUL (Protocolo de Montevidéu), um dos quatro modos de prestação diz respeito à presença comercial de fornecedores de serviços, o que significa investimento estrangeiro direto no setor. Na percepção do Brasil, um acordo sobre investimentos que incluísse serviços não seria de interesse do País, pois a modalidade mais substancial, pelo menos para os países em desenvolvimento, de liberalização do comércio de serviços é a caracterizada pela presença comercial. E um acordo nesses termos poderia dar à parte mais forte, no caso os EUA, mais poder ainda na proteção de seus interesses em detrimento dos interesses dos outros países. Como se sabe, o acordo sobre investimentos é bastante detalhado e dá-se uma ênfase bastante acentuada na proteção do investimento externo. Há especial preocupação a respeito dos possíveis litígios e a respectiva solução dos conflitos entre o investidor estrangeiro e o país receptor dos investimentos. Por isso, o Brasil prefere manter o acordo sobre serviços conforme o é no GATS/OMC e, inclusive, no MERCOSUL.

Portanto, como se verifica, há um posicionamento bastante divergente entre Brasil e EUA. E, a exemplo do que acontece na OMC, o Brasil também adota uma posição relativamente conservadora na ALCA. E pode-se dizer que esta posição conservadora se deve em primeiro lugar, ao fato de que o Brasil está defendendo a preservação do pouco da autonomia que ainda poderia restar a um país, diante dos desafios de conciliar abertura com capacidade de regulação interna, inclusive pelas restrições já impostas pela liberalização financeira havida na prática, como as políticas monetária e cambial. Conforme verificado, a harmonização de regras proposta na ALCA reduz ainda mais a já limitada capacidade. Além disso, o Brasil está cobrando um reconhecimento de que muito das reformas liberalizantes já foram implementadas e, portanto, o momento seria de amadurecer e ajustar todo esse processo, antes de partir para novos compromissos, até porque, assumir novos compromissos requer condições objetivas (fundamentos macroeconômicos, fortalecimento das instituições) para cumpri-los. Esta posição,

também, pode ser interpretada como uma resposta às atitudes também conservadoras dos EUA nas áreas de maior interesse do Brasil. E nessa questão fica muito clara a divergência entre os dois países em relação à ordem de prioridades que deve atribuída aos diversos temas presentes na agenda de negociação. O comportamento do Brasil diante das negociações do setor de Serviços Financeiros, em grande medida, é reflexo de sua percepção negativa em relação à disposição dos EUA de tratar os temas de maior interesse do Brasil, como o agrícola, o acesso a mercados para produtos brasileiros, altamente competitivos no mercado norte-americano; e em relação a compartilhar regras de *antidumping*. Aliás, sobre esta última questão (regras de *antidumping)*, com a ALCA, o Brasil teria de abrir mão dos mecanismos adotados no âmbito da OMC, para adotar os mecanismos já praticados no NAFTA, que são menos vantajosos para o Brasil.

Ainda se pode citar a questão da falta de reciprocidade na liberalização do próprio setor financeiro. Como se sabe, a estrutura financeira dos EUA mistura estatutos federais e estaduais. Esta divisão na estrutura legislativa do setor financeiro norte-americano visa garantir os direitos constitucionais, que permitem autonomia às unidades federativas, mas disso resulta uma legislação muito descentralizada.

Assim, na percepção do Brasil, de nada adianta os EUA comprometerem-se a liberalizar Serviços Financeiros no âmbito federal, se as leis estaduais impõem suas próprias barreiras. Um acordo que tenha que observar essas particularidades pode impor dificuldades intransponíveis ao se buscar o grau de equilíbrio esperado pelas partes.

7.3 MERCOSUL

Originalmente, a proposta do Brasil nas negociações do MERCOSUL para o setor de serviços tinha como objetivo uma harmonização de normativas, semelhante à da União Européia. Isso não foi possível, e o Acordo, mais especificamente conhecido como Protocolo de Montevidéu, assinado em 15 de dezembro de 1997, acabou saindo baseado no GATS/OMC (Araújo, 2004).

No Protocolo de Montevidéu é adotada a mesma classificação de comércio de serviços baseada nos quatro modos de prestação, além de ser adotada a mesma metodologia de listar os compromissos assumidos através da lista positiva. Outra

semelhança com o GATS que merece destaque é a sua universalização, isto é, nenhum setor, *a priori*, é excluído do âmbito de aplicação do Acordo.

O Acordo prevê a observância de princípios de não discriminação, como os Princípios Nação-Mais-Favorecida, Tratamento Nacional e Acesso a Mercado. Há também o compromisso entre os países-membros de se incentivar entidades públicas e privadas a buscarem acordos de reconhecimento mútuo e de critérios para o exercício de profissões. Além disso, busca-se o estabelecimento de critérios para o desenvolvimento de normas para o exercício de profissões.

Referindo à proposta original de se construir no âmbito do MERCOSUL uma harmonização de regras sobre serviços para os países do Cone Sul, pode-se dizer que isso não foi possível, devido às fortes assimetrias que havia entre os países-membros do MERCOSUL, com relação às legislações, e às estruturas reguladoras.

No rol de diferenças entre esses países, em relação aos sistemas financeiros, até 2001, cabe destaque primeiramente à política cambial. A Argentina mantinha sua moeda atrelada ao dólar norte-americano, e a partir de 1994 até 2001, suspendeu todas as restrições sobre o mercado financeiro. Ao Banco Central da Argentina cabia administrar as reservas, controlar e autorizar as operações cambiais. No Brasil, e nos demais países do MERCOSUL, a moeda não esteve rigidamente atrelada ao dólar, mantendo-se um sistema de flutuação independente. Além da diversidade no regime cambial, que diferenciava a Argentina dos demais, há muitas outras diferenças nas atividades referentes a Serviços Financeiros. Na Argentina, justamente devido à dolarização de sua economia, os investimentos financeiros pouco despertavam o interesse do público interno. Já o sistema financeiro brasileiro é considerado mais sofisticado do que o sistema argentino.

O Paraguai permite o acesso do capital estrangeiro, mas seu setor financeiro é relativamente pequeno e não há uma regulação prudencial adequada, o que desestimula os investimentos estrangeiros.

O Uruguai, apesar de limitar a participação estrangeira, tem um índice bastante elevado de seus ativos denominado em dólar, e quase metade dos depósitos mantidos pelos bancos privados são de não-residentes. Segundo Abreu (apud Alves, 1996, p.193), os bancos estatais no Uruguai são responsáveis por 42% dos depósitos e 58% dos empréstimos realizados no país. Além disso, havia ainda diferenças no sistema tributário.

No geral, o imposto praticado no Brasil era maior do que nos demais países do MERCOSUL.

Sobre o setor de Seguros, as principais dificuldades recaem sobre a questão do monopólio do Resseguro no Brasil (IRB) e sobre a reserva de mercado no Uruguai. À exceção do Paraguai, também os demais países não concedem liberalização incondicional para o estabelecimento de novas seguradoras estrangeiras.

E existem, ainda, grandes disparidades entre os sistemas de previdência social, o que, segundo os especialistas da área de seguros, dificultaria a uniformização dos programas de atendimento em Seguros de Saúde, Vida e Previdência. Há também as assimetrias dos regimes fiscais vigentes que, segundo os especialistas, podem levar à migração das receitas de prêmios entre os países. Por fim, existem as assimetrias entre os regimes de comercialização e exigências específicas.

Assim, por ser um bloco de países com sistemas financeiros tão diferentes em termos de regulamentação e prática, o Anexo sobre Serviços Financeiros do Protocolo de Montevidéu, diferentemente do que foi previamente pensado, seguiu o mesmo delineamento do Anexo sobre Serviços Financeiros do GATS/OMC, isto é, não foi concebido nos moldes da União Européia. Significa dizer que se adotaram no Protocolo de Montevidéu as mesmas definições, princípios de transparência, acordos de reciprocidade e harmonização nas regulamentações prudenciais, mecanismos de supervisão consolidada e troca de informações, que foram adotados na OMC para o setor de Serviços Financeiros (MERCOSUL, 1997).

Embora não tenha ficado acordado entre os países-membros nenhum prazo certo ou um cronograma mais detalhado para os compromissos de liberalização, existe um prazo geral de liberalização em um período de dez anos (1997).

Um elemento importante desta negociação é o fato de que, tendo a Argentina assumido compromissos bastante abrangentes no GATS/OMC e não dado nenhuma preferência ao MERCOSUL, foi a oferta brasileira que condicionou a formalização do acordo no âmbito do MERCOSUL, pois o Brasil queria evitar, com isso, o acesso de terceiros ao mercado brasileiro, por meio do acesso preferencial ao setor de Serviços Financeiros da Argentina, ou mesmo em menor grau, do Paraguai e do Uruguai. O Brasil ponderou que não seria possível controlar a origem dos fluxos de capitais.

Conforme se avalia, o Protocolo de Montevidéu representa um desenvolvido acervo de normas, estruturas e mecanismos, porém sua implementação não tem seguido

adiante. Na verdade, o processo de liberalização de serviços tem sido bem tímido entre os países-membros (Marconini 2003, p.108).

Mesmo com as mudanças que têm havido na Argentina em período recente, após a crise de 2001, em termos de controle e regulamentação do Serviços Financeiros, é fato que ainda existe um considerável nível de assimetria em termos de liberalização financeira, entre os membros do MERCOSUL. A Argentina, até 2001, tinha Conta de Capital aberta e total conversibilidade da moeda. No setor de Serviços Bancários, o país se comprometeu a garantir total liberdade de acesso a seu mercado interno no Modo 3 – Investimento Direto ou Presença Comercial, com exceção do setor de Seguros. O consumo de Serviços Bancários no exterior, que é proibido no Brasil, também era livre de qualquer limitação. O Uruguai também tem Conta de Capital aberto, que vem desde 1970 (Baer, Cintra, Mendonça de Barros e Silva, 2004, p.60).

Isso fez que o Brasil condicionasse as negociações intra-MERCOSUL tendo como base as suas próprias posições, isto é, a oferta do Brasil aos membros do MERCOSUL foi relativamente restrita. Assim, a consolidação da abertura financeira em âmbito regional deve seguir dependente das posições brasileiras no contexto do GATS/OMC (Baer, Cintra, Mendonça de Barros e Silva (p.60).

Na análise da Lista de Compromissos Específicos do Brasil, na 3ª Rodada de Negociação de Compromissos Específicos em matéria de serviços, em 20/12/2001, do Protocolo de Montevidéu (MERCOSUL, 2001), verifica-se que em Serviços Financeiros, no que se refere a Acesso a Mercados, o Brasil propôs, para: Modo 1 (Prestação Transfronteiriça) – não consolidado, exceto para serviços auxiliares – agências e corretores – referente a Seguros e Atividade Relacionados com Seguros; Modo 2 – (consumo no exterior) não consolidado, exceto para Serviços Auxiliares referentes a Seguros e Relacionados com Seguros; Modo 3 (presença comercial) – consolidado, porém, há restrições, como autorização por meio de decreto presidencial para instalação de instituições financeiras (bancos e seguradoras); monopólio estatal do Seguro de Acidente de Trabalho; monopólio estatal para Resseguros; restrições a Serviços de Seguros de Transporte, que diz que presença comercial é requerida para contrato de importação de bens, assim como para qualquer obrigação decorrente de importação; Modo 4 (Movimento Temporário de Pessoas Físicas) – não consolidado, exceto pelo indicado na seção horizontal, que significa que estão sujeitos a restrições.

Conforme se verificou, as ofertas do Brasil no âmbito do acordo do MERCOSUL não se distinguiram em praticamente nada do acordado no GATS/OMC, pelo menos até o estágio atual; portanto, se as negociações para o fechamento dos termos e condições para o setor de Serviços Financeiros no MERCOSUL se encerrassem neste momento, também, não haveria grandes mudanças derivadas dos compromissos já assumidos pelo Brasil.

7.4 MERCOSUL- UE

As negociações para a conformação do que vem sendo chamado de a maior zona de livre comércio do mundo, têm como fundamento os termos do Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional, que foi assinado pelas partes em Madri, em dezembro de 1995. A negociação foi oficialmente lançada na primeira Cúpula de Presidentes e Chefes de Estado da UE, da América Latina e do Caribe, em junho de 1999. Neste evento, ficou acordado que a negociação sobre a liberalização do comércio de serviços seria iniciada em julho de 2001.

Portanto, durante a Quinta Reunião do Comitê de Negociações Birregional (CNB), realizada em Montevidéu, entre os dias 2 e 6 de julho de 2001, a UE apresentou, juntamente com sua oferta tarifária para bens, sua proposta para os textos da negocição de bens, serviços e compras governamentais. O MERCOSUL, entretanto, só veio a apresentar sua proposta sobre tarifas e o texto para serviços na Sexta Reunião, ocorrida em Bruxelas, em outubro de 2001.

Conforme a versão da Minuta do Acordo, editada em 2001, um ponto convergente que se destaca entre MERCOSUL e UE sobre as negociações para a conformação de um acordo de livre comércio é traduzido no objetivo do capítulo sobre serviços, qual seja, a liberalização recíproca de comércio de serviços. Percebe-se ainda que o GATS/OMC serviu em grande medida de parâmetro, não só em termos de princípios norteadores, como também nas definições e terminologias, a serem adotados no possível acordo.

Similarmente ao GATS/OMC, investimentos relacionados a serviços ficam inseridos no capítulo correspondente a serviços, no âmbito do Modo 3 (Presença Comercial). E também conforme o GATS/OMC, o texto dispõe sobre alguns setores que se caracterizam

por especificidades merecendo, portanto, tratamento diferenciado. São eles: Serviços Financeiros, Telecomunicações e Transporte Marítimo Internacional.

Em Serviços Financeiros, pode-se notar a preocupação das partes com o direito de aplicar medidas prudenciais e o mútuo reconhecimento destas medidas; além das observações com os casos de exceção, como seguridade social, as atividades próprias do Banco Central e demais autoridades governamentais de assuntos monetários.

Outro aspecto de relevância no texto é a disposição em se preservar a transparência nas regulamentações sobre Serviços Financeiros; para tanto, os membros estar-se-ão dispostos a perseguir padrões internacionais de regulação e controle, além de observar princípios para a troca de informações e consultas relativas ao setor financeiro.[65] Este é um ponto de grande interesse da UE. Vale ainda observar que as partes prevêem a possibilidade de estender o acordo a novos Serviços Financeiros que surgirem no futuro.

7.4.1 INTERESSES DO MERCOSUL X DA UE

Apesar do interesse declarado pelas partes em estabelecer um acordo, essas negociações também, são permeadas por conflitos. Assim como se verifica na OMC e na ALCA, nestas negociações também há uma distância considerável entre os interesses das partes.

Em especial no que diz respeito ao setor de serviços, a posição da UE tem sido a de perseguir um acordo geral que cubra amplamente o setor de serviços, com base nas disposições do GATS/OMC. Entretanto, busca deixar de fora das negociações o setor audiovisual, o qual é de interesse do Brasil, em especial no que se refere à cobertura das regras gerais estipuladas para o setor.

