
A participação brasileira em negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros¹

MARCOS ANTONIO MACEDO CINTRA*

Face à nova inserção financeira do Brasil – investimentos de portfólio nas bolsas de valores domésticas, emissão de títulos, bônus, *commercial papers* e *Depositary Receipts* no mercado internacional e entrada de novas instituições bancárias no mercado nacional –, procuramos investigar os diferentes processos de negociação multilateral e regional em que o país tem participado. Buscamos apreender se o processo de abertura e liberalização financeira foi condicionado por pressões externas, consubstanciadas nos diferentes fóruns de negociações multilaterais e regionais.

Analisamos, então, as seguintes negociações sobre comércio de serviços financeiros: a) o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services – Gats), que constitui um desdobramento da Rodada Uruguai (1986-1993) do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt); b) o Mercado Comum do Sul (Mercosul, 1995-2005) e; c) a Área de Livre-comércio das Américas (Alca, 1994-2005).

A. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços

As ofertas sobre o comércio de serviços foram consolidadas no Gats, em 12 de abril de 1994, quando a Ata Final da Rodada Uruguai foi assinada pelos países signatários, em Marrakesch (Marrocos). Foi estabelecido um conjunto de princípios gerais e específicos para regular a atividade internacional de comércio de serviços com vistas à sua expansão sob condições de transparência e liberalização progressiva. Mais precisamente, o acordo foi constituído em duas partes, a primeira com normas abrangentes e a segunda, integrada por anexos, com regras específicas para alguns setores (transportes aéreos e marítimos, serviços financeiros e telecomunicações). Foram listadas também as ofertas dos países, indicando os subsetores que pretendiam desregular e qual o grau de abertura que podiam

Rev. Bras. Polít. Int. 42 (1): 62-76 [1999]

*Pesquisador da Fundação de Apoio Administrativo do Estado de São Paulo – Fundap e professor da Universidade Ibirapuera (SP).

imprimir. Dessa forma, o Gats estabeleceu uma estrutura normativa e um mecanismo multilateral para o comércio de serviços, ao mesmo tempo em que procurou compatibilizar essas regras com a necessidade de os diferentes Estados preservarem as condições de seus mercados internos.

Após inúmeras negociações sobre o conteúdo apresentado nas listas de ofertas, em 12 de dezembro de 1997 foi concluído o *Protocolo sobre os Serviços Financeiros*, já no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC (World Trade Organization), instituição que sucedeu o Gatt a partir de janeiro de 1995, consolidando-se o acesso a mercados já existentes e proporcionando tratamento não-discriminatório às instituições financeiras já estabelecidas nos países membros. Além disso, em alguns países, o Acordo contemplou uma abertura adicional dos mercados de serviços financeiros à participação estrangeira.

Para cada setor de serviços negociado, cada país listou as restrições e discriminações que foram anexadas ao Gats, no que se refere a tratamento nacional, acesso a mercados e exceções à cláusula de nação mais favorecida. Essas listas representam compromissos que cada país assumiu, pois, a partir da entrada em vigor do Acordo, os seus membros não podem tratar os estrangeiros de forma mais desfavorável do que o especificado. É por esse motivo que as listas são também chamadas de ofertas (Pellegrini, 1997, p. 2). A oferta de serviços de um país na OMC consiste em listas contendo as exceções ao tratamento de nação mais favorecida, se houver, e as restrições e discriminações aos fornecedores estrangeiros de serviços existentes naqueles subsetores em que o país se dispôs a apresentar compromissos.

Pelo exposto, podemos observar que a não-discriminação não é automática, mas negociada, não é rígida, mas flexível. Os países participantes têm o direito de negociar isenções à aplicação da cláusula de nação mais favorecida para certas medidas preferenciais e discriminatórias que concedem a determinados parceiros comerciais. Os países participantes negociaram também as listas de compromissos com relação ao acesso a seus mercados e ao tratamento concedido em seus mercados para setores específicos (Marconini, 1997, p. 53). Os compromissos específicos de cada país em relação às atividades de serviços financeiros estão estabelecidos de acordo com as disposições do *Anexo sobre Serviços Financeiros* do Gats. Esse Anexo apresenta a lista dos serviços financeiros cobertos pelo Gats e complementa as definições e regras básicas do Acordo, de forma a permitir que as características específicas do setor sejam levadas em consideração.

Em suma, o *Protocolo sobre Serviços Financeiros* constitui um conjunto de normas estáveis para regular o comércio de serviços financeiros. Estabelece, então, um arcabouço multilateral permanente para o comércio de serviços financeiros, assumindo compromissos com base no princípio de nação mais favorecida, dependendo do grau de liberalização em relação ao acesso a mercados e ao tratamento nacional. Representa, portanto, um conjunto de princípios e normas

de conduta multilateralmente concertadas e acordadas pela comunidade internacional como um todo.

Conforme orientação do Gats, a oferta brasileira de serviços financeiros está dividida em dois subsetores: os seguros e serviços relacionados, e bancos e outros serviços financeiros, inclusive as atividades referentes aos mercados de capitais. De modo geral, a oferta brasileira incorporou os avanços verificados no processo atual de saneamento do sistema financeiro doméstico, respeitando sempre as limitações constitucionais (Art. 192 da Constituição de 1988). Ademais, o Brasil permitiu somente o aumento ao acesso estrangeiro através da presença comercial no país, ou seja, mediante o investimento direto no sistema financeiro. Manteve-se a restrição aos serviços prestados de fora do país, em função das dificuldades de balanço de pagamentos que os mesmos poderiam gerar.

