



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA II



1290001108



IE

TCC/UNICAMP T111L

**LIBERALIZAÇÃO DE SERVIÇOS
FINANCEIROS E A INSERÇÃO DO BRASIL NA
ECONOMIA GLOBAL**

ÉRIKA TABACNIKS 991703

PROFA. DRA. MARIA ALEJANDRA CAPORALE MADI

NOVEMBRO 2003

ÍNDICE

RESUMO	3
INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO I. A CONJUNTURA DE DOHA: ANTECEDENTES E PROPOSTAS	5
1. INTRODUÇÃO	5
2. ANTECEDENTES	5
3. DEBATE: IMPACTOS DE DOHA SOBRE OS PEDS	8
4. MUDANÇAS NO CENÁRIO DE COMÉRCIO MULTILATERAL DE SERVIÇOS (FINANCEIROS)	11
5. PRINCIPAIS PROPOSTAS	14
6. CAPITAL ESPECULATIVO E RISCO DE CRISES	16
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	17
CAPÍTULO 2: A AGENDA POSITIVA E OS IMPACTOS RECENTES DA GLOBALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	20
1. INTRODUÇÃO	20
2. ANTECEDENTES	20
3. AS POSIÇÕES NO DEBATE	22
4. LIMITES DA AGENDA PRÉVIA A DOHA	24
5. BRASIL PÓS RODADA URUGUAI	26
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
CAPÍTULO 3: BRASIL: IMPLICAÇÕES NA ÁREA BANCÁRIA	32
1. INTRODUÇÃO	32
2. GATS E A LIBERALIZAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS	32
3. BANCOS NO BRASIL NO CONTEXTO DA LIBERALIZAÇÃO	34
4. IMPLICAÇÕES DE UMA MAIOR LIBERALIZAÇÃO NO SETOR BANCÁRIO NO BRASIL	39
5. CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA NO BRASIL	44
6. CONCLUSÃO	47
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51

RESUMO

A substituição do GATT pela OMC, entre as décadas de 80 e 90, trouxe transformações nas negociações de comércio mundial e levou à criação do GATS, a fim de regularizar o comércio de serviços. A liberalização deste setor ganhou espaço com as negociações de Doha e Cancun. O objetivo da monografia é discutir a integração internacional da área de serviços financeiros que pode alterar a inserção bancária do Brasil na rede global.

PALAVRAS-CHAVE: Liberalização, Doha, Serviços Financeiros, Integração Internacional, Bancos no Brasil.

ABSTRACT

The replacement of the WTO by the GATT during the 80's and the 90's brought about some changes in the world business negotiations and led to the creation of the GATS, which intended to regulate the services business. The liberalization of this area has become the center of the negotiations in Doha and in Cancun. The aim of this research paper is to discuss the finance services international integration and its influences on the Brazilian banking insertion in the global network.

KEY WORDS: Liberalization, Doha, Finance Services, International Integration, Banks in Brazil.

INTRODUÇÃO

A diversidade de propostas quanto à inserção do Brasil na economia global coloca questões importantes. Quais as perspectivas do país numa economia globalizada? Quais suas vantagens competitivas? Que condição precisa criar para que o acesso ao comércio mundial e aos fluxos de capital possam ajudar a resolver problemas internos de emprego, produtividade, investimento público, proteção social e padrões de vida? Podem os empresários mobilizar iniciativa e criatividade para produzir níveis mais satisfatórios de desenvolvimento econômico?

Nos últimos anos, temos acompanhado um aumento da integração de países em desenvolvimento (PEDs) ao sistema financeiro internacional, em grande parte graças à liberalização financeira. Esta liberalização engloba ações políticas que aumentam o grau de facilidade com o qual residentes podem adquirir bens e dívidas em moeda estrangeira, e não residentes podem operar em mercados financeiros nacionais, ou seja, corresponde à abertura financeira do país. As reuniões de Doha, em novembro de 2001, e de Cancun, em setembro de 2003, marcam uma nova fase no processo multilateral de negociações do comércio de serviços. Esta monografia trata das conseqüências dessa liberalização, em especial da área financeira, para a inserção dos PEDs, particularmente o Brasil, no sistema multilateral de comércio.

A hipótese apresentada é que a globalização financeira não traz a virtude econômica que pregam as instituições internacionais. Pelo contrário, o liberalismo econômico favorece principalmente as nações ricas e suas multinacionais, em detrimento das economias emergentes, que se tornam vulneráveis ao capital especulativo. Quanto ao sistema bancário, a abertura financeira e a entrada de bancos estrangeiros afetam os bancos nacionais, que respondem ao ambiente competitivo, procurando tornarem-se mais eficientes e participando agressivamente da onda de fusões e aquisições.

O primeiro capítulo refere-se à Conjuntura de Doha, seus antecedentes e propostas. Em seguida, tem lugar um debate sobre as implicações e os limites da Agenda Positiva e os impactos recentes da globalização na América Latina. A discussão torna-se então mais específica e relata as mudanças no sistema bancário e suas implicações para o Brasil. Finalmente, encerra-se com uma retomada geral das idéias e da hipótese a ser demonstrada.

CAPÍTULO I. A CONJUNTURA DE DOHA: ANTECEDENTES E PROPOSTAS

1. Introdução

Ressaltava Furtado a necessidade da adequação entre fins e meios para superar a dependência da periferia.¹ Cabe indagar, portanto, a contribuição da agenda de Doha para os PEDs alcançarem seus objetivos. Será que ela fornece o potencial para aprimorar o sistema multilateral de trocas permitindo que tais países aumentem sua participação no comércio mundial e busquem políticas de desenvolvimento?

Este capítulo tem como objetivo fazer uma análise da conjuntura de Doha, relatando seus antecedentes e fazendo um debate sobre seu impacto para os PEDs. Em seguida, lista as mudanças no cenário de comércio multilateral de serviços, em especial dos financeiros. Dando continuidade, põe em evidência as principais propostas decorrentes dessa rodada de negociações, seus limites e suas condições. Termina então, com algumas considerações finais a respeito da abertura financeira no contexto de Doha.

2. Antecedentes

Em 1948 foi criado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) como um mecanismo para reunir interessados em negociar multilateralmente reduções nas barreiras comerciais. Tal acordo foi considerado relativamente efetivo numa era de altas tarifas pós Segunda Guerra Mundial. Porém, foi tido como não muito eficiente na resolução de disputas em setores mais difíceis, como proteção agrícola e barreiras não-tarifárias (Elliot e Hufbauer 2001). Assim, durante grande parte de seus 40 primeiros anos foi fortemente ignorado. Durante este período, nem os governantes, nem os grupos civis desafiaram a idéia de que os maiores participantes que precisavam ser consultados sobre relações comerciais eram negociadores e sindicatos de trabalho.

A dinâmica de relações comerciais mudou dramaticamente na década de noventa, particularmente após a conclusão das negociações da Rodada Uruguai, iniciada em Punta del Este em setembro de 1986 e concluída em 1993. Tal Rodada expandiu a amplitude de

¹ Furtado, C. "Introdução ao Desenvolvimento - Enfoque Histórico-Estrutural", Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

regras comerciais em áreas como saúde e segurança do produto, drogas e outras patentes e instituiu um sistema de cumprimento de leis sob a tutela da Organização Mundial do Comércio (OMC). Com o progresso da Rodada Uruguai, pareceu a muitos críticos que as maiores organizações econômicas internacionais estavam seguindo uma direção similar e desregulatória, colocando mais e mais limitações na capacidade dos governos de organizar a atividade econômica².

Nesta Rodada (UNCTAD) os PEDs assumiram compromissos em menos setores que os desenvolvidos, e incluíram algumas condições à abertura de seus mercados e ao tratamento nacional. As negociações progrediram principalmente na questão da crescente liberalização de investimento em todos os setores de serviços. Entretanto, a liberalização de áreas de interesse dos PEDs tem alcançado progresso muito limitado, principalmente na área de movimento de pessoas³.

A inclusão do setor de serviços na Rodada Uruguai resultou na criação do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) em 1994 e ao comprometimento da OMC em liberalizar o comércio de serviços progressivamente⁴. Assim como o Acordo em Agricultura, o GATS contém uma agenda obrigando os Membros a reabrirem as negociações de acesso ao mercado de serviços desde janeiro de 2000. O GATS fornece um parâmetro de negociação que permite aos PEDs obter a liberalização do mercado em setores que lhes interessam, incluindo acesso à tecnologia, em troca da abertura de seus mercados a investimentos e serviços de interesse dos países desenvolvidos. Entretanto, sem uma ação positiva dos países desenvolvidos, muitos PEDs podem encontrar dificuldades na negociação da liberalização de setores de seu interesse, garantidos no Artigo IV do GATS.⁵ Seu objetivo mais importante é a liberalização de serviços através da remoção de restrições “desnecessárias” e regulamentações governamentais que são uma barreira ao comércio. Estas linhas de conduta são “a base para continuar as negociações” que “devem alcançar

² www.nber.org/books/isit02/elliott-et-ae4-16-o3.pdf Kimberly Ann Elliott, Debayani Kar e J. David Richardson “Assessing Globalization’s Critics: Talkers are no Good Doers???” NBER.

³ “Sectorial Issues and Implications to Consider in the Negotiations”, Commercial Diplomacy Programme, UNCTAD.

⁴ http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm OMC,

⁵ <http://www.unctad.org/en/posagen/notecour.htm> “Strengthening Capacities for Participating in the Multilateral Trading System”, Anotação para curso em diplomacia comercial, 11 fevereiro 1998.

progressivamente níveis maiores de liberalização... (e) aumentando o nível geral de responsabilidades específicas assumidas pelos membros” (Artigo XIX)⁶. Na prática isso significa que os governos devem concordar em aplicar os princípios de livre comércio do GATS a mais de 160 diferentes setores de serviços incluídos no acordo, de transportes a turismo, de saúde à administração de dejetos.⁷

O GATS, na verdade, enfraquece o poder do governo vis-à-vis os investidores, assim reduzindo sua habilidade de garantir que todos os cidadãos se beneficiem de provisões do serviço privado. Enquanto os Estados decidem a quais serviços eles vão se dedicar de início, os países são pressionados para liberalizar progressivamente. Na verdade, todos esses serviços serão, cedo ou tarde, sob o GATS, abertos à privatização e propriedade de capital estrangeiro. O Acordo tem somente uma direção – maior privatização. É isso que a OMC defende, a liberalização do comércio.⁸

De acordo com Manuela Tortora (2002), da UNCTAD, o principal objetivo do GATS no contexto das negociações, é garantir que os PEDs mantenham sua posição de negociação na OMC. Tais países, ao estabelecer seus posicionamentos, devem considerar tanto indicadores qualitativos como quantitativos, como a capacidade em alcançar os objetivos de desenvolvimento do país ou da área de integração regional, e a contribuição dessas negociações para alcançar seu objetivo de exportação de serviços. A OMC não é o órgão adequado para tratar das restrições de oferta dos PEDs, mas várias regras de comércio que visam o desenvolvimento podem ser formuladas na OMC para que esses países tirem bom proveito da liberalização. Os países que se beneficiam da liberalização dos mercados em desenvolvimento devem adotar medidas que incentivem o desenvolvimento desses mercados. Quanto aos mandatos de negociação das tarifas, em vários setores de serviços, a oferta e capacidade de exportação dos países dependem de

⁶ “Doha Round Briefing Series – Developments Since the Fourth WTO Ministerial Conference”, Vol. 1. No. 3 de 13, Fevereiro 2003.

⁷ www.wdm.org.uk “Trade in Services”, World Development Movement, Março 2002.

⁸ Kaucher, Linda “What’s GATS?” Women’s International League for Peace and Freedom.

bens, equipamentos e ferramentas importados. Assim, as tarifas podem ser um obstáculo ao comércio de serviços.⁹

Dando continuidade a essas negociações, realizou-se em Doha, Qatar, em 2001, a IV Conferência Ministerial da OMC, onde os Ministros responsáveis pelo comércio entraram em acordo sobre o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais. Na esfera do comércio de serviços, a avaliação sobre acesso a mercados pode ser muito complexa pois é complicado, às vezes impossível, desconectar a produção do serviço de seu consumo. Além disso, a produção e o consumo de serviços estão sujeitos a uma ampla magnitude de intervenções políticas pelos governos. A nova rodada, a princípio, durará três anos (deverá ser concluída em 2005) e terá a supervisão do Comitê de Negociações Comerciais, subordinado ao Conselho Geral da OMC. A agenda negociadora é ambiciosa, superando inclusive a cobertura de temas da Rodada Uruguai, tida como a mais complexa negociação da história do GATT.

3. Debate: Impactos de Doha Sobre os PEDs

A teoria do bem-estar diz que abertura de mercado não discriminatória é a melhor opção de liberalização comercial. Comércio preferencial é a segunda melhor opção, pois combina elementos de livre comércio e elementos de maior proteção. Discriminação geográfica – inerente a todos acordos regionais, sub-regionais e bilaterais – geralmente resulta em distorções de comércio, que devem ser compensadas pela criação de comércio e aumento da mais valia do consumidor para melhorar o bem-estar. A liberalização multilateral elimina a discriminação geográfica, permitindo que os bens e serviços sejam fornecidos pelo local mais eficiente. Resta analisar os benefícios desta oferta para os países participantes.

O comércio de serviços, no entanto, além de ser diferente do comércio de bens, inclui vários tipos distintos de serviços, com características específicas a cada área. A maioria das transações de serviços requer proximidade entre produtores e consumidores. Isso implica que ou o produto de serviço ou o consumidor deve mudar de local para que a

⁹ <http://www.unctad.org/commdip/pdf/English/wto-assess-en.ppt> Tortora, Manuela "Negotiating Trade in Services in the Doha Work Programme", Trade Negotiations and Commercial Diplomacy Branch, UNCTAD,

transação siga adiante, requisitando não somente transações através de fronteiras, mas também que investimento direto estrangeiro (IED) e movimento de mão-de-obra sejam permitidos. Uma política que impeça qualquer desses movimentos é considerada um impedimento ao comércio. Diferentemente de bens, a liberalização de serviços não envolve a mera eliminação de tarifas, mas a redução de restrições presentes em leis e regulamentos nacionais e aquelas resultantes de uma estrutura de mercado imperfeita.

