

Síntese

GATS: As Razões para a Abertura dos Mercados de Serviços

Overview

GATS: The Case for Open Services Markets

**As Sínteses constituem-se em excertos de publicações da OCDE.
Elas são disponíveis livremente na biblioteca On-line (www.oecd.org).
Esta Síntese não é uma tradução oficial da OCDE.**



**ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Sumário Executivo

A despeito do fracasso dos membros da OMC para lançarem uma nova rodada na Terceira Conferência Ministerial, realizada em Seattle em novembro de 1999, as negociações do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) foram retomadas formalmente em 1º de janeiro de 2000, conforme previsto na chamada agenda “embutida” da Rodada Uruguai. No decorrer do progresso das negociações, o GATS tornou-se o foco de grupos da sociedade civil que representavam uma ampla variedade de interesses. Os argumentos contra o GATS consistem principalmente na suposta ameaça ao direito soberano dos países de regular a produção, venda, distribuição ou importação de serviços, e também o fornecimento destes. Na grande maioria, tais temores são baseados em mal entendidos os quais a presente publicação tenciona abordar. A despeito disso são genuínas e necessitam uma discussão, as preocupações sobre o GATS quanto ao seu efeito nos serviços públicos, quanto às suas implicações para a soberania nacional e no que diz respeito à habilidade dos governos na sua regulação. A nova rodada de negociações fornece uma justa oportunidade para os governos darem informações aos seus eleitorados, que atualmente encontram-se com muitas preocupações, sobre o que é o GATS e o seu impacto nos objetivos nacionais tanto econômicos como sociais. Entretanto, para ser útil, o debate de políticas públicas deve ser baseado em fatos, não em idéias pré-concebidas.

O presente estudo tem um triplo propósito. O primeiro é o de recordar as razões econômicas para a reforma do setor de serviços e a racionalidade das políticas para buscar a abertura dos mercados de serviços através da liberalização do comércio e do investimento. O segundo é o de abordar as preocupações sobre os efeitos do GATS, explicando como o Acordo funciona, as obrigações que os Membros da OMC subscrevem e as opções de políticas que eles podem seguir dentro do Acordo. O terceiro é o de indicar alguns dos principais desafios na atual rodada de negociações do GATS, com atenção especial aos interesses e preocupações dos países em desenvolvimento, e o potencial do GATS para solidificar as reformas desenvolvimentistas nos mercados de serviços.

Os serviços são insumos essenciais na produção de bens e outros serviços. Eles abrangem uma vasta e variada gama de atividades econômicas e dominam as economias dos países desenvolvidos e de muitos países em desenvolvimento. Pode-se lançar um forte argumento de apoio aos esforços voltados à reforma da regulação e à liberalização do comércio e do investimento no contexto de serviços. Existem muitos exemplos atuais de benefícios para a economia como um todo, bem como benefícios setoriais, diretamente originados da liberalização do comércio e do investimento. Este tem sido o caso do comércio de bens desde a criação do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) em 1947, sendo igualmente pertinente hoje o caso de serviços. Com certeza, a racionalidade econômica que serve de apoio ao GATT e à subsequente liberalização progressiva do comércio de mercadorias em mais de cinco décadas, servirá

ainda mais no contexto de serviços. Um setor de serviços ineficiente age como um imposto proibitivo sobre a economia nacional. A abertura dos mercados de serviços traz consigo os benefícios para a economia como um todo ao facilitar e encorajar as inovações, a eficiência e a melhoria de qualidade. Quando os regimes de abertura ao comércio e ao investimento são regulados de acordo com princípios sólidos, que estimulam a eficiência, eles fornecem a melhor oportunidade para uma escolha do consumidor mais ampla (e mais bem informada) bem como de produtos de melhor qualidade. Eles podem também reduzir o espaço para desperdício no uso de recursos e na apropriação de aluguéis, bem como limitar o poder de empresas individuais e aumentar o desempenho econômico de uma maneira geral.

Os serviços se constituem na área onde são grandes os ganhos potenciais da cooperação internacional e das regras feitas pelos organismos multilaterais e onde os benefícios de tal cooperação estão apenas se iniciando. As avaliações empíricas da reforma das políticas de serviços nos países em desenvolvimento, revelam benefícios positivos para a economia como um todo a partir da remoção das ineficiências. Tais benefícios são na verdade bastante elevados relativamente ao que seria normalmente encontrado nas avaliações do impacto da liberalização do comércio de mercadorias. Os benefícios da reforma dos serviços e da sua liberalização contínua, embora sendo indubitavelmente maiores em termos relativos para os países em desenvolvimento, não são de forma alguma negligenciáveis para os países da OCDE. Na verdade, os estudos empíricos apontam para uma variedade de resultados favoráveis para a economia como um todo, nos países da OCDE onde avançou mais a reforma reguladora nas indústrias de serviços, para aumentar a competição.

Apesar deste fato, não se pode negar que, como no caso do comércio de mercadorias, a liberalização dos mercados de serviços pode estar ligada a dificuldades de deslocamento e de ajustes. Por esta razão, o processo de liberalização deve ser bem administrado, dependente de bases reguladoras sólidas, implementado de modo progressivo, devendo apresentar políticas que aliviem as conseqüências sociais e econômicas negativas que possam aparecer com o processo de ajustamento.

O GATS consiste em três elementos básicos: o arcabouço que estabelece as obrigações gerais para o comércio de serviços, que segue em linhas gerais o que o GATT faz para o comércio de bens; uma quantidade de anexos a respeito de setores específicos e os cronogramas dos compromissos assumidos pelos Membros da OMC. Devido à sua estrutura e a sua abordagem seletiva “de baixo para cima” para a liberalização, o GATS permite aos Membros da OMC selecionar os setores, as modalidades de oferta e as condições reguladoras sob as quais os compromissos da liberalização deverão ser feitos. Os Membros podem também deixar de fora de seus cronogramas setores inteiros para os quais eles se abstiveram de fazer compromissos. Tal flexibilidade e a ênfase colocada sobre a natureza progressiva e voluntária da liberalização, ajudam a explicar o motivo pelo qual o GATS é considerado o mais “amigável ao desenvolvimento” de todos os Acordos da Rodada Uruguai. Diferentemente do GATT, o GATS é ainda um acordo novo, ainda incompleto, com muitas regras de negócios inacabadas.

