



**MARCOS**

**REGULATÓRIOS**

**NO BRASIL**

**É TEMPO DE REVER REGRAS?**

**Lucia Helena Salgado**

**Eduardo Fiuza**

**organizadores**

**ipea**

As Jornadas de Estudo de Regulação são organizadas anualmente no Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) pela Coordenação de Estudos de Regulação e Mercados da Diretoria de Estudos e Políticas de Inovação, Regulação, Produção e Infraestrutura, Diset. Reúnem representantes da área acadêmica, do poder público e dos entes regulados e vêm se consolidando como importante fórum de debate interdisciplinar sobre temas comuns a vários setores regulados, contribuindo para promover, criar e aperfeiçoar os instrumentos regulatórios e os mecanismos de governança da regulação das agências. Seu desenho interdisciplinar, buscando em particular as contribuições da Economia e do Direito e seu formato de Fórum de discussão de temas atuais procura tecer uma rede de ligação e, a cada rodada, fortalecer os laços, entre o pensar acadêmico e a formulação de políticas públicas.

“É tempo de rever regras?” foi o tema da 4ª edição da Jornada, por consistir, de fato, em um dos dilemas imanentes à regulação, que requer, ao mesmo tempo, flexibilidade e estabilidade de regras. Se, por um lado, a estabilidade de regras é necessária para conferir credibilidade ao regulador, criando incentivos e segurança ao investimento, por outro, o mundo real, em permanente mutação, exige de todos os agentes envolvidos no processo regulatório a flexibilidade necessária para adaptar as regras às novas realidades e aos novos desafios.

Com efeito, alguns acontecimentos – a exemplo do apagão do setor elétrico, dos acidentes e crises institucionais no setor aeroviário, das descobertas de novas jazidas de petróleo e da convergência tecnológicas nas telecomunicações – tornaram essencial a tarefa de repensar os marcos regulatórios dos principais setores sujeitos à regulação econômica, passada cerca de uma década da criação das primeiras agências reguladoras.

Paralelamente, a grande revolução nas compras públicas gerada pelo pregão eletrônico e os sucessivos escândalos relacionados a fraudes em licitações reacenderam a necessidade de se repensar a Lei das Licitações.

Esse emaranhado de acontecimentos forma um quadro geral de aparente fadiga dos marcos regulatórios existentes, o que obriga formuladores de políticas públicas, pesquisadores e tomadores de decisão a repensar o conjunto das regras atuais. É neste contexto que se situam os trabalhos apresentados neste volume.

MARCOS

REGULATÓRIOS

**NO BRASIL**

É TEMPO DE REVER REGRAS?



## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia** (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

# MARCOS REGULATÓRIOS

## NO BRASIL

É TEMPO DE REVER REGRAS?

Lucia Helena Salgado

Eduardo Fiuza

organizadores

Rio de Janeiro, 2009

**ipea**

---

Marcos Regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?/Lucia Helena Salgado, Eduardo Fiuza, organizadores. – Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

280 p.: gráfs., tabs.

1. Agências Reguladoras 2. Regulamentações 3. Infraestrutura Econômica 4. Brasil I. Salgado, Lucia Helena II. Fiuza, Eduardo Pedral Sampaio III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ISBN - 978-85-7811-038-3

CDD 352.80981

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Sumário

## **APRESENTAÇÃO 7**

## **INTRODUÇÃO 9**

Lucia Helena Salgado e Eduardo P. S. Fiuza

## **PARTE 1**

### **MESA-REDONDA: PAC E PDP – DESAFIOS REGULATÓRIOS E IMPACTOS CONCORRENCIAIS**

#### **CAPÍTULO 1**

#### **MESA-REDONDA 1: PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP) – DESAFIOS REGULATÓRIOS E IMPACTOS CONCORRENCIAIS 21**

Debatedores: Edgard Pereira, João Carlos Ferraz e Luiz Alberto dos Santos

Coordenador: Alexandre Aragão

## **PARTE 2**

### **INSTITUIÇÕES, REFORMA REGULATÓRIA E EFICIÊNCIA NA INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

#### **CAPÍTULO 2**

#### **REGULAÇÃO POR INCENTIVOS EM TELECOMUNICAÇÕES: A ESCOLHA DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO 73**

Adriana Hernandez Perez e Luiz Fernando Rangel

## **PARTE 3**

### **O POTENCIAL DE NOVAS RESERVAS E A LEI DO PETRÓLEO: É PRECISO ALTERAR O REGIME DE CONCESSÕES?**

#### **CAPÍTULO 3**

#### **O POTENCIAL DE NOVAS RESERVAS E A LEI DO PETRÓLEO: É PRECISO ALTERAR O REGIME DE CONCESSÕES? 93**

Expositor: Pedro Eugênio

Comentador: Adriano Pires

Coordenadora: Lucia Helena Salgado

## **PARTE 4**

### **MESA-REDONDA: PROPOSTAS DE REVISÃO DA LGT – RUMO À CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA**

#### **CAPÍTULO 4**

#### **MESA-REDONDA 2: PROPOSTAS DE REVISÃO DA LGT – RUMO À CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA 127**

Debatedores: José Rogério Vargens, Luiz Carlos Prado, Márcio Wohlers e Roberto Pinto Martins

Coordenador: José Féres

**PARTE 5**  
**REVENDO O MARCO REGULATÓRIO DE AEROPORTOS:**  
**MODELOS ALTERNATIVOS**

CAPÍTULO 5  
**ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**  
**EM REGULAÇÃO DE AEROPORTOS 173**

Helena M. Pioner

CAPÍTULO 6  
**COMENTÁRIOS SOBRE “ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA**  
**INTERNACIONAL EM REGULAÇÃO DE AEROPORTOS” 200**

Sergio B. Varella Gomes

**PARTE 6**  
**COMPRAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCORRENCIAIS E DE**  
**GOVERNANÇA DE CONTRATOS**

CAPÍTULO 7  
**COMPRAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCORRENCIAIS**  
**E DE GOVERNANÇA DE CONTRATOS 215**

Debatedores: Eduardo Fiuza e Mariana Tavares

Comentador: Marcelo Bemerguy

Coordenador: Danilo Coelho

CAPÍTULO 8  
**LICITAÇÕES E GOVERNANÇA DE CONTRATOS:**  
**A VISÃO DOS ECONOMISTAS 239**

Eduardo P. S. Fiuza

**GLOSSÁRIO DE SIGLAS 275**



## APRESENTAÇÃO

O problema da regulação econômica contemporaneamente ultrapassou barreiras ideológicas. Não se trata mais de discutir se o Estado deve ou não regular mercados, mas como regular de forma mais eficaz, ou seja, mais benéfica para a sociedade. Se é possível falar em um consenso em torno da importância da regulação, a sociedade ainda está longe de uma posição em uníssono na avaliação da eficácia e da eficiência do seu aparato regulatório e sobre a forma de aprimorá-lo para enfrentar os novos problemas. Nesse particular, ganham importância questões como: para tratar novos problemas é preciso novas regras regulatórias? A que conferir prioridade, à flexibilidade ou à estabilidade de regras? Como compatibilizar a consolidação de marcos regulatórios com a revisão de regras para estimular investimentos?

Essas questões foram enfrentadas no decorrer da 4ª Jornada de Estudos de Regulação, organizada pelo Ipea, em 2008, sob o tema “É tempo de rever regras?”, pois esse é, de fato, um dos dilemas da regulação. Ao mesmo tempo em que a regulação requer manutenção e estabilidade de regras para conferir credibilidade a si própria, criando incentivos e segurança ao investimento, o mundo real está em permanente mutação, o que exige de todos os agentes envolvidos no processo regulatório a flexibilidade necessária para adaptar as regras às novas realidades, aos novos desafios. São os debates e estudos apresentados naquela ocasião e compilados neste volume que tenho agora a satisfação de trazer a público.