Tais considerações sugerem que uma pré-condição para a liberalização eficiente é o desenvolvimento de regras multinacionais, que tratem explicitamente do comércio de serviços. Muitas dessas regras já foram criadas sob o GATS, que serviu de base para as negociações de serviços da Rodada Uruguai. No entanto, tal Rodada e as negociações que seguiram tiveram um resultado decepcionante.¹⁰

De acordo com L. Alan Winters (2002), da Universidade de Sussex em Londres, um regime de comércio liberal traria uma série de benefícios, pois permitiria alcançar economias de escala, traria benefícios de especialização de acordo com vantagens comparativas e permitiria "aprender fazendo". Além disso, resultaria em desenvolvimento de conhecimento concentrando-se em setores particulares, traria importação de tecnologia e intensificaria a concorrência. Diz ainda que todos esses fatores são válidos tanto para serviços como para bens. Na verdade, a liberalização do comércio de serviços traria ainda mais vantagens que a de bens, pois as barreiras são geralmente maiores naqueles itens que nestes, e muitas delas explicitamente reduzem a concorrência na área de serviços. Os serviços no geral contribuem para uma maior parte do rendimento, e dos empregos, quando comparados com indústria e agricultura juntos. Além disso, muitos serviços são necessários para alcançar a eficiência e a concorrência em outras partes da economia pois a liberalização desse setor tem efeitos indiretos, profundos e amplos. Por exemplo, melhores serviços podem criar mercados totalmente novos para outros bens, que, como Romer (1994) mostra, podem causar significativas melhores de bem estar¹¹.

Março 2002.

¹⁰ Contreras, Patricio "What does the Multilateral Option Offer for Services?" Policy Forum New Challenges for Regional Integration, Buenos Aires, Argentina, 2-3 outubro 2002.

¹¹ Winters, L. Alan "The Economic Implications of Liberalizing Mode 4 Trade", Universidade de Sussex, Escola de Ciências Sociais, Londres, Reino Unido, 8 de abril de 2002

De acordo com o FMI, há uma correlação positiva entre abertura e renda e pouca evidência de que os países que têm protegido a indústria nascente ou os setores dinâmicos alcançaram resultados melhores que economias abertas e exportadoras. Enfatiza que o comércio internacional é uma questão de países complementarem-se uns aos outros, sendo possível fazer isso através da especialização, com aumento do comércio de bens e serviços, e assim, maior divisão internacional de comércio. Comércio não se reduz a competir por maiores pedaços de um mercado pré-determinado. Uma economia aberta que se especializa em suas áreas de vantagens comparativas, pode fazer mais investimento efetivo e, ao mesmo tempo, cria incentivo para investimentos adicionais. Acredita ainda que isso geralmente resulta em uma maior taxa de crescimento quando comparada aos países de menor abertura.

Os mandamentos pregados pelo FMI incluem a ampliação e o fortalecimento da estratégia dos Estados Membros na segunda geração de reformas que seguem a estabilização macroeconômica, liberalização comercial, reforma de preços, privatização e outros. Com tais reformas, conselhos e ajuda do FMI, (Michel Camdessus, FMI) mesmo países com problemas de subdesenvolvimento imensuráveis melhoraram seu desempenho econômico significativamente.¹² No entanto, a experiência de programas de ajuste estrutural em PEDs fornece vários exemplos de liberalização que levou à privatização, que, por sua vez, causou menor acesso aos serviços básicos pelos pobres.¹³

Contrariamente ao que prega a OMC e o FMI, Há-Joon Chang, professor da Universidade de Cambridge, defende que até se tornarem economias desenvolvidas, a ampla maioria dos países industrializados usou de forma ativa práticas, instrumentos e estratégias de desenvolvimento, além de políticas comerciais, industriais e tecnológicas hoje consideradas “más” e que devem ser evitadas, quando não são formalmente proibidas pela OMC. Dentre tais estratégias, as barreiras tarifárias foram um instrumento importante, mas não o único e tampouco o principal. Sugere que os PEDs possam adotar políticas e instituições em conformidade aos seus estágios de desenvolvimento, que viabilizem um ritmo acentuado de expansão. Os benefícios em termos de um progresso sócio-econômico

¹² www.twinside.org.sg/title/unc-cn.htm “Commandments, indulgences and theses: UNCTAD S-G disagrees with IMF, WTO heads on globalization” Raghavan, Chakravarthi, Third World Network.

mais rápido não ficariam restritos a eles, mas também alcançariam os países já desenvolvidos, mediante a ampliação das oportunidades de investimento e de comércio em âmbito mundial. As nações atualmente desenvolvidas não seriam o que são hoje se não tivessem, no passado, adotado as políticas e as instituições que recomendam atualmente aos PEDs.¹⁴

Os países industrializados incluíram no sistema multilateral de comércio as áreas em que possuem sólida hegemonia tecnológica, para a qual se orientam suas economias e empresas. Além disso, limitaram consideravelmente a capacidade dos Estados Membros menos industrializados em regulamentar as atividades das empresas transnacionais que operam em seus territórios. Ademais, os países desenvolvidos reduziram os custos de ajuste dos setores intensivos em recursos naturais, trabalho pouco capacitado e tecnologia desenvolvida, através da adoção de amplos prazos de transição a mercados mais abertos e competitivos. Por último, aplicaram diferentes graus de flexibilidade às normas relacionadas a políticas industriais e agrícolas.¹⁵ Assim, nota-se que a globalização e a liberalização não resultam somente em benefícios. A economia mundial está se polarizando e não, convergindo, resultando em desigualdades que podem colocar em risco os possíveis benefícios de reformas econômicas e marginalizar ainda mais os pobres (Rubens Ricupero, UNCTAD).

4. Mudanças no Cenário de Comércio Multilateral de Serviços (Financeiros)

A inclusão do comércio de serviços na Rodada Uruguai foi precedida de um longo e controverso debate sobre sua relevância para as negociações de comércio multilaterais. Esse debate contava com percepções drasticamente divergentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre os possíveis impactos de regras multilaterais sobre comércio de serviços, dados seus interesses de crescimento específicos, devido à importância desse setor em termos econômicos e estratégicos. Participantes relutantes de início, os PEDs

¹³ "Trade in Services" 2002.

¹⁴ Chang, Ha-Joon "Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective", Anthem Press, Londres, 2002.

¹⁵ "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe", Nações Unidas, CEPAL, 2001-2002.

passaram a apoiar com entusiasmo um regime multilateral de novas regras sobre comércio de serviços. Essa mudança no comportamento dos PEDs está relacionada, particularmente, com a liberalização unilateral por eles assumida em sua busca por maior integração em uma economia global cada vez mais interdependente.¹⁶

Atualmente, o comércio de serviços é subdividido em quatro Modos:

- Modo 1 – Serviços trans-fronteiriços: o consumidor não se desloca;
- Modo 2 – Consumo no exterior: o consumidor se desloca;
- Modo 3 – Presença comercial: o prestador de serviço se estabelece no território do consumidor;
- Modo 4 – Movimento de pessoas: presença física do fornecedor.

Os governos dos PEDs ressaltam os benefícios em potencial para suas economias da liberalização do comércio de serviços. Entretanto, os ganhos dessa liberalização têm sido freqüentemente anulados por fatores como acesso limitado aos Modos e setores de exportação de interesse aos países e restrições de oferta. A Agenda Doha contém vários atrativos potenciais para os PEDs. No entanto, o comprometimento dos países membros é menor para o movimento natural de pessoas no setor de serviços, ou Modo 4, como é conhecido. Essa área é de grande interesse para os PEDs. Um maior acesso para pessoas através de fronteiras poderia gerar uma grande fonte de fundos para esses países, através da repatriação de renda adquirida em outro país.

O setor financeiro tem sofrido um crescimento sem precedentes nos últimos anos, tanto em países desenvolvidos, que têm sistemas complexos e diversificados, mercados de capitais desenvolvidos, dotados de numerosos instrumentos financeiros que os tornam cada vez mais difíceis de serem regulados, como nos PEDs. Nestes países, o maior incentivo à abertura financeira tem sido a crença de que ela ajudaria a restaurar o crescimento e a estabilidade, elevando as poupanças e melhorando a eficiência econômica geral. Em muitos PEDs, ao invés de aumentar o nível de poupança doméstica e investimento, a liberalização

¹⁶ Self, Richard & Zutshi, B. K. "Temporary Entry of Natural Persons as service Providers: Issues and Challenges in Further liberalization under the Current GATS Negotiations" OMC, Genebra, 11/12 abril 2002.

financeira tem, na verdade, causado maior instabilidade financeira¹⁷. Aumentou-se a atividade financeira, porém, não houve benefícios para a indústria e o comércio. O foco de políticas financeiras nos PEDs deve ser industrialização e estabilidade. Uma característica comum dos exemplos modernos de industrialização é o fato de fazerem com que as finanças sirvam à indústria e ao comércio, e não ao contrário. Isso geralmente requer considerável intervenção e controle sobre as atividades financeiras. Por outro lado, apesar dos debates sobre a eficiência dos mercados financeiros, a liberalização financeira recente, em muitos países, tem gerado mais custos que benefícios. O maior desafio é determinar onde e como o governo deve intervir, e assegurar-se de que a intervenção alcance seus objetivos.

Para muitos PEDs menos avançados, o principal obstáculo para a plena aplicação dos acordos da Rodada Uruguai são as limitações em termos de capacidade técnica e institucional. Para os países de desenvolvimento intermediário, como América Latina, os limites transcendem a questão de capacitações, pois se tem a impressão de que os acordos não trouxeram os benefícios econômicos esperados. Tais países acreditam que ainda existe grande discrepância entre os custos e benefícios dos distintos grupos de países. Embora tenham se favorecido por uma maior proteção jurídica em virtude dos acordos, os maiores beneficiados com o processo de liberalização comercial de bens e serviços continuam sendo os países industrializados.

Dada a significância do sistema financeiro, é importante que as negociações sejam feitas de acordo com o nível de desenvolvimento de cada país e a natureza de cada setor, a fim de que sua operação e liberalização não causem uma super exposição ao capital estrangeiro, o que pode gerar instabilidade e crise. É importante evitar o favorecimento de competição excessiva entre fornecedores de serviços domésticos e estrangeiros, devido ao risco inerente de desestabilizar o sistema econômico nacional. O objetivo é alcançar a participação crescente de PEDs no comércio de serviços financeiros através de acesso efetivo ao mercado.¹⁸

¹⁷ Akyüz, Yilmaz "Financial Liberalization: The Key Issues", UNCTAD, Março 1993.

5. Principais Propostas

Muitos PEDs que participam da OMC enfrentam sérios problemas de dívida externa e já passaram por crises financeiras. Na IV Reunião Ministerial de Doha foi decidido que seria estabelecido um grupo de trabalho em “Comércio, Dívida e Finanças” a fim de avaliar como as medidas relacionadas ao comércio podem contribuir para achar uma solução durável para estes problemas¹⁹. As negociações resultantes foram discutidas seguindo o princípio do compromisso único e levam em conta o princípio de tratamento especial e diferencial para PEDs e países menos desenvolvidos incorporados na parte IV do GATT.

Esta rodada de negociações está sendo conduzida na base de pedidos e ofertas, o mesmo método usado na Rodada Uruguai. A maior vantagem dessa modalidade é a facilitação de negociações de setores específicos, que tem a tendência de ser mais politicamente recompensado que outros métodos, pois os países são mais capazes de promover seus interesses específicos. Sua desvantagem, no entanto, é que as negociações tendem a priorizar o interesse de países desenvolvidos (Patricio Contreras, 2002).

Em resumo, os seguintes documentos saíram da IV Reunião Ministerial de Doha: uma Declaração Ministerial, lançando uma nova rodada multilateral e estabelecendo um programa de trabalho, uma Declaração de TRIPS e acesso a medicamentos e saúde pública e uma Decisão Sobre Questões de Implementação. Quanto aos mandatos de serviços, a Declaração de Doha contemplou, em linhas gerais, as posições do Brasil e de outros PEDs. Preservou-se a filosofia que norteia as negociações em andamento no GATS, afirmando que as negociações seriam conduzidas com base na liberalização progressiva, com especial ênfase nos setores de interesse dos PEDs. A estes países seria conferida flexibilidade para liberalizar menos setores e tipos de transações e para assumir novos compromissos e aumento de sua participação no comércio internacional de serviços.

O Brasil tem adotado uma postura relativamente defensiva, se contrapondo a ofensiva liberalizante das grandes economias (EUA, UE e Japão), principalmente nos setores financeiro, telecomunicações, energia, meio ambiente e serviços profissionais. Na

¹⁸ “Negotiating Proposal for Financial Services”, Comunicado de Cuba, Council for Trade in Services, WTO, 22 março 2002.

¹⁹ http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm#debtandfinance “The Doha Declaration explained: Trade, debt and finance”, OMC.

verdade, a atuação brasileira tem se destacado por dois enfoques: uma atuação ofensiva para os setores de competitividade concreta ou potencial e a intenção de elaboração de disciplinas de salvaguardas. Neste sentido, a adoção de um mecanismo de defesa comercial conferiria maior segurança aos membros para assumirem compromissos de liberalização, uma vez que permitiria aliviar temporariamente a indústria doméstica dos impactos causados por um súbito aumento das importações de serviços.

No contexto da Rodada de Doha, realizou-se em Cancun, México, em setembro deste ano, a V Conferência Ministerial da OMC. Os ministros dariam progresso às negociações, providenciariam ajuda política e tomariam certas decisões. Não é somente uma questão de alcançar objetivos e completar uma agenda, mas de criar condições para avanços em todos os países e, em particular, expandir as oportunidades dos PEDs, assegurando uma inclusão mais efetiva no sistema de trocas.