A UE tem interesse na área de serviços, assim como em investimentos, compras governamentais (também conhecido como concorrência pública), propriedade intelectual, além do interesse de chegar a um acordo sobre regras de origem; portanto, há de fato uma pressão muito grande por parte de seus representantes, para ofertas expressivas nestas áreas.

---

[65] As normas internacionais a que se referem são: Comitê da Basiléia – Princípios Básicos para Supervisão Bancária Efetiva; Associação Internacional de Supervisores de Seguros – Princípios Básicos de Seguro; Organização Internacional de Comissões de Seguros – Objetivos e Princípios de Regulação de Seguros; *Financial Action Task Force* – 40 Recomendações Contra Lavagem de Dinheiro; Ministério das Finanças das Nações do G7 – Dez Princípios Chaves para Troca de Informação (Mercosur-European Union, 2004).

O MERCOSUL, também como na ALCA, tem interesse em questões de acesso a mercados, que na prática quer dizer redução ou eliminação das tarifas de importação, principalmente de bens agrícolas. Teoricamente as negociações poderiam avançar, se as partes fizessem concessões mútuas, cada um na área de especial interesse da contra-parte, porém as negociações são bastante complexas e essas são áreas de extrema sensibilidade para ambos os lados. Como as negociações estão sendo conduzidas entre dois blocos de países, desafios ainda maiores são impostos. É imprescindível que haja um esforço conjunto de coordenar as posições entre os membros intrabloco antes de apresentá-las ao outro bloco.

O MERCOSUL acena com possíveis concessões, mas não abre mão da demanda pela abertura do mercado agrícola da Europa. Já o código de regras de origem é um tema bastante espinhoso para o MERCOSUL, pois prevê-se a existência do mecanismo de solução de controvérsias. A implicação de um entendimento sobre regras é que as partes se sujeitam a questões que não são comerciais, como, por exemplo, desenvolvimento sustentável, e que eventualmente ao não serem cumpridas podem ocasionar uma retaliação comercial.

O MERCOSUL também tem interesse na eliminação dos testes de necessidade econômica, que aparecem inscritos em vários setores da Lista de Compromissos Específicos da UE. Estes testes são percebidos como um tipo de barreira ao acesso a mercados de serviços (*GM*, 11.07.2003).

Na rodada de negociação ocorrida entre os dois blocos, em outubro de 2003, o MERCOSUL foi criticado pela oferta em serviços (apesar das críticas terem sido mais incisivas em relação à oferta sobre o setor automotivo). O Brasil ofereceu benefícios em telecomunicações e Serviços Financeiros, mas esteve distante de atingir a ambição dos europeus (MERCOSUR/EUROPEAN UNION, 2003).

Em maio de 2004, saiu um texto consolidado das propostas da UE e do MERCOSUL para serviços, onde se dispõem compromissos gerais (MERCOSUR-EUROPEAN UNION, 2004). Nota-se pelo conteúdo do texto o especial interesse dos países da UE por maior acesso a mercado em alguns setores. São eles, Serviços Financeiros, Telecomunicações, Energia Elétrica, Saneamento. Este interesse tanto é pelo Modo 1, como também pelo Modo 3. A oferta do MERCOSUL, entretanto, está centralizada em Seguro de Transporte Marítimo e serviços como Distribuição, Franquia, Tecnologia da Informação.

Mais recentemente, Regis Arslanian, diretor do departamento de negociações internacionais do Ministério das Relações Exteriores, criticou as ofertas apresentadas pela UE. Segundo ele, a última oferta apresentada pelos europeus era "reduzida e cheia de condicionalidades" (*VE*, 2.2.2006, p.A3). E isso acabou gerando dúvidas nos negociadores brasileiros sobre as possibilidades concretas de a UE se comprometer com a abertura do setor agrícola. Aliás, dúvidas e falta de confiança há entre as partes desta negociação, e já não é de hoje. Nas rodadas de negociação havidas em 2004 já se demonstrava isso. Conforme declaração de Amorim,

> Só mesmo falta de confiança pode explicar o mistério dos sucessivos desencontros em uma negociação que as duas partes dizem ser estratégica. (*FSP*, 13.8.2004, p.B4)

Não há um entendimento nem mesmo sobre a ordem de prioridade das questões entre os dois blocos. Uma boa idéia dessas dificuldades foi o ocorrido em uma das reuniões das partes (reunião de14.04.2005, em Bruxelas) em que não se alcançou nenhum progresso. O MERCOSUL achava que os ministros deviam se reunir para depois orientar os técnicos sobre as estratégias a serem seguidas, entretanto, a UE queria que as partes já trocassem as ofertas melhoradas em bens (agrícolas e não-agrícolas), serviços, investimentos e compras governamentais, juntamente com o compromisso de término das negociações no futuro próximo (*VE*, 15,16,17.04.2005, p.A5). Depois, Celso Amorim em mensagem pública deu a entender que todas essas indefinições, em parte, devem-se também às indefinições que cercam a Rodada Doha de Negociações Multilaterais. Nos termos do Ministro:

> Quando tivermos mais clareza sobre o formato global do acordo da OMC, vai ser mais fácil (para o Mercosul) negociar com a União Européia. (*GM*, 2.3.2006, p.A10)

Mas não são só essas questões, como a falta de clareza sobre os interesses, a ordem inversa de prioridade, que afetam o andamento das negociações entre os dois blocos. Assim como na ALCA, percebe-se neste fórum uma disputa bastante acirrada entre as partes. Há depoimentos dos dois lados evidenciando este clima. Em julho de 2004, o

Ministro Celso Amorim, ao se lamentar sobre as novas propostas apresentadas pela UE, disse que as negociações para a formação desse bloco eram estratégicas, mas que deviam ter um mínimo de equilíbrio, o que não era possível com o que fora apresentado (*GM*, 23, 24 e 25.7.2004, p.A13). E mais recentemente um representante do MERCOSUL afirmou:

> A UE não abre seu mercado, quer é exportar o que pode. (*VE*, 22.03.2006, p.B12)

Quando a distância entre as partes, para encontrar opções de ganho mútuo, se alarga, a estratégia tem sido a saída temporária. Em julho de 2004, o MERCOSUL suspendeu as negociações com a UE, buscando com isso forçá-la a melhorar sua oferta agrícola, pois a UE propôs parcelar a liberalização ao longo de um período de dez anos. Para o MERCOSUL, isso era inaceitável. Conforme Arslanian,

> A oferta agrícola é que justifica essa negociação. O parcelamento das cotas tornaria a proposta agrícola praticamente inexistente. (*FSP*, 22.7.2004, p.B1)

Esta saída temporária, uma vez que as partes deixaram claro que não se tratava de ruptura total da negociação, caracteriza uma estratégia de se evitar o conflito em um momento específico.

No setor de Serviços Financeiros, a UE quer que não haja restrições, como a autorização presidencial para o estabelecimento de instituições financeiras no país, quer que haja a possibilidade de operar com moeda estrangeira no mercado doméstico e maior flexibilidade para a saída de recursos de longo prazo, como fundos de pensão, para que possam ser administrados por instituições financeiras diretamente de seus estabelecimentos de origem. Em relação ao primeiro ponto, a UE diz que está solicitando um marco regulatório mais estável e transparente, menos sujeito a voluntariedade e dúbias interpretações. Para as instituições financeiras privadas de origem européia, este tratamento é fundamental, na medida em que dá maior margem de segurança aos investidores. Segundo Julien Guerrier, negociador europeu, restrições constitucionais,

instrumento com o qual o Brasil vem se defendendo contra demandas mais ambiciosas, não podem servir de desculpa (*FSP*, 27.11.2005, p.B13).

Mais recentemente, o Brasil tem acenado com possibilidades de "melhoras substantivas" nas ofertas no setor de serviços, desde que isso se converta em barganhas substantivas nas áreas de interesse do Brasil. Conforme publicou Clóvis Rossi, jornalista que acompanha há tempos as negociações comerciais internacionais:

> O Brasil está pronto para pôr à mesa "soluções criativas" na liberalização do setor de serviços, em troca de uma oferta realmente suculenta da União Européia (UE) para reduzir seu protecionismo agrícola. (*FSP*, 7.03.2006, p.B6)

Mas o que significa especificamente "melhoras substantivas" e "soluções criativas"? Não se sabe exatamente. O Brasil e os demais membros do MERCOSUL as mantêm ainda fora do alcance do público, uma vez que ainda estão em discussão entre eles, para depois serem apresentadas à UE. Para Amorim, é bem possível que as negociações com a EU avancem, conforme demandam agentes de vários setores, inclusive parte do setor financeiro, mas, de acordo com o Ministro, esses agentes querem que se avance rapidamente fazendo concessões nos setores dos outros. Esta afirmação demonstra que o governo não está disposto a se submeter a qualquer pressão vinda de um ou outro setor (*FSP*, 10.1.2005, p.A10).

E as declarações de outros representantes do MRE ainda são bastante vagas também. Segundo eles, haverá uma oferta que deva atender às expectativas da UE, entretanto, observam, as melhorias no padrão de concessões da oferta brasileira estarão limitadas ao que reza a Constituição (*FSP*, 7.03.2006, p.B6).

Em suma, há a tendência em se afirmar que as ofertas do Brasil dependerão da disposição da UE em abrir seu mercado agrícola e discutir questões não-tarifárias, como as questões de defesa comercial; caso isso ocorra, é possível que o Brasil avance na direção da abertura do setor de Serviços Financeiros, como resultado de uma troca de concessões em áreas de maior interesse dos dois blocos. Deve-se ressalvar, entretanto, que esta possível abertura deverá estar condicionada em boa parte às negociações havidas na OMC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE III

Esta parte da análise buscou examinar a posição do Brasil nas negociações do setor de Serviços Financeiros, nos diversos fóruns comerciais internacionais, em especial na OMC, na ALCA, no MERCOSUL e no MERCOSUL-UE.

O que se verificou é que o compromisso de liberalização apresentado pelo Brasil nestes fóruns é bastante moderado. E é moderado em que sentido? É moderado da perspectiva comparada ao que se observa na prática, em termos de abertura financeira, e também da perspectiva comparada às demandas internacionais, o que não significa que essas demandas estejam alinhadas com as respectivas aberturas dos próprios demandantes.

Conforme verificado na Parte II deste trabalho, o nível de abertura do País é relativamente alto, e isto é fundamentalmente fruto de uma decisão tomada, unilateralmente, pelo Brasil, em um contexto de profunda crise econômico-financeira interna e no contexto internacional de expansão das grandes instituições financeiras. Entretanto, vê-se pelas posições do Brasil nas negociações comerciais internacionais, que os Modos 1 e 2, no que diz respeito a acesso a mercados, não foram consolidados. Em Serviços Financeiros, o Modo 1 – Prestação Transfronteiriça engloba, entre outros: empréstimos; aquisição de apólices de seguro; compra de títulos estrangeiros; compra de moedas estrangeiras. E o Modo 2, que é efetuado por meio do consumo no exterior, o que exige, portanto, a mobilidade do consumidor até o território do fornecedor, é caracterizado pela compra de um serviço financeiro, por um turista ou por um profissional, durante uma viagem ao exterior. Analisando as ofertas dos membros da OMC e os estudos comparativos, o que se verifica é que cerca de 94% das ofertas brasileiras, para o Modo 1, estão na categoria *unbound* (não-consolidado). Vale observar que este é um percentual bem acima da média geral dos países que, também, apresentaram ofertas *unbound*, para o Modo 1, que é de 54%. Mas um índice de 54% como média geral também não é baixo (FSB, 2004).

Como analisado, a situação real demonstra, contudo, que é possível, sim, o Brasil efetuar operações típicas dos Modos 1 e 2. As transferências internacionais de recursos, inclusive, as efetuadas por meio das contas CC-5; os serviços de *private*

banking; os escritórios de representação; e a compra de apólices de seguros no exterior são exemplos destas modalidades.

O Modo 3, que envolve a presença comercial do fornecedor dos serviços, é tanto uma realidade, do ponto de vista da abertura prática, como também já foi consolidado pelo Brasil na OMC. De acordo com os estudos comparativos, no Modo 3, o Brasil não está distante do posicionamento da União Européia e dos países do NAFTA, assim como mantém posição bastante semelhante à da China (FSB, 2004). Mas, como nos países do NAFTA, o Brasil também mantém restrições de liberalização, isto é, apresenta uma oferta de consolidação da liberalização, desde que se observem algumas restrições. O que acontece é que há uma significativa insatisfação, por parte dos estrangeiros, quanto à restrição, por exemplo, em torno da exigência de se obter aprovação (decreto presidencial), caso a caso, para entrada e expansão do capital estrangeiro no setor de Serviços Financeiros. Na realidade, o Brasil em geral tem aprovado as requisições de entrada no mercado doméstico ou de expansão de operações existentes das instituições financeiras, inclusive, por meio de filiais ou aquisição de instituições financeiras nacionais que se encontram com problemas. Mas esta é uma restrição que aparece na lista de oferta, e as demais partes envolvidas nas negociações cobram o Brasil por isso.

No Modo 4 – Movimento Temporário de Pessoas Físicas –, que se caracteriza por meio da presença de pessoas singulares que se deslocam de seu país de origem para prestarem serviços em outro país, parece haver um alinhamento entre o verificado na prática e o proposto nas negociações comerciais. Este Modo não foi consolidado, exceto o determinado por compromissos horizontais.

No que se refere a Seguros e Atividades Relacionadas a Seguros, os compromissos do Brasil no Modo 1 e no Modo 2 não foram consolidados. Entretanto, no que se refere ao Modo 3, este é permitido, desde que a instituição seguradora estrangeira que quer prestar serviços no Brasil se estabeleça comercialmente. Os serviços de Resseguro e Retrocessão são os mais liberalizados na OMC, entretanto o Brasil os mantém fechados. O Brasil não os consolidou em nenhum dos Modos.

É interessante destacar, também, a posição do Brasil em relação à posição dos demais membros do MERCOSUL. No Modo 1, a posição brasileira está relativamente próxima à média verificada entre os membros do MERCOSUL; entretanto, no que se refere ao Modo 3, há diferenças significativas. A Argentina é bem mais liberalizada do que os demais (75% de compromissos sem restrições); Paraguai e Uruguai não o são, pelo

menos não em termos de consolidação, o que traz a média do bloco para 40% de posições não-consolidadas (FSB, 2004).

