



# O BRASIL NO COMÉRCIO MUNDIAL DE SERVIÇOS

## O PAPEL DOS ACORDOS COMERCIAIS

**CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI**

**Carlos Eduardo Abijaodi**  
Diretor de Desenvolvimento  
Industrial da CNI

**DIRETORIA DE  
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - DDI**

Gerência Executiva de Negociações  
Internacionais - NEGINT

**Soraya Saavedra Rosar**  
Gerente Executiva

**Fabrizio Sardelli Panzini**  
Especialista

**Eduardo Freitas Alvim**  
Especialista

**Bruno de Paula Moraes**  
Analista

**CENTRO DE ESTUDOS DE  
INTEGRAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO - CINDES**

Equipe técnica:

**Lia Baker Valls Pereira**

**Pedro da Motta Veiga**

**Sandra Polónia Rios**

**Fernando Veloso (consultor)**

**MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA,  
DESENVOLVIMENTO E  
COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC**

SECRETARIA DE  
COMÉRCIO E SERVIÇOS - SCS  
Departamento de Competitividade  
Internacional em Comércio  
e Serviços - DECIN  
*Coordenação-Geral de  
Mercado Externo – CGME*

SECRETARIA DE  
COMÉRCIO EXTERIOR - SECEX  
Departamento de Negociações  
*Coordenação-Geral de  
Temas Multilaterais – CGTM*

**FOREIGN AND  
COMMONWEALTH OFFICE - FCO  
Embaixada Britânica no Brasil**

**Primrose Lovett**  
Segunda Secretária para  
Economia e Comércio

**Barbara Brakarz**  
Diretora de Programa

**Silvio Aquino**  
Gerente de Projetos

**Flavia Lima**  
Analista de Economia

**Luisa Kieling**  
Assistente de Projetos

---

**FICHA CATALOGRÁFICA**

C748b

O Brasil no comércio mundial de serviços : o papel dos acordos comerciais /  
Confederação Nacional da Indústria, Centro de Estudos de Integração e  
Desenvolvimento, Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio  
Exterior, Foreign and Commonwealth Office — Brasília: CNI, 2016.

64 p.:il.

1. Comércio Exterior 2. Acordos Comerciais 3. Setor de Serviços I.  
Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento II. Ministério da Indústria,  
Desenvolvimento e Comércio Exterior III. Foreign and Commonwealth Office IV.  
Título.

CDU: 338.45

---

**Confederação Nacional  
da Indústria — CNI**  
Setor Bancário Norte  
Quadra 1 – Bloco C  
Edifício Roberto Simonsen  
70040-903 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3317- 9000  
Fax: (61) 3317- 9994  
<http://www.cni.org.br>

**Serviço de  
Atendimento ao Cliente - SAC**  
Tel.: (61) 3317-9989  
Tel.: (61) 3317-9992  
[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)

## Sumário

Sumário Executivo	<b>5</b>
1 Introdução	<b>11</b>
2 O setor de serviços no Brasil no mundo	<b>13</b>
3 O comércio mundial de serviços: características gerais, desempenho dos países selecionados e posicionamento do Brasil	<b>17</b>
4 Os acordos internacionais de serviços para países e setores selecionados	<b>33</b>
5 Implicações para a estratégia brasileira	<b>43</b>
6 Conclusões: que setores privilegiar nas negociações?	<b>55</b>
Referências Bibliográficas	<b>57</b>

# Sumário

## Executivo

### Justificativa

**O setor de serviços é muito relevante para o crescimento e a geração de emprego no Brasil. Em 2014, o setor representava 71% do PIB e 66% da população ocupada. No mundo, porém, o Brasil ocupa o 32º lugar na lista dos principais exportadores (participação de 0,8% nas exportações mundiais) e o 17º na lista dos principais importadores (1,8%). Esses números atestam que é cada vez mais importante e necessário que governo e organizações empresariais sobre a agenda brasileira de acordos comerciais em serviços.**

A importância do setor de serviços na economia mundial tem sido impulsionada pelas novas tecnologias de informação e, mais recentemente, pelo aprofundamento do processo de fragmentação internacional da produção. Como resultado, o setor tem peso crescente nas negociações comerciais.

As negociações de serviços prosseguem hoje em várias frentes e os impasses na Rodada Doha da OMC têm levado os países a procurar outros canais de negociações. No âmbito plurilateral, destaca-se o TiSA (*Trade in Services Agreement*)— iniciativa plurilateral reunindo 50 países.

Nos âmbitos regional e bilateral, observa-se a proliferação de acordos preferenciais. Em 2015, havia 136 acordos preferenciais de comércio notificados na OMC que cobriam o tema do comércio de serviços (em novembro de 2010, eram 84).

O objetivo deste estudo é mapear os interesses brasileiros nas negociações de serviços a partir da análise de indicadores de produtividade, competitividade e do comércio exterior e, por esta via, contribuir para o desenho de uma estratégia de aprofundamento da inserção do Brasil no comércio internacional de serviços através da negociação de acordos comerciais.

Até o momento, a agenda brasileira de acordos de serviços se restringe aos compromissos assumidos no GATS, Mercosul e nos acordos negociados pelo bloco com o Chile e a Colômbia. Há negociações em curso com a União Europeia, México e Peru.

*É preciso que o governo e as organizações empresariais intensifiquem seus esforços para aprofundar o debate sobre a agenda brasileira para o comércio e os acordos internacionais de serviços.*

## O setor de serviços no Brasil

No Brasil, o setor de serviços é muito heterogêneo, tanto em termos de contribuição para o PIB e emprego como em termos de produtividade. Sob o ponto de vista do valor adicionado, os subsetores mais importantes são os chamados “outros serviços” (que incluem serviços pessoais e serviços para empresas, além de educação e saúde privadas, dentre outras atividades), administração pública (incluindo saúde e educação pública) e comércio, com participações relativas que variam de 12% a 16% do PIB em 2014.

A produtividade agregada do setor brasileiro de serviços está em nível similar à de Colômbia e Peru, é menor que a de México e Chile e se encontra estagnada nas últimas décadas. Mas há elevado grau de heterogeneidade entre os índices de produtividade dos diferentes subsetores de serviços no Brasil.

*Serviços modernos de maior valor agregado, como intermediação financeira e serviços de informação, são os que registram maiores níveis de produtividade no Brasil. Já os serviços tradicionais, como o comércio e os transportes, estão entre os de mais baixa produtividade.*

## O comércio de serviços no mundo e no Brasil

A participação dos serviços mantém-se em 20% do total da corrente mundial do comércio desde 2002. No Brasil, esse percentual está em 15%.

No comércio mundial, tem crescido a importância dos serviços empresariais (jurídicos, contábeis, arquitetura, assistência técnica, P&D, entre outros). O Brasil não é diferente. Os serviços empresariais respondem por cerca de 80% das exportações dos “outros serviços comerciais” do país.

Os Estados Unidos respondem por 30% dos serviços exportados pelo Brasil (2014) e as exportações bilaterais do Brasil se caracterizam pela diversificação maior do que a observada no comércio com outros parceiros e pela presença relevante de setores produtores de serviços modernos, com maior valor adicionado (como computação e telecomunicações).

Na União Europeia (30,5%), a pauta é menos diversificada, mas também é concentrada em serviços empresariais.

A América do Sul tem participação diminuta (8,5%) e pauta concentrada nos setores tradicionais. No entanto, foi constatada a crescente importância das exportações brasileiras na pauta de importações desses países.

*Os indicadores de vantagens comparativas do Brasil no comércio mundial confirmam que o país é relativamente mais competitivo nos serviços empresariais.*

## As barreiras ao comércio de serviços

As negociações requerem identificação das barreiras ao comércio de serviços, mas essa não é uma tarefa fácil. Existem formas distintas no modo de prestação de serviços e cada um desses modos requer regulações distintas e que variam de acordo com o setor de serviços considerado.

*A análise das barreiras existentes nos diferentes setores em cada país mostra que há grande heterogeneidade, o que irá requerer a construção de estratégias específicas para cada*

*negociação. De forma geral, porém, para todos os países as maiores barreiras estão nos serviços profissionais.*

## **Análise dos acordos de serviços<sup>1</sup>**

Há dois modelos — GATS e NAFTA — sendo que esse último é identificado como “mais exigente” institucionalmente. No modelo GATS, os compromissos de acesso a mercados e tratamento nacional são apresentados em listas positivas (só valem para os setores listados). No modelo NAFTA, apresentam-se reservas (atuais e futuras) sob a forma de listas negativas (listam-se os setores para os quais se adota ou se pretende adotar medidas não conformes a disciplinas como tratamento nacional, acesso a mercados, etc...).

Compromissos mais ambiciosos dos países desenvolvidos foram consolidados principalmente no GATS. No caso dos países em desenvolvimento analisados, compromissos mais profundos são registrados em acordos preferenciais e nos serviços profissionais, construção, transporte marítimo.

Serviços de arquitetura, engenharia e tecnologia da informação são os menos sujeitos a restrições. O setor de construção fica em quarto lugar. No polo oposto, estão os setores de transporte marítimo e rodoviário de carga, bem como os serviços de educação e audiovisuais.

*Embora o modelo NAFTA seja mais exigente institucionalmente, isso não impede que os países em desenvolvimento signatários desse tipo de acordo apresentem reservas horizontais e setoriais bastante abrangentes.*

*A maioria dos acordos analisados não vai além do status quo regulatório, o que significa que, mais do que garantir maior acesso a mercados, esses acordos contribuem para a transparência das regras praticadas pelos países e segurança jurídica para os prestadores de serviços.*

## **Implicações para a estratégia brasileira**

Parte das restrições ao comércio de serviços deve-se a problemas típicos do ambiente de negócios no Brasil (procedimentos burocráticos, tributários) e afeta igualmente as empresas brasileiras.

Os setores brasileiros relativamente mais fechados são transporte aéreo, serviços financeiros e seguros e os mais abertos distribuição e transporte rodoviário. No caso de transporte marítimo, o grau de restritividade do Brasil é próximo à média internacional. Nos serviços profissionais (legais, contábeis, arquitetura e engenharia), além de computação e construção, o Brasil registra graus de restrições acima da média internacional, mas não muito distante dela.

*A negociação de serviços requer ofertas de liberalização dos setores brasileiros, o que contribui para a melhora da produtividade, mas poderá exigir medidas específicas para mitigar impactos na geração de empregos em alguns setores.*

**Estratégias para novos acordos dependem de prioridades entre objetivos.** Se o objetivo for a maior inserção do País no comércio internacional, as estratégias brasileiras devem ser orientadas por três ordens de objetivos: remover barreiras ao comércio em mercados relevantes e promissores para as exportações brasileiras; aumentar a oferta, no mercado brasileiro, de serviços de qualidade a preços competitivos por meio da redução das barreiras

<sup>1</sup> Foram analisados os compromissos de Estados Unidos, União Europeia, Chile, Colômbia, Peru e México no GATS. Esses compromissos foram comparados com aqueles firmados em alguns acordos preferenciais assinados por esses países. i) No caso dos Estados Unidos foram os acordos com o Peru, Coreia do Sul e Parceria Transpácífica (TPP). ii) Para a União Europeia: Chile; Peru/Colômbia; e Canadá. iii) Para o Chile: União Europeia; Aliança do Pacífico; e a TPP. iv) No caso da Colômbia: Estados Unidos; União Europeia; e Aliança do Pacífico. v) Para o Peru: Estados Unidos; União Europeia; Aliança do Pacífico e TPP. vi) Para o México: Aliança do Pacífico e TPP. Compararam-se os compromissos em 10 setores de serviços: legais; arquitetura; engenharia; construção; educação superior; audiovisuais; financeiros; computação e informação; financeiros; transporte marítimo; e transporte rodoviário de carga (para países sul-americanos).

ras à importação no País; fomentar a maior produtividade e competitividade do setor de serviços brasileiro, possibilitando a geração de empregos mais qualificados e renda no país.

*O Brasil assumiu compromissos modestos no GATS e foi cauteloso nas negociações com o Chile. A negociação de acordos para a liberalização do setor de serviços com países desenvolvidos ou com países em desenvolvimento que já tenham feito movimentos importantes de liberalização será mais exigente para o Brasil.*

**A participação em acordos comerciais mais exigentes gera, muitas vezes, como resultado uma contribuição externa para a consolidação de reformas domésticas contribuindo para a melhora da produtividade do país.** A superação do dilema (manter espaços de política para medidas de proteção aos provedores domésticos versus comprometer-se com consolidação do *status quo* regulatório e, eventualmente, liberalização adicional) é pré-requisito para a definição da agenda negociadora.

### **Estratégias para acordos em negociação pelo Brasil**

**México:** É importante obter concessões naqueles setores em que o México mais avançou nos APCs em relação ao GATS e em que o Brasil tem capacidade de oferta. Entre os setores onde há maiores diferenças entre os compromissos multilaterais e preferenciais do México estão construção e serviços financeiros. Por outro lado, há setores com potencial exportador no Brasil e para os quais o México ainda mantém proteção relativamente elevada: audiovisuais, tecnologia da informação e comunicação e educação superior. Transporte marítimo é o setor mais protegido no México e pode ser importante para a redução dos custos de frete no comércio bilateral de bens. Portanto, deve fazer parte da agenda da indústria, embora o Brasil não tenha potencial exportador nesse setor.

**Peru:** A comparação dos setores em que o Brasil tem potencial exportador e nos quais há diferenças importantes entre os compromissos assumidos no GATS e nos acordos preferenciais pelo Peru sugere que o Brasil deveria concentrar seus esforços de negociação nos setores de construção, engenharia e arquitetura, audiovisuais e educação. Dentre os setores analisados, os que mantêm maior grau de reservas com regulações específicas nos acordos preferenciais são os serviços audiovisuais, financeiros e transportes. Nesses setores, as negociações tendem a ser mais complexas. Para o setor industrial brasileiro, é particularmente relevante avançar em negociações com o Peru no setor de transportes (incluindo seguros) com o objetivo de reduzir o custo do comércio bilateral.

**União Europeia:** Observa-se que, em todos os acordos, a União Europeia exclui os serviços audiovisuais e os serviços de cabotagem. De modo geral, não houve evolução significativa no grau de compromissos assumidos pela União Europeia no GATS e nos APCs da União Europeia. A negociação com a União Europeia requer a identificação de setores e mercados prioritários, tendo em vista que os acordos que o bloco negocia contêm compromissos e reservas comuns (exceções) e, além disso, cada país pode listar as suas reservas. Entre os interesses demandantes do Brasil nas negociações de serviços, está o modo 4 – movimento temporário de pessoas naturais. Como o bloco europeu assumiu novos compromissos em seus APCs mais recentes nesse modo, o Brasil deveria incluí-lo entre seus principais interesses ofensivos nas negociações birregionais.

### **Estratégias para o engajamento do Brasil em outras frentes de negociação**

**Estados Unidos.** Eventual negociação com os EUA deve levar em conta que obter daquele país compromissos adicionais aos já firmados no grande número de acordos preferenciais assinados por aquele país seria expectativa pouco realista. Por outro lado, os EUA tendem a ser *demandeurs* exigentes, no que se refere ao uso dos APCs para obter condições preferenciais de acesso para seus prestadores de serviços em setores com interesses ofensivos. Assim como no caso da União Europeia, também em uma eventual negociação com os EUA, compromissos em modo 4 devem estar entre os temas de interesse demandante

do Brasil, sendo importantes para facilitar as operações de empresas brasileiras nos EUA.

**TiSA.** A eventual decisão de participação do Brasil no acordo exigirá uma reflexão interna sobre a disposição do país para fazer movimentos de abertura comercial no setor de serviços, indo além da consolidação do *status quo* regulatório no setor. Os principais parceiros comerciais do Brasil na área de serviços estão engajados no processo. Caso o TiSA seja concluído e não multilateralizado, os exportadores brasileiros poderão vir a sofrer com condições de concorrência nos mercados dos países-membros menos favoráveis que as enfrentadas pelos participantes do acordo. Nesse sentido, a entrada do Brasil no processo negociador seria um caminho mais curto para atualizar a política comercial brasileira para o setor de serviços, negociando em um único foro com um grupo de países que atualmente representam 70% do comércio internacional de serviços.

### A dimensão setorial nas estratégias brasileiras e seus desafios

**De modo geral é possível sugerir os setores em que o Brasil tem maiores oportunidades para crescer como player no comércio internacional:** serviços financeiros, serviços de construção, engenharia e arquitetura, tecnologia da informação e distribuição. Isso não significa que não haja oportunidades a serem exploradas em outros setores, como serviços audiovisuais e musicais no mercado latino-americano, por exemplo.

**Do lado das importações, são relevantes os serviços que possam contribuir para reduzir os custos no Brasil de outros setores de serviços e da indústria,** como aqueles relacionados ao transporte e distribuição, importantes para as relações com os parceiros na região sul-americana.

### Conclusões

A principal contribuição do projeto foi mapear as principais características dos acordos de serviços e mostrar que o debate não se resume a uma escolha entre liberalização completa ou manutenção da proteção e das margens de liberdade para aumentá-la.

Os acordos são complexos, incluem várias reservas e exceções, que dão espaço para que os países mantenham o *status quo* dos seus marcos regulatórios. No entanto, uma das mensagens do estudo é a crescente importância dos serviços para a melhora da produtividade da economia brasileira, onde o setor responde por 71% do PIB. As negociações dos acordos de serviços são um caminho para estimular as reformas regulatórias desejáveis para o país.

Por fim, uma das conclusões relevantes do desenvolvimento deste projeto é que há escasso grau de reflexão sobre a agenda de negociações comerciais internacionais que interessa aos setores produtores de serviços no Brasil. Mais além, a principal recomendação é que o governo brasileiro e as organizações empresariais intensifiquem seus esforços de mobilização das empresas e setores produtivos para aprofundar o debate sobre a agenda brasileira para o comércio e os acordos internacionais de serviços.



