



Um GATT digital para a convergência internacional

STAN BRAZ

Diretor-executivo do Instituto Brasileiro de Convergência Digital (IBCD)



O setor de convergência digital congrega empresas de tecnologia da informação, audiovisual, telecomunicações e mídia, que passam a enfrentar desafios semelhantes com a fusão de diferentes infra-estruturas de transporte de distribuição de mídias e serviços.

Devido à interconectividade ímpar não apenas entre diferentes indústrias e redes, mas também entre provedores e usuários de serviços e mídias em diferentes localizações geográficas, um dos principais desafios provocados pela convergência digital é pensar em estratégias e políticas públicas que tenham alcance internacional. Paralelamente à transposição da questão da convergência digital para o âmbito internacional é necessário também que no escopo doméstico sejam revistas e implementadas políticas públicas que contemplem este tema de forma a promover uma melhor inserção dos serviços de tecnologia do Brasil no mundo.

Neste sentido, os governos interessados nos movimentos da convergência digital devem estabelecer regras de comércio, marcos regulatórios e padrões técnicos comuns que favoreçam

o livre fluxo de informações e assegure o acesso a mercados e a interconectividade por meio da convergência digital. Para isso, é importante que países que queiram se posicionar estrategicamente diante desse fenômeno participem ativamente de diversos fóruns de negociação internacional que tenham relevância para o tema.

Outro ponto importante refere-se à adoção de políticas públicas que melhorem a competitividade do país como provedor de serviços e conteúdos. Medidas como desoneração tributária, capacitação de mão-de-obra, investimentos em inovação, proteção à propriedade intelectual, créditos e garantias à exportação estão entre as demandas do setor para o governo.

O bom desempenho de alguns países na produção e comercialização de produtos e serviços de TI, como por exemplo, a Índia, a China e mais recentemente a Argentina, pode servir como referencial para a aplicação de políticas públicas no âmbito doméstico e assim melhorar a competitividade do setor no país.

Considerando todos estes pontos, este artigo tem como objetivo expor

os resultados da agenda internacional para a convergência digital adotada nos últimos quatro anos; e a partir desse cenário sugerir propostas e temas de interesses que assegurem o aumento da competitividade do setor frente ao mercado internacional.

Primeiramente cabe ressaltar a importância dos acordos comerciais de serviços para a agenda internacional de convergência digital, sobretudo no que concerne a exportação de serviços. Com a crescente terceirização de serviços para diversas localidades geográficas, é esperado que sejam criadas cada vez mais medidas restritivas ao comércio transfronteiriço de serviços em decorrência da falsa percepção de que empregos estão sendo exportados para países com maior competitividade no setor, como é o caso do Brasil. Neste contexto, acordos de comércio internacional como o Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) podem mitigar o risco de as exportações de serviços de países como o Brasil serem restringidas.

Para o setor de convergência digital, a consolidação da abertura de mercados

dos nossos principais parceiros comerciais em um acordo internacional como o GATS é fundamental para assegurar a plena implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), que tem como objetivo fomentar as exportações de serviços de tecnologia. As empresas do setor acreditam que OMC é o fórum mais apropriado para a criação de regras multilaterais para assegurar o acesso a mercados e a interconectividade no setor de convergência digital, dado o caráter multilateral desse órgão internacional.

Cabe lembrar que, para as empresas do setor de convergência digital, o interesse de inserção internacional não se restringe a apenas algumas regiões geográficas, mas inclui todos os países do mundo. Não obstante, dado o atual impasse da Rodada Doha, a agenda bilateral e regional de negociações de acordos de serviços torna-se bastante relevante para as empresas brasileiras do setor, sobretudo dado que diversos países concorrentes do Brasil vêm assinando acordos bilaterais com os principais mercados consumidores desses serviços.

Tendo-se em conta essas considerações, as diretrizes e ações de política externa do país são importantes para o setor de convergência digital e cabe apresentar um balanço da política externa brasileira para o setor nos últimos quatro anos. Ao analisar a política externa do primeiro governo Lula verifica-se pontos favoráveis e desfavoráveis para a convergência digital.