Realizadas desde 2004, as Jornadas de Estudos de Regulação consistem em fóruns de debate interdisciplinar sobre temas que perpassam setores econômicos e reúnem representantes da área acadêmica, do poder público e dos entes regulados.

Cada uma das Jornadas de Estudos de Regulação realizadas até agora teve um eixo temático que lhe conferiu uma identidade própria. A 1ª Jornada, realizada em outubro de 2004, como parte das comemorações dos 40 anos do Ipea, fez um diagnóstico dos avanços obtidos, até aquele momento, em termos de constituição de marcos regulatórios e, principalmente, do que ainda precisava ser feito em termos do novo arranjo institucional de agências com autonomia operacional em relação ao Estado. Na 2ª Jornada, em novembro de 2005, a linha-mestra foram os incentivos de concorrência e de governança. A 3ª Jornada, realizada em abril de 2007, focou a questão da governança regulatória, com especial ênfase na interação entre os instrumentos regulatórios e as instituições envolvidas.

As apresentações das três primeiras Jornadas deram origem aos livros:

- *Marcos Regulatórios no Brasil: o que Foi Feito e o que Falta Fazer* (2005);
- *Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência* (2007); e
- *Marcos Regulatórios no Brasil: Incentivos ao Investimento e Governança Regulatória* (2008).

É missão do Ipea produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro. Assim, a realização sistemática das Jornadas de Estudos de Regulação, com a subsequente publicação de volumes da Série Marcos Regulatórios no Brasil, visa cumprir essa missão. Boa leitura e reflexão a todos.

Marcio Pochmann  
Presidente do Ipea

# INTRODUÇÃO

Lucia Helena Salgado  
Eduardo P. S. Fiuza

Dando prosseguimento à exitosa série de *Jornadas de Estudos de Regulação*, esta quarta edição teve como mote a pergunta: “É tempo de rever regras?”.

De fato, passada cerca de uma década da criação das primeiras agências reguladoras – Aneel, ANP e Anatel, em 1997; Anvisa, em 1999; ANS, em 2000 – muitos acontecimentos – alguns já previstos pelas próprias agências, outros nem tanto – transformaram substancialmente alguns dos mercados regulados:

- Um apagão do setor elétrico em 2001, que levou a uma radical mudança no funcionamento do mercado atacadista de energia elétrica.

- Dois graves acidentes aéreos e um subsequente apagão aéreo no período 2006-2007, que levou a uma rediscussão do papel da ANAC, ainda recém-instalada.

- Pelo menos um ciclo de revisão tarifária em duas das agências mais antigas (Aneel e Anatel), em torno de 2002.

- Uma grande transição de governo em 2003, com muitos questionamentos político-ideológicos à autonomia das agências.

- Um vertiginoso processo de evolução e convergência tecnológicas no setor de telecomunicações, tornando obsoleto o modelo tradicional de regulação de telefonia fixa.

- Grandes descobertas de jazidas petrolíferas.

- Um grande número de fusões e aquisições (em especial, nos setores de telecomunicações e de combustíveis).

Estes acontecimentos, entre tantos outros, trouxeram à tona uma grande necessidade de se repensarem os marcos regulatórios dos principais setores sujeitos à regulação econômica.

Adicionalmente, o tema das licitações e dos contratos públicos entrou na agenda legislativa: a grande revolução nas compras públicas gerada pelo pregão

eletrônico e os sucessivos escândalos relacionados a fraudes em licitações reacenderam a necessidade de se repensar a Lei de Licitações, que completava em 2008 o seu 15º aniversário.

Acontecimentos que parecem tão desconexos a olho nu formam, no entanto, um quadro geral de fadiga dos marcos regulatórios existentes, sugerindo uma parada para rever as regras atuais. Este é o contexto em que foi se delineando o programa da 4ª *Jornada de Estudos de Regulação* do Ipea, cujos trabalhos temos a satisfação de compilar e apresentar neste volume.

A mesa-redonda que abriu a Jornada tinha por objetivo ampliar o debate acerca de duas importantes iniciativas do governo federal, o PAC e a PDP, em razão do seu impacto na economia brasileira e das implicações que envolvem a sua implementação. Os principais objetivos desses programas são, respectivamente, ampliar o investimento em infraestrutura, aliado a medidas econômicas específicas, a fim de estimular setores produtivos da economia; e assegurar a sustentabilidade do atual ciclo de expansão da economia brasileira, em que é fundamental a capacidade em mobilizar o setor produtivo nas direções propostas.

João Carlos Ferraz, diretor de Pesquisa Econômica, Planejamento e Gestão de Risco do BNDES, abordou os desafios de uma PDP. Primeiramente, definiu esse tipo de política e expôs os distintos enfoques quanto à necessidade de políticas industriais, além de apresentar a evolução desse conceito desde os anos 1960. Levantou as dificuldades encontradas ainda hoje, como a pertinente questão de como evitar superposições entre as agências e como incorporar a articulação público-privada em um contexto de sociedades abertas. Dentro do chamado tripé da política de desenvolvimento produtivo – coordenação, incentivos e regulação – desenvolveu a questão da convergência ou tensão entre estes dois últimos, que devem ser instrumentos de uma política e não objetivos em si mesmos, e as dificuldades encontradas na coordenação de programas submetidos a gestores e agências distintas. Concluiu que o triângulo da PDP será virtuoso se alcançado seu objetivo estratégico: os investimentos em ativos tangíveis e intangíveis, que, de um lado, fortalecem a competitividade, e por outro, aumentam a eficiência de cada unidade de investimento.

Luiz Alberto dos Santos, da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, apresentou brevemente os dois programas do governo e abordou os desafios regulatórios e os impactos concorrenciais de sua implementação, como os entraves judiciais, o desenho institucional das agências e a baixa efetividade da regulação no Brasil. Em seguida, expôs as medidas de reforma regulatória e aquelas para a melhoria na qualidade da gestão como alternativas aos

entraves encontrados, em que figuram o PL nº 3337/2004, a PEC nº 81/2003 e o PRO-REG. Por fim, destacou esforços recentes do governo quanto ao povoamento das agências reguladoras com quadros técnicos qualificados, por meio da realização de concursos públicos, além do estabelecimento das remunerações dos servidores em patamares adequados, com o objetivo de assegurar a atração e retenção de quadros qualificados.

Edgard Pereira, professor do Instituto de Economia da UNICAMP, abordou a relação entre políticas públicas, como o PAC e a PDP, e as questões regulatórias e concorrenciais. Argumentou que ambos os programas são políticas de investimento e que os principais obstáculos estariam no cenário macroeconômico. Em suas palavras: “Em resumo, PAC e PDP são programas de gestão coordenada de incentivos e iniciativas para o investimento público e para investimento privado, onde a variável chave é a decisão de investir. Ou seja, funcionarão se as empresas decidirem investir”.

Pereira resenhou ainda os quatro tipos de agenda para políticas públicas que são usados no contexto de políticas industriais: a agenda neoliberal radical, a neoliberal reformista, a neodesenvolvimentista e a social democrata.

O trabalho de Adriana Perez e Luiz Fernando Rangel, pesquisadores do Ipea, estuda o problema de estimar o impacto da regulação por incentivos no mercado de telefonia fixa em países em desenvolvimento selecionados, levando-se em conta que o tipo de regulação é escolhido de acordo com o nível de eficiência da indústria e com fatores institucionais específicos a cada país. Os autores partem do princípio de que a reestruturação industrial e os contratos de regulação por incentivos são influenciados pelo ambiente institucional do país, definido por fatores como instabilidade política, capacidade de monitoramento do governo e nível de corrupção, e por características tecnológicas da indústria, como apontado pela literatura teórica e empírica recente.

Perez e Rangel valem-se de um modelo de equações simultâneas não lineares para identificarem os parâmetros tecnológicos da indústria, analisarem a influência de fatores institucionais sobre a escolha do regime regulatório, e verificarem empiricamente o *trade-off*, previsto pela teoria, entre eficiência e extração de renda sob informação assimétrica, isto é, países onde a indústria é mais eficiente tendem a adotar políticas regulatórias de alta potência, enquanto aqueles onde a indústria é ineficiente adotam com mais frequência contratos de baixa potência. O método econométrico utilizado leva em conta o problema da endogeneidade da política regulatória.