Um acordo para aceitar um conjunto de regras, tanto bilaterais, plurilaterais ou multilaterais, envolve por definição alguma limitação à soberania, embora a decisão de entrar em tal acordo é, em si mesma, um exercício da soberania. Através de sua participação na OMC, entretanto, 140 governos escolheram participar em um pacote de acordos multilaterais porque eles reconheceram a existência de benefícios econômicos e sociais que advêm de um sistema de comércio baseado em regras. Sob o GATS, os governos retêm o direito de: programar os seus compromissos de modo a regulá-los, tendo em vista a busca de objetivos de políticas nacionais; modificar e/ou retirar compromissos assumidos; designar ou manter

monopólios, públicos ou privados; escolher os setores para os quais eles querem dar acesso e as condições que governam tal acesso. Em resumo, o GATS permite aos países membros conduzir a abertura progressiva e a integração dos setores de serviços dentro de um sistema multilateral de comércio, no melhor ritmo de cada um e de acordo com as suas prioridades e objetivos nacionais.

As críticas ao GATS normalmente são baseadas no contexto maior de uma reação violenta à globalização e a comercialização de certas atividades originalmente isoladas do mercado. As afirmações sobre ameaças ao fornecimento de serviços públicos, tais como educação e serviços de saúde, ou de serviços com forte conotação de “bem público”, como água ou distribuição de energia, são as preocupações mais ouvidas associadas com o GATS e com a própria idéia da liberalização do comércio e do investimento em serviços (incluindo aqueles conduzidos a nível regional). Tais afirmações são muitas vezes baseadas na premissa que o GATS ameaça o fornecimento democrático de serviços essenciais, ou até a própria democracia. Na verdade, parte das críticas, embora nominalmente dirigidas ao GATS e à OMC, podem ser vista como avisos aos governos nacionais no sentido que os termos do contrato social interno deveriam ser negociados em nível nacional, e não supra-nacional.

A ameaça ao direito do país de regular, ou a suposta transferência da autoridade reguladora dos governos nacionais para um organismo supra-nacional tal como a OMC, é a plataforma central das críticas anti GATS. Um erro comum no debate sobre o GATS é o uso dos termos “liberalização” e “desregulamentação” como se fossem a mesma coisa. Eles não são e é simplesmente errado confundir regulamentações com restrições comerciais. A liberalização dos serviços, na verdade, muitas vezes necessita de regulação ou de uma re-regulação. Mas isto não significa que a regulação, tanto para propósitos econômicos como sociais, não possa ser desenhada, implementada ou aplicada em maneiras transparentes e eficientes, com efeitos positivos globais em termos de uma governança democrática.

Um paradoxo do sentimento anti GATS é que muito dele é originado na área da OCDE, onde é mais alta a proporção dos serviços no emprego e nos padrões de vida e onde os benefícios da reforma reguladora e da liberalização do comércio e do investimento nos serviços têm certamente gerado os maiores ganhos no bem estar do consumidor e na eficiência alocativa. Sem nenhuma surpresa, o debate das políticas públicas sobre os serviços nos países da OCDE, não foi centrado no questionamento das razões econômicas para a abertura dos mercados. Ao invés disto, as críticas sobre o GATS geralmente se preocuparam com os papéis respectivos que o mercado e o estado (tanto como regulador como fornecedor direto de serviços como educação e saúde) deveriam assumir, bem como na pseudo-ameaça à soberania nacional de regulação supostamente deflagrada pela confecção de regras sobre o comércio e investimento.

Tal agenda de discussões difere significativamente daquela de muitos países em desenvolvimento, onde uma combinação de fatores explica a relutância em abraçar a liberalização do comércio e do investimento nos serviços no contexto do GATS – mesmo que tal liberalização seja crescentemente praticada domesticamente. Tais fatores incluem considerações de táticas de barganha dentro da OMC, bem como o poder de interesses adquiridos no governo ou em setores competidores com as importações. Entretanto, eles também refletem preocupações legítimas de muitos países em desenvolvimento no que diz respeito à sua falta de regimes e de instituições de regulação apropriados, às suas frágeis capacidades técnicas, à pobre informação de mercado, às dificuldades em conseguir padrões de produtos nos mercados de exportação e na necessidade de uma significativa capacitação dos recursos humanos. Todos estes ingredientes são necessários para assegurar o sucesso da liberalização, e a sua ausência ou escassez

relativa pode restringir a habilidade de muitos países em desenvolvimento no fornecimento de serviços aos mercados exportadores, mesmo onde possa existir a demanda por tais serviços (UNCTAD, 1999a).

Um segundo desafio é o de construir o apoio entre todos os países membro da OMC, e especialmente dos países em desenvolvimento, para os compromissos de um GATS mais amplo e comercialmente mais significativo e para encorajar os países a usar o Acordo com mais disposição, como meio de deslanchar – e fornecer uma permanência que atraia investimentos para – os esforços de reformas domésticas. A liberalização sob o GATS, de qualquer maneira, permanecerá progressiva em seu caráter, e em muitas instâncias necessitará de esforços concomitantes na construção de capacidade na educação, no treinamento e nas questões institucionais e reguladoras para as quais o financiamento e a assistência técnica serão necessárias em doses maiores do que aquelas oferecidas até o momento. Para fazer das negociações do GATS um sucesso, serão necessários esforços para a abertura progressiva de áreas de interesse às exportações dos países em desenvolvimento, notadamente no setores tais como construção civil, informática, turismo e atividades relacionadas com viagens, bem como no que diz respeito ao movimento de pessoas físicas, o chamado “modo 4” no comércio de serviços.