Um dos pontos que merecem menção refere-se à maior articulação entre representantes dos setores privados com agências governamentais especializadas, como por exemplo, o MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e Mapa (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Além disso, a sinalização de incorporação de serviços na estratégia de negociação em fó-

runs internacionais, ainda que bastante tímida, reforçou a importância dada pelo governo ao desenvolvimento do setor.

Por fim, outro ponto positivo é a abertura de uma agenda de diálogo bilateral do Brasil com os Estados Unidos. Entre as diversas questões na pauta desse diálogo entre o MDIC e o Departamento de Comércio destaca-se o comércio internacional de serviços.

Ainda que o setor de convergência digital defenda uma agenda mais ofensiva em relação aos Estados Unidos e aos países europeus no que tange a serviços, dado que esses são os principais mercados para os serviços de TI brasileiro, esse diálogo pode ser um importante canal para que problemas que comprometam o acesso a mercados e a interconectividade possam ser resolvidos. O diálogo pode servir também como um primeiro passo para discussões da criação de um acordo bilateral de serviços entre os dois países, ou ainda para coordenar agendas comuns em fóruns multilaterais como a OMC.

Por outro lado, há que se considerar alguns fatores que limitaram a *performance* brasileira na ampliação do mercado de TIC. O primeiro aspecto refere-se à estratégia de busca a novos mercados em países do Sul, desconsiderando uma aproximação mais efetiva com os grandes mercados do setor de TIC como Europa, América do Norte e Japão. Também houve poucos resultados concretos na ampliação de acesso a mercados nas negociações internacionais já que o Mercosul não evoluiu, nenhum dos acordos bilaterais assinados pelo Brasil nos últimos anos incorporou a questão dos serviços e a Rodada Doha encontra-se travada desde julho de 2007.

Finalmente, outro fator crucial que limitou o desempenho do setor no Brasil foi a falta de alinhamento entre a política externa e a política industrial

(Pitce) no âmbito doméstico, como veremos na próxima seção.

POLÍTICAS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO

No âmbito doméstico, o balanço do governo Lula apresentou consideráveis avanços no que diz respeito à implementação de políticas públicas para a internacionalização de serviços de TI nas empresas estabelecidas no país. Após o lançamento da Pitce em 2004, em que o setor de software e serviços de TI foi selecionado como prioritário, foram regulamentados e implementados vários pontos previstos na política industrial.

Primeiramente, a Medida Provisória nº 255, de 1º de julho de 2005 foi convertida na Lei nº 11.196 22/11/2005. Esta lei prevê medidas para a desoneração do investimento produtivo, estimula o setor de software além de incentivar a inovação tecnológica. Seus principais pontos foram a criação do Repes, cujo objetivo foi ampliar as exportações brasileiras de serviços de TI, por meio da suspensão do PIS/Pasep e a Cofins incidentes sobre as compras no mercado interno de computadores e importações de produtos e serviços que estejam relacionados ao desenvolvimento de software e serviços de TI para exportação.

Outra medida relacionada à Pitce adotada pelo governo foi a regulamentação em 2005 da Lei da Inovação Tecnológica (Lei 10.973 02/12/2004). Tal instrumento jurídico foi importante, pois incentiva a interação entre empresas, centros de pesquisas e universidades, estimulando o desenvolvimento de novos processos e produtos inovadores que intensifiquem a competitividade do país.

Ainda que o estabelecimento de metas quantitativas para as exportações de serviços de TI tenha sido um fator positivo, dificilmente o setor conseguirá atingir a meta de exportar US\$ 2 bilhões

de serviços de TI e software até 2007.

Outro instrumento de fomento ao setor foi a criação da linha de financiamento Prosoft (Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos) do BNDES. Esta linha prevê o financiamento de equipamentos e máquinas, gastos com capacitação, implantação ou expansão de atividades no exterior e exportações. Até novembro de 2006, o Prosoft tinha financiado R\$ 670 milhões em suas três modalidades (Prosoft Empresa (R\$ 425,7 milhões), Prosoft Comercialização (R\$ 23,8 milhões) e Prosoft Exportação (R\$ 220 milhões).