Em relação à Índia, que tradicionalmente divide com o Brasil a liderança nas coalizões de oposição aos países desenvolvidos, vale também fazer algumas colocações. No Modo 1, esta adota uma posição bastante próxima à brasileira, portanto igualmente restritiva; já em relação ao Modo 3, a Índia adota um posicionamento bem mais restritivo, pois o nível de ofertas *unbound* é bem mais alto, quando comparado às ofertas brasileiras. Uma possível explicação é que o setor de Serviços Financeiros, no geral, ainda conta com a forte presença estatal na Índia. A propósito, nas análises de Velasco e Cruz (2005, p.42), a globalização financeira não parece ter desenvolvido papel significativo no caso indiano. Desde o início das reformas colocadas em prática, na Índia, o setor financeiro interno caracterizava-se pela forte presença do Estado e pela existência de rígidos mecanismos de controle sobre o câmbio e sobre os fluxos de capital. Este fator, na avaliação de Velasco e Cruz, teria sido o responsável pela sua baixa vulnerabilidade às crises e menor sensibilidade às pressões emanadas de governos e instituições internacionais.

Nos outros dois fóruns, ALCA e MERCOSUL-UE, pelo que se pôde inferir das declarações públicas dos representantes do MRE e de outros representantes do governo, as ofertas deverão seguir este mesmo padrão, isto é, terão como parâmetro o acordado no âmbito da OMC.

Em entrevista com Luis Felipe Lampreia (2005) perguntou-se por que as negociações do setor de Serviços Financeiros não avançavam, e ele respondeu que não via nenhum motivo especial para o Brasil não consolidar a abertura financeira; na verdade, segundo ele, as questões de fundo não eram exatamente o setor de Serviços Financeiros. Lampreia estava se referindo ao fórum da ALCA, especificamente, que, naquele exato momento, não estava sendo de fato cotado como prioridade do governo norte-americano. Mas dado o padrão de respostas às demandas ou, pelo menos, as tendências que o Brasil vem adotando, pode-se pensar sobre esta afirmação de uma perspectiva geral em termos de liberalização comercial.

No caso da OMC, pode-se afirmar que, em parte, a "pouca ambição" do Brasil em Serviços Financeiros está condicionada à, igualmente, falta de ambição por parte dos países desenvolvidos nas questões de maior interesse do Brasil, por exemplo, a questão agrícola.

Assim como na Rodada Uruguai, a atual Rodada é marcada por uma acirrada disputa. De um lado, os países em desenvolvimento, cobrando por concessões já devidas pelos países desenvolvidos; de outro, estes, que não percebem as coisas exatamente deste modo, isto é, que os países em desenvolvimento têm direito a crédito na negociação. Na Rodada Uruguai, o Brasil receava uma significativa perda de autonomia com a harmonização de regras. Nas negociações atuais, em especial na ALCA, esta preocupação surge novamente.

O que se pode inferir das várias afirmações feitas pelo governo brasileiro é que há, sim, interesse do País nas negociações comerciais internacionais, a fim de se criarem condições adequadas de concorrência entre os membros e de harmonização de suas legislações, mas nos setores pertinentes. Conforme costumam dizer os especialistas jurídicos, as normas jurídicas que regem as economias nacionais não diferem na essência, mas guardam peculiaridades relativas à cultura e ao desenvolvimento de cada um deles. São elas que distinguem a legislação de cada um na busca de maior proteção para seus interesses. E pelo que se nota aqui, há indicações de que o governo brasileiro pauta-se por essas idéias.

Há uma demanda explícita do governo brasileiro de que se permita que se expressem os interesses legítimos de cada parte, mesmo que sejam interesses concorrentes. E pelas evidências mostradas aqui, o Brasil não pretende sacrificar seus interesses, em benefício apenas dos outros, até mesmo porque não se pode desconsiderar a possibilidade de que os países desenvolvidos têm mais a perder do que a ganhar com a Rodada Doha. Por maior que seja uma concessão do Brasil, isso pode não ser suficiente para satisfazer os interesses dos países desenvolvidos. Se se levar em conta os resultados já alcançados por eles na Rodada Uruguai e os problemas de resistência interna, nesses países, diante de uma abertura do setor agrícola, qualquer oferta dos países em desenvolvimento pode não ser suficiente para trazer os europeus e norte-americanos para a negociação de fato. Seria necessário algo a mais, muito além do interesse competitivo, em que um ganha, mas o outro perde.

Assim, o setor de Serviços Financeiros insere-se em um contexto sem grandes novidades, em relação ao período da Rodada Uruguai, pois, além do mencionado, o Brasil permanece preocupado com o possível desequilíbrio das contas externas.

Pedro Malan, no papel de Ministro da Fazenda, já dizia que o único cuidado na área externa é:

> Evitar que o déficit em conta corrente (que mede todas as transações com o exterior) fique fora de controle, porque leva a dúvidas sobre a solvência do País. (*FSP*, 14.12.2000, p.B4)

Na Rodada Uruguai, o Brasil brigou e muito, mas acabou cedendo, pois não teve poder suficiente para bancar sua posição, estava absolutamente vulnerável às pressões. Nas negociações atuais, o resultado ver-se-á futuramente.

O País está menos vulnerável econômica e politicamente no momento. As contas externas estão mais equilibradas, não há uma ameaça de forças políticas de ruptura. Mas o Brasil está longe de ser promovido a país desenvolvido, seu sistema financeiro ainda é instável. Instável, especialmente, porque ainda carece de um marco regulador mais sólido e de instituições também mais sólidas, como, por exemplo, leis de falência mais severas, regulamentos claros para investimentos estrangeiros, portanto, está sujeito a ataques especulativos em maior grau do que os países desenvolvidos. E quando o Brasil diz que não consolida o Modo 1, devido a receios com as conseqüências negativas de uma maior abertura da Conta de Capital, há uma indicação clara de que está tentando proteger o sistema financeiro. Aliás, uma preocupação legítima e, inclusive, porque pressupõe-se que haja interesses comuns em se reduzir a instabilidade mundial.

Entretanto, quando se verifica que não há uma mobilização em torno da constituição desses instrumentos no Brasil, na medida em que se apresenta um sistema pouco claro, um sistema recortado, este argumento, a princípio poderoso, vai se esvaziando.

A idéia é a de que cada país apresente quais setores estão livres de legislações restritivas e que barreiras pretendem abolir. No Brasil, em vários subsetores de serviços não existe qualquer regulamentação. O problema é que diante de fortes pressões das outras partes, em especial nos casos das negociações que exigem grande cautela, como é o caso da ALCA, o País, ao ser obrigado a indicar a situação regulatória, o fará em condições desfavoráveis.

CONCLUSÃO

De acordo com o proposto, este trabalho procurou examinar por que um país que se dispõe a implementar reformas profundas em sua estrutura econômica, como a verificada no plano financeiro, adota uma postura conservadora nas negociações comerciais internacionais. Mais especificamente, buscou-se responder: por que a abertura financeira observada na prática no Brasil não corresponde ao grau de compromisso de liberalização apresentado pelo Brasil na OMC, no MERCOSUL, e nas propostas para o acordo da ALCA e para o acordo do MERCOSUL-UE; e ainda, por que o Brasil tem uma predileção pela abertura administrada; e por que, a despeito de toda uma campanha pró-abertura verificada entre tantos atores sociais e econômicos, mantém-se relativamente firme nesta conduta?

Analisando a atuação do Brasil no âmbito das negociações comerciais internacionais, desde a Rodada Uruguai do GATT, passando pelas negociações do MERCOSUL, da ALCA e do MERCOSUL-UE, o que se constatou foi que as negociações multilaterais, por envolverem tantos membros, tantos assuntos complexos e tanta assimetria de poder, têm-se tornado um enorme desafio. Não é fácil perceber com clareza quem está perseguindo que objetivos, por quais meios, e quais são as regras do jogo. E dando-se as negociações em múltiplos fóruns, isso representa um grau a mais na complexidade do processo.

Essas negociações, normalmente, apresentam muitas questões sobre as quais as posições das partes são diametralmente opostas e estão em competição direta. Conforme se analisou, a Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais Comerciais se caracterizava por aspectos bastante distributivos. A questão acesso a mercados em relação aos códigos têxteis e agricultura era de grande interesse do Brasil, assim como a questão de regras para o código *antidumping,* enquanto para os países desenvolvidos, especialmente EUA e UE, essas eram questões de baixíssimo ou nenhum interesse. Entretanto, os célebres novos temas, sob os quais se agrupavam serviços, propriedade intelectual e investimentos, eram de absoluto interesse desses, enquanto para o Brasil eram nulos. Mais recentemente, na Rodada Doha e no fórum regional (ALCA) e bi-regional (MERCOSUL -UE), também, as posições se apresentavam conflitantes.

De forma hipotética, poder-se-ia pensar que, como as negociações multilaterais envolvem várias questões, cujos interesses das partes também são diferentes, poderia

haver concessões mútuas. Então, em uma situação ideal, cada parte receberia aquilo que fosse importante para ela, de forma que ao final da negociação todos os lados poderiam vencer. Porém, nessas negociações multilaterais as coisas não são simples assim. Há desde uma diferença grande entre os valores atribuídos pelas partes às questões, como a própria competição, onde cada parte disputa pela maior fatia possível do resultado. Em muitas ocasiões, os fóruns são considerados verdadeiras arenas em que estão em jogo os interesses defendidos pelos principais países ou por meio de coalizões. O núcleo dessas coalizões, muitas vezes, é constituído pelos participantes maiores e mais poderosos, e são esses que determinam os termos da troca. Além disso, deve-se considerar o impacto mútuo que há entre os diferentes fóruns de negociação. Mudanças nas negociações de um desses fóruns podem afetar outras negociações, e, portanto, as estratégias também se alteram.

As negociações, aqui em estudo, configuram um alto grau de competitividade, há uma acirrada disputa pela distribuição. Conforme se vê, as posições defendidas pelas partes são tão divergentes que parece pura perda de tempo insistir em se levar adiante o processo, mas, por outro lado, as partes parecem ter uma obrigação moral com os acordos. Ninguém quer ficar com o peso da responsabilidade pelo fracasso das negociações. Assim, os negociadores vão apostando na idéia de que as posições talvez possam se aproximar com rodadas sucessivas de negociação. Mas nenhuma parte de fato procura solucionar o conflito, pelo menos não do ponto de vista da assertividade e da cooperação. E adotam, assim, estratégias competitivas e/ou de "evitação" do conflito.

Como se verificou no âmbito desta análise, o Brasil, bem como os principais países desenvolvidos, em especial EUA e UE, têm adotado uma posição de pressionar, para obter o que querem. As partes perseguem seus objetivos e, para isso, vale fazer uso de diferentes meios, como persuasão, dividir para administrar, superioridade econômica ou formar alianças que somem forças. Assim é a aproximação da UE ao G-90,[66] no âmbito da OMC, com o objetivo declarado de que está preocupada com o que um acordo, nos termos propostos pelo G-20, poderia representar para as economias pequenas e não-desenvolvidas; os EUA que vivem assediando os países menores para fazerem acordos sub-regionais e bilaterais, e vão harmonizando as regras aos poucos; e o próprio G-20, que se constituiu no momento em que os países em desenvolvimento resolveram impedir

[66]G-90 é um grupo de países africanos e de antigas colônias européias na África, Caribe e Pacífico, com especial interesse no fim dos subsídios ao algodão, mas sem interesse pela liberalização agrícola, pois já gozam de preferência nos mercados europeu e norte-americano.

que um resultado predeterminado (por EUA e UE) prevalecesse em detrimento de seus interesses.

O Brasil se empenha em fazer valer o que acha que lhe é de direito ou, conforme a linguagem diplomática, "um justo meio", pois considera que já fez valiosas concessões, antes mesmo da Rodada Uruguai, portanto, espera a primeira iniciativa dos outros lados. Os outros, entretanto, não vêem o Brasil como credor das negociações e tampouco estão a fim de ceder nas questões de maior interesse do Brasil, pois as consideram sensíveis demais dentro de suas estruturas econômicas. Na Reunião Ministerial de Cancun, em 2003, Robert Zoellick, então Representante de Comércio dos EUA, ignorando completamente a demanda de países como o Brasil, dividiu os países em duas categorias: *want e don't want,* isto é, os que queriam e os que não queriam negociar. O Brasil figurava na segunda categoria. E usando desta mesma tática, Peter Mandelson, ao se referir à Reunião Ministerial de Hong Kong, afirmou: "Tudo o que posso dizer é que a Europa vai a Hong Kong pronta pra fazer negócio com outros, se os outros estiverem preparados para fazer negócio conosco"(*FSP*, 11.12.2005, p.B5).

Já Amorim respondeu à postura indiferente da UE, diante dos sinais do Brasil em relação a possíveis flexibilizações ao acesso de produtos e serviços europeus ao mercado interno: "Ou querem que lhes dêem a lua, o que seria difícil, ou então não querem nada" (*GM*, 10.11.2005, p.A18).

E desse modo esses países permanecem, cada um esperando o outro tomar a iniciativa, para darem seguimento a uma negociação do tipo *tit-for-tat* (*toma-lá-dá-cá*). E ao recorrerem simultaneamente a esta mesma estratégia, o resultado tem sido inevitavelmente o impasse. Em alguns casos, esta estratégia tem funcionado. A estratégia de veto à introdução de serviços na Rodada Uruguai, empreendida pelo G-10, até certo ponto funcionou, depois, diante do evidente risco de fragmentação e isolamento dos países, acabou sendo vencida. No G-20, apesar dos esforços de seus membros de buscar opções que possam levar a um possível acordo, caracterizando, portanto, uma coalizão mais proativa, Amorim convocou os países em desenvolvimento a permanecerem irredutíveis na Reunião Ministerial de Hong Kong: "Fiquem firmes. Não façam nem mesmo uma concessão adicional até que a União Européia corte os subsídios agrícolas. É melhor deixar as negociações frustrarem e mandar os poderosos para casa sem nada nas mãos do que se deixar enganar novamente pelas hipócritas tolices

européias sobre o livre mercado quando, na verdade, seus países, liderados pela França, acreditam em livre mercado apenas quando serve a seus limitados interesses" (*OESP*, 12.11.2005).

Em relação a Serviços Financeiros, o Brasil alega que esta é uma área sensível para o País, e as propostas apresentadas pelo Brasil na OMC, consideradas pouco ambiciosas pelos países desenvolvidos, são, em parte, reflexo das propostas igualmente pouco ambiciosas destes, seja em relação às questões de maior interesse do País, seja até mesmo em relação ao próprio setor de Serviços Financeiros. O Brasil argumenta que suas propostas em Serviços Financeiros não estão longe da dos países desenvolvidos. Conforme se verifica na prática, os EUA e, em menor grau, a UE exigem uma abertura na área financeira dos países em desenvolvimento que nem mesmo eles concedem aos estrangeiros.

Em outros momentos, a estratégia usada tem sido evitar o conflito, adiando as discussões para um momento mais oportuno. Este tipo de estratégia aparece na afirmação do Presidente Lula: "[A ALCA] não é oportuna neste momento e poderia 'atrapalhar' o andamento de negociações mais relevantes para o Brasil – as da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio" (*OESP*, 6.11.2005, p.A4).