Capítulo 1

Introdução

O Acordo Geral sobre o Comércio dos Serviços (GATS) é considerado como um dos maiores feitos da diplomacia do comércio multilateral no final do século 20, mas no início do século 21 se encontra no centro de controvérsias a respeito da política comercial. A fatia dos serviços na atividade econômica mundial expandiu-se consideravelmente nos anos recentes. Na área da OCDE, os serviços dominam o panorama econômico das economias avançadas, sendo responsáveis por quase 70% da produção e do emprego. Entretanto, a fatia dos serviços tem aumentado de maneira acentuadamente forte nos países em desenvolvimento. Um recente estudo do Banco Mundial mostrou que enquanto a fatia dos serviços no PIB mundial aumentou em cinco pontos percentuais entre 1980 e 1998, o aumento correspondente para os países de renda baixa e média foi de nove pontos percentuais, uma indicação de mudanças estruturais de longo alcance nas suas economias domésticas (World Bank, 1999).

Os serviços englobam uma grande e variada gama de atividades econômicas, e, da mesma forma implicam em um amplo espectro de temas, instituições e interesses. A primeira rodada de negociações multilaterais na área atraiu relativamente pouca atenção além dos especialistas nos círculos acadêmicos, governamentais e do setor privado. Hoje, entretanto, as propostas para progredir nos avanços da Rodada Uruguai e as negociações subseqüentes na Organização Mundial do Comércio (OMC), chamam uma grande atenção, nem sempre de modo positivo.

As negociações sobre o GATS começaram em 1º de janeiro de 2000 como parte da chamada agenda “embutida” da Rodada Uruguai. A partir dos progressos nas negociações dos serviços, vários grupos da sociedade civil representando uma ampla gama de interesses – ambientalistas, representantes de grupos antilivre-mercado, oponentes da globalização, sindicatos – estão encontrando um alvo comum no GATS. Entretanto, muitos dos argumentos que estão sendo levantados hoje contra a liberalização do comércio e do investimento em serviços são baseados em falsas concepções e na falta de entendimento do que seja o GATS. Ao mesmo tempo, os significativos benefícios para a economia como um todo que são originados da liberalização do comércio nos serviços, não estão recebendo a devida atenção, um fator que reforça as concepções negativas sobre a liberalização do comércio e do investimento em geral e sobre a participação de um país no sistema multilateral de comércio, em particular, como membro da OMC.

O presente estudo tem um propósito triplo. O primeiro é o de recordar as razões econômicas para a reforma do setor de serviços e a racionalidade das políticas para buscar a abertura dos mercados de

serviços através da liberalização do comércio e do investimento. O segundo é o de abordar as preocupações sobre os supostos efeitos do GATS, explicando como o Acordo funciona e as obrigações que os Membros da OMC subscrevem, bem como as opções de políticas que eles podem seguir dentro do Acordo. O terceiro aborda os interesses dos países em desenvolvimento nas atuais negociações do GATS e o potencial do Acordo para ancorar as reformas desenvolvimentistas nos mercados de serviços.

Como sugere o título do presente estudo, existem sérios motivos para reforçar a idéia da liberalização do comércio e do investimento no contexto dos serviços, conforme argumentado no Capítulo 2. Existem muitos exemplos atuais de benefícios para a economia como um todo, bem como benefícios setoriais, diretamente originados da liberalização do comércio e do investimento. Este tem sido o caso do comércio de bens desde a criação do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) em 1947. Igualmente pertinente nos dias atuais é o caso dos serviços. Com certeza, a racionalidade econômica que serve de apoio ao GATT e à liberalização progressiva do comércio de mercadorias em mais de cinco décadas, é, sem a menor dúvida, ainda mais aplicável no contexto de serviços. Os mercados de serviços abertos atraem benefícios para a economia como um todo ao facilitar e encorajar as inovações, a eficiência e a melhoria de qualidade. Quando eles são regulados de acordo com princípios sólidos, que estimulam a eficiência, os regimes de abertura ao comércio e ao investimento fornecem a melhor oportunidade para uma escolha do consumidor mais ampla (e mais bem informada) bem como de produtos de melhor qualidade. Eles podem também reduzir o espaço para o desperdício no uso de recursos e na apropriação de aluguéis, bem como limitar o poder de empresas individuais e aumentar o desempenho econômico de uma maneira geral.

O Capítulo 3 chama a atenção para a importância da eficiência do setor de serviços para a economia como um todo. Ele chama a atenção para o fato de que muitos serviços são insumos essenciais na produção de bens e outros serviços. Neste contexto, é importante notar o papel crítico da infraestrutura de serviços, em virtude do fato de que os serviços eficientes nas áreas de transporte, comunicações, finanças, e energia e sua distribuição, detêm a chave para a melhoria da produtividade e crescimento de toda a economia. Um setor de serviços ineficiente age como um imposto proibitivo sobre a economia nacional. A liberalização das condições do comércio e do investimento nestes setores tem conduzido a substanciais e tangíveis ganhos tanto sociais como econômicos, especialmente nos países em desenvolvimento onde a parte essencial das infraestruturas necessita de significativas inovações e atualizações. O estudo se baseia em estudos empíricos disponíveis para explicar, através de exemplos e de dados disponíveis, os benefícios da abertura do mercado para os serviços. Tais benefícios são extensivos: aos consumidores individuais; aos empregados que, contrariamente à crença popular, tendem a ganhar salários maiores nos setores de serviços que na indústria; às pequenas e médias empresas (SMEs), tanto como consumidoras como fornecedoras de serviços; aos outros fornecedores de serviços; aos produtores em outros setores (ex.: às indústrias usuárias); e à sociedade como um todo.

Não há como negar que, a exemplo do caso de mercadorias, a liberalização dos mercados de serviços pode, às vezes, estar associada com dificuldades de deslocamentos e de ajustamentos. Tal fato requer uma seqüência apropriada no desenho da liberalização e na estratégia do ajuste, e para as medidas governamentais de apoio direcionadas à redução dos problemas de ajuste na sua raiz. Após o Capítulo 3, uma seção especial resume os resultados de vários estudos empíricos recentes sobre os efeitos da

liberalização do comércio e do investimento nos serviços. Em seguida, o Capítulo 4, que considera as complexidades das reformas nos serviços, enfatiza que os programas de liberalização comercial bem administrados são aqueles que avançam com a liberalização de maneira progressiva, ordeira e com promoção de ajustamentos, fornecendo mecanismos, políticas e instituições para lidar com tais conseqüências sociais e econômicas negativas.

