

ESTUDOS DA COMPETITIVIDADE DO TURISMO BRASILEIRO



AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS DE SERVIÇOS E A DISCUSSÃO
SOBRE SERVIÇOS TURÍSTICOS NO MERCOSUL

PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DO TURISMO

Walfrido dos Mares Guia

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Márcio Favilla Lucca de Paula

SECRETÁRIA NACIONAL DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Maria Luisa Campos Machado Leal

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE TURISMO

Airton Nogueira Pereira Junior

DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pedro Gabriel Wendler

COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES MULTILATERAIS

Fernanda Maciel Mamar Aragão Carneiro

COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES SUL-AMERICANAS

Patric Krahl

GESTÃO TÉCNICA

Adriane Correia de Souza

Camila de Moraes Tiussu

Clarice Mosele

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Lucia Carvalho Pinto de Melo

Presidenta

Lélio Fellows Filho

Chefe da Assessoria Técnica

COORDENADORES RESPONSÁVEIS

Ricardo Caldas

Maureen Flores

Instituto Ascende

APRESENTAÇÃO

Nos últimos quatro anos, o turismo brasileiro vem respondendo aos desafios representados pelas metas do Plano Nacional do Turismo. Governo Federal, empresários, terceiro setor, estados e municípios trabalharam juntos para colocar em prática uma nova política para o turismo. Pela primeira vez na história, o turismo tornou-se prioridade de Governo, com resultados positivos para a economia e o desenvolvimento social do País.

O Ministério do Turismo contabiliza muitas vitórias conquistadas: a ampliação da oferta de roteiros turísticos de qualidade; aumento dos desembarques nacionais; incremento no número de estrangeiros visitando o País; aumento dos investimentos diretos; elevação na entrada de divisas e geração de renda e empregos para os brasileiros.

No entanto, algumas reflexões se impõem sobre o futuro do turismo brasileiro. Um mundo cada vez mais dinâmico e competitivo e as transformações da economia mundial trazem novas e desafiadoras exigências para todos, sem exceção. Dentre elas, a de que é necessário assegurar os interesses nacionais e um desenvolvimento sustentado e sustentável. Como fazer isso em longo prazo? E mais: qual o padrão de concorrência vigente no mercado internacional; qual estratégia o turismo brasileiro deve assumir para competir; qual o melhor modelo de desenvolvimento para o turismo no País; quais as oportunidades estão colocadas para as empresas brasileiras e, ao mesmo tempo, que ameaças existem para elas nesse mercado? Finalmente, o desafio maior: como promover uma inserção ativa e competitiva do turismo brasileiro na economia mundial?

Buscando analisar esse cenário e encontrar respostas aos desafios que ele coloca, o Ministério do Turismo realizou um trabalho junto com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que resultou neste rico material. Os Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial reúnem o trabalho de grandes especialistas de vários centros de pesquisa do Brasil.

Os Estudos foram idealizados com o objetivo de incentivar o debate sobre os rumos do turismo brasileiro, considerando seus principais aspectos e segmentos. O Brasil é aqui comparado com casos internacionais de sucesso para fazer face aos desafios que se põem: as novas tecnologias, as alianças estratégicas, fusões, aquisições e o processo de concentração, o fortalecimento e a internacionalização de nossas empresas, a sustentabilidade ambiental e a preservação das culturas locais.

O Ministério do Turismo convida todos os agentes do setor a uma ampla discussão para a construção coletiva e democrática de um futuro Programa de Competitividade Para o Turismo Brasileiro. As bases para este futuro sustentado estão aqui, nestes Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial para o Turismo.

Walfrido dos Mares Guia
Ministro do Turismo

NOTA:

O presente documento é propriedade do Governo Federal e é disponibilizado gratuitamente para avaliação dos profissionais do turismo brasileiro. Seu objetivo é ampliar o debate nacional sobre o futuro do setor, assim como de fomentar a pesquisa nesse campo do conhecimento, consistindo numa *versão preliminar*, que deverá sofrer alterações ao longo do primeiro semestre de 2007, incorporando sugestões e críticas a partir de debates com agentes selecionados do turismo brasileiro. Seu conteúdo não representa a posição oficial do Ministério do Turismo, sendo de inteira responsabilidade de seus autores.

Coordenadores

Prof. Ricardo Wahrendorff Caldas (IPOL/UnB)
Profa. Mauren Flores

Equipe Técnica

Prof. Pablo Cezário
Marcelo Sícoli
Cristhyane Amiden
Gustavo Lima

Instituto de Ciência Política (IPOL)
Universidade de Brasília (UnB)

Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Rio de Janeiro

Introdução

Este paper é dividido em duas partes. A primeira parte trata da questão da negociação de serviços e a segunda trata de serviços turísticos no Mercosul.

Parte I: O Setor de Serviços

Setor de maior dinamismo na economia global, o setor de serviços é cada vez mais importante para qualquer país, independente de seu estágio de desenvolvimento.

Os serviços representam mais de 70% do PIB nos países da OCDE e cerca de 60% do PIB nos países em desenvolvimento de alta renda, como o Brasil. Respondem também por substancial parcela da taxa de ocupação e da geração de novos empregos, principalmente em atividades intensivas em capital humano, de alta especialização e alto retorno. Somente na década de 90, os serviços tiveram crescimento global de 6,2% ao ano.

