



PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Decreto Legislativo nº 299, de 2001 (PDC nº 284, de 1996, na origem), que *aprova o texto do Segundo Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio*.

RELATOR: Senador **JOÃO TENÓRIO**

RELATOR “Ad Hoc”: Senador **ROMEU TUMA**

I – RELATÓRIO

De conformidade com o disposto no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 233, de 1996, com o texto do *Segundo Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio* (OMC), o qual, na Câmara dos Deputados, ganhou a forma de Decreto Legislativo, para o prosseguimento da análise congressional.

Naquela Casa Parlamentar, o PDC nº 284, de 1996, foi encaminhado às Comissões de Relações Exteriores e de Economia, Indústria e Comércio, bem como à então denominada Comissão de Constituição, Justiça e Redação, tendo sido aprovado de forma unânime nessas três comissões permanentes. Finda a tramitação na Casa Iniciadora, o PDC foi encaminhado ao Senado Federal em 13.09.2001 e, ato contínuo, à sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, no âmbito da qual recebeu voto favorável da parte do primeiro Relator da matéria, Senador Lúdio Coelho, e voto em separado do Senador Geraldo Cândido. Os Requerimentos nºs 153 e 288, de 2002, adiaram a discussão do Projeto em



tela, retomada em 2003, quando foi designado novo Relator e exarado novo parecer, também pela aprovação.

Mais uma vez, a matéria é trazida ao exame desta Comissão, em face do preceito contido no art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, que ordena sejam arquivadas toda as proposições em tramitação no Senado ao final de cada legislatura e desarquivadas, caso requerido esse procedimento, o que foi objeto do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal.

A Exposição de Motivos nº 100/DTS/DAI-MRE – XCOI OMC, do Ministério das Relações Exteriores, datada de 12 de março de 1996 e que acompanha o texto do ato internacional em análise, enfatiza seu objeto, qual seja o disciplinamento dos serviços financeiros à luz das regras do regime multilateral do comércio, e a conveniência da abertura do sistema financeiro nacional à competição internacional, em níveis controlados. Em específico, inclui os serviços de bancos e seguradoras, não sendo aplicável a serviços prestados por autoridades monetárias e bancos centrais, sistemas de segurança social e aposentadoria, entidades públicas em nome do governo ou que gozem do repasse de recursos públicos.

Nesse sentido, o *Segundo Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços* aprova nova lista de compromissos de liberalização do setor financeiro, tornando-os mandatórios, mas reserva ao País o direito de tomar medidas por razões cautelares e prudenciais, incluindo as de proteção aos investidores ou para assegurar a integridade e estabilidade do sistema financeiro, como, ordinariamente, é facultado aos membros da Organização Mundial do Comércio, em todas as searas do comércio internacional e em casos excepcionais.

Especificamente, no que tange a “seguros e serviços correlatos de seguros”, tem-se, para o seguro de fretes, que o Brasil impõe como restrições ao acesso ao mercado tão-somente que as importações sejam asseguradas perante companhias estabelecidas no Brasil, sob a forma de sociedade anônima, com ações nominativas, não sendo permitida a instalação de novas filiais e subsidiárias de empresas de seguros estrangeiras, a partir da aprovação do Segundo Protocolo, bem como o aumento da porcentagem de participação de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras no capital societário das empresas seguradoras com sede no País. O Brasil se obriga a introduzir –



posteriormente, em sua lista de compromissos específicos – outros relacionados com a participação de capital estrangeiro no mercado brasileiro de seguros, até dois anos após a adoção, pelo Congresso Nacional, de legislação que permita tal participação.

No tocante a seguro de vida, assistência médica, seguro sobre propriedade e seguro sobre responsabilidade ficam pactuadas as mesmas restrições ao fornecimento transfronteiriço de serviços acima descritas, cabíveis aos seguros de frete.

No que tange aos serviços de resseguros e de retrocessão, seu fornecimento transfronteiriço fica limitado à competência do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) de aceitar o resseguro obrigatório e facultativo, no Brasil e no exterior, assim como de distribuir, via empresas seguradoras, parte dos resseguros não retida pelo Instituto. A participação de capital estrangeiro no mercado de resseguros também deverá ser objeto de compromissos específicos, a serem aditados à lista brasileira, até dois anos após a adoção, pelo Congresso Nacional, de legislação que permita tal participação.

Quanto aos serviços auxiliares, agências e corretoras, o Brasil permitirá que estrangeiros possam estabelecer-se como corretores de seguros. A presença de capital estrangeiro em empresas nacionais de corretagem, direta ou indiretamente, fica restrita a 50% do capital total da empresa e a 1/3 do capital votante, não sendo essa regra aplicável a empresas estabelecidas antes de 3 de julho de 1986. De igual forma, pendente de aditamento à lista de compromissos específicos, no prazo de dois anos após a edição de lei nacional específica, ficará o tema da participação de capital estrangeiro em empresas brasileiras corretoras de seguros.