Como já mencionado, a maior interação entre agências governamentais e o setor produtivo aproxima o governo das demandas dos setores no país. A própria incorporação de programas de exportação de serviços na Apex (Agência de Promoção à Exportação) e a criação de uma Secretária de Comércio e Serviços no MDIC é um sinal de que o Brasil não mais é um mero exportador de matérias-primas e pretende daqui para frente fortalecer a internacionalização dos seus serviços.

Outra questão considerada positiva para a promoção de um ambiente seguro para a convergência digital no Brasil são as ações de proteção à propriedade intelectual, resultantes da criação do Conselho Nacional de Combate à Pirataria. Ainda que essas ações tenham gerado resultados, além de intensificar as ações de combate à pirataria é necessário que a agenda de proteção às marcas e patentes seja também incorporada à política externa brasileira. Por fim merece destaque a operacionalização do Comitê Gestor da Internet no Brasil, democratizando as iniciativas de serviços da internet no país.

Mesmo com alguns avanços em matéria de políticas públicas, existem ajustes a serem feitos para uma agenda mais competitiva e assertiva na área

de convergência digital. Entre estes ajustes, está a necessidade de mudar o enfoque nas políticas de promoção a exportações, que hoje priorizam empresas de pequeno e médio portes. É louvável que o governo esteja empenhado em fortalecer as pequenas empresas do setor, no entanto, o que acontece na maioria das vezes é que tais empresas não possuem escala suficiente para ampliar o volume de vendas externas e as ações governamentais no âmbito externo ficam restritas a esse grupo de empresas.

Seguindo o modelo de outros países em desenvolvimento que promovem no exterior as suas chamadas “empresas champions”, é preciso pensar em políticas de promoção a exportações que favoreçam as grandes empresas brasileiras do setor. Uma melhor inserção internacional das grandes acaba se traduzindo também em mais exportações para pequenas e médias empresas que atuam nas diferentes áreas da cadeia de convergência digital.

Uma outra questão prioritária para o setor é a criação de métodos de mensuração do comércio internacional de serviços. Atualmente no Brasil os dados estatísticos sobre exportações de serviços são bastante precários, na maior parte das vezes retirados do balanço de pagamentos do país, que além de não desagregar os serviços de forma satisfatória, não apura os destinos das exportações. Outro problema do balanço de pagamentos é que a metodologia utilizada acaba não apurando de forma precisa os volumes de exportação. A questão de estatísticas de fluxos comerciais de serviços é problemática em todos os países.

O modelo adotado pelos EUA, Canadá e outros países, baseado em uma combinação de pesquisa diretamente com as empresas exportadoras e dados do balanço de pagamentos, poderia ser implementado no Brasil. É fundamental que sejam criadas metodologias mais ágeis de

mensuração do comércio internacional de serviços. Sem essas informações fica muito difícil a adoção de políticas públicas e a definição de posições em fóruns internacionais para o setor.

Entre as medidas contempladas pela Lei do Bem, o Repes (Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação) faz exigências muito difíceis de serem cumpridas, uma vez que a empresa tem que ter 80% do seu faturamento vinculados às exportações para que possa receber os benefícios deste regime. A Lei do Bem apresenta também interpretações dúbias sobre diversas questões, o que dificulta a sua implementação pelas empresas do setor de convergência digital. Essas questões devem ser regulamentadas de forma clara e transparente para que as empresas possam usufruir dos benefícios previstos na lei. Deve também ser feita uma revisão do percentual do faturamento exportado para o enquadramento no Repes.

AGENDAS

Diante da combinação dos fatores de conjuntura, da ação externa e das linhas de políticas públicas na esfera doméstica delineiam-se dois cenários para a agenda externa de convergência digital. O primeiro (cenário inercial) corresponde à continuidade das posições defendidas pelo país em fóruns de negociações internacionais e nas políticas públicas voltadas à inserção internacional do país. O segundo cenário apresenta uma possibilidade de melhora na inserção internacional da cadeia de convergência digital. A concretização depende de uma nova postura dos formuladores de políticas públicas e dos negociadores brasileiros.