A oferta brasileira sobre o mercado de seguros, apresentada ao Comitê de Serviços Financeiros da OMC, assumiu o compromisso de garantir que as seguradoras estrangeiras poderão ter presença comercial no mercado doméstico com controle total do capital em vários mercados, tais como vida, fretes, propriedade, responsabilidade e saúde, condicionados à presença comercial, consagrando definitivamente a realidade atual. Assim, as seguradoras ficaram autorizadas a entrar no mercado doméstico, desde que cumpram os pré-requisitos fixados pela Superintendência de Seguros Privados (Susep).

A oferta brasileira incluiu ainda o seguro de casos de embarcações cadastradas no Registro de Embarcações Brasileiras (REB), inclusive no caso de operações transfronteiriças, e o seguro de acidente de trabalho, apenas para mencionar que essa atividade constitui monopólio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Neste último caso, assumiu novos compromissos relacionados à presença comercial estrangeira em dois anos a partir da aprovação da regulamentação da atividade privada. Finalmente, flexibilizou a oferta em resseguros, citando o monopólio do Instituto de Resseguro do Brasil (IRB) como temporário, à espera da regulamentação da atividade privada do setor. Neste caso, também se comprometeu com novos compromissos relacionados à presença comercial estrangeira no setor durante dois anos a partir da aprovação da regulamentação da atividade privada.

Quanto aos bancos e outros serviços financeiros, a oferta brasileira também se baseou na realidade praticada internamente. Até 1995, a entrada de novas instituições estava restrita aos casos de privatização das instituições financeiras públicas (Exposição de Motivos No. 89). Uma maior flexibilidade, tomando como base a definição do interesse nacional, foi incorporada à oferta brasileira. As instituições estrangeiras poderiam estabelecer novas filiais e subsidiárias, assumir o controle acionário, assim como aumentar a participação no capital das instituições existentes no país, desde que autorizadas, caso a caso, pelo Presidente da República, a partir de proposta do Banco Central (Exposição de Motivos No. 311). Ou seja, a

presença comercial foi admitida, embora condicionada à autorização caso a caso pelo poder Executivo.

No âmbito do mercado de capitais, a oferta brasileira acrescentou autorização de presença comercial estrangeira para fornecedores de alguns serviços não caracterizados como instituições financeiras pela lei brasileira. Foram eles: negociação por conta própria ou de terceiros de títulos sujeitos ao regime da Lei No. 6.385/76 e dos derivativos, exceto *swaps* e opções de *swaps*; liquidação de títulos de qualquer espécie e de derivativos; serviços de assessoramento e de classificação, pesquisa de investimento e portfólio e análise de crédito; administração de fundo de investimento de títulos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM); e oferta pública de títulos regulados pela Lei No. 6.385/76 no mercado de balcão. A oferta brasileira comprometeu-se, também, com a presença comercial estrangeira em novas atividades financeiras – *factoring* e cartão de crédito – desde que definidas como serviços financeiros, o que não é o caso atual.

Como afirmamos acima, o acordo sobre serviços financeiros no âmbito da OMC foi concluído em 12 de dezembro de 1997 e resultou na incorporação de novo Protocolo (o quinto) ao Gats. O Acordo está previsto para entrar em vigor a partir de março de 1999, mas desde sua aprovação, os países signatários se comprometem a não recuar nos compromissos assumidos.² Após aquela data, qualquer desrespeito estará sujeito às regras e sanções, tais como painel de negociação, multas, compensações e anulações de medidas restritivas que vierem a ser adotadas pelos países signatários (como no comércio internacional de bens).

B. Mercado Comum do Sul

A partir de janeiro de 1995, entrou em vigor a União Aduaneira do Mercosul, entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, consolidando as preferências tarifárias aos quatro países membros e dando início ao processo de construção de um mercado comum, compartilhando consumidores, produtores, tarifas externas, políticas macroeconômicas e fatores de produção, previsto para 2005. As exceções serão os setores de informática e telecomunicações, que devem se unir em 2006.

A partir do suporte técnico das comissões de trabalho permanente, abrangendo os sistemas financeiros, seguros, mercado de capitais, promoção e proteção de investimentos, e das negociações no âmbito do *Grupo Ad Hoc sobre Serviços*, coordenado por Mário Marconini, em 15 de dezembro de 1997 foi assinado o *Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul*, que estabeleceu princípios e disciplinas para promover o livre-comércio de serviços entre os países membros, tomando como base o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats).

Dessa forma, o acordo deve assumir um caráter *Gats-plus* (ou Gats+). Isto é, ao basear o nível de compromisso de abertura do mercado sub-regional no

Gats, deve negociar um instrumento que aprofunde o acordo estabelecido em âmbito multilateral. Não faz sentido efetuar um acordo regional que não vá além do já acordado no plano multilateral. Se os compromissos assumidos pelos quatro países não forem maiores do que aqueles perante a OMC, fica difícil demonstrar que o protocolo cumpre de fato o requisito de eliminar substancialmente as barreiras ao comércio de serviços no Mercosul.