No entanto, os resultados alcançados nos debates dos países desenvolvidos não fornecem recursos para a realização efetiva de cooperação técnica e para o desenvolvimento de capacitações dos PEDs. Algumas condições precisam ser satisfeitas para que seja possível alcançar um resultado potencial positivo. Além disso, os PEDs deixaram de definir suas propostas de negociação e seus objetivos claros em cada tópico, não garantindo coerência entre os tópicos negociados do ponto de vista de suas estratégias de desenvolvimento (UNCTAD, 2001).²⁰

As propostas de Doha não refletem as diversidades das regiões nas estratégias de crescimento e não fornecem assistência técnica, especialmente a menores economias da região, para entrarem na construção das instituições. Na área de serviços, os países devem ser capazes de identificar medidas nacionais e barreiras ao comércio e determinar o tipo de reforma necessária. Os Estados Membros deixam de avaliar propriamente a posição dos outros e se preocupam somente em fazer com que seus próprios interesses sejam escutados.²¹

²⁰ <http://www.unctad.org/commdip/pdf/English/DohaOverview-en.ppt> “Overview of the Doha Work Programme – Issues to be Considered by Developing Countries”, Commercial Diplomacy Programme, UNCTAD, Dezembro 2001.

²¹ www.iadb.org/INT/Trade//1_english/4_specialInfo/Conference/2002/c_Feb2702-CapacityBldg/MMooreWTOSpeech.pdf “Capacity-Building in the Face of the Emerging Challenges of Doha and the FTAA”, Banco Inter Americano de Desenvolvimento, 27 Fevereiro 2002.

Nota-se uma redução e trivialização de preocupações substanciais do desenvolvimento a questões de assistência técnica e construção de capacidade, em uma tentativa de levar os PEDs a entrarem em negociações. Doha é ultrajante devido à sua patente falta de transparência.²² Ela tem sido promovida como uma rodada de desenvolvimento, quando nada poderia estar mais distante da verdade.

6. Capital Especulativo e Risco de Crises

Os benefícios que justificam a defesa da abertura financeira são baseados na assumpção de que a internacionalização de finanças permite a existência de maiores poupanças globais com o movimento de capitais através dos países (Akyüz, 1993). Com isso, haveria uma melhor alocação de recursos internacionais e equalização das taxas de retorno de investimento. No entanto, na prática, as evidências mostram que os fluxos de capital internacionais não melhoram a alocação internacional das poupanças.

A desregulamentação financeira e a liberalização externa proporcionam ao movimento de capitais internacionais a possibilidade de circularem entre os países, independentemente dos seus motivos originais. Esse movimento especulativo faz com que a entrada ou saída de capitais externos dependa do diferencial entre as taxas de juros domésticas e as internacionais, da variação esperada nos preços dos ativos financeiros, e da valorização ou desvalorização esperada das moedas. O que ocorre é que a própria movimentação de capitais, frente a alterações nas expectativas de ganhos de curto prazo (ligados ao risco e incerteza das operações), tende a gerar flutuações extremas nas próprias taxas de câmbio e nos preços dos ativos financeiros. Assim, aquilo que era esperado que ocorresse, termina se verificando pelas próprias transações movidas pelas modificações de expectativas. A circulação dos capitais ganha um caráter predominantemente especulativo e as políticas nacionais perdem autonomia, na medida em que a circulação de capitais depende dos ganhos de curto prazo e, em consequência, coloca limites no manejo das taxas de juros domésticas, gerando flutuações extremas nas taxas de câmbio e nos preços dos ativos financeiros.

²² <http://www.envolverde.com.br> Khor, Martin, "Nós avisamos", Third World Network, Fórum Social Mundial, Porto Alegre, Fevereiro 2002.

O FMI admitiu (2003) que forçar os PEDs a abrir seus mercados financeiros a investidores estrangeiros pode aumentar o risco de crises financeiras²³. "O processo de liberalização da conta de capital parece ter sido acompanhado, em alguns casos, de maior vulnerabilidade a crises", diz o FMI em um relatório que tem entre seus autores o economista-chefe da instituição, Kenneth Rogoff. O estudo observa ainda que existem poucas evidências de que suas políticas estimularam crescimento econômico em países mais pobres. Assim que houve qualquer sinal de problema econômico, especuladores estrangeiros retiraram seu capital, empurrando os países para recessão. O texto relata que se a integração financeira tem um efeito positivo sobre crescimento, ainda não há prova empírica de que o efeito seja significativo qualitativamente.

Os processos de desregulamentação financeira e de liberalização dos fluxos de capital fazem com que as políticas de juros tenham que responder de imediato às alterações nas taxas de juros de longo prazo e, principalmente, nas taxas de câmbio. Isso ocorre porque esses processos criam uma interface entre os mercados (monetário, cambial e de títulos) e os bancos centrais, de forma que as oscilações nas taxas de juros de longo prazo e nas taxas de câmbio, decorrentes de modificações nas expectativas dos agentes quanto à vulnerabilidade externa das economias, torna a política econômica de uma nação dependente da dinâmica financeira dos capitais internacionais e das políticas econômicas das outras nações, principalmente das centrais.

7. Considerações Finais

Os anos 90 serão lembrados como o período no qual o Brasil intensificou as reformas de liberalização econômica e a política de substituição de importações foi definitivamente abandonada. De acordo com a visão prevalecente, a liberalização econômica, financeira e comercial seria capaz de fornecer os instrumentos necessários para a recuperação do crescimento econômico e a promoção da estabilidade de preços, e ajudaria os países mais pobres a sair dessa situação de pobreza. Neste contexto, o Brasil buscou recorrentemente estreitar seus laços com a comunidade internacional, através da integração econômica e financeira e da participação nas várias instâncias de negociações multilaterais

²³ "FMI admite que abertura financeira eleva risco de crise", BBC Brasil, 19 março 2003.

e blocos regionais. No caso particular da OMC, o Brasil buscou, desde cedo, atender às condições impostas pelos vários acordos e se submeter às novas regras multilaterais, implementando e acelerando as reformas liberalizantes, notadamente no comércio de produtos industriais e operações financeiras, e implementado uma moderna lei de propriedade intelectual. Mesmo quando foi duramente afetado pelas sucessivas crises financeiras mundiais nos anos 90, o Brasil manteve-se firme no seu propósito de avançar na liberalização. Não obstante, as reformas estruturais empreendidas não surtiram os efeitos esperados na economia brasileira em termos de crescimento econômico e redução das disparidades de renda. De modo geral, os PEDs foram sistematicamente afetados pelas crises financeiras associadas à liberalização financeira. Notou-se a desnacionalização de setores produtivos e mesmo uma certa desindustrialização relativa de alguns setores, onde as vantagens comparativas eram claramente desfavoráveis a estes países. Aqueles em favor da liberalização dizem que a oferta privada traz maior qualidade e quantidade de serviços que o fornecimento público. Isso pode às vezes ser verdade. Porém, as empresas públicas podem ser tão eficientes quanto às privadas e são geralmente melhores na conciliação de interesses comerciais e sociais. Sob sistemas privatizados as empresas tendem a delegar os aspectos não rentáveis e arriscados do fornecimento de serviços a terceiros.

Há pouco consenso quanto às causas e efeitos do aprofundamento financeiro. Tal aprofundamento pode ser consequência não de uma redistribuição de poupanças e investimentos entre vários setores, mas sim de uma criação de maiores oportunidades para especulação. Neste caso, o que está acontecendo é uma deterioração de finanças.

Evidências sugerem fortemente que fluxos de capital internacional não melhoram, na prática, a alocação internacional de poupanças. A razão principal é que a maioria das transações financeiras internacionais não são decisões de negócios feitas por empreendedores, mas decisões de portfólio, tomadas quase sempre por pessoas que vivem de rendas (Akyüz, 1993). A liberalização financeira, com frequência, aumenta tanto a posse de ativos financeiros como a de dívidas, por empresas e indivíduos em qualquer dado nível de renda, investimento e poupança. Essa tendência para emprestar a fim de comprar bens é conduzida pelo maior escopo para ganhos de capital gerados pela liberalização. A liberalização aumenta a instabilidade de taxas de juros e preços de ativos. Assim, a essência

dos movimentos de capital é motivada primariamente pela possibilidade de ganhos de curto prazo através de especulação nas mudanças da avaliação de mercado dos ativos financeiros, e não por oportunidades reais de investimento e considerações de risco e retorno de longo prazo. O elemento especulativo é capaz de gerar movimentos nas taxas de câmbio e preços de bens financeiros através de uma reversão repentina dos fluxos de capital, por razões não relacionadas a políticas ou aos fundamentos básicos. Assim, abertura financeira tende a criar problemas sistêmicos, independentemente da ordem em que os vários mercados são liberalizados e as distorções removidas.

Não obstante os vários esforços dos países membros da OMC em se adequar às novas regras de comércio, tem-se observado uma crescente divergência entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento acerca das prioridades das negociações. Na Rodada do Milênio, estas divergências tornaram-se patentes. O clima de desconfiança entre PEDs e países desenvolvidos se estendeu ao mandato de Doha. Além disso, o ambiente econômico e político tem-se mostrado adverso a novas iniciativas liberalizantes, seja por causa das sucessivas crises financeiras que vêm atingindo com maior força os PEDs, seja pelo decepcionante desempenho em termos de crescimento econômico dos países emergentes após a Rodada Uruguai, ou ainda pelo reaparecimento e crescimento de posturas protecionistas dos países desenvolvidos. De qualquer maneira, a Rodada de Doha demonstrou que o interesse por negociações multilaterais no âmbito da OMC ainda continua vivo, mesmo reconhecendo-se que as negociações regionais vêm ganhando impulso nos últimos dois anos. A evolução recente da estratégia brasileira nas instâncias multilaterais que regulam o comércio mundial, e especialmente na OMC, explicita a relevância das preocupações relacionadas aos impactos de eventuais novas iniciativas de liberalização.

CAPÍTULO 2: A AGENDA POSITIVA E OS IMPACTOS RECENTES DA GLOBALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

1. Introdução

Observou-se no I Encontro Ministerial da OMC em Cingapura, em 1996, que os PEDs tendem a ser agentes passivos das agendas estabelecidas. Reconheceu-se, assim, que esses países têm que determinar sua própria agenda a fim de ter um papel mais ativo em futuras negociações. Considerando que a OMC é um fórum para se negociar a liberalização, há pouca autoridade moral para um país negociador que assuma uma posição que limite a liberalização almejada por outros países. Para ganhar autoridade, os PEDs precisavam de uma Agenda Positiva.

Este capítulo tem dois objetivos. De início, serão apresentados os antecedentes da Agenda Positiva, bem como feito um debate com as diferentes posições a respeito de suas propostas. Em seguida, será feita uma descrição das negociações resultantes dessa Agenda e suas implicações para o comércio, particularmente de serviços financeiros. Dando seqüência, serão listados os limites da Agenda Positiva e serão feitas considerações finais sobre o tema, abordando os impactos recentes da globalização na América Latina.

2. Antecedentes

A Rodada Uruguai, lançada oficialmente em Punta del Este em 1986, representou a emergência de um novo paradigma de agenda negociadora, através da incorporação de negociações de políticas à tradicional negociação de produtos. Este enfoque permeou as negociações do MERCOSUL e do NAFTA, reaparecendo com força nas discussões sobre a constituição da ALCA. O foco das negociações comerciais multilaterais deslocou-se da redução das barreiras ao comércio de mercadorias para a negociação de regras e disciplinas aplicáveis a temas tão diversos quanto o comércio de bens e serviços, os investimentos internacionais, as políticas industriais nacionais e os direitos de propriedade intelectual.

Os resultados finais da Rodada Uruguai, apesar de decepcionantes, trouxeram conquistas importantes para os negociadores dos PEDs. Foi estabelecido um acordo sobre serviços, incluindo movimento de pessoas na definição de comércio de serviços, e uma

estrutura que lhes garantia considerável flexibilidade para usar a liberalização como uma ferramenta para o desenvolvimento. Fez-se um acordo sobre a Agricultura que garantiu a estrutura para maior liberalização no futuro. Cláusulas para tratamento diferencial a seu favor foram incluídas em vários tratados e podem tornar-se obrigatórias no futuro. Mesmo o acordo TRIPS, visto com certo preconceito por alguns PEDs, incorporou propostas de flexibilização a fim de satisfazer necessidades particulares dos PEDs. Vários desses países se contentaram em saber que as tentativas de estabelecer regras de investimento multilaterais foram desvinculadas do Acordo TRIMS. Tais resoluções foram em parte graças à persistência de alianças criadas entre PEDs com ideais semelhantes.

No entanto, a visão do “single undertaking” que sustenta a ordem vigente da OMC, trouxe problemas a vários PEDs, que não queriam ser deixados para trás com a antiga versão de 1947 do GATT. A maioria desses países, particularmente os menos desenvolvidos, não tinham os recursos administrativos, financeiros e humanos necessários para cumprir suas novas obrigações, exercer seus novos direitos ou mesmo tirar proveito das oportunidades de comércio apresentadas. Sob a tutela da OMC, faz-se vital aperfeiçoar o acesso ao mercado, focalizando produtos que são mais importantes para os PEDs, como a agricultura e aqueles intensivos em trabalho. Tais países, de acordo com o Banco Mundial, se devem beneficiar com a liberalização de serviços pois os altos níveis de proteção em indústrias de serviços e a importância de transportes, telecomunicações e finanças para suas economias, sugerem que sua liberalização resulte em ganhos muito maiores que a de mercadorias.²⁴

O estabelecimento de uma Agenda Positiva para os PEDs não consistia em procurar uma posição exclusiva e comum para todos esses países. Há diferentes níveis de desenvolvimento e interesses políticos e econômicos. O objetivo era, na verdade, identificar os diferentes interesses que podem constituir uma agenda positiva para os PEDs e, então, construir coalizões de negociações onde o norte e o sul podem se unir (UNCTAD)²⁵.

