

Acordos de liberalização do comércio de serviços de fato liberalizam o mercado?¹

Daniela Ferreira de Matos²

1. A importância crescente do setor de serviços

A importância do setor de serviços na participação do PIB e na criação de emprego aumenta de acordo com o nível de desenvolvimento dos países. Nas últimas três décadas, a participação do setor de serviços no PIB nos países da OCDE aumentou de 58% para 75% do PIB [FRANCOIS e HOEKMAN (2010)]. No mundo, o setor de serviços corresponde a aproximadamente 60% da produção global.

No Brasil, a atividade econômica, os investimentos e a criação de empregos acontecem primeiramente e em especial no setor de serviços. O setor de serviços no Brasil corresponde a 71% do PIB (dados de 2015), valor maior que de outras economias emergentes, como China (47%) e Índia (51%). Na Coreia do Sul, em que o PIB per capita é 3,8x maior que o brasileiro, o setor de serviços corresponde a 59% do PIB.

A preponderância dos serviços na economia foi influenciada pela crescente integração de bens e serviços na produção e nas vendas da indústria manufatureira, uma tendência global que ganhou o nome de “*servicification*”. Além da exportação direta de serviços, o setor de serviços contribui para as exportações indiretamente, como insumos utilizados na produção de bens. *Working paper* da OCDE sobre o setor de serviços no Brasil avalia o comércio em termos de valor agregado (Trade in Value Added – TiVA) e revela que os serviços representam aproximadamente 49% do conteúdo das exportações brasileiras de bens (commodities e manufaturas). Esse valor é similar ao de demais países da América Latina, maior que o da China e da Índia (aprox. 30%), e um pouco abaixo da média da OCDE (54%).

2. Acordos internacionais de comércio de serviços e liberalização

A Rodada Uruguai, que culminou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, foi também a rodada que criou o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (da sigla em inglês, GATS). O GATS foi inspirado pelos mesmos objetivos da sua contraparte do comércio de bens, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT): a criação de um sistema de regras previsível e confiável para o comércio internacional, um tratamento justo e equitativo para todos os participantes e

¹As opiniões expressas neste documento não representam necessariamente opiniões do MDIC.

²Mestre em Economia na UnB, Analista de Comércio Exterior no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

a promoção do comércio e do desenvolvimento econômico por meio da progressiva liberalização comercial.

O GATS estabeleceu muitas bases sobre as quais hoje são negociados os acordos internacionais de comércio de serviços: a classificação em 4 modos de prestação; o reconhecimento de 12 categorias de setores e 155 subsetores; e as cláusulas de não discriminação: tratamento nacional³ e acesso a mercados⁴. No entanto, mais de 25 anos após a sua assinatura, muitos importantes desdobramentos ainda estão pendentes. As negociações durante a Rodada Uruguai foram apenas um primeiro passo para a agenda do GATS. A negociação teve êxito para o estabelecimento da estrutura e dos princípios do Acordo. Os efeitos liberalizantes, no entanto, foram modestos.

Mas, dada a importância atual do setor de serviços nas economias, por que o GATS ainda está incompleto? Por que a OMC obteve sucesso no GATT e ainda encontra dificuldades em avançar nas rodadas de negociação de serviços, 25 anos após a primeira negociação do GATS? Enquanto o setor de serviços corresponde atualmente a mais de 60% da produção e emprego global, esse setor corresponde a não mais que 20% do comércio internacional total.

A explicação reside em uma característica intrínseca dos serviços: enquanto o comércio de bens se trata do comércio do resultado do processo de produção, o comércio de serviços é sobre o comércio dos fatores de produção. Na fórmula clássica de produção, $Y = F(K, L)$, o setor de serviços está refletido na mão de obra e no capital. Nesse sentido, enquanto na negociação de acordos de comércio de bens a moeda de troca são tarifas de importação, em negociações de acordos de comércio de serviços, a moeda de troca é a regulação doméstica. Qualquer mudança de marco regulatório precisa ser intensamente analisada pelos órgãos reguladores, pelos legisladores e pelos prestadores de serviços impactados. É nesse sentido que a maior parte dos países que fizeram importantes liberalizações no seu setor de serviços o fizeram unilateralmente⁵.