As listas de ofertas sobre o comércio de serviços financeiros dos quatro países foram apresentadas em abril de 1998. Conforme estabelecido, a lista dos compromissos do Brasil em serviços financeiros segue aqueles assumidos no âmbito do Gats. Entretanto, as negociações ainda não avançaram a ponto de atingir um consenso que vá além de um esforço de harmonização das normas contábeis, das regras sobre a lavagem de dinheiro e de acesso controlado de instituições financeiras ao mercado brasileiro (Silva, 1999). Uma das dificuldades encontra-se no fato de que o Brasil é o único país do Mercosul que mantém restrições de acesso a seu mercado, enquanto todos os outros fizeram ofertas ao Gats bastante abrangentes e não deram nenhuma preferência ao Mercosul. Caso conceda acesso preferencial ao Mercosul no setor de serviços financeiros, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai poderão transformar-se em plataformas de penetração no mercado interno brasileiro. Assim sendo, as regras de origem dos serviços beneficiados pelo processo de liberalização sob o âmbito do protocolo de serviços do Mercosul precisam ser bem definidas, determinando o nível de participação de capital estrangeiro permitido em uma empresa para que seja considerada de origem brasileira, argentina, paraguaia ou uruguaia para fins desse Protocolo. Novas rodadas de negociações estão previstas para 1999.

C. Área de Livre-comércio das Américas

Na I Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994, os presidentes de 34 países americanos, exceto Cuba, iniciaram o processo de formação da Alca. Acordou-se que as negociações deverão estar concluídas até o ano de 2005, quando se começará a eliminação progressiva das barreiras ao comércio e aos investimentos no continente americano.

Na II Cúpula das Américas, realizada nos dias 18 e 19 de abril de 1998, em Santiago do Chile, foi desencadeado o processo de negociação. O Brasil ficou com a presidência do grupo de negociação sobre subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios. Além disso, dividirá a presidência com os Estados Unidos, na etapa final do processo negociador, entre 2002 e 2005. Os princípios norteadores das negociações são:

“a) o objetivo geral da negociação, que deverá concluir-se no mais tardar até 2005, será estabelecer uma área de livre-comércio, por meio da diminuição progressiva das barreiras ao comércio de bens e serviços e aos investimentos;

b) o acordo final sobre a Alca será equilibrado, abrangente, compatível com as regras e disciplinas da OMC e constituirá um compromisso único ('nada estará acordado até que tudo esteja acertado');

c) a negociação será transparente e as decisões, baseadas no consenso;

d) a Alca coexistirá com o Mercosul e os demais acordos de livre-comércio e de integração do continente;

e) a estrutura da negociação compreenderá a reunião de ministros, responsáveis por supervisão e direção superiores; o Comitê de Negociações Comerciais, integrado pelos vice-ministros, que dará orientação permanente; e nove grupos para negociar sobre: acesso a mercados, agricultura, subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios, investimentos, serviços, direitos de propriedade intelectual, compras governamentais, políticas de concorrência, solução de controvérsias" (Lampreia, 1998).

Embora a idéia da Alca tenha sido proposta pelos Estados Unidos na I Cúpula das Américas, realizada em dezembro de 1994 em Miami, o Brasil acabou assumindo a liderança dos países latino-americanos, ao rejeitar sistematicamente a idéia da criação imediata do livre-comércio no continente americano, por entender que os países da América do Sul precisam de tempo para assimilar a nova etapa e, principalmente, alicerçar a sua economia e industrialização.

A amplitude da Alca não se limita, como sugere o nome, à formação de uma área de livre-comércio, mas representa um acordo global que pretende abranger os serviços, inclusive os financeiros, as compras governamentais e os investimentos. Nesse sentido, procura aprofundar os processos de desregulamentação econômica e financeira, em um contexto de enormes assimetrias econômicas, financeiras e tecnológicas entre os Estados Unidos e os demais países da região. A elevada assimetria entre os países da Alca pode ser observada na magnitude do Produto Interno Bruto (PIB): o PIB dos Estados Unidos corresponde a mais de três vezes a soma dos outros 33 países (inclusive Canadá, Brasil, México e Argentina), isto é, 75,65% do PIB da Alca, enquanto os demais países representam 24,35%. As pequenas economias – onze dos 34 países da Alca tiveram em 1995 um PIB inferior a US\$ 1 bilhão, sendo que oito destes nem sequer chegavam a US\$ 100 milhões de PIB anual – conseguiram um compromisso dos demais países de que terão tratamento diferenciado. A heterogeneidade também fica evidente se compararmos a renda *per capita*: entre os 34 países, o Canadá ostentava a maior renda *per capita*, no início da década, no valor de US\$ 28,3 mil, nas Guianas, era de US\$ 250,00, menos do que o salário mínimo no Chile; já os pequenos países como Antígua e Barbuda, Barbados e São Cristóvão e Névis, menos populosos do que as grandes cidades brasileiras, apresentavam renda *per capita* superior às da Argentina e do Brasil. A disparidade das riquezas nacionais pode ser aferida, também, pelas respectivas pautas de exportação. Uma análise superficial da economia dos 34 países demonstra que a maioria é exportadora de produtos agrícolas

e matérias-primas, cujas cotações internacionais estão longe do valor agregado pelos produtos industriais. No que se refere aos serviços financeiros, a assimetria também fica patente: cada uma das novas instituições financeiras, produto das megafusões (Citicorp/Travelers, NationsBank/BankAmerica, BancOne/First Chicago) que ocorreram nos Estados Unidos em abril de 1998, detém ativos superiores à soma dos cinco maiores bancos privados brasileiros.