Finalmente, quanto a bancos e outras instituições financeiras, a lista brasileira de compromissos inclui os serviços de recebimento de fundos, no atacado ou varejo, para depósitos à vista, a prazo e de poupança destinados ao financiamento habitacional; de empréstimos realizados pelas instituições financeiras incluindo crédito ao consumidor, crédito hipotecário, financiamento de transações comerciais; arrendamento mercantil financeiro; de transferência de dinheiro e de pagamentos efetuados por instituições financeiras; garantias e compromissos; de negociações por conta própria ou por conta de clientes, em bolsa ou no mercado de balcão, de instrumentos de



mercado monetário, câmbio, opções e futuros, instrumento de taxas de câmbio e de taxas de juros, valores mobiliários transferíveis, outros instrumentos negociáveis e ativos financeiros, inclusive ouro, participação na emissão pública de todos os tipos de valores mobiliários inclusive operações de “underwriting” e colocações, como agente, e fornecimento de serviços relativos a essas emissões; de corretagem de câmbio; de administração de carteiras de serviço de custódia e depósito; e de pesquisa e consultoria sobre investimentos e carteiras. Em relação a esses serviços, não será permitida a instalação de novas filiais e subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras que os forneçam, bem como o aumento da porcentagem de participação de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras no capital societário das instituições financeiras brasileiras que os, exceto quando relacionado com o programa de privatização de instituições financeiras do setor público. O número de agências no Brasil de todos os bancos estrangeiros e dos bancos controlados por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras fica limitado ao existente em 5 de outubro de 1988, exceto para as agências dos bancos privatizados, que não estão sujeitas a essa limitação. Será concedido tratamento nacional a prestadores, estabelecidos no Brasil, de serviços listados no Anexo sobre Serviços Financeiros que não são executados por instituições financeiras e que não são reconhecidos como serviços financeiros segundo a regulamentação nacional, quando aqueles serviços forem sujeitos à legislação específica adotada pelo Congresso Nacional e classificados como serviços financeiros.

Cumpre lembrar que os compromissos referentes aos bancos e outras instituições financeiras serão circunscritos:

Àquelas atividades exercidas por instituições financeiras, classificadas como bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades corretoras e sociedades distribuidoras, e cada qual pode exercer somente aquelas atividades permitidas pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e/ou pela Comissão de Valores Mobiliários. Bancos múltiplos podem ser formados com um mínimo de duas das seguintes carteiras, cada uma correspondente a um banco comercial, a um banco de investimento, a uma sociedade de crédito, financiamento e investimento, a uma sociedade de crédito imobiliário ou a uma sociedade de arrendamento mercantil, e uma das carteiras deve corresponder a um banco comercial ou a um banco de



investimento. Os instrumentos financeiros, tais como valores mobiliários, futuros e opções, quando registrados para negociação em bolsa, não podem ser negociados no mercado de balcão. Todos os administradores devem ser residentes permanentes no Brasil.

Ainda segundo a Exposição de Motivos da Chancelaria brasileira, este *Segundo Protocolo* deveria ser assinado e ratificado até o dia 30 de junho de 1996, o que implicaria estar o Brasil em responsabilidade internacional perante os demais Estados Membros da OMC, face à dilação em pouco mais de uma década para a análise final de seu texto.

II – ANÁLISE

O tema da liberação de serviços sempre foi controverso no âmbito das negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), desde a Rodada Uruguai. A Rodada Doha da OMC, também chamada a Rodada do Desenvolvimento, foi lançada em 2001 visando à liberalização dos setores agrícola e de serviços e à redução gradativa dos subsídios no primeiro setor.

A pretensão original da Rodada Doha era produzir um acordo até o final de 2004 que significasse o incremento do fluxo internacional do comércio de até US\$ 800 bilhões, segundo o Banco Mundial, aproximadamente o valor do Produto Interno Bruto da Coréia do Sul. À medida que a Rodada foi se arrastando, o Banco Mundial reduziu as expectativas desse valor para não mais que US\$ 96 bilhões, a magnitude do Produto Interno Bruto da Romênia.

As negociações de Doha foram marcadas pelo impasse, pela polarização e, conseqüentemente, pelo sentimento de paralisação. Efetivamente, essa estagnação ocorreu em maio de 2006. As negociações foram suspensas até o mês fevereiro deste ano. Somadas às diferenças de posições negociadoras que se tornaram tradicionais durante Doha, o intenso calendário de eleições presidenciais dos Estados Membros no segundo semestre de 2006 tornou as negociações por demais sensíveis, em termos políticos.



A declaração final da sexta conferência ministerial da Rodada Doha, ocorrida em Hong Kong, teve como pontos principais o estabelecimento do ano de 2013 como prazo final para a extinção de subsídios agrícolas, com boa parte do processo completada já em 2010. O esboço da declaração final abrangia dois modelos: aquele que preconiza que os países têm o direito de apresentar para liberalização apenas os serviços que assim desejar e aquele que estabelece um número mínimo obrigatório de áreas a serem negociadas por todos os países. O Brasil prefere o primeiro método. Os países desenvolvidos dão preferência ao segundo. Caso prevaleça a proposta da União Européia, os países desenvolvidos teriam de oferecer para negociação um mínimo de 115 dos 148 setores existentes, enquanto os países em desenvolvimento poderiam oferecer o mínimo de 80 setores.