O Capítulo 5 examina a natureza e as críticas dirigidas ao GATS, notando que estas são muitas vezes elementos do contexto mais amplo de uma reação contra as mudanças profundas associadas ao processo de globalização. Os desenvolvimentos tecnológicos que nos permitem pensar em termos de um “mundo sem fronteiras” certamente estão por detrás deste processo, mas outros fatores são importantes também, incluindo os nexos econômicos mais intensos entre os países, uma ampla reavaliação do papel dos governos, o aparecimento de novas alianças e novos mercados, para citar somente alguns. Tais mudanças não aparecem sem um afastamento da ordem tradicional, sem dificuldades de adaptação e custos sociais. Um ambiente cada vez mais globalizado pode dar origem a preocupações sobre a habilidade dos governos em protegerem os seus mercados de trabalho, administrar recursos naturais ou promover a saúde dos cidadãos. A resistência resultante muitas vezes se traduz em resistência à abertura dos mercados e em uma chamada à redução do ritmo das mudanças.

Entretanto, as verdadeiras relações entre a liberalização do comércio e do investimento exemplificadas nos acordos da OMC (mas também originadas a partir de outras fontes subsidiárias, tais como os acordos regionais e bilaterais bem como a liberalização unilateral e os esforços da reforma reguladora) e as supostas desvantagens freqüentemente atribuídas à liberalização são raramente explicadas de modo convincente, ou substanciadas por ampla evidência empírica. Os mal entendidos tendem, em muitas ocasiões, a surgir de evidências não rigorosas sobre as quais são feitas amplas generalizações. Ao mesmo tempo, o discurso anti GATS tende a deixar de lado os benefícios sociais e econômicos líquidos que a liberalização do comércio e do investimento trouxeram tanto a países desenvolvidos como em desenvolvimento.

A presente síntese do estudo do debate da globalização enfatiza que muito mais coisas estão em discussão do que uma simples questão de escala. A inclusão de novas atividades dentro do âmbito das disciplinas do mercado é uma eterna fonte de controvérsia, seja o mercado doméstico ou internacional. O presente estudo enfatiza que a liberalização dos mercados de serviços está a caminho com ou sem o GATS, e está sendo impulsionada tanto pelas novas aplicações tecnológicas como pelas decisões de políticas autônomas – e tipicamente liberalizantes – dos governos nacionais. As novas negociações no GATS deveriam ajudar não apenas a codificar o alto nível da liberalização de fato que tem sido verificada nos anos recentes, incluindo o curto período de tempo desde o fim da Rodada Uruguai, mas também a estimular os países a intercambiarem os compromissos benéficos para a abertura ainda maior de seus mercados. De tal modo, a OMC pode ajudar a assegurar que o necessário processo de ajustamento para as realidades econômicas e sociais em evolução, seja alcançado de maneira progressiva e ordeira.

Os Capítulos 6 e 7 enfocam o GATS propriamente dito, recapitulando os objetivos e a operação do Acordo e abordando alguns dos principais mal entendidos no debate público sobre o GATS e os seus supostos efeitos sobre a habilidade dos governos soberanos para regular os setores de serviços visando alcançar os objetivos das políticas nacionais. Muito do atual debate sobre as supostas desvantagens da

liberalização do comércio e do investimento nos serviços, está enraizado nas falsas concepções sobre a geometria complexa do GATS e o comércio de serviços de uma maneira geral. Ao explicar as cláusulas relevantes do texto do GATS, o estudo visa responder algumas das principais afirmações feitas a respeito dele. Em particular, ele procura fornecer informações baseadas em fatos e explicações sobre a natureza e amplitude do esforço do GATS para os serviços públicos, o seu tratamento para o investimento e as suas disciplinas a respeito da regulação domésticas. Ele explica como, ao invés de minar a soberania, o GATS explicitamente reconhece o direito dos governos de regular visando o alcance dos objetivos das políticas nacionais. Em particular, o GATS permite uma boa dose de flexibilidade de modo que os países membros possam escolher os setores, modos e condições do acesso aos mercados que eles queiram assumir compromissos. Sob o GATS, os membros da OMC podem, se e quando eles escolherem, isentar setores específicos da liberalização, estabelecer condições ou limites sobre a natureza e o ritmo de qualquer liberalização determinada domesticamente, ou mesmo suspender ou modificar as concessões que já tenham sido feitas.

O capítulo 8 apresenta uma discussão de alguns dos principais desafios da rodada GATS 2000. Dentro desse contexto, uma atenção especial é dispensada aos interesses dos países em desenvolvimento nas negociações e as suas preocupações. O capítulo lembra o potencial do GATS de dar suporte ao desenvolvimento das reformas nos mercados de serviços. O Capítulo 9 oferece alguns comentários conclusivos. É também apresentada uma extensa bibliografia.

Caixa 1. Serviços na economia global

Os serviços, que incluem atividades tão diversas como o transporte de bens e pessoas, intermediação financeira, comunicações, distribuição, contabilidade, hotéis e restaurantes, educação, saúde e construção, são responsáveis por uma fatia substancial e crescente da produção em todas as economias. Mesmo nos países de renda mais baixa, os serviços respondem por mais de um terço do PIB. Nos países de renda média, os serviços geram mais de 50% do produto e uma fatia similar ou até maior do emprego.*