O Mercosul tem participado das reuniões do Grupo de Trabalho de Serviços (GTS) da Alca como um bloco, realizando reuniões de coordenação interna para apresentar uma posição conjunta. Entre as posições acordadas está a de não avançar nas negociações de serviços antes de concluir o acordo de serviços intra-Mercosul.

Simultaneamente, o Mercosul vem ampliando seu espaço político e econômico na região, visando a criação da Área de Livre-comércio Sul-americana (Alcsa), que está sendo chamada de Amercosul. Em primeiro lugar, o Mercosul assinou acordos comerciais com a Bolívia e o Chile, em 1995 e 1996, respectivamente. Em segundo lugar, os países do Mercosul e da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) assinaram Acordo-quadro para a criação de uma zona de livre-comércio a partir de 1º de janeiro de 2000. O Acordo-marco para a criação da zona de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina prevê duas etapas de trabalhos. Até 30 de setembro de 1998, as duas partes deveriam negociar um acordo de preferências tarifárias sobre a base do patrimônio histórico, mas que poderia incluir produtos novos. Tal acordo substituiria os de alcance parcial hoje existentes entre os países das duas regiões e deveria entrar em vigor em 1º de outubro de 1998, estabelecendo margens de preferências e incorporando as disciplinas comerciais vigentes no marco da Associação Latino-americana de Integração (Aladi). Entre 1º de outubro de 1998 e 31 de dezembro de 1999, o Mercosul e a Comunidade Andina deverão negociar o acordo de livre-comércio, abarcando o universo de produtos, para entrar em vigor no início do ano 2000.³ Mais do que um efeito econômico imediato, o acordo tem grande importância política e representa o início da integração da América do Sul. Além disso, a nova aliança fortalece a capacidade de negociação do bloco no processo de formação da Alca. Para o Brasil, esse acordo com os países andinos cristaliza a idéia que a integração hemisférica deve ser fruto de uma integração entre os blocos regionais. Em terceiro lugar, durante a Cúpula de Santiago, o Mercosul assinou também um Acordo-quadro de Comércio e Investimentos com o Mercado Comum da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua).

Com o objetivo de ampliar seus laços com outros países ou blocos econômicos, em dezembro de 1995, o Mercosul e a União Européia firmaram em Madri as bases de um Acordo-quadro a fim de constituir uma área de livre-comércio entre os dois blocos. A fase preliminar de negociações, iniciada com a assinatura

do Acordo Marco Inter-regional de Cooperação, foi concluída em julho de 1998, quando a Comissão Europeia terminou um levantamento de todos os aspectos do intercâmbio UE-Mercosul (comércio de bens, serviços, normas e disciplinas comerciais nas relações bilaterais).⁴ Esse acordo também exerceu uma importante função ao fortalecer politicamente os quatro países do bloco sul-americano nas negociações com os Estados Unidos, em torno da criação da Alca.

Outra vertente constitui proposta da União Europeia de realização da Rodada do Milênio, ou seja, uma nova etapa de negociações multilaterais no âmbito da OMC, que seria desencadeada no ano 2000, e procuraria aprofundar os resultados alcançados na Rodada Uruguai.⁵ Como declarou, Jório Dauster, embaixador do Brasil junto à União Europeia na ocasião: “se a Rodada do Milênio assumir grande rapidez, pode esvaziar a negociação da Alca. A negociação multilateral é prioritária para o país” (Marin, 1998).

Em suma, a estratégia diplomática brasileira parece encaminhar-se no sentido de que o livre-comércio nas Américas deve surgir como etapa final do processo de construção por blocos, ou seja, fortalecer o bloco sul-americano, ao incorporar o Chile, como país associado, e os países do Grupo Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela), seguido dos blocos da América Central. Procurar-se-ia, então, um fortalecimento regional para negociar em bloco, e em melhores condições de barganha, com os Estados Unidos e o Nafta (North-America Free Trade Area).

As resistências brasileiras nas negociações com os Estados Unidos na constituição da Alca apóiam-se em uma visão crítica do “modelo de integração” derivado dos princípios e métodos da política comercial dos Estados Unidos no período recente. A partir do início dos anos 80, a economia política da estratégia comercial americana sofreu uma inflexão: cresceu a importância relativa dos mecanismos unilaterais e das relações bilaterais, enfraquecendo, conseqüentemente, a adesão ao multilateralismo. O menor comprometimento americano com o multilateralismo não se limitou a ampliar a disposição desse país em negociar acordos bilaterais e regionais, mas se fez acompanhar:

- a) do aparato legal e institucional contra “práticas desleais de comércio”;
- b) e, a partir de 1988, de pressões a fim de que seus parceiros comerciais se comprometessem com negociações com vistas à implementação de políticas em setores onde não havia obrigações contraídas no Gatt e onde os vínculos com o comércio eram muitas vezes discutíveis.

Nesse sentido, a adesão dos Estados Unidos aos acordos regionais permanece mediada pela funcionalidade desse movimento não só buscando alternativas às negociações multilaterais mas, sobretudo, aplicando um “unilateralismo agressivo” e “ameaças de retaliação” como metodologia de negociação. Isso significa que a legislação americana, os mecanismos unilaterais da sua política comercial e a composição política dos interesses domésticos

supostamente afetados pelas negociações hierarquizam-se em uma escala superior aos compromissos assumidos nas negociações bilaterais ou regionais, mesmo quando estas envolvem a constituição de uma área de livre-comércio. A imposição recente de medidas retaliatórias à Argentina por divergências quanto a sua Lei de Patentes corrobora essa proposição (Machado & Veiga, 1997).