Além de identificar parâmetros tecnológicos cruciais da indústria de telecomunicações e os efeitos da regulação por incentivos sobre o *mix* de insumos, o

trabalho indica que a probabilidade de o regulador escolher uma política de alta potência aumenta com a estabilidade política e com o nível de corrupção, e diminui com a densidade da rede. É confirmada estatisticamente a existência do *trade-off* entre eficiência e extração de renda.

A descoberta de uma imensa reserva petrolífera na camada pré-sal das áreas de exploração submarinas brasileiras suscitou um debate completamente novo sobre o modelo de concessão de áreas de exploração e sobre a repartição das riquezas geradas, em vista da redução da incerteza sobre viabilidade econômica nas concessões feitas na mesma área geográfica. No painel *O Potencial de Novas Reservas e a Lei do Petróleo: É Preciso Alterar o Regime de Concessão?*, o deputado federal Pedro Eugênio apresentou o marco legal de exploração e produção de petróleo e gás (Lei nº 9.478/1997), o qual estabelece que tais atividades são exercidas mediante contratos de concessão, e que o concessionário tem a propriedade do bem tão logo extraído. Ele defendeu que este modelo de exploração seria o mais adequado em situações de alto risco exploratório e baixa capacidade de financiamento do Estado.

Referindo-se às descobertas das reservas de petróleo nas camadas de pré-sal, no entanto, o deputado considerou que o país atingiu um novo patamar de baixo risco regulatório e capacidade de financiamento via securitização, com um fundo soberano – a ser criado – vinculado à exploração do petróleo. Esse novo contexto ensejaria a discussão de um novo modelo de exploração a atender aos interesses nacionais, atribuindo ao Estado o gerenciamento estratégico das reservas. Levantou, ainda, ao debate, a questão da unitização, que surge, nas palavras do autor, quando há “dois detentores distintos de blocos que se interligam, e que fica quase impossível determinar com clareza quanto é de um e quanto é de outro”.

Por sua vez, em contraponto às ideias do deputado Pedro Eugênio, o professor da UFRJ e diretor do CBIE, Adriano Pires, sustentou que o regime jurídico de concessões continuaria sendo o mais adequado para o Brasil, pois, mesmo com o pré-sal, ainda haveria substantivo risco exploratório, além do risco financeiro. Para o pesquisador, o governo estaria conduzindo uma discussão politizada e pouco técnica sobre o pré-sal, o que geraria um ambiente de incerteza, prejudicial à atração dos investimentos necessários na área. Segundo ele, a alteração mais apropriada para aumentar o repasse de renda à sociedade seria na chamada “participação especial”, cujo cálculo – baseado na produção, de acordo com Decreto nº 2.705/1998 – necessitaria ser atualizado.

Na mesa-redonda *Propostas de Revisão da LGT – Rumo à Convergência Tecnológica*, Roberto Pinto Martins, Márcio Wohlers, Luiz Carlos Prado e José Rogério Vargens discutiram a necessidade de adequação do marco regulatório no âmbito das telecomunicações no contexto da convergência tecnológica. Os quatro concordaram

que, como dá diretrizes gerais, a LGT não precisaria ser alterada para acompanhar os avanços tecnológicos e a convergência; no entanto estaria mostrando-se necessária a revogação da Lei do Cabo, que faz restrições à prestação de serviço de televisão por assinatura via cabo, mudança possível com a aprovação do PL nº 29/2007.

Roberto Pinto Martins, secretário de Telecomunicações do Ministério das Comunicações, apontou os principais aspectos da LGT, e a substancial evolução do setor em dez anos de existência da lei, mormente em telefonia fixa comutada e telefonia celular. Segundo ele, além da revogação da Lei do Cabo, seriam necessárias a flexibilização da Lei do FUST – de modo a permitir sua aplicação mais apropriada à universalização – e a discussão da questão das tarifas de interconexão das empresas de telecomunicações.

Márcio Wohlers, diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura do Ipea, inicialmente citou os principais traços da convergência, elemento gerador de novas estruturas de mercado, que enseja novas estratégias competitivas das empresas, relatou as diferenças entre as regulações nos Estados Unidos, Europa e Japão, e apresentou o modelo de quatro camadas de Martin Fransman. Mostrou ainda alguns elementos da mudança pró-regulatória dos Estados Unidos e da Europa, em comparação com alguns países da América Latina. Explanou os pontos do Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações da Anatel, de outubro de 2008, e comparou três diferentes fases das telecomunicações brasileiras. Também ressaltou a necessidade de mudança nos instrumentos de regulação no novo contexto de convergência e de cooperação pró-inovação das chamadas empresas de TICs.

Luiz Carlos Prado, professor do Instituto de Economia da UFRJ, notou que houve mudança de natureza tecnológica com a passagem da rede tradicional comutada à rede da internet, resultante da evolução do sistema de rede IP, de modo que a agenda em telecomunicações, anteriormente focada na universalização de telefonia fixa no século XX, passou a ser direcionada para a banda larga no século XXI. Ressaltou ainda que a eficiência final desse processo dependerá muito da velocidade da rede, na medida em que a transmissão via IP se caracteriza pela existência de um certo grau de falha, e que é preciso adequar os instrumentos regulatórios para a realidade brasileira, incluindo seu papel na indução de inovação. Concluiu, então, que o processo de convergência é muito positivo – embora seja necessária a adequação do marco legal – e que é importante trazer ao debate a questão do controle sobre o conteúdo nacional.

José Rogerio Vargens, professor da UNIP e consultor da BrT, defendeu que o padrão adequado à indústria de telecomunicações seria o de regulação da concorrência imperfeita, combinando mecanismos dos padrões clássicos, ponderados

com base na diferença de poder de mercado das firmas reguladas, em que um ponto importante é a sabedoria em relação ao uso das assimetrias regulatórias. Ele apresentou três definições de convergência, bem como os princípios da regulação que a estimulam. Abordou dois caminhos alternativos para o marco regulatório adaptar-se ao fenômeno da convergência: o caminho da unificação das outorgas, que é o modelo europeu, e que exigiria, se fosse aplicado no Brasil, uma ampla revisão do marco regulatório, inclusive da LGT; e ajustes no modelo multioutorgas, utilizado no Brasil, que não imporia a revisão da LGT, desde que atendidos os princípios da regulação que estimulam a convergência, elencados pelo autor, e algumas condições em particular, também explicitadas no texto. Finalmente, destacaram-se desafios a serem enfrentados pela organização de modelos de negócios, a concorrência e a regulação a partir do processo de convergência tecnológica.

No texto apresentado no painel *Reverendo o Marco Regulatório de Aeroportos: Modelos Alternativos*, Heleno Pioner, professor da EPGE/FGV, compõe um arcabouço teórico para examinar os instrumentos de regulação adotados pelas autoridades aeronáuticas de diversos países. A necessidade de regular pressupõe alguma falha de mercado e, por isso, o autor começa analisando a evidência empírica sobre a ocorrência de monopólios naturais no setor, que está mais relacionada ao tamanho da demanda por aeroportos do que à subaditividade de custos.

Uma vez admitida a necessidade de regulação, os dois desenhos de contratos mais utilizados são o *single till* e o *dual till*, comparados no texto de Pioner: o primeiro pode gerar incentivos indesejáveis ao congestionamento em aeroportos, portanto, nos aeroportos de maior movimentação, a implementação do *dual till*, ou *multiple till* é mais recomendável. Por este desenho, apenas receitas aeronáuticas entram na fórmula do *price cap* sobre as tarifas aeronáuticas.