A Agenda Positiva foi uma iniciativa do atual secretário geral da UNCTAD, Rubens Ricuperro, e foi apresentada logo após o encontro de Cingapura. Seu objetivo é lidar com o

²⁴http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/statements_e/st25.doc Wolfensohn, J. D. Presidente do Banco Mundial, Conferência Ministerial, 4a Sessão, Doha, 9-13 Novembro 2001.

impacto e os efeitos dinâmicos da Rodada Uruguai e com as propostas futuras para os PEDs. Respondendo a pedidos dos PEDs e Membros da UNCTAD, esta instituição começou seu trabalho na Agenda Positiva no período seguinte à III Conferência Ministerial da OMC, em Seattle, no final de 1999. Durante o processo preparatório para a Conferência de Seattle, os PEDs enviaram mais de 100 propostas de ação, mais da metade do total.

3. As Posições no Debate

Nas negociações da Rodada Uruguai o Brasil adotou, principalmente nas etapas iniciais do processo, uma posição essencialmente negativa, recusando a ampliação da agenda negociadora e defendendo que as negociações se limitassem à agenda herdada de rodadas anteriores. A posição brasileira foi derrotada por uma coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e a Rodada Uruguai promoveu uma ampliação considerável do conceito de negociação comercial.

Os impactos da Rodada Uruguai sobre a economia e especialmente sobre a política comercial brasileira não foram pequenos²⁵. De um lado, setores cujo comércio internacional passou a ser regido pelas regras do GATT, como agricultura, foram beneficiados por algumas melhorias nas condições de acesso aos seus mercados de exportação e principalmente pela redução da incerteza decorrente da própria vigência de disciplinas multilaterais e da supervisão exercida pela OMC sobre as políticas nacionais. De outro lado, no campo das políticas, os impactos parecem ter sido mais importantes. A posição do Brasil, na etapa final da Rodada Uruguai, incluiu a decisão de consolidar a estrutura tarifária para produtos industriais em 35%, não mais utilizando tarifas superiores a este nível, depois do período transitório de cinco anos, durante o qual o país poderia utilizar tarifas até o *base-line* de 1986.

Além disto, o Brasil apresentou ofertas na área de serviços (especialmente em telecomunicações e serviços financeiros) e modificou profundamente sua legislação sobre direitos de propriedade intelectual. Mais genericamente, os compromissos gerados pela Rodada Uruguai foram sendo gradativamente incorporados ao processo de formulação de

²⁵ <http://www.unctad.org/en/posagen/whatis.htm> "What's a Positive Agenda for Trade?", UNCTAD.

²⁶ Pedro da Motta Veiga, Carta Internacional, Número 76, Ano VII, Junho de 1999. p.7 a 10.

políticas: as instituições e a legislação de defesa comercial foram reordenadas, medidas e instrumentos de política discutíveis à luz dos compromissos são questionados formalmente pelos nossos parceiros comerciais na OMC, através de consultas e painéis, e o próprio Brasil tornou-se, na defesa de seus interesses, um usuário importante do mecanismo multilateral de solução de controvérsias legado pela Rodada Uruguai.

Na avaliação da diplomacia brasileira, os resultados da Rodada foram satisfatórios, no que se refere às reduções tarifárias proporcionadas pelas concessões dos países da OCDE na área de bens industrializados, e insatisfatórios, na agricultura e no acordo de *antidumping*. De maneira geral prevalece a percepção de que alguns dos principais itens de exportação do Brasil (suco de laranja, aço, carne de frango, soja) têm sua competitividade reduzida por barreiras não tarifárias, picos tarifários, subsídios e medidas unilaterais de defesa comercial, que resistiram à liberalização introduzida pela Rodada.

Apesar destes resultados, a Rodada pouco avançou para restringir o uso abusivo de instrumentos de proteção contingente, como o *antidumping*, e remanesce a escalada tarifária, além de "picos" que, praticados pelos países desenvolvidos, tendem a afetar, com especial intensidade, as exportações agropecuárias dos PEDs. Além disso, os níveis tarifários consolidados pelos países em desenvolvimento para produtos industriais continuam bastante elevados, garantindo a estes países uma margem legal de administração da proteção tarifária para tais produtos²⁷.

Assim, o impacto da Agenda Positiva da UNCTAD não deve ser superestimado. Muitos PEDs tinham pouca necessidade da assistência da UNCTAD na preparação de suas propostas. Entretanto, muitos outros tiraram proveito do trabalho técnico dos estudos do secretariado e dos consultores, e muitos se beneficiaram com os encontros inter-regionais, regionais e sub-regionais, incluindo os de Genebra, que permitiram a troca de idéias, a confirmação da validade de suas propostas e a formação de alianças.

Mais importante, a Agenda Positiva teve um efeito catalisador no dinamismo do papel dos PEDs nas negociações de comércio multilateral²⁸. Este novo dinamismo assumiu

²⁷ <http://www.mdic.gov.br> "GATT - Rodadas de Negociação," Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

²⁸ "A Positive Agenda for developing countries: Issues for Future Trade Negotiations", Gibbs, Murray. Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra, Fevereiro 2000.

que os PEDs identificassem claramente seus interesses e formulassem propostas realistas e com base tecnológica a fim de alcançá-los. Além disso, assumiu ainda que eles entendiam as posições e objetivos de seus maiores parceiros comerciais, assim como o fundamento background político e legal. Foi assumido também que eles buscavam entender a posição de cada um a fim de formar alianças com PEDs semelhantes e definir compromissos com outros, antes de entrar nas negociações multilaterais com as grandes potências comerciais. Por fim, adotou-se a idéia de que eles não adeririam a nenhum consenso de resultado de negociações onde eles não tivessem permissão para participar efetivamente.

Na fase de negociações setoriais pós-Rodada Uruguai, o Brasil participou ativamente das negociações de serviços de transportes marítimos, que fracassaram, bem como das de telecomunicações e de serviços financeiros. Em todas elas, o país fez ofertas adicionais de liberalização, traduzindo o maior conforto do Brasil em relação a serviços, proporcionado pela reforma regulatória iniciada em 1995. Há uma vasta agenda de "*unfinished business*" da Rodada Uruguai e as negociações já foram retomadas em áreas como serviços, agricultura e compras governamentais.

As pressões para a ampliação da agenda partem mais uma vez dos países desenvolvidos, mas têm hoje uma dupla origem: de um lado, a inclusão nas negociações de temas como investimentos, políticas de competição e reformas regulatórias atende aos interesses das corporações transnacionais. Para os interesses empresariais são prioritários, na agenda herdada da Rodada Uruguai, o aprofundamento do processo de liberalização em serviços e dos compromissos assumidos nas áreas de compras governamentais e de direitos de propriedade intelectual. De outro lado, as ONGs e os sindicatos também estão se tornando atores globais, pressionando para a inclusão dos temas ambientais e trabalhistas na agenda do comércio internacional.

4. Limites da Agenda Prévia a Doha

Alguns assuntos foram mal resolvidos na Rodada Uruguai e receberam maior grau de atenção na Reunião de Doha, como os itens listados abaixo.

Tratamento Especial e Diferencial

A história do GATT de 1947 à inclusão da Rodada Uruguai é um processo contínuo de interpretação de regras, lidando com problemas práticos que têm sido encontrados, e aumentando os esforços para que as obrigações tenham uma posição mais favorável a todos. Os problemas identificados por PEDs têm impacto real em seu comércio e precisam ser analisados imediatamente. Em muitos casos, as propostas por eles feitas têm a intenção de lidar com problemas derivados das características de uma economia subdesenvolvida e não implicam em tratamento diferencial formal a seu favor. Outros, entretanto, são direcionados para tornar as propostas de suporte e desenvolvimento obrigatórias, e necessitariam de uma decisão política para averiguar se este assunto deve ou não se tornar um elemento permanente no sistema. Se por um lado há mérito na hipótese que todos os países devem ser sujeitos às mesmas obrigações, por outro, é também evidente que eles se beneficiam desse tratamento diferencial a seu favor enquanto for necessário, não simplesmente durante um período de transição arbitrário.

A relutância aparente de alguns países desenvolvidos em garantir exportações sem impostos aos países menos desenvolvidos (LDCs) é deveras perturbadora aos PEDs. Na verdade, os LDCs recebem significativo tratamento *duty free* sob esquemas preferenciais já existentes. É o conceito de obrigação das propostas que é crucial. Essa questão não necessitaria de anexos ao acordo da OMC, um protocolo poderia ser facilmente gerado para providenciar o status obrigacional de fato para estes comprometimentos.

Adesão

A UNCTAD tem apoiado países de vários tamanhos e níveis de desenvolvimento, de China a Rússia, e vários LDCs, em seus processos de adesão. A maioria dos governos envolvidos espera tornar-se membro da OMC em breve, e muitos têm se preparado para fazer concessões significativas e acelerar seu processo de adesão a fim de alcançar este objetivo. Essa atitude está em acentuado contraste com as experiências históricas, quando os países programavam seu acesso ao GATT para coincidir com rodadas multilaterais, a fim de mitigar a natureza unilateral das negociações de acesso, e ter sua “taxa de matrícula” creditada como contribuição ao pacote geral resultante da rodada.

Apesar da adesão da China à OMC, não se pode garantir que o processo de acesso se tornará mais justo e rápido. Isto requer a concordância em torno de um processo acelerado (*fast track*) para os 19 países menos desenvolvidos que estão na lista de espera. Também significa não demandar dos países em acesso mais do que os requerimentos impostos aos membros atuais. Agora que os EUA e a China já concordaram nos termos da adesão da China, não há mais razão para continuar um jogo geo-estratégico que tem sérios efeitos para vários países buscando a adesão.

Transferência de Tecnologia

A Rodada Uruguai, facilitou que as empresas dotadas de tecnologia avançada, utilizem esta tecnologia para expandir suas operações em escala global. Tal fato foi obviamente necessário para que o sistema de comércio multinacional mantivesse sua relevância. Por outro lado, a maior parte dos Membros da OMC não possuem nem tem acesso a esta tecnologia e consideram que o sistema deve atender igualmente seus interesses. Este desequilíbrio entre direitos e deveres entre os tecnologicamente fracos e fortes, faz necessário a introdução de medidas corretivas, notadamente no contexto das Agendas TRIPS e GATS.

Protesto das ONGs

Um grande número de ONGs protestou contra o impacto das regras e decisões da OMC em vários aspectos do meio ambiente, na saúde, nos pequenos fazendeiros e no trabalho infantil. Tais assuntos provavelmente continuarão a ser discutidos.

5. Brasil pós Rodada Uruguai

Durante a Rodada Uruguai, o Brasil evoluiu de uma posição essencialmente negativa em relação à agenda proposta para uma postura de compromisso, viabilizada principalmente pelas mudanças domésticas liberalizantes introduzidas na política comercial e na regulação de serviços e de investimentos²⁹. A nova agenda resultante das negociações

²⁹ <http://www.mdic.gov.br> "Rodada Uruguai," Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

de Doha passou a incluir, além da Agenda Positiva, um novo ciclo de reduções de barreiras tarifárias e não tarifárias que afetam o comércio de produtos industriais e os novos temas das negociações multilaterais (investimentos, políticas de competição, comércio e meio ambiente e normas de trabalho). Em relação a esta agenda, os principais componentes da posição brasileira são os seguintes:

- defesa do aprofundamento das negociações agrícolas;
- resistência a quaisquer iniciativas de diminuição dos prazos de transição estipulados para as reduções e/ou consolidações tarifárias na área de bens industriais, bem como à idéia de iniciar um novo ciclo de negociações envolvendo fortes reduções de tarifas para este tipo de bens;
- oposição a exercícios de ampliação do espectro de regras que podem implicar limitação adicional da capacidade de atuação do Estado em matéria comercial ou industrial;
- apoio ao trabalho do GT encarregado de examinar o tratamento multilateral à proteção dos investimentos. Para a diplomacia brasileira, este tema deve ser tratado em conjunto com o de políticas de competição e, em especial, com o disciplinamento das práticas restritivas ao comércio, levadas a cabo por empresas multinacionais;
- preocupação com a inclusão do tema "comércio e meio ambiente" e rejeição ao tratamento de normas ambientais em foros multilaterais encarregados da regulação do comércio internacional, como a OMC;
- rejeição do tratamento dos temas trabalhistas na OMC. A adoção, em 1998, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de declaração política dos Países Membros em torno da proteção dos direitos básicos dos trabalhadores e a criação de mecanismo de supervisão do cumprimento, pelos membros da OIT, das normas trabalhistas fundamentais podem reduzir as pressões nesta área.

A evolução recente da estratégia brasileira nas instâncias multilaterais que regulam o comércio mundial, e especialmente na OMC, explicita a relevância, nesta estratégia, das preocupações relacionadas aos impactos de eventuais novas iniciativas de liberalização do acesso ao mercado nacional de bens sobre a indústria brasileira. Setores como o químico/petroquímico, automobilístico, produtores de bens de tecnologia de informação e de bens de capital parecem ser candidatos prioritários a demandas de liberalização por parte

dos parceiros comerciais do Brasil. A posição oficial do Brasil também confere importância ao tema da manutenção de margens de liberdade na área de políticas macroeconômicas com impactos comerciais. Nesta área, as maiores pressões sobre o Brasil poderiam envolver alguns setores de serviços, compras governamentais, TRIMs e subsídios.

Nos últimos anos, tem havido crescimento da concentração de renda nas nações desenvolvidas, da quota dessas nações no comércio internacional e significativo aumento de suas exportações. Ao mesmo tempo, as nações em desenvolvimento têm sido afetadas por maior volatilidade financeira, crescimento reduzido das exportações, crise econômica e desânimo³⁰. O papel da OMC não tem sido muito efetivo quanto ao desempenho do comércio internacional.

6. Considerações Finais

A UNCTAD está encorajando PEDs a tomar uma atitude pró-ativa para corrigir os desequilíbrios e moldar um sistema melhor através do "Programa de Agenda Positiva". Seu impacto já pode ser medido pelo fato de que metade das 250 propostas do processo preparatório veio desses países, sendo propostas concretas e detalhadas para lidar com os problemas específicos que identificaram como obstáculos à sua participação efetiva no sistema de comércio multilateral. Os PEDs foram caracterizados no passado como "caronas" do sistema. Isso nunca foi verdade. Eles liberalizaram mais rápido e mais profundamente que quaisquer outros países³¹.