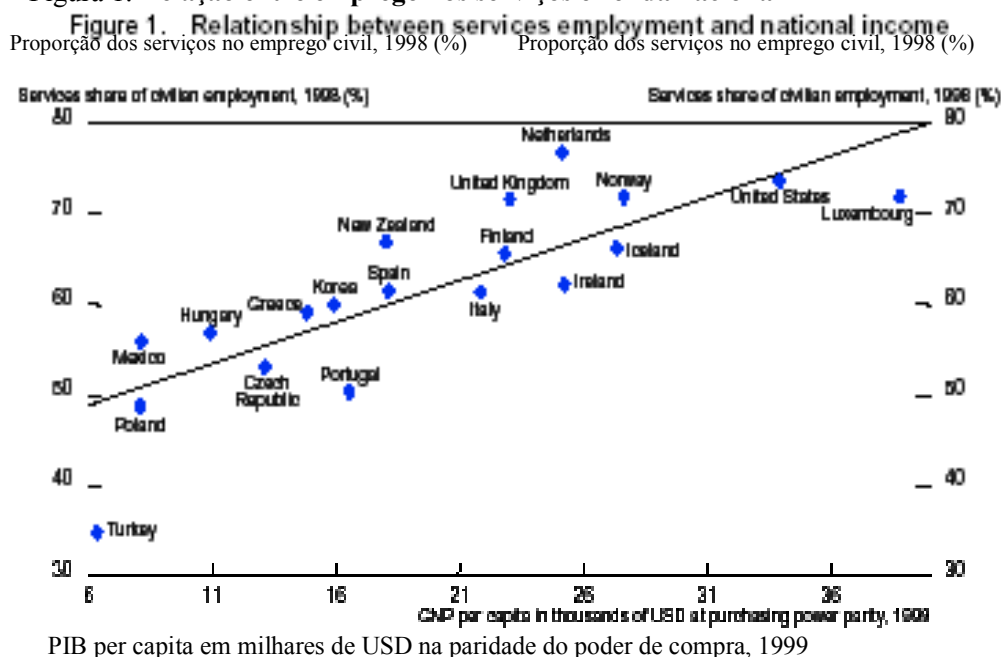
Enquanto que os padrões de emprego e produção diferem entre os países por razões de nível de desenvolvimento, localização geográfica ou dotação de recursos – os economistas há muito tempo observaram que a demanda por serviços é também muito alta em comparação com aquela para outros bens. Quando a renda cresce e as pessoas se tornam mais ricas, a sua demanda por serviços tais como turismo, educação e saúde, aumenta mais rapidamente que aquela por manufaturas ou produtos agrícolas. A crescente fatia dos serviços no PIB também reflete mudanças organizacionais em andamento na maioria das economias. As indústrias manufatureiras tendem cada vez mais a terceirizar serviços tais como desenho, financiamento ou transporte, que elas produziam anteriormente nas suas dependências, e comprar tais serviços de fornecedores especializados, nacionais ou estrangeiros.

Tais mudanças ajudam a explicar por que os serviços têm sido o componente de crescimento mais rápido das atividades do comércio e investimento entre fronteiras (FDI) durante a maior parte dos últimos quinze anos. As estimativas mostram que o comércio total mensurável dos serviços, como definido pelos vários “modos de oferta” sujeitos às disciplinas multilaterais sob o GATS, se situaram em redor de USD\$ 2,3 trilhões ao final de 2000. Tal cifra representa 7,6% da produção mundial e perto de um quinto do comércio total de bens e serviços (OMC, 2001a). Tais números são lembretes úteis da significância econômica e comercial do setor e das negociações dirigidas a remover progressivamente as restrições ao seu comércio e investimento.

Embora os países da OCDE dominem o comércio e o investimento nos serviços mundiais, muitos países em desenvolvimento são altamente especializados nas – e dependentes das – exportações de serviços como uma fonte de ganhos de divisas. Na maior parte dos casos, tal fato reflete a importância das atividades relacionadas com o turismo e viagens. Entretanto, está aumentando o número de países que estão se tornando também grandes exportadores de processamento de transações, serviços de apoio administrativo e uma florescente variedade de serviços de informação e de desenvolvimento de software. É enorme o potencial para explorar os desenvolvimentos tecnológicos recentes e emergentes que permitem o comércio em serviços entre fronteiras, e que possibilitam às firmas o aproveitamento dos incentivos para ganhar fatias do mercado geográfico.

* Especialmente nas economias em desenvolvimento, o tamanho do setor serviços é sub-dimensionado pelas estatísticas de emprego e da renda nacional. Isto é devido à dependência da produção familiar e à grande magnitude do setor informal, que é usualmente dominado pelos serviços.

Figura 1. Relação entre emprego nos serviços e renda nacional

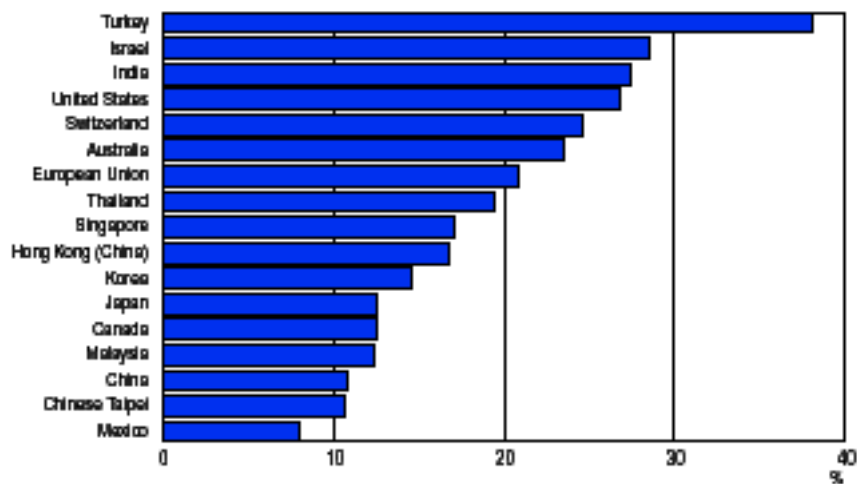


Note: Correlation coefficient = 0,80; R² = 0,64.
 Source: Calculated from OECD data.

Nota: Coeficiente de correlação = 0,80; R² = 0,64;
 Fonte: Calculado a partir dos dados da OCDE.