# 1

## Introdução

**A participação dos serviços no PIB e no emprego no Brasil é elevada e crescente. Em 2014, o setor representava 71% do PIB e 66% da população ocupada no país. É uma participação elevada para padrões internacionais, tanto em termos do PIB quanto da população ocupada.**

Como concentra cerca de dois terços do emprego, o setor é determinante para a produtividade no Brasil e tem crescente influência sobre as condições de competitividade dos demais setores da atividade, particularmente da indústria.

Os serviços ainda têm participação limitada no comércio internacional: cerca de 20% do total dos fluxos do comércio de bens e serviços. Em relação ao comércio exterior do Brasil esta participação é inferior à média mundial, ao redor de 15%.

Mas os serviços têm crescente importância para a produção e comércio de bens, o que significa que sua relevância no comércio internacional está subestimada pelas estatísticas.

A economia brasileira enfrenta, na segunda metade da década de 2010, o desafio de aumentar a sua inserção na economia mundial. O consumo doméstico, que impulsionou o crescimento do PIB nos últimos dez anos, não será mais suficiente para garantir a recuperação da economia nos próximos anos. Será necessário aumentar as exportações e a inserção do país nas cadeias de valor. O papel dos serviços neste processo não deve ser subestimado.

Tendo em vista a relevância dos serviços para a economia brasileira e o fato de que o Brasil é relativamente competitivo em setores de serviços cujo comércio internacional é dinâmico, é importante desenhar estratégias que contribuam para ampliar as exportações brasileiras de serviços.

Ao mesmo tempo, uma maior abertura do país às importações de serviços contribuirá para o aumento da produtividade e da competitividade, não apenas dos serviços, mas também dos produtos industriais e agrícolas produzidos no Brasil. Além disso, cria oportunidades para o aumento da competitividade de setores de serviços através da atração de investimentos externos voltados para estes setores.

O comércio internacional de serviços é afetado por barreiras que discriminam entre provedores domésticos e estrangeiros. Essas barreiras, nem sempre facilmente identificáveis, têm elevada capacidade de obstaculizar os fluxos de comércio no setor.

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

O projeto “**O Brasil no comércio mundial de serviços: o papel dos acordos comerciais**” tem como objetivo contribuir para o desenho de uma estratégia para o país aprofundar sua inserção no comércio internacional de serviços pela via da negociação de acordos comerciais. Esses acordos comerciais tem potencial para contribuir para a remoção das barreiras às exportações brasileiras e para a abertura do mercado doméstico a importações de serviços relevantes para o aumento da produtividade e da competitividade da economia.

Este relatório apresenta uma síntese das principais conclusões dos estudos realizados no âmbito do projeto. O segundo capítulo descreve e analisa as características e a composição das atividades do setor de serviços no Brasil e no mundo. No terceiro capítulo, encontra-se uma breve descrição das principais características e tendências do comércio internacional de serviços, identificando os setores e países mais relevantes, as principais barreiras ao comércio internacional no setor e posicionando o Brasil neste contexto. O quarto capítulo oferece um panorama dos principais modelos de acordos comerciais de serviços e resume os compromissos negociados por alguns dos parceiros comerciais brasileiros nesse setor. O quinto capítulo discute as implicações da evolução recente dos acordos comerciais de serviços e apresenta alguns elementos para uma agenda brasileira de negociações comerciais nesse setor.

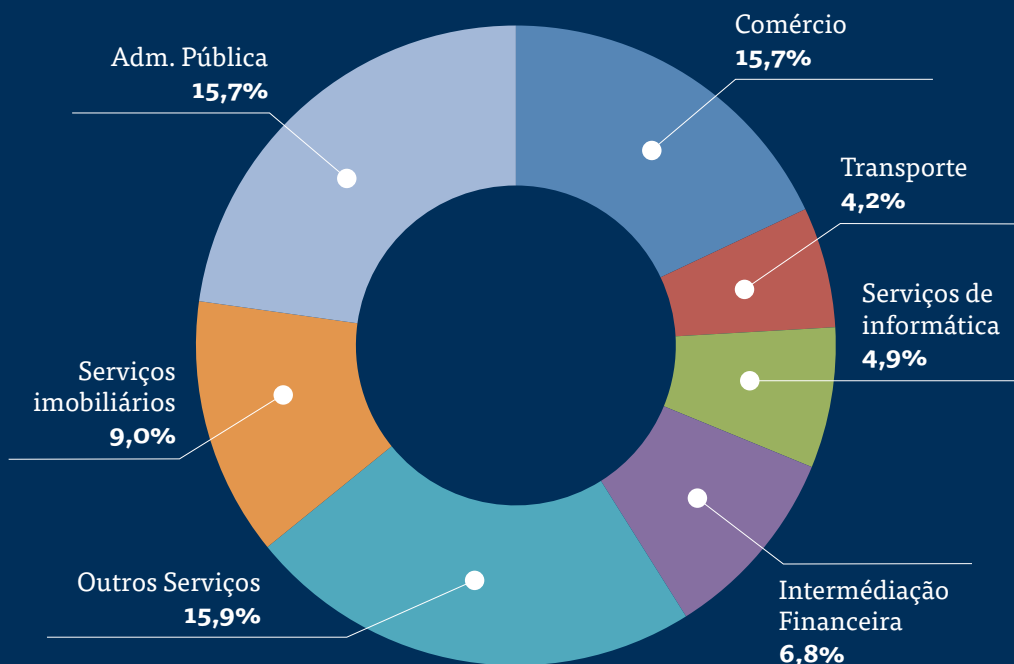
## 2

# O setor de serviços no Brasil e no mundo

## O setor de serviços no Brasil é muito heterogêneo

No Brasil, o setor de serviços é muito heterogêneo, tanto em termos de contribuição para o PIB e emprego como em termos de produtividade. Sob o ponto de vista do valor adicionado, os subsetores mais importantes são os chamados “outros serviços” (que incluem serviços pessoais e serviços para empresas, além de educação e saúde privadas, dentre outras atividades), administração pública (incluindo saúde e educação pública) e comércio, com participações relativas que variam de 12% a 16% do PIB em 2014 (Gráfico1).

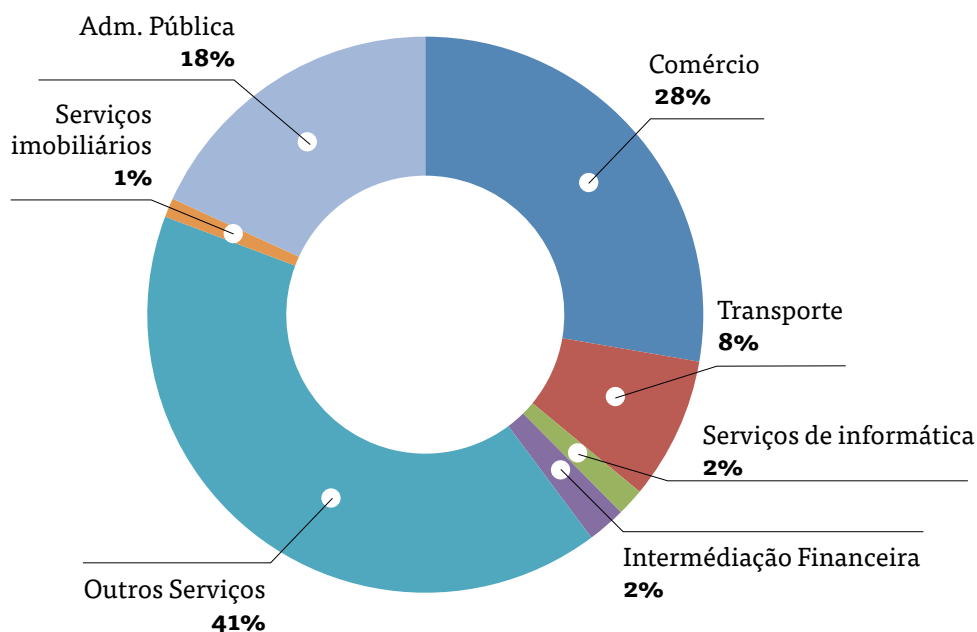
Gráfico 1 — Composição do Valor Adicionado do Setor de Serviços 2014



Fonte: Contas Nacionais. Elaboração: FGV/IBRE.

O setor de serviços, conforme já mencionado, é o principal gerador de empregos no país. No ano de 2013, “outros serviços” explicam 41% da população ocupada total do setor (Gráfico 2), seguido por comércio (28%) e administração pública (18%). Outros setores como intermediação financeira e serviços de informação têm pequena participação no emprego (pouco mais de 2% na soma conjunta em 2013), a despeito de terem uma parcela relevante da produção (acima de 11,5% na soma conjunta em 2014). Isso sugere que são setores de elevada produtividade por trabalhador.

**Gráfico 2 — Composição da população ocupada no setor de serviços 2013**

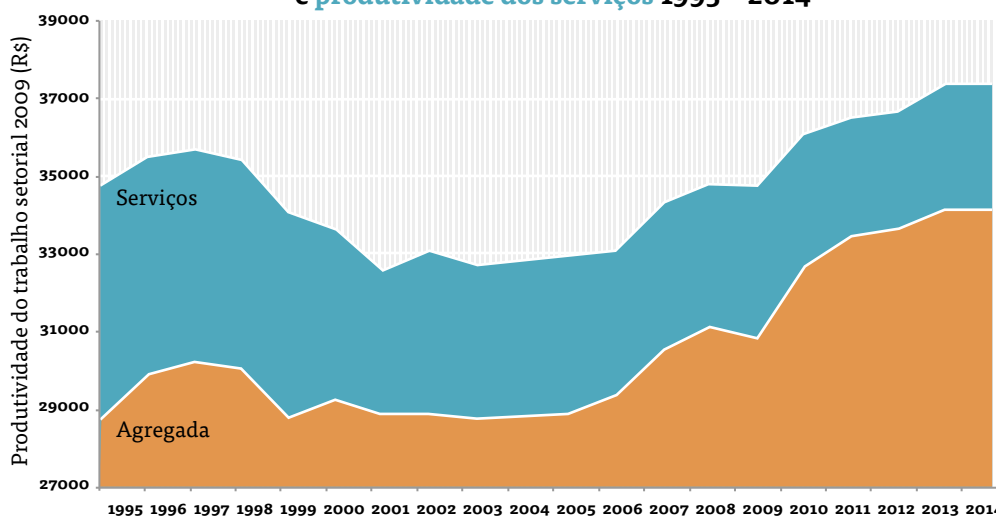


Fonte: PNAD. Elaboração: FGV/IBRE.

### A produtividade do setor mostra baixo dinamismo

Apesar da aceleração na segunda metade da década de 2000, a produtividade de serviços teve crescimento modesto entre 1995 e 2014, o que contribuiu de forma importante para o baixo dinamismo da produtividade agregada da economia no período (Gráfico 3)

**Gráfico 3 — Evolução da produtividade agregada da economia e produtividade dos serviços 1995—2014**

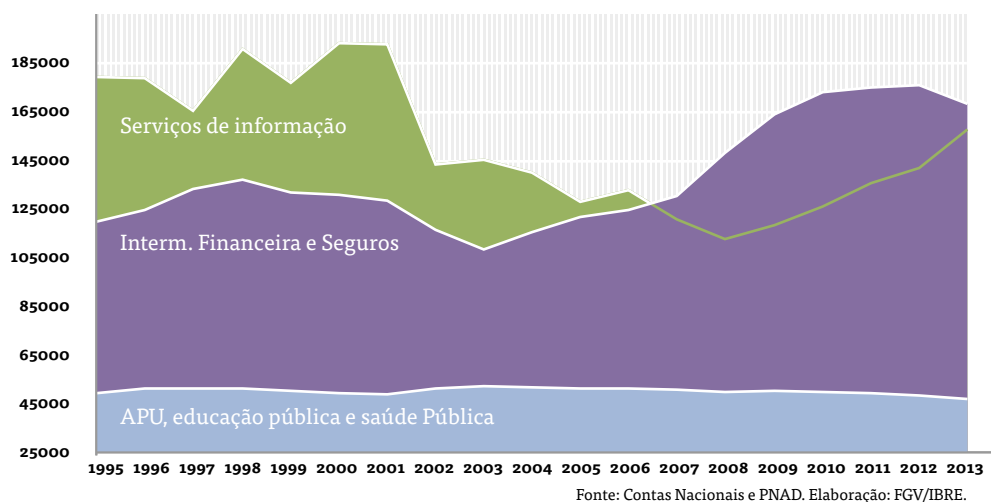


Fonte: Contas Nacionais e PNAD. Elaboração: FGV/IBRE.

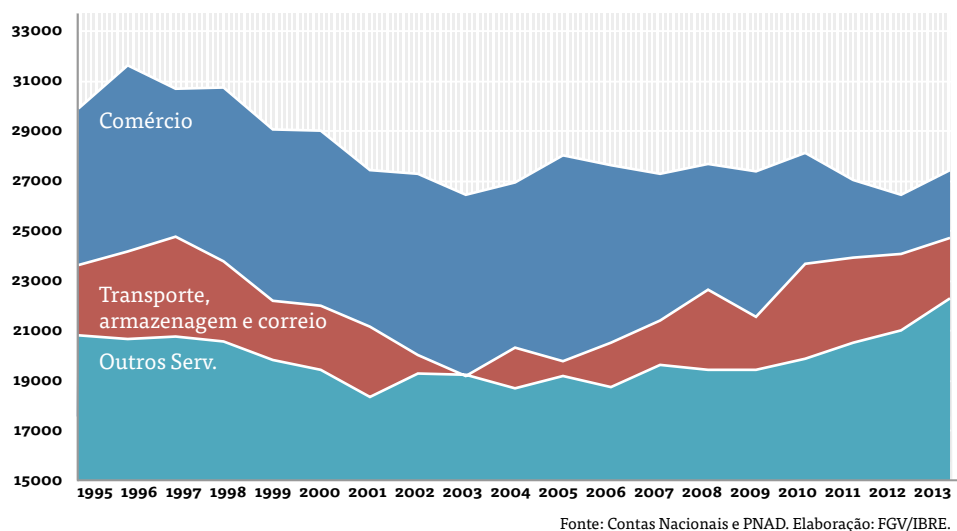
Esse baixo dinamismo esconde grande heterogeneidade no nível de produtividade dos subsetores de serviços. O Gráfico 4 descreve a evolução de três setores de alta produtividade (informação, intermediação financeira e seguros e administração pública), enquanto o Gráfico 5 descreve três setores de baixa produtividade (comércio; transporte, armazenamento e correio; e, outros serviços).

Chama a atenção na comparação entre os dois gráficos a diferença entre os níveis de produtividade – medidos em reais anuais por trabalhador – vigentes ao longo de todo o período. Em 2013, dois setores de alta produtividade chegaram a valores ao redor de 150.000 reais anuais, enquanto no setor com melhor desempenho no grupo de baixa produtividade o valor foi próximo de 30.000 reais.

**Gráfico 4 — Produtividade do trabalho dos subsetores de serviços com alta produtividade - R\$ anuais por trabalhador - 1995-2013**



**Gráfico 5 — Produtividade do trabalho dos subsetores de serviços com baixa produtividade - R\$ anuais por trabalhador - 1995-2013**



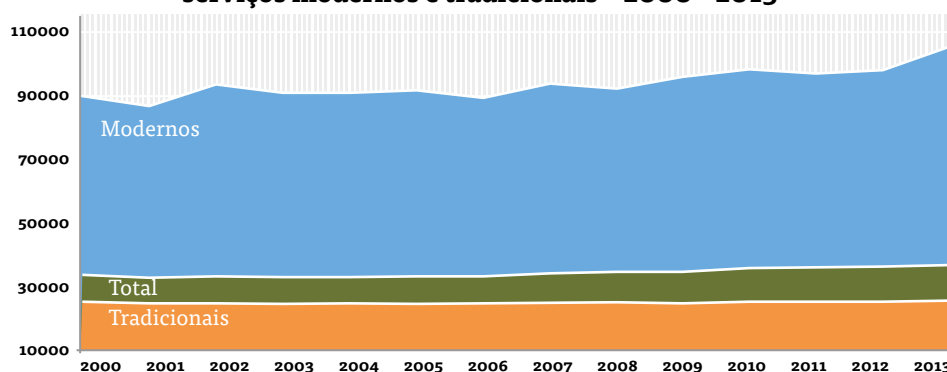
### A produtividade dos setores modernos é quatro vezes maior que a dos setores tradicionais

O mesmo tipo de constatação pode ser feito recorrendo-se à divisão, entre setor tradicional e setor moderno de serviços.<sup>1</sup> A participação do setor moderno no valor adicionado e na população ocupada do setor de serviços cresceu no Brasil, sendo a sua produtividade

<sup>1</sup> Conforme classificação dos setores em Eichengreen, B. e Gupta, P. (2013). "The Two Waves of Service-Sector Growth". Oxford Economic Papers 65, pp. 96-123.

quatro vezes superior à do setor tradicional<sup>2</sup>. No entanto, como os setores tradicionais dominam a composição do setor de serviços no País (85% da população ocupada), a sua baixa produtividade “puxa para baixo” o nível agregado de produtividade em serviços, como mostra o Gráfico 6.