Na raiz do problema está a globalização e as rupturas que provoca: insegurança no emprego, crescente desigualdade entre nações e dentro delas, o medo generalizado de que as pessoas estariam perdendo o controle sobre suas vidas. A reação contra a globalização se exprime contra alvos que mudam ao longo do tempo: primeiro foi o NAFTA, depois as negociações sobre investimento na OCDE. No começo deste ano, foi a OMC e Genebra que se tornaram o palco de demonstrações contra o comércio global.

³⁰ <http://www.noronhaadvogados.com.br/pal55dpt.htm> "As Nações em Desenvolvimento e a Rodada do Milênio da OMC", Durval de Noronha Goyos Jr

³¹ Ricupero, Rubens "Transformar Retórica em Substância", texto adaptado de seu discurso à Conferência de Seattle.

Ao mesmo tempo em que é um sinal vital de globalização, o comércio mais livre não é sinônimo de um processo de longo prazo mais amplo. O crescimento do comércio internacional acelerou-se depois da conclusão, em 1993, da Rodada Uruguai, com uma diminuição geral das barreiras alfandegárias, tendendo a criar um único mercado do tamanho do planeta. As tarifas sobre bens industriais importados por países ricos são agora menos de 10% das impostas em 1947, antes da primeira das oito rodadas de negociações multilaterais do GATT. Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores e embaixador brasileiro na OMC (1996), observa que a abertura do comércio “criou uma nova liberdade para o governo na luta contra a inflação e na promoção da modernização econômica, mas os compromissos do Brasil na OMC reduziram seu uso de mecanismos de defesa comercial e praticamente baniram os instrumentos de política industrial e de comércio exterior que formavam o cerne do modelo de substituição de importações ao qual estávamos acostumados”. É importante lembrar, no entanto, que a abertura comercial só é uma arma contra a inflação no caso do câmbio estar subvalorizado, através de câmbio administrado ou âncora cambial. Para Norman Gall³² (1996), propostas extremadas de globalização e livre mercado geram idéias utópicas que criam confusão

Os defensores da OMC e os da "negociação do milênio" replicam que, de todos os modos, o comércio é por si fonte de crescimento econômico e que quanto mais livre for o comércio, maior será o bem estar de todos. No entanto, estudos rigorosos demonstram que não há nenhuma relação evidente de causa-efeito entre comércio e desenvolvimento econômico. Além disso, no curso dos vinte últimos anos, marcados por uma forte aceleração e expansão do comércio mundial, as desigualdades econômicas e sociais entre países e entre os grupos sociais na abertura dos países voltaram a aumentar de forma considerável³³.

Não existe alternativa ao sistema multilateral de comércio, mas isso não quer dizer que temos que nos resignar aos seus desequilíbrios atuais. Depois das duas décadas das Rodadas Tóquio e Uruguai, a vasta maioria dos PEDs acabou com maiores déficits comerciais – 3% mais que nos anos 70 – e menos crescimento – 2% menos que antes. Isto é

³² Norman Gall é diretor executivo do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Este ensaio baseia-se em parte em um seminário do embaixador Rubens Ricupero no Instituto.

em parte o resultado de más políticas domésticas, mas a maioria dessas nações conduziu sérios programas de ajuste. Há outras razões: o crescimento lento das economias e da demanda por importados dos países avançados, a queda nos preços das commodities e conseqüente deterioração dos termos de troca. Mas uma causa significativa desse estado de coisas está nas assimetrias do equilíbrio de direitos e obrigações mútuos, incluindo acesso a mercados, que precisa ser corrigido.

A Rodada Uruguai não foi sobre livre comércio, mas sobre comércio mais livre, no entanto quase fracassou (Charles Carlisle³⁴). Embora tenha havido um importante movimento em todo o mundo na última década na direção de mercados mais livres e menos regulamentos da atividade econômica, as nações em desenvolvimento às voltas com problemas sociais e econômicos que tornam insignificantes os do Ocidente, não estão dispostas a aceitar completamente o livre comércio. Nenhum país do mundo adota a crença em mercados e comércio livres tanto quanto Estados Unidos, Grã-Bretanha e as outras democracias de língua inglesa. Muitos considerariam o livre comércio oposto a suas tradições, doutrinas e interesses. A inclusão de novas áreas no sistema multilateral permitiu às nações desenvolvidas o acesso aos mercados de serviços das nações em desenvolvimento, mas não permitiu a estas, acesso ao mercado do comércio dos parceiros desenvolvidos, fechados por meios de barreiras horizontais com políticas comuns de imigração³⁵.

É cada vez mais evidente que as políticas baseadas no Consenso de Washington, somadas à ampla liberdade de circulação dos capitais especulativos, estão produzindo efeitos sociais perversos e recessão, especialmente nos PEDs³⁶. No relatório da UNCTAD (1999), demonstra-se que a maior integração das economias periféricas ao sistema financeiro mundial e a ampla liberalização comercial adotada pelos PEDs, em geral, não produziram quaisquer efeitos positivos. Ao contrário, tais países apresentam *déficits* externos crescentes, instabilidade cambial e taxas de crescimento do PIB baixas ou

³⁵ <http://www.cidadefutura.com.br/cepat/1999-12/p1.html> "A 'democracia' do capital é pura mistificação".

³⁴ Charles R. Carlisle é ex-vice-diretor geral do GATT.

³⁵ Durval Noronha Goyos Jr., "A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai", Legal Editora, São Paulo, Brasil, 1995.

³⁶ <http://www.pt.org.br/assessor/rolmil.htm> Zero, Marcelo "A Rodada do Milênio: Algumas Observações," 4 outubro 1999.

negativas, apesar do maior afluxo de capital e investimento. Como resultado, observa-se uma piora dos problemas sociais naquelas nações. O último relatório do Banco Mundial (1999) aponta para um aumento significativo da pobreza absoluta nos PEDs. A disparidade na concentração de renda entre países centrais e periféricos e entre as populações ricas e pobres na maior parte das nações vem crescendo nos últimos anos. Em boa parte, esse aumento da disparidade advém do fato de que a Rodada Uruguaí da OMC produziu resultados pouco equânimes: de um lado, os PEDs abriram suas portas para os bens industrializados e os serviços (especialmente serviços financeiros e telecomunicações) advindos das nações mais desenvolvidas. Porém, de outro, tais nações se recusaram a reduzir suas barreiras para os produtos mais competitivos das economias periféricas, agricultura e têxteis. Assim, dentro da perspectiva das nações em desenvolvimento, a atuação da OMC não tem sido positiva, pois levou à concentração de riquezas e ao crescimento do comércio em favor das nações desenvolvidas.

CAPÍTULO 3: BRASIL: IMPLICAÇÕES NA ÁREA BANCÁRIA

1. Introdução

A terceira parte desta monografia faz uma referência às implicações da abertura financeira no sistema bancário nacional. Este capítulo se inicia relatando os principais dados sobre o GATS e a liberalização de serviços financeiros, especificando a subdivisão do comércio de serviços e os diferentes Modos de negociação de serviços financeiros. Em seguida, descreve a situação dos bancos no Brasil dentro do contexto da liberalização, fornecendo dados sobre as mudanças resultantes da Reforma Financeira de 1988 e o Plano Real de 1994. Logo, relata as possíveis mudanças no sistema bancário com a liberalização financeira no país, analisando os aspectos positivos e negativos dessa integração. Termina com uma retomada das principais idéias apresentadas no capítulo.

2. GATS e a Liberalização de Serviços Financeiros

A partir de meados de 80, um grande número de PEDs, que seguiam políticas altamente protecionistas, iniciou o processo de liberalização através da remoção gradual de proibições financeiras, aumentando o escopo dos tipos de negócios em que os bancos internacionais podiam operar. O GATS, anexo da OMC sobre serviços financeiros de 1993, reconhece que os governos têm a necessidade de exercer controle regulatório sobre as atividades bancárias, companhias de seguros e outras instituições financeiras. Assim, mesmo com a liberalização, eles podem adotar medidas por razões de prudência, a fim de garantir a estabilidade e a integridade do sistema financeiro ou a proteção de investidores, depositantes e segurados. Tais medidas não devem ser não-discriminatórias mas podem ser aplicadas em uma base discriminatória se justificadas pelas circunstâncias (GATS)³⁷.

O GATS inclui negociações em serviços financeiros subdivididos em duas categorias que cobrem uma vasta amplitude de atividades:

I. Seguros e serviços relacionados;

³⁷<http://www.intracen.org/worldtradenet/docs/information/busguidechap17.pdf> "International Rules Governing Trade in Services", Chapter 17: General Agreement on Trade in Services.

II. Serviços bancários: incluindo empréstimos, depósitos, custódia, serviços de pagamentos e transmissão de recursos monetários; e operações cambiais, *underwriting*, administração de ativos, serviços de liquidação, consultoria e outros.

O comércio de serviços pode ser realizado dentro de quatro Modos distintos:

- Modo 1: Serviços trans-fronteiriços;
- Modo 2: Consumo no exterior;
- Modo 3: Presença comercial e
- Modo 4: Movimento natural de pessoas.

Nos Modos 1 e 2 estão os serviços não consolidados, como o CC5, *private banking*, escritórios de representação e doleiros. O Modo 3 é representado através da abertura de bancos e de agências e o Modo 4 é pouco relevante para bancos³⁸.

Os serviços financeiros podem ser negociados internacionalmente através de dois mecanismos principais. O primeiro é o estabelecimento doméstico, no qual a empresa se instala fisicamente no país em questão a fim de prover os serviços, ficando, assim, totalmente sujeita às regulações domésticas. O segundo é via fornecimento do serviço através de fronteiras (*cross-border delivery*), onde a firma pode prestar o serviço sem estar fisicamente ou legalmente instalada no mercado doméstico. Alguns tipos de serviços, como empréstimos, preferem o mecanismo de *cross-border*. Tais serviços não devem ser subestimados, haja visto as negociações da ALCA. Outros, como bancos de varejo requerem uma presença doméstica envolvendo o estabelecimento completo. A especificidade dos bancos pode ser observada na intangibilidade do serviço, na impossibilidade de transporte, nas externalidades associadas, na sofisticação, na contaminação de risco e na vulnerabilidade a corridas. Neste capítulo trataremos especificamente dos serviços financeiros do segundo bloco do GATS, ou seja, serviços bancários, em especial, do Modo 3, no qual o prestador do serviço se estabelece no território do consumidor.

³⁸ Apresentação de Roberto Luís Troster, economista-chefe da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban).

O programa brasileiro de comprometer-se em relação a serviços financeiros sob o GATS apresentou poucas concessões substantivas. Limitações em acesso a mercado e tratamento nacional não foram tratados em muitos setores e Modos de fornecimento. Não há comprometimento em consumo no exterior ou fornecimento de serviços financeiros através de fronteiras. A presença comercial requer uma autorização executiva descritiva que pode impor restrições como, por exemplo, em relação a filiais. Resseguros e seguros de trabalho continuam sendo monopólios públicos com algumas vagas promessas de que os comprometer-se serão feitos uma vez que a legislação relevante seja aprovada. O item mais significativo no programa é a presença garantida de investidores estrangeiros na privatização de instituições financeiras do setor público e que a presença comercial será concedida a bancos estrangeiros que adquiram bancos públicos³⁹.

3. Bancos no Brasil no Contexto da Liberalização

O Sistema Financeiro Nacional (SFN) é bastante sofisticado e diferenciado quando comparado ao de outras economias emergentes. Apesar do domínio de um pequeno número de grandes bancos universais, tem um mercado de capitais que conta com instituições ágeis e competitivas. O sistema atual foi estruturado durante a década de 60 e transformado a partir de então. Neste período, houve grandes mudanças legislativas e regulatórias, complementadas por uma reforma financeira projetada em 1987 e iniciada em 1988, que mudou significativamente a concepção do SFN.⁴⁰

Este processo de ajuste do setor financeiro foi elaborado pelo Banco Central (BACEN), sob as recomendações do Banco Mundial. O objetivo deste Banco era integrar os mercados de crédito, de forma que as taxas de juros refletissem apenas o risco de mercado percebido. Para isso, seria necessário desregulamentar o mercado de crédito e reduzir o porte e o campo de atuação dos bancos oficiais⁴¹. Assim, a reforma teve como principal objetivo a institucionalização de um novo segmento constituído pelos Bancos

³⁹ <http://www.econ.puc-rio.br/mpabreu/pdf/td392.pdf> "Brazil, the GATT, and the WTO: History and Prospects", Marcelo de Paiva Abreu, Departamento de Economia, PUC, Rio de Janeiro, setembro 1998.

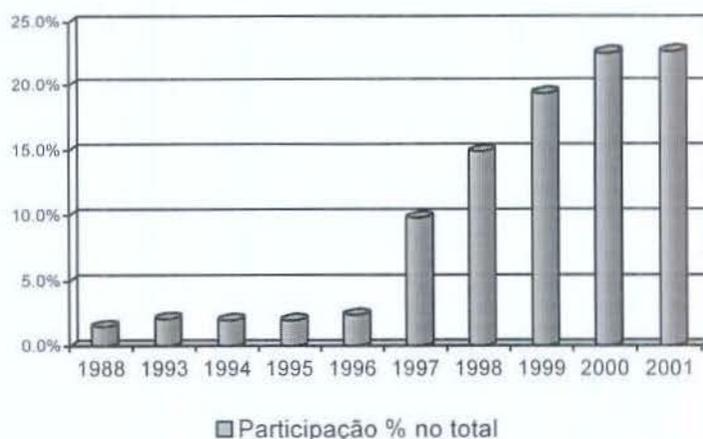
⁴⁰ Carvalho et alii, "Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política", Rio de Janeiro, Campus, 2000, Cap. 15 a 18.

⁴¹ The World Bank, 1988, p. 23.

Múltiplos, que eram uma versão local do banco universal. Entre 1988 e 1994, o número dessas instituições e das carteiras operacionais praticamente duplicou. As vantagens da atuação multibancária estavam relacionadas ao aumento de tamanho e capacidade da instituição financeira, resultando em economias de escala, além da complementaridade entre operações de crédito e a flexibilização operacional oriunda da centralização de recursos.