Turquia	México	Polónia
Hungria	Grécia	República Checa
Portugal	Coréia	Espanha
Nova Zelândia	Itália	Finlândia
Reino Unido	Holanda	Noruega
Islândia	Irlanda	Estados Unidos
Luxemburgo		

Figura 3. **Importância dos serviços nas exportações de países selecionados**
 Figure 3. **Significance of services in selected countries' exports**
 Commercial services exports as a share of total exports, 1999
 Exportações de serviços comerciais como proporção das exportações totais, 1999



Fonte: Calculado a partir de dados da Organização Mundial do Comércio (2000).

Source: Calculated from World Trade Organization (2000).

Turquia
 Israel
 Índia
 Estados Unidos
 Suíça
 Austrália
 União Européia
 Tailândia
 Singapura
 Hong-Kong (China)
 Coréia
 Japão
 Canadá
 Malásia
 China
 Taiwan
 México

Caixa 3. Abordando as prioridades de exportações de serviços dos países em desenvolvimento

Deverão ocorrer ganhos significativos a nível mundial se forem eliminadas as restrições sobre os serviços de exportação dos países em desenvolvimento. Com uma maior liberalização, particularmente no chamado comércio do “modo 4”, que envolve o movimento temporário de fornecedores de serviços, muitos países em desenvolvimento poderiam “exportar” pelo menos um significativo componente dos serviços de mão-de-obra, especialmente nas indústrias de serviços de construção, distribuição, transporte, saúde e do ambiente.

Talvez o exemplo recente mais marcante de história de sucesso da exportação de serviços de um país em desenvolvimento é a indústria de software da Índia, emergindo como um fornecedor significativo para os mercados nos países desenvolvidos. As exportações de software da Índia cresceram de USD 225 milhões em 1992-93 para USD 2,65 bilhões em 1998-99, uma taxa de crescimento anual acima de 50%. Atualmente o setor responde por 10,5% das exportações da Índia, comparativamente a 2,5% há apenas cinco anos atrás. Estima-se que duas em cada cinco companhias listadas na revista Fortune 500, terceirizaram as suas necessidades de software para a Índia no ano passado. Em 1999-2000, a Índia exportou serviços relacionados com software para 95 países. Do total das exportações de software, 62% foram destinados à América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e cerca de um quarto para a Europa.

A despeito de crescente importância de vendas de serviços software entre fronteiras, o movimento de pessoas físicas permanece uma modalidade importante dentro do setor. Mesmo embora a fatia de serviços domésticos no total de exportações de software indianas esteja em contínuo declínio (em 1988, a percentagem de desenvolvimento dentro das fronteiras se situou em redor de 90%), cerca de 60% das exportações da Índia são ainda fornecidas através do movimento temporário dos programadores. Ou seja, os serviços finais são entregues no estrangeiro, nas instalações dos clientes.

Ganhos significativos podem ser obtidos através de uma liberalização adicional no comércio de serviços do modo 4, no setor de Tecnologias de Informação e Comunicação (ICT). Existem grandes diferenças no custo do desenvolvimento e suporte de um software. O custo médio por linha de código de software na Suíça (o país mais caro na área da OCDE) é cinco vezes superior ao custo na Índia. Mesmo embora diferenças na produtividade da mão-de-obra impliquem que um salário médio mais baixo dos programadores, não necessariamente se traduza em um custo médio por linha de software mais baixo, as firmas nos países desenvolvidos que terceirizam as atividades de programação podem alcançar economias significativas nos custos de desenvolvimento e suporte. Contra um quadro de um mercado global para serviços de software valendo cerca de USD 58 bilhões nos Estados Unidos, USD 42 bilhões na Europa e USD 10 bilhões no Japão, tais economias de custos podem ser bastante significativas. Outros ganhos da liberalização para os países importadores incluem uma estrutura de mercado mais competitiva para os serviços de software, uma maior escolha, na medida em que países desenvolvam uma expertise especial para o desenvolvimento e suporte para certos serviços, e uma maior difusão do conhecimento (Mattoo, 2000; Chadha, 1999).

O suprimento de serviços de saúde entre fronteiras é outra área na qual os países em desenvolvimento poderiam se tornar grandes exportadores, ou pela atração de pacientes estrangeiros para médicos e hospitais domésticos, ou pelo envio temporário ao exterior de seu pessoal de saúde. Vários países em desenvolvimento estão preparando estratégias para se tornarem líderes regionais no setor de serviços da saúde. Por exemplo, a Jordânia procurou, desde o início dos anos 90, tornar-se o centro médico do mundo árabe pela criação de incentivos de investimento privado nacional e estrangeiro para o setor. Como resultado, 11 novos hospitais particulares começaram a operar, a maioria dos quais com a ajuda de tecnologia avançada. Em Singapura, o ParkWay Healthcare Group, que inicialmente adquiriu e administrou hospitais no âmbito doméstico, saiu de suas fronteiras através de parcerias em outros países. O Grupo estabeleceu, ou está em negociações para o estabelecimento, de parcerias na Índia, Indonésia, Malásia, Sri Lanka, e no Reino Unido. Está também estabelecendo um centro cardíaco especializado em Londres. Um outro exemplo notável é o de Cuba, cuja estratégia nos anos recente foi a de desenvolver os chamados pacotes de “turismo saúde”.

Caixa 3. Abordando as prioridades de exportações de serviços dos países em desenvolvimento (cont.)

Alguns países em desenvolvimento, tais como a Índia e a China, estão aproveitando de sua medicina tradicional para atrair consumidores estrangeiros. Existe, certamente, uma ampla e crescente demanda mundial para a medicina alternativa e um crescente número de estrangeiros tem procurado no estrangeiro, nos anos recentes, tratamento tradicional ou alternativo. A China está também enviando pessoal médico para o exterior para adquirir novas técnicas e para disseminar o uso de suas práticas de medicina tradicional. Ela também entrou em parcerias com sócios na profissão médica e abriu instalações de medicina tradicional em mais de 20 países (Zarrili e Kinnon, 1998).