Além de atividade econômica florescente, os serviços asseguram a infraestrutura que permite às economias funcionar. É impossível conceber uma economia dinâmica sem serviços eficientes de telecomunicações, financeiros, de informática, consultoria, construção civil, distribuição e transporte, para ficarmos em alguns serviços.

A “economia dos serviços” move a “economia de bens” – e sua poderosa expansão, nos últimos anos, deve-se precisamente a essa característica. Nas exportações, serviços alavancam a exportação de outros serviços e também a de bens. Hoje em dia, tratar apenas do comércio internacional de bens não é suficiente para aumentar as exportações, barreiras podem ser criadas dificultando o estabelecimento da presença comercial, os canais de distribuição e assistência técnica, a movimentação de capital e lucro, e até mesmo a presença e atuação dos técnicos especializados e de direção das empresas. Todos esses aspectos são tratados nas negociações internacionais de serviços.

As transações econômicas internacionais em serviços crescem na esteira da globalização e da revolução das tecnologias de informação. Afirma-se que a tendência à liberalização setorial, pela regulamentação, pela abertura de mercado e pelas privatizações, propicia maior eficiência e ganhos de competitividade sistêmica a economias previamente fechadas.

O comércio internacional de serviços representa 19,2% do total de exportações de bens e serviços (US\$7,6 trilhões em 2001), cifra que não inclui, por dificuldades estatísticas, as exportações de serviços realizadas por afiliadas estrangeiras instaladas nos mercados domésticos. Países em desenvolvimento respondem por cerca de 20% do comércio internacional de serviços, os outros 80% são de domínio dos países industrializados, sendo os Estados Unidos e a União Européia os principais negociantes do setor.

O investimento direto estrangeiro em serviços é significativo – cerca de 60% do fluxo anual global e metade do estoque total de investimento estrangeiro no mundo. No caso brasileiro tais números também são expressivos. Em 1999, o

investimento externo em serviços correspondeu a 85% do total de investimentos recebidos pelo país.

Uma das maiores transformações da economia brasileira, em consonância com a economia mundial, é o crescimento do setor de serviços. Em 1970, essa área tinha, no Brasil, uma participação de 52,61% no PIB, tendo chegado a 59,23% em 1998. No ano de 2001, essa participação caiu para 58,76%, como resultado direto da crise de energia, que afetou um dos serviços mais essenciais e de maior peso no produto real, que é a área de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. É importante destacar que, no mesmo período, a indústria respondeu por cerca de 33% e a agricultura por 7,5% do PIB.

PANORAMA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS

O Brasil teve uma participação modesta no comércio internacional em 2001, com exportações equivalentes a apenas 0,9% do comércio total. No entanto, suas vendas ao exterior cresceram, enquanto as exportações mundiais diminuíram. De acordo com informe da Organização Mundial do Comércio (OMC), a maior economia da América do Sul e uma das 10 ou 12 maiores do globo continua a exibir um desempenho comercial muito abaixo de suas possibilidades. Economias muito menores continuam mantendo presença muito maior no mercado mundial.

Também de acordo com a OMC, em 2001, as exportações comerciais mundiais de serviços diminuíram ligeiramente – em torno de 1,5%, alcançando

US\$ 1,4 trilhões. Este foi o primeiro declínio anual ocorrido neste setor desde 1983. As exportações de certos serviços comerciais aumentaram – como, por exemplo: comunicações, seguros, serviços financeiros, *royalties* e direitos de licença – mas tais aumentos não foram suficientes para compensar a diminuição dramática dos serviços de transportes e viagens, depois dos atentados de 11 de setembro nos EUA.

As exportações mundiais de serviços, em 2005 atingiram a marca de US\$ 2,4 trilhões representando um crescimento de 10,8% em relação à 2004.

No caso brasileiro, em 2005, a receita da conta de serviços do balanço de pagamentos cresceu 27,8% em relação à 2004, totalizando US\$ 16,1 bilhões. Segundo a OMC o Brasil coloca-se na 31ª colocação no ranking dos principais exportadores com a participação de 0,6% nas exportações mundiais de serviços

Quando se trata de exportação de serviços, a posição brasileira é modesta. O Brasil não exporta mais do que 0,6% do total internacional. O País nem aparece na lista dos 30 maiores exportadores (é o 33º), mas é o 27º entre os importadores. O Brasil acumula forte déficit com seus parceiros, tendo gastado US\$ 17,1 bilhões com serviços no ano passado e exportado apenas US\$ 9,3 bilhões.

As Negociações Internacionais Do Comércio De Serviços

No âmbito das negociações internacionais, a liberalização do comércio de serviços é mais complexa que a do comércio de bens. Os serviços, para serem fornecidos, requerem a proximidade entre quem produz e quem consome, o que exige o movimento de produtores/consumidores ou de capitais para investimentos nas atividades de serviços.

Além disso, as barreiras ao comércio de serviços englobam uma ampla gama de medidas não-tarifárias sob a forma de leis, normas e controles administrativos nacionais que extrapolam a esfera comercial para chegar à política nacional. A liberalização do comércio de serviços necessariamente envolve a diminuição do grau de discriminação ou restrição das leis e normas domésticas. A liberalização também se concretiza por meio do abrandamento da discriminação entre fornecedores de serviços estrangeiros e nacionais.

A liberalização do comércio de serviços é uma das áreas de maior interesse dos países desenvolvidos na atual rodada de negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC). A Europa e os EUA defendem maior abertura na área de serviços, enfatizando que os países em desenvolvimento vão se beneficiar dessa nova abertura.