Os EUA também têm usado esta mesma estratégia na ALCA. Em alguns momentos dão sinal de concordância sobre uma questão ou um ponto específico, mas em outros retiram o que disseram ou recomeçam uma discussão, aparentemente, já encerrada. Por exemplo, a questão de acesso a mercados, que já foi colocada em pauta pelos EUA em algum momento no passado, neste momento já não lhes interessa mais.

Na OMC, Clodoaldo Hugueney, Embaixador do Brasil, ao ser questionado sobre uma possível diminuição do grau de ambição geral na Rodada Doha, declarou: "Não (o nível de ambição da Rodada não diminuiu), o que se fez foi, não conseguindo concordar, *empurrar as coisas para frente*" (*VE*, 9,10 e 11.12.2005, p.A5) (grifo meu).

E em muitas ocasiões, foi visível também a estratégia de evitação da UE, pois em dado momento dizia que não melhorava seu nível de oferta, porque os países em desenvolvimento ainda não haviam apresentado suas listas específicas de ofertas, e quando esses as apresentavam, ela dizia que não tinha mandato para melhorar suas ofertas.

Como já foi dito, este tipo de estratégia tem um componente diplomático, porque permite evitar o confronto. De acordo com algumas análises, desde as reuniões

preparatórias da Reunião Ministerial de Hong Kong da OMC, o Brasil batalhou muito mais por princípios, do que por concessões, e isso teve o propósito de evitar que certas expressões diplomáticas gerassem compromissos futuros de alto custo (*GM*, 20.12.2005, p.A2).

A atitude do Brasil, nas reuniões do Comitê de Serviços Financeiros da OMC sobre a ratificação do Quinto Protocolo, estava até recentemente sendo vista como uma atitude puramente evasiva, até que os EUA vieram checar de perto, se os problemas se restringiam à morosidade do Congresso Nacional. E nos correntes fóruns de negociação, de um modo geral, os países têm se esquivado de apresentar propostas concretas, portanto, têm usado a "evitação" como uma alternativa a insistir em suas exigências ou à cooperação. Então, colocam vários empecilhos, atribuem culpas aos outros, e assim por diante...

A pesquisa revelou, também, o cuidado do Brasil em consolidar a abertura de acordo com o alcance da estabilidade econômica do País. Os países em desenvolvimento de um modo geral, mas em especial o Brasil, já desde a Rodada Uruguai, demonstraram preocupação com o fato de terem de encarar as pressões para uma abertura ampla, ao mesmo tempo em que têm de obedecer a um processo que leva em conta as condições iniciais do seu setor financeiro, a situação macroeconômica, e a necessidade de fortalecer as instituições.

Conforme se verifica, o governo brasileiro considera Serviços Financeiros um setor estratégico, porque se refere à fração da economia que responde pelo funcionamento de todas as demais. Os bancos, em especial, administram o sistema de pagamentos, e isso não é nada trivial. Embora muitas variáveis sejam apontadas para explicar o agravamento da freqüência e da intensidade das crises financeiras que assolaram os países emergentes, como México (1995); Ásia (1997-1998); Rússia (1998); Brasil (1999); e Argentina (2001), há uma forte tendência em se correlacionar essas crises ao modelo de liberalização implementado nesses países nos últimos anos. E hoje, a despeito da tendência em recomendar a abertura financeira, os organismos financeiros multilaterais e mesmo outras organizações internacionais aconselham o passo acertado da abertura, o que quer dizer seguir uma seqüência adequada e tomar cuidados específicos.

Ao flexibilizar as restrições para a entrada de bancos estrangeiros, o governo brasileiro parecia acreditar que a internacionalização poderia ajudar o País a erigir um sistema financeiro mais robusto, eficiente, com qualidade, mas daí a consolidar a abertura no nível da liberalização plena da Conta de Capital, já impunha um desafio maior a que o governo em nenhum momento pareceu se inclinar. Conforme a posição do Brasil nas reuniões do Comitê sobre Serviços Financeiros da OMC, o governo brasileiro não pretende abrir mão do controle sobre a Conta de Capital, do poder de monitorar o fluxo de capital, e muito menos praticar a conversibilidade plena da moeda, pois, conforme argumenta, isso traria mais riscos para a estabilidade do sistema financeiro.

Este receio aparece nas declarações públicas dos negociadores do governo brasileiro, o de que a liberalização do Modo 1 equivalha à abertura da Conta de Capital. Na percepção destes, isso, além de causar impactos negativos sobre a estratégia de atrair investimentos diretos para este setor, pode também trazer sérias implicações para a estabilidade do sistema financeiro interno. Com efeito, o Brasil tem sido mais flexível em relação à consolidação do Modo 3. Outra evidência da preocupação do Brasil com os possíveis impactos da consolidação da abertura no âmbito dos acordos comerciais internacionais está na recusa do Brasil em aceitar a proposição dos EUA, na ALCA, em levar o Modo 3 para um capítulo específico sobre investimento. Para o Brasil, isso deve ser compreendido como Modo 3 — Presença Comercial, do Capítulo sobre Serviços. A grande preocupação do Brasil é, caso se adote um conceito mais amplo sobre o que vem a ser investimento, o que incluiria investimento em *portfólio,* que isso possa interferir na política monetária, em razão de se tratar de uma economia mais vulnerável aos condicionamentos do mercado financeiro internacional; além de possíveis problemas de conflitos normativos, uma vez que haveria normas providas do Acordo e normas providas dos bancos centrais nacionais, que têm a responsabilidade de zelar pela segurança do sistema financeiro doméstico (Baer, Cintra, Mendonça de Barros e Silva, 2004, p.62).

Além disso, outra questão que revela a preferência do Brasil pela abertura com controle é sua resistência em aceitar a proposta norte-americana em torno do procedimento de consignação dos compromissos, isto é, aceitar a proposta de liberalização por meio de listas negativas de ofertas. O Brasil tende a optar por um acordo que produza efeitos somente sobre os itens determinados pelos negociadores durante a negociação, ou seja, o Brasil tem preferência pela liberalização por meio de listas

positivas de ofertas, o que caracterizaria, portanto, uma liberalização com maior controle do que um baseado em listaa negativas.

Assim, acredita-se que este extremo cuidado com a não liberalização plena da Conta de Capital, o que estaria mais ligado ao Modo 1, e outras restrições sobre a liberalização do comércio de Serviços Financeiros estejam relacionados às desconfianças com os possíveis impactos negativos sobre o equilíbrio econômico-financeiro.

A pesquisa revelou, ainda, um caráter de extrema relevância atribuída à preservação do Princípio da Soberania nas ações do Brasil diante dos fóruns comerciais internacionais. O governo brasileiro, quando destaca a importância de se preservar a autonomia do País, quando reitera a preocupação com uma possível harmonização assimétrica de regras, quando diz que não pretende hipotecar o futuro do País ao se sujeitar a condicionamentos externos, em termos de política comercial, quando, a despeito da grande pressão que sofre dos vários atores sociais e econômicos, para consolidar uma ampla abertura, não o faz, está na verdade praticando uma política externa que se coaduna com o Princípio da Soberania estatal. Uma política que atribui papel relevante à figura do Estado. Uma política que legitima a ação do Estado em impor-se à organização política interna e defender os interesses nacionais ante os conflitos externos. Dessa perspectiva, o impacto dos compromissos dos países diante da OMC e de outros fóruns comerciais internacionais tornou-se muito mais forte na agenda política interna. E o Brasil não parece estar disposto a se submeter passivamente a um traçado de regras pré-definidas.

Falar da natureza política tendo como base o conceito de Soberania poderia ser infinitamente extenso, não é esse o objetivo aqui. Cabe destacar, entretanto, a base analítica que orientou esta hipótese.

Discute-se, no momento, o possível esgotamento do sistema internacional moderno desenhado em Westphalia, em 1648, que tem a Soberania e a Territorialidade como princípios norteadores da ação dos Estados. Duas tendências servem de produto que se utiliza para dar força a este tipo de afirmação. As relações entre os países têm se caracterizado por um crescente grau de interdependência em todos os aspectos: econômico, jurídico, político, ideológico, que fortalece o papel das instituições nas relações internacionais. Além disso, violações dos princípios – Soberania e Territorialidade – têm sido visto com uma certa freqüência. Contudo, Stephen Krasner

(1999; 2001) afirma que o ordenamento do sistema internacional não mudou desde Westphalia, o princípio da Soberania westphaliana continua valendo, porque os Estados, na verdade, não têm interesse em mudar esse estado de coisas. Para Krasner, o mais importante impacto da globalização econômica e das normas internacionais será alterar o escopo da autoridade estatal, mas não de gerar fundamentalmente uma nova maneira de organização política.

Krasner (2001) observa que, apesar de grandes potências da Europa estarem abrindo mão de muitos elementos de Soberania, outras, como EUA, Japão, China, não têm nem interesse, nem inclinação, em abandonar suas usuais reivindicações sobre autonomia doméstica.

Nas análises do autor, governos nacionais, assim como ativistas, queixam-se de que as instituições multilaterais, como ONU, OMC E FMI, estão indo além de suas autoridades ao promoverem padrões internacionais para tudo, de questões de direitos humanos, ambientais, imigração a políticas monetárias.

O Brasil indica estar seguindo nesta direção. O Brasil não concorda voluntariamente em se sujeitar aos mandamentos de instituições multilaterais que possam servir de constrangimento às políticas internas. A conduta do Brasil nos fóruns comerciais internacionais sugere estar-se atribuindo grande importância ao aspecto da autonomia, o que implica a capacidade de reconhecer e colocar em prática os interesses nacionais, independentemente, das preferências dos grupos sociais e econômicos.

A conduta do Brasil nos fóruns comerciais internacionais tende a se conduzir pela idéia de que o Estado representa a unidade-chave na análise das relações internacionais, e que as decisões devem ser tomadas com base na melhor alternativa que atenda ao interesse nacional. E, conforme observam autores como Grieco (1997) e Morgenthau (2003), o Estado é considerado unitário, porque qualquer diferença dentre as visões dos líderes políticos internos ou das burocracias no âmbito interno é, em última instância, resolvida. Assim, o Estado fala com uma única voz.

Como se verificou na pesquisa, a despeito de uma forte pressão de alguns agentes econômicos, para que o Brasil flexibilize as restrições ao comércio internacional, o governo não indica se mover em direção a um ou outro interesse setorial. O Brasil tende a se comportar com base na idéia de que política externa é prerrogativa do Estado, com base na idéia de que as escolhas não são feitas tendo como parâmetro o particularismo.

Com freqüência, vêem-se inúmeras críticas sobre a conduta do governo brasileiro nos fóruns comerciais internacionais. Ora porque se está fazendo concessão demais, ora porque se está endurecendo. Mas, quando criticado recentemente por grupos internos sobre o fato de não fazer maiores concessões aos EUA, para que se avançasse com a ALCA, Celso Amorim observou o fato de que as vozes que se sobressaem são as vozes contrárias, sugerindo, com isso, haver também vozes favoráveis. Mas, mais do que responder à crítica, sua mensagem significou uma conduta característica do Princípio da Soberania estatal, qual seja, defender os interesses nacionais e não de um ou outro setor.

Nos termos de Amorim, em resposta às críticas de alguns empresários, "o governo não pode levar em conta apenas os interesses de setores do empresariado. Tem de pensar nos interesses da sociedade como um todo. Tampouco podemos nos preocupar só com os interesses de curto e médio prazos" (*FSP*, 28.11.2004, p.B6).

REFERÊNCIAS

A. T. KEARNEY. FTAA/ALCA Survey Results, 2001 – The Hemispheric Integration Endeavor, a Latin American Perspective. In: **YWATA, RICARDO K.** *A Alca Na Percepção do Empresariado Brasileiro:* Desafios e Possibilidade. 2005. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC–SP. São Paulo.

ABDENUR, ROBERTO. A Política Externa Brasileira e o "Sentimento de Exclusão". In: **FONSECA JÚNIOR, GÉLSON; CASTRO, SÉRGIO H. NABUCO DE** (Org.) *Temas de Política Externa Brasileira II.* V.I. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

ABREU, MARCELO DE PAIVA. O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993. In: **FONSECA JÚNIOR, GÉLSON; CASTRO, SÉRGIO H. NABUCO DE** (Org.) *Temas de Política Externa Brasileira II.* V.I. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

ABREU, MARCELO DE PAIVA; FRITSCH, WISTON. Brazil, Latin America and the Caribbean. In: **WHALLEY , JOHN** (Org.) *Dealing with the North:* developing countries and the Global Trading System. Ontario: CSIER, 1987.

AGGARWAL, VINOD K. The Political Economy of Service Sector Negotiations in the Uruguay Round. *The Fletcher Forum of World Affairs*, v.16, n.1 p. 35-54, Winter, 1992.

ALVES, MIRIAM CRISTINA CALABRIA. Serviços Financeiros no Brasil: Liberalização Multilateral e Regional. 1996. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

AMORIM, CELSO. SEMINÁRIO 'NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS', 4.10.2004. *Comunicação Oral...* Amcham Brasil, Câmara Americana de Comércio. São Paulo, 04.10.2004. Gravação Digital.

ARAÚJO, ERNESTO HENRIQUE F. As Negociações de Serviços e Investimentos no contexto Multilateral e Regional. *Curso...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004.

ARBILLA, JOSÉ MARIA. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, v.22, n.2, p.337-86, jul.-dez., 2000.

ARIDA, PÉRSIO. Ainda a conversibilidade. *Revista de Economia Política*, v. 23, n.3, p. 135-42, jul./set., 2003a.

_____. Por uma moeda plenamente conversível. *Revista de Economia Política*, v. 23, n.3, p. 151-4, jul./set., 2003b.

BACHA, EDMAR L. The Brady Plan and Beyond: New debt management options for Latin Amercian. *Texto para discussão n.257.* Rio de janeiro: PUC-Rio, maio de 1991.

_____. Reflexões Pós-Cepalinas sobre Inflação e Crise Externa. *Revista de Economia Política*, v. 23, n.3, p.143-50, jul./set., 2003.

BAER, MÔNICA. *O Desajuste Financeiro e as Dificuldades de Financiamento do Setor Público Brasileiro nos anos 80.* 1993. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP.

BAER, MÔNICA; CINTRA, MARCO ANTÔNIO M.; MENDONÇA DE BARROS, JOSÉ ROBERTO; SILVA, TEREZA MARIA F.DIAS DA. O Mercado de Capitais Brasileiro Frente aos Desafios Impostos pelas Negociações Internacionais em Serviços Financeiros. In: *Estudos para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais.* São Paulo: MB Associados/CBLC/Bovespa, 2004.

BAER, MÔNICA; CINTRA, MARCO ANTÔNIO M. *Brasil*: Investimento Estrangeiro Direto e Estratégias Empresariais. Santiago do Chile: Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), set., 2004.

BARBOSA, RUBENS A. Barreiras aos Produtos e Serviços Brasileiros. Washington, D.C.: Embaixada do Brasil, out., 2002.

BECK, ROLAND The Volatility of Capital Flows to Emerging Markets and Financial Services Trade. *Working Paper n. 2000/11*, Frankfurt: Center for Financial Studies (CFS), Aug., 2000.