Na análise das formas de contrato entre o concessionário do aeroporto e outros prestadores de serviço e os contratos entre aeroportos e linhas aéreas, o autor faz um alerta: os contratos de aluguel de terminais para linhas aéreas podem representar barreiras à entrada de novas rotas no aeroporto, o que aumentaria o preço do bilhete pago pelos usuários.

Em seu comentário ao trabalho de Pioner, Sergio B. Varella Gomes, assessor da Presidência do BNDES, destacou como a pesquisa foi realizada em bases amplas e com razoável grau de profundidade, constituindo-se num verdadeiro *survey* sobre as diversas formas de regulação e alguns aspectos da concorrência – real ou potencial – entre aeroportos. Por outro lado, embora o trabalho aparentemente se destinasse a servir como ferramenta de análise e discussão da atual situação brasileira, sua avaliação foi que este papel teria sido apenas parcialmente cumprido,



pois a abordagem teria sido passageira e pontual. Deste modo, segundo Varella Gomes, a pretensão do texto ao intitular-se “experiência internacional” não teria, *stricto sensu*, atingido o seu escopo.

O painel *Compras Públicas: Aspectos Concorrenciais e de Governança de Contratos* trouxe duas visões bastante distintas sobre o tema. De um lado, Mariana Tavares, da SDE, acentuou em sua apresentação a atuação da SDE no combate a cartéis em compras públicas, os quais se tornaram um dos principais focos de investigação da instituição em sua experiência mais recente. Esta ênfase se deveu ao diagnóstico de que, em parte expressiva dos casos analisados pela SDE desde 2003, o governo figurava como um dos compradores. A exposição dos mecanismos de fraude utilizados num caso investigado no Rio Grande do Sul serviu como exemplo para ilustrar os principais elementos que facilitam a formação de cartéis em licitações e os danos que estes acarretam.

O relato da atuação da SDE deu destaque, também, a dois importantes e complementares instrumentos no combate a cartéis em licitações: as operações de busca e apreensão e os acordos de leniência, que inauguraram um “espiral ascendente” nas investigações. A estruturação, a partir de 2007, da ação coordenada com outros órgãos de competências complementares, como a Polícia Federal, os Ministérios Públicos e a AGU, também foi apontada como decisiva para a melhoria da detecção e punição das condutas anticompetitivas, pois teria permitido um intercâmbio entre, de um lado, a “*expertise* antitruste” da SDE, e, do outro, as “técnicas de investigação” destes outros órgãos.

Além da atuação repressiva, foi destacada também a aplicação de outra forma de atuação, menos conhecida da secretaria, ao campo das compras públicas: a atuação educativa, ou de advocacia da concorrência. Esta teve como pontos altos: *i*) a inserção da SDE na discussão do PL que altera a Lei de Licitações, defendendo medidas que possam reduzir as barreiras à entrada; *ii*) a elaboração e distribuição de cartilhas que alertem os pregoeiros e os membros de licitações dos riscos de cartéis; e *iii*) a intervenção nos contratos de exclusividade que barravam a livre concorrência na licitação da usina hidrelétrica de Jirau.

Por seu turno, Eduardo Fiuza, pesquisador da Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado do Ipea, em artigo apresentado no mesmo painel, procura empreender um mapeamento das principais questões econômicas envolvidas no processo licitatório, no ambiente institucional que o rege e nas regras que governam os contratos que se seguem às licitações. Seu foco se detém nas deficiências na governança contratual, um aspecto da organização do sistema de compras ainda pouco

explorado pelos economistas, principalmente no Brasil, de modo a sistematizar o que a Teoria Econômica de Contratos tem a contribuir sobre o tema.

Além de comentar a racionalidade econômica da licitação e expor as principais definições e princípios básicos que norteiam uma licitação, o pesquisador resenha os tipos de contratos disponíveis na literatura e discute os incentivos e governança contratuais – seja da qualidade contratável ou da não-contratável – e os riscos, tanto do contratante quanto do contratado. A teoria é, ao longo do texto, confrontada com a prática estabelecida pela Lei nº 8.666/1993, a qual rege atualmente as licitações, e com o que está previsto no PL que visa a reformá-la (PL nº 7.709/2007).

São abordadas questões como risco, assimetria de informação e incentivos presentes no contrato adotado; regras de inexequibilidade de lances; renegociação do contrato; e verificabilidade da qualidade prestada, e são sugeridas algumas soluções de intervenções na Lei nº 8.666/1993. Em alguns casos, as sugestões feitas para melhorar a governança de contratos criam um *trade-off* com o objetivo de aumentar a concorrência – contudo, mais concorrência pode ser pior para a exequibilidade das propostas, por causa de seleção adversa.

Um dado interessante levantado pelo pesquisador é que há uma grande incidência de renegociações de contratos de obras públicas, em grande parte realizadas logo nos primeiros dias de vigência.

Ao comentar as apresentações do painel, Marcelo Bemerguy, do TCU, procurou ir além das críticas à Lei de Licitações e aproveitou o exemplo da advocacia da concorrência da SDE para propor que o Estado repense sua estratégia de seleção de propostas economicamente mais vantajosas, e adote formas mais criativas de contratação. Também fez uma autocrítica ao *modus operandi* das auditorias de licitações e contratos, por demais limitadas aos procedimentos formais, o que dá margem a uma enorme judicialização dos processos e à consequente oneração da máquina pública. Em sua opinião, a certificação de setores de compras seria um passo adiante na superação dessa armadilha.

Convidamos agora o leitor a acompanhar os debates travados ao longo das mesas-redondas e apresentações em painéis. Em nossa revisão editorial, procuramos manter a fluência da exposição oral, fazendo uso de um glossário de siglas no início do volume e de algumas notas explicativas de comentários feitos ao longo das exposições. Não podemos encerrar esta apresentação sem manifestar nossa dívida de gratidão com os funcionários da casa que a cada ano vêm garantindo o sucesso da iniciativa de organização dessas Jornadas. Desta feita destacamos o competente auxílio de Andrea Bossle, Camila Simas, Maria de Fátima Queiroz,

Francisco Trambaioli, Paulo Martins, Eliana Azevedo Penna, Leandro Camilo, Jorge Morandi, Eduardo Bizzo de Pinho Borges e Michelle Bastos Moretzsohn. Agradecemos também ao público que sempre participa de forma atenta e instigante dos debates e aos participantes, que gentilmente abriram espaço em suas agendas para tomarem parte desta 4ª Jornada.





## Parte 1

Mesa-redonda: PAC e PDP – desafios regulatórios e impactos concorrenciais



## MESA-REDONDA 1: PAC E PDP – DESAFIOS REGULATÓRIOS E IMPACTOS CONCORRENCIAIS

### **Debatedores:**

Edgard Pereira  
João Carlos Ferraz  
Luiz Alberto dos Santos

### **Coordenador:**

Alexandre Aragão

**Alexandre Aragão** – Vamos iniciar o primeiro painel após o de abertura da 4ª Jornada de Estudos de Regulação do Ipea, parabenizando o Ipea através dos organizadores deste evento, Lucia Helena Salgado e Eduardo Fiuza.

O nosso tema é: *PAC e PDP – Desafios Regulatórios e Impactos Concorrenciais*. Uma questão que se coloca de maneira ainda mais importante na conjuntura de incertezas econômicas mundiais, e que estamos revendo hoje.

Em primeiro lugar, ouviremos João Carlos Ferraz, diretor do BNDES e professor do Instituto de Economia da UFRJ.

**João Carlos Ferraz** – Em primeiro lugar, gostaria de agradecer o convite para participar desta Jornada. Manter discussões permanentes sobre temas relevantes para política pública é sempre desejável. Manter a discussão, mas, ao mesmo tempo, levar em consideração a evolução da temática é importante. Então, meus cumprimentos.

Custou-me muito pensar qual deveria ser o enfoque desta apresentação. E, por fim, decidi adotar uma linha, a linha da cadeira. E a linha da cadeira está associada à cadeira na qual estou sentado, entendem? Não esta, mas a cadeira BNDES.