**Gráfico 6 — Produtividade do trabalho de serviços modernos e tradicionais – 2000 - 2013**



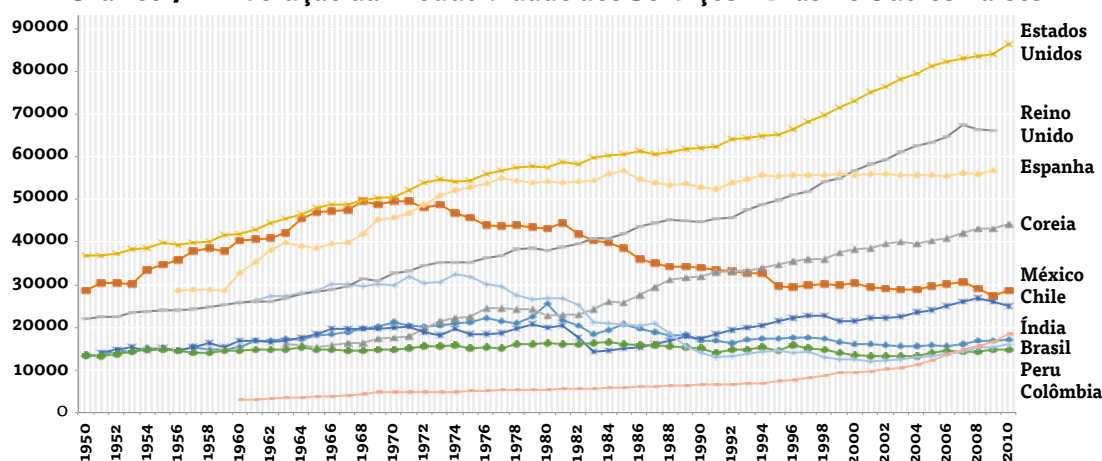
Fonte: Contas Nacionais e PNAD. Elaboração: FGV/IBRE.

### O Brasil está mal posicionado na comparação internacional para a produtividade dos serviços

A comparação internacional, inclusive com países em desenvolvimento, revela que o Brasil registra níveis de produtividade mais baixos seja nos setores classificados como tradicionais ou nos modernos.

A produtividade agregada do setor brasileiro de serviços está em nível similar à de Colômbia e Peru, é menor que a de México, Chile e Índia e muito inferior à dos Estados Unidos e Reino Unido. Além disso, pode-se notar que, ao contrário do comportamento observado em países desenvolvidos, a produtividade agregada dos serviços brasileiros encontra-se estagnada nas últimas décadas (Gráfico 7).

**Gráfico 7 — Evolução da Produtividade dos Serviços – Brasil e Outros Países**



Fonte: Groningen Growth and Development Centre e Penn-World Table 8.0. Elaboração: FGV/IBRE.

2 A participação de serviços modernos no valor adicionado do setor de serviços aumentou de 34,9% em 2000 para 41,3% em 2014, o que representa uma contribuição significativa no que diz respeito à produção. Por outro lado, a participação dos serviços modernos na população ocupada do setor de serviços é bem menor, tendo aumentado de 13,3% em 2000 para 14,4% em 2013.

### 3

O comércio mundial de serviços: características gerais, desempenho dos países selecionados e posicionamento do Brasil

**Este capítulo descreve e analisa as principais características e tendências do comércio internacional de serviços, identificando os setores e países mais relevantes, avaliando seu desempenho e posicionando o Brasil neste contexto, inclusive em termos de suas relações bilaterais com os principais parceiros.**

Esta contextualização é essencial para a posterior discussão das prioridades brasileiras nas negociações comerciais de serviços e para a identificação de interesses ofensivos e de preocupações defensivas vinculadas a tais negociações.

### Box 1 — A precariedade de informações estatísticas

A análise do desempenho econômico e do comércio de serviços não é trivial. A principal dificuldade enfrentada por aqueles que se dedicam a estudar o setor é a precariedade das informações estatísticas. Há poucas informações estatísticas sistematizadas, o grau de agregação dos dados é elevado e as bases de dados existentes adotam classificações distintas.

Organizações internacionais como o Banco Mundial, a OMC e a OCDE, bem como o governo brasileiro, por meio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Banco Central, vêm envidando esforços para preencher as lacunas e avançar na construção de bases de dados. Entretanto, será necessário esperar alguns anos até que se possam ter séries de dados históricas que permitam uma avaliação técnica mais acurada.

A análise conjunta dos dados do comércio mundial e do SISCOSERV, apesar das limitações apontadas, permite realizar um primeiro mapeamento da estrutura do comércio de serviços do Brasil e do posicionamento competitivo do país neste comércio.

As principais restrições das bases de dados internacionais, em especial a da OMC, residem na inexistência de informações sobre os fluxos bilaterais do comércio de serviços e no elevado nível de agregação setorial dos dados. Sua principal vantagem é abranger uma série temporal relativamente ampla.

Já a base de dados do sistema WITS (Banco Mundial) traz informações sobre os fluxos de comércio bilaterais, mas sua cobertura geográfica e temporal é mais limitada do que a da OMC

O SISCOSERV, base de dados da Secretaria de Comércio e Serviços do MDIC, abarca 130 subsetores, além de possuir dados relativos ao comércio bilateral brasileiro. A coleta de dados foi iniciada em agosto de 2012, mas a obrigatoriedade de registro deu-se por capítulos e apenas no último trimestre de 2013 passou a abranger todos os capítulos da NBS (Nomenclatura Brasileira de Serviços). Assim, o primeiro ano calendário disponível na base de dados é 2014, que foi analisado no presente estudo.

As restrições nas bases de dados orientaram a escolha dos indicadores que foram elaborados. Além das estatísticas de crescimento e participação para avaliação do desempenho do comércio de serviços, foram calculados os índices de vantagens comparativas, comércio intra-industrial, concentração das exportações e importações, complementaridade do comércio bilateral e o indicador de dinamismo das importações de serviços<sup>3</sup>.

Para a análise realizada neste trabalho foram selecionados os seguintes países/blocos: Estados Unidos, União Europeia (15 países), Reino Unido, Espanha<sup>4</sup>, México, Peru, Colômbia e Chile<sup>5</sup>. Os critérios adotados para a seleção dos países/blocos foram a participação nas importações mundiais e/ou a identificação de países “parceiros naturais geográficos do Brasil” e candidatos a possíveis acordos comerciais.

## 3.1. O comércio internacional de serviços e a posição do Brasil

As novas tecnologias na área de informática e telecomunicações (TIC) ampliaram o conjunto de serviços transacionados internacionalmente. Ao mesmo tempo, as mudanças

3 Este conjunto de indicadores não será apresentado neste relatório-síntese. Eles fazem parte do segundo relatório parcial do projeto.

4 Incluíram-se informações específicas para o Reino Unido e a Espanha, uma vez que nas negociações da União Europeia, o bloco apresenta compromissos e reservas comuns, mas também específicas por país. Não sendo possível analisar cada um dos países-membros do bloco, escolheram-se dois países como exemplo.

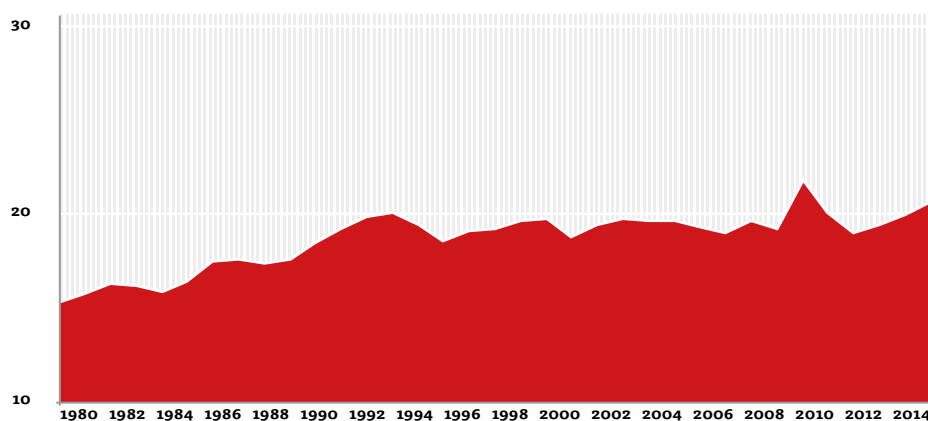
5 A União Europeia dos 15 é composta por: Alemanha; Áustria; Bélgica; Dinamarca; Espanha; Finlândia; França; Reino Unido; Grécia; Irlanda; Itália; Luxemburgo; Portugal; e Suécia.



nos quadros regulatórios nacionais do setor associadas a compromissos de negociações comerciais (multilaterais, regionais ou bilaterais) potencializaram os impactos das novas tecnologias na expansão dos mercados de serviços.

A participação dos serviços na corrente mundial do comércio (serviços mais mercadorias) passou de 15,2% para 20%, entre 1980 e 2002, e, desde então, tem se mantido nesse patamar (Gráfico 8)<sup>6</sup>. No Brasil, esse percentual passou de 8% para 14%, nesse mesmo período, e foi de 15%, em 2014. Observa-se, porém, que esses resultados omitem a participação crescente dos serviços na produção de mercadorias.<sup>7</sup>

**Gráfico 8 — Participação dos serviços no comércio global (%)**



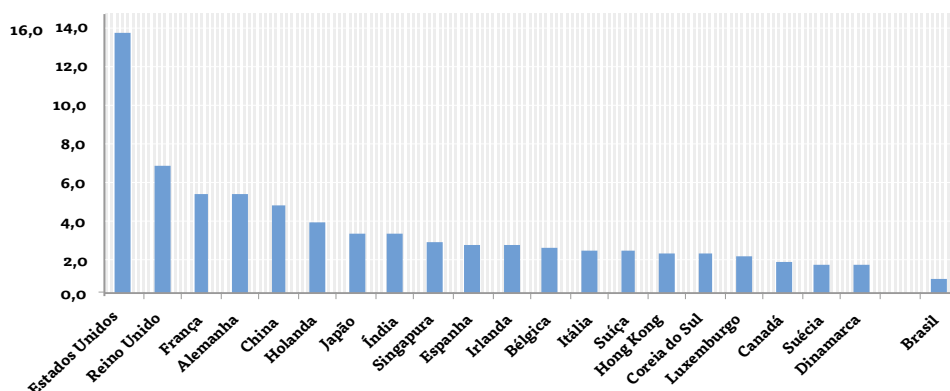
Fonte: OMC

### O Brasil está em 32º lugar na lista dos principais exportadores e em 17º na lista dos principais importadores

De acordo com a OMC, entre os 40 principais exportadores mundiais de 2014, os Estados Unidos estão em primeiro lugar com participação de 13,9% nas exportações mundiais, seguidos do Reino Unido (6,8%), França (5,4%), Alemanha (5,4%) e China (4,7%).

Esses mesmos países lideram a lista dos principais importadores: Estados Unidos (9,4%); China (8%); Alemanha (6,8%); França (5,2%); e, Reino Unido (5,2%). A principal mudança nessas listas foi a entrada da China entre os cinco principais, a partir do ano 2008.

**Gráfico 9 — Maiores exportadores de serviços - 2014**

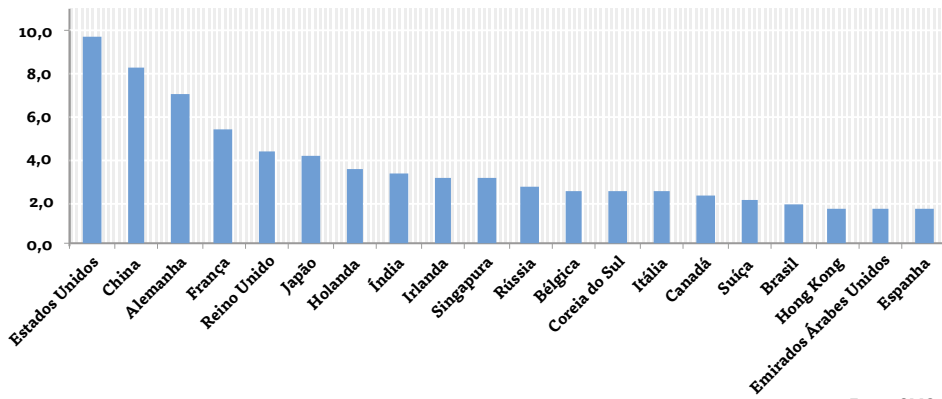


Fonte: OMC

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

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

**Gráfico 10 — Maiores importadores de serviços - 2013**



Fonte: OMC

O Brasil está em 32º lugar na lista dos principais exportadores (participação de 0,8%) e em 17º na lista dos importadores (1,8%). No ano 2000, a diferença nas participações do Brasil era menor: exportações (0,6%) e importações (1,1%). Além do Brasil, o único outro país latino-americano na lista da OMC é o México, que aparece na 40ª posição nas exportações mundiais e na 33ª nas importações mundiais.

### Exportações e importações brasileiras crescem acima da média mundial

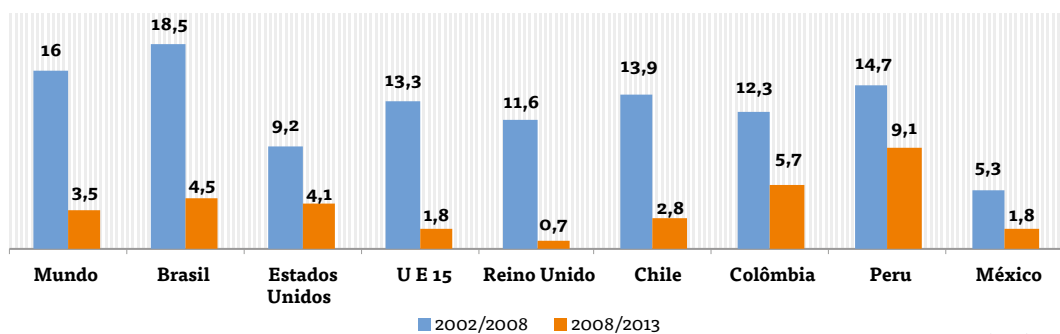
Neste século, a evolução do comércio mundial de serviços passou por duas fases: uma, de intenso crescimento (entre 2002 e 2008) e outra em que os efeitos da crise econômica internacional impactaram negativamente o dinamismo dos fluxos internacionais de serviços.

De fato, o crescimento médio anual do comércio mundial de serviços, entre 2002 e 2008, foi de 16%. O Brasil ficou acima da média mundial, com 18,5% de crescimento médio anual no período – maior taxa entre os países considerados (Gráfico 11).

A participação da China no comércio mundial de serviços passou de 2,5% para 4,5%, entre 2002 e 2013. Entre 2002 e 2008, o crescimento médio anual das exportações da China foi de 20%. Este desempenho ajuda a explicar o crescimento global a taxas superiores às observadas para a União Europeia (15 países) e para os Estados Unidos.

Entre 2008 e 2013, o crescimento mundial caiu fortemente, para 3,5% ao ano, em função da crise econômica internacional. No grupo dos países analisados, Brasil, Estados Unidos, Colômbia e Peru registraram média anual de crescimento acima do mundo. Observa-se que, exceto o México, todos os países latino-americanos aumentaram suas importações acima da média mundial.

**Gráfico 11 — Crescimento médio anual das exportações de serviços (valores em percentual)**

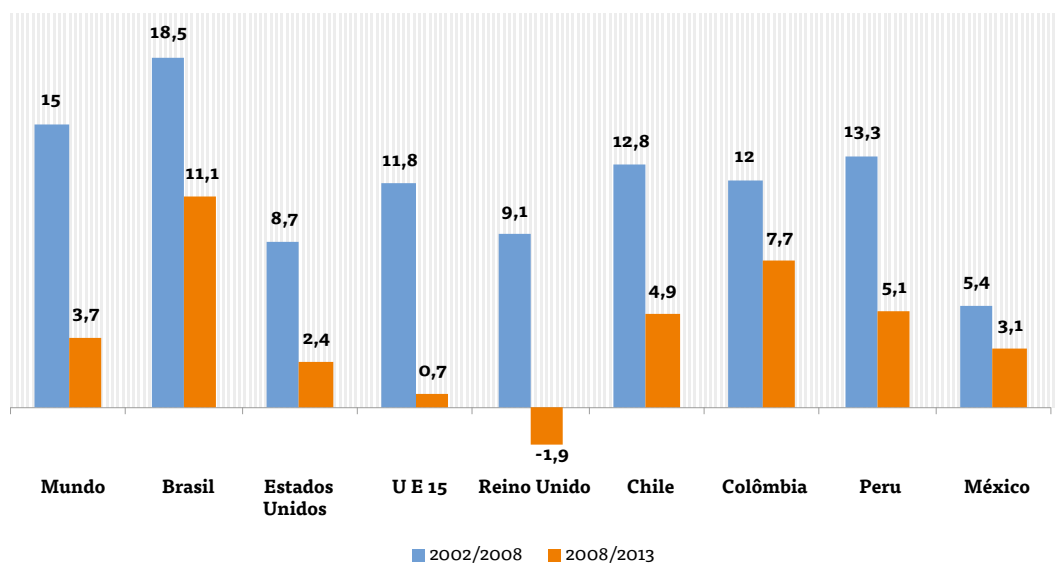


Fonte: OMC (2015)

Chama atenção o caso do Brasil com aumento médio anual de 11%, seguido da Colômbia (Gráfico 12). Nesse período, a valorização do real levou a um crescimento expressivo das

viagens internacionais de residentes brasileiros para o exterior. Além disso, cresceu substancialmente o valor do aluguel internacional de equipamentos associados à exploração do petróleo.