BHAGWATI, JAGDISH N. Splintering and Disenbodiment of Services and Developing Nations. *The World Economy*, n.7, 1984.

_____. Why are Services Cheaper in the Poor Countries? Wealth and Poverty. In: **GROSSMAN, GENE.** *Essays in Development Economics*, v. 1. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985.

_____. The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and dollars. In: *Foreign Affairs*, v. 77, n.3, may/jun., 1998.

BIANCARELLI, ANDRÉ MARTINS. Liberalização Financeira e Política Econômica no Brasil Recente: Três momentos e Duas Visões. Fevereiro de 2004. Disponível em: http://www.ie.ufu.br. Acesso em: 30.01.2006.

BRITO, OSIAS SANTANA. *Contribuição ao Estudo de Modelo de Controladoria de Risco-Retorno em Bancos de Atacado.* 2000. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo-USP, São Paulo.

CALDAS, RICARDO W. *Brazil in the Uruguay Round of the GA.*The evolution of Brazil´s position in the Uruguay Round, with Emphasis on the Issue of Services – (Strategies and policies for the global political economy). London: Ashgate Publishing Limited, 1998.

CAMPELO JR., ALOÍSIO; COSTA, CRISTIANO MACHADO. As estratégias que barraram o avanço dos estrangeiros. In: *CONJUNTURA ECONÔMICA*, v. 58, n.5, p.26-7, maio, 2004.

CARBONE, GERALDO. A Competitividade dos bancos estrangeiros. Agosto, 2005. Disponível em: http://www.bancohoje.com.br. Acesso em: 05.09.2005

CARCANHOLO, MARCELO DIAS. Abertura Externa e Liberalização Financeira: Os Impactos sobre o Crescimento de Distribuição no Brasil nos anos 90. 2002. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

CARDOSO, ELIANA; GOLDFAJN, ILLAN. Capital Flows to Brasil: The Endogenety of Capital Controls. *IMF Working Paper*, Sept. 1997.

CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE. Discurso. Quarta Reunião Ministerial da ALCA. Belo Horizonte, Brasil, 1997.

CINTRA, MARCO ANTÔNIO M. A Participação Brasileira em Negociações Multilaterais e Regionais sobre Serviços Financeiros. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v.42, n.1, p.62-76, 1999.

_____. A Agenda de Negociações Internacionais em Serviços Financeiros. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n.1, abr/jun, 2004.

CHESNAIS, FRANÇOIS. *A Mundialização do Capital.* São Paulo: Xamã, 1996.

CLAESSENS, STIJN; JANSEN, MARION. Overview Chapter. In: **CLAESSENS, STIJN; JANSEN, MARION.** (Ed.). *The Internationalization of Financial Services*: Issues and Lessons for Developing Countries. Boston, Mass.: Kluwer Academic Press, 2000.

COHEN, HERB. *Você Pode Negociar Qualquer Coisa.* São Paulo: Record, 2000.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília: Senado Federal, 1999.

DOBSON, WENDY; JACQUET, PIERRE *Financial Services Liberalization in the WTO.* Washington, DC: Institute For International Economics, 1998.

DRAKE, WILLIAM J.; NICOLAIDIS, KALYPSO. Ideas, Interests and Institutionalization: Trade in Services and the Uruguay Round. *International Organization*, v.46, n.1, Cambridge: MIT Press, 1992.

FARELL, DIANA. Mapeando os Mercados Financeiros Globais, 2003. In: ***FOLHA DE S. PAULO.*** Brasil fica atrás em finanças mundiais, 13.03.2005, p. B 8.

FEBRABAN. Agências de Bancos Estrangeiros no Brasil e PL de Bancos Estrangeiros no Brasil e na AL. In: **TROSTER, ROBERTO L.** *O Estado Atual das Negociações comerciais – OMC e ALCA.* Desafios para o Brasil. In: PALESTRA. FEBRABAN, Desafios para os Bancos Brasileiros. UNICAMP, 05.08.2003. *Resumo...* Campinas, UNICAMP, 2003.

FEKETEKUTY, GEZA. Trade in Services – Bringing Services Into The Multilateral Trading System. In: **BHAGWATI, JAGDISH; HIRSCH, MATTHIAS** (Ed.). *The Uruguay Round and Beyond:* Essays in Honour of Arthur Dunkel. Berlin: Springer Verlag, 1998.

FISHER, ROGER; URY, WILLIAM; PATTON, BRUCE. *Como Chegar ao Sim.* A Negociação de Acordos Sem Concessões. Rio de Janeiro: Imago, 1994.

FRANCO, GUSTAVO H. B. Bancos Estrangeiros, Bancos Estaduais e o Pedágio. 2000. Disponível em: http://wwwusers.rdc.puc-rio.br. Acesso em: 30.05.2005.

FREITAS, MARIA CRISTINA PENIDO DE. *Bancos Brasileiros no Exterior*: expansão, crise e ajustameno. 1989. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP.

_____. Abertura do Sistema Bancário Brasileiro ao Capital Estrangeiro. **In: FREITAS, M. CRISTINA PENIDO DE.** (Org.). *Abertura do sistema Financeiro no Brasil Nos Anos 90.* São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.

FREITAS, MARIA CRISTINA PENIDO DE.; PRATES, DANIELA MAGALHÃES. Abertura Financeira na América Latina: Experiências da Argentina, Brasil e México. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.11, p.173-98, dez. 1998.

FROÉS CRUZ, HÉLIO JAYME M. *Autorização de Funcionamento: Importância para o Mercado de Saúde Suplementar.* 2004. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, RJ.

GARCIA, MARCIO G. PINTO; BARCINSKY, ALEXANDRE Capital Flows to Brazil in the nineties: Macroeconomic aspects and the effectiveness of capital controls. *Texto para Discussão n.357.* Rio de Janeiro: PUC-Rio, jul, 1996.

GILPIN, ROBERT. *A Economia Política das Relações Internacionais* . Brasília: Editora UNB, 2002.

GONÇALVES, EVERTON P.S. *Carta Econômica Março-05.* Conversibilidade: Devagar com o andor. ABBC, mar., 2005.

GRIECO, JOSEPH M. *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade.* Ithaca: Cornell University Press, 1990.

_____. Realist International Theory and the Study of World Politics. In: DOYLE, MICHAEL. W. E IKENBERRY, G. JOHN. (Ed.). *New Thinking in International Relations Theory.* Boulder, Co: Westview Press, 1997.

GUILLHON ALBUQUERQUE, J.A. A Alca na Política Externa Brasileira. In: AMARAL JR.; SANCHEZ, M. R. (Org.) *O Brasil e a Alca os desafios da integração.* São Paulo: Aduaneiras, 2003.

GUIMARÃES, FELICIANO DE SÁ. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira:* acordos assimétricos, coerção e coalizões. 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP.

HAGGARD, STEPHEN. *Developing Nations and the Politics of Global Integration.* Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1995.

HAGGARD, STEPHEN.; MAXFIELD, SILVYE. The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World. *International Organization*, v.50, n.1, Winter, 1996.

HELLEINER, ERIC. Pós-Globalização: é possível inverter a tendência para a liberalização financeira? In: BOYER, ROBERT; DRACHE, DANIEL. (Org.) *Estados contra Mercados: os limites da globalização.* Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

HIRST, MÔNICA; PINHEIRO, LETÍCIA. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. Revista *Brasileira de Política Internacional.* v.38, n.1, p.5-23, 1995.

HORTA, MARIA HELENA; SOUZA, CARLOS FREDERICO DE; WADDINGTON, SÉRGIO DA CRUZ. Desempenho do Setor de Serviços Brasileiro no Mercado Internacional. *Texto para Discussão n.600.* IPEA, Rio de Janeiro, nov., 1998.

HOUAISS, ANTONIO. Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa, v. 1.05. São Paulo: Objetiva, 2004.

KERNEIS, PASCAL. The Voice of the European Service Industries for the GATS Negotiation. In: SIMPÓSIO GLOBAL SOBRE SERVIÇOS – A Internacionalização dos Serviços: Estratégias para uma

Inserção Efetiva na Economia Mundial. 19.10.2004. Gran Meliá Mofarrej, São Paulo, Brasil. *Resumo...* São Paulo: CEBRI; BRAZIL-US BUSINESS COUNCIL; CSI; ESF, 19.10.2004.

KINGSTONE, PETER R. *Crafting Coalitions for Reform.* Businesses Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil. University Park. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1999.

KONO, MASAMICHI; LOW, PATRICK; LUANGA, MUKELA; MATTOO, AADITYA; OSHIKAWA, MAIKA; SCHUKNECHT, LUDGER. Opening Markets in Financial Services and The Role of The GATS. *WTO, Special Studies*, 1997.

KRASNER, STEPHEN D. *Sovereignty:* Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press, 1999.

_____.Think Again: Sovereignty. *Foreign Policy*, The Carnegie Endowment for International Peace: Washington, D.C., n. 121, p.20-9, Jan/Feb, 2001.

KRUEGER, ANNE. Reformas Orientadas para o Mercado e a Economia Internacional da década de 1990.
In: **ZINI JR., ÁLVARO ANTÔNIO.** (Org.). *O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90.* IPEA, Brasília, 1993.

KUGELMAS, EDUARDO. A Evolução Recente do FMI - Crise e Propostas de Reforma. Uma volta às origens? Junho, 2005. Mimeo.

LANGONI, CARLOS GERALDO. A Economia Brasileira e a Nova Ordem Internacional. In: **BERGSTEIN, FRED. et al.** (Org.) *O Brasil e a Nova Ordem Internacional.* Rio de Janeiro: Expressão e Cultura/FGV, 1991.

MCDOWELL, STEPHEN D. India, the LDCs, and GATT Negotiations on Trade and Investment in Services. In: **STUBBS, RICHARD. ; UNDERHILL, GEOFFREY R. D.** (Ed.). *Political Economy and the changing global order.* London: Macmillan, 1994.

MARCONINI, MARIO. *OMC Acordos Regionais e o Comércio de Serviços.* Normativa Internacional e Interesse Brasileiro, São Paulo: Aduaneiras, 2003.

_____. O Setor de Serviços Financeiros no Contexto das Negociações Comerciais Internacionais. In: *Estudos para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais.* São Paulo: CEBRI/CBLC/Bovespa, 2004.

MATTOO, AADITYA. Developing Countries in the New Round of GATS Negotiations: from a defensive to a proactive role. World Bank, 1999. Mimeo.

MELLO, FLÁVIA DE CAMPOS. *O Brasil e o GATT:* análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais. 1992. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

MENDONÇA DE BARROS, JOSÉ ROBERTO; ALMEIDA JR, MANSUETO FACUNDO DE. A Reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil. Ministério da Fazenda: Brasília, 1996.

MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL 2002. Reforma do Sistema Financeiro. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br. Acesso em: 20.08.2005.

MILLER, ERIC. Financial Services in the Trading system: Progress and Prospects. In: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean – INTAL – and the Integration, Trade and Hemispheric Issues Division – ITD. *Ocasional Paper, 4,* Buenos Aires, 1999.

MINUSHKIN, SUSAN. Banqueros and Bolseros: Structural Change and Financial Market Liberalization in Mexico. *Journal of Latim American Studies*, n. 34, Cambridge University Press: Cambridge, 2002.

MORAES, ALFREDO PENTEADO DE. Basiléia II, Os Pilares de Um Novo Acordo. Disponível em: http://www.bancohoje.com.br/artigo. Acesso em: 20.07.2005.

MORGENTHAU, HANS J. *A Política Entre as Nações.* Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2003. (1ª ed. 1948).

NARLIKAR, AMRITA. *International Trade and Developing Countries*: bargaing coalitions in the GATT and WTO. London: Routledge, 2003.

NARLIKAR, AMRITA; TUSSIE, DIANA. O G20 e a Reunião Ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.79, São Paulo: Funcex, abr.,maio, jun., 2004.

NESE, LUIGI. In: Projeto CAENI-AMCHAM: Acompanhamento das Negociações da ALCA Sub-Grupo de Serviços. 11.05.2004. Disponível em: http://www.amcham.com.br. Acesso em: 28.10.2005.

PORTELLA FILHO, PETRÔNIO. Plano Brady: da retórica à realidade. *Estudos Econômicos.* v. 24, n.1. p. 55-105, jan-abr, 1994.

PRATES, DANIELA MAGALHÃES. *Abertura Financeira e Vulnerabilidade Externa:* a economia brasileira na década de noventa. 1997. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

PRATES, DANIELA MAGALHÃES. Investimentos de Portfólio no Mercado Financeiro Doméstico. **IN: FREITAS, MARIA. CRISTINA PENIDO DE.** (Org.) *Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos anos 90.* São Paulo: FUNDAP, FAPESP; BRASÍLIA: IPEA, 1999a.

_____. A Abertura Financeira dos Paises Periféricos e os Determinantes dos Fluxos de Capitais. *Revista de Economia Política*, v. 19, n.1, jan-mar, 1999b.

RODRIGUES DE PAULA, LUIZ FERNANDO Determinantes e Impactos da Recente Entrada de Bancos Europeus no Brasil. *Revista de Economia*, Editora UFPR, v. 30, n.2, p.35-77, jul/dez/ 2004.

ROSENBLUTH, F. MCCALL. Financial Politics in Contemporary Japan. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989. **IN: HAGGARD, STEPHEN.; MAXFIELD, SILVYE.** The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World. *International Organization*, v.50, n.1, Winter, 1996.

RUGGIERO, RENATO. From Vision to Reality: The Multilateral trading System at Fifty. **IN:** Brooking Institution Forum – The Global Trading System: a GATT 50th Anniversary Forum. Washington, DC, March, 04, 1998.

SANER, RAYMOND. *O Negociador Experiente*: estratégias, táticas, motivação, comportamento, liderança. São Paulo: Senac, 2002.

SICSÚ, JOÃO. Rumos da Liberalização Financeira Brasileira: comentários sobre as mais recentes normas cambiais. Maio, 2005. Mimeo.

SMITH, ADAM. *A Riqueza das Nações, Investigação Sobre Sua natureza e Suas Causas.* São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 2.

SNAPE, RICHAD; SAMPSON, GARY. Identifying the Issues in Trade in Services. *The World Economy*, n.8, p.171-81, jun.1985.

STEINBERG, RICHARD In The Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaing and Outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, 56, 2, Cambridge: MIT Press, 2002.

STIGLITZ, JOSEPH E. *A Globalização e Seus Malefícios.* São Paulo: Editora Futura, 2003.

TAMIRISA, NATALIA T. Trade in Financial Services and Capital Movements. *IMF. Working Paper, 99/89.*, 1999.

TÓTH, SZILVIA. *A Formação da Posição Brasileira nas Negociações de Comércio de Serviços nos Foros da OMC, ALCA e EU-MERCOSUL.* 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Brasília, D.F.