O Fábio Erber, lá do IE, costuma usar uma expressão muito sábia: ele diz que o homem – e, óbvio, a mulher – não pensa com o cérebro, pensa com – o problema é

que está gravando – pensa com a (...).<sup>1</sup> Dependendo da cadeira em que está sentado, o homem pensa de uma maneira ou de outra. Isto é muito verdadeiro.

Vou colocar aqui, para vocês, temas do ponto de vista da cadeira em que me sento no BNDES. A cadeira de um banco, como vocês o conhecem, engajado na política de desenvolvimento produtivo. Portanto, uma perspectiva do tema de regulação de um praticante, ainda que muito iniciante, de política de desenvolvimento produtivo. Então, esta é a abordagem.

Coloquei aqui como título *Regulação, Incentivos e Coordenação*, que, de certa maneira, já encerra o que quero dizer.

Meu argumento central é que regulação e incentivos são instrumentos. Uma política de desenvolvimento produtivo tem o braço da regulação, tem o braço dos incentivos, e esses braços ficam meio perdidos se não tiverem a coordenação.

Regulação e incentivos são instrumentos que não devem viver por si mesmos. Devem estar em função de um objetivo maior de uma política e, portanto, a necessidade da coordenação, senão essas coisas vão cada uma para um lado. Esse é o ponto principal.

Aqui, muito rápido, com relação à definição. Vocês veem que eu estou colocando a definição como um conjunto de instrumentos de incentivos de regulação para o Estado promover o desenvolvimento de atividades produtivas, de atores econômicos, ou de um conjunto deles, num espaço definido. Portanto, ela compreende o nível nacional, regional, local, segundo o grau de centralização de um país.

Num país mais centralizado, como o Chile, ela tende a ser uma coisa nacional. No Brasil, tem uma dimensão local, também muitas vezes subdimensionada, mas que é relevante.

Aqui, em termos de enfoques: ao longo do tempo, tivemos várias percepções sobre esse assunto – política industrial, política de desenvolvimento produtivo.

Uma é que a primeira melhor política industrial é não fazer política industrial. E, ao não fazer política industrial, você está fazendo política industrial, porque certamente o tal do mercado elege setores e empresas, alocando eficientemente. Ele estará, assim, privilegiando alguns sobre outros. A ausência de uma declaração explícita não implica que não existam mudanças nas estruturas.

A segunda abordagem é a abordagem pela correção de falhas de mercado. Uma ação pública que tenta reduzir efeitos negativos, concentração, explorar

---

1. Exclusão dos editores.



externalidades, assegurar a oferta adequada etc. E há todo um tema de falha de mercado, falha de governo, associado a isso.

E uma terceira, que coloco aqui como abordagem *schumpeteriana*, mas é que o foco dela é na dinâmica, o foco dela está em explorar a inovação, explorar a capacidade de as empresas concorrerem nos mercados através da inovação. Significa acumulação de ativos etc.

Esses são, digamos assim, os enfoques distintos que temos. E além da coisa conceitual, tem a questão do tempo, pelo menos no nosso continente, nos anos 1960 e 1970, havia aquela coisa do setor manufatureiro, os anos 1980 e 1990 tinham muito de complexos, competitividade, qualidade, produtividade...

Hoje, tem muito tema de arranjos produtivos e a noção de introduzir, mais que política industrial, a noção de desenvolvimento produtivo, que é o título desta atual política. Amplia a noção, para que não só implique essa indústria manufatureira, mas também implique outras atividades do setor primário, setor de serviços, e a ideia não só de setor, mas quais os sistemas produtivos e a sua problemática associada.

E de certa maneira, provavelmente cada vez mais, estão crescendo de importância os temas associados à inovação, à concorrência e a outras políticas regulatórias, que é o tema desta Jornada.

É curioso apontar o seguinte: esta semana, nos dias 28 e 29 de outubro, ocorreu em Brasília o *Encontro Nacional da Indústria*, quando a Confederação Nacional da Indústria junta a sua jornada, digamos assim. E as mesas foram divididas nesses dois dias, de modo que ocorriam sessões paralelas. Na terça-feira à tarde era inovação e produtividade em uma sessão, sistema trabalhista em outra, tributação, infraestrutura e inserção internacional. E, curiosamente, a mesa de inovação e produtividade foi a que deu mais ibope entre os empresários.

E aqui, algumas coisas que a gente não sabe: primeiro, não sabemos como incorporar a articulação, na verdade, a articulação público-público e público-privada em um contexto de sociedade aberta. O tema que eu estou usando não é economia aberta, propositalmente uso sociedade aberta. A economia aberta é um pedaço de um mundo completamente diferente.

No passado, fazíamos política industrial em sociedades fechadas. Economia fechada, se falamos sobre comércio. Mas, economia relativamente aberta, se falássemos de fluxo de investimento. E eram sociedades fechadas do ponto de vista do processo de política, de decisão de política e de que atores participavam dela.

Em um determinado momento da história desse país as decisões políticas eram absolutamente centralizadas. Colocavam-se numa mesa todos os agentes e um ministro

e dizia-se: “Vamos para o polo de Camaçari”, e todo mundo ia para o polo de Camaçari, usando CDI, INPI, BNDES, enfim, todos os instrumentos disponíveis.

Hoje o mundo é mais complexo. Esse negócio de democracia é importante, transparência é importante, a negociação é importante... Portanto, ainda somos aprendizes em fazer políticas públicas em contexto de sociedades abertas, o que implica muita negociação, muita pactuação e, principalmente, muita atenção ao uso eficiente e eficaz de recursos públicos. Em sua definição, o cuidado no uso de recursos públicos deveria ser muito forte.

Segundo, como nós somos sociedades crescentemente complexas, como evitar superposições? Como evitar superposições entre agências e missões, ou como coordenar relações? Como coordenar relações entre agentes e atores distintos é um tema importante. Na verdade, coloco um limite, se é possível essa coordenação.

E a terceira questão é: como aproximar – isso é por onde eu vou nessa minha provocação – os instrumentos financeiros e os não-financeiros?

E o último, certamente, é como, uma vez que você monta um programa, uma vez implementado, você sai dele?

Esse é o tripé da política de desenvolvimento produtivo. Provavelmente, em torno desse tripé, podemos falar horas e horas.

O lado de incentivos provê recursos para os agentes econômicos, incentivando decisões de investimentos em uma ou outra direção.

Estamos falando de incentivos fiscais tributários, da depreciação acelerada, a antecipação do PIS, a Cofins ou a eliminação de impostos aqui e ali. É todo o lado fiscal tributário que tem uma complexidade alta, tem agentes com atribuição sobre esses instrumentos, principalmente no âmbito da Fazenda, ou das Fazendas federal, estadual e municipal. E tem todo o lado dos incentivos, digamos, creditícios de renda fixa e de renda variável. O de renda fixa sendo crédito – e o crédito tem suas taxas, suas condições, seus prazos, suas garantias – e o de renda variável é tudo o que está associado à participação acionária, fundos, fundo de *venture capital*.

Então é um conjunto de instrumentos. Vocês veem que, se a gente começar a nomear – isso foi um exercício que a gente fez na hora de desenhar a política de desenvolvimento produtivo – se, para cada sistema industrial, para cada objetivo, você listar a quantidade de agências que estão envolvidas, ia ser um mapa complexo, extremamente amplo. E para os praticantes de política é um desafio muito forte.

E tem o lado da regulação, as regras que norteiam, circunscrevem ou ampliam os espaços para os agentes tomarem suas decisões. Deveríamos pensar que estamos falando de concorrência, de regulação de serviços, meio ambiente, consumidor,

propriedade intelectual, comércio internacional, ou seja, a amplitude do lado regulação vai muito além e é cada vez mais forte do que meramente a Aneel, a ANP, as “ANs” da vida. Eu sugiro, por exemplo, que meio ambiente é um dos temas mais fascinantes que existem.