De acordo com Natermes Teixeira (1995), esta Reforma ratificou a forma de organização e funcionamento do SFN nos moldes consolidados na década de 70, reiterando o funcionamento não formalizado das empresas bancárias como Bancos Múltiplos, a partir dos movimentos de concentração e centralização do capital, admitindo-se tão somente de forma legal o que já ocorria. A medida em que a Reforma não conseguiu romper com as condições operacionais avessas à concessão de empréstimos, especialmente os de LP, o sistema bancário permaneceu pouco comprometido com o crescimento econômico do país.

Gráfico 1: Bancos Estrangeiros no Brasil



A estrutura do sistema financeiro modificou-se substancialmente na década de 90, especialmente a partir do programa de estabilização monetária do governo Fernando Henrique Cardoso. A implantação do Plano Real teve impactos profundos sobre o sistema

bancário pois as opções político institucionais determinaram não só a internacionalização do sistema, como também a sua fragilização. De acordo com Braga e Prates⁴², o combate à inflação teve como contrapartida a geração de déficit em conta corrente, financiado pelo ingresso de fluxos de capitais voláteis. A estabilização monetária incidiu em drástica redução da participação do SFN no PIB, que anteriormente usufruía dos elevados lucros propiciados pela inflação e atuava como intermediário entre o governo e o público na gestão da dívida pública⁴³. Os efeitos negativos da queda da inflação sobre a rentabilidade bancária impuseram uma série de ajustes no sistema bancário. As instituições mais prejudicadas foram as que já se encontravam fragilizadas, incluindo desde bancos de pequeno porte a grandes bancos e bancos nacionais, como o Econômico, o Real e o Bamerindus.

A abertura do mercado bancário no Brasil no segundo semestre de 1995, trouxe boas perspectivas de negócios para as instituições estrangeiras no país. O processo de fusões entre bancos ganhou rapidez nos últimos anos em função da necessidade de reduzir custos em um ambiente cada vez mais competitivo. A estratégia de diversificação inclui criação de subsidiárias, participações acionárias cruzadas, aquisições domésticas e de fronteiras e constituições de *holdings*.

A medida em que a estabilização afeta a demanda agregada, seus efeitos dinamizadores podem ser sentidos na procura por crédito dos agentes econômicos e no endividamento das pessoas físicas para a compra de bens de consumo duráveis. Todavia, receando o surgimento de pressões inflacionárias resultantes da expansão excessiva do crédito, o BACEN promulgou algumas medidas de restrição, paralelas à reforma monetária. Neste contexto de estabilidade de preços e crescimento da demanda, aumentam os empréstimos, em um contexto de menor aversão ao risco de crédito. A rentabilidade dos bancos no primeiro ano do Real esteve vinculada à expansão das receitas com operações de crédito e ao aumento das tarifas bancárias. Entretanto, num ambiente de taxas de juros elevadas, limitação dos prazos de empréstimos e de avaliação inadequada de riscos, o procedimento do sistema bancário nacional acabou por estimular o aumento dos créditos de

⁴² Braga, J. C. e Prates, D. "Os Bancos da Era FHC", ensaio FEE, RS, 1999.

liquidação duvidosa.

A condição financeira dos bancos privados do país e a deterioração da qualidade de seus ativos, deram início, a partir do 2º semestre de 1995, à intervenção direta do governo através de um conjunto de medidas destinadas à reestruturação e fortalecimento do SFN. Com o programa de ajuste do sistema, o governo pretendia fortalecer a legislação e a supervisão bancária, garantindo ao BACEN condições de atuação. Para Rodrigues⁴⁴, esta série de medidas permitiu a conformação de um novo modelo do setor financeiro idealizado pelas autoridades econômicas e resumido em três metas: a maior participação de instituições internacionais, do setor privado e o fortalecimento sistêmico, ou seja, a liberação de condicionantes para manutenção de elevadas receitas e facilidades operacionais no setor e adaptação a parâmetros internacionais.

Após a estabilização, ao contrário dos bancos privados e federais, os bancos estaduais ficaram fora do mercado de crédito, e tiveram sua liquidez comprometida com o agravamento da crise fiscal dos estados. O processo de ajuste dos bancos estaduais foi organizado pelo governo com o propósito de reduzir a presença do setor público estadual na atividade bancária, através da privatização e eventual transformação destes bancos em agências de fomento. De acordo com a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, até maio de 1997, o processo de ajuste do sistema financeiro contabilizava um total de 33 intervenções em bancos privados e 7 em bancos estaduais. Neste mesmo período, sem a utilização de recursos públicos, um grande número de instituições bancárias passou por processos de transferência de controle acionário, incorporação ou fusão. Ou seja, do início do Plano Real até maio de 1997, de um total de 271 bancos (múltiplos, comerciais, de desenvolvimento e de investimento), 72 deles já sofreram algum processo de ajuste que resultou em transferência de controle acionário, intervenção ou liquidação por parte do BACEN e incorporação por outras instituições financeiras. A reestruturação do sistema bancário brasileiro resultou especialmente na privatização e internacionalização do sistema, que a partir de então se tornou regulamentada. Em suma, dois grandes movimentos

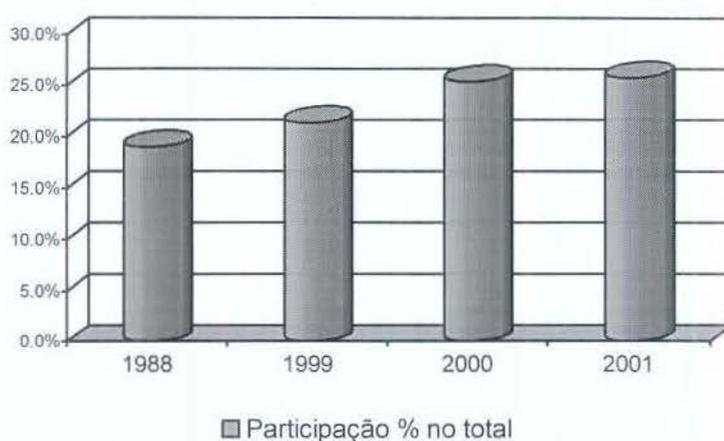
⁴³ Prates, Daniela “Investimentos de Portfólio no Mercado Financeiro Doméstico”, SP, IPEA/FUNDAP, 1998.

⁴⁴ Rodrigues, Alcinei C. “O Emprego Bancário no Brasil e a Dinâmica Setorial (1990 a 1997)”, PUC/SP, março 1999.

marcaram o processo de reestruturação do setor bancário: o desaparecimento gradual dos bancos estaduais e a penetração do capital estrangeiro.

Durante o ano de 1998, o projeto de reestruturação do SFN continuou o processo iniciado em 1994, alcançando sua última fase. As etapas anteriores da reestruturação foram marcadas pela transferência do controle acionário entre os bancos privados, por mudança na legislação, pelo aperfeiçoamento da supervisão bancária e pela adoção do PROER. Além disso, as disposições governamentais pautaram-se pela implementação de medidas que viabilizassem o controle bancário interno, especialmente no tocante às instituições bancá-

Gráfico 2: Agências de Bancos Estrangeiros



rias federais. Além da necessidade de identificar os possíveis riscos enfrentados, tornou-se necessário o desenvolvimento e implementação de uma cultura organizacional voltada para os controles internos, a fim de cumprir as determinações de adequação às regras da Basileia. Por sua vez, o BACEN alega estar buscando o contínuo aperfeiçoamento do arcabouço regulatório das instituições financeiras do país, uma vez que a falência de instituições tradicionais no mercado financeiro nacional e o forte movimento de fusões e aquisições tornaram necessário um acompanhamento mais próximo proposto por esta instituição.

4. Implicações de Uma Maior Liberalização no Setor Bancário no Brasil

Os problemas atuais do setor bancário são derivados do próprio mecanismo de funcionamento do capitalismo financeiro global. Desde a década passada, vêm ocorrendo transformações financeiras nos países centrais, como a desregulamentação e a liberalização financeiras, a proliferação de novos instrumentos e produtos, o surgimento de novos atores nos mercados de capital associados ao processo de institucionalização da poupança financeira, que alteraram profundamente o mundo das finanças no âmbito mundial e nacional. No processo de transição para sistemas financeiros mais liberalizados, os bancos se depararam com o surgimento de novos concorrentes em atividades que lhes eram antes exclusivas. Este teor concorrencial das mudanças desencadeou um processo de concentração e reestruturação nos sistemas bancários, explicitados especialmente pelas fusões e aquisições no setor.⁴⁵

**Tabela 1: Distribuição de mercado do setor bancário no Brasil (total de ativos)
1993-1999 (%)**

Instituição	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bancos com controle estrangeiro	8.4	7.16	8.39	9.79	12.82	18.4	23.2
Bancos privados domésticos	40.7	41.21	39.16	39	36.76	35.3	33.1
Bancos Públicos	13.4	18.17	21.9	21.92	19.06	11.4	10.2
Caixa Econômica Federal	14.5	14.98	16.4	16.47	16.57	17	17.1
Banco do Brasil	22.9	18.28	13.91	12.52	14.42	17.4	15.8
Cooperativas de Crédito	0.1	0.2	0.24	0.3	0.37	0.5	0.7
Setor Bancário	100	100	100	100	100	100	100.1

Fonte: Banco Central do Brasil

A presença crescente de bancos estrangeiros no Brasil pode ser observada na tabela acima. Em relação à distribuição de mercado, bancos controlados por grupos financeiros estrangeiros aumentaram sua participação no total de ativos no setor bancário de 8,4% em 1995 para 23,2% em 1999. Neste mesmo período, nota-se uma redução da participação dos outros segmentos, em especial das instituições públicas. O aumento do número de bancos estrangeiros no Brasil ocorreu principalmente no setor de bancos domésticos privados e, em uma menor parte, no de bancos federais e estaduais. Os maiores bancos domésticos

⁴⁵ Freitas, Maria Cristina P. e Gomes, Julio S. "A Regulamentação do Sistema Financeiro", Texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n° 63, março 1998.

privados aumentaram sua fatia do mercado bancário através de aquisições de bancos estaduais e privados, além de crescimento orgânico. Conseqüentemente, o *market share* (total de ativos de bancos públicos e privados) dos 4 maiores bancos domésticos aumentou de 23,7% em 1999 para 27,4% em 2000 (Gazeta Mercantil, 31/03/01. p.B1).⁴⁶

Os seguintes aspectos da importância e necessidade da entrada de capital externo para o desenvolvimento do SFN foram ressaltados pelo ministro da Fazenda (24/08/1995):

- escassez de capital nacional para continuar a inovação tecnológica;
- altos índices de qualidade dos serviços bancários oferecidos pelas instituições estrangeiras aqui instaladas;
- aporte de novas tecnologias de gerencialmente de recursos e inovações de produtos e serviços, melhorando a eficiência dos bancos;
- a maior eficiência operacional e a melhor capacidade financeira do capital externo geram concorrência no SFN, reduzindo os preços dos serviços e custo dos recursos oferecidos;
- transferência de tecnologia de crédito e de controle de risco.

De acordo com executivos de importantes bancos nacionais e estrangeiros no Brasil, os bancos estrangeiros também fortaleceriam as relações internacionais e incentivariam os investimentos diretos de seus clientes, além de aumentar o respeito e a aderência às normas e às regras em vigor e a profissionalização do mercado de capitais. Não só os consumidores seriam beneficiados, com produtos mais sofisticados e baratos, como também as próprias instituições financeiras, através do aprimoramento da atividade de administração de recursos. Os clientes brasileiros, ainda de acordo com estes entrevistados, já começaram a ser beneficiados, através de maior acesso ao mercado internacional de capitais e em relação às operações de fusões e aquisições.

No entanto, há opiniões contrárias às expostas acima. Alguns entrevistados disseram que dificilmente acreditam que os bancos estrangeiros aportarão tecnologias mais

⁴⁶ Paula, L. F. R. "Expansion Strategies of European Banks to Brazil and Their Impacts on the Brazilian Banking Sector", 1999.

sofisticadas que as já utilizadas no mercado bancário brasileiro. O prolongamento dos prazos a partir do repasse de recursos externos também é tido como pouco provável, pois, geralmente, as captações externas dos bancos são operações de arbitragem. Além disso, também é criticada a possibilidade de transposição dos modelos de controle de risco e de *score spread* dos países de origem dos bancos estrangeiros para o Brasil (Freitas, 1998).

Também não existe nenhuma garantia ex-post que a entrada de novos competidores refletirá na diminuição das tarifas e dos custos dos empréstimos. As instituições que entram no país vêm em busca de ganhos expressivos e é difícil de imaginar que elas se privariam destas receitas através de cortes em tarifas e margens. Além disso, há diversos tipos de concorrência, não só através de preços. Assim, enquanto processo, é complicado mensurá-las e quantificá-la, pois está em constante ritmo de evolução através da ação e interação dos agentes participantes.

Em relação à maior eficiência operacional, existem diferenças significativas na institucionalidade monetária e financeira em cada sistema bancário doméstico, bem como nas legislações trabalhistas e nos serviços prestados pelos bancos à sociedade. Tais diferenças são refletidas nas estruturas de custo das instituições, que, assim, não são facilmente transportáveis de um país a outro. Também é importante não superestimar a capacidade dos bancos, estrangeiros ou nacionais, em monitorar o risco assumido em suas atividades. Na atividade bancária, há um risco que vai além dos limites das ações particulares dos bancos e da autoridade supervisora, o risco de negócio. Tal risco é proveniente de decisões empresariais que os bancos e as instituições financeiras podem influenciar, mas não conseguem controlar totalmente.

A contribuição dos bancos estrangeiros precisa ser avaliada sob uma perspectiva crítica, pois tanto governantes como executivos do setor tendem a superestimar os possíveis benefícios. Pode-se dizer, no entanto, que um argumento ainda é considerado válido. A entrada e a maior participação do capital estrangeiro contribuem para a solidez patrimonial do sistema bancário nacional. Com isso, pode-se reduzir a possibilidade de crises sistêmicas pois instituições mais fortes têm maior capacidade de absorção de choques macroeconômicos. Porém, caso ocorra insolvência de algum banco privado nacional, é bastante provável que ocorra uma migração de recursos para os bancos estrangeiros,

afetando a gestão macroeconômica. Além disso, o banco estrangeiro pode decidir sair do país quando lhe for conveniente, retirando recursos de circulação e enviando capital para seu país de origem, afetando a Balança de Pagamentos (BP) nacional. Vale lembrar que, neste ano, vários bancos estrangeiros deixaram o país ou compararam bancos nacionais.

