



PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 286, de 2001 (PDC nº 391, de 2000, na origem), que *aprova o texto do Quinto Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (OMC), concluído em Genebra, em 27 de fevereiro de 1998.*

RELATOR: Senador **JOÃO TENÓRIO**

RELATOR “Ad Hoc”: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

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 1.095, de 1999, com o texto do *Quinto 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 Projeto de Decreto Legislativo, para o prosseguimento da análise congressual.

Naquela Casa Parlamentar, o PDC nº 391, de 2000, foi encaminhado às Comissões de Relações Exteriores, de Economia, Indústria e Comércio e de Finanças e Tributação, bem como à então denominada Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Nas três comissões permanentes responsáveis pela análise de mérito, constitucionalidade, técnica legislativa e juridicidade, o parecer do Relator pela aprovação foi acatado de forma unânime. Na Comissão de Finanças e Tributação, decidiu-se pela não implicação orçamentária da matéria.

Finda a tramitação na Casa Iniciadora, com a aprovação em Plenário do Projeto de Decreto Legislativo, em 22 de agosto de 2001, ele foi



encaminhado ao Senado Federal que, de imediato, o remeteu à sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Nesta Comissão temática, sua análise foi procrastinada em razão do Requerimento nº 698, de 2001, solicitando o adiamento da discussão, por pedido de vista e, enfim, por pedido de sobrestamento da matéria, até que fosse editada a legislação complementar que regulasse o disposto no art. 192 da Constituição Federal. Arquivada em 2002, e novamente em 2006, em razão da previsão do Regimento Interno do Senado Federal contida no art. 332, inciso V, foi desarquivada em 27 de dezembro de 2006 pelo Ato nº 97 do Presidente do Senado Federal e novamente remetida a esta Comissão.

A Exposição de Motivos nº 242/MRE, do Ministério das Relações Exteriores, datada de 9 de julho de 1999, informa que a oferta brasileira de serviços financeiros é dividida nos subsetores de seguros e serviços relacionados e bancos e outros serviços financeiros. A orientação brasileira que fundamentou o *Quinto Protocolo* foi aprofundar a oferta de serviços financeiros apresentada em 1995, respeitando as questões que deveriam ser esclarecidas com a regulamentação do art. 192 da Constituição Federal. Buscou-se evitar aspectos puramente comerciais, em detrimento de considerações e objetivos referentes à estabilidade macroeconômica, supervisão bancária efetiva e diminuição da participação estatal na alocação de recursos para intermediação financeira, bem como seguir a legislação e as práticas vigentes à época da feitura do Protocolo. *In verbis*, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, assevera:

No setor de seguros, comprometemo-nos a não praticar restrições contra empresas estrangeiras que aqui se instalem e ofereçam seus serviços, desde que se incorporem segundo a Lei brasileira. Não se admite a prestação de serviço de seguro transfronteiriço, ou seja, a contratação de seguro com companhia sem presença comercial no país, a não ser para o seguro de bens exportados. No campo dos resseguros, o Brasil não admitiu o acesso a empresas estrangeiras, nem a instalação de servidores estrangeiros no país. Somente dois anos após a privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e a regulamentação da presença privada em resseguros, o Brasil deverá assumir compromisso na OMC sobre essa matéria.

A oferta brasileira referente a bancos e outras instituições financeiras reflete a legislação atual. Indica que instituições estrangeiras estão autorizadas a estabelecer novas filiais e subsidiárias desde que pela



via da privatização das instituições financeiras públicas ou desde que autorizadas, caso a caso, pelo Poder Executivo. Tal compromisso confere elevado grau de discricionariedade às autoridades financeiras brasileiras no controle do ingresso de instituições financeiras no país. A oferta brasileira também confere acesso à presença comercial estrangeira para operação em alguns serviços relacionados ao mercado de capitais, desde que incorporados segundo exigências da Lei brasileira.

O *Quinto 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”, para os seguros de transporte e de casco, máquinas e responsabilidade civil de embarcações, as limitações de acesso ao mercado na oferta transfronteiriça são, para o primeiro caso, restritas à exigência da presença comercial para contratos de importação de bens, assim como para qualquer obrigação derivada da importação e, para o segundo caso, a faculdade de serem autorizados para as embarcações registradas no Registro Especial Brasileiro (REB), dependendo das condições oferecidas internamente. As limitações ao tratamento nacional para esses subsetores restringem-se também às hipóteses mencionadas. Na modalidade “presença comercial”, os subsetores de seguro de vida, de transporte, de propriedade, de assistência médica, de responsabilidade e de casco, de máquinas e responsabilidade civil de embarcações, a limitação de acesso a mercado é a incorporação segundo a lei brasileira dessas prestadoras na forma de sociedade anônima, por meio de decreto presidencial.