**Gráfico 12 — Crescimento médio anual das importações de serviços (valores em percentual)**



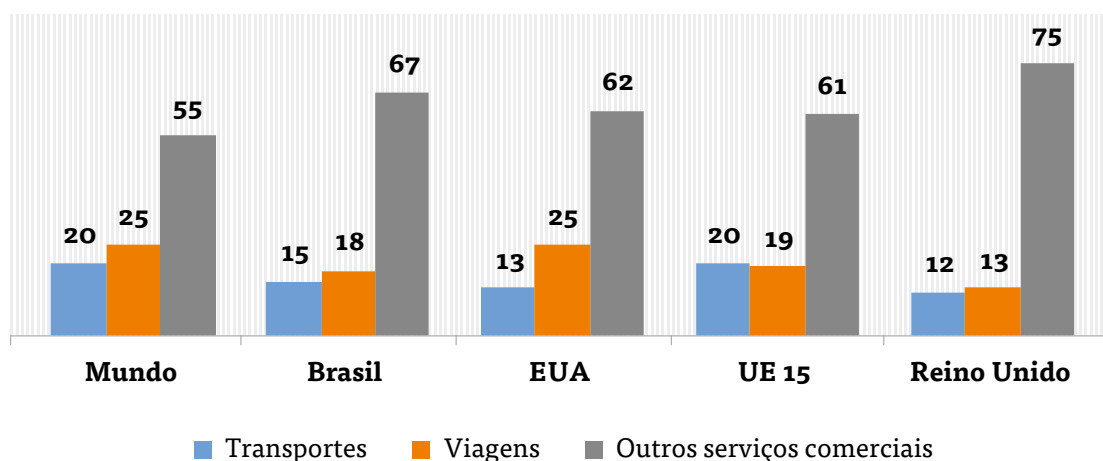
Fonte: OMC (2015)

### Serviços empresariais são o subsetor mais dinâmico no comércio mundial e nas exportações brasileiras de serviços

Além da ascensão da China, uma segunda mudança no comércio de serviços se refere à sua composição setorial: a queda da participação dos serviços de transportes e de viagens internacionais e o crescimento dos “outros serviços comerciais” (OSC). Neste grupo estão incluídos: serviços de comunicação (e telecomunicações), construção, serviços financeiros, seguros, computação e informação, royalties e licenças, outros serviços empresariais, serviços pessoais, culturais e recreativos..

Portanto, o dinamismo do comércio mundial depende principalmente do comportamento dos “outros serviços comerciais”, cuja participação no comércio global de serviços passou de 35% (1980) para 55% em 2013 (Gráfico 13).

**Gráfico 13 — Composição setorial das exportações de serviços: participação percentual (%) no total da pauta**



Fonte: OMC (2015)

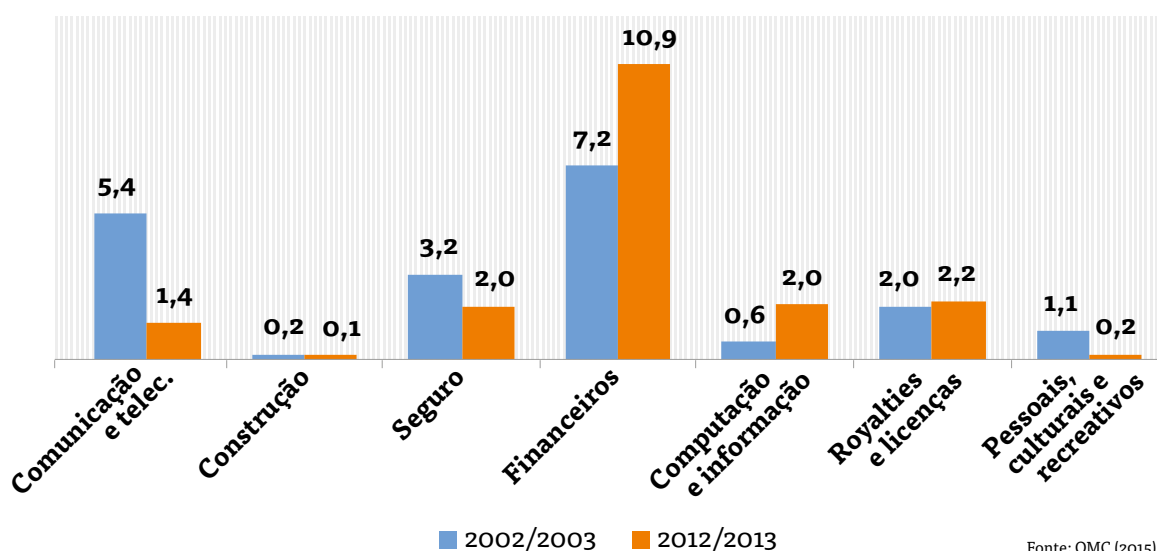
As exportações de serviços empresariais respondem por quase a metade do comércio dos “outros serviços comerciais” mundiais, seguidas de serviços financeiros (entre 12% e 15%) e *royalties* e licenças (ao redor de 12%). O tamanho dos serviços empresariais pode ser explicado pelo escopo da sua cobertura<sup>8</sup>. Neste setor estão incluídos serviços de postagem, todos os serviços de profissionais liberais e os projetos de engenharia e arquitetura, entre outros. Estão registrados, nesta rubrica, serviços prestados por pessoas e por empresas.

### É nos serviços empresariais que se concentram as vantagens competitivas do Brasil

Os serviços empresariais explicam cerca de 80% das exportações de OSC do Brasil. Nesta rubrica, sobressaem os aumentos da participação dos serviços financeiros (de 7,2% para 11%) e dos serviços de informação e computação (de 0,6% para 2%), entre os biênios de 2002/2003 e 2012/2013<sup>9</sup>. No entanto, a participação desse último ainda é menor do que a de *royalties* e licenças, que foi de 2,2% no biênio de 2012/2013. A participação de todos os outros itens cai entre os dois biênios (Gráfico 14).

É inegável que o peso dos serviços empresariais nas exportações brasileiras indica que é nesse grupo que devem se concentrar as vantagens comparativas do país.

Gráfico 14 — Composição (%) setorial das exportações brasileiras de OSC



Fonte: OMC (2015)

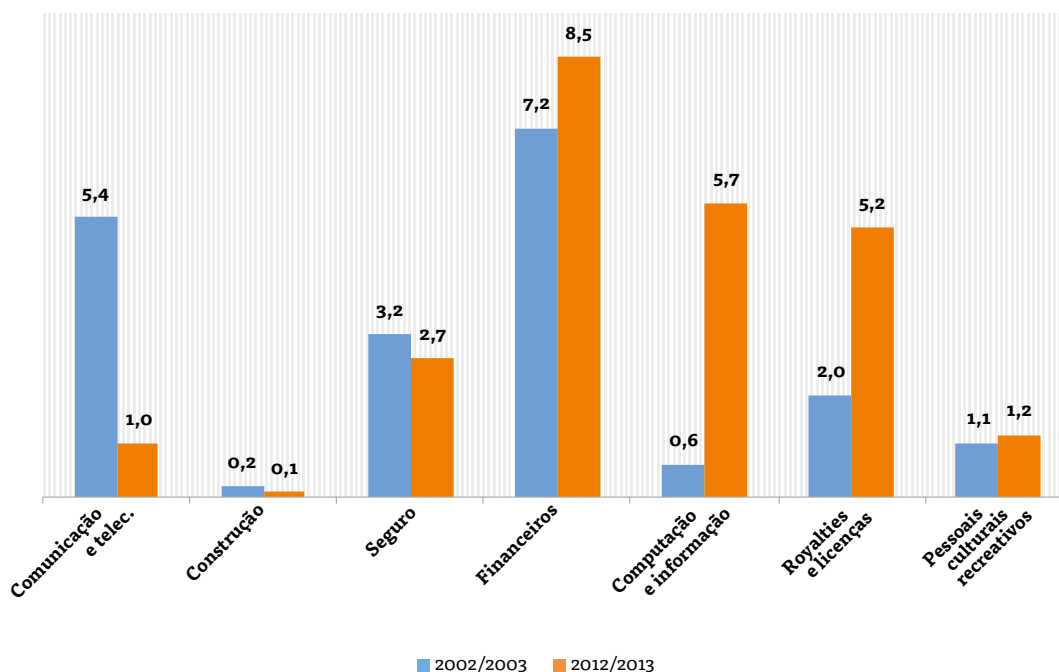
Obs: Os “outros serviços empresarias” explicam cerca de 80% do total das exportações de OSC.

A composição setorial das importações brasileiras de OSC é similar à das exportações, com a participação amplamente majoritária dos “outros serviços empresarias”, os quais explicam 80% da pauta, em 2002/2003, e 75%, em 2012/2013 (Gráfico 15). O segundo principal grupo, em termos de participação, são os serviços financeiros, com valores próximos aos registrados nas exportações, seguidos de computação e informação (o maior aumento entre os dois biênios) e *royalties* e licenças.

8 Serviços empresariais incluem: encomendas postais; serviços jurídicos, de auditoria, contabilidade, consultoria tributária e de educação; passe de atleta profissional; publicidade e participação em feiras e exposições; serviços de arquitetura, engenharia P&D e assistência técnica; serviços administrativos e outros técnicos e profissionais.

9 Destaca-se que os serviços de computação explicam 95% do segmento de informação e computação.

**Gráfico 15 — Composição (%) Setorial das importações brasileiras de OSC.**



Fonte: OMC (2015)

Obs: Os “outros serviços empresariais” explicam cerca de 80% do total das importações de OSC.

Recorrendo-se aos dados do SISCOSEV para o ano de 2014 (e 130 subsetores), observa-se que os serviços que explicaram a maior parcela das vendas brasileiras são: os gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação social, tendo um peso de 10,4% na pauta total de serviços. Também encabeçando o *ranking* estão os denominados outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais (10%) e os serviços auxiliares aos serviços financeiros (9,4%), respectivamente. Os cinco principais serviços exportados representam 43,3% do total da pauta.

Em 2014, os serviços que explicaram a maior parcela das importações brasileiras foram os de arrendamento mercantil operacional ou locação de máquinas e equipamentos, com participação de 41,7% na pauta total de serviços. Também entre os primeiros do *ranking* estão os serviços de transporte aquaviário de cargas (11,2%) e serviços de licenciamento de direitos de autor e direitos conexos (7,5%). Os dois principais serviços importados representam mais de 52% do total da pauta.

### **Estados Unidos e União Europeia são os principais destinos das exportações e as principais origens das importações brasileiras de serviços**

Em termos de destino, os Estados Unidos explicam quase 30% dos serviços exportados, seguidos de longe por países europeus, como os Países Baixos (8,1%), Suíça (6,0%), Alemanha (5,8%) e Reino Unido (4,5%). Quando analisada em conjunto, a União Europeia salta para a primeira posição, servindo de destino para 30,5% das exportações brasileiras de serviços.

Os Estados Unidos explicam 27% das importações brasileiras de serviços, seguidos pelos Países Baixos, com 25%. Alemanha e Reino Unido vêm em seguida, mas com participações muito inferiores, de cerca de 5% cada um. Quando analisada como um todo, a União Europeia ocupa a primeira posição, sendo a origem de 47,5% das importações brasileiras de serviços.

## **América do Sul tem participação diminuta no comércio brasileiro de serviços**

Os principais parceiros comerciais sul-americanos do Brasil no âmbito do comércio de bens apresentam relevância diminuta quando se trata de serviços. Exemplo disso é o fato de que a primeira posição na região é ocupada pela Argentina (6º lugar), que explica apenas 1,8% das exportações brasileiras. Ademais, a China contribui com apenas 1,1% das exportações brasileiras de serviços, também aquém da sua posição como principal parceiro comercial brasileiro em bens.

Também nas importações, chama a atenção o fato de os parceiros comerciais sul-americanos em bens apresentarem relevância marginal em serviços. Exemplo disso é o fato de que a primeira posição, entre os países da região, é ocupada pelo Uruguai (7º lugar no total), que explica apenas 1,8% das importações brasileiras. Ademais, a China contribui apenas com 1,5% das importações de serviços, também muito aquém da sua posição como principal parceiro comercial brasileiro, na área de bens.

## **Estados Unidos: mercado onde as vantagens comparativas brasileiras estão concentradas em setores de maior valor adicionado**

Os Estados Unidos são o principal mercado para o Brasil e onde a pauta de exportação brasileira é mais diversificada e com vantagens em setores de alto valor adicionado, como computação e telecomunicações. Uma das razões para esse resultado pode ser a presença das multinacionais originárias dos EUA no território brasileiro, as quais “puxam” a compra de serviços domésticos, inclusive para as suas matrizes. Na União Europeia, a pauta é menos diversificada, mas é também concentrada nos serviços empresariais.

## **Países sul-americanos: ainda pouco relevantes para as exportações brasileiras**

Vale ressaltar, no entanto, que apesar da menor participação dos países da América do Sul no comércio de serviços do Brasil, esses países têm experimentado mudanças em suas pautas, reduzindo a participação dos serviços tradicionais e se direcionando para os setores que mais crescem no comércio mundial, como os serviços empresariais. Além disso, esses países são considerados “mercados-alvo” prioritários pelo Plano Nacional de Exportações.

## **3.2. As barreiras ao comércio de serviços**

Para desenhar uma estratégia brasileira para a negociação de acordos comerciais e promover a integração internacional do país no comércio internacional de serviços, é importante identificar as barreiras existentes nos países selecionados como sendo os que oferecem maiores oportunidades para as exportações brasileiras do setor. Barreiras de diversas ordens, impostas pela regulação interna para o setor de serviços nesses países, podem dificultar o acesso de empresas brasileiras.

### **A liberalização de serviços é muito complexa**

A complexidade das negociações dos acordos de liberalização do comércio de serviços advém de duas características particulares desse setor<sup>10</sup>:

- i. O comércio de serviços frequentemente requer a proximidade física entre o provedor e o consumidor. Portanto, não é apenas o comércio dos serviços transfronteiriços que conta, mas também os investimentos diretos em serviços e os movimentos de consumidores e de provedores individuais;

- ii. As barreiras ao comércio não são tão facilmente identificáveis quanto as incidentes no comércio de bens. No caso de serviços, as barreiras podem manifestar-se na forma de restrições quantitativas, de limitações ao movimento de pessoas ou de uma grande variedade de exigências regulatórias que podem discriminar contra provedores estrangeiros.

Essas características têm dois conjuntos de implicações para as negociações comerciais no setor de serviços. O primeiro conjunto refere-se aos modos de prestação de serviços. Os compromissos negociados nos acordos envolvem quatro modos de prestação de serviços: (1) comércio transfronteiriços, (2) movimento do consumidor; (3) presença comercial e (4) movimento de pessoas prestadoras de serviços (individuais ou empregadas).

O modo 3, presença comercial, equivale a um investimento direto e, como se verá mais adiante, é tratado em alguns acordos em um capítulo específico sobre investimentos que abarca tanto os investimentos em bens quanto em serviços. Há ainda as compras governamentais, que, ao representar parcela relevante do consumo dos serviços, têm impactos importantes sobre o comércio do setor.

### **Barreiras ao comércio de serviços são mais difíceis de identificar**

O segundo conjunto de implicações é produto da variedade de regulações que afetam cada modo de prestação de serviços. As limitações ao acesso a mercados, por exemplo, envolvem restrições quantitativas que podem assumir diversas formas: limitações ao número de prestadores de serviços, cotas, monopólios, exigência de testes de necessidade econômica, teto para o valor total das transações de serviços, número máximo de prestadores individuais das outras partes, entre muitas outras.

A imposição de condições para a entrada de fornecedor estrangeiro, as exigências relacionadas ao tipo de pessoa jurídica permitida, as limitações ao estabelecimento de sucursais, etc. são também recursos frequentemente usados para restringir a importação de serviços. Essas e outras questões relacionam-se aos compromissos de tratamento nacional e de nação mais favorecida estabelecidos nos acordos. Além desses, há uma série de outros dispositivos regulatórios que afetam o comércio de serviços: exigência de presença local, requisitos de desempenho, regras quanto à participação de nacionais em conselhos e diretorias de empresas, transferências de pagamentos ao exterior, exigência de qualificação técnica, licenciamento, etc.

Uma dificuldade adicional nas negociações de serviços refere-se à natureza muito variada das atividades que compõem o setor. As regulações que afetam os serviços audiovisuais, por exemplo, são de natureza completamente distinta daquelas que regem os serviços de transporte ou os serviços financeiros. Para cada setor, o leque de regulações é amplo e, em alguns casos, tende a ter implicações relevantes para o arcabouço jurídico-regulatório dos países.

As regulações e os processos decisórios que afetam o comércio de serviços espalham-se por órgãos governamentais de níveis nacional e subnacional, além de agências regulatórias com relativo grau de autonomia (Roriz e Taschetto, 2013). Os objetivos de política e as estratégias desses atores nem sempre são convergentes e as hierarquias muitas vezes não permitem que os negociadores possam assumir compromissos em nome de todas as instâncias envolvidas.

### **O grau médio de restritividade ao comércio de serviços varia muito de acordo com o modo de prestação de serviços, de acordo com o Banco Mundial**

O modo 4 de prestação de serviços – movimentação de profissionais – é alvo de políticas mais restritivas na maioria dos países. Esse resultado reflete o efeito de medidas como restrições à imigração, requisitos de licenciamento e qualificação, que tornam difícil que profissionais qualificados em determinado país exerçam suas profissões em outros países.

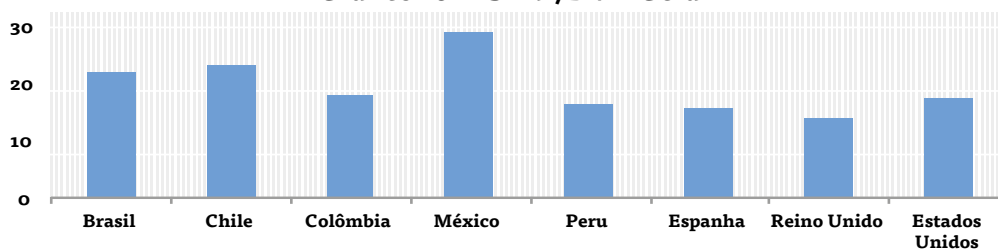
Por outro lado, o modo 3 – presença comercial – tende a estar sujeito a restrições menores, a não ser em setores considerados estratégicos e/ou por razões de segurança nacional. Já os serviços prestados no modo transfronteiriço (modo 1) enfrentam nível de restritividade maior do que os que são prestados pela via do estabelecimento no mercado de destino, mas substancialmente inferior ao observado para o Modo 4.