CENÁRIO INERCIAL

- Forte influência política nas posições defendidas pelo país em negociações

internacionais, apesar do crescimento da interlocução com setores privados e órgãos técnicos do governo;

- Retórica desenvolvimentista em fóruns internacionais;
- Foco em acordos “rasos” com países em desenvolvimento (desgravação tarifária para bens industriais);
- Agenda bilateral com países desenvolvidos pouco agressiva;
- Tentativa de retomada da Rodada Doha e ênfase na defesa de interesses agrícolas.

No âmbito doméstico o cenário inercial teria as seguintes características:

- Crescimento das exportações de serviços aquém da média mundial;
- Pouca precisão nas estatísticas de comércio internacional;
- Mecanismos de fomento de difícil implementação;
- Programas de promoção à exportação focados em pequenas e médias empresas.

CENÁRIO POSSÍVEL

O segundo cenário delineado apresenta como principal característica uma ação coordenada entre as ações desenvolvidas no *front* interno (no âmbito da Pitce) e externo (posições defendidas em fóruns internacionais):

- Aproximação com os EUA e outros países desenvolvidos;
- Busca por acordos multilaterais e bilaterais se serviços, investimentos, propriedade intelectual, marcos regulatórios e outros temas “novos”;
- Liderança em temas de interesse para o setor de convergência digital junto a outros países em desenvolvimento (G-20).

Além disso, no âmbito doméstico seriam observadas as seguintes características:

- Crescimento sustentável das exportações brasileiras;
- Melhoria nos dados estatísticos sobre

comércio internacional de serviços e a conseqüente melhoria no foco das políticas públicas para o setor;

- Regras claras nas políticas de fomento;
- Promoção do Brasil como destino de *outsourcing*.

CASOS BEM-SUCEDIDOS

Existem experiências bem-sucedidas de combinação de políticas públicas, incentivos a investimentos externos e estratégia negociadora entre os países em desenvolvimento. Entre esses países se destacam a Índia, a China e a Argentina.

ÍNDIA

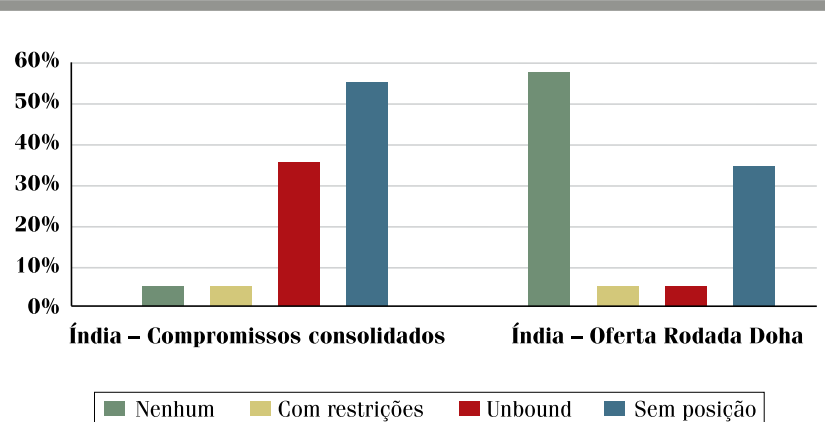
A Índia é considerada o país-referência na exportação de serviços de Tecnologia da Informação, cujas exportações de *software* e serviços de TI atingiram US\$ 17,2 bilhões em 2005. O crescente volume das exportações indianas é resultado de uma série de bem-sucedidas estratégias empresariais e políticas públicas (quase sempre combinadas)

para o setor. Do lado do setor privado, a entidade responsável por esse processo de transformação é a National Association of Software and Service Companies (Nasscom), entidade que representa os interesses de suas 980 empresas associadas. Do lado do governo, medidas como o estabelecimento de zonas econômicas especiais que oferecem um regime diferenciado de incentivos figuram como principal elemento para a atração de investimentos e conseqüentemente favorecem a consolidação do setor de TI no país, além é claro, da barata e abundante mão-de-obra especializada e fluente no idioma inglês.