E a coordenação, que é a dimensão da gestão de uma política. Uma vez definidos planos, programas, consensualizados, pactuados, lançados pelas autoridades, isso implica colocar uma máquina em movimento. Implica muita capacidade de negociação, de pactuação, de colocar em marcha programas, implementar, avaliar e seguir programas. E isso é, de certa maneira, relativamente simples, fazer os *statements*, colocar sobre a mesa o que significa, mas a prática, o dia a dia de fazer coordenação de política é muito complicado. Eu vou voltar a esse tema mais à frente.

Há o lado incentivo e o lado regulação e as suas inter-relações. Se a gente pensar do ponto de vista dos incentivos, com sua lógica e seu objetivo, estes podem impactar ao colocar recursos financeiros à disposição de determinados agentes, pois podem influenciar os agentes a tomarem decisão de investimentos – eu estou numa lógica absolutamente linear – em uma determinada direção que pode afetar condutas empresariais e estruturas de mercado. Portanto, pode implicar a atenção do lado regulação.

E o lado regulação, que tem sua lógica, seu objetivo, sua formação, seu *marketing*, também pode impactar fortemente as condutas empresariais e, por sua vez, a sua disposição ao investimento e as estruturas de mercado. Portanto, também pode implicar a necessidade de atenção do lado das políticas de incentivo.

Assim, as políticas de incentivo e de regulação são, de uma certa maneira, quase uma pinça, com seus dois braços laterais, e a pergunta é: em que medida devem convergir ou não, mantendo cada uma a sua lógica de funcionamento, a sua lógica de existência?

Aqui vou problematizar em dois campos. Depois, vou problematizar em cima da política de desenvolvimento produtivo.

A primeira é se é possível a convergência ou não, ou se existe uma tensão inexorável. É onde entra o campo da teoria e da ideologia. O ponto básico é o seguinte: apesar das definições de sua missão, de seu campo, quando as instituições são criadas e desenvolvidas surgem naturalmente tensões, diferenças, dadas não só as missões, mas a construção teórico-ideológica das pessoas que operam estas instituições, estas agências. Se os dois braços da política tiverem matrizes de pensamentos teórico e ideológico próximos, há maior chance de convergência. Se a matriz das pessoas, das instituições, teórica e ideológica, for diferente, há maior chance de tensão.

Vamos fazer assim: eu vou tentar me explicar por extremos e usar certas palavras que eu vou criar.

Uma leitura, digamos, “investicionista” de uma política de incentivos leva a privilegiar grandes blocos de investimento, grandes grupos empresariais, provavelmente uma concentração de mercado e bem-estar. E começa a ser questionado em que medida o consumidor está sendo beneficiado ou não, e isso é um problema.

Uma leitura “concorrencionista” pura de uma política de incentivos pode levar a privilegiar o *market share* ou a política de desenvolvimento produtivo. Pode levar a privilegiar o *market share* em mercados territorialmente definidos... Enfim, em que medida isso estaria contra o aproveitamento de economias de escala, economias de escopo etc.

Eu estou indo pelo absurdo. Os “investicionistas” se chocariam com os “concorrencionistas” efetivamente, se eles são braços diferentes e se diferentes são as matrizes teórica e ideológica das pessoas, das instituições associadas.

Aterrissando: a convergência ou tensão, num assunto onde entra – depois eu vou à política de desenvolvimento produtivo – qual o grau de importância de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Estou usando a expressão “estratégia nacional de desenvolvimento” de maneira proposital. Estratégia nacional de desenvolvimento é a defesa dos interesses nacionais, a defesa de mais e melhores empregos. Não tem nada a ver com segurança nacional e com substituição de importações, tem a ver com o interesse nacional em um mundo constantemente complexo, em sociedades abertas.

O meu argumento principal é o seguinte: o choque entre incentivos e regulação vai ocorrer se, efetivamente, essas matrizes forem diferentes. Mas o choque será minimizado pela matriz teórica e ideológica dos agentes, se esta for muito próxima. E eu não acho que o tema se resolve somente com a carteirinha: eu sou do clube da matriz A e da matriz B. A convergência efetiva entre incentivos e regulação será mais provável se, ao nível da alta política, portanto ao nível de decisões mais estratégicas, da política de desenvolvimento de um país, houver a visão do que se quer, houver direcionamento, isto é, orientações estratégicas, e se existirem objetivos e metas, ou seja, o que se pretende atingir.

Se no aparato do Estado, e obviamente na relação entre Estado e sociedade, se lograr convergência, a possível tensão entre o braço incentivo e o braço regulação pode ser minimizada.

Então, esse é – do ponto de vista segundo o qual regulação e incentivos são instrumentos – o esforço que os praticantes de política deveriam perseguir.

Contudo não é fácil. Vou dar alguns exemplos, utilizando a política de desenvolvimento produtivo. Não apresentarei a política, está mais do que posta na mesa, foi lançada em maio. Ela propõe quatro objetivos, ou quatro metas muito específicas: chegar a uma determinada taxa de investimento na economia em 2010; a uma determinada taxa de investimento privado em inovação; a uma determinada participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais; e a uma determinada participação de micro e pequenas empresas nas exportações.

Portanto, são absolutamente esses os objetivos que se pretende. Agora, a política é ambiciosa em termos de amplitude, porque este país é complexo na sua matriz industrial. E tenta inaugurar uma maneira de coordenar, que é extremamente complexa, para poder fazer a gestão de alguma coisa em torno de 32 programas associados a temas ou sistemas produtivos. Seu foco central é fortalecer as capacidades dinâmicas, isto é, fortalecer a capacidade de as empresas competirem, fortalecer sua capacidade de concorrer em mercados.

A sua organização é extremamente complexa. Temos os instrumentos de incentivo à regulação de acordo com a natureza da atividade econômica: *i*) o estado de desenvolvimento de um determinado sistema produtivo; e *ii*) os objetivos pretendidos.

Então está se tentando mobilizar instrumentos de acordo com a natureza da atividade, com seu estágio de desenvolvimento e os desafios que se pretende alcançar. A lógica da organização é a dinâmica da atividade econômica e os desafios competitivos e tecnológicos associados.

Eu vou citar dois exemplos. Mas, basicamente, são cinco áreas a que ela está endereçada, que são os temas sistêmicos, os horizontais. Quando uma medida de incentivo tributário é feita, pode afetar a todos. Como uma coordenação específica, ela tem uma área que são os destaques estratégicos. Aqui escolhemos temas, não setores. Foram deliberados esses destaques estratégicos, não tem uma lógica setorial, uma lógica horizontal. Meio ambiente não tem lógica horizontal, nem setorial; micro e pequenas empresas não têm; exportações não têm; integração produtiva com a América Latina não tem; integração produtiva com a África também não tem. Esses foram destaques estratégicos, dada a importância política deles para garantir a sustentabilidade a longo prazo.

E depois temos uma área que se chama Programas Mobilizadores, que são os sistemas produtivos mais intensivos em tecnologia, por exemplo, tecnologia da informação, saúde, os programas para fortalecer a competitividade, que são a maior parte e que vão do têxtil à automobilística dos nossos sistemas produtivos, e programas para consolidar liderança.

Como exemplo deste último, são aqueles sistemas produtivos em que as empresas têm a possibilidade de se tornar líderes mundiais nos seus segmentos. Então, cada área dessa tem um coordenador e existem programas específicos, 32 programas, cada um tem um comitê executivo. Esse comitê executivo é formado pelas agências de governo mais diretamente relacionadas, e compreende um número de pessoas para fazer a coordenação e é extremamente complexo. Enfim, o grande desafio é a implementação de algo complexo à altura da complexidade desse país.

Vou dar dois exemplos de como esses negócios de incentivos e de regulação podem se aproximar ou não, e os dilemas que a gente encontra.

No programa de consolidação de liderança o Brasil, as empresas, como eu tinha dito, podem ser líderes mundiais. Líderes no sentido mais dinâmico, mais schumpeteriano da palavra, de terem os ativos, as competências, a capacidade de se impor e o *market share* na indústria mundial de maneira relevante.

Estamos falando basicamente do conjunto associado a *commodities*, mas não só, porque a aeronáutica entra nesse espaço e em outros setores.

E para se consolidar uma posição dessa natureza, podem ser necessárias a reestruturação e a consolidação patrimonial, para dar mais porte empresarial às empresas para a disputa mundial.

Então, nesse caso, vejam o seguinte: se pensarmos logicamente, os incentivos, os instrumentos de incentivo, vão estar muito mais próximos dos instrumentos de mercado de renda variável, dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento da inovação e, muito menos dos instrumentos de apoio à pequena empresa ou de crédito, do mais tradicional.

E do lado da regulação, relevante é a concorrência e, dado que a maior parte das empresas brasileiras com potencial está nos segmentos de *commodities*, o tema de responsabilidade socioambiental é extremamente relevante. Então começa um tema assim: “Qual a implicação disso? A política de defesa da concorrência tem uma lógica de mercado relevante, mas qual é o mercado relevante, o nacional ou o internacional?”

E a lógica de indução à responsabilidade socioambiental vai muito além do *marketing* das empresas, é como que se induz, que tipos de instrumentos podem ser utilizados para, efetivamente, dotar as empresas de serem capazes de prover mais e melhores empregos, além de mitigarem as ações sobre o meio ambiente.

Vejam um exemplo que está ocorrendo nesse momento. Existe uma empresa chamada JBS S/A, do setor de carnes, que cresceu a uma taxa muito forte nos últimos anos e não só crescimento orgânico, mas de aquisições. Moveu-se

primeiro em direção a Argentina, depois, Estados Unidos, Europa e voltou aos Estados Unidos.

Para viabilizar os investimentos, essa empresa utilizou instrumentos não só de crédito, mas instrumentos de renda variável do governo. E o BNDES participou desse processo. E agora está diante de uma situação que – e não é a autoridade de defesa da concorrência americana, mas o *Department of Justice* que faz isso – está se colocando assim: “Nós não topamos vocês comprarem o tanto que vocês querem comprar”.

Então, hoje nós temos uma situação em que uma agência brasileira moveu seu braço de incentivos e uma agência norte-americana moveu seu braço de regulação. É complexo, e assim é o mundo.

Quando a Vale do Rio Doce comprou uma empresa canadense, as condicionais colocadas pela agência canadense eram: manter a sede em determinado lugar, manter os empregos em determinado número.... Fiquei pensando no dia em que o Cade falasse: “Olha, empresa, para você comprar, você terá de manter empregos”. Intervencionistas!

Mas o que estamos colocando é que, pelo menos do ponto de vista canadense, as regras que foram colocadas à empresa brasileira, que aceitou, são em defesa dos interesses nacionais.

Então, percebe-se a dimensão da complexidade que enfrentamos em alguns dos tipos de programas que temos.

Vou dar outra dimensão da extrema complexidade disso, como a área dos programas mobilizadores, nos programas de áreas estratégicas, em que inovação é extremamente central. No complexo da saúde, a abordagem que se tem é você ir do hospital ao equipamento, à droga etc., uma noção de complexo industrial da saúde.

O objetivo é diminuir a dependência das importações, principalmente uma lista definida pelo Ministério da Saúde, olhando a saúde pública, portanto, olhando o bem-estar, e fortalecer a capacidade das empresas em inovar etc.

Nesse caso, os instrumentos serão relevantes, não só o crédito para os investimentos do sistema de ciência e tecnologia para inovação, mas também para consolidação empresarial.

A regulação relevante refere-se mais à questão da propriedade intelectual. E começa a ficar extremamente complexa, porque o que temos na história é que enquanto o país não domina capacidades, ele não quer proteção intelectual, de

maneira que possa acessar ativos. No momento que você começa a fortalecer a capacidade de inovação, a “cadeira já muda”, começa-se a falar: “Defender a propriedade intelectual é importante”. A Índia é o melhor exemplo disso. Antes, era o “defesa – nada”, agora é um dos maiores defensores da propriedade, da patente.

E o mais importante é que tem um terceiro instrumento, o de poder de compra, o Ministério da Saúde, que é um instrumento extremamente relevante. É onde se verifica a questão da coordenação, efetivamente, é onde se colocam os instrumentos de regulação e incentivos em função de um poder de compra para viabilizar a escala, a demanda, o mercado.

Os dois exemplos indicam extrema complexidade. Primeiro é a pactuação com o setor privado e, segundo, é a articulação intraestado, entre as diferentes agências de Estado.

Uma tarefa muito difícil porque estamos mal preparados. Mal preparados como Estado, nossa capacidade técnica não é *policy making*, é *policy implementing capabilities*, é muito débil.

Esse é um dos preços que nós estamos pagando, e agora estão se revelando de uma maneira absolutamente explícita os 25 anos de baixo crescimento e volatilidade. Houve um enfraquecimento da capacidade do Estado de formular política, e a sua não atualização. Assim, não existem equipes técnicas habilitadas a implementar políticas com a complexidade deste país atualmente.

As empresas estão mal preparadas. Quando se senta para negociar, em geral, são agendas absolutamente assistencialistas.

Não há reciprocidade, contrapartida. E são anos de negociação nesta direção. Pouco a pouco elas começam a voltar. Há um movimento inclusive no setor privado para se prepararem melhor para as negociações com o Estado.

E, principalmente, a tarefa é difícil pelo fato, como já havia dito, de estarmos em sociedades abertas, onde as decisões implicam negociações permanentes.

Portanto, esse é o tema da coordenação. Surge como um fator absolutamente chave de sucesso: como coordenar 32 programas, cada um com um grupo de, no mínimo, cinco gestores de agências diferentes.

Esses “heróis de Brasília” – como o Luiz Alberto (Luiz Alberto dos Santos, da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, da Casa Civil) – podem contar, basicamente, como é difícil fazer a coordenação de política em uma área do PAC. Ainda que seja muito mais focalizada, concreta,



como alocar determinado volume de investimento em uma estrada “X”, por exemplo, é extremamente difícil. Numa política de desenvolvimento produtivo é muito mais difícil.

Não se dá a devida atenção. A dimensão da coordenação de política é um tema intangível e não tem nenhum *glamour*. Ele é de difícil especificação, mas é absolutamente central.

Nós somos, em geral, ótimos para analisar, bons para propor, péssimos para implementar e uma nulidade quanto a avaliação.

Basicamente, o que eu queria resumir era que regulação e incentivos são instrumentos de política, não objetivos em si mesmos. O triângulo coordenação, incentivos e regulação será virtuoso se lograr, concretamente, nesse momento, o objetivo estratégico, ou seja, o investimento em ativos tangíveis e intangíveis.

E tem essas duas lógicas. Nós falamos muito da primeira, da lógica microeconômica, fortalecer a competitividade etc. Mas a segunda, a lógica macroeconômica do investimento, é extremamente funcional, muito pouco falada, e de uma importância estratégica muito forte; ela aumenta a eficiência de cada unidade de investimento, reduzindo a necessidade de uma alta relação capital-produto. Aumentar a eficiência do investimento, do capital, é extremamente relevante. É a lógica macroeconômica, por onde se pode sensibilizar quem efetivamente faz política industrial, que se chama Ministério da Fazenda.

Por último, a questão da tenacidade. Uma política dessa natureza implica não só uma forte capacidade de implementar e avaliar, mas, principalmente, longos prazos de maturação. Ela vai muito além do tempo político. Ela se mede em décadas, não em quadriênios. Assim, no âmbito dessa jornada e da perspectiva de um praticante iniciante de política de desenvolvimento produtivo, ousar propor-lhes dar mais atenção à dimensão e à necessidade de esforços para melhor conceituar, melhor associar conceito a diferentes dimensões de política pública, a entender determinantes, e entender a consequência de uma melhor ou pior capacidade de articulação e coordenação dos instrumentos de incentivo e de regulação. Obrigado.