TROSTER, ROBERTO L. *O Estado Atual das Negociações comerciais – OMC e ALCA.* Desafios para o Brasil. In: PALESTRA. FEBRABAN, Desafios para os Bancos Brasileiros. UNICAMP, 05.08.2003. Mimeo.

TUSSIE, DIANA. The Uruguay Round and The Trading System in the Balance: Dilemas for Developing Countries. **IN: AGOSIN, MANUEL R.; TUSSIE, DIANA** (Ed.) *Trade and Growth*: New Dilemas in Trade Policy. London: St. Martin´s Press, 1993.

VASCONCELOS, MARCOS ROBERTO; STRACHMAN, EDUARDO; FUCIDJI, JOSÉ RICARDO. Liberalização e Desregulamentação Bancária: motivações, conseqüências e adaptações. *Nova Economia*, v. 13, n.1, p.101-40, Belo Horizonte, 2003.

VASTINE, J. ROBERT. Mobilizando Interesses no Mais Importante Mercado de Serviços do Mundo. In: SIMPÓSIO GLOBAL SOBRE SERVIÇOS – A Internacionalização dos Serviços: Estratégias para uma Inserção Efetiva na Economia Mundial. 19.10.2004. Gran Meliá Mofarrej, São Paulo, Brasil. *Conferência...* São Paulo: CEBRI; BRAZIL-US BUSINESS COUNCIL; CSI; ESF, 19.10.2004.

VELASCO E CRUZ, SEBASTIÃO C. Situações Conjuntura, Empresários/Trabalhadores e ALCA. *Primeira Versão*, n.85. Campinas: IFCH/UNICAMP, jun., 1999.

_____. Organizações Internacionais e Reformas Neoliberais: Reflexões a Partir do Tema da Propriedade Intelectual. Campinas: IFCH/UNICAMP, ago., 2002. Mimeo.

VELASCO E CRUZ, SEBASTIÃO C.. Reformas Econômicas em Perspectiva comparada: O Caso Indiano. *Cadernos CEDEC* – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n.78. São Paulo: CEDEC, set., 2005.

VIGEVANI, TULLO; MARIANO, MARCELO P. A ALCA Light e o Governo Brasileiro. *Política Externa*, São Paulo, v.13, n.2, ag./set./out./2004.

WALTZ, KENNETH NEAL. *Man, The States, and War*: A Theoretical Analysis. New York: Columbia University Press, 2001.

WILLIAMSON, J. A. Reformas Políticas na América Latina na Década de 80. *Revista de Economia Política*, n.12, v.1, 1992.

WOOLCOCK, STEPHEN. *Liberalization of Financial Services*. London: European Policy Forum, 1997.

YWATA, RICARDO K. *A Alca Na Percepção do Empresariado Brasileiro*: Desafios e Possibilidades. 2005. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo.

JORNAIS, PERIÓDICOS, REVISTAS

AS AMÉRICAS. USTR Esboça Proposta para Liberalização do Comércio de Serviços. 01.07.2002. Disponível em: http://ivrecomercio.embaixadaamericana.org.br. Acesso em: 28.10.2005.

A NOTÍCIA. Bradesco investe para manter liderança. Maior presença do capital estrangeiro não assusta. Joinville, 21.02.2000. Disponível em: http://www.an.uol.com.br/2000/fev/21. Acesso em: 10.12.2004.

CADERNOS DE SEGUROS. O Mundo Comercial Sem Fronteiras. Funeseg: RJ, n.86, p.8-9, set./out., 1997.

CARTA DE GENEBRA. Informativo sobre a OMC e a Rodada Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 1, n.1, jan., 2002.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 1, n.3, abr., 2002.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 2, n.5, mai./jun., 2003.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 4, n.6, set., 2005.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 4, n.7, out., 2005.

_____. Informativo sobre a OMC e a Rodada Doha. Missão do Brasil em Genebra, ano 5, n.2, abr., 2006.

DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Parecer AGU – GQ-104. 10.06.1996, seção1, p.10-144.

FOLHA DE S. PAULO. A entrada no País do HSBC vai mudar o mercado nacional. 30.03.1997, p.B1.

_____. Lampreia questiona viabilidade da ALCA, 03.09.1997, p.2-3.

_____. Brasil critica o protecionismo dos EUA, 13.06.2000, p.B1.

_____. Brasil ataca e diz que EUA emperram ALCA, 14.12.2000, p.B4.

_____. FMI fará "pressão" pela criação da ALCA, 19.11.2001, p.A13.

_____. Brasil deve visar interesse próprio ao negociar ALCA, dizem analistas, 15.12.2001, p.B5.

_____. Banco de fora triplica participação, 12.05.2002, p.B6

_____. Assessor de Lula diz que Brasil não recuou sobre Alca, 22.6.2003, p.A8.

_____A ALCA Possível, 8.7.2003, P.A3

_____. Mercosul e EU suspendem negociação, 22.07.2004, p.B1.

_____. Impasses revelam falta de confiança recíproca, 13.08.2004, p. B4.

_____. Sem Alca, empresas tentam 'ponte' com EUA, 05.10.10.2004, p.B11.

_____. Brasil perde 3 acordos, mas não vê "desastre", 23.10.2004, p.B1.

_____. Empresários aumentam crítica a Itamaraty. 28.11.2004, p.B6.

_____. País quer acesso ao mercado americano, com ou sem ALCA, 10.1.2005, p.A10.

_____. Real forte revive debate sobre fluxo de capital, 27.02.2005, p.B3.

_____. Abertura deve reduzir o preço dos seguros, 23.10.2005, p.B1.

_____. Oferta "final" da EU para Doha é rejeitada, 29.10.2005, p.B5.

_____. Brasil trava batalha do século passado na OMC, 27.11.2005, p.B13.

_____. País joga na defensiva em serviços, 27.11.2005, p.B13.

_____. Brasil proporá abrir serviços a europeus, 07.03.2006, p.B6.

_____. Amorim vê líder alemã para discutir cúpula, 14.03.2006, p.B6.

GAZETA MERCANTIL. 23.09.1997. In: ABBI. Disponível em: http://www.abbi.com.br. Acesso em: 07.06.2005.

_____. Presidente diz que é mais fácil negociar com UE. 25.10.2001, p.A5.

_____, 06.12.2002, p.A4.

_____. Governo vê ALCA com ceticismo, 22.05.2003, p.A5.

_____. BID defende Alca e acordo com desenvolvidos, 24.6.2003, p.A10.

_____. União Européia pode facilitar acesso do Mercosul a serviços, 11.07.2003, p.

_____. Amorim: negociar não é se curvar às ambições alheias. 19, 20 e 21.9.2003, p.A6.

_____. Setor de serviços dos EUA quer mais abertura no Brasil, 22.6.2004, p.A10.

_____. Amorim: proposta da EU decepcionou, 23, 24 e 25,7.2004, p.A13.

_____. Lula afasta presidentes do Correio e do IRB. 08.06.2005, p. A6.

_____. Lisboa é bem recebido pelo setor de seguros. 09.06.2005, p. A1 e B2.

_____. Resseguros. Lisboa inicia a abertura do mercado de... 29.06.2005, p.B2.

GAZETA MERCANTIL. Política externa brasileira tem raízes. 20.09.2005, p.A2.

_____. Europeus querem "a lua", afirma Amorim. 10.11.2005, p.A18.

_____. Hong Kong, um jogo de soma zero? 20.12.2005, p.A2.

_____. Amorim acredita em acordo este... 02.03.2006, p.A10.

ISTOÉ DINHEIRO. JP no país. De novo JP Morgan quer voltar ao varejo. Vai encarar um setor dominado por bancos locais, onde fracassou no passado. Edição 408, 6.7.2005, p.82

O ESTADO DE S. PAULO. Riscos da nova estratégia brasileira na OMC. Falta agenda positiva às alianças do Brasil. 01.09.2003, p.B2.

_____. Taxação do capital externo não está na pauta, diz Palocci, 23.02.2005, p.B1.

_____. Acordo na OMC avança um pouco, 05.03.2005, p.B11

_____. Lula diz que Brasil não aceita bloco agora, 6.11.2005, p.A4.

_____. Países pobres: fiquem firmes. 12.11.2005, Editorial; Trad. Do *The New York Times.*

_____. Sem acordo, Lamy apresenta texto vago, 17.12.2005, p.B3.

PANORAMA ECONÔMICO. Não ao controle, 20.07.2003. Disponível em: http://wwwe.uol.com.br. Acesso em: 19.05.2005.

PRIMEIRAVIA. Presidente da ABGR defende abertura do mercado. São Paulo: ADC Comunicações, v.5, n.33, p.13-5, jan. 2000.

REVISTA BOVESPA. ALCA: Serviços Financeiros entrarão na pauta, jan./mar., 2004.

REVISTA BRASILEIRA RISCO E SEGURO. Testes de Eficiência na Área de Seguradora, Previdência Privada Aberta e Capitalização no Mercado Brasileiro em Relação ao Período de 2000 a 2003: Uma abordagem através de testes não paramétricos e modelos de lógica nebulosa. FUNENSEG: RJ, v.1, n.2, p.89-119, out./mar.,2006

SEGUROMODERNO. Faltam alternativas ao Governo. RJ: Perfil, ano v, n.19, p. 40-1, out., 1996.

_____. O Resseguro Internacional. RJ: Perfil, ano v, n.19, p.48, out., 1996.

_____. Henrique Saraiva fala da globalização. RJ: Perfil, ano v, n.20, p.10-3, 15 de nov. a 15 de dez., 1996.

_____. Expectativas do Mercado Internacional para o Brasil. RJ: Perfil, ano v, n.20, p.14, 15 de nov. a 15 de dez. 1996.

_____. Mercado brasileiro & Resseguro internacional. RJ: Perfil, ano v, n.20, p. 16-7, 15 de nov. a 15 de dez. 1996.

_____. Um observador alemão analisa o mercado. RJ: Perfil, ano v, n.20, p.18, 15 de nov. a 15 de dez., 1996.

_____. A Abertura que não Aconteceu. RJ: Perfil, ano viii, n.39, p.8-9, nov./dez., 2000.

SEGUROS & RISCOS. Opinião das Nacionais: "Fim do Monopólio foi Tardio". São Paulo: Techinic Press, ano X, n.106, p.17, jan. 1997.

_____. Opinião das Nacionais: "Abertura Fará o Mercado Amadurecer". São Paulo: Techinic Press, ano X, n.106, p.20-1, jan., 1997.

USIA, Economic Perspectives. O FMI e a Reforma da Arquitetura Financeira Global. Uma entrevista com Karin Lissakers, diretora executiva dos Estados Unidos no Fundo Monetário Internacional. Agosto, 1998. Disponível em: http://usinfo.state.gov. Acesso em 13.06.2005.

Valor Econômico . Fracassa Tentativa de Retomar EU-Mercosul. 15,16,17.04.2005, p.A5

_____. IRB limita a ação de corretoras. 28.06.2005, p.C1.

_____. Doha acaba se EU não fizer outra oferta, diz Hugueney, 9, 10 e 11.12.2005, p.A5.

_____. Livre comércio contra a pobreza – I, 12.12.2005, p.A11.

_____. EUA e UE pressionam por abertura em serviços, 13.12.2005, p.A.

_____. Impasse em negociação vira troca de acusações, 15.12.2005, p.A4.

_____. "Vocês estão se juntando para me dar uma surra", 19.12.2005, p.A6.

_____. Acordos bilaterais dos EUA podem trazer problemas para a ALCA, 21.12.2005, p.A5.

_____. Mercosul quer retomar negociação com UE, 2.2..2006, p.A3.

_____. Brasil muda de tom e pressiona EUA na OMC, 13.03.2006, p.A6.

_____. Europeus fazem promoção de seus produtos agrícolas, 22.03.2006, p.B12.

Wall Street Journal. The Real Cancun, 25.09.2003, p.A18.

Fontes

Documentos Oficiais, Acordos e Minutas de Acordos Internacionais, Relatórios e outras Fontes Estatíticas

Área de Livre Comércio das Américas — ALCA. Minuta de Acordo. FTAA.TNC/w/133/Ver.3, 21 de Novembro de 2003.

_____. Declaração Ministerial Miami. Miami, 20.12.2003.

_____. Proposta brasileira sobre Modalidades e Procedimentos Negociadores na alca. Grupo Negociador de Serviços da ALCA – XII Reunião, 19-22 de junho de 2001.

_____. Summary of The United States Negotiating Positions in the FTAA. FTAA Negotiating Group on Services. (S.D).

Associação Nacional das Instituições de Mercado Aberto — ANDIMA — O Novo Perfil do sistema Financeiro. Relatório Econômico. Rio de Janeiro, 2001.

_____.*Taxas de Juros.* Política Monetária e Gestão da Conjuntura 1998 – 2004. Rio de Janeiro: ANDIMA, 2004.

Banco Central do Brasil — BACEN. Relatório de Evolução do SFN, 1997.

_____. Relatório de Evolução do SFN, 1998.

_____. Relatório de Evolução do SFN, 1999.

_____. Relatório de Evolução do SFN, 2000.

_____. Relatório de Evolução do SFN, 2001.

_____. Relatório de Evolução do SFN, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL — BACEN. Relatório de Evolução do SFN, 2003.

_____. Relatório Consolidado de 1988 a 2000. Sistema Financeiro Nacional — 1988 a 2000.

_____. Capitais Estrangeiros e Câmbio. 2005a.

_____. RMCCI. Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais. C. 3.280, 09.03.2005, 2005b.

_____. Glossário. 2005c.

_____. Aspectos Institucionais. 2006.

EUROPEAN COMMUNITY. Report on United States Barriers to Trade and Investment, 1999.

FÓRUM SERVIÇOS BRASIL — FSB. 1º Relatório Setorial de Serviços Financeiros. São Paulo: Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais, set., 2004.

FINANCIAL LEADERS WORKING GROUP — FLWG. Third Countries Barriers to Trade in Services: select WTO member countries, 2002 / 2003.

INTERNATIONAL MONETARY FUND — IMF. Developments in International Exchange and Payments Systems. Washington, DC: IMF, 1992

MERCOSUL. MERCOSUR/CMC/DEC.N.13/97. Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur. Montevideo, 15.12.1997.

MERCOSUL. Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur. Lista de Compromissos Específicos do Brasil. 20.12.2001.

MERCOSUR-EUROPEAN UNION. Minuta de Acordo, 27 de Agosto de 2001.

_____. Forum. Brasilia Declaration, Brasilia, October, 2003.

_____. Mercosur's Completed Offer on Services. 24, September, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. *Liberalisation of Capital Movements and Financial Services.* Paris: OECD Publications, 1990.

_____. *Science Technology Industry.* The Service Economy, Business and Industry Policy Forum Series. Paris: OECD Publications, 2000.

QUARTO FORO EMPRESARIAL DAS AMÉRICAS. Workshop 5: Serviços. San José da Costa Rica, Março de 1998.

CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT — UNCTAD. Report on Trade and Development, United Nations Conference on Trade and Development, 2001.