No tocante a seguro de acidente de trabalho, reafirma-se o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) como o único provedor autorizado desse seguro. O Brasil se vincula a adotar compromissos relacionados com a presença comercial no mercado de seguros de acidentes



de trabalho em até dois anos após a adoção pelo Congresso Nacional de legislação regulando tal participação.

No que tange aos serviços de resseguros e de retrocessão, a modalidade “presença comercial” fica contida pela necessidade de regulação futura que permitirá o provimento desse serviço por instituições privadas. Enquanto isso, é de competência exclusiva do IRB – Brasil Resseguros S.A. aceitar resseguros obrigatórios ou facultativos, no Brasil ou no exterior, assim como distribuir resseguros que não retém. Como compromisso adicional nesse subsetor, o Brasil se comprometeu a adotar compromissos relacionados com a presença comercial no mercado de resseguros e retrocessão em menos de dois anos após a adoção pelo Congresso Nacional de legislação regulando tal participação.

Quanto aos serviços auxiliares, agências e corretoras, o Brasil permitirá que pessoas jurídicas prestadoras desses serviços possam se estabelecer no Brasil, desde que incorporados segundo a lei nacional pertinente.

Finalmente, quanto a serviços providos por instituições financeiras, a lista brasileira de compromissos inclui os serviços de recebimento de fundos 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; de 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, futuros, opções e *swaps* referenciados em ouro e em índices de preços, instrumentos referenciados em taxas de câmbio e de juros, incluindo *swaps*, títulos e valores mobiliários transferíveis, outros instrumento negociáveis e ativos financeiros, incluindo ouro; participação em ofertas públicas de títulos e valores mobiliários, incluindo *underwriting* e colocação, como agente, e provisão de serviços relacionados a essas ofertas; intermediação de recursos monetários; administração de ativos, administração de investimentos coletivos e serviços de custódia e depósito; serviços de liquidação e compensação de títulos e valores mobiliários e derivativos; serviços de consultoria, pesquisa e assessoria relativos a investimentos e carteiras e análise de crédito.



Em relação a esses serviços, o Brasil compromete-se, por este instrumento multilateral, a que o estabelecimento de novas agências e subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras, assim como o aumento da participação de pessoas estrangeiras no capital de instituições financeiras incorporadas segundo a lei brasileira, sejam permitidos quando autorizados pelo Poder Executivo, por meio de Decreto Presidencial, e que condições específicas podem ser requeridas aos investidores interessados. Pessoas estrangeiras poderão participar do programa de privatização de instituições financeiras do setor público e, nesses casos, a presença comercial também dependerá de autorização por meio de Decreto Presidencial. Para os bancos estabelecidos no Brasil antes de 5 de outubro de 1988, o número agregado de agências é limitado ao existente naquela data. Para os bancos autorizados a operar no Brasil depois dessa data, o número de agências está sujeito às condições determinadas, em cada caso, à época em que a autorização tenha sido concedida. Ademais, as instituições financeiras, a menos que de outra maneira especificado, deverão ser constituídas na forma de sociedade anônima quando incorporadas segundo a lei brasileira. Para os serviços de cartão de crédito e *factoring*, o tratamento nacional será concedido a modalidade “presença comercial” se esses serviços forem definidos como serviços financeiros em legislação futura adotada pelo Congresso Nacional.

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. Cada qual pode exercer somente aquelas atividades permitidas pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e/ou pela Comissão de Valores Mobiliários. Instrumentos financeiros tais como títulos e valores mobiliários, futuros e opções, quando registrados para negociação em bolsa, não podem ser negociados em mercado de balcão. Todos os administradores de provedores de serviços financeiros devem ser residentes permanentes no Brasil. Escritórios de representação não podem exercer atividades comerciais.



Finalmente, quanto aos serviços providos por instituições não financeiras, o *Quinto Protocolo* abarca: negociações, por conta própria ou por conta de terceiros, em bolsa ou mercado de balcão regulamentado, de valores mobiliários e derivativos; serviços de compensação e liquidação de valores mobiliários e derivativos; oferta pública de valores mobiliários em mercado de balcão regulamentado. Os valores mobiliários e derivativos definidos nos três subsetores listados são: ações, debêntures e partes beneficiárias, os cupões destes títulos e os bônus de subscrição; certificados de depósitos de valores mobiliários; índices representativos de carteira de ações; opções de valores mobiliários, contratos a termo e a futuro; nota promissória emitida por sociedade por ações destinada à oferta pública, exceto de instituições financeiras, de sociedades corretoras, se distribuidoras, e de companhias; direitos de subscrição de valores mobiliários; recibos de subscrição de valores mobiliários; certificados de depósitos de ações; quotas dos fundos de investimento imobiliário; opções não padronizadas (*warrants*); certificados de investimento em obras audiovisuais.