A permissão ao investimento estrangeiro direto (FDI) e a eliminação de restrições na operação e administração do setor de saúde, podem ajudar a atrair pacientes estrangeiros. No passado recente, várias empresas estrangeiras no setor da saúde se conectaram com companhias Indianas para o estabelecimento de hospitais superespecializados e policlínicas no país. Tal fato permitirá que a Índia venha a ganhar uma soma considerável de divisas. Tais investimentos estrangeiros poderão melhorar os padrões de saúde na Índia, ajudar a disseminar um maior expertise e a tecnologia médica mais recente e reter uma maior proporção de médicos treinados com dinheiro público nas escolas médicas e universidades. Eles podem também encorajar a vinda de um número maior de pacientes estrangeiros para tratamento médico na Índia (Zarrili e Kinnon, 1998).

Uma grande barreira para o consumo de serviços médicos no estrangeiro é a falta de portabilidade do seguro saúde. Em muitos países da OCDE, o reembolso de despesas médicas é limitado a instalações licenciadas e certificadas localizadas no país de origem. A falta de portabilidade da cobertura dos planos de saúde por longos períodos para aposentados dos países da OCDE é também uma restrição importante para a expansão do comércio nos serviços de saúde entre fronteiras, bem como para a participação dos países em desenvolvimento neste tipo de comércio. Em alguns países membros por exemplo, os programas de seguro-saúde não cobrem, virtualmente, nenhum serviço fornecido no exterior. Outros países membros podem ampliar a cobertura para o exterior, mas somente por períodos limitados (dois ou três meses, por exemplo). Tal limitação é importante, pois ela tende a desencorajar algumas pessoas idosas a viajar ou se aposentar no exterior. E aqueles que se aposentam no exterior são muitas vezes forçados a retornar aos seus países de origem para tratamento médico. O impacto potencial de se permitir uma maior portabilidade dos planos de saúde seria bastante significativo. De acordo com um estudo recente das Nações Unidas e da Organização Mundial da Saúde, se somente 3% dos 100 milhões de idosos morando nos países da OCDE se aposentassem em países em desenvolvimento, eles trariam com eles USD30-50 bilhões anualmente em consumo pessoal e USD 10-15 bilhões em despesas médicas (Zarrili e Kinnon, 1998).

Capítulo 9

Comentários Finais

A reforma do setor de serviços tem sido e continuará sendo motivada principalmente por prioridades domésticas. Os esforços de reforma serão certamente mais sustentáveis em termos políticos e econômicos se forem perseguidos para atender os interesses próprios nacionais, ao invés de serem comandados por estrangeiros. Entretanto, se forem deixadas por conta de considerações domésticas, as reformas poderão não ser conduzidas de forma sistêmica. O estabelecimento de regras multilaterais e os esforços de liberalização podem exercer um papel essencial neste sentido, através da ajuda aos países a superar a resistência doméstica para a mudança e pelo oferecimento de barganhas compensatórias nos setores de interesse prioritário de exportação. Os acordos comerciais também desempenham a útil função de permitir aos países a garantia dos esforços de reformas no passado. Ao assegurar uma maior continuidade nos esforços de reformas, e ao estabelecer um piso de abertura condicionada a uma maior transparência reguladora, os firmes compromissos assumidos na área de serviços podem enviar um poderoso sinal aos fornecedores tanto domésticos como estrangeiros. Na média, tais sinais deverão gerar um maior fluxo de investimento estrangeiro, dada a importância da presença comercial como um meio de atrair competição nos mercados de serviços.

O GATS pode também exercer uma importante função de ajustamento, ao permitir que membros da OMC se comprometam antecipadamente a uma futura liberalização de maneira ordeira e progressiva. Mais uma vez, tal fato deverá enviar fortes sinais às partes interessadas sobre a necessidade de estarem preparados para um ambiente mais competitivo e às autoridades reguladoras para colocar em marcha um sistema regulador apropriado visando acompanhar os esforços de liberalização, bem como fazer frente a desvantagens potenciais ou falhas do mercado.

A liberalização programada não é a única unidade de medida para avaliar a importância do GATS para os membros da OMC. Dentro da perspectiva de uma economia individual, desenvolvida ou em desenvolvimento, mesmo os compromissos ainda não terminados são plausíveis econômica e comercialmente, dados os seus efeitos positivos na transparência e na previsibilidade e, por sua vez, no investimento. O presente estudo chamou a atenção da “amizade ao desenvolvimento” do GATS. Tal atributo pode ser importante ao permitir aos membros da OMC uma considerável flexibilidade no que diz respeito ao ritmo, seqüência e natureza da reforma dos serviços e dos esforços de liberalização que eles estão voluntariamente se comprometendo dentro do GATS. Tal flexibilidade e a ênfase do GATS sobre o

caráter progressivo dos esforços de abertura dos mercados, pode ser de importância considerável em ajudar países a antecipar, mitigar ou evitar desvantagens potenciais que fluem da liberalização.

Um trabalho muito mais pesado permanece ainda pendente, visando completar as tarefas iniciadas durante a primeira rodada das negociações dos serviços. No tocante ao estabelecimento de regras, tais tarefas incluem a possível adoção do mecanismo de salvaguardas emergenciais específicas ao GATS. Os membros da OMC também necessitarão de dar uma atenção redobrada às áreas de subsídios, compras governamentais e regulação doméstica, com vistas à determinação do espaço para quaisquer novas disciplinas que serão necessárias em tais áreas.

No que diz respeito à liberalização, um tema importante defrontado pelos membros da OMC é como melhor convencer os países a usarem o GATS como um instrumento para apoiar as reformas domésticas consideradas benéficas dentro de uma perspectiva desenvolvimentista pelos governos e sociedade civil. Uma das prioridades mais urgentes que os negociadores se confrontam é a expansão significativa da cobertura setorial dos compromissos de liberalização. De outro modo, o GATS dificilmente cumprirá o seu papel complementar no apoio às reformas pró-competição e no estímulo ao desenvolvimento. Os serviços são uma área onde há grandes ganhos potenciais da cooperação internacional e onde os benefícios de tal cooperação apenas começaram a aparecer.