UNCTAD & BIRD. Liberalizing International Transactions in Services: New York and Geneva: United Nations, 1994.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Punta del Este Declaration. September, 1986.

_____. Uruguay Round Agreement. General Agreement on Trade in Services, 1994.

_____. Anual Report, 1998a.

_____. Fifth Protocol to the General Agreement on Trade in Services, 1998b.

_____. An Introduction to the GATS.WTO Secretariat. Trade in Services Division. Geneva, oct. 1999a.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Anual Report, 1999b.

_____. Anual Report, 2000.

_____. Anual Report, 2001.

_____. Anual Report, 2002.

_____. Anual Report, 2003.

_____. Anual Report, 2004.

_____. The Results of the Financial Services Negotiations Under the General Agreement on Trade in Services (gats). (S.D).

_____. The Interim Agreement of 1995. (S.D).

WORLD TRADE ORGANIZATION GATS/SC/13. General Agreement on Trade in Services (94-1012). Brazil Schedule of Specific Commitments, 15.04.1994.

WORLD TRADE ORGANIZATION GATS/SC/13/SUPPL.1. (95-2236).Trade in Services Brazil Schedule of Specific Commitments. 28.0,1995.

WORLD TRADE ORGANIZATION GATS/SC/13/SUPPL.1/REV.1. (95-2864). Trade in Services. Brazil Schedule of Specific Commitments, 04.10.1995.

WORLD TRADE ORGANIZATION GATS/SC/13/SUPPL.3. (98-0633). Trade in Services. Brazil Schedule of Specific Commitments, 26.02.1998.

WORLD TRADE ORGANIZATION GATS/S/FIN/W/12/ADD.46. (97-5392). Committee on Trade in Financial Services. Communication from Brazil , 08.12.1997.

WORLD TRADE ORGANIZATION GATS/S/FIN/W/12/ADD.46./REV.1 (97-5565). Committee on Trade in Financial Services. Communication from Brazil, 12.12.1997.

WORLD TRADE ORGANIZATION MTN.GNS/W/120. Services Sectoral Classification List, 10.07.1991.

WORLD TRADE ORGANIZATION S/L/93. Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services, 29.03.2001.

WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/38. Committee on Trade in Financial Services, Report of the Meeting Held on December, 2, 2002.

WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/39. Committee on Trade in Financial Services, Report of the Meeting Held on April, 7, 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/48. Committee on Trade in Financial Services, Report of the Meeting Held on February, 10, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/49. Committee on Trade in Financial Services, Report of the Meeting Held on June, 23, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/50. Committee on Trade in Financial Services, Report of the Meeting Held on September, 19, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION WT/MIN(01)/DEC/1. Doha WTO Ministerial 2001, Ministerial Declaration, 20.11.2001

ENTREVISTAS E INTERLOCUÇÕES

ABATE, ODAIR. Mercado Financeiro Internacional. Economista. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 18.05.2005.

ALENCAR, FELIPE RAMOS. Diplomacia. Diplomata de Carreira – Divisão da ALCA – Ministério das Relações Exteriores. Entrevista à Autora, em Brasília, 16.03.2005.

ALMEIDA, PAULO ROBERTO. Diplomacia. Diplomata de Carreira. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004. SÃO PAULO, 25.11.04.

ALVES, ALBERTO. Mercado Financeiro Internacional. Administrador de Empresas. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 04.10.2005.

ANJOS, SANDRA. Finanças. Administradora de Empresas. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 14.10.2005.

ARAÚJO, ERNESTO HENRIQUE FRAGA. Diplomacia. Diplomata de Carreira. Divisão de Serviços, Investimentos e Assuntos Financeiros – DSF – Ministério das Relações Exteriores. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004. SÃO PAULO, 16.12.2004.

ATTUCH, ROBERTO. Mercado Financeiro Internacional. Economista. Entrevista à Autora, em São Paulo, 13.06.2005.

BAER, MÔNICA. Consultoria MB Associados. Economista. Entrevista à Autora, em São Paulo, 28.12.2004.

BIRENBAIN, ANETTE. Mercado Internacional. Especialista em Compras Internacionais da Área Tenologia da Informação. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 19.10.2005.

BOJIKIAN, FLÁVIO MARCONDES. Mercado Financeiro. Administrador de Empresas. Entrevista à Autora, em São Paulo, 11.03.2005.

CORDEIRO, JOSÉ. Comércio Internacional. Projetos HP Brasil. Engenheiro. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 24.10.2005.

DIAMANT, BENY. Marketing & Comercialização. Petróleo Brasileiro SA. *Comunicação Pessoal...* In: FÓRUM MUNDIAL DE NEGOCIAÇÃO. São Paulo, 02.09.2005.

FERRACIOLI, PAULO. Coordenador Geral de Articulação Internacional. INMETRO. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004. São Paulo, 26.10.2004.

FILLIPPINI, PATRÍCIA MARIA DE LIMA. Seguros. Itaú Seguros. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 24.10.2005.

FONTANA, LUIZ FERNANDO. Seguros.Corretora Fontana Seguros. Advogado. Entrevista à Autora em São Paulo, 20.05.2006.

GALIA, CYNTIA. Mercado Financeiro. Administradora de Empresas. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 04.10.2005.

HIRATA, MARCOS R. Assistente de Marketing. USDA – United States Department of Agriculture. *Comunicação Pessoal...* In: REUNIÃO DO GRUPO DE NEGOCIAÇÃO DO CRA-SP, São Paulo, 24.02.2005.

JALES, MÁRIO. Agronegócio. Diretor Executivo do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 08.07.2004.

JANK, MARCOS SAWAYA. Agronegócio. Diretor Presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 07.07.2004.

JÚLIO, CASTRO. Mercado Financeiro. Consultor de Investimentos. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 03.05.2005.

KALLAZ, ELY. Ciência e Tecnologia. Vice-Diretor e Professor da Escola de Engenharia de Telecomunicações de Santa Rita do Sapucaí. *Comunicação Pessoal...* In: PALESTRA - Faculdade de Administração e Informática de Santa Rita do Sapucaí-MG, Sta. Rita do Sapucaí, MG, 26.08.2005.

KISTLER, HENRY. Área Internacional. Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. Entrevista à Autora, em Brasília, 17.03.05.

LAMPREIA, LUIZ FELIPE. Diplomacia. Chanceler, 1995-1999. *Comunicação Pessoal...* In: FÓRUM MUNDIAL DE NEGOCIAÇÃO. São Paulo, 02.09.2005.

LANDAU, GEORGES D. Diplomacia. Diplomata de Carreira Inativo. Presidente da Prismax Consulting Trabalha para ONU e Banco Mundial. Entrevista à Autora, em São Paulo, 20.08.2004.

LANDIM, RAQUEL. Jornalismo Setor Economia . Repórter. Valor Econômico S/A. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 17.11.2004.

LEMOS, PAULA. Mercado Financeiro. Novos Negócios. Administradora de Empresas. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 04.10.2005.

LOHBAUER, CHRISTIAN. Relações Internacionais. Gerente de RI da FIESP. Entrevista à Autora, em São Paulo, 19.05.2004.

MARCONINI, MÁRIO. Negociações Comerciais de Serviços. Diretor do CEBRI. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 23.11.2004.

MARON, ELOÍSA CRISTINA. Assessoria Grupo de Trabalho da ALCA. FEBRABAN. *Comunicação* por telefone, à Autora, em São Paulo, 27.10.2005.

MATSUO, ALEXANDRE. Finanças. Analista Financeiro. EDS Brasil. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 28.10.2005.

MENDES, RICARDO CAMARGO. Consultoria. Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais. Entrevista à Autora, em São Paulo 15.03.2005.

MICHELIN, FABIANO. Finanças. Analista Financeiro de Empresa Multinacional do Segmento de Tecnologia da Informação. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 27.10.2005.

MIRANDOLA, CARLOS MAURÍCIO SAKATA. Direito Internacional. Coordenador-Geral da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL A OMC, ALCA, UE-MERCOSUL E O SETOR DE SERVIÇOS, I. São Paulo: IDCID, dezembro, 2004, São Paulo, 2.12.2004.

MOLINA, LAÉRCIO. Desenvolvimento Estratégico e Novos Negócios. Gerente Executivo. Volkswagen. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 17.08.2004.

MUGNAINI JR., MÁRIO. Comércio Exterior. Secretário Executivo da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX – Secretaria Executiva. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 17.11.2004.

MURPHY, PRISCILLA. Jornalismo Setor Economia. Editora-Assistente. S.A. *O Estado de S. Paulo. Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 25.11.04.

OLIVEIRA, DANIEL. Mercado Financeiro. Analista Financeiro. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 28.03.2005.

PALHANO LEAL, ANA LÚCIA. Negociações Internacionais do Setor Telecomunicações. Coordenadora de Negociações Internacionais – ANATEL. *Comunicação Pessoal...* In: SIMPÓSIO GLOBAL SOBRE SERVIÇOS, São Paulo, 19.10.2004.

PEREIRA, CRISTIANA. Mercado Financeiro. Relações Externas. Bovespa. Entrevista à Autora, em São Paulo, 26.11.2005.

PORFÍRIO, IZAÍAS. Global Resource. IBM Brasil. Entrevista à Autora, em São Paulo, 27.10.2005.

PRATA, ROSANA. Mercado Internacional. Especialista em Compras Internacionais da Área de Tecnologia da Informação. Entrevista à Autora, em São Paulo, 18.10.2005.

RAMOS, FABIANO. Mercado Financeiro. Consultoria. Economista. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 29.06.2005.

REIS, ANDRÉ. Mercado Financeiro. Administrador de Empresas. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 10.05.2005.

ROSAR, SORAYA SAAVEDRA. Negociações Comerciais. Coordenadora da Unidade de Negociações Internacionais da Confederação Nacional da Indústria. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 21.10.2004.

RUA, FÁBIO ASSUMPÇÃO R. DE LIMA. Relações Internacionais. Gerente de RI da Câmara Americana de Comércio – AMCHAM Brasil. Entrevista à Autora, em São Paulo, 12.05.2004.

SERRADOR NETO, JOSÉ. Relações Externas. Embraer Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. *Comunicação Pessoal...* In: PALESTRA NA FIESP, São Paulo, 21.10.2005.

SOUZA, CRISOMAR LOBO. Telecomunicações. Sócio-Gerente da Loba-Consult. Consultoria em Treinamento, Marketing e Vendas em Telecomunicações. *Comunicação Pessoal...* In: REUNIÃO DO GRUPO DE NEGOCIAÇÃO DO CRA-SP, São Paulo, 25.11.2004.

TARRAGÔ, PIRAGIBE S. Diretor-Geral do Departamento Econômico. Ministérios das Relações Exteriores. *Comunicação Pessoal...* In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 01.06.2004.

TELLINI, OSWALDO. Comércio Internacional. Especialista em Compras Internacionais da Área de Tecnologia da Informação. Entrevista à Autora por telefone, em São Paulo, 14.10.2005.

TROSTER, ROBERTO LUIS. FEBRABAN. Economista–Chefe. Entrevista à Autora, em São Paulo, 25.08.2004.

TROSTER, ROBERTO LUIS. FEBRABAN. Economista–Chefe. Entrevista à Autora, em São Paulo, 29.03.2005.

TACHINARDI, MARIA HELENA. Agronegócio. Diretora de Relações Externas do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. *Comunicação Pessoal...* CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2004, São Paulo, 15.04.2004.

INSTITUIÇÕES

Biblioteca da Associação Internacional de Direito de Seguros – AIDA – São Paulo.

Biblioteca da Escola de Administração e Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Biblioteca da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Biblioteca da Federação Nacional dos Bancos – FEBRABAN – São Paulo.

Biblioteca da Federação Nacional dos Corretores – FENACOR – São Paulo.

Biblioteca da Fundação Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG – Rio de Janeiro.

Biblioteca do Instituto Brasileiro do Direito de Seguros – IBDS – São Paulo.

Biblioteca do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Biblioteca do Instituto de Filosofia Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Biblioteca Luiz Mendonça da Federação Nacional das Seguradoras – FENASEG – Rio de Janeiro.

Biblioteca Municipal Mário de Andrade, São Paulo.

Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Biblioteca do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, São Paulo.

Biblioteca da Universidade de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

SITES

www.abbi.com.br

www.alca-ftaa.org

www.aefinanceiro.com.br

www.bcb.gov.br

www.bbmbank.com.br

www.cipe.org

www.cid.harvard.edu/cidtrade/

www.cvm.gov.br

www.desenvolvimento.gov.br

www.eco.unicamp.br

www.europa.eu.int/comm/externalr

www.fazenda.gov.br

www.febraban.com.br

www.felaban.org

www.ftaa-alca.org/ngroups

www.g-20.mre.gov.br

www.iccwbo.org/index.asp

www.ie.ufrj.br

www.iie.com/publications/wp/wp

www.irc.embaixadaamericana.org.br

www.ita.doc.gov/

www.latn.org.ar

www.livrecomercio.embaixada-americana.org.br

www.mercosul.gov.br

www.mercosur.gov.uy

www.mre.gov.br

www.nafta-sec-alena.org

www.nber.org

www.oecd.org

www.presidencia.br

www.sace.org

www.sice.oas.org

www.state.gov/e/eb/tpp/

www.sttr.gov

www.un.org/usues/docs/d_trade.asp

www.unctad.org

www.usinfo.state.gov

www.usitc.gov

www.ustr.gov

www.worldbank.org

www.wto.org

ANEXOS

ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO APLICADO

O SETOR DE SERVIÇOS FINANCEIROS NAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

ALGUMAS DEFINIÇÕES

Serviços financeiros incluem todos os serviços de seguros e atividades relacionadas a seguros; todos serviços bancários e outros serviços financeiros.

Serviços bancários incluem todos os serviços tradicionais proporcionados por bancos, como: recebimento de depósitos, empréstimos de todos os tipos e os serviços de pagamento e transferência monetária. Os outros serviços financeiros englobam o comércio de câmbio; produtos derivados de todo tipo de títulos e valores mobiliários; subscrição de valores; corretagem de câmbio; administração de ativos; serviços de pagamento e compensação; administração e transferência de informação financeira; e serviços de assessoramento e outros serviços financeiros auxiliares.

Os acordos que incluem comércio de serviços se referem a quatro modos de prestação:

i. **Comércio Transfronteiriço** = Comércio entre dois países, em que o serviço cruza a fronteira, sem o movimento de pessoas (físicas ou jurídicas). Caracteriza esta modalidade, por exemplo, um empréstimo concedido por um banco estrangeiro, diretamente de sua praça de origem para uma pessoa física ou jurídica residente no Brasil; a venda de uma apólice de seguros por uma empresa sediada em NY a uma pessoa física ou jurídica residente no Brasil.
ii. **Consumo no Exterior** = Movimento de Consumidores. Para caracterizar o comércio, o consumidor deve se locomover até o país do prestador dos serviços. Exemplo desta modalidade é o turismo.
iii. **Presença Comercial** = Investimento Direto ou Presença Comercial de prestadores de serviços estrangeiros no mercado nacional. É o caso de uma empresa que cruza a fronteira para se estabelecer no mercado consumidor. Essa presença poderá ser por meio de subsidiárias, filiais, escritório de representação, *joint ventures*.

iv. **Presença de Pessoas Físicas** = Movimento de Trabalhadores. O prestador dos serviços (pessoa física) de um país se desloca para poder prestar os serviços em outro país.