Nas negociações multilaterais de serviços de TI e BPO (Business Process Outsourcing), a Índia incorporou uma agenda bastante agressiva no sentido de demandar compromissos na lista do GATS. O que chama mais atenção na posição dos indianos é que durante as negociações da Rodada Uruguai, que culminaram na criação da OMC em 1995, Brasil e Índia lideravam o grupo de países em desenvolvimento que con-

GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE POSICIONAMENTO DOS COMPROMISSOS (ESQUERDA) E OFERTA (DIREITA) DA ÍNDIA PARA SERVIÇOS DE TI E BPO



Elaboração: Prospectiva Consultoria

trariavam a inclusão de questões “de interesse dos países desenvolvidos”, como serviços, propriedade intelectual, regras de investimento, entre outras questões no Sistema Multilateral de Comércio. A fim de alinhar seus próprios compromissos no GATS com a posição defendida junto aos demais membros da OMC, a Índia mudou radicalmente o seu perfil de compromissos em serviços de TI e BPO nos Modos 1 e 2, que correspondem respectivamente à prestação de serviço à distância e locomoção do consumidor até o local de prestação do serviço. Os Gráficos 1 e 2 comparam a mudança da posição indiana com a posição do Brasil.

Tendo-se em conta que as colunas verdes representam os compromissos consolidados pelos países sem nenhum tipo de restrição (e que portanto assegura que não sejam criadas barreiras ao livre comércio), as colunas amarelas representam compromissos com algum tipo de restrição e as colunas vermelhas e cinzas representam que não foram feitos compromissos, nota-se um avanço

significativo na posição da Índia entre a Rodada Uruguaí e a Rodada Doha, ao passo que o Brasil manteve em suas ofertas praticamente os mesmos compromissos consolidados em meados da década de 1990.

CHINA

A China, como principal destino de investimento externo direto entre os emergentes, tem aproveitado o capital injetado em sua economia para desenvolver diversos setores, entre eles o setor de tecnologia da informação. Assim, como a Índia, a China também dispõe de zonas especiais econômicas com incentivos e isenção fiscal. Outro ponto de destaque é o forte crescimento nos recursos humanos para o setor de TIC. Segundo dados do Ministério de Ciência e Tecnologia da China em 2004, dos 13,3 milhões de alunos matriculados no nível superior, 4,3 milhões eram do curso de engenharia.

ARGENTINA

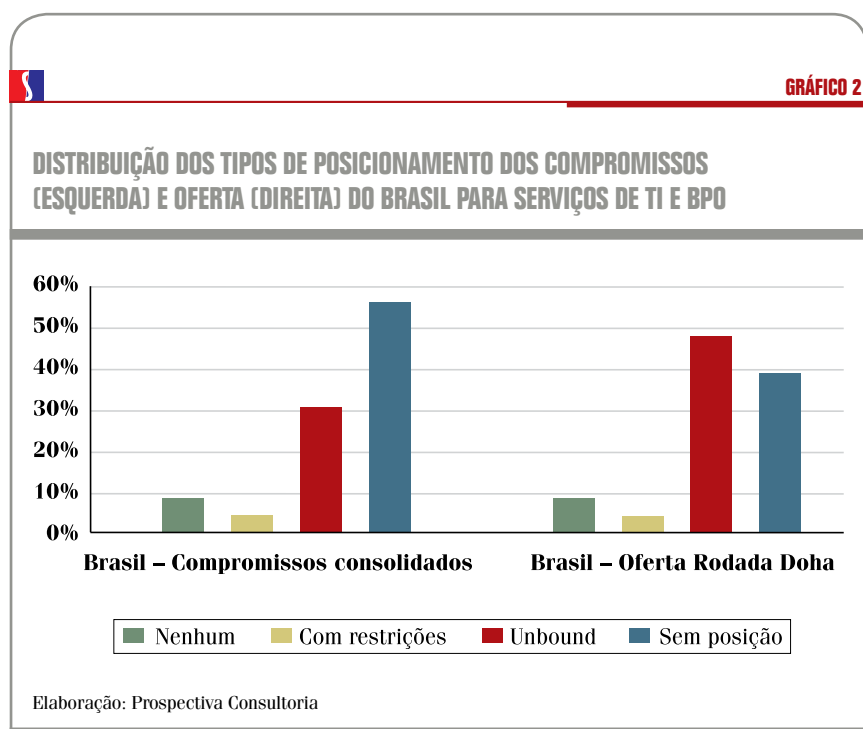
No setor de TIC, a Argentina também aparece como um potencial mercado a