Outros dois subsetores de serviços providos por instituições não financeiras abarcadas pelo *Quinto Protocolo* são os serviços de consultoria, pesquisa e assessoria relativos a investimentos e carteiras e análise de crédito; administração de carteira de fundos de investimento sujeitos à regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários. No caso desses serviços, o Brasil se compromete a não impor qualquer limitação de acesso a mercado na modalidade “presença comercial”, exceto os critérios de que as pessoas jurídicas devam ser incorporadas segundo a lei brasileira, de que somente pessoas jurídicas possam prover os serviços de negociações, por conta própria ou por conta de terceiros, em bolsa ou mercado de balcão regulamentado, de valores mobiliários e derivativos; serviços de compensação e liquidação de valores mobiliários e derivativos e de que os serviços de liquidação e compensação devam ser providos por sociedades anônimas.

Pitoresca é a situação da vigência do *Quinto Protocolo*. O sexto parágrafo dos *considerandos* impõe que sua entrada em vigor ocorreria no trigésimo dia após a data de aceitação de todos os Membros interessados. Se, até 30 de janeiro de 1999, o Protocolo não tivesse sido aceito por esses Membros, aqueles que já o tivessem aceito poderiam, em novo prazo de trinta dias, decidir sobre sua entrada em vigor. A versão em português do ato



internacional encaminhada pela Chancelaria brasileira deixa a dúvida sobre se o *Quinto Protocolo* já poderia estar em vigor, em razão da ausência de resposta pelo Brasil sobre a ratificação dos termos da lista de compromissos específicos no prazo pactuado e da decisão de seus outros Pares, ou se a vigência do Ato, avançada a data de 10 de janeiro de 1999, teria efeito somente entre aqueles que manifestaram a anuência.

II – ANÁLISE

Os compromissos a que se referem o Quinto Protocolo ora em análise, anteriores à atual Rodada de negociação da OMC, 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, modificada pela Emenda à Constituição nº 40, de 2003, asseverar, no *caput*, que o sistema financeiro nacional seria estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade e que 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, conforme estabeleçam, respectivamente, os incisos I, II e III.

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. A própria lista de compromissos específicos remete ao Poder Executivo a incumbência de autorizar o estabelecimento de novas agências e subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras, assim como o aumento da participação de pessoas estrangeiras no capital de instituições financeiras incorporadas segundo a lei brasileira, provendo mais um fundamento jurídico para a crença na convergência entre o ato internacional em apreço e o texto constitucional, à luz do art. 52 da ADCT. 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, eles somam 186 acordos. Os atores mais atuantes na elaboração desses acordos são as chamadas economias de transição, ex-países socialistas da Europa, economias emergentes e promissoras cujos mercados são bastante complementares ao brasileiro.

Além de aprovar compromissos liberalizantes mínimos, a chancela congressual ao *Quinto Protocolo* significará a reafirmação da crença do regime multilateral de comércio, cujo esfacelamento seria deletério, sobretudo, às economias mais frágeis, que ficariam 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 da adoção de lei que regule tal participação. É o caso dos serviços de seguros de acidente de trabalho e dos serviços de resseguros e retrocessão (modalidade “presença comercial”). Quanto aos serviços de cartão



de crédito e *factoring* (modalidade “presença comercial”), prevê-se o tratamento nacional, caso forem definidos como serviços financeiros em legislação posterior.

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 que compõem o 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*, em seu art. 4º, II e III, parece-nos regular a participação no mercado brasileiro de seguros de empresas estrangeiras, via prestação transfronteiriça de serviços de resseguro e retrocessão, com a permissão da participação de resseguradores admitidos e eventuais, preenchendo, salvo melhor juízo, o quesito da existência da lei nacional para o advento de novos compromissos complementares concernentes à participação do capital estrangeiros nesses subsetores. Naturalmente, essa constatação deverá ser confirmada pela Comissão temática.

III – VOTO

Por tudo quanto explicitado, por julgá-lo oportuno e conveniente, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 286, de 2001.

Sala da Comissão, 06 de setembro de 2007.

, Presidente



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JOÃO TENÓRIO

, Relator