A Rodada Doha foi, uma vez mais, paralisada neste ano devido a discordâncias entre os seis principais participantes (Estados Unidos, União Européia, Brasil, Índia, Japão e Austrália) a respeito de subsídios e tarifas agrícolas.

Os compromissos a que se refere o Segundo Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, ora em análise, anteriores à atual Rodada de negociação, vinculam o Brasil a um patamar mínimo de liberalização do setor, que, salvo melhor juízo, não ameaçaria o empresariado nacional. Esse julgamento, por óbvio, não esgota a específica análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a qual, acreditamos, será instada a manifestar-se sobre o tema.

Tampouco parece ferir os ditames constitucionais quanto ao Sistema Financeiro Nacional, em virtude de a antiga redação do art. 192 da Constituição Federal, modificado pela Emenda à Constituição nº 40, de 2003, em seu inciso I, asseverar que o sistema financeiro nacional seria estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, seria regulado em lei complementar que disporia, entre outros aspectos, sobre a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização e as condições para a participação do capital estrangeiro nessas instituições, a qual deveria ser pautada pelos interesses nacionais ou por acordos internacionais.



À luz da pretérita redação, entendia-se que, na falta de lei complementar que dispusesse sobre a matéria, restaria ao Poder Executivo, via Decreto, a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, à conveniência e oportunidade nacionais, o que foi a prática constatada até aquele ano. Essa leitura era reforçada pelo art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que impõe que até que sejam fixadas as condições do art. 192, são vedados a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior, exceto, de acordo com o parágrafo único, se forem resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro. A nova redação do art. 192, trazida pela Emenda à Constituição nº 40, de 2003, não nos parece ter trazido diminuição à interpretação descrita. Também essa análise deverá ser depurada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

No mérito, em face da paralisação da Rodada Doha e da conseqüente proliferação de acordos regionais, a qual ameaça o regramento do comércio internacional por normas multilaterais em razão da exceção à cláusula de nação mais favorecida que esses acordos facultam, é de todo salutar qualquer iniciativa que reafirme o regime multilateral de comércio. Entre janeiro de 2004 e fevereiro de 2005, foram notificados 43 acordos regionais na OMC. Atualmente, somam-se 186 acordos. Os atores mais freqüentes na elaboração desses acordos são as chamadas economias de transição, ex-países socialistas da Europa; economias emergentes e promissoras cujos mercados parecem complementares ao brasileiro.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) divulgou em janeiro de 2007 uma Declaração Conjunta, com outras 18 entidades empresariais internacionais, pedindo a retomada imediata das negociações e a rápida conclusão da Rodada Doha. O documento, assinado por entidades do Brasil, da Austrália, do Canadá, dos Estados Unidos, da Coreia do Sul, de Taiwan de Hong Kong e da União Européia – representantes de cerca de 60% do comércio global – solicita aos países membros a adotarem posições mais flexíveis, a fim de evitar um fracasso que poderá abalar a credibilidade da OMC.



A falta de um acordo comercial no âmbito da OMC, segundo o comunicado da Fiesp, traz pelo menos três consequências negativas para o Brasil: coloca em risco o sistema multilateral de comércio, que tem mostrado ser relevante para o comércio exterior brasileiro, já que o Brasil é o terceiro maior demandante e o segundo maior demandado do sistema multilateral do comércio; estimula a proliferação de acordo regionais e bilaterais, que geram desvio de comércio; e favorece o surgimento de novos contenciosos internacionais.

Portanto, além de aprovar compromissos liberalizantes mínimos, a chancela congressional ao *Segundo Protocolo* significará a reafirmação nacional da crença no regime multilateral, cujo esfacelamento será deletério, sobretudo, às economias mais frágeis, que ficarão à mercê do arrebatador poder de negociação das economias dominantes.

Cabe observar que, para diversos serviços financeiros, há a previsão de aditamento da lista de compromissos específicos quanto à participação de capital estrangeiro em empresas brasileiras que os prestem após dois anos do advento de lei que discipline essa participação. Tal é o caso dos serviços de seguro e resseguro e da participação de capital estrangeiro em corretoras de seguro.

A Emenda Constitucional nº 40, de 2003, modificativa do art. 192 da Constituição Federal, estabelece que lei complementar versará sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições do Sistema Financeiro Nacional. A Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, que *Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei no 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências*, parece-nos regular tão-somente a prestação transfronteiriça de serviços de resseguro e retrocessão, com a permissão da participação de resseguradores admitidos e eventuais, mas ainda não tangencia o tema da participação do capital estrangeiro nas empresas brasileiras. Acaso confirmada pela Comissão temática, essa constatação instaria o deslanche imediato da tramitação legislativa de proposição que contemple essa matéria, com vistas a aperfeiçoar o cumprimento, pelo Brasil, dos compromissos que livremente pactuou perante a sociedade internacional.



III – VOTO

Por tudo quanto explicitado, por julgá-lo oportuno e conveniente, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 299, de 2001.

Sala da Comissão, 06 de setembro de 2007.

, Presidente

, Relator