ser desenvolvido, principalmente devido à elaboração de um marco regulatório favorável e ao estabelecimento de propostas e metas a serem cumpridas por um Plano Estratégico, onde estão cobertos temas como geração de recursos humanos qualificados, a criação de mecanismos financeiros e fomento às exportações entre outras medidas. A aprovação da Lei 25.856 (B.O. 08/01/2004), também conhecida como Declaração da Indústria de Software, foi a primeira de uma série de medidas adotadas para estimular e aumentar a competitividade da Argentina no mercado mundial de software. Um segundo passo para fomentar a indústria de software na Argentina foi a Lei nº 25.922¹ (B.O. 09/09/04), que estabeleceu a promoção da atividade por meio da criação de um regime de incentivos fiscais.

Em paralelo à discussão e aprovação da Declaração da Indústria de Software e da Lei de Promoção da Indústria de Software, o Ministério da Economia e Produção incorporou a indústria de software dentro dos nove fóruns de competitividade organizados para redefinir o setor produtivo da Argentina em atividades estratégicas. Tais reuniões do Foro de Software y Servicios Informáticos (SSI) – arena que reuniu representantes do Governo, do setor privado, de ONGs e de algumas universidades – resultaram no Plano Estratégico de Software e Serviços de Informática.

ESTRATÉGIA BRASILEIRA

Analisando os países concorrentes do Brasil na provisão de serviços de TI e BPO, notam-se dois padrões no que concerne o posicionamento em relação a acordos comerciais de serviços de TI e BPO. O primeiro corresponde à estratégia utilizada pela China, Índia e Argentina, que concentram um grau bastante elevado de compromissos e/ou ofertas nos Modos 1 e 2 no GATS. Esses países buscam abrir seus mercados



multilateralmente, ou seja, seus compromissos se concentram na OMC. Já países como México e Chile apresentam uma estratégia distinta. Ambos têm poucos compromissos em TI e BPO na OMC, no entanto buscam consolidar compromissos bilateralmente com os principais mercados desses serviços: Estados Unidos e União Européia.

O caso brasileiro não se assemelha a nenhuma das duas estratégias usadas pelos países concorrentes. Nota-se na posição brasileira uma opção estratégica por não se posicionar ativamente nas negociações de acordos de serviços, mesmo em casos de serviços cuja inserção internacional faz parte da prioridade

da política industrial do país como ocorre com TI e BPO. Nesse sentido, ainda que os negociadores brasileiros tenham mostrado alguma disposição em mudar essa estratégia, parece haver uma falta de coordenação entre as políticas públicas para o setor e a posição defendida em fóruns internacionais. O Gráfico 3 compara a posição dos compromissos assumidos pelo Brasil no GATS em relação a uma amostra de países exportadores de TI e BPO.

ACESSO A MERCADOS E INTERCONNECTIVIDADE

Considerando os dois cenários apresentados acima, percebe-se que é possível

melhorar a inserção internacional do Brasil na área de convergência digital. Para que isso aconteça, a posição negociadora do Brasil deve adotar uma estratégia mais ofensiva tanto nos fóruns de negociações multilaterais, como na agenda bilateral com países desenvolvidos e em desenvolvimento. O objetivo dessa posição defendida pelo setor de convergência digital é transformar o país em um ator influente na conformação das regras e estruturação desse mercado internacional, participando da formação da agenda de curto e longo prazo, de forma a assegurar a interconectividade e o acesso a mercados para dados transmitidos a partir do Brasil.

