

Editorial

As negociações de serviços no Cafta

No dia 17 de dezembro de 2003, foi concluída a negociação dos marcos do Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA), que estabelece a eliminação tarifária imediata da maior parte de bens industriais e agrícolas, o acesso a mercados de quase todas as categorias de serviços, além de criar regras de investimento e compras governamentais entre os países da América Central (Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua) e Estados Unidos.

O acordo de serviços do CAFTA foi negociado seguindo a metodologia de "lista negativa", em que apenas os setores explicitados não são liberalizados. Mesmo os setores mais sensíveis como telecomunicações, serviços financeiros, distribuição comercial, entrega-expressa, audiovisual, energia, transportes, construção civil e serviços profissionais (arquitetura, engenharia, contabilidade, entre outros) foram incluídos nos marcos do acordo.

Parte desses serviços poderá inclusive ser prestado a partir dos EUA, sem que haja presença comercial. Poucos dias antes da conclusão das negociações, a Costa Rica (a economia mais

desenvolvida da região) saiu das negociações, dada a pressão de sindicatos e de outros setores contra a privatização do sistema de telefonia e a abertura do setor de seguros e de distribuição comercial.

As negociações para a inclusão da Costa Rica (assim como da República Dominicana) no acordo foram retomadas neste mês. Apesar das dificuldades institucionais e de oposições setoriais, a pressão de empresas e associações como a Intel e a Caprosoft (Câmara Costarricense de Productores de Software) tornará o custo de uma não-adesão da Costa Rica ao CAFTA demasiadamente alto. Para o setor de serviços do Brasil, os antecedentes criados pelo CAFTA antecipam o formato que os Estados Unidos deverão defender para o acordo

de serviços da ALCA.

"O CAFTA antecipa o formato que os EUA deverão defender para o acordo de serviços da ALCA"

Destaques

- Coalizões Internacionais e a OMC 2
- As Teles Brasileiras e o CAFTA 3
- Alca e serviços no Brasil 4

Estado da arte

2004 poderá ser um ano intenso ou absolutamente apagado no campo das negociações internacionais. Tudo depende de surgir um impulso forte de alguma das roldanas da "corrente de transmissão" do comércio internacional. No momento, a única roldana dinâmica é a bilateral, mas esta tem efeito mais paliativo e distorcivo do que acionar um dinamismo virtuoso do comércio internacional. Da OMC esperam-se poucos avanços e já se admite que o prazo de 2005 é insuficiente.

Resta, portanto, o âmbito regional e, neste, a Alca parece ser o único não meramente reativo e capaz de originar movimento. A reunião do Comitê de Negociações Comerciais (TNC, na sigla em inglês) será um momento chave. Tra-

ta-se do primeiro encontro importante após a reunião ministerial de Miami (novembro de 2003), em que se optou por um formato enxuto de acordo. Em Puebla definem-se questões centrais, tais como o conteúdo do chamado *baseline agreement*, núcleo duro da Alca e de adesão compulsória por todos os participantes; o acordo *plurilateral*, acordos em determinadas áreas assinados de forma espontânea, somente por países que tenham interesse; a metodologia de liberalização em acesso a mercados etc.

O Brasil já anunciou que não há hipótese de que compras governamentais faça parte do núcleo duro da Alca. Nenhuma menção foi feita até agora quanto ao tema de serviços. Este é um tema que poderá dar musculatura às negociações e alguma capacidade de arranque.

Agenda

11 a 14/01 — — — —

26ª Reunião Anual do Conselho de Telecomunicações dos países do Pacífico, em Honolulu.

19 e 20/01 — — — —

Reunião Mercosul - Índia, em Buenos Aires

Durante o mês de Janeiro, haverá uma reunião informal da Alca (Mercosul - Estados Unidos - Canadá - México - Chile)

Painel Temático

Coalizões Internacionais Preocupadas com a Agenda Doha de Desenvolvimento

Após os resultados da última Reunião Ministerial da OMC, realizada em Cancún, diversas coalizões internacionais de serviços manifestaram preocupação em relação ao andamento das negociações internacionais.

O *European Services Forum* acredita que as ofertas dos parceiros comerciais da Europa são insuficientes para garantir uma eficaz liberalização do setor, fato que resultaria no crescimento econômico dos países da região. Além disso, diversos países ainda não apresentaram ofertas iniciais neste tema, dificultando ainda mais o progresso das discussões.

No mesmo sentido, a *Japan Business Federation* demanda maior profundidade nos compromissos, tanto no que se refere à mitigação das barreiras de tratamento nacional, quanto no que toca ao completo levantamento das barreiras de acesso a mercados; também é mencionada a necessidade de liberalização da circulação de pessoas físicas.

A *Coalition of Service Industries* norte-americana apoiou as propostas do representante comercial do Governo dos EUA, Robert Zoellick, para o setor de serviços, quais sejam, (i) assistência técnica, a fim de que os países possam elaborar suas ofertas no sentido de obter benefícios com a liberalização do setor e (ii) identificação e priorização de serviços fundamentais para as estratégias de crescimento e desenvolvimento dos demais ramos da economia.