Para ilustrar o argumento acima com dados, Hoekman (1996) fez um esforço empírico e calculou índices que representariam a liberalização de fato de países da União Europeia no GATS. A sua conclusão foi de que a cobertura de setores nos

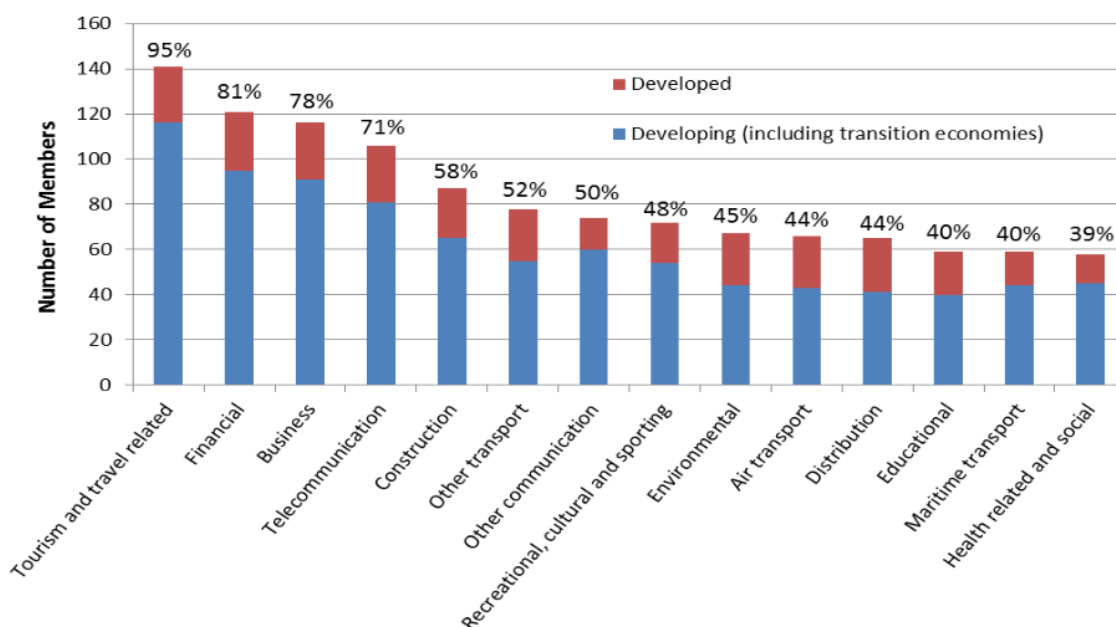
³ Tratamento nacional: um compromisso em tratamento nacional implica que um membro não pode adotar medidas discriminatórias que beneficiem prestadores de serviços domésticos frente aos estrangeiros.

⁴ Acesso a mercados: o compromisso de acesso a mercados está relacionado a um compromisso de não criar certos tipos de medidas que dificultem ou impeçam o acesso de um prestador de serviço estrangeiro ao mercado doméstico. Os tipos de medidas que os países se comprometem a não adotar estão listadas no inciso 2 do Artigo XVI do GATS.

⁵ Há exceções, como por exemplo a Costa Rica. Maiores detalhes desse caso podem ficar para um próximo post.

compromissos inscritos de Tratamento Nacional e Acesso a Mercados foi limitada e que, o maior benefício da listagem teria sido o “travamento” (*lock-in*) do marco regulatório daqueles países no momento de assinatura do acordo (1995). Em outras palavras, a Rodada Uruguaí não entregou nenhuma liberalização de fato do setor de serviços⁶.

O gráfico abaixo apresenta o percentual de subsetores em que houve compromissos inscritos nas listas de oferta do GATS pelos países que originalmente assinaram o acordo. Pode-se perceber que na maior parte dos setores houve inscrição de compromissos em menos da metade do total de subsetores existentes.



Diante da pouca (ou nenhuma) liberalização obtida no GATS e da paralisação da Rodada Doha, os países, em especial os desenvolvidos, têm aumentado o nível de importância de acordos regionais em suas políticas comerciais. De acordo com a OMC⁷, em 2011 já haviam sido notificados 87 acordos regionais com compromissos em serviços. Ademais, há os que ainda não estão em vigor, dentre os quais merecem destaque o TPP e a Aliança do Pacífico.

⁶ Aqui é importante deixar clara a exceção de países que aderiram tardiamente a OMC (*latecomers*). Esses países tiveram que assumir compromissos determinados pelos países integrantes, de maneira que de fato fizeram compromissos de liberalização.