ALGUMAS QUESTÕES

1) O Brasil tem participado de várias negociações comerciais internacionais, como Organização Mundial do Comércio (OMC), Mercosul, Alca, Mercosul-UE. Nessas negociações, a liberalização do comércio de serviços financeiros é fortemente demandada por vários países, como EUA, Canadá, Austrália, UE, entretanto, o Brasil é criticado por apresentar propostas de abertura relativamente "tímidas". Você acha que a postura do Brasil está correta? ___Sim ___Não.

2) Ou você acha que o Brasil deveria adotar uma postura mais liberalizante? ___Sim __Não.

3) Diz-se que o setor de serviços financeiros no Brasil já está aberto na prática, entretanto, esta abertura ainda não foi colocada na lei (a Constituição diz que a abertura de banco estrangeiro ou a ampliação de sua rede depende de autorização do Presidente da República, mas normalmente as solicitações são aprovadas), você concorda com esta afirmação, isto é, que o setor é realmente aberto? __Sim __Não.

4) Alguns analistas de mercado acham que uma maior abertura é bem-vinda, entretanto, o maior risco está associado ao problema decisório, caso haja uma grande massa de bancos estrangeiros no país, porque decisões em caso de crises financeiras e crédito de grande soma dependem da anuência da corporação. Você concorda? ___Sim ___Não.

5) Os estrangeiros (que não têm presença comercial aqui) reclamam que há barreiras no setor de serviços bancários no Brasil, como: somente bancos brasileiros podem oferecer serviços de administração de fundos de investimentos para empresas e agências estatais; os níveis mais altos da administração devem ser compostos de residentes no Brasil; todos os serviços bancários são fechados para o consumo transfronteiriço; não é permitido investir o dinheiro de fundos de pensão no exterior. Você acha que essas demandas poderiam ser atendidas? ___Sim __ Não.

6) O Brasil argumenta que o Comércio Transfronteiriço (item i) equivale à abertura da conta capital do país, o que colocaria em risco a estabilidade do sistema financeiro, você concorda? ___Sim ___Não.

7) O Brasil também diz que a abertura do Comércio Transfronteiriço poderia desestimular a instalação física de bancos estrangeiros em seu mercado doméstico, você concorda? ___Sim ___Não.

8) Os EUA, Austrália, Canadá, UE e outros dizem que a liberalização pode contribuir para o desenvolvimento do sistema financeiro de um país, você concorda? ___Sim ___Não.

9) A China, defendendo a posição brasileira na OMC, diz que o fortalecimento do sistema financeiro doméstico deve vir antes da abertura completa do fluxo de capitais, você concorda? ___Sim __Não.

10) A Malásia lembra que a crise de 1997 do sistema financeiro asiático ocorreu devido à fuga em massa de capitais, portanto a abertura da conta de capital deva ser cuidadosa, você concorda? ___Sim ___Não.

11) O FMI, em um estudo denominado *Financial Sector Stability, Reform Sequencing and Capital Flow,* concluiu que em certos casos a liberalização do fluxo de capitais contribuiu para crises com volatilidades extremadas e colapso das finanças domésticas, você concorda? ___Sim ___Não.

12) Os EUA, Austrália, Canadá, UE dizem que em geral os acordos comerciais asseguram aos países o descumprimento de compromissos em caso de desequilíbrio grave na balança de pagamentos; você crê que isso seja o suficiente para um país fazer um acordo de liberalização do comércio de serviços financeiros? ___Sim ___Não.

13) A afirmação de que a liberalização comercial dos serviços financeiros envolve riscos, como também pode representar maiores ganhos financeiros, está correta? ___Sim ___Não. Poderia citar quais seriam esses riscos?

14) Você concorda com a afirmação de que enquanto a economia brasileira incorrer em dois grandes desajustes estruturais – elevado déficit externo e alta relação dívida pública/PIB – é absolutamente necessário que se mantenha um arcabouço regulatório adequado para monitorar todas as operações de câmbio, para tentar se proteger da vulnerabilidade externa?-__Sim ___Não.

15) Você concorda com a política de se manter a não conversibilidade da moeda e o conjunto de procedimentos e regulamentações, autorizações e registros, no Banco Central, de todas as operações com moeda estrangeira? ___Sim ___Não.

16) Você concorda com a opinião de alguns bancos estrangeiros de que a regulamentação no Brasil é muito maior do que em outros países e que isso cria uma dificuldade enorme para se introduzir um novo produto aqui? ___Sim ___Não. Poderia fazer algum comentário?

17) Você acha que há interesse das instituições financeiras brasileiras em se internacionalizarem? __Sim ___Não.

18) Você acha que há capacidade de reação e adaptação dos agentes financeiros e do sistema financeiro local a uma nova fase de abertura financeira?___Sim ___Não.

19) Você acha que a desvantagem competitiva das instituições financeiras brasileiras em relação à concorrência internacional (como, por exemplo, a alta taxa de juros, o que aumenta o custo do dinheiro) pode ser um obstáculo a mais para uma maior liberalização?___Sim ___Não.

20) Segundo alguns analistas, dentro da lógica econômica da liberalização, haverá: competição promovida pela entrada, acesso e igualdade de condições dos estrangeiros; desenvolvimento da indústria financeira e aprofundamento dos mercados de capitais; redistribuição de recursos (política de microcrédito). Você concorda? ___Sim ___Não.

ANEXO 2 – TRADUÇÃO LIVRE DAS CITAÇÕES

A

Em um passado não tão distante, serviços eram considerados não-comerciáveis. Isso era, em parte, devido à questão de definição, porque serviços eram definidos como sendo produzidos onde eles eram consumidos. Transferências internacionais de serviços que se davam através do movimento de fornecedores de serviços de um país para outro eram considerados um movimento internacional de um fator de produção, não comércio. (Feketekuty, 1998)

B

A estratégia incluía um programa abrangente de estudos e conferências; uma campanha informativa pública; total integração de serviços à máquina de política comercial; uso ativo de canais comerciais bilaterais para resolver disputas bilaterais sobre serviços; total utilização de instituições internacionais e mecanismos existentes na área comercial; e, ainda, um programa de longo-prazo para melhorar as estatísticas governamentais em comércio de serviços. (Feketekuty, 1998)

C

Ironicamente, países como Brasil e Índia, que se opunham ao lançamento das negociações multilaterais em serviços, ajudaram consideravelmente a disseminar informações sobre o comércio de serviços. A oposição aos esforços dos EUA, em várias reuniões, para avançar as discussões internacionais e negociações em comércio de serviços, gerou um drama, a ponto de ganhar destaque na mídia. Apesar de algum sucesso já ter sido alcançado antes, para se conseguir persuadir vários jornais e revistas a escreverem a sucessão de eventos ocorridos acerca do comércio de serviços e a preparação das negociações, esta cobertura não significou nada em comparação com o tratamento internacional dado ao confronto sobre o tema serviços no GATT. Tais notícias inevitavelmente conduziram a mais solicitações por matéria adicional na imprensa, as quais geravam novos artigos. (Feketekuty, 1998)

D

Uma vez que os regimes regulatórios nacionais tornam-se negociáveis, a legitimidade de administração da economia nacional autônoma é gradativamente minada. As várias políticas econômicas nacionais são primeiramente expostas umas as outras; depois elas tendem a ser misturadas e, por último, deverá haver pressão em torno da harmonização ou convergência. (Tussie, 1993, p.75)

E

Se um membro se compromete a cumprir regras específicas do Modo 1, este membro está também se comprometendo a permitir as respectivas transferências de capital, quando estas transferências de capital são parte essencial do serviço à que se refere. (WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/38, 2002)

F

Liberalização comercial em muitos setores de serviço, em especial o setor de Serviços Financeiros, tem necessariamente sido acompanhada da liberalização da Conta de Capital. (IMF, 1992)

G

Um compromisso de "congelamento" era um dos elementos necessários de qualquer acordo em Serviços Financeiros: os países deviam pelo menos amarrar em seus compromissos o nível de abertura já alcançado unilateralmente até agora. (Dobson e Jacquet, 1998, p.75)

H

Os negociadores dos países em desenvolvimento ou de renda média não terão nada para apresentar em casa, quando perguntados sobre o que eles conseguiram em troca de terem concordado a abrir os mercados de Serviços Bancários e de Seguros aos países da OCDE. (Woolcock, 1997, p.4)

I

Removeram qualquer elo entre Serviços Financeiros e outros temas, por isso negaram aos negociadores qualquer possibilidade de quebrar os impasses por meio de barganhas entre os setores. (Woolcock, 1997, p.7)

J

Painéis para resolução de conflitos em questões prudenciais e outras questões financeiras devem contar com relevante *expertise* (especialista) necessário aos específicos Serviços Financeiros sob disputa. (WTO, 1994)

K

Com relação à liberalização do comércio de serviços transfronteiriço, mais precaução deve ainda ser tomada, uma vez que necessariamente isto envolve fluxos de capitais. Isso somente deveria ocorrer como parte de uma coerente e bem seqüenciada estratégia de liberalização, dentro de uma consistente estrutura macroeconômica e regime de câmbio. Geralmente, livre comércio transfronteiriço não impede a introdução de controle temporário de controle de capital. (Beck, 2000, p.15)

L

No setor de Serviços Financeiros do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), duas séries distintas de objetivos da negociação emergiram. Os EUA e Canadá procuraram manter o mais abrangente regime restritivo que eles estabeleceram entre eles no Acordo de Livre Comércio Canadá-EUA (CUSFTA), enquanto pressionavam o México a conceder o máximo possível de acesso a mercados. O México, entretanto, via as negociações sobre Serviços Financeiros como parte de seu abrangente processo de reforma. (Miller, 1999, p.12)

M

Os EUA e Canadá argumentaram vigorosamente que o setor de Serviços Financeiros do México devia ser aberto completa e imediatamente à competição estrangeira. Os banqueiros canadenses, em particular, brigaram arduamente contra uma exigência que determinava aos bancos estrangeiros estabelecerem subsidiárias, mediante um mínimo de capitalização de $30 milhões, em vez de permitir um estabelecimento de filiais, com menor custo. Pequenos bancos norte-americanos da região limítrofe também eram a favor da exigência em torno de baixa capitalização e estabelecimento de filiais. Os grandes bancos norte-americanos, também, queriam o sistema de filiais em vez de subsidiárias, mas usaram seu peso nas negociações para pressionar por um rápido cronograma de abertura do setor à competição estrangeira, por meio de investimentos diretos e provisões de livre concorrência. (Minushkin, 2002, p.937-8)

N

Como o GATT, a OMC apóia-se nos compromissos amarrados contratualmente que são negociados e aceitos livremente por governos e ratificados através de seus processos legislativos domésticos. Ser parte da OMC não é como ser parte de um fórum político ou uma organização que possa prover empréstimos ou subvenções; isso significa duras negociações com os países-membros e, muito freqüentemente, mudanças nas políticas nacionais, a fim de que seja capaz de observar os compromissos acordados nos termos e condições estabelecidas no âmbito do sistema comercial.

O

Membros continuaram a salientar a importância da ratificação rápida do Quinto Protocolo. (WTO, 2002)

P

Em seu trabalho com os países membros, o Fundo enfatizou o extenso consenso em favor da reforma financeira doméstica. Ele disse que reformar os Serviços Financeiros domésticos, no contexto de forte supervisão, tenderia a beneficiar a intermediação financeira e, portanto, o crescimento e outros objetivos de política pública. Entretanto, uma considerável capacidade de construir era sempre necessária para educar agentes reguladores, supervisores e legisladores e o judiciário, para se criar a estrutura apropriada para Serviços Financeiros. Fornecedores estrangeiros de Serviços Financeiros devem suportar este processo através de suas habilidades, ao reforçarem disciplinas competitivas no sistema financeiro e ao importarem aspectos dos padrões prudenciais de jurisdição de seus países de origem.

A liberalização do fluxo de capital externo deve aumentar o bem-estar nacional ao diminuir os custos dos empréstimos e diversificar os riscos por entre uma grande variedade de ativos. Contudo, conforme demonstrado – entre outros trabalhos – no novo trabalho de pesquisa do Fundo a ser publicado em breve, a liberalização dos fluxos de capitais (especialmente fluxos de curto-prazo) também envolve riscos significativos. Existem evidências de que a integração financeira internacional, através da liberalização dos fluxos de capitais, contribuiu em certos casos para a volatilidade financeira e exacerbou a fragilidade no setor financeiro doméstico, e isso foi provavelmente, em particular, onde o acesso ao capital externo se estendeu ou onde houve práticas inapropriadas em Serviços Bancários e Seguros, como os riscos sobre empréstimos e exposições descobertas de moedas estrangeiras. Tais práticas tenderiam a ser especialmente proeminentes onde a supervisão financeira era inadequada e onde a expansão monetária e as políticas cambiais insustentáveis encorajaram uma excessiva tomada de risco. Contágio dos desenvolvidos em outros países, arrebanhando e operando em certos mercados financeiros, provavelmente, contribuíram para súbitas frustrações e reversões de fluxos de capitais, sem uma conexão óbvia com os fundamentos econômicos nos países hospedeiros. Entretanto, estudos empíricos dos efeitos da abertura financeira foram altamente dependentes da composição da amostra dos países, e isso foi difícil controlar devido a todos os canais de interação. (WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/39, 2003)

Q

O representante brasileiro disse que a situação em relação à ratificação do Quinto Protocolo no Brasil não havia mudado muito desde a última reunião. A falta de aprovação pelo Congresso não era devido a nenhuma objeção ao conteúdo do Protocolo. Na verdade, o conteúdo do Protocolo correspondia ao nível de acesso ao mercado concedido pela regulação existente no Brasil. O atraso estava ligado aos compromissos adicionais que tinham sido empreendidos pelo Brasil sob o Protocolo, e que estavam condicionados à lei. Esta lei havia sido aprovada, mas seu caráter de constitucionalidade havia sido questionado na Suprema Corte de Justiça. Uma vez que o caráter constitucional desta lei ainda se encontrava sob disputa, o Congresso achava que não era apropriado aprovar o Quinto Protocolo. Ele também esclareceu que o questionamento da lei não havia sido motivado pelo seu conteúdo, mas por um aspecto formal ligado ao tipo de lei que deveria ter sido adotado neste caso. Nesse caso, não era possível indicar um cronograma para o aceite final do Protocolo, mas esforços estavam sendo alocados para contornar essa situação e proceder ao aceite formal. (WORLD TRADE ORGANIZATION S/FIN/M/48, 2005)