Além da Rodada de Negociações na OMC, o setor de serviços também faz parte da agenda da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e das negociações entre o Mercosul e a União Européia, onde se discute um texto para

o Acordo de Serviços, e do Mercosul, onde estão sendo realizadas rodadas negociadoras para aprofundar os compromissos de acesso a mercados.

Essa oportunidade de realização de negociações simultâneas para garantir melhor acesso aos principais mercados mundiais não pode ser perdida, pois ela aperfeiçoará a competitividade de nossa economia e tem potencial de gerar as riquezas que necessitamos para crescer de forma equilibrada e socialmente justa.

Atualmente o foco está nas negociações na OMC. A Ministerial de Hong Kong definiu a apresentação de ofertas em julho, finalizando as negociações em 2006. O grande impasse da Rodada está nas negociações em agricultura. Procura-se até julho estabelecer as modalidades negociadoras, sem o que os prazos estabelecidos estarão comprometidos. Nesse sentido, alguns países buscam vincular as negociações agrícolas-bens-serviços visando ganhos a todos.

Não deve ser esquecido contudo que tanto as negociações em agricultura como as em serviços são negociações mandatadas nos próprios acordos, e que foram incluídas na Rodada.

A ALCA e União Européia são reuniões que não estão tendo avanços. O caso do MERCOSUL segue em rodadas negociadoras.

Cabe ressaltar que as discussões sobre o setor de serviços não ocorrem de forma isolada, restritas apenas às negociações do setor, sendo importante que sejam analisadas em conjunto com outras negociações que também influenciam o setor, como é o caso de investimentos, compras governamentais, política da concorrência, comércio eletrônico, e mesmo as negociações de bens.

SITUAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

Nas negociações da Rodada Uruguai foram incluídos setores que até então estavam fora das regras do comércio internacional – serviços e agricultura, que passam a integrar o sistema multilateral de comércio, com um quadro de regras para disciplinar e prover maior certeza jurídica às transações comerciais.

O tema serviços foi o que causou maior polêmica quanto a sua inclusão ou não na pauta da Rodada Uruguai. Também foi aquele em que os resultados foram menos significativos.

Como tais negociações apenas iniciaram seus processos de liberalização, os próprios Acordos previram cláusulas para reiniciar novas etapas de liberalização, e também a inclusão de regras para temas como salvaguardas, subsídios e compras governamentais.

Com isso, passam a fazer parte da agenda da OMC temas relacionados a serviços profissionais (médico, jurídico, engenharia, contabilidade, pesquisa, informática, imobiliários, propaganda), serviços financeiros, serviços de comunicação (audiovisual, telecomunicações, postais), transporte, distribuição (atacado, varejo, franquia), turismo (hotéis, restaurantes, agentes de viagem, guias de turismo), construção civil, serviços de saúde e educação, dentre outros.

Além da abrangência, a discussão envolve temas complexos devido às características particulares de cada setor. São 12 setores e 155 subsetores, que incluem qualquer serviço, em qualquer setor, exceto os prestados no exercício das autoridades governamentais, isto é, os serviços prestados sem base comercial e sem concorrência com outros prestadores. A prestação do serviço inclui a produção, a distribuição, a publicidade, as vendas e a entrega do serviço.

É uma das negociações mais complicadas e abrangentes da OMC, por envolver serviços, investimentos (pré e pós-investimento) e compras governamentais em um mesmo Acordo.

O Acordo de Serviços, conhecido por sua sigla em inglês, GATS (*General Agreement on Trade in Services*) faz parte dos acordos da OMC, incluindo o processo de solução de controvérsias e a permissão de retaliação cruzada entre áreas de bens e de serviços, em caso de não haver comércio de serviços para ser retaliado.

O GATS opera em três níveis: o texto que contém os princípios e as obrigações gerais; o anexo de regras aplicadas a setores específicos (exceções); e os compromissos específicos assumidos pelos países para prover acesso ao seu mercado.

Diferentemente do comércio de bens, serviços são fornecidos ao mercado internacional de acordo com um ou vários modos de prestação: movimento do serviço através da fronteira (chamado modo 1), movimentação do consumidor através da fronteira (modo 2), presença comercial do prestador (modo 3), e movimento temporário da pessoa física que presta o serviço (modo 4). Sendo

assim, inclui, além do comércio registrado nos Balanços de Pagamento, as subsidiárias estrangeiras.

Outra característica importante é a inexistência de tarifas ou medidas de fronteira, ou tarifas aduaneiras. Ao contrário, no caso de serviços, a discussão concentra-se nos regulamentos nacionais sobre o investimento, nas regras sobre a participação estrangeira na economia, na discriminação entre empresas (ou prestadores de serviços) nacionais e estrangeiros. A maior parte das barreiras diz respeito a proibições, restrições quantitativas e regulamentação baseada em objetivos de política nacional.

A liberalização do setor de serviços deve ocorrer através de sucessivas rodadas multilaterais de negociação, visando promover os interesses de todos os participantes e assegurar um equilíbrio de direitos e obrigações. Como previsto no texto do GATS, nova rodada negociadora foi iniciada no ano de 2000, tendo sido incorporada no mandato da Conferência Ministerial de Doha. O calendário estabelece o início da apresentação de pedidos em 30 de junho de 2002 e de ofertas iniciais em março de 2003.

Também fazem parte da agenda algumas regras ainda não estabelecidas, como, por exemplo, salvaguardas, subsídios, compras governamentais de serviços, transparência e limites para a regulamentação doméstica, comércio eletrônico, e a inclusão de novos serviços no acordo.