**Alexandre Aragão** – Quero agradecer ao professor João Carlos Ferraz e, do ponto de vista de um professor de direito administrativo, dizer que o grande desafio comum que nos coloca é compatibilizar a necessidade crescente de agências independentes com a necessidade de coordenação entre elas. É algo que nós temos tentado tanto no direito como na política. Luiz Alberto, também na Casa Civil, junto com a OCDE, tem igualmente tentado mecanismos para buscar essa coordenação.

E por falar em Luiz Alberto dos Santos, vamos passar a palavra para ele. Luiz Alberto é subchefe para assuntos institucionais da Casa Civil da Presidência da República e, além do cargo que ocupa, é também um estudioso, um acadêmico na área de gestão pública e de regulação.

**Luiz Alberto dos Santos** – Primeiramente, quero registrar aqui o meu agradecimento ao Ipea pelo convite que foi formulado através da professora Lucia Helena Salgado. Cumprimentar, também, meu amigo Marcio Wohlers, tivemos uma experiência e tanto, uma ocasião na Bolívia.

E, uma vez mais, é uma honra participar de um evento com a presença do professor Alexandre Aragão, que tem sido também um dos nossos principais interlocutores, no que se refere ao tema da regulação e do aperfeiçoamento dos marcos regulatórios no Brasil.

O tema que nos foi proposto, de certa forma, é desafiador pelo caráter abrangente, na medida em que nos propõe o desafio de tentar conciliar uma abordagem envolvendo dois grandes programas na área de políticas públicas, com as derivações que tem o tema da regulação e da defesa da concorrência, em relação a esses dois grandes programas.

Vou tentar, muito rapidamente, dentro do tempo que nos foi destinado, fazer uma abordagem baseada principalmente na questão de como esses dois principais problemas estão estruturados; quais são os aspectos mais relevantes dos desafios regulatórios a eles relacionados; e, finalmente, as medidas regulatórias que o governo vem adotando no sentido de promover um melhor ambiente de negócios. E a conclusão, que eu já adianto, é a superação desses resultados como questão dependente do desenvolvimento de uma regulação para a concorrência de alta qualidade.

Inicialmente, no âmbito da política de desenvolvimento produtivo, como foi dito aqui, trata-se de uma política lançada em maio deste ano, que tem um caráter de enorme abrangência e tem como objetivo central a sustentabilidade do atual ciclo de expansão.

A economia brasileira vem apresentando, há sucessivos trimestres, patamares de crescimento, que não se viam há muitos anos, e, obviamente, é fundamental que nós possamos manter esse processo e, a partir dele, construir um círculo virtuoso.

Mas essa política enfrenta desafios, e os quatro principais desafios identificados são: a ampliação da capacidade de oferta, a preservação da robustez do balanço de pagamentos, a elevação da capacidade de inovação e o fortalecimento das micro e pequenas empresas. E, obviamente, isso tudo tem a ver muito com o papel do

Brasil hoje no mercado internacional e o esforço de garantir nossa presença no comércio internacional em nome das exportações.

Com macrometas até 2010, foram estabelecidos os aumentos da taxa de investimento, o aumento da participação das exportações brasileiras no comércio mundial, a elevação do dispêndio em P&D e a ampliação do número de micro e pequenas empresas exportadoras.

Essas quatro macrometas se desdobram em dezenas e dezenas de metas por programas específicos e, pela sua complexidade, essa política se desdobra em três níveis: *i*) nível de ação sistêmica, focado em fatores geradores de adicionalidades positivas; *ii*) os destaques estratégicos, que são temas específicos de políticas públicas, escolhidos exatamente em função da sua importância para o desenvolvimento produtivo do país num longo prazo, e isso pode ser classificado, basicamente, em cinco grandes grupos que envolvem a regionalização, as micro e pequenas empresas, as exportações, a integração com a América Latina e com a África; e *iii*) finalmente, os programas estruturantes para os sistemas produtivos. As macrometas já dão uma visão da complexidade e do volume das ações incorporadas a essa política.

No âmbito da ampliação do investimento fixo, temos uma meta de ampliar para 21% o investimento em relação ao PIB. Numa posição que hoje é de 17%, chegar a 21%, 620 bilhões, representa um crescimento médio anual de 11,3% ao ano.

Também é preciso ampliar a elevação do gasto privado em P&D, essa é uma discussão que já vem de muitos anos. A nossa posição em 2005 era de 0,51% do PIB, a meta era de 0,65%, com um crescimento médio anual de 9,8%. Quanto a ampliação das exportações, a meta é atingir uma participação de 1,25% nas exportações mundiais. Estamos saindo em 2007 de 1,18%, com um crescimento médio anual estimado de 9,1%. E no âmbito da dinamização das micro e pequenas empresas, a meta é aumentar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras, em relação ao ano de 2006 quando tínhamos 11.800 empresas aproximadamente.

Abordarei a complexidade das diferentes ações de programas mobilizadores, programas de consolidação e expansão de liderança e de fortalecimento de competitividade dos mais diferentes setores, que são contemplados por essa política. Vamos desde as ações do complexo industrial da saúde, complexo industrial da defesa, nanotecnologia, biotecnologia, até o biodiesel, agroindústria, couro, calçados, artefatos, carne, celulose e papel. Então, isso dá bem a dimensão do enorme desafio que é concatenar e, realmente, conseguir implementar o conjunto das ações dessa política.

No âmbito do PAC, inclusive hoje está sendo lançado mais um relatório de acompanhamento do PAC, também lançado no início do ano passado, e essa iniciativa do governo visa, basicamente, promover o fortalecimento do investimento privado e o aumento do investimento público em infraestrutura no nosso país e reduzir os obstáculos ao crescimento. E ele se estrutura basicamente em cinco blocos. O principal e mais visível tem sido o bloco de investimento em infraestrutura, mas há, também, vários outros conjuntos de ações que fazem parte do PAC. Algumas dessas ações, inclusive, dependem ainda de aprovação do Congresso Nacional.

Então, temos medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo.

Nesse sentido, podemos ver algumas das ações que o governo tem tentado traduzir, por meio de leis, ou que já estão em fase de implementação, como é o caso do próprio projeto de lei geral das agências reguladoras, o projeto de reestruturação do sistema brasileiro de defesa da concorrência, e a própria reforma tributária, que são algumas das ações que foram incorporadas ao PAC. Temos também o fundo de investimentos do FGTS, que já foi aprovado pelo Congresso, as medidas de desoneração do Regime Especial de Incentivos (Reide) e as medidas voltadas à implementação da indústria de semicondutores do país, a TV Digital, que foi também incorporada ao PAC. O PAC conta hoje com uma estrutura de governança tripartite, em que há um comitê gestor, coordenado pela Casa Civil com a participação dos ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Mas, pela sua própria definição, a governança do PAC envolve a totalidade dos ministérios que têm ações incorporadas ao conjunto do *menu* de propostas que apresenta, muitas vezes, ações muito específicas, ações cirúrgicas – a estrada tal, a ponte tal, ação de infraestrutura e de saneamento na cidade tal, no estado tal. Então, são questões que envolvem uma articulação, também com entes da Federação, muito forte. E esse esforço vem sendo conduzido pela Casa Civil com uma dedicação enorme da ministra Dilma Rousseff, a fim de garantir que os objetivos sejam alcançados.

Hoje, o PAC monitora aproximadamente 1.700 empreendimentos – aqui menciono especialmente os empreendimentos na área de infraestrutura – uma participação muito grande de projetos de infraestrutura logística, mas também na área de energia e rodovias, enfim um programa da maior complexidade.

Em relação ao tema deste evento, não podemos deixar de destacar que tanto a PDP quanto o PAC estão diretamente relacionados a questões de natureza regulatória. O próprio rol de ações contempladas nesses dois programas deixa isso

evidente, à medida, inclusive, que o PAC explicita a necessidade de a