Desta forma, fica claro o posicionamento das principais organizações privadas com relação à lenta evolução das negociações multilaterais do setor de serviços, demonstrando a urgência de um tratamento mais enfático do tema, sobretudo no que toca à inclusão dos países em desenvolvimento nestes debates. ■

“Coalizões internacionais de serviços manifestaram preocupação em relação ao andamento das negociações internacionais”

Mais sobre serviços

Discurso do Representante de Comércio dos EUA

Em uma carta dirigida aos Ministros dos países-membros da OMC, o Representante de Comércio dos EUA, preocupado com o impasse das negociações internacionais de comércio, sugeriu diretrizes para a retomada da agenda de Doha.

Para superar o entrave representado pelos temas de

Cingapura, na reunião de Cancun (México), propõe que sejam colocadas em pauta somente as questões de facilitação do comércio e transparência em compras governamentais, deixando para um momento posterior as discussões sobre investimento e políticas de concorrência.

Em relação ao tema “serviços”, Zoellick alerta que o progresso das negociações depende da resolução de pontos sensíveis relativos ao tema da agricultura.

Nesse sentido, sugere uma redução nos subsídios à exportação em um prazo determinado.

Por fim, recomenda a realização de uma reunião de ministros em Hong Kong, a fim de que possam colocar a Agenda de Doha de volta aos trilhos. “Estou procurando explorar cada caminho para fazer de 2004 não um ano perdido, mas um ano de grandes avanços para a Agenda Doha de Desenvolvimento”, disse Zoellick. ■

por Carla Kleinhäppel e Manoel Galdino

As Telecomunicações Brasileiras e as Negociações do CAFTA

A regulamentação doméstica de telecomunicações pode ser afetada pelo novo acordo centro-americano.

Um dos pontos sensíveis para os países em desenvolvimento nas negociações internacionais de teles se refere à adequação da regulamentação doméstica, geralmente não consolidada, àquela acordada internacionalmente. Exemplo disso é a inadequação do mercado interno e/ou sua regulamentação às regras internacionais sobre órgão regulador independente ou operadores majoritários. O México é um caso típico de tal situação, ao se analisar o contencioso com os EUA na OMC, com efeitos significativos sobre a organização de seu mercado.

Pouco comentadas na mídia nacional, as negociações de telecomunicações da ALCA podem trazer esse tipo de problema para o país. E a tendência dessa ameaça pode estar sendo delineada não nas trocas de farpas entre os negociadores brasileiros e norte-americanos, mas nas negociações do CAFTA.

Um dos principais impasses nessa negociação foi a questão da privatização e liberalização do mercado de telecomunicações. Dentre os 5 mercados de teles da América Central, o costa-riquenho é o mais promissor. Contudo, é também o mais fechado. Com exceção do serviço de *paging*, que é totalmente liberalizado, e o de transmissão de dados e de teleequipamentos, parcialmente liberalizados (o primeiro dominado pela RACSA, empresa pública, subsidiária da ICE), todos os demais subsectores de teles têm regime de monopólio público, administrados pelo *Instituto Costarricense de Electricidad* (ICE).

A privatização do ICE é um tema politicamente sensível na Costa Rica e, por isso, é pouco provável que seja liberalizado nos atuais acordos regionais. Em 1997 e 1998, um plebiscito local vetou a abertura do setor e, em 1999, apesar de o Congresso ter aprovado lei de privatização do

monopólio estatal, o poder judiciário acabou por declará-la inconstitucional. A principal oposição política à privatização do ICE é a *Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados* (ANEP), talvez o sindicato mais forte do país. Esse cenário explica porque a principal força de resistência à inclusão do setor, tanto nas negociações da ALCA, quanto nas do CAFTA, tem sido a Costa Rica. Aliás, vale lembrar que, no último Fórum Empresarial das Américas, os principais opositores a regras profundas para teles foram os países da América Central.

Apesar da pressão popular, a crescente insistência norte-americana contra a posição da Costa Rica e a aceitação da liberalização do setor de teles pelos demais países centro-americanos no CAFTA representam uma mudança de forças nas negociações da ALCA. Assim, quanto menor a resistência dos países da América Central à liberalização do setor, maior a probabilidade de um acordo profundo de teles na ALCA.

O que deve ser retido pelas operadoras e pelo governo brasileiro é que, tão logo o setor seja liberalizado nesses países, as regras a que tais mercados estarão sujeitos incluirão leis específicas para operadores majoritários, **unbundling, co-location e resale***, conforme indicam as demandas norte-americanas no CAFTA (provavelmente um acordo *Chile-like*), aumentando as pressões para a aprovação desses padrões regulatórios na ALCA e que o Brasil ainda não incorporou.