Alguns aspectos contrários à ampliação da presença estrangeira levantados pelo presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban), Roberto Egydio Setúbal, incluem os seguintes pontos:

- o Real ficaria mais vulnerável;
- o BACEN poderia perder crédito;
- o poder do BACEN sobre os bancos nacionais é maior porque o *funding* deles é local;
- os controles sobre os capitais externos seriam menos eficazes;
- a decisão sobre alocação de poupança seria tomada no exterior;
- nenhum país desenvolvido permite que seus maiores bancos sejam comprados por estrangeiros.

Porém, cabe examinar estes argumentos negativos, a fim de determinar sua relevância para a sociedade brasileira. De acordo com Freitas⁴⁷ (1998), é a dependência do capital externo sob a forma de investimento de portfólio no mercado doméstico e a emissão de títulos no mercado internacional que torna a economia brasileira vulnerável a ataques especulativos. Assim, a maior presença de bancos estrangeiros não seria uma forte ameaça ao Real. Tampouco seriam eles responsáveis por uma redução da capacidade do BACEN em executar a política monetária. O que dificulta o controle da moeda e força a manutenção de taxas de juros em patamares elevados é a dependência do capital externo de curto prazo.

Pode-se discordar também do fato de que o BACEN perderia crédito se ocorresse o predomínio estrangeiro pois os bancos estrangeiros precisam da moeda nacional, ou seja, o Real, para liquidar suas transações, assim como qualquer outro banco. No entanto, o que

⁴⁷ Freitas, M. C. "Abertura do Sistema Bancário Brasileiro ao Capital Estrangeiro", em: Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90. São Paulo. FUNDAP. Relatório de Pesquisa.

pode ocorrer, é que estes bancos passem a especular com o Real. Quanto à decisão de alocação de poupança doméstica, as instituições privadas nunca se envolveram na concessão de crédito de longo prazo, a não ser como repassadores de capital de empréstimo externo ou de recursos das agências oficiais de fomento. Com mudanças na presença estrangeira, o papel dos bancos privados no financiamento do desenvolvimento ainda não é totalmente conhecido. O último argumento é verdadeiro, ou seja, os países desenvolvidos não permitem que seus maiores bancos sejam comprados por estrangeiros.

A visão dominante quanto aos efeitos da entrada de bancos estrangeiros em mercados bancários domésticos mostra que esta entrada pode ter dois efeitos principais. Primeiro, os bancos estrangeiros seriam mais eficientes nas economias emergentes. Isso ocorre devido à maior estabilidade do banco estrangeiro, ao acesso mais fácil a fontes externas de recursos, à maior capacidade de inovação e devido à maior supervisão em seu país de origem. Em segundo lugar, a entrada de bancos estrangeiros pode tornar os mercados nacionais mais competitivos e, assim, forçar os bancos domésticos a operar mais eficientemente, fazendo com que reduzam seus custos operacionais e expandam suas atividades. Bancos estrangeiros entram em nichos específicos e introduzem novos serviços para explorar oportunidades e, assim, aumentam a concorrência com bancos domésticos. A fim de proteger o poder de mercado previamente existente, as instituições financeiras podem optar por fusões e aquisições para ajudá-las a agir defensivamente em relação a concorrentes estrangeiros em potencial.

No entanto, Paula (2001) mostra que não há evidência clara que os bancos estrangeiros sejam mais eficientes que os bancos privados domésticos no Brasil e que os bancos estrangeiros tenham contribuído para uma reorientação estratégica da atividade financeira favorecendo o setor privado. Opostamente, há evidência que a entrada de bancos estrangeiros realmente tornou os mercados bancários mais competitivos, forçando os bancos domésticos a operarem mais eficientemente, ao mesmo tempo em que os maiores bancos participavam ativamente do processo de consolidação no setor bancário, devido à pressão competitiva da aquisição de bancos estrangeiros.

Assim, mostra-se que os bancos brasileiros têm reagido positivamente à entrada de bancos estrangeiros, pois têm participado ativamente da onda de aquisições, e têm

melhorado sua eficiência e desempenho. Na verdade, bancos domésticos privados têm algumas vantagens em relação a bancos estrangeiros, pois estão no Brasil há mais tempo e estão mais adaptados as peculiaridades do mercado bancário brasileiro. No entanto, a abertura do sistema financeiro não melhora necessariamente a qualidade dos serviços prestados à população. Aquele segmento dotado de capacidade de negociação de tarifas e comissão, como grandes empresas e parcelas de renda elevada, podem se beneficiar. Porém, a grande maioria que não demanda serviços financeiros sofisticados não verá grandes mudanças nas tarifas e serviços prestados.

5. Concentração Bancária no Brasil

O Brasil passa por um acelerado processo de concentração no setor bancário. Em 1994, no início do Real, havia 243 instituições financeiras, e as dez maiores detinham 60,2% dos ativos e 66,1% dos depósitos. Em 2002, eram 180 bancos. Os dez maiores detinham 68,3% dos ativos e 75,7% dos depósitos. Tal poder concentrado em poucas instituições denota o início de um processo de oligopolização⁴⁸.

Tabela 2: Maiores Bancos Comerciais e Múltiplos do Brasil - Dados em R\$ mil

Exercício contábil: 2001 (Variação referente aos períodos 2000 e 2001)

Instituição	Origem	Ativo Total	Var. %	Oper. de Crédito	Var. %	Depósitos	Var. %	Patr. Líq.	Var. %
Banco do Brasil	Brasil	167,041,283	19.95	38,432,303	30.75	73,951,878	11.85	8,747,353	9.82
CEF	Brasil	101,330,651	-19.63	16,277,140	-75.30	69,257,266	9.72	3,891,469	26.76
Bradesco	Brasil	83,393,370	29.54	28,420,538	19.56	37,532,780	20.82	9,767,946	20.71
Itaú	Brasil	70,396,270	21.89	18,523,117	33.40	27,463,350	4.92	8,563,966	19.86
Unibanco	Brasil	49,139,763	18.27	17,199,715	36.43	17,846,274	53.75	6,072,393	10.32
ABN Amro Real	Holanda	31,134,703	15.56	11,051,037	19.51	8,534,763	8.09	5,134,758	9.06
Banespa	Espanha	29,390,284	-0.31	4,708,533	12.52	9,433,421	-21.73	2,992,749	47.12
Safra	Brasil	28,922,940	23.96	7,161,746	24.99	7,173,320	51.37	1,790,036	27.07
Santander Brasil	Espanha	24,634,376	20.59	4,925,359	23.08	6,521,550	49.96	1,248,228	(4.81)
HSBC Bank Brasil	Inglaterra	22,797,577	34.14	5,838,067	16.62	9,884,688	21.79	947,923	(0.78)

Fonte: Conjuntura Econômica, FGV, Ranking de bancos 2000-2001.

⁴⁸ Revista Consultor Jurídico, 3/12/2002.

Para Newton Freitas⁴⁹, a transição do sistema bancário de um regime regulado e excludente para um sistema aberto pode alterar o formato e o conteúdo dos bancos, produtos, serviços e mercados. Acredita ainda que os bancos vêm evidenciando versatilidade ao adaptarem-se a novos cenários e ambientes. Após anos com altas taxas inflacionárias, estão sabendo conviver com a estabilidade de preços e a abertura de mercados, a competição internacional e a globalização.

Há dois movimentos dentro dessa transição:

1) Concentração bancária na vertical do sistema (menor número de maiores bancos) e na horizontal do mercado (menor número de agências com menor número de funcionários). Entre 1994 e 1999, houve redução de 13% no número de agências e de 14% no de bancários. Através da concentração, as firmas buscam economias de escala como meio de reduzir os custos dos bens ou serviços que oferecem. Além disso, a concentração bancária pode resultar do incentivo governamental, com o objetivo de reduzir custos dos serviços bancários, pois são um dos componentes das taxas de juros.

2) Desnacionalização dos ativos bancários devido à presença de bancos estrangeiros. A posse de ativos por bancos estrangeiros subiu de 11%, em janeiro de 1994, para 36% em março de 1999.

O presidente da consultoria Austin Asis, Erivelto Rodrigues, acha que a tendência é a concentração bancária aumentar. Para ele, se em 2002 existiam nove grandes bancos de varejo, nos próximos anos deverão permanecer cinco, sendo apenas um estrangeiro. Acredita que a densidade financeira do Brasil ainda é baixa e a concentração bancária deve acentuar-se pois o número de bancos é alto para o tamanho do mercado brasileiro⁵⁰. Para Joelmir Betting (1999), ainda estamos no estágio da subutilização do sistema bancário pois o crédito ao setor produtivo não tem passado de 30% do PIB (contra mais de 80% dos

⁴⁹ Newton Freitas é diretor do BICBANCO e presidente da ABANCE (Associação dos Bancos do Estado do Ceará).

⁵⁰ Ming, Celso, Jornal da tarde, 15/01/2002.

americanos, europeus e japoneses). E perto de dois em cada três brasileiros adultos continuam sem conta bancária⁵¹.

Entre as conseqüências da busca de maior segurança bancária global está o acirramento do conflito entre a concentração bancária e a preservação da competitividade entre instituições financeiras. Ou se preservam a forte capitalização e a maior escala e, em conseqüência, o maior poder dos bancos, o que tende a conduzir a cartelização; ou se preserva a maior capacidade de competição e, nesse caso, os bancos permanecerão mais vulneráveis⁵².

Os maiores bancos privados do Brasil são pequenos diante das grandes potências bancárias mundiais. O Banco do Brasil, maior banco do país, tinha, ao final de março, ativos de US\$ 62 bilhões. O Bradesco, o maior banco privado, ativos de US\$ 43 bilhões e o Itaú, não mais do que US\$ 34 bilhões. Os dez maiores bancos americanos e europeus têm, cada um deles, ativos próximos ou superiores a US\$ 1 trilhão. Ou seja, se quiserem alcançar importância financeira global, os bancos brasileiros têm de crescer. A conseqüência desse movimento é a concentração bancária, o que implica redução do índice de competição.

A grande concentração bancária no país, de acordo com o deputado Delfim Netto (PPB-SP, 2003) é refletida nas altas taxas de *spread* cobradas pelos bancos, e pode dificultar sua redução no futuro. O diretor de Normas do BACEN, Sérgio Darcy⁵³, e Newton Freitas⁵⁴, também acreditam que a concentração, ao reduzir a concorrência no setor, favorece os poucos bancos do mercado ao possibilitar a cobrança de juros altos nas operações de crédito, ou a cobrança de tarifas elevadas na prestação de serviços.

Andrew Crockett, gerente geral do BIS, entende que é necessário um número adequado de instituições no mercado, não só por questões de competitividade, mas também porque, se há multiplicidade de instituições, não importa tanto se uma delas entra em dificuldade, há outras para substituí-la. O economista Sérgio Werlang, ex-diretor do Banco

⁵¹ Betting, Joelmir, *Jornal do Comercio*, Recife, 21/05/1999.

⁵² <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/06/30/eco045.html> Ming, Celso, "A Ineficiência dos Bancos Brasileiros", 30/06/2003.

⁵³ Barros, Guilherme, "Concentração Bancária Cresce no Plano Real" Folha de S. Paulo, 14/04/2003.

⁵⁴ Freitas, Newton, "Concentração Bancária e Globalização," *Abance News*, Editorial, Março 2001.

Central e atualmente no Banco Itaú, discorda. Acha que o Brasil ainda tem muitos bancos pois o valor dos depósitos por agência no Brasil é por volta de US\$ 5 milhões, enquanto nos Estados Unidos deve ser superior a US\$ 50 milhões.

Apesar da concentração do sistema financeiro, Erivelto Rodrigues, presidente da Austin Asis, se decepcionou com a participação dos bancos estrangeiros, que respondem por 20% do total de ativos, bem superior aos 4% de 1994, mas sem incomodar ainda os bancos nacionais. Rodrigues explica que como a maioria desses bancos entrou no Brasil através da compra de instituições com as finanças debilitadas é necessário um certo tempo para que "se arrume a casa". Ele admite até que alguns bancos estrangeiros possam deixar o Brasil porque o retorno não tem sido o esperado. Lembra, porém, que algumas instituições abandonaram países da América Latina, mas mantêm operações no mercado brasileiro⁵⁵.

6. Conclusão

Excetuando-se o investimento direto estrangeiro (IED), que apresentou um crescimento acelerado por causa do volume de aquisições de patrimônio nacional nos últimos anos, os demais fluxos mostraram-se bastante voláteis e reversíveis nos momentos de grande turbulência dos mercados financeiros globais. Várias formas de absorção de recursos financeiros constituíram-se em aplicações especulativas, sem representar financiamento de fato para as empresas e as atividades produtivas. Os IEDs, embora volumosos, tiveram um significado menor na elevação da taxa de investimento da economia, já que se destinaram, em grande parte, às privatizações e aquisições de empresas preexistentes. A abertura financeira restringiu a autonomia da política macroeconômica. A liberalização dos fluxos de capitais sujeitou a taxa de juros doméstica às regras de formação dos mercados financeiros globais. Essa forma de abertura dificultou a fixação da taxa de juros de curto prazo, que passou a se orientar pela variação do valor dos títulos da dívida externa pública brasileira.