Dessa forma, o “modelo” de tratamento das diversidades nacionais em termos de regras e legislações, veiculado pelos Estados Unidos, apoia-se em uma “harmonização assimétrica” e reflete o primado do unilateralismo e da composição política de interesses domésticos. Dado o forte desequilíbrio econômico e político entre os Estados Unidos e seus parceiros na integração hemisférica, essa assimetria poderá traduzir-se nas características essenciais do modelo de integração. Ou seja, a estratégia de harmonização ou de “convergência institucional” poderá ficar referida aos padrões e normas daquele país. No caso do Nafta, por exemplo, ficou evidente que os Estados Unidos impuseram uma metodologia de “harmonização assimétrica” de regras e legislações (Machado & Veiga, 1997).

Assim, as questões relacionadas à coesão econômica e social dos processos de integração e, em especial, os interesses dos países menos desenvolvidos poderão receber atenção secundária. As resistências por parte dos Estados Unidos à inclusão de temas relativos ao desenvolvimento econômico e à assistência aos setores industriais afetados pela integração durante as negociações do Nafta reapareceram no processo de implementação da Alca. Além disso, a evolução recente do Nafta não parece referendar as expectativas de que um arranjo de liberalização preferencial com os Estados Unidos preveja mecanismos de gestão dos custos de transição nos países menos desenvolvidos.

D. Considerações Finais

Apreende-se que as estratégias dos governos brasileiros recentes nas negociações multilaterais foram defensivas, no sentido de ganhar tempo, a fim de consolidar as reestruturações (produtivas e financeiras) internas. As negociações sobre o *Protocolo de Serviços Financeiros* no âmbito do Gats não fugiram à regra da diplomacia brasileira, pois os compromissos específicos assumidos pelo governo brasileiro asseguraram um grau de liberalização equivalente às condições existentes no mercado financeiro doméstico. No caso dos serviços bancários, o estabelecimento de filiais e subsidiárias de instituições estrangeiras, bem como aumento da participação estrangeira no capital de instituições brasileiras estão assegurados tanto na oferta brasileira em conexão com o programa de privatização de instituições financeiras públicas como pela cobertura do passivo de bancos brasileiros em liquidação, de acordo com as Exposições de Motivos que procuram reestruturar o sistema financeiro nacional. Nas atividades de seguro, não há na legislação brasileira qualquer regra que restrinja a participação do capital estrangeiro

no mercado segurador doméstico. Além disso, a proposta também estabeleceu o IRB como temporário, aguardando regulamentação da atividade privada, ao mesmo tempo em que reajusta sua situação financeira.

Assim, a oferta brasileira consolidou a legislação atual sem assumir novos compromissos. Alguns serão revistos, mas nada ficou definido *a priori*. A oferta brasileira prevê a introdução de compromissos relativos à participação do capital estrangeiro em instituições financeiras, em um período de até dois anos após a adoção por parte do Congresso Nacional de legislação específica permitindo tal participação (resseguro, cartão de crédito, *factoring*, seguro de acidentes de trabalho e seguro de embarcações inscritas no regime brasileiro).

Em suma, o Brasil consolida a política de liberalização do mercado de serviços financeiros (interna) e a transforma em um compromisso internacional, regulamentado pela OMC. Dessa forma, o regime multilateral de serviços financeiros sob o Gats não deverá ter impactos significativos sobre a entrada de instituições financeiras no Brasil. Embora o interesse estrangeiro no mercado doméstico de serviços financeiros tenha aumentado de forma considerável nos últimos anos, identificamos que os determinantes desse aumento inscrevem-se em um conjunto de fatores de ordem interna, tais como perspectiva de estabilização e de crescimento do mercado doméstico, reestruturação do sistema financeiro, decisões de política econômica etc., bem como nas estratégias de concorrência dos grandes bancos internacionais e, em menor grau, no Acordo obtido sob os auspícios do Gats. Como afirma Bevilaqua (1997, p. 74): “é difícil imaginar que compromissos que configuram um grau de liberalização como o subjacente à oferta brasileira no Gats possam ser responsáveis pelo substancial aumento do interesse de investidores estrangeiros pelo mercado doméstico no período recente.”

No que se refere aos processos de integração regional, a liberalização financeira no Brasil encontra-se em um estágio menos desenvolvido do que nos outros países do Mercosul. Essa assimetria está refletida nos compromissos assumidos pelos países do Mercosul nas negociações sobre serviços financeiros no âmbito do Gats. A Argentina, por exemplo, desde o início da década dos 90, tem conta de capital aberta. O processo de liberalização financeira foi mais intenso e bastante abrangente, sobretudo nos serviços bancários. Assim, a Argentina assumiu compromissos específicos que não prevêem nenhuma limitação de acesso ao mercado no que diz respeito ao estabelecimento de presença comercial nos serviços financeiros, exceto seguros. Além disso, o consumo de serviços bancários no exterior, que não é permitido no caso brasileiro, não tem nenhum tipo de restrição no caso argentino. O mercado argentino de seguros está fechado a novas seguradoras, embora a compra de empresas por estrangeiros seja permitida (Bevilaqua, 1997, p. 82). O Uruguai também tem conta de capital aberta desde meados dos anos 70.