Além disso, permanece a questão importante de responder com credibilidade àqueles que se opõem à busca da liberalização do comércio e do investimento sob o GATS. O paradoxo da cruzada anti GATS é que uma boa parte dela é enraizada na área da OCDE, onde a fatia de serviços no emprego e nos padrões de vida é das mais altas e onde os benefícios da reforma reguladora e a liberalização do comércio e do investimento geraram os maiores ganhos no bem estar do consumidor e na eficiência alocativa. Sem nenhuma surpresa, o debate das políticas públicas sobre os serviços nos países da OCDE tenderam a concentrar-se não tanto no questionamento das razões econômicas para a abertura dos mercados, mas sim nas críticas a respeito dos papéis respectivos que o mercado e o estado (tanto como regulador como fornecedor direto de serviços tais como educação e saúde) deveriam estar assumindo, bem como à soberania reguladora nacional, supostamente ameaçada pelo estabelecimento de regras para o comércio e investimento.

Tal agenda de discussões difere significativamente daquela de muitos países em desenvolvimento, onde uma combinação de fatores explica a relutância em acolher mais facilmente a liberalização do comércio de serviços e investimento no contexto GATS (mesmo que tal liberalização seja praticada domesticamente). Tais fatores incluem considerações de táticas de barganha dentro da OMC, bem como o poder de interesses adquiridos no governo e nos setores competidores com as importações (incluindo em alguns casos, interesses de firmas estrangeiras em posições dominantes de mercado). Entretanto, eles também refletem preocupações legítimas de muitos países em desenvolvimento, no que diz respeito à sua falta de regimes e de instituições de regulação apropriados, às suas frágeis capacidades técnicas, à pobre informação de mercado, às dificuldades em conseguir padrões de produtos nos mercados de exportação, nas contínuas restrições à mobilidade do trabalho temporário nos mercados de exportação, e na necessidade de uma significativa capacitação dos recursos humanos. Todos estes ingredientes são necessários para assegurar o sucesso da liberalização e a sua ausência ou escassez relativa pode restringir a habilidade de muitos países em desenvolvimento no fornecimento de serviços aos mercados exportadores, mesmo onde possa existir a demanda por tais serviços (UNCTAD, 1999a).

As duas agendas descritas acima não são facilmente reconciliáveis, como mostrou este estudo, que abordou o debate sobre o GATS quer seja ele levantado por países membros como por não-membros.

Em resumo, a comunidade multilateral enfrenta um duplo desafio da rodada atual do GATS. O primeiro desafio consiste em responder com credibilidade o crescente coro de críticas dirigidas ao GATS. Não há dúvidas que apesar de tais preocupações serem legitimamente sentidas e expressas, elas são muitas vezes grandemente exageradas, demonstrando uma falta de compreensão dos objetivos e das operações do GATS. As negociações atuais fornecem uma ótima oportunidade para os governos informarem os seus eleitorados sobre o GATS e como ele afeta os objetivos econômicos e sociais nacionais.

Um segundo desafio é o de conseguir apoio entre todos os membros da OMC, especialmente dos países em desenvolvimento, para compromissos mais amplos e mais significativos comercialmente. De qualquer forma, a liberalização sob o GATS permanecerá no seu caráter progressivo e exigirá em muitos casos esforços paralelos na obtenção de educação, treinamento, medidas institucionais e reguladoras. Para viabilizar o sucesso das negociações do GATS, seriam necessários esforços para uma abertura progressiva das áreas de exportação de interesse dos países em desenvolvimento, notadamente em setores como a construção, turismo e serviços relacionados com viagens, serviços de informática, bem como atividades relativas ao movimento de fornecedores de serviços, o chamado comércio do “modo 4” nos serviços.

Para concluir, é oportuna uma palavra de cautela. É importante que a contribuição relativa da liberalização do comércio e do investimento para as mudanças estruturais em andamento seja bem compreendida e colocada juntamente com outras forças, entre as quais principalmente a tecnologia, que está redesenhando o panorama econômico mundial. Ao defendermos a causa da abertura dos mercados, há necessidade de lembrarmos que a liberalização do comércio e do investimento é um meio de ajudar as sociedades e os indivíduos a lidarem com as mudanças e levar vantagem das oportunidades oferecidas por uma maior integração econômica. Nunca a liberalização pode ser tomada como um fim em si mesma e nem deveria sê-lo.

Ao mesmo tempo, as partes interessadas no debate público sobre a abertura dos mercados deveriam precaver-se a respeito da tendência de esperar-se – e às vezes prometer-se – mais do que a liberalização do comércio e do investimento poderão efetivamente fornecer. Do mesmo modo, não ajuda de forma alguma a tendência de se atribuir à política de comércio e do investimento uma influência nos destinos dos países e dos cidadãos bem maior do que aquela que seria efetivamente realizável, relativamente às forças domésticas ou independentes e ao exercício soberano de escolhas públicas.

As considerações acima não invalidam, naturalmente, os efeitos positivos que de um modo geral são oriundos dos mercados abertos sobre o bem estar das nações e sobre o bolso dos cidadãos. Em virtude do fato de ela ser a espinha dorsal de uma vibrante economia do mercado, as razões para a abertura dos mercados de serviços são tão fortes – ou até mais fortes ainda – do que aquelas para o comércio de mercadorias. É, portanto, muito importante que os governos sejam capazes de comunicar os motivos em favor da abertura dos mercados de serviços, deixando claro o que é, e o que não é sujeito à disciplina dos mercados e das negociações e explicar por que e como um compromisso sustentado à cooperação internacional e à abertura dos mercados termina por ajudar a dar respostas, mais freqüentemente do que se pensa, às preocupações de seus cidadãos, ao invés de serem a sua raiz (OCDE, 1998).

Esta *Síntese* é uma tradução dos excertos de publicações originalmente publicadas pela OCDE, com o seguinte título em Inglês e Francês:

GATS: The case for open services markets

Pour l'ouverture des marchés de services :

L'accord général sur le commerce des services

© 2002, OECD.

As publicações são disponíveis para venda na OCDE

Paris Centre:

2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE

e no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são disponíveis livremente na Biblioteca Online da OCDE no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são preparadas pela *Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications*

Directorate.

e-mail: rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

A reprodução desta *Síntese* é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título original.