⁷ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/dataset_e/dataset_e.htm

Muitos desses acordos regionais trazem inovações nos capítulos do setor de serviços, com vistas a trazer soluções para questões ainda pendentes na OMC. Uma dessas inovações é o novo formato de inscrição de compromissos: a adoção de ofertas com listas negativas, ao invés de positivas.

Na inscrição em listas positivas, método adotado no GATS, os países assumem compromissos de tratamento nacional e acesso a mercados apenas nos setores e modos que decidirem inscrever. Os setores em que o país não inscrever compromissos ficam automaticamente livres para regulamentação do governo sem reservas. Em uma negociação de listas negativas, método adotado por grande parte dos acordos regionais negociados recentemente, os países exaurem em suas listas as medidas desconformes e reservas com os compromissos assumidos de tratamento nacional e acesso a mercados. Ou seja: quaisquer medidas existentes no marco regulatório doméstico que apresentem discriminação ao prestador de serviço estrangeiro, representando um desrespeito aos compromissos assumidos, devem ser inscritos na lista de oferta desse país.

Diante dessa diferença de inscrição de compromissos, há quem argumente que a adoção de listas negativas em um acordo de serviços significaria, portanto, maior liberalização, de maneira que esse seria o método preferível de negociação. A verdade, no entanto, é que nenhum dos dois métodos apresenta liberalização de fato do setor de serviços. Os países, tanto em listas negativas quanto em listas positivas, apenas consolidam o seu marco regulatório atual.

A grande diferença entre o método de inscrição das duas listas reside na segurança jurídica e na transparência que decorrem de uma lista negativa. A lista negativa é mais transparente, pois cada país deve exaurir suas medidas desconformes com os compromissos assumidos, enquanto na lista positiva cada país faz os compromissos que considerar pertinentes. Dessa maneira, um prestador de serviços estrangeiro ao ler a oferta de um país que inscreveu seus compromissos em uma lista positiva pode ainda ter dúvidas com relação à regulamentação de um determinado setor. Ao ler uma lista negativa, no entanto, esse mesmo prestador de serviços estrangeiro tem conhecimento de todas as medidas desconformes daquele país com relação aos compromissos assumidos em um determinado acordo.

3. Considerações finais

Bem, se acordos de comércio de serviços não liberalizam o comércio de serviços, por que negociá-los? Há dois benefícios imediatos que decorrem da assinatura de um acordo de serviços. O primeiro é o travamento⁸ (*lock-in*) do marco

⁸ Essa cláusula é chamada de *standstill*. Há outra inovação introduzida por alguns acordos regionais chamada de cláusula *ratchet* (ou cláusula cremalheira). Com essa inovação, toda nova medida mais liberalizante adotada pelo país é automaticamente travada e o país não pode adotar medidas mais

regulatório daquele país. Isto quer dizer que, a partir do momento da assinatura do acordo, aquele país não poderá adotar medidas mais discriminatórias com prestadores de serviços estrangeiros do que aquelas já existentes e inscritas em suas listas. O segundo é o já mencionado ganho de transparência e segurança jurídica que decorre da adoção de listas negativas. A consolidação do marco regulatório dos países em uma lista padronizada em muito facilita a vida de prestadores de serviços e investidores.

Um terceiro benefício que decorre da negociação de um acordo de serviços advém da adoção de um “marco geral”, que estabelece padrões internacionais de conduta para os participantes, além de servir como um “guarda-chuva” para potenciais acordos posteriores de cooperação, facilitação, reconhecimento mútuo, etc.

E, por fim, é uma oportunidade para o próprio governo, em contato com seus órgãos reguladores e setor privado, rever todo o seu marco regulatório doméstico. Afinal, por que não?

Referências

Francois, Joseph, and Bernard Hoekman. "Services trade and policy." *Journal of Economic Literature* 48.3 (2010): 642-692.

Hoekman, Bernard. "Assessing the general agreement on trade in services." *The Uruguay Round and the developing countries* 996.1 (1996): 89-90.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2910>

discriminatórias que ela. Há ainda muita crítica a essa cláusula, em especial por parte dos países em desenvolvimento, que afirmam não ter um marco regulatório maduro o suficiente para esse mecanismo.