### Dentre os países selecionados, o Brasil ocupa o terceiro lugar em termos de grau de restritividade ao comércio de serviços

Embora a maioria dos países adote políticas com reduzido grau de discriminação em relação à origem do prestador de serviços, alguns praticam políticas de proteção para grande parte dos setores. A maioria dos países da OCDE está no grupo dos mais abertos em termos gerais, embora alguns deles imponham restrições elevadas para subsetores específicos.

Dentre os países selecionados e analisados neste relatório, o país com o mais elevado grau de restritividade geral no comércio de serviços (mais elevado STRI – *Services Trade Restrictiveness Index* - do Banco Mundial<sup>11</sup>) é o México, seguido do Chile. Peru, Espanha e Reino Unido têm o menor grau de restritividade entre todos os analisados. O Brasil encontra-se na terceira posição na *ranking* desses países, com STRI-Geral apenas inferior ao do México e Chile (Gráfico 16).

Gráfico 16 — STRI/BM - Geral

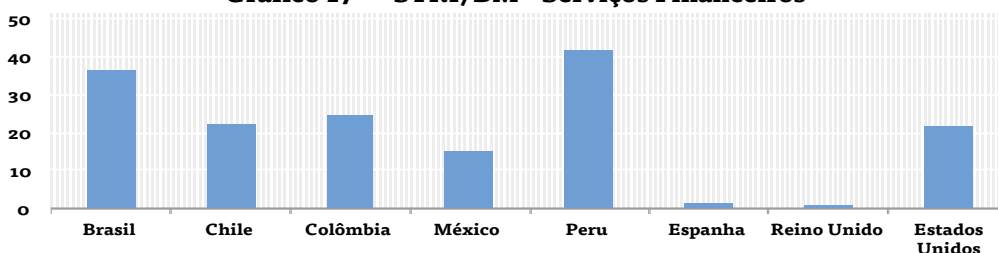


Fonte: STRI-Banco Mundial

O indicador geral esconde situações muito díspares para o grau de restritividade ao comércio de serviços dos países analisados, com base nos indicadores para os cinco setores cobertos pela base de dados do Banco Mundial. Nos serviços financeiros, o país que impõe restrições mais expressivas é o Peru, seguido pelo Brasil – os dois com índices superiores a 25. Em um segundo grupo, estão Colômbia, Chile e Estados Unidos, com índices entre 20 e 25. Os países europeus da amostra não impõem restrições relevantes nesse setor (Gráfico 17).

A análise dos indicadores de restritividade por modo de prestação de serviços, todavia, sugere que Peru e México impõem barreiras mais significativas no modo 1 de prestação de serviços financeiros, enquanto Estados Unidos, Brasil, Chile e Colômbia são mais fechados no modo 3.

Gráfico 17 — STRI/BM - Serviços Financeiros



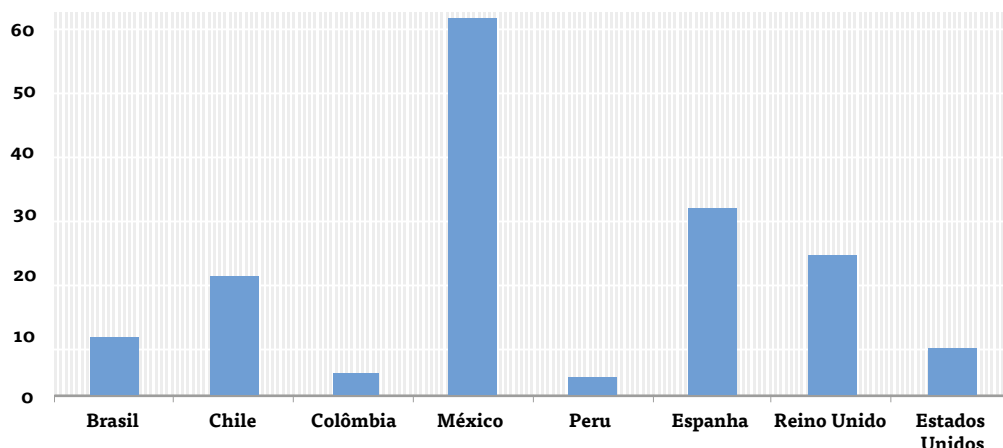
Fonte: STRI-Banco Mundial

11 O Banco Mundial constrói o Índice de Restritividade ao Comércio de Serviços – STRI na sigla em inglês. O índice é calculado para cada combinação de modo de prestação-subsetor. Para cada combinação, as políticas em vigor são classificadas em cinco categorias e são aplicadas pontuações relativas: completamente aberta (0); virtualmente aberta com restrições menores (25); restrições mais expressivas (50); virtualmente fechada com limitadas oportunidades para entrar e operar (75); completamente fechada (100). Após assignar uma pontuação para cada combinação, as pontuações podem ser agregadas em um setor usando pesos variados. Não é incorporada nesses indicadores a liberação comercial resultantes de acordos preferenciais de comércio de serviços.



No setor de transportes é o México o país que incorpora maiores restrições ao comércio, sendo seguido pela Espanha e Reino Unido (Gráfico 18)

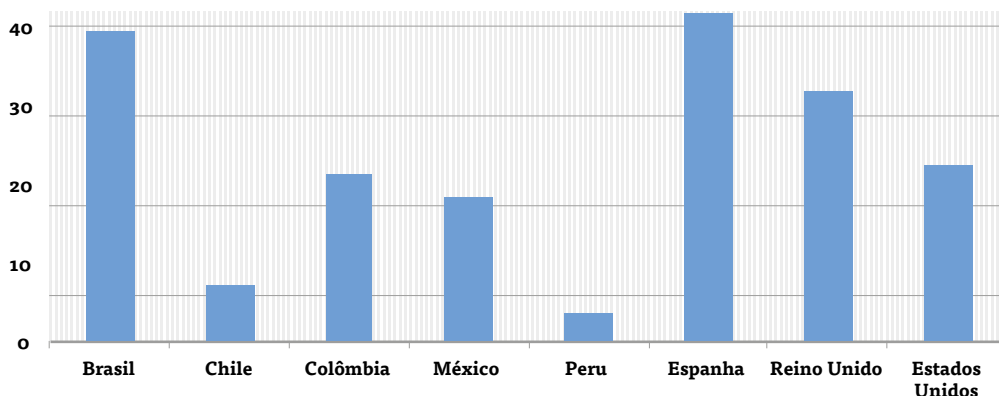
**Gráfico 18 — STRI/BM - Transportes**



Fonte: STRI-Banco Mundial

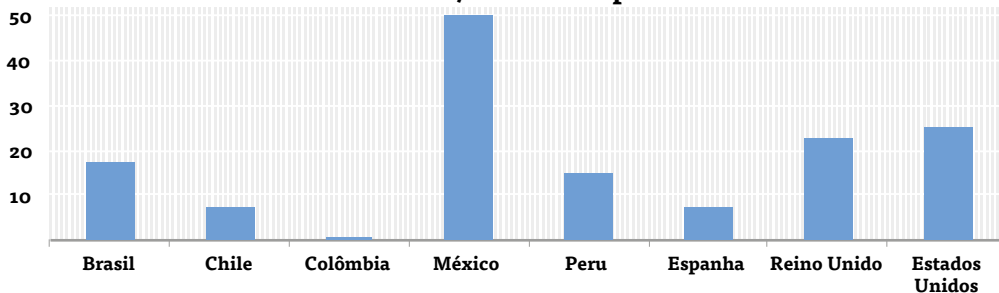
Também no caso de transportes, a média geral esconde graus de proteção díspares para cada uma das modalidades. Enquanto para os transportes aéreos (Gráfico 19) os maiores graus de restritividade estão no Brasil e nos países europeus – Espanha e Reino Unido – nos transportes marítimos (Gráfico 20) o México destoa dos demais, com um grau de restritividade que é o dobro dos Estados Unidos, o segundo colocado no ranking do grupo.

**Gráfico 19 — STRI/BM - Transporte aéreo**



Fonte: STRI-Banco Mundial

**Gráfico 20 — STRI/BM - Transporte marítimo**



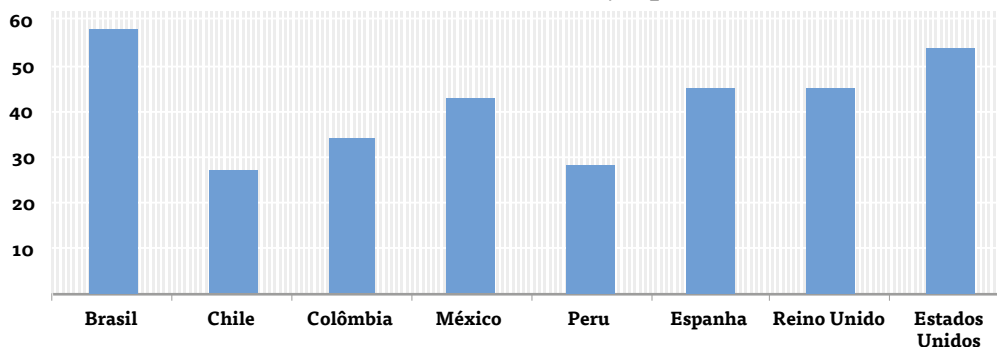
Fonte: STRI-Banco Mundial

Nos transportes marítimos, as restrições também variam em função do modo de prestação. Reino Unido, Espanha, Peru, Chile e Colômbia apresentam indicadores nulos para o modo 1. Já no modo 3, com presença comercial, o Reino Unido adota restrições relevantes, sendo o índice de 75. O Peru e México impõem também barreiras de grau semelhante

e relativamente elevado de restritividade, enquanto a Espanha e o Chile adotam alguma restrição nesse modo (STRI de 25). Por outro lado, o Brasil é aberto ao comércio de serviços de transportes marítimos no modo 3, mas impõe alguma restrição no modo 1.

Por fim, no caso dos serviços profissionais (Gráfico 21), as restrições à prestação desses serviços por estrangeiros estão presentes em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para os países da amostra, o México é o que revela o maior índice de restrição, seguido dos Estados Unidos e Reino Unido. Dentre os sul-americanos, o Brasil é o mais fechado.

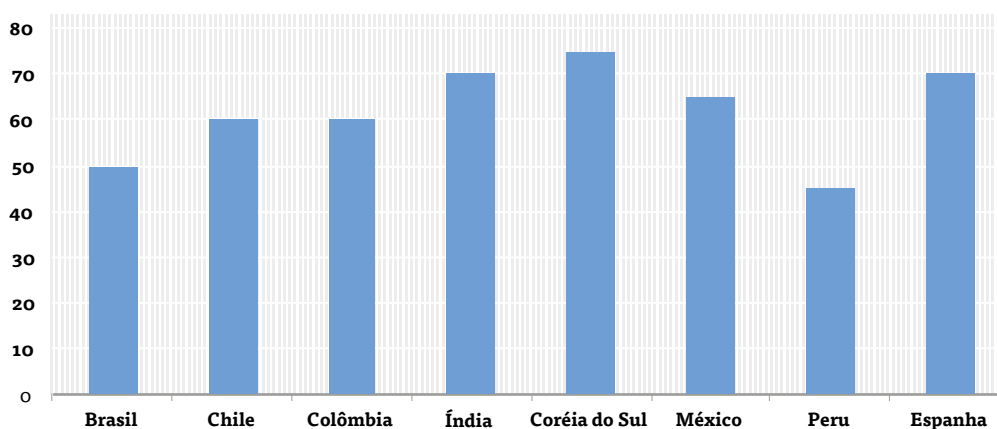
**Gráfico 21 — STRI/BM - Serviços profissionais**



Fonte: STRI-Banco Mundial

O Banco Mundial calcula o STRI para serviços profissionais nos modos de prestação 3 e 4 e, como era de se esperar, as restrições são iguais ou maiores no modo 4 para todos os países (Gráfico 22). Para o Brasil, o grau de restritividade é o mesmo nos dois modos de prestação, mas nos demais países há diferenças importantes. No modo 4, o Brasil deixa de ser o país com maior nível de proteção aos serviços profissionais, sendo ultrapassado por todos os demais, com exceção do Peru.

**Gráfico 22 — STRI/BM - Serviços profissionais - Modo 4**



Fonte: STRI-Banco Mundial

### Transportes estão entre os setores mais frequentemente protegidos por políticas domésticas

Além dos serviços profissionais, que são frequentemente protegidos por medidas domésticas, outro setor que costuma ser alvo de medidas protecionistas é o de serviços de transporte. Também nesse caso as medidas protecionistas são aplicadas tanto por países desenvolvidos quanto por países em desenvolvimento. No caso dos transportes marítimos, embora os serviços de fretes marítimos internacionais estejam bastante abertos, os serviços de cabotagem e auxiliares, como manuseio de carga, continuam restritos a fornecedores nacionais em muitos países.

Para os transportes aéreos, as medidas discriminatórias são resultantes, em muitos países, da existência de acordos bilaterais, que reservam o direito de participação nesse setor aos países envolvidos, como também das restrições aos investimentos de estrangeiros em empresas de transportes aéreos domésticos e internacionais.

### **Tendência à abertura comercial nos setores de telecomunicações e serviços financeiros**

Borchert et al. (2012) mostram que nos setores de telecomunicações e de serviços financeiros há uma nítida tendência à abertura comercial com a remoção de restrições como monopólios e domínio de empresas estatais. Ainda assim, esses dois setores continuam sendo alvo de políticas que restringem a oferta de serviços por fornecedores estrangeiros.

Embora não seja possível definir com precisão os setores em que o Brasil tem maiores oportunidades para crescer como *player* no comércio internacional, a análise realizada até aqui sugere que alguns dos setores que oferecem possibilidade de apoiar a inserção internacional do país no mercado mundial de serviços são os de serviços financeiros, serviços de construção, engenharia e arquitetura, computação e informação e distribuição e varejo. Isso não significa que não haja oportunidades em outros setores como serviços de audiovisual e música.

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

### **3.3. As barreiras ao comércio de serviços no Brasil**

Se as negociações de acordos comerciais para a liberalização dos serviços podem levar à remoção de barreiras às exportações brasileiras, a contrapartida é a abertura do mercado brasileiro à competição estrangeira.

Esse é um processo que poderá contribuir para aumentar a competitividade e a produtividade geral da economia brasileira, mas poderá requerer políticas e medidas específicas para mitigar impactos na geração de empregos em alguns setores. Portanto, é relevante identificar onde estão as principais barreiras às importações de serviços no Brasil.

De acordo com a metodologia adotada pela OCDE<sup>12</sup>, o Brasil tem índices de restritividade superiores à média em todos os 18 setores analisados, o que reflete, de acordo com a organização, a existência de regulações gerais que afetam todos os setores, às quais se somam regulações específicas para determinados setores (Gráfico 23).

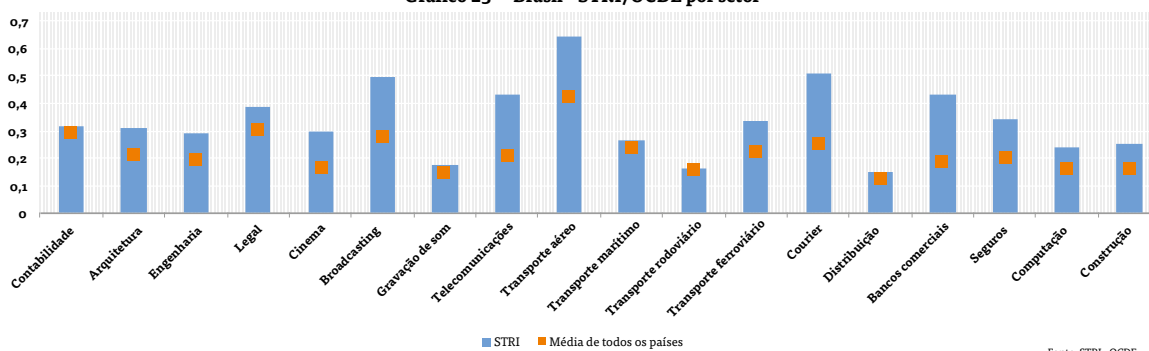
### **Parte das restrições ao comércio de serviços no Brasil deve-se a problemas típicos do ambiente de negócios no país**

Parte das restrições identificadas refere-se a problemas típicos do ambiente de negócios no Brasil e está relacionada a questões burocráticas para registro de empresas. Em alguns casos, as mesmas dificuldades afetam empresas de capital nacional<sup>13</sup>.

12 A OECD constrói um sistema de indicadores STRI com base na combinação de pontuações e pesos para 18 setores. A metodologia utilizada resulta de estudos publicados, de reuniões de especialistas e da literatura sobre indicadores compostos e não leva em consideração as concessões ou preferências a países determinados por conta de acordos preferenciais de comércio. Esses indicadores foram calculados para 42 países – os 34 países-membros da OCDE e África do Sul, Brasil, China, Colômbia, Índia, Indonésia, Letônia e Rússia.

13 A OCDE registra como barreira ao comércio de serviços no Brasil a existência de margens de preferências de até 25% do preço para compras governamentais de bens e serviços produzidos no Brasil.