Portanto, é extremamente importante acompanhar a saraivada de acordos bilaterais que os EUA estão negociando com países no hemisfério – algo que os meios de comunicação não vêm fazendo a contento. Estes podem influenciar, e muito, a disposição de forças nas negociações da ALCA e, conseqüentemente, a organização do mercado de teles no Brasil. ■

Glossário

* **Desagregação da rede (unbundling), co-locação (co-location) e revenda (resale)**

Essas três formas de organização de comercialização da rede pública de telecomunicações dizem respeito à garantia de maior competição entre as operadoras.

Em cada uma dessas formas de liberalização, a operadora de telefonia fixa com concessão para utilização da rede pública é obrigada a abrir parte dessa rede para que outras operadoras ofereçam serviços de transmissão de dados ou voz por ela, em troca de pagamento de tarifa relacionada apenas à parte da rede utilizada.

Geralmente, tais atividades estão previstas nas regras especiais para operadoras majoritárias, como forma de impedir práticas anti-competitivas, tal como no acordo internacional Chile-EUA. ■

Serviços na agenda do Mercosul: para além da retórica

Realizada em dezembro de 2003, a reunião de Cúpula do Mercosul (Reunião do Grupo Mercado Comum), pretendia levar adiante a, muitas vezes prometida, agenda de aprofundamento do bloco. Desde a abrupta desvalorização cambial, em janeiro de 1999, o Mercosul tem sido uma peça em busca de um roteiro, ou de uma agenda para além da retórica. E as novas gestões de Lula e Kischner firmaram ponto em que tinham esse roteiro e iriam colocá-lo em ação. Entre os artífices principais da iniciativa estaria o assessor de assuntos internacionais da presidência, Marco Aurélio Garcia, entusiasta da integração.

Ainda é cedo para fazer um balanço definitivo, mas, a depender dos resultados dessa reunião, as dificuldades em dar concretude à agenda de aprofundamento perdurará no governo Lula. Serviços foi, ao lado de investimentos, compras governamentais e mecanismo de solução de controvérsia, um dos pontos centrais da agenda do encontro.

O ponto de partida em serviços foi a lista de compromissos específicos estabelecida no marco do “Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços”. De acordo com esse protocolo, criado em 1997, mas somente ratificado em 2002, os países se comprometiam a liberalizar substancialmente o comércio de serviços do bloco por meio de oferta de compromissos setoriais em sucessivas rodadas de negociações.

As rodadas teriam, segundo o Protocolo, os seguintes objetivos: “1. incorporação progressiva de setores, subsetores, atividades e modos de prestação de serviços ao Programa de Liberalização e 2. redução ou eliminação de medidas desfavoráveis sobre o comércio de serviços, de maneira a assegurar o acesso efetivo aos mercados.” O protocolo resguarda ainda o direito de: “3. respeitar o direito de cada um dos países de introduzir novas regulamentações dentro de seus territórios para alcançarem os objetivos de políticas nacionais e 4. de cada país modificar ou suspender compromissos específicos durante o programa de liberalização, respeitando o princípio [geral] de não-retroatividade.” Dispositivos,

portanto, que tornam palatável para a diplomacia brasileira a liberalização de serviços, na medida em que, além de progressiva, preserva o direito de regulamentação em nome de políticas domésticas.

A abordagem estabelecida pelo Mercosul para negociar serviços é considerada pela diplomacia brasileira a mais adequada, em função do fato de adotar a metodologia GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC) de lista positivas e com as quatro modalidades de prestação de serviços, sobretudo em se comparando com a do Nafta, mas vai além em termos de compromissos substantivos. Isso quer dizer que, em tese, os compromissos do Mercosul vão além da OMC e têm agenda ambiciosa, tal como na área de serviços financeiros.

O problema é que, na prática, a metodologia adotada não tem gerado resultados efetivos. Os avanços setoriais alcançados no marco do Protocolo de Montevidéu foram tímidos, para não dizer insignificantes. Os incentivos de ofertar compromissos em bases espontâneas são sempre pequenos e o esforço de harmonização regulatória entre países com marcos reguladores bastante distintos, como os do Mercosul, é imenso. Para ficar em apenas dois exemplos, registram-se as assimetrias em termos de padrão regulatório nas áreas de telecomunicações e serviços financeiros.

As dificuldades, portanto, estão no campo da implementação e a reunião de Cúpula do Mercosul pouco avançou nesse sentido. O mínimo de inovação gerada ocorreu nas discussões sobre a prestação de serviços profissionais temporários e sobre um “Visto Mercosul”. A agenda dura de liberalização em serviços ou instrumentos e disciplinas que levem a essa liberalização ainda estão por ser constituídos. Também nesse campo, como já bem observado (Janina Onuki, *Boletim Prospectiva*, out/2003), a união do Mercosul se dá mais pela agenda de negociações extra-bloco (Alca, Mercosul-União Européia) do que intra-Mercosul. E ainda com ressalvas, dado que a coordenação da proposta de serviços para a Alca foi apenas entre Argentina e Brasil. O que significa dizer que ainda falta muito para a agenda do Mercosul ir além da retórica. ■

(*) Diretor de Pesquisa da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais e do CAENI.