Dada essa assimetria no grau de liberalização financeira, uma abertura de mercado por parte do Brasil no âmbito do Mercosul, especialmente no setor de serviços bancários, seria equivalente a uma liberalização multilateral. O mesmo argumento se aplica às negociações no âmbito da Alca, que terão por base os acordos bilaterais e sub-regionais já existentes. Uma abertura de mercado para os países do hemisfério corresponderia a uma liberalização em caráter multilateral.

Assim sendo, a liberalização financeira em âmbito regional está bastante limitada pelas posições brasileiras no contexto da OMC, contando que o país consiga resistir às pressões americanas. Em caso afirmativo, avanços na liberalização financeira deverão ocorrer mediante negociações multilaterais, com a convergência da regulamentação brasileira aos padrões dos outros membros de comércio regionais. A curto prazo, poderá ocorrer também harmonização da legislação prudencial, bem como serem levantadas outras questões que não envolvem acesso a mercado e tratamento nacional.

No setor de seguros, também há divergências importantes entre os membros do Mercosul, sobretudo em relação às exigências de capitalização e constituição jurídica das empresas de seguros. O padrão de capital mínimo requerido no Brasil é substancialmente maior do que nos outros países. Em relação à constituição jurídica, a forma societária admitida no Brasil é a das sociedades anônimas com ações nominativas, já nos outros países aceita-se a forma de organização em sociedades anônimas com ações ao portador.

Finalmente, apreende-se que a diplomacia brasileira permanece, por um lado, bombardeada em vários *fronts* no sentido de ampliar as condições de acesso ao mercado doméstico. As pressões por maior integração financeira são exercidas em diferentes fóruns: no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços na OMC, no Protocolo sobre Serviços Financeiros no Mercosul, na Alca, no FMI para abertura da conta de capitais, no Acordo Multilateral sobre Investimento na OECD, no Comitê Hemisférico de Assuntos Financeiros⁶ etc. Por outro lado, adotou estratégia semelhante ao atuar em diferentes blocos regionais: acordo com a Comunidade Andina, com a Comunidade dos Países da América Central, com a União Européia, apoio à implementação da Rodada do Milênio etc. O confronto dos interesses nas diferentes instâncias de negociação, com as forças políticas e econômicas envolvidas, vai consolidando as transformações possíveis.

De maneira geral, cabe aos negociadores brasileiros continuar na resistência, defensivamente, a fim de consolidar o processo de reestruturação financeira e produtiva interna, sobretudo no que se refere às negociações para implementação da Alca, o que nada tem a ver com protecionismo. Além disso, como a Alca não constitui o único eixo de integração comercial da política americana, uma vez que os Estados Unidos estão desenvolvendo dois outros projetos, um voltado para a Europa e outro para a Ásia (Asia Pacific Economic Cooperation – APEC), a opção mais vantajosa para o Brasil é a de perseguir, simultaneamente,

uma política de integração multilateral abrangendo os três grandes blocos (Nafta, União Européia e Ásia). Essa estratégia poderia consolidar a posição do Brasil como um *global trader* com interesses diversificados e com preferência por um sistema de comércio multilateral e não-discriminatório. Para se ter uma idéia da diversificação geográfica do intercâmbio comercial brasileiro, em 1996, 27% das exportações se dirigiam aos países da União Européia, 20% aos países do Nafta (excluindo o México), 16% aos países da Ásia, 8% aos países da Aladi (excluindo o Mercosul) e 15% aos países do Mercosul.

Maio de 1999

Notas

- ¹ Trata-se de um fragmento de uma pesquisa mais ampla intitulada *Abertura Externa e Serviços Financeiros*, coordenada por Maria Cristina Penido de Freitas, e que contou com a participação de Daniela Magalhães Prates. A pesquisa foi financiada pela Fundap e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Seplan. Sou grato aos comentários e sugestões de Paulo Roberto de Almeida, Fernando Meirelles de Azevedo Pimentel, Benoni Belli, Mário Marconini, Josué Pellegrini, Carlyle Ramos Vilarinho e Luiz Afonso Simoens da Silva.
- ² Devemos salientar, porém, que a crise dos países emergentes atrasou a ratificação do Acordo. Brasil, Indonésia, Filipinas, Malásia, África do Sul, Venezuela e México ainda não deram indicação na OMC de quando ratificarão os compromissos assumidos. A Austrália e a Costa Rica sugeriram que a data de entrada em vigor do Acordo fosse transferida para o fim de junho de 1999 (Moreira, 1999).
- ³ Devemos ressaltar que o Mercosul e a Comunidade Andina ainda não conseguiram chegar a um entendimento conjunto para um acordo transitório de preferências tarifárias. Em abril de 1999, após o esgotamento dos prazos previstos, o Brasil decidiu unilateralmente prorrogar por 90 dias o prazo de vigência dos antigos acordos bilaterais de comércio com os países andinos, impedindo o cancelamento das preferências tarifárias no comércio de bens e serviços existentes. Até 31 de junho de 1999, o governo brasileiro, individualmente, vai procurar unificar as preferências tarifárias com os países andinos, formalizando um acordo para entrar em vigor em janeiro de 2000. Segundo o embaixador José Alfredo Graça Lima, chefe da subsecretaria geral de assuntos econômicos do Itamaraty: “o Brasil tem interesse comercial claro nos países andinos, que são um mercado importante para o escoamento de nossas manufaturas”, o que justifica a efetuação do Acordo. Porém, afirmou que “o acordo entre o Brasil e a Comunidade Andina não exclui a possibilidade de, no futuro, o Mercosul negociar, em bloco, a redução de tarifas com Peru, Equador, Colômbia e Venezuela” (Ferrari, 1999).
- ⁴ Está previsto um encontro de cúpula dos 15 chefes de governo e de Estado da União Européia e de 32 países da América Latina em 28 e 29 de junho de 1999 na cidade do Rio de Janeiro. A participação de Cuba ainda não foi confirmada (Moreira, 1998).
- ⁵ Tudo indica que, na III Conferência Ministerial da OMC, que será realizada em dezembro de 1999, na cidade de Seattle nos Estados Unidos, será lançada a Rodada do Milênio, com duração prevista de três anos. Porém, os Estados Unidos ainda precisam obter no Congresso a aprovação de um *fast track* para participar ativamente das negociações. Ou seja, precisam obter uma autorização do Congresso para que o Executivo americano negocie acordos internacionais que não poderão ser alterados pelo poder Legislativo.