Gráfico 23 —Brasil - STRI/OCDE por setor



Fonte: STRI - OCDE

Em termos de restrições horizontais, há, segundo a OCDE, limitações ao movimento de pessoas e exigência de testes para o mercado de trabalho para todas as categorias de fornecedores em todos os setores de serviços. A contratação de trabalhadores estrangeiros só é admitida se não houver candidatos brasileiros com as qualificações requeridas para as vagas disponíveis. Além disso, todos os membros da diretoria de uma empresa estabelecida como sociedade anônima devem ser brasileiros.

### Serviços de distribuição e transporte rodoviário são relativamente abertos no Brasil

Entre os setores em que o mercado brasileiro é relativamente mais aberto estão os serviços de distribuição e transporte rodoviário. O setor de distribuição é o mais aberto de todos. Nesse setor, as restrições são resultado principalmente de regulações horizontais.

No setor de transporte rodoviário – que tem papel preponderante na logística brasileira – as restrições referem-se ao regime específico para a aprovação de estabelecimento comercial, que requer a publicação de decreto executivo pelo governo federal autorizando a incorporação da filial no Brasil. Empresas estrangeiras não podem oferecer serviços de cabotagem no transporte rodoviário no Brasil.

### Transporte aéreo está entre os setores mais fechados

O setor que mais se afasta da média do STRI dos 42 países da base da OCDE é o transporte aéreo. De acordo com a legislação vigente no País, a participação estrangeira nas empresas de transporte aéreo está limitada a 20% do capital votante e a 60% do total do capital, incluindo as ações não votantes. Essa restrição foi reduzida com a publicação de medida provisória pelo governo brasileiro no início de março de 2016, que eleva o percentual de participação de estrangeiros no capital votante das empresas para 49%. Além disso, todos os diretores e administradores de uma empresa aérea operando no Brasil têm que ser brasileiros.

No caso de transportes marítimos, o grau de restritividade no Brasil é bastante próximo à média internacional. Os serviços de transporte internacional são abertos a empresas de capital estrangeiro, mas há a exigência de publicação de decreto executivo emitido pelo governo federal autorizando a incorporação da empresa no Brasil – a mesma exigência que vigora para o transporte rodoviário. A participação no transporte de cargas por navios estrangeiros é regulada por acordos internacionais bilaterais. A cabotagem e os serviços de *feeder* são de exclusividade de empresas com participação acionária majoritária de nacionais.

## Serviços profissionais são relativamente protegidos no Brasil, mas não estão entre os mais fechados do mundo

O grupo de setores que envolvem os serviços profissionais – legais, contabilidade, arquitetura e engenharia – além de serviços de tecnologia de informação e construção, tem nível de proteção acima da média setorial respectiva, mas não muito distante dela. Para todos esses setores, a restrição principal no Brasil refere-se ao movimento de pessoas<sup>14</sup>.

Nas telecomunicações, as restrições à participação de capital estrangeiro são as principais barreiras. A participação máxima de capital estrangeiro é de 49%. A maioria acionária deve pertencer a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas com sede no Brasil, incorporadas sob as leis brasileiras, com administração no País.

## Serviços financeiros e seguros também são relativamente fechados

Por fim, há dois setores relevantes com grau de restritividade relativamente alto no Brasil: bancos comerciais e seguros. No caso das instituições financeiras, embora não haja restrição à participação acionária por estrangeiros, a admissão no mercado local está sujeita à aprovação prévia pelo Banco Central, formalizada por decreto presidencial. Um dos critérios para a avaliação é a contribuição da instituição para o desenvolvimento do sistema financeiro nacional, com base em reciprocidade ou em acordos internacionais. Bancos estrangeiros originários de países que imponham restrições às operações de bancos brasileiros não podem adquirir mais que 30% de capital acionário votante em bancos brasileiros. A participação estrangeira no Banco do Brasil é restrita a 30% do capital.

Já o setor de seguros tem STRI menor do que o de bancos comerciais no Brasil, mas ainda assim, as restrições no País são bastante superiores à média internacional. Desde 1996 o setor está aberto à participação estrangeira, mas há um regime especial para a aprovação de estabelecimento no Brasil, que requer decreto executivo emitido pelo governo federal autorizando a incorporação de filial no Brasil. Todos os diretores de companhias de seguros devem ser residentes no Brasil. Além disso, apenas empresas com sede no Brasil e nas quais cidadãos brasileiros detenham pelo menos 50% do capital e dois terços das ações com direito a voto podem prestar assistência técnica relativa a seguros de agências governamentais. Ademais, transações de resseguros relacionadas a seguro de vida ou planos de pensão complementar são de exclusividade de empresas de resseguros locais.

14 No caso dos serviços legais, há uma restrição adicional específica relacionada ao fato de que, embora não haja restrições à participação estrangeira em escritórios ou sociedades de advogados, apenas advogados registrados na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) podem ter participação acionária.

## 4

# Os acordos internacionais de serviços para países e setores selecionados

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

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

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

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

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

## 4.1 Os objetivos dos acordos comerciais de serviços

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

### O GATS produziu compromissos no âmbito multilateral, em geral, limitados

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

Após um longo processo de negociações, impulsionado em boa medida pelos Estados Unidos e enfrentando resistências das maiores economias em desenvolvimento, como o Brasil e Índia, o GATS é considerado um acordo bastante incompleto e incipiente<sup>15</sup>.

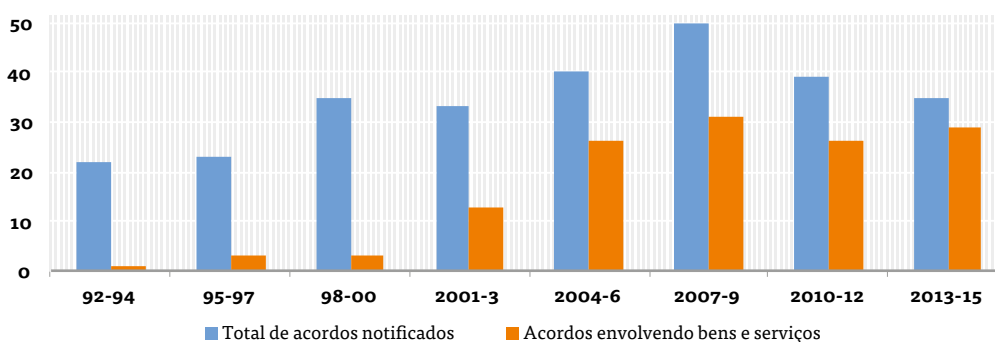
A cobertura dos compromissos assumidos pela maioria dos países no GATS é muito limitada. Na prática esses compromissos representaram a consolidação de um subconjunto de medidas já adotadas unilateralmente pelos países membros (Hoekman e Mattoo, 2013). Não houve ampla liberalização no comércio de serviços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

### Com o NAFTA os acordos preferenciais de serviços ganham expressão

No âmbito preferencial, as negociações para a liberalização de serviços ganharam expressão a partir do NAFTA. Na realidade, as negociações da Rodada Uruguai do GATT e do NAFTA, concluídas em 1994, não apenas elevaram o *status* dos serviços como tema de negociação comercial, mas também produziram *templates* de negociação – objetivos, regras e disciplinas e metodologias de apresentação de compromissos e reservas – que passaram a ser as principais referências para o tratamento temático de serviços nos acordos preferenciais.

Em 2015, havia 136 acordos preferenciais de comércio notificados na OMC que cobriam o tema do comércio de serviços (em novembro de 2010, eram 84). A incorporação do tratamento do comércio de serviços nos acordos preferenciais foi crescendo gradualmente. Como mostra o Gráfico 4, no início da década de 1990 eram poucos os acordos preferenciais que incluíam capítulos sobre serviços. A presença do setor nos acordos preferenciais foi crescendo ao longo do tempo. No último triênio – 2012-2015 – 83% dos acordos comerciais preferenciais notificados à OMC incorporavam compromissos para serviços.

Gráfico 24 — Evolução do número de acordos comerciais preferenciais notificados na OMC com compromissos para o comércio de serviços



Fonte: OMC

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

## 4.2 Os dois modelos concorrentes: GATS e NAFTA

A incorporação dos serviços à temática dos acordos comerciais acompanhou a proliferação de acordos multitemáticos e se deu a partir dos modelos de tratamento que foram definidos em 1994: os modelos GATS e NAFTA<sup>16</sup>.

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

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

### **BOX 2 — Arquitetura dos acordos: listas positivas versus listas negativas**

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

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

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

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

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

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

**O modelo de lista negativa** também permite aos países reservar medidas não con-

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



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

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

### **Box 3 — O tratamento dos investimentos em serviços nos dois modelos**

Outro elemento da arquitetura do acordo que distancia os dois modelos é a relação entre os capítulos de comércio de serviços e de investimentos. Nos acordos que seguem o modelo GATS, o capítulo de comércio de serviços contempla os quatro modos de prestação, inclusive o modo 3, denominado presença comercial, mas cuja concretização é um investimento internacional. Já os acordos que adotam o modelo NAFTA têm um capítulo de comércio transfronteiriço de serviços, contemplando os modos 1, 2 e 4, e outro de investimentos, cobrindo bens e serviços. Na realidade, nos acordos que se baseiam no modelo NAFTA, o modo 4 é tratado, no que se refere a pessoas de negócios, em um capítulo específico sobre entrada temporária deste tipo de pessoas. Como a prestação de serviços por presença comercial (o modo 3 do GATS) é tratada como investimentos no modelo NAFTA, aos investimentos em serviços se aplicam as disposições e disciplinas do capítulo de investimentos, ou seja, regras específicas deste capítulo, como as de expropriação indireta e, em especial, o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado.

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

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

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

### **O modelo NAFTA é mais exigente, mas não impede que os países reservem espaço para políticas domésticas**

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

- Os países que negociaram acordos no modelo NAFTA tendem ao menos a consolidar o *status quo* regulatório. Isso não garante abertura comercial adicional, mas aumenta a previsibilidade e faz com que novas negociações partam desse patamar e tendam a produzir liberalização real;

- A opção pelo modelo GATS não impede que os países consolidem, em sua lista de compromissos, o seu *status quo* regulatório. Mas, de modo geral, os países que negociaram acordos no modelo NAFTA com listas negativas, particularmente os que negociaram acordos com os Estados Unidos, comprometeram-se com níveis maiores de abertura que os que negociaram no modelo GATS.

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

### 4.3 Algumas constatações sobre resultados produzidos pelos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs)

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

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

#### Os acordos preferenciais analisados neste estudo adotam modelos variados

O conjunto de acordos aqui analisados<sup>17</sup> incluiu arranjos comerciais nas esferas multilateral, plurilateral e bilateral. Além disso, ele dá conta de combinações diversas: há acordos apenas entre países desenvolvidos, apenas entre países em desenvolvimento e entre os dois tipos de países. Cada um dos países selecionados (EUA, Chile, Peru e México), além da União Europeia, está envolvido em acordos tanto com países desenvolvidos quanto com países em desenvolvimento.

Os países selecionados encontram-se entre os mais ativos do mundo na negociação de acordos preferenciais – EUA, Chile e México tendo histórico mais longo neste quesito que o Peru – e a União Europeia têm a negociação destes arranjos entre suas prioridades de política comercial comum. Todos esses países participam atualmente da negociação do *TiSA – Trade in Services Agreement* – que conta com 50 participantes, na forma de um acordo plurilateral, em Genebra.

Dos sete acordos preferenciais aqui analisados, cinco são bilaterais e dois plurilaterais. Os acordos plurilaterais Aliança do Pacífico e TPP, os bilaterais de que participam os EUA e o acordo Canadá–União Europeia seguem o modelo NAFTA, ao menos no que diz res-

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

peito aos capítulos de serviços e investimentos e aos modelos de apresentação de compromissos e reservas.

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

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

Há, portanto, no caso dos países considerados, uma clara preferência pelo modelo NAFTA. A preferência europeia pelo modelo GATS fez com que este modelo fosse adotado nos seus acordos com países sul-americanos, mas mesmo no caso do bloco europeu, o acordo com o Canadá mostra uma mudança importante, com a adoção de metodologia NAFTA nos capítulos mais diretamente ligados ao comércio de serviços.<sup>18</sup>

O Quadro apresentado no Anexo a esta publicação sintetiza as principais características da arquitetura e do escopo dos acordos preferenciais aqui considerados, bem como as regras e disposições dos capítulos destes acordos relevantes para os setores de serviços.

### Compromissos dos países desenvolvidos foram consolidados principalmente no GATS

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

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

### Países em desenvolvimento assumiram compromissos modestos no GATS e avançam muito nos APCs

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

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

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

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

<sup>18</sup> Assim, no caso do capítulo de investimentos, este organiza as disciplinas centrais de um acordo modelo NAFTA em dois grandes grupos: estabelecimento dos investimentos (que inclui acesso a mercados e requisitos de desempenho) e tratamento não discriminatório (contemplando tratamento nacional, nação mais favorecida e requisitos relacionados a conselhos de administração e diretoria de empresas). O Quadro apresentado no Anexo explicita algumas especificidades deste acordo dentro do modelo NAFTA.

## Os setores mais ofertados são os de arquitetura, engenharia e computação

Os setores de arquitetura, engenharia e de tecnologia da informação (ou computação) são aqueles mais ofertados e/ou menos sujeitos a reservas e restrições. O setor de construção fica um pouco atrás dos outros três, estando sujeito a algumas restrições no México (e em entes subfederais dos EUA).

## Os setores menos ofertados são os de transporte marítimo e rodoviário de carga

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

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

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

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

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

- O baixo grau de compromissos no GATS em setores como educação e audiovisuais. Nestes setores, os níveis de compromissos crescem significativamente em acordos preferenciais assinados pelos EUA, exportadores de serviços e *demandeurs* de liberalização em ambos os setores;
- Em serviços profissionais, uma maior intensidade de compromissos em serviços de arquitetura e engenharia, em contraste com as restrições que caracterizam o setor de serviços legais (e de serviços médicos e de saúde); e
- Em serviços financeiros, as sensibilidades associadas ao setor deram origem a diferentes modalidades de tratamento do mesmo nos acordos preferenciais. Em muitos casos – como nos acordos examinados em nosso trabalho – optou-se pela exclusão do setor financeiro dos capítulos de serviços e investimentos em geral, dedicando-lhe capítulo específico. Os compromissos neste setor tendem a se limitar à consolidação do *status quo* regulatório e, em acordos preferenciais – especialmente aqueles envolvendo os EUA – os países foram um pouco além dos compromissos do *Understanding* da OMC<sup>19</sup>.

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

## 4.4 As diversas reservas aos modos de prestação de serviços nos setores analisados

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

### Nos APCs, as regras para entrada temporária de pessoas de negócios têm evoluído

Nos acordos preferenciais, as regras para entrada temporária de pessoas de negócios têm se desenvolvido. No TPP, por exemplo, elas são tratadas em um capítulo específico e as categorias de pessoas naturais tornam-se mais detalhadas, bem como as características e qualificações que as identificam. O mesmo vale para os acordos recentes da União Europeia, como é o caso do acordo bilateral do bloco com o Canadá. Para serviços profissionais, mas não apenas, estas são regras de extrema importância para acesso a mercados e tratamento nacional.

### Os mecanismos de reservas e restrições variam segundo os setores e países

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

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

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

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

## **APCs avançam em relação ao GATS tanto pela inclusão de novos setores quanto pelo aprofundamento dos compromissos já existentes**

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

## **Não há evolução linear no aprofundamento dos compromissos consolidados nos acordos**

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

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

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

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

## **Compromissos em compras governamentais variam muito segundo países**

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

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

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

Os EUA apresentam, desde o GATS, suas listas de compromissos com as várias restrições e reservas estaduais, que se aplicam a acesso a mercados e tratamento nacional. Estas reservas se mantêm em acordos preferenciais, tendo inclusive levado outros países, como o Peru, a condicionar a inclusão das instâncias subnacionais de governo em sua lista de compromissos relativa a compras governamentais a uma cláusula de reciprocidade, em função do tratamento conferido pelos estados dos EUA a seus fornecedores de bens e serviços.

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

### ***A limitada experiência do Brasil no mundo dos APCs***

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

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

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

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

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

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

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

## 5

# Implicações para a estratégia brasileira

**O Brasil tem escassa experiência na negociação de acordos preferenciais de comércio de serviços, tendo assumido compromissos apenas no MERCOSUL e nos acordos negociados pelo bloco com o Chile e a Colômbia. No bloco subregional, o Brasil ampliou significativamente seus compromissos, aproximando-os de seu status quo regulatório, mas grande parte dos compromissos assumidos ainda não se encontra em vigor<sup>20</sup>. Já no acordo com o Chile, o País seguiu estratégia mais defensiva, ficando a meio do caminho entre os compromissos consolidados no GATS e os assumidos no MERCOSUL<sup>21</sup>.**

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

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



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

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

Da mesma forma, caso o Brasil venha a engajar-se em outras frentes de negociação com países grandes – como os Estados Unidos – ou, eventualmente, busque o aprofundamento dos incipientes acordos com a Índia e SACU (*South African Customs Union*<sup>22</sup>) por exemplo, dificilmente a negociação sobre comércio de serviços estará desvinculada dos demais temas que compõem as agendas de interesses bilaterais.

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

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

## 5.1 O contexto internacional

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

### **Os impasses na Rodada Doha da OMC:**

A última tentativa de fechar um acordo na Rodada foi feita em 2008. Desde então, não houve movimento no âmbito multilateral. As negociações na Rodada Doha na área de serviços envolveram basicamente dois conjuntos de questões:

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

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

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

os que mais receberam pedidos, atrás de Filipinas e Tailândia. Por outro lado, o país não aparece na lista dos que mais apresentaram pedidos.