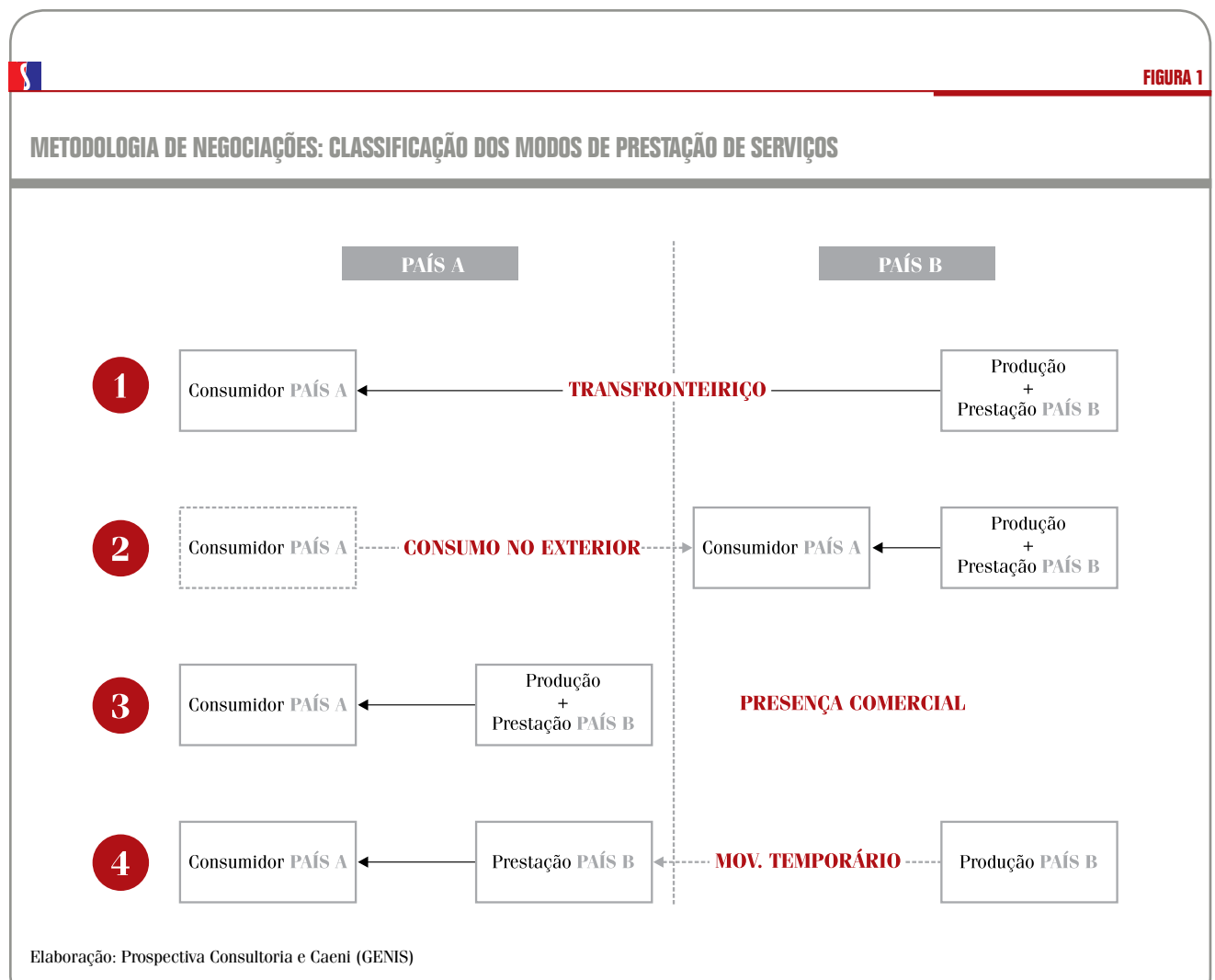
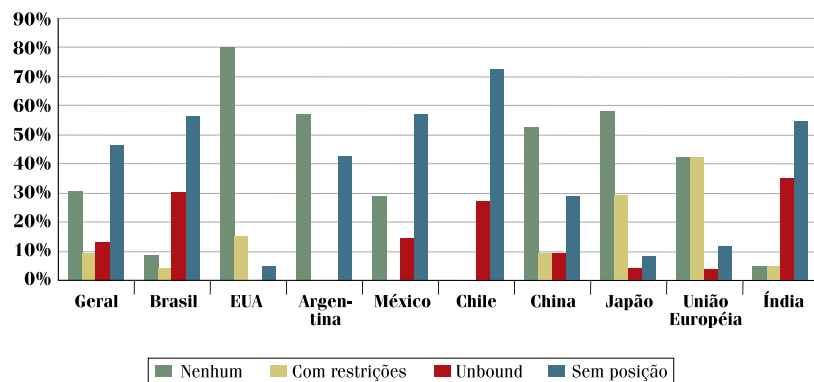