- ⁶ Foi criado, em dezembro de 1994, por iniciativa do Tesouro americano, com o objetivo de explorar formas de desenvolvimento e integração dos mercados de capitais do continente americano. O Comitê está sendo impulsionado pelo Subsecretário do Tesouro dos Estados Unidos, Lawrence Summers, em fóruns que congregam os ministros da fazenda dos países americanos.

Bibliografia

- ALMEIDA, Hamilton. "Mercosul e Andinos terão livre-comércio em 2000". *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 17 de abril, 1998, p. A-4.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. "A Democratização da sociedade internacional e o Brasil: ensaio sobre uma mutação histórica de longo prazo". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 40, n.º 2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1997, p. 76-105.
- . *A Crise asiática, a agenda financeira mundial e a posição do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, mimeo, 1998a.
- . *O Acordo de Investimento da OCDE e o Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, mimeo, 1998b.
- AKYÜZ, Yilmaz & CORNFORD, Andrew. *Regimes for international capital movements and some proposals for reform*. Geneva: UNCTAD (Discussion Papers, n.º 83), 1994.
- BARROS, José Roberto Mendonça de & ALMEIDA Jr., Mansueto Facundo de. *Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil*. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica, mimeo, 1997.
- BARROS, José Roberto Mendonça de; LOYOLA, Gustavo Jorge Laboissiere & BOGDANSKI, Jorge. *Reestruturação do setor financeiro*. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica, mimeo, 1998.
- BARROSO, Cecília & BUENO, Denise. "IRB deve ser privatizado até 1999". *Gazeta Mercantil* (Caderno Indústria de Seguros), São Paulo, 15 de abril, 1998, p. 2.
- BATISTA, Paulo Nogueira. "O Mercosul e os interesses do Brasil". *Revista Estudos Avançados*, vol. 8, n.º 21. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1994, p. 79-95.
- BELLI, Benoni. "O fim da Guerra Fria: algumas implicações para a política externa brasileira". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 39, n.º 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1996, p. 120-131.
- BEVILAQUA, Afonso S. *O comércio internacional de serviços financeiros e o Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Projeto MRE/BID (Relatório de Pesquisa), 1997.
- CALDAS, Ricardo W. *The evolution of Brazil's position in the Uruguay Round of the GATT, with particular emphasis on the issue of services*. Department of International Relations of the University of Kent at Canterbury (Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy), 1995.
- CASTRO FILHO, Antônio de. "O sistema financeiro e a Alca". *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 22 de dezembro, 1997, p. A-2.
- CINTRA, Marcos Antonio Macedo Cintra. "As negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros e seu impacto doméstico", in: FREITAS, M. Cristina Penido de (Coord.); PRATES, Daniela Magalhães & CINTRA, Marcos Antonio Macedo Cintra. *Abertura externa e serviços financeiros*. São Paulo: Diesp/Fundap e Brasília: IPEA/Seplan (Relatório de Pesquisa), 1998.
- CNI. "O jogo da Alca". *CNI Indústria e Produtividade*, ano 30, n.º 300. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 1997.
- . "A crise dos oito anos". *CNI Indústria e Produtividade*, ano 32, n.º 312. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 1999, p. 24-33.