Conforme previsto no calendário da negociação, no final de junho de 2002 foram apresentados os pedidos iniciais para a liberalização de acesso a mercado.

Os pedidos deverão ser discutidos em reuniões bilaterais, estando estabelecido que as ofertas iniciais deverão ser apresentadas em março de 2003.

O Brasil apresentou pedidos para 18 países: Estados Unidos, Comunidades Européias, Canadá, Japão, China, Índia, México, Noruega, Suíça, Coreia, Austrália, Nova Zelândia, Bolívia, Venezuela, Peru, Equador, Colômbia e Chile.

O Brasil fez pedidos de liberalização total para o setor de serviços para o grupo de países mais ricos – Estados Unidos, União Européia, Japão e Canadá. Uma posição menos agressiva foi adotada nos pedidos a um grupo intermediário de países: Austrália, China, Índia, México e Coreia. Nesse caso, os pedidos relacionam-se à eliminação de barreiras para as exportações de serviços audiovisuais, de distribuição de alimentos, turismo, exploração de petróleo, *softwares*, serviços de engenharia e telecomunicações.

Para um conjunto mais amplo de países – Colômbia, Venezuela, Peru, Equador, Chile, Bolívia, Nova Zelândia, Suíça e Noruega, os pedidos foram mais específicos. Abrangem principalmente os serviços de engenharia e distribuição.

Até o momento, o Brasil recebeu pedidos de 18 membros: Estados Unidos, Comunidades Européias, Canadá, Japão, China, Índia, México, Noruega, Suíça, Coreia, Austrália, Nova Zelândia, Cingapura, Taiwan, Polônia, Panamá, Malásia e Ilhas Maurício. Os Estados Unidos, as Comunidades Européias, o Japão e o Canadá fizeram pedidos maximalistas, abrangendo praticamente todos os setores.

Durante a etapa de negociações, os membros realizarão reuniões bilaterais para discutir e aprofundar o conteúdo dos pedidos. Para facilitar a participação de representantes setoriais, ficou estabelecido que as reuniões bilaterais seriam realizadas à margem das reuniões do Conselho de Serviços e seus órgãos subsidiários.

A realização de reuniões bilaterais permite discutir a eliminação das barreiras no comércio de serviços e aprofundar o conteúdo dos pedidos de liberalização. As reuniões são fundamentais para identificar o verdadeiro interesse dos países nos pedidos de abertura para o setor, e também importantes para que os países possam adequar suas ofertas, ou seja, atender às solicitações feitas pelos outros países.

Com isso, todos os países procuram agendar o maior número de reuniões bilaterais e levam seus especialistas setoriais para as reuniões. As delegações aproveitam a oportunidade para a troca de informações e aprofundar o conhecimento do setor.

Tem sido grande o número de reuniões, bem como o número de componentes em cada delegação. A participação dos representantes setoriais, além de apoiar as discussões, permite aprofundar o debate em cada setor, uma vez que os especialistas possuem o conhecimento do funcionamento, regulamentação e problemas enfrentados em cada setor, internamente e para as exportações, numa troca de informações fundamental para a definição de prioridades, dos interesses e para apoiar a definição das ofertas a serem apresentadas.

É importante observar que ainda não somos grandes exportadores nessa área, mas podemos vir a ser nos próximos anos e essa rodada de negociações terá conseqüências de longo prazo. Nesse sentido, devem também ser incluídos na discussão setores com potencial exportador.

Existem setores onde somos competitivos e podemos ser demandantes: construção civil e serviços de engenharia; distribuição e informática. Os principais setores onde seremos mais demandados são telecomunicações, serviços financeiros e transporte marítimo.

SITUAÇÃO NO MERCOSUL

A criação do Mercosul, objetivo definido pelo Tratado de Assunção, de 26/03/91, e reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17/12/94, quando se tornou uma União Alfandegária, acrescentou ao Bloco uma estrutura uniforme de barreiras tarifárias em relação aos produtos do resto do mundo, com a adoção de uma Tarifa Externa Comum – TEC. O próximo passo é chegar a um Mercado Comum.

A necessidade de estabelecer princípios e disciplinas para promover o livre comércio de serviços entre os países integrantes do Mercosul levou à elaboração do Protocolo de Montevideu, que é o acordo de serviços do Mercosul e estabelece a liberalização completa, o que implica na eliminação de todas as restrições de acesso a mercado e tratamento nacional dos setores de serviços,

num prazo de dez anos após sua ratificação (até o momento, apenas a Argentina ratificou o Protocolo).

Desde sua assinatura, em 1997, as rodadas negociadoras, realizadas anualmente, produziram resultados pouco significativos para a liberalização do setor. A adoção de compromissos substantivos é fundamental para preservação de preferências internas ao Mercosul frente às negociações com a Alca e União Européia, uma vez que em tais negociações o Mercosul atua como Bloco.

No ano de 2000, o grupo negociador de serviços reuniu-se para estabelecer um plano de trabalho que possibilitasse dar cumprimento ao estabelecido no Protocolo. Dessa forma, o Grupo Mercado Comum emitiu a Resolução do GMC nº36/00, aprovada em julho de 2000, que definiu o mandato para o Grupo, que consiste de quatro linhas de negociação.

A primeira trata da elaboração de um “Visto Mercosul”, que tem por objetivo simplificar os procedimentos imigratórios para a movimentação temporária de profissionais. Os beneficiários seriam profissionais técnicos do Mercosul, com contrato de trabalho já estabelecido, por um período pré-estabelecido.

Também para auxiliar a movimentação de profissionais, estão sendo discutidas diretrizes para os acordos de reconhecimento mútuo de habilitações. No caso de profissionais, além do reconhecimento do diploma de graduação, que é realizada pelo MEC, atuam também os Conselhos Federais profissionais, para a habilitação e concessão de licença para a atuação do profissional no país, e o Ministério do Trabalho, para a concessão do visto de trabalho. Dessa forma, a

mobilidade do profissional é extremamente dependente destes procedimentos. No caso brasileiro, o profissional estrangeiro necessita passar por três instâncias; a migratória, onde atuam o MRE e o Ministério da Justiça; a do registro profissional, onde atuam os Conselhos Federais; e o registro do contrato de trabalho, no Ministério do Trabalho.

A terceira determina, ainda, a consignação, no prazo de 2 anos, nas suas listas de compromissos, para todos os setores, das regulamentações que representem algum tipo de restrição de acesso a mercado ou de tratamento nacional – consolidação do “status quo”. Nesse sentido, o Grupo estabeleceu um cronograma para que os Estados Partes notificassem suas restrições.

A última linha de negociação é a realização de Rodadas Multisetoriais Restritas, com objetivo de negociar um cronograma de abertura em setores pré-selecionados, ou seja, um cronograma para a eliminação das restrições existentes.

Até o momento foram realizadas três rodadas de negociadoras, para a apresentação de novos compromissos e a eliminação de restrições existentes. Os compromissos apresentados ainda deverão ser melhorados, principalmente pelo Uruguai e pelo Paraguai.

A demora em avançar-se nos temas mandatados relaciona-se à dificuldade de realização de reuniões e ao fato do grupo negociador também dedicar-se aos temas de negociações bilaterais, o que implica que as propostas do Mercosul para as negociações da Alca e com a União Européia devam ser preparadas e discutidas durante as reuniões.

SITUAÇÃO NA ALCA

A decisão da criação de uma Área de Livre Comércio para as Américas foi estabelecida na reunião denominada “Primeira Cúpula das Américas”, realizada na cidade de Miami, em dezembro de 1994, com a presença dos trinta e quatro países do hemisfério.

A previsão para a concretização do Acordo da Alca baseia-se em uma Declaração de Princípios e em seu Plano de Ação, cujos objetivos específicos são: preservar e fortalecer a democracia no continente americano, erradicar a pobreza e a discriminação, promover o desenvolvimento econômico, abrir novos mercados e conservar o meio ambiente.

Para tal, os trinta e quatro chefes de Estado comprometeram-se a eliminar progressivamente as barreiras ao comércio e ao investimento, bem como concluir as negociações até 2005.

No momento, discute-se o projeto do capítulo para o setor de Serviços, que está estruturado em três partes. Na primeira, oito propostas de artigo cobrem seis elementos de consenso – âmbito de aplicação e cobertura setorial; transparência; cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF); denegação de benefícios; tratamento nacional; e elementos normativos de acesso a mercados. Uma seção adicional contém as propostas para temas ainda não consensuados. Por fim, propostas para temas como subsídios e restrições quantitativas foram apresentadas por alguma das delegações.

Basicamente, as propostas de textos podem ser entendidas como polarizadas em duas direções. A primeira, baseada no modelo NAFTA, onde a liberalização ocorre de forma ampla (tudo está liberado, a não ser o que estiver relacionado na lista, no que convencionou-se chamar de lista negativa), e outra, proposta pelo Mercosul, com base no modelo GATS, onde a liberalização é progressiva, com a inclusão gradual de setores nos compromissos – na chamada lista positiva.

Logo, nas propostas de texto existem pontos onde a posição brasileira (e do Mercosul) se opõe ao defendido pelos adeptos do modelo NAFTA. Dentre eles podem ser destacados: a forma de apresentação de compromissos (lista negativa ou lista positiva); tratamento da presença comercial no capítulo de serviços, e não apenas no capítulo de investimentos; bem como a delimitação do alcance setorial com a definição de uma classificação comum.

A necessidade de definição de tais pontos tem levado o grupo negociador a solicitar orientações ao Comitê de Negociações Comerciais (CNC). É no capítulo de serviços que são encontradas as maiores divergências e onde deve ser estudada cuidadosamente qualquer decisão, em função do impacto nas políticas internas, na regulamentação e mesmo na abertura de mercado que as definições podem ocasionar. As negociações têm sido difíceis, sendo cada tema discutido exaustivamente, muitas vezes havendo diversas propostas de texto para cada um dos artigos, e muita dificuldade para obtenção do consenso.

O cronograma estabelece o período de 15 de dezembro a 15 de fevereiro para a apresentação de ofertas. De acordo com o estabelecido, um país apenas terá acesso às ofertas dos demais ao apresentar sua lista de ofertas.

O Brasil já elaborou uma proposta de oferta, ainda não apresentada.

NO ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA

Mercosul e União Européia assinaram, em dezembro de 1995, o “Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação”, instrumento de transição para uma futura “Associação inter-regional” entre os dois blocos, com a implementação de um “programa de liberalização progressiva dos fluxos comerciais recíprocos”.

O Acordo-Quadro de Cooperação, de natureza ampla e aberta, contempla objetivos de aproximação e cooperação nas mais variadas áreas (comércio, meio ambiente, transportes, ciência e tecnologia e combate ao narcotráfico, entre outros). Nenhum tema foi excluído *a priori* do escopo do Acordo.

Em junho de 1999, os Chefes de Estado e de Governo do Mercosul e da União Européia lançaram negociações sobre a liberalização comercial entre Mercosul e UE. Estas deveriam ser abrangentes, cobrindo os setores agrícola, industrial e de serviços, compras governamentais, investimentos, propriedade intelectual, e política da concorrência.

O Comitê de Negociações Birregionais Mercosul-UE, chamado CNB, é o foro para negociações relativas à criação de uma zona de livre comércio entre esses dois blocos econômicos.

As negociações técnicas estão divididas em Grupos cobrindo os seguintes temas:

GT1 – acesso a mercados para bens (incluindo produtos agrícolas);

GT2 – serviços, investimentos e propriedade intelectual; e

GT3 – compras governamentais, políticas de concorrência e solução de controvérsias.

As propostas de texto para o capítulo de serviços possuem elementos comuns: texto com base no GATS e liberalização progressiva.

Apesar disso, existem diferenças, como as exceções ao acordo apresentadas pela UE, principalmente as relacionadas a aspectos culturais e de transporte. Outra dificuldade: a existência, em diversos países europeus, de testes de necessidade econômica, que além de serem medidas quantitativas que restringem ao acesso a mercado também não são totalmente especificados nos compromissos (apenas sua existência é indicada), o que possibilita sua alteração a qualquer momento, sendo um “cheque em branco” para a aplicação de medidas restritivas.

As negociações prevêem a realização do IX CNB para março de 2003, para a discussão do texto do Acordo de Serviços, sendo que a troca de ofertas deverá se realizar em abril.

COMO O GOVERNO BRASILEIRO SE ESTRUTURA PARA ATUAR NAS NEGOCIAÇÕES

Com base no documento da OMC (MTN.GNS/W/120), que apresenta uma classificação para serviços, são os seguintes os macro-setores:

- 1- serviços profissionais (serviços jurídicos, arquitetura, engenharia, planejamento urbano, medicina, odontologia, contabilidade, pesquisa, tradução, informática, relacionados a imóveis, aluguel de equipamento, edição e publicação, vigilância, limpeza e conservação, etc)
- 2- comunicação (correios, telecomunicação, serviços audiovisuais)
- 3- construção civil
- 4- distribuição (atacado, varejo, franquia e agentes comissionados para todos os produtos)
- 5- serviços de educação
- 6- serviços ambientais
- 7- serviços financeiros
- 8- serviços de saúde
- 9- serviços de turismo e viagens
- 10- serviços esportivos, culturais e de recreação
- 11- serviços de transporte
- 12- outros

A discussão dos temas tratados extrapola a área de competência isolada de cada órgão ou Ministério, exigindo uma visão conjunta e complementar de diversos órgãos de forma a assegurar conclusões consistentes. Desta forma, a

Coordenação Nacional de Serviços é exercida pela Divisão de Serviços Financeiros (DSF) do Ministério das Relações Exteriores. Todos os órgãos e entidades relacionados com o setor de serviços participam das reuniões.

A competência de cada setor está distribuída em diversos órgãos:

- 1- serviços profissionais – diversos órgãos e Ministérios. O MDIC é responsável por: serviços de contabilidade, serviços de arquitetura, serviços de engenharia, planejamento urbano, serviços integrados de engenharia, serviços de informática (juntamente com o MCT), serviços relacionados à imóveis, serviços de análise e testes técnicos, investigação e segurança, serviços de consultoria científica e técnica relacionados à engenharia, manutenção e reparo de equipamentos (com outros Ministérios), limpeza e conservação de edifícios, edição e publicação
- 2- serviços de comunicação – serviços postais: Empresa Brasileira de Correios; serviços audiovisuais: Ministério da Cultura e ANCINE- Agência Nacional de Cinema; serviços de telecomunicações: ANATEL- Agência Nacional de Telecomunicações
- 3- serviços de construção e engenharia- *MDIC*
- 4- serviços de distribuição- *MDIC*
- 5- serviços de educação - Ministério da Educação
- 6- serviços ambientais- Ministério do Meio Ambiente e SEDU-Secretaria de Desenvolvimento Urbano
- 7- serviços financeiros – Banco Central, CVM-Comissão de Valores Mobiliários, SUSEP e Ministério da Fazenda
- 8- serviços sociais e relacionados à saúde – Ministério da Saúde

- 9- serviços de turismo e viagens- EMBRATUR- Empresa Brasileira de Turismo/Ministério do Turismo
- 10-serviços esportivos, culturais e de recreação – Ministério do Esporte e Ministério da Cultura
- 11-Serviços de Transporte – Ministério dos Transportes, ANTAQ- Agência Nacional do Transporte Aquaviário, CERNAI- Comissão de estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional do Ministério da Defesa

DISCUSSÃO SOBRE SERVIÇOS TURÍSTICOS NO MERCOSUL

Informação sintética sobre as atividades relacionadas a serviços turísticos já realizados e em curso no âmbito do foro do MERCOSUL.

As discussões sobre Turismo no âmbito do Mercosul possuem dois aspectos:

- As discussões de iniciativa conjunta do Mercosul no próprio Fórum (intra-Mercosul);
- As discussões acerca de Turismo no Mercosul levadas para debates em outros fóruns, tais como OMC, OMT etc.

Parte I: Discussão Intra-Mercosul

No âmbito intra-Mercosul, as discussões têm se centrado essencialmente em quatro eixos, destacados a seguir:

1. *Facilitação de Fronteiras;*
2. *Transporte Aéreo;*
3. *Acordos já Firmados;*
4. *Roteiros Integrados.*

Abaixo daremos mais alguns detalhes sobre cada um dos itens acima.

1. Facilitação de Fronteiras

No Primeiro aspecto, *Facilitação de Fronteiras*, o objetivo maior é não apenas fomentar o maior fluxo possível de turistas na região do Mercosul, como permitir que tal fluxo ocorra de forma mais célere possível. Para tanto, é necessário que haja efetivamente um livre trânsito de turistas do próprio Mercosul nos países que o integram. No entanto, a aduana não tem acompanhado o progresso da abertura das fronteiras dentro de bloco e as pessoas ainda são obrigadas a declarar o conteúdo dos bens que estão levados com o objetivo de obter a restituição dos impostos pagos domesticamente, o que tem causado filas nas aduanas e gerado insatisfação entre os turistas do bloco. Pode-se imaginar que tal fato venha causando uma perda de retornos de turistas, embora seja difícil de esse estimar o volume total de tais perdas para o turismo intra-Mercosul.

Dessa forma, a modernização das aduanas continua sendo um dos pilares das negociações de serviços turísticos intra-Mercosul.

Ainda relacionado com a Facilitação das Fronteiras, um importante tópico é a discussão do denominado *Visto MERCOSUL para estrangeiros*. Muito embora as negociações tenham avançado ainda não foi possível se chegar a um denominador comum nesse tema. No entanto, acredita-se que para que tal procedimento venha a funcionar de maneira rápida e efetiva, deveria haver simultaneamente uma Facilitação de cadastramento para evitar filas e burocracia excessiva. Nesse sentido, tem-se sugerido uma *Política de*

Atendimento Integral; o que exigiria o treinamento dos funcionários que estarão encarregados de operacionalizá-la, seja nos Pontos de Entrada do bloco, seja nos consulados dos países do Mercosul.

2. Transporte Aéreo

No âmbito do Turismo intra-Mercosul, uma das questões mais delicadas e polêmicas é a das tarifas aeroportuárias e demais impostos que afetam o fluxo de turismo no Mercosul. Acredita-se que quanto menor o nível de tarifas na região, maior será o fluxo de turistas dentro do bloco. Para que haja, porém, uma redução de tarifas portuárias, os países do bloco terão de negociar o nível ideal de tarifas que deveria incidir sobre as passagens aéreas de modo a serem neutras do ponto de vista do acesso ao bloco. Há ainda outros impostos que ainda que não estejam diretamente associados às tarifas, têm impacto direto sobre as mesmas, tais como impostos sobre os combustíveis utilizados na aviação.

Um outro importante aspecto das discussões é a questão do acesso aos serviços turísticos do Mercosul, e como reduzir os custos a ele inerentes, que envolvem toda a cadeia do segmento, das passagens (aéreas e de ônibus) à estadia no país de destino (hotel, pousada etc) e aos serviços prestados, ou, em outras palavras: A acessibilidade.

Uma questão mais complexa é a de um possível Acordo de Transporte Aéreo Sub-Regional. Os países do Mercosul são integrantes da IATA onde as linhas são distribuídas por intermédio de concessões essencialmente bilaterais. No entanto, os países do Mercosul poderiam, se assim o desejarem redistribuir rotas dentro do Mercosul para seus próprios países e para as empresas da região.

Todavia, para que tais trocas de concessões ocorram de forma organizada e segundo critérios objetivos e previamente determinados, o ideal seria a realização de um Acordo de Transporte Aéreo Sub-Regional, o que exige uma disposição de todos os integrantes do bloco. Uma segunda questão pé se tal Acordo seria estendido para os países associados (Chile e Bolívia) ou não, uma vez que um deles – o Chile- possui uma política de céu-aberto ('open sky').

3. Acordos Já Firmados

Dentre as conquistas já obtidas pelo Mercosul, pode-se mencionar os guichês exclusivos e a criação do Pólo Turístico Internacional do Iguassu. Para tanto, além da questão de cotas para turistas, é necessário construir o Portal de Entrada de Iguassu, com Centro de Recepção ao Visitante, em sintonia com os vizinhos da Argentina e do Paraguai. Este ainda supõe:

- Sistema de Informações da Região Trinacional nos países envolvidos;
- Educação para o Turismo nos países da região;
- Disseminação da Capacitação Profissional para o Turismo no Mercosul;
- Ações de Integração e Gestão Política dos Países do Mercosul.

O ministro brasileiro do Turismo, Walfrido dos Mares Guia, tem defendido o aumento da cota de mercadorias trazidas do Paraguai sem pagar imposto na entrada no Brasil como forma de aquecer a economia de Foz do Iguaçu.

O Ministro defende uma cota de US\$ 500,0 por turista como uma forma de estimular o turismo para o Paraguai.

4. Roteiros Integrados

Embora todos os países do Mercosul sejam, em princípio, a favor de Roteiros integrados para a região e da promoção conjunta dos mesmos, esta é uma das questões das mais complexas, pois supõe a consolidação de um roteiro que beneficie simultaneamente a todos - ou ao menos a maior parte - dos países da região. Um dos roteiros que vem sendo sugerido é o das Missões Jesuíticas.

No entanto, tem-se argumentado que o roteiro das missões não teria condições de receber um fluxo significativo de turistas simultaneamente e, mesmo se tivesse, se essa área seria o destino escolhido entre os diversos destinos que os turistas possuem a seu dispor no mercado.

Na perspectiva de criação de novos roteiros tem-se sugerido o fortalecimento do Pólo Turístico Internacional do Iguassu como mais viável de atrair a atenção para os países do Mercosul no curto e no médio prazo.

Fundamental tem sido, nesse sentido, a proposta de Promoção conjunta do Mercosul no Japão, que poderia vir a servir de modelo para outras experiências conjuntas no futuro.

Para que todas as questões acima sejam tratadas, foi de fundamental importância a Reativação da Reunião Especializada em Turismo do Mercosul - RET, a partir de 2003. Dessa forma, está sendo realizado um trabalho bastante produtivo com os demais países do Mercosul, voltados para questões de interesse comum com um horizonte de planejamento para 05 anos.

Das mesma forma, a Realização de Reuniões mais freqüentes de Ministros de Turismo do Mercosul tem dado mais agilidade a discussão dos temas para que estes possam ser levados ao Conselho Mercado Comum, tais como a questão já mencionada das diferentes taxas de embarque intrabloco, bem como da eleição da capital turística do Mercosul, intenção de aproximação com a Comunidade Andina.

Outros temas pendentes na área de Turismo no Mercosul são:

- ◆ *Projeto de Concertação de Fronteiras;*
- ◆ *Transporte Aéreo;*
- ◆ *a Entrada da Venezuela no Mercosul;*
- ◆ *o Projeto Rodovias do Mercosul e*
- ◆ *o Orçamento para Cooperação Técnica nos Países-membros*
- ◆ *Turismo sem Fronteiras – Frontur.*

Parte II: Discussão Extra-Mercosul

As posições do Mercosul na OMC se fizeram ouvir por meio do documento S/CSS/W/125 (*Communication from MERCOSUR to the Council for Trade in Services Special Session*).

Os objetivos do Mercosul na arena da OMC são:

- (a) Facilitação do movimento de pessoas naturais que forneçam serviços turísticos e reconhecimento de suas qualificações;
- (b) Eliminação de testes de necessidade econômica em todos os subsetores e modos de prestação;
- (c) Eliminação da exigência de estabelecimento de presença comercial;
- (d) Eliminação da exigência de nacionalidade ou de residência;
- (e) Eliminação of práticas anti-competitivas ou competição injusta;
- (f) Acesso à tecnologia e aos canais de distribuição e às redes de informação;
- (g) Compromisso mais aprofundado dos Países Desenvolvidos em todos os modos de prestação de serviços.

Os países do Mercosul têm recebido ofertas que são essencialmente não consolidadas ("unbound") ou não consolidadas exceto nos compromissos horizontais ("unbound except in the horizontal commitment").

Tais compromissos nas seções horizontais são muito restritivos e, em geral, confinados à Transferência de Empregados de Empresas Transnacionais ('ICT Intra Corporate Transferees') e Visitas de Negócios ('Business Visitors').

Poucas novas ofertas introduziram novas categorias nos compromissos horizontais, e praticamente não há melhorias específicas para o setor de Turismo

O Mercosul também gostaria de desassociar os compromisso do modo 4 (movimento de Pessoas Naturais) de compromisso de Modo 3 (estabelecimento de uma presença comercial ou filial no país), removendo as restrições e exigências associadas aos demais compromissos.

O maior desafio e principal objetivo para o Mercosul é, nesse sentido, uma simplificação dos complexos e pouco transparentes procedimentos administrativos regulamentações para o fornecimento do Visto de Trabalho e Visas para prestadores de serviços Turísticos.

Questões que continuam pendentes são as práticas anti-competitivas e competição injusta de várias operadoras, como o acesso desigual ao Global Distribution System (GDS) e do Computer Reservation System (CRS).

A eliminação das exigências de estabelecimento de presença comercial e a eliminação das exigências de nacionalidade ou de residência ainda serão buscadas pelo Mercosul.

Parte III: O Mercosul e o Programa de Regionalização

Embora o tema roteiros integrados já tenha sido abordado, a adoção do viés regionalização pelo MTUR, torna fundamental o desenho de alianças estratégicas com nossos países vizinhos, participantes ou não do Bloco. Atualmente, entre os 84 prioritários do MTUR, dois estão voltados a integração dos Estados Sul e Centro-Oeste com países vizinhos. Um é o roteiro que inclui Iguassu, Iguaçu, Municípios Lindeiros e Mato Grosso do Sul; outro inclui Mato Grosso do Sul, Bolívia, Chile e Paraguai.

No passado foi encaminhada a OMC uma Comunicação conjunta do Bloco sobre a promoção do turismo regional, entretanto como não houve, na gestão anterior, foco no turismo regional a Comunicação obteve impacto restrito e tímido.

Devido ao foco e aos investimentos realizados pelo MTUR e seus aliados estratégicos (SEBRAE, FGV, Instituto Marca Brasil) no desenvolvimento do turismo regional, sugere-se que a Diretoria Internacional participe ativamente das discussões sobre o turismo junto aos países dos Blocos vizinhos de forma a estabelecer programas de cooperação técnica, imagem da exposição internacional e verbas promocionais.

COLABORADORES:



REALIZAÇÃO:



Ministério do
Turismo