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE POSICIONAMENTO POR PAÍS NAS CATEGORIAS DE SERVIÇOS DE TI E BPO (MODO 1 – COMPROMISSOS CONSOLIDADOS – ACESSO A MERCADOS)



Elaboração: Prospectiva Consultoria

Para garantir o acesso a mercados e a interconectividade é necessária a adoção de estratégias em diferentes níveis. Isso vale tanto para a agenda externa quanto para a doméstica, de forma a contemplar a regulamentação e adoção de padrões técnicos vigentes em países de legislação mais madura e funcional, assim como incentivos para os prestadores de serviços brasileiros atuarem com o mesmo grau de competitividade que outros países *players* do setor. Nesse sentido é importante garantir um grupo de apoio à convergência digital que atue nos formuladores de políticas públicas (domésticas e internacionais).

Multilateralmente, é importante que haja a retomada da Rodada Doha bem como a participação integral e ativa do Brasil no Friends of Computer Services (FOCS), aliança informal de países desenvolvidos e em desenvolvimento com interesses ofensivos no tema. Fazem parte desse grupo: Austrália, Canadá, Chile, Cingapura, Coréia, Estados Unidos, Hong Kong, Índia, Japão, Mé-

xico, Nova Zelândia, Noruega, Taiwan e União Européia.

Além de assegurar o acesso a mercados e tratamento nacional às exportações dos serviços de TI, espera-se que o Brasil possa se posicionar entre os principais *players* desse mercado, ao lado de outros países emergentes. A importância desse posicionamento é fundamental, dado que se trata de uma agenda eminentemente nova, de forma que os *players* que estiverem engajados na sua construção certamente estarão em condições de se colocar no mercado com maior competitividade.

Como iniciativa regional, destaca-se a importância da Regulamentação do Anexo V do Protocolo de Montevidéu no Mercosul que consolida o livre fluxo de comércio de serviços entre os países membros do bloco. A agenda do Mercosul para convergência digital deve, no entanto, ir além dos compromissos de acesso a mercados e tratamento nacional, abordando questões com alto potencial para se tornar barreiras invisíveis

ao comércio, como marcos regulatórios, padrões tecnológicos e certificações. Ainda no âmbito regional, é importante que os acordos de livre comércio já assinados pelo Brasil não fiquem restritos à desgravação tarifária entre as partes. O Brasil deve assegurar o livre fluxo de comércio de serviços de TI com o Chile, Bolívia, México e os países membros da Comunidade Andina de Nações (CAN). Todos esses mercados representam importantes mercados para as exportações de serviços de TI do Brasil e dada a atual conjuntura da Rodada Doha, a opção bilateral pode reduzir significativamente o risco para as empresas que operam nesses mercados.

Reforçando o que vêm sendo defendido, nas negociações bilaterais é importante que haja o estreitamento do diálogo com os Estados Unidos (principal destino das exportações de serviços de TI) e com a União Européia, inserindo na pauta de negociações temas como o aumento da cota de vistos para trabalhadores qualificados do setor de TI, coordenação e harmonização dos padrões técnicos e de segurança, cooperação para o desenvolvimento de mecanismos precisos para contabilizar o comércio internacional de serviços, entre outras medidas.

Enfim, é necessário que o governo assuma a posição de coordenador da estratégia que envolve a política externa e demais políticas de fomento ao setor de TIC. A retomada das negociações multilaterais da Rodada Doha juntamente com o desenvolvimento de agendas bilaterais e regionais para o setor é fundamental para a plena implementação das metas e objetivos da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

stan@ibcd.org.br

NOTA

1. Esta lei foi regulamentada em 16 de novembro de 2004 pelo Decreto nº 194/2004.