- CORNFORD, Andrew J. *The multilateral negotiations on banking services: context and selected outstanding issues*. Geneva: UNCTAD (Discussion Papers, n.º. 39), 1991.
- ECONOMIST (The). “Formação do bloco ainda é alvo de críticas de países”. Republicado na *Gazeta Mercantil*, 15 de abril, 1999, p. A-4.
- FERRARI, Livia. “II Cúpula das Américas discute criação da Alca”. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 15 de abril, 1998, p. A-4.
- . “Brasil vai negociar sozinho um acordo com os andinos”. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 1º de abril, 1999, p. A-7.
- FREITAS, Maria Cristina Penido de. “A Abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro”, in FREITAS, M. C. P. de (Coord.); PRATES, D. M. & CINTRA, M. A. M. *Abertura externa e sistema financeiro*. Brasília: Ipea/Seplan e São Paulo: Diesp/Fundap e Fapesp, 1998.
- GREY, R. de C. *Financial Services and the Uruguay Round*. Geneva: UNCTAD (Discussion Papers, n.º. 34), 1991.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. “A participação do Brasil na Alca”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 de abril, 1998, p. 1-3.
- LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. “A segunda Cúpula das Américas”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 de abril, 1998, p. 1-10.
- MACHADO, João Bosco & VEIGA, Pedro da Motta. “A Alca e a estratégia negociadora brasileira”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.º. 51. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1997.
- MAINENTI, Mariana. “Novas opções de resseguro agitam mercado”. *Gazeta Mercantil* (Caderno Indústria de Seguros), São Paulo, 15 de abril, 1998, p. 3.
- MARCONINI, Mário. “A OMC, o Mercosul e o comércio de serviços: aspirações regionais na era pós-Gats”, in: *O Direito do comércio internacional*. Observador Legal Editora (s/l), 1997.
- MARIN, Denise Chrispim. “Brasil deve apoiar Rodada do Milênio”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 de abril, 1998, p. 2-10.
- MERCOSUL. *Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur*. Montevideo, 15 de dezembro, 1997 (MERCOSUR/CMC/DEC No. 13/97).
- . *Lista dos Compromissos Específicos da República Federativa do Brasil*. Brasília: Grupo Ad Hoc sobre Serviços, 1998.
- MOREIRA, Assis. “Proposta do Brasil ainda sobre resistência”. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 10 de dezembro, 1997, p. B-16.
- . “UE prepara-se para enfrentar formação da Alca”. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 de abril, 1998, p. A-4.
- . “OMC deve adiar abertura de serviços financeiros”, *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 20 de janeiro, 1999, p. B-3.
- OMC. *Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços*. Genebra: Organização Mundial de Comércio, 1994.
- PELLEGRINI, Josué. *A Oferta de serviços financeiros apresentada pelo Brasil na OMC*. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria de Assuntos Internacionais (mimeo), 1997.
- PRATES, Daniela Magalhães. “Investimentos de portfólio no mercado financeiro doméstico”, in FREITAS, M. C. P. de (Coord.); PRATES, D. M. & CINTRA, M. A. M. *Abertura externa e sistema financeiro*. Brasília: Ipea/Seplan e São Paulo: Diesp/Fundap e Fapesp, 1998.
- PRATES, Daniela Magalhães & FREITAS, Maria Cristina Penido de. “Captação de recursos externos”, in FREITAS, M. C. P. de (Coord.); PRATES, D. M. & CINTRA, M. A. M. *Abertura externa e sistema financeiro*. Brasília: Ipea/Seplan e São Paulo: Diesp/Fundap e Fapesp, 1998.
- SILVA, Luiz Afonso Simoens da. *As negociações externas do Mercosul*. Brasília, mimeo, 1998a.
- . “Perspectivas financeiras para o Mercosul”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 de maio, 1998b, p. 2-2.

-
- . “Ainda falta integrar o setor financeiro”. *Gazeta Mercantil Latino-americana*, São Paulo, 1º a 7 de fevereiro de 1999, p. 23-24.
- SCOHOTT, Jeffrey (Ed.). *Restarting fast track*. Washington: Institute for International Economics (<http://www.iie.com>).
- SUNKEL, Osvaldo. “Desarrollo e integración regional: otra oportunidad para una promesa incumplida?”. *Revista de la Cepal*, Número Extraordinário. Santiago: Cepal, 1998, p. 229-241.
- TAVARES, Maria da Conceição. “A Alca: interessa ao Brasil?”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 de março, 1998, p. 2-7.
- TAVARES, Maria da Conceição & GOMES, Gerson. “La Cepal y la integración económica de América Latina”. *Revista de la Cepal*, Número Extraordinário. Santiago: Cepal, 1998, p. 213-228.
- WTO. *Trade Policy Review – Brazil 1996*. Geneva: World Trade Organization, 1996, p. 150-164.
- . *Communication from Brazil*. Revised conditional offer on financial services. World Trade Organization/Committee on Trade in Financial Services, 12 December 1997. Geneva: World Trade Organization (Oferta brasileira ao Acordo sobre Serviços Financeiros), 1997a.
- . *Communication from Argentina*. Offer on financial services World Trade Organization/Committee on Trade in Financial Services, 12 December 1997. Geneva: World Trade Organization (Oferta argentina ao Acordo sobre Serviços Financeiros), 1997b.

Resumo

Face à nova inserção financeira do Brasil, procura-se investigar os diferentes processos de negociação multilateral e regional em que o país tem participado. Busca-se saber se o processo de abertura e liberalização financeira foi condicionado por pressões externas, consubstanciadas nos diferentes fóruns de negociações multilaterais e regionais. Analisam-se, então, as seguintes negociações sobre comércio de serviços financeiros: a) o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats); b) o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e; c) a Área de Livre-comércio das Américas (Alca).

Abstract

Having the new Brazilian financial insertion as its background, the article investigates the different processes of multilateral and regional negotiation in which Brazil has participated. It intends to understand if the process of financial liberalization was conditioned by outer pressure, concretized in different multilateral and regional fora. It analyzes, then, the three following negotiations of the financial services trade: a) the General Agreement on Trade in Services; the South Common Market (Mercosul), and; c) the Free Trade Area of the Americas (Ftaa).

Palavras-chave: Brasil. Negociações financeiras. Serviços financeiros.

Key-words: Brazil. Financial negotiations. Financial services.