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

### **O TiSA: iniciativa plurilateral no vácuo da Rodada Doha**

As negociações do TiSA foram iniciadas em 2013 por um grupo de 23 membros<sup>23</sup> – sendo um deles a União Europeia, portanto 50 países. A iniciativa surgiu no vácuo deixado pela paralisação das negociações de serviços no âmbito da Rodada Doha e pela preocupação de alguns dos principais atores no comércio internacional de serviços com a proliferação de acordos preferenciais que incluem regras e disciplinas para o comércio no setor. O processo negociador é liderado por Austrália, Estados Unidos e União Europeia.

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

Os principais pilares do acordo são<sup>24</sup>:

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

Os compromissos em tratamento nacional serão aplicados, em princípio, em bases horizontais a todos os setores e modos de prestação de serviços. As exceções a tratamento nacional serão registradas em listas negativas. Já os compromissos de acesso a mercados serão registrados em listas positivas. Além disso, compromissos de *standstill* (ou seja, de que o *status quo* será consolidado) e de *ratchet* (qualquer medida de liberalização unilateral será automaticamente consolidada na lista de compromissos do país) estão previstos.

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

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

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

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

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

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

Os acordos preferenciais de serviços são, por sua natureza, menos discriminatórios que os acordos relativos ao comércio de bens. Quando os países assumem compromissos em acordos preferenciais de alterar suas regulações para eliminar barreiras à importação de serviços, eles tendem a fazê-lo horizontalmente. Raramente os países adotam regimes regulatórios diferentes para conjuntos de parceiros distintos<sup>25</sup>. ().

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

Os riscos para os *outsiders* estão concentrados, principalmente, em três prováveis consequências dos acordos comerciais preferenciais de serviços:<sup>26</sup>

- **Governança do comércio de serviços:** se as regulações que afetam o comércio de serviços estão sendo negociadas nos acordos preferenciais de comércio (APCs) e se elas tendem a ser “multilateralizadas” no futuro, o custo da não participação está na incapacidade de influenciar o desenho dessas regulações;
- **Vantagens para os primeiros entrantes no mercado:** os custos afundados relacionados à localização (*sunk costs* – aqueles incorridos para suprir um mercado específico) tendem a ser maiores na prestação de certos serviços, uma vez que ela requer a proximidade entre o provedor e o consumidor. As firmas que entram primeiro em determinado mercado tendem a ter benefícios relacionados à possibilidade de acumular ganhos de capital e impor barreiras à entrada de novos provedores. Esses riscos tendem a ser maiores em setores em que há pouco espaço para um número grande de fornecedores ou em que as economias de escala são relevantes, como telecomunicações e serviços financeiros;
- **Medidas que afetam os custos:** exigência de requisitos de desempenho, cobrança discriminatória de taxas, exigências de qualificação, ausência de instrumentos de reconhecimento mútuo, acesso a subsídios concedidos em determinados programas, acesso a compras governamentais são algumas das medidas discriminatórias que aumentam os custos dos *outsiders relativamente aos* fornecedores domésticos ou com acesso preferencial.

25 Roy, Marchetti e Lim, 2006

26 Para essa discussão ver Mattoo e Sauv e (2011), Roy, Marchetti e Lim (2006), Stephenson (2015).

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

## 5.2 O Brasil nas negociações comerciais de serviços: objetivos e estratégias

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

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

### Estratégias para novos acordos dependem de prioridades entre objetivos

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

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

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

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

- A maioria dos acordos analisados não vai além do *status quo* regulatório, o que significa que, mais do que ganho de novo acesso a mercados, esses acordos contribuem para a transparência das regras praticadas pelos países e segurança jurídica para os prestadores de serviços. Ainda que a remoção das barreiras às exportações possa ser o principal objetivo para os exportadores de serviços, a consolidação de

compromissos nesse setor é relevante, uma vez que as atividades nessa área são sujeitas a interpretações e mudanças regulatórias com elevado poder de restringir o comércio.

- Os acordos envolvendo os Estados Unidos são os que geram resultados mais expressivos em termos de abertura de mercados além do *status quo*. Por outro lado, em seus APCs, os Estados Unidos fazem concessões que vão pouco além do que o país consolidou no GATS. Estados Unidos e União Europeia assumiram compromissos significativos no âmbito multilateral e, portanto, os ganhos nos APCs com esses países (ou bloco), em termos de novos compromissos de acesso a mercados, são menos expressivos que os registrados para os países que haviam adotado postura mais cautelosa no GATS.
- O Brasil assumiu compromissos modestos no GATS e foi cauteloso nas negociações com o Chile e com a União Europeia (tomando como base a oferta de 2004). Portanto, a negociação de acordos para a liberalização do setor de serviços com os Estados Unidos ou com a União Europeia será inevitavelmente desequilibrada para o País, se o objetivo for ter acordos com conteúdo relevante. Esse dilema é semelhante ao que se observa nas negociações comerciais envolvendo liberalização do mercado de bens e reflete o fato de que o País permaneceu relativamente fechado, enquanto o resto do mundo avançou em processos de liberalização comercial unilateral ou negociada.
- A participação em acordos comerciais mais exigentes tem, muitas vezes, como resultado uma contribuição externa para a *lock-in* de reformas no quadro regulatório, com o objetivo de abrir a economia. O crescimento da produtividade dos serviços é fundamental para a retomada do crescimento da economia brasileira e para ganhos de competitividade nas exportações de bens. Há evidências na literatura internacional de que a abertura comercial contribui para o aumento da produtividade<sup>27</sup>. Nesse sentido, a participação em acordos comerciais exigentes pode representar um estímulo para reformas domésticas, uma vez que permite também obter ganhos de acesso a outros mercados, ainda que sejam apenas de consolidação do *status quo* regulatório. Essas reformas poderiam, ainda, criar um clima mais favorável para negócios no Brasil e o aumento da produtividade do setor.
- A manutenção da estratégia que o País vem adotando – a de evitar assumir compromissos que representem a consolidação do *status quo* – terá impactos pouco representativos para as reformas internas, mas também para a melhoria de condições de acesso a outros mercados relevantes para os exportadores brasileiros. A superação desse dilema (manter espaços de política para medidas de proteção aos provedores domésticos *versus* comprometer-se com consolidação do *status quo* regulatório e, eventualmente, liberalização adicional) é pré-requisito para a definição da agenda negociadora.
- Será difícil que o Brasil consiga avançar em uma agenda mais ambiciosa de acordos preferenciais de comércio sem aprofundar concessões na área de serviços. Os acordos preferenciais com países desenvolvidos envolvem necessariamente compromissos significativos no setor de serviços.
- Por fim, a análise dos acordos preferenciais mostra que, mesmo no modelo NAFTA e na TPP, seu mais recente produto, há espaço para a manutenção de reservas e regulações não conformes, o que significa que esses acordos não implicam, necessariamente, em expressivo movimento de abertura comercial. Mas implicam sim em redução da margem de manobra para políticas domésticas discricionárias.

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

## 5.3 Elementos para frentes de negociação em curso

### México

- A participação do México nas exportações de serviços do Brasil é relativamente reduzida: apenas 1,2% do total. Entre os principais serviços exportados, estão serviços gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação social, outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais e serviços de transporte aquaviário de cargas, sem haver grande concentração em nenhum grupo em especial.
- O México consolidou compromissos relativamente profundos no GATS para um país em desenvolvimento.
- O país negociou a maioria de seus APCs recentes no modelo NAFTA e dá indicações ao Brasil de que deseja adotar esse modelo nas negociações bilaterais. Entretanto, o México logrou manter uma longa lista de reservas e medidas não-conformes na maioria dos APCs recentes, especialmente em modo 1, não tendo avançado muito em relação aos compromissos no âmbito multilateral.
- O exemplo mexicano mostra que a adoção do modelo NAFTA de negociações, com listas negativas de compromissos, não significa que as Partes sejam levadas necessariamente a assumir compromissos de abertura muito significativos.
- Para os interesses ofensivos brasileiros, nas negociações com o México, o importante é obter concessões naqueles setores em que o México mais avançou nos APCs em relação ao GATS e que o Brasil tem capacidade de oferta. Entre os setores onde há maiores diferenças entre os compromissos multilaterais e regionais estão construção e serviços financeiros.
- Por outro lado, há setores com potencial exportador no Brasil e para os quais o México ainda mantém proteção relativamente elevada: audiovisuais, tecnologia da informação e comunicação e educação superior. O Brasil pode buscar concessões mexicanas nesses setores.
- Transporte marítimo é o setor mais protegido no México e pode ser importante para a redução dos custos de frete no comércio bilateral de bens. Portanto, deve fazer parte da agenda da indústria, embora o Brasil não tenha potencial exportador nesse setor.

Nos acordos analisados neste projeto, em compras governamentais, o México inclui reservas e exceções a todos os setores de serviços e exclui os entes dos governos subnacionais. Não será difícil para o Brasil adotar postura cautelosa nas negociações de compras governamentais com o México, preservando espaço para políticas industriais ativas nessa área.

### Peru

- A participação do Peru nas exportações de serviços do Brasil é uma das menores para a América do Sul, representando 0,4% do total de serviços brasileiros exportados para o mundo. Dentre os principais serviços exportados, estão os serviços de engenharia, serviços de transporte aquaviário de cargas e os serviços gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação social, que juntos somam, em torno de 40% das exportações para o país.
- Ao contrário do México, o Peru assumiu compromissos bastante modestos no GATS, mas foi o país que fez movimentos mais expressivos em termos da assunção de compromissos nos acordos preferenciais, particularmente no acordo com os Estados Unidos.
- Serviços audiovisuais, de educação, de transportes marítimos e serviços profissionais foram os setores em que o Peru assumiu mais compromissos nos APCs tomando os compromissos no GATS como referência.

- Os setores em que o Peru avança menos nos APCs são os de serviços de seguros e serviços financeiros.
- A comparação dos setores em que o Brasil tem potencial exportador e nos quais há diferenças importantes entre os compromissos assumidos no GATS e nos acordos preferenciais sugere que o Brasil deveria concentrar seus esforços de negociação nos setores de construção, de engenharia e arquitetura, audiovisuais e educação.
- Dentre os setores analisados, os que mantêm maior grau de reservas com regulações específicas nos acordos preferenciais são os de audiovisual, serviços financeiros e transportes. Nesses setores, as negociações tendem a ser mais complexas. Para o setor industrial brasileiro, é particularmente relevante avançar em negociações com o Peru no setor de transportes (incluindo seguros) com o objetivo de reduzir o custo do comércio bilateral.
- O Peru negociou no modelo NAFTA na maioria de seus acordos recentes e no modelo GATS com a União Europeia. Os resultados, em termos do grau de compromissos assumidos, não são muito diferentes nos diversos acordos preferenciais. Portanto, o modelo de negociação não é fundamental nesse caso.

### **União Europeia**

- A União Europeia, como bloco, é o principal parceiro comercial do Brasil em serviços, sendo destino de 30,5% das exportações totais do país. Os países de maior peso no bloco são, por ordem decrescente de importância, Países Baixos, Alemanha e Reino Unido.
- Entre as exportações de serviços destinados à União Europeia, os chamados outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais ocupam o primeiro lugar, seguidos pelos serviços gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação e serviços de transporte aquaviário de cargas.
- Os compromissos da União Europeia no GATS e no acordo com o Chile são basicamente iguais. Nota-se, porém, que nos acordos mais recentes com a Colômbia e Peru e com o Canadá há avanços, em especial no modo 4, no que se refere ao detalhamento e transparência das regras que norteiam o trânsito de pessoas, no capítulo sobre serviços financeiros, no direito sobre estabelecimento (investimentos) e solução de controvérsias.
- No acordo com Colômbia e Peru é firmado o compromisso de os países seguirem algumas diretivas da OCDE em relação aos serviços financeiros. No acordo com o Canadá, são descritos, de forma minuciosa, os tipos de serviços financeiros que podem ser negociados.
- No GATS e nos acordos anteriores ao do Canadá aqui analisados, o modo 3 era tratado na seção “direito de estabelecimento”, no capítulo sobre serviços transfronteiriços. No acordo com o Canadá, o modo 3 é objeto de um capítulo (Investimento) específico. Além disso, traz o mecanismo de solução de controvérsias Investidor-Estado, que não estava presente nos acordos anteriores.
- O acordo com o Canadá de 2014 é similar em alguns aspectos aos acordos negociados pelos Estados Unidos (cláusula Investidor-Estado), mas com o Peru e Colômbia de 2013, o formato segue o acordo com o Chile, embora com nível maior de detalhamento dos compromissos.
- A partir da análise dos acordos, constata-se que a lista, em ordem crescente das restrições comuns e nacionais é a seguinte: serviços de computação; de engenharia; de arquitetura; serviços financeiros; serviços legais; serviços de educação superior e, por último, transporte marítimo. Observa-se que em todos os acordos a União Europeia exclui os serviços audiovisuais e os serviços de cabotagem.

- É importante notar que não houve evolução significativa no grau de restritividade entre os compromissos no GATS e nos APCs da União Europeia. A novidade nos acordos recentes parece ter sido, principalmente, no detalhamento dos compromissos e no modo 4, para o qual há maior facilidade para o trânsito de pessoas.
- A negociação com a União Europeia requer a identificação de setores e mercados prioritários, tendo em vista que os acordos que o bloco negocia contêm compromissos e reservas comuns (exceções) e, além disso, cada país pode listar as suas reservas. A análise mostrou que o Reino Unido registra poucas reservas, mas mercados como França, Itália, Espanha e Portugal estabelecem alguns critérios que podem dificultar a entrada do prestador estrangeiro em qualquer um dos modos de prestação de serviços. Nos setores de construção, por exemplo, que podem interessar ao Brasil, alguns tipos de atividades são reservados aos nacionais.
- Entre os interesses demandantes do Brasil nas negociações de serviços, está o modo 4 - movimento temporário de pessoas naturais. Tendo em vista que o bloco europeu assumiu novos compromissos em seus APCs mais recentes nesse modo, o Brasil deveria incluí-lo entre seus principais interesses ofensivos nas negociações birregionais.
- Para o setor privado brasileiro, o acordo pode facilitar o trânsito de pessoas das empresas brasileiras com filiais no exterior e para a vinda de prestadores de serviços no território nacional. Observar, entretanto, que o acordo não trata de questões de normas tributárias e/ou trabalhistas e previdenciárias, mas apenas de tempo de permanência.

## 5.4 Elementos para avaliar o engajamento do Brasil em outras frentes de negociação

### Estados Unidos

- Os Estados Unidos constituem o principal mercado para as exportações brasileiras de serviços. É no comércio bilateral com os EUA que a pauta de exportação brasileira é mais diversificada e com vantagens em setores de alto valor agregado, como tecnologia da informação (computação) e telecomunicações. Uma das razões para esse resultado pode ser a presença das multinacionais originárias dos EUA no território brasileiro, as quais “puxam” a compra de serviços domésticos, inclusive para as suas matrizes.
- Os EUA tiveram papel central na disseminação de acordos preferenciais, inclusive na área de serviços. Ao fazê-lo, também difundiram, através dos APCs, um modelo de acordo de serviços alternativo ao chamado “modelo GATS”, com arquitetura e metodologia específicas de adoção de compromissos e reservas. Todos os APCs assinados pelos EUA seguem o modelo NAFTA, com adaptações e atualizações pontuais. É difícil imaginar que os EUA aceitem negociar acordos preferenciais de serviços em outra metodologia.
- Segundo Roy, Marchetti e Lim (2006), os EUA conseguiram obter de seus parceiros em negociações preferenciais compromissos significativos GATS-*plus*, especialmente naqueles setores em que os EUA têm interesses ofensivos, como serviços audiovisuais, distribuição, serviços financeiros, etc. Ao analisar os compromissos de acesso GATS-*plus* gerados pelos acordos preferenciais, os autores distinguem explicitamente os APCs de que participam os EUA dos demais acordos, em função daquela característica.
- Como o grau de compromissos dos EUA no GATS é elevado, os compromissos adicionais – exceto pela inclusão de novos subsetores – através de acordos preferenciais são limitados. O setor de transporte marítimo é excluído da lista de



compromissos do país no GATS, mas incluído nos compromissos dos acordos preferenciais. Mas a inclusão deste setor nos acordos preferenciais ocorre condicionada por reserva ampla a diversas disposições e disciplinas e pela prioridade concedida a acordos setoriais bilaterais, em detrimento do princípio de nação mais favorecida.

- Serviços audiovisuais e de tecnologia da informação (computação) são os que registram menos reservas e uma opção clara pela ausência de restrição, tanto para comércio transfronteiriço de serviços, quanto para investimentos.
- Vários outros setores, como os de serviços de arquitetura, engenharia, de construção, de educação superior e financeiros, têm baixo grau de restrição em nível federal, mas são afetados por exigências e requisitos estabelecidos pelas esferas subnacionais de governo (estados) e relacionados à presença comercial no estado, entre outras que afetam o tratamento nacional.
- Nos serviços profissionais aqui considerados, restrições horizontais relativas ao modo 4 e/ou à presença temporária de pessoas de negócios parecem desempenhar papel mais relevante, enquanto restrição de acesso a mercado.
- Os setores de serviços selecionados são em geral cobertos pelos compromissos dos EUA em compras governamentais nos acordos preferenciais analisados. A exceção fica por conta do setor de transporte marítimo e dos serviços bancários, financeiros ou especializados típicos do exercício de funções públicas. Além disso, nem sempre entidades subnacionais se submetem às disposições do capítulo de compras governamentais. Assim, na TPP o nível subnacional de governo é integralmente excluído das disposições desse capítulo.
- Eventual negociação com os EUA deve levar em conta que obter daquele país compromissos adicionais aos já firmados no grande número de acordos preferenciais por ele assinados seria uma expectativa pouco realista. Por outro lado, os EUA tendem a ser *demandeurs* exigentes, no que se refere ao uso dos APCs para obter condições preferenciais de acesso para seus prestadores de serviços em setores com interesses ofensivos.
- Assim como no caso da União Europeia, também em uma eventual negociação com os EUA, compromissos em modo 4 devem estar entre os temas de interesse demandante do Brasil, sendo importantes para facilitar as operações de empresas brasileiras nos EUA.

### **TiSA**

- É possível que as negociações do TiSA sejam completadas e que este venha a ser multilateralizado e incorporado ao GATS. Nesse caso, o Brasil poderia eventualmente vir a se beneficiar dos compromissos que os países membros do TiSA consolidarem sem necessariamente fazer parte dele. Mas para isso seus participantes teriam que estar dispostos a oferecer seus compromissos em bases NMF (nação mais favorecida), o que não é muito provável.
- Para que o TiSA seja multilateralizado deverá cumprir os pré-requisitos para incorporação de novos acordos, previstos pelo sistema multilateral de comércio. Entre esses requisitos está a exigência de que o acordo atinja massa crítica. A participação do comércio de serviços dos membros atuais no comércio mundial é de cerca de 70%. Caso a China seja incorporada, serão mais 10%. Com os BRICS todos, mais 15%. Atingir a massa crítica, portanto, depende fundamentalmente de aceitar a China no processo.
- Uma das principais resistências à entrada da China nas negociações é reflexo do ceticismo de alguns países (principalmente os EUA) quanto à efetiva disposição do governo chinês em assumir compromissos de liberalização.

- Os pilares e objetivos do TiSA são exigentes e ambiciosos. A eventual decisão de participação do Brasil no acordo exigirá uma reflexão interna sobre a disposição do país de fazer movimentos de abertura comercial no setor de serviços, indo além da consolidação do *status quo* regulatório no setor.
- Os principais parceiros comerciais do Brasil na área de serviços estão engajados no processo. Caso o TiSA seja concluído e não multilateralizado, os exportadores brasileiros poderão vir a sofrer com condições de concorrência nos mercados dos países-membros menos favoráveis que as enfrentadas pelos participantes do acordo. Nesse sentido, a entrada do Brasil no processo negociador seria um caminho mais curto para atualizar a política comercial brasileira para o setor de serviços, negociando em um único foro com um grupo de países que atualmente representam 70% do comércio internacional de serviços.

## 5.5 A dimensão setorial nas estratégias brasileiras

A ainda incipiente participação do Brasil no comércio internacional de serviços tem como efeito colateral o baixo grau de informação e a escassa reflexão entre os fornecedores de serviços brasileiros sobre seus interesses na agenda de negociações de acordos preferenciais de comércio para o setor.

A participação do setor de serviços no PIB brasileiro é elevada (71%)<sup>28</sup>, crescente e similar à de países como o México e Espanha, maior que a da Coreia do Sul e Índia e menor que dos Estados Unidos e Reino Unido. Em termos da composição do valor adicionado, a estrutura do setor de serviços no Brasil é mais parecida à observada entre os países desenvolvidos do que entre os países em desenvolvimento.

Apesar disso, o Brasil ocupa apenas o 32º lugar na lista dos principais exportadores (participação de 0,8% nas exportações mundiais) e o 17º na lista dos principais importadores (1,8%). Embora seja possível elencar uma série de razões para a reduzida participação brasileira nas exportações mundiais de serviços, a baixa produtividade do setor no Brasil está, certamente, entre os seus principais determinantes.

A produtividade agregada do setor brasileiro de serviços está em nível similar à de Colômbia e Peru, é menor que a de México e Chile e muito inferior à dos EUA e Reino Unido. Além disso, ao contrário do comportamento observado em países desenvolvidos, a produtividade agregada dos serviços brasileiros encontra-se estagnada nas últimas décadas.

Apesar disso, há um elevado grau de heterogeneidade nos índices de produtividade entre os diferentes subsetores de serviços no Brasil. Os subsetores nos quais o país apresenta o maior nível de produtividade em termos absolutos são os serviços financeiros e de seguros, serviços imobiliários e serviços para empresas. Em termos comparativos, no entanto, a produtividade brasileira nesses subsetores é menor que a de México e Chile e muito inferior à dos Estados Unidos e Reino Unido.

O crescimento da produtividade do setor de serviços é um desafio que o Brasil precisa enfrentar – não apenas por seus efeitos sobre a competitividade das exportações de serviços, mas, principalmente, por seus efeitos sistêmicos sobre a competitividade global da economia brasileira. A abertura comercial negociada para esse setor, seja por permitir maior acesso a outros mercados, seja por aumentar a oferta de serviços de maior qualidade a preços menores no mercado brasileiro – pela via do comércio, mas também dos investimentos estrangeiros – é um dos vetores importantes nessa direção.

Cabe ainda destacar que reformas internas, voltadas para a simplificação e redução dos custos tributários e trabalhistas, para a melhoria da qualidade da educação e da formação de trabalhadores e empreendedores na prestação dos serviços, entre outras, são igualmente importantes. A agenda de políticas domésticas deve ser conduzida em paralelo à

agenda de integração internacional para promover o aumento da produtividade e competitividade do setor de serviços brasileiro e sua capacidade de se internacionalizar, aproveitando, assim, o possível acesso gerado pelas negociações de acordos.

O impacto da abertura comercial do setor de serviços sobre o emprego é uma dimensão a ser levada em conta em um país como o Brasil que concentra no setor 2/3 da mão-de-obra empregada. Apesar disso, é difícil mensurar esses impactos, não tendo a literatura internacional avançado de forma conclusiva nesse campo<sup>29</sup>.

Durante muitos anos prevaleceu a ideia de que o setor de serviços era composto, fundamentalmente, por atividades *non-tradables* – ou seja, pouco afeitas ao comércio internacional. O avanço da tecnologia permitiu que um crescente número de atividades no setor de serviços venha sendo integrado ao comércio internacional.

De modo geral, os setores de serviços *tradables* são aqueles de maior valor adicionado, nos quais os salários tendem a ser mais elevados, assim como a produtividade do trabalho<sup>30</sup>. Em grande medida, eles coincidem com o que Eichengreen e Gupta (2013) classificam como serviços modernos. No Brasil, esses serviços absorvem 14% da população empregada no setor de serviços como um todo, mas representam 41% do valor adicionado do setor, o que significa que a produtividade nesses setores é cerca de quatro vezes maior à observada nos setores tradicionais. Como os serviços *tradables* coincidem em boa medida com os serviços modernos, é possível esperar que a abertura comercial promova maior especialização na oferta desses serviços.

No Brasil, há expressiva heterogeneidade no nível de produtividade dos diferentes sub-setores do setor de serviços. Serviços de intermediação financeira e de informação são, de longe, os de maiores níveis produtividade, que cresceram a partir de meados da década de 2000. Já o comércio e os transportes estão entre os de mais baixa produtividade.

Os serviços de alto valor agregado, como os de tecnologia da informação e comunicação, despontam como os mais dinâmicos no comércio mundial. Além disso, as inovações na conectividade de informações permitiram o avanço do comércio de serviços empresariais, que abrange uma série de atividades onde se incluem empresas e atividades conduzidas por pessoas físicas. No mundo, as vantagens do Brasil estão nesse setor<sup>31</sup>.

29 O debate sobre os efeitos sobre emprego e renda do *offshoring* de serviços estimulou o desenvolvimento de alguns estudos nos países desenvolvidos na primeira década do Século XXI. De modo geral, os estudos indicam que o comércio no setor de serviços é concentrado nos subsetores que empregam trabalhadores especializados e com remuneração relativamente mais especializada. Esses são também os trabalhadores que têm maior facilidade de se reciclar e encontrar novos empregos. A abertura comercial promove a especialização e esse também é um efeito observado no emprego.

30 Ver Jensen e Kletzer (2005).

31 Esta análise faz parte das conclusões do Relatório 1 deste projeto.

## 6

Conclusões:  
que setores  
privilegiar nas  
negociações?

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

Aqui, novamente, há obstáculos importantes a superar. O maior deles é a precariedade de informações estatísticas, em nível de desagregação adequado, para respaldar a análise setorial. O SISCOSEV, base de dados desenvolvida pelo governo brasileiro, deverá suprir em grande medida as lacunas existentes sobre o comércio exterior do Brasil de serviços. Entretanto, tendo em vista o fato de que a essa base é muito recente, tendo informações anualizadas e para todos os setores da NBS disponíveis apenas para o ano de 2014 e 1º semestre de 2015, não é possível ainda fazer análise de tendências.

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

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

Embora não seja possível definir com precisão os setores em que o Brasil tem maiores oportunidades para crescer como *player* no comércio internacional, a análise realizada neste projeto sugere que alguns dos setores que oferecem possibilidade de apoiar a inserção internacional do país no mercado mundial de serviços são os de serviços financeiros, serviços de construção, engenharia e arquitetura, computação e informação e distribuição e varejo. Isso não significa que não haja oportunidades em outros setores como serviços de audiovisual e música.

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

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

# Referências Bibliográficas

**Banco Central do Brasil (2015a).** *Série histórica do Balanço de Pagamentos*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?SERIE-BALPAGBPM5>

**Banco Central do Brasil (2015b).** *Série histórica do balanço de pagamentos BPM6* <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>.

**Banco Mundial.** *STRI (Services Trade Restrictions Database)*. Acesso em <http://iresearch.worldbank.org/servicetrade/>

**Banco Mundial.** *Sistema WITS (World Integrated Trade Solution)*. Acesso em [wits.worldbank.org/](http://wits.worldbank.org/).

**Banco Mundial.** *WDI (World Development Indicators)*. Acesso em <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

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

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

**Eichengreen, B. e Gupta, P. (2013).** *The Two Waves of Service-Sector Growth*. Oxford Economic Papers 65, pp. 96-123.

**Elsa Leromain, E., Orefice (2013).** *New revealed comparative advantage index: dataset and empirical distribution CEPII n°2013/20*, Paris .Disponível em <http://www.cepii.fr/CEPII/en/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=5946>

**Geloso Grosso, M. et al. (2015).** *Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology*, OECD Trade Policy Papers, No. 177, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5js7n8wbtk9r-en>

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

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

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

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

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

**OECD.** STRI - *Services Trade Restrictiveness Index*. OCDE. Acesso em <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm>

**Organiza o Mundial do Comércio (2015).** *Statistical Data Base*. Disponível em <[www.wto.org](http://www.wto.org)>

**Pereira, L.V, Sennes, R. ,Mulder.N. (2009).** *Brazil's emergence as the regional export leader in services: A case of specialization in business services*. Serie Comercio Internacional 94. Cepal, Santiago do Chile.

**Roriz, J. H. R. e Taschetto L. S. (2013).** *O Comércio de Serviços Regulado pelos Acordos Preferenciais de Comércio*. In Oliveira, I.; Badin, M. (Org.) *Tend ncias regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI : os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e  ndia / Orgs :—Brasília : Ipea, 2013.*

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

**Secretaria de Comércio e Serviços / MDIC (2015).** *Metodologia para a análise dos setores de serviços*. Texto elaborado pela Secretaria de Comércio e Serviços, MDIC.

**Secretaria de Comércio e Serviços / MDIC (20154).** *SISCOSERV*. Disponível em <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>

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

**Veloso, F. Matos, S. e Coelho, B. (2014).** *Produtividade do Trabalho no Brasil: uma Análise Setorial*. In: Regis Bonelli; Fernando Veloso. (Org.). *Ensaio IBRE de economia brasileira - II*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

**Edwards, S. (1998).** *Openness, productivity and growth: what do we really know?* The Economic Journal, vol 108, n  447. P 383-398.

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





## Características principais dos acordos selecionados: arquitetura, escopo e disciplinas

	Capítulos pertinentes ao tema de serviços	Modelo de acordo / capítulos de serviços e investimentos	Setores excluídos (dos capítulos de serviços e/ou investimentos)	Medidas de governo excluídas das disciplinas (CTS)	Tratamento nacional e de nação mais favorecida	Acesso a mercados (restrições quantitativas não discriminatórias)	Disciplinas de restrição a requisitos de desempenho (investimentos) e a requisito de presença local (CTS)	Tratamento de novos serviços
<b>TPP/ Parceria Transpácifica</b>	CTS <sup>33</sup> , investimentos, serviços financeiros, telecomunicações, ETPN <sup>34</sup> , compras governamentais e comércio eletrônico.	NAFTA	CTS: serviços financeiros, serviços de transporte aéreo doméstico e internacional e atividades auxiliares.	Subsídios, compras governamentais, serviços prestados no exercício de autoridade governamental.	Sim e Sim	Sim	Sim (TRIMs <i>plus</i> ) e Sim	Regras para tratamento de novos serviços financeiros (no capítulo específico). Governos podem definir condições para provisão de novos serviços.
<b>Aliança do Pacífico</b>	CTS, investimentos, serviços financeiros, telecomunicações, serviços marítimos e comércio eletrônico.	NAFTA	CTS: serviços financeiros, serviços de transporte aéreo doméstico e internacional e atividades auxiliares.	Subsídios, compras governamentais, serviços prestados no exercício de autoridade governamental.	Sim e Sim	Sim	Sim (TRIMs <i>plus</i> ) e Sim	Regras para tratamento de novos serviços financeiros (no capítulo específico). Governos podem definir condições para provisão de novos serviços.
<b>EUA – Coreia</b>	CTS, investimentos, serviços financeiros, telecomunicações e comércio eletrônico.	NAFTA	CTS: serviços financeiros, serviços de transporte aéreo doméstico e internacional e atividades auxiliares.	Subsídios, compras governamentais, serviços prestados no exercício de autoridade governamental.	Sim e Sim	Sim	Sim (TRIMs <i>plus</i> ) e Sim	Regras para tratamento de novos serviços financeiros (no capítulo específico). Governos podem definir condições para provisão de novos serviços.

	Capítulos pertinentes ao tema de serviços	Modelo de acordo / capítulos de serviços e investimentos	Setores excluídos (dos capítulos de serviços e/ou investimentos)	Medidas de governo excluídas das disciplinas (CTS)	Tratamento nacional e de nação mais favorecida	Acesso a mercados (restrições quantitativas não discriminatórias)	Disciplinas de restrição a requisitos de desempenho (investimentos) e a requisito de presença local (CTS)	Tratamento de novos serviços
<b>EUA – Peru</b>	CTS, investimentos, serviços financeiros, telecomunicações e comércio eletrônico.	NAFTA	CTS: serviços financeiros e serviços de transporte aéreo doméstico e internacional e atividades auxiliares,	Subsídios e compras governamentais	Sim e Sim	Sim	Sim (TRIMs <i>plus</i> ) e Sim	Regras para tratamento de novos serviços financeiros (no capítulo específico). Governos podem definir condições para provisão de novos serviços.
<b>UE – Peru</b>	CTS (modos 1 e 2), estabelecimento, ETPN, comércio eletrônico, compras governamentais e quadro ( <i>framework</i> ) regulatório com disposições gerais e setoriais aplicáveis a serviços de computação, postais e de <i>courier</i> , de telecomunicações, financeiros e de transporte marítimo internacional.	GATS	CTS: serviços audiovisuais, serviços de transporte aéreo doméstico e internacional e atividades auxiliares, cabotagem marítima nacional. Estabelecimento: serviços audiovisuais, serviços de transporte aéreo doméstico e internacional, atividades auxiliares, cabotagem marítima nacional e processamento e disposição de lixo tóxico	Disposições relativas a CTS, estabelecimento e comércio eletrônico não se aplicam a subsídios, serviços prestados no exercício de autoridade governamental e regulação e introdução de novas regulações para alcançar objetivos legítimos de política pública.	Sim e Não	Sim	Não e não	Regras para tratamento de novos serviços financeiros (na seção específica). Governos podem definir condições para provisão de novos serviços.

	Capítulos pertinentes ao tema de serviços <sup>v</sup>	Modelo de acordo / capítulos de serviços e investimentos	Setores excluídos (dos capítulos de serviços e/ou investimentos)	Medidas de governo excluídas das disciplinas (CTS)	Tratamento nacional e de nação mais favorecida	Acesso a mercados (restrições quantitativas não discriminatórias)	Disciplinas de restrição a requisitos de desempenho (investimentos) e a requisito de presença local (CTS)	Tratamento de novos serviços
<b>UE – Chile</b>	Serviços (inclui seções específicas de transporte marítimo internacional e telecomunicações), serviços financeiros e contratação pública.	GATS	Serviços financeiros, serviços audiovisuais, serviços de transporte aéreo doméstico e internacional e atividades auxiliares, cabotagem marítima nacional.	Subsídios e compras governamentais	Sim e Não	Sim	Não e Não	Regras para tratamento de novos serviços financeiros (no capítulo específico). Governos podem definir condições para provisão de novos serviços.
<b>UE - Canadá</b>	CTS, investimentos, serviços financeiros, telecomunicações, ETPN, reconhecimento mútuo e qualificação profissional, regulação doméstica, transporte marítimo internacional e comércio eletrônico	NAFTA	CTS: serviços financeiros. CTS e investimentos: serviços de transporte aéreo, relacionados e auxiliares, serviços audiovisuais (para a UE) e indústrias culturais (para o Canadá). Investimentos: serviços de operação de aeroportos.	CTS: Subsídios, compras governamentais, serviços prestados no exercício de autoridade governamental. Investimentos: subsídios e serviços prestados no exercício de autoridade governamental.	Sim	Sim	Sim e Não	Disciplinas de acesso a mercados, tratamento nacional, nação mais favorecida do capítulo de CTS regulação doméstica não se aplicam a serviços que não possam ser classificados no CPC. Previsão de negociações para incluir novos serviços.

33 CTS – Comércio transfronteiriço de serviços.

34 ETPN – Entrada temporária de pessoas de negócios.