⁵⁵ <http://www.nossacaixa.com.br/eventuais/evefd020.htm> Palmeira, Cristina "Ranking dos Bancos - Os Melhores do Brasil", Conjuntura Econômica

Tabela 3: Maiores Bancos – Dados em R\$ mil

Data base: junho / 2003

Instituição	Depósitos	Ativo Total	Patr. Líquido	Lucro Líquido
Banco do Brasil	99,880,707	205,762,133	10,871,885	1,078,895
CEF	78,387,240	134,329,360	5,320,625	860,006
Bradesco	57,034,329	132,257,899	12,531,629	1,029,385
Itaú	35,596,558	102,033,077	12,450,282	1,679,185
Unibanco	24,594,437	61,016,939	7,030,243	508,294
ABN Amro	18,570,943	40,044,316	6,240,281	98,759
Santander Banespa	18,331,348	51,684,760	7,463,780	993,097
Nossa Caixa	17,580,188	23,706,848	1,599,727	250,271
HSBC	13,684,526	22,284,183	1,389,657	113,361
Safra	7,633,838	31,399,781	3,086,743	280,739
Total dos 25 maiores	420,431,139	962,082,609	86,324,673	7,870,961
% dos 30 maiores	91.60%	79.10%	73.20%	122.20%
Total dez/2001	369,627,803	1,063,980,846	97,676,364	7,760,299
Total dez/2002	456,192,233	1,231,050,968	106,900,891	10,134,212
Total jun/2003	459,089,058	1,216,404,714	117,859,701	6,439,970

Fonte: Financenter http://financenter.terra.com.br/Index.cfm/Fuseaction/Secao/Id_Secao/462

Em relação aos bancos no Brasil, a abertura financeira e a entrada de bancos estrangeiros afetaram o mercado de bancos domésticos, forçando-os a operar mais eficientemente e a expandir suas atividades, organicamente ou via fusões e aquisições, levando a uma concentração do setor. De acordo com a Tabela 3, nota-se que bancos privados domésticos ainda são hegemônicos quando comparados a bancos estrangeiros, apesar do aumento da fatia do mercado dos bancos estrangeiros nos últimos anos. Os bancos domésticos responderam ao ambiente mais competitivo tornando-se mais eficientes e participando agressivamente da onda de fusões e aquisições recentes, particularmente quanto à privatização de bancos estaduais.

CONCLUSÃO

Para os organismos internacionais, como a OMC⁵⁶, a liberalização financeira deve proporcionar benefícios aos países que a adotarem, tais como intensificar a concorrência, melhorar a eficiência, reduzir os custos, melhorar a qualidade e ampliar a oferta de créditos. Os argumentos de membros do governo brasileiro são praticamente semelhantes aos dos organismos e banqueiros internacionais⁵⁷. Como se pode observar, em documentos semi-oficiais afirma-se que: “Os benefícios do ingresso desses bancos no mercado financeiro doméstico são diversos. Primeiro, ...vai ao encontro do desejo de fortalecer o sistema financeiro doméstico. Segundo, ... aumenta a concorrência no sistema financeiro, ocasionando uma redução dos *spreads* e das taxas dos serviços bancários. A redução dos *spreads* bancários, por sua vez, leva a uma redução das taxas de juros dos empréstimos, contribuindo, assim, para o aumento do investimento na economia. Terceiro, ... tem ajudado a reestruturação do sistema financeiro doméstico, por meio da compra de ativos financeiros de bancos e liquidação em poder do BACEN e pela compra de bancos brasileiros que estavam com desequilíbrio patrimonial⁵⁸.”

Embora seja inegável que o ingresso de grandes bancos estrangeiros possa contribuir de muitas formas para o fortalecimento e a eficiência do sistema financeiro nacional, tais benefícios não são nem tão evidentes nem estão garantidos a priori e sua extensão depende de muitos fatores não mencionados pelos promotores da internacionalização.

Efetivamente, o assunto precisa ser analisado de uma perspectiva crítica (Freitas, 1999), pois tanto os representantes do governo como os executivos dos bancos tendem a exagerar na avaliação dos aspectos positivos da maior presença estrangeira no sistema bancário brasileiro. De um lado, a redução do spread não depende só da maior concorrência, mas também das condições macroeconômicas, ou seja, da diminuição do

⁵⁶Gazeta Mercantil, 22/09/1997.

⁵⁷http://www.google.com/search?q=cache:aHWWuikJ_qwJ:www.ufrgs.br/ppge/anpecsul2000/textospdf/artigo41.pdf+%22concentra%C3%A7%C3%A3o+banc%C3%A1ria%22&hl=pt-BR&ie=UTF-8 Corazza, Gentil, “Crise e Reestruturação Bancária no Brasil”.

⁵⁸ Barros, Mendonça e Júnior, Almeida 1997.

risco das atividades bancárias, dos juros básicos e dos níveis de inadimplência, que são iguais para bancos estrangeiros e bancos nacionais. De outro, a redução dos riscos dos negócios bancários não depende só de controles, técnicas ou práticas prudenciais adotadas pelos bancos individuais, mas é sempre relativa, uma vez que inerente à própria atividade bancária, que foge do controle tanto dos bancos individuais como das autoridades.

Na verdade, nada pode garantir um barateamento dos serviços e tarifas, pois os bancos concorrem não apenas via preços, mas principalmente através da construção de uma imagem de experiência, tradição e solidez. As inovações financeiras decorrentes da concorrência não garantem nem melhor alocação de recursos, nem maior estabilidade ao sistema.

Embora seja possível afirmar que a crise e a reestruturação bancária provocadas pelo Plano Real resultaram num sistema bancário mais concentrado, mais internacionalizado e mais fortalecido, com melhores participação no PIB e rentabilidade, outros resultados, como a melhoria dos serviços e a redução dos custos, estão ainda aquém do desejável. Até o momento, parece que os bancos estrangeiros se adaptaram aos padrões de lucros fáceis e serviços deficientes dos bancos nacionais. Assim, o processo de reestruturação do SFN associado à abertura financeira e à adaptação das instituições ao ambiente econômico de baixa inflação está longe do seu término.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- "Negotiating Proposals for Financial Services", Comunicado de Cuba, Council for Trade in Services, OMC, 22 Março 2002.
- "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe", Nações Unidas, CEPAL, 2001-2002.
- "Doha Round Briefing Series – Developments Since the Fourth WTO Ministerial Conference", Vol. 1. No. 3 de 13, Fevereiro 2003.
- "FMI admite que abertura financeira eleva risco de crise", BBC Brasil, 19 março 2003.
- "Sectorial Issues and Implications to Consider in the Negotiations", Commercial Diplomacy Programme, UNCTAD.
- Akyüz, Yilmaz "Financial Liberalization: The Key Issues", UNCTAD, Março 1993.
- Braga, J. C. e Prates, D. "Os Bancos da Era FHC", ensaio FEE, RS, 1999.
- Carvalho et alii, "Economia Monetária e Financeira: Toria e Política", Rio de Janeiro, Campus, 2000, Cap. 15 a 18.
- Chang, Ha-Joon "Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective", Anthem Press, Londres, 2002.
- Contreras, Patricio "What does the Multilateral Option Offer for Services?" Policy Forum New Challenges for Regional Integration, Buenos Aires, Argentina, 2-3 outubro 2002.
- Durval Noronha Goyos Jr., "A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai", Legal Editora, São Paulo, Brasil, 1995.
- Freitas, M. C. "Abertura do Sistema Bancário Brasileiro ao Capital Estrangeiro", em: Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90. São Paulo. FUNDAP. Relatório de Pesquisa.
- Freitas, Maria Cristina P. e Gomes, Julio S. "A Regulamentação do Sistema Financeiro", Texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas., nº 63, março 1998.
- Furtado, C. "Introdução ao Desenvolvimento - Enfoque Histórico-Estrutural", Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- Gibbs, Murray "A Positive Agenda for developing countries: Issues for Future Trade Negotiations," Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra, Fevereiro 2000.
- <http://www.braudel.org.br/paper253p.htm> Lampreia, Luiz Felipe "Protecionismo em Seattle", discurso à Conferência de Seattle enquanto Ministro de Relações Exteriores do Brasil.
- <http://www.cidadefutura.com.br/cepat/1999-12/pl1.html> "A 'democracia' do capital é pura mistificação".
- <http://www.econ.puc-rio.br/mpabreu/pdf/td392.pdf> "Brazil, the GATT, and the WTO: History and Prospects", Marcelo de Paiva Abreu, Departamento de Economia, PUC, Rio de Janeiro, setembro 1998.
- <http://www.econ.puc-rio.br/mpabreu/pdf/td392.pdf> "Brazil, the GATT, and the WTO: History and Prospects," Marcelo de Paiva Abreu, Departamento de Economia, PUC, Rio de Janeiro, setembro 1998.
- <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/06/30/eco045.html> Ming, Celso, "A Ineficiência dos Bancos Brasileiros", 30/06/2003.

http://www.iadb.org/INT/Trade//1_english/4_specialInfo/Conference/2002/c_Feb2702-CapacityBldg/MMooreWTOSpeech.pdf "Capacity-Building in the Face of the Emerging Challenges of Doha and the FTAA", Banco Inter Americano de Desenvolvimento, 27 Fevereiro 2002.

<http://www.intracen.org/worldtradenet/docs/information/busguidechap17.pdf> "International Rules Governing Trade in Services", Chapter 17: General Agreement on Trade in Services.

<http://www.intracen.org/worldtradenet/docs/information/busguidechap17.pdf> "International Rules Governing Trade in Services", Chapter 17: General Agreement on Trade in Services.

http://www.intracen.org/worldtradenet/docs/information/dohadevagenda/gats_wto_negotiations.pdf "The Second Year of the WTO Mandated Service Negotiations", Serviços Financeiros.

<http://www.mdic.gov.br/comext/secex/omc4.html> Organização Mundial do Comércio - "Nova Rodada de Negociações Multilaterais: Resumo dos Mandatos de Doha", Ministério do Desenvolvimento.

<http://www.nber.org/books/isit02/elliott-et-ae4-16-o3.pdf> Kimberly Ann Elliott, Debayani Kar e J. David Richardson "Assessing Globalization's Critics: Talkers are no Good Doers???" NBER.

<http://www.noronhaadvogados.com.br/pal55dpt.htm> "As Nações em Desenvolvimento e a Rodada do Milênio da OMC", Durval de Noronha Goyos Jr

<http://www.twinside.org.sg/title/unc-cn.htm> "Commandments, indulgences and theses: UNCTAD S-G disagrees with IMF, WTO heads on globalization" Raghavan, Chakravarthi, Third World Network.

<http://www.unctad.org/commdip/advservtocen.htm> "Advanced Training Tools for Multilateral Trade Negotiations on Trade in Services", UNCTAD, Commercial Diplomacy Programme, Genebra, Março 2002.

<http://www.unctad.org/commdip/bkgrnds.htm> "Background Training Material on Multilateral Trade Issues", Commercial Diplomacy Programme: Trade Negotiations and Commercial Diplomacy Branch.

<http://www.unctad.org/commdip/pdf/English/DohaOverview1-en.ppt> "Overview of the Doha Work Programme - Issues to be Considered by Developing Countries", Commercial Diplomacy Programme, UNCTAD, Dezembro 2001.

<http://www.unctad.org/commdip/pdf/English/DohaOverview2-en.ppt> "Overview of the Doha Work Programme - Implications for the Developing Countries", Commercial Diplomacy Programme, UNCTAD, Dezembro 2001.

<http://www.unctad.org/commdip/pdf/English/DohaOverview-en.ppt> "Overview of the Doha Work Programme – Issues to be Considered by Developing Countries", Commercial Diplomacy Programme, UNCTAD, Dezembro 2001.

<http://www.unctad.org/commdip/pdf/English/wto-assess-en.ppt> Tortora, Manuela "Negotiating Trade in Services in the Doha Work Programme", Trade Negotiations and Commercial Diplomacy Branch, UNCTAD, Março 2002.

<http://www.unctad.org/en/docs/c1d49.en.pdf> "Report of the Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities on its Sixth Session", Fevereiro 2002.

<http://www.unctad.org/en/docs/poditctncdm17.en.pdf> "Training Tools on the Trips Agreement: the Developing Countries' Perspective", UNCTAD, Commercial Diplomacy Programme, 31/01/02.

<http://www.unctad.org/en/posagen/notecour.htm> "Strengthening Capacities for Participating in the Multilateral Trading System", Anotação para curso em diplomacia comercial, 11 fevereiro 1998.

<http://www.unctad.org/en/posagen/whatis.htm> "What's a Positive Agenda for Trade?", UNCTAD.

<http://www.unctad.org/en/pub/psitetebd12.en.htm> "Changing Dynamics of Global Computer Software and Services Industry: Implications for Developing Countries", Março 2002.

<http://www.wdm.org.uk> "Trade in Services", World Development Movement, Março 2002.

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/maccess_e.pdf "Special Studies 6: Market Access - Unfinished Business Post-Uruguay Round - Inventory and Issues", Capítulo 4: Serviços, International Trade Center, UNCTAD/WTO.

http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/statements_e/st25.doc Wolfensohn, J. D. Presidente do Banco Mundial, Conferência Ministerial, 4a Sessão, Doha, 9-13 Novembro 2001.

http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm#debtandfinance "The Doha Declaration explained: Trade, debt and finance", OMC.

http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm OMC, Kaucher, Linda "What's GATS?" Women's International League for Peace and Freedom.

OMC Press Release 125, 16 de abril de 1999, p. 6.

Panitchpakdi, Supachai "The Doha Development Agenda: What's at Stake for Business in the Developing World?". International Trade Forum, Issue 2/2003, pag. 4.

Paula, L. F. R. "Expansion Strategies of European Banks to Brazil and Their Impacts on the Brazilian Banking Sector", 1999.

Prates, Daniela "Investimentos de Portfólio no Mercado Financeiro Doméstico", SP, IPEA/FUNDAP, 1998.

Ricupero, Rubens "Transformar Retórica em Substância", texto adaptado de seu discurso à Conferência de Seattle.

Rodrigues, Alcinei C. "O Emprego Bancário no Brasil e a Dinâmica Setorial (1990 a 1997)", PUC/SP, março 1999.

Self, Richard & Zutshi, B. K. "Temporary Entry of Natural Persons as service Providers: Issues and Challenges in Further liberalization under the Current GATS Negotiations" OMC, Genebra, 11/12 abril 2002.

Winters, L. Alan "The Economic Implications of Liberalizing Mode 4 Trade", Universidade de Sussex, Escola de Ciências Sociais, Londres, Reino Unido, 8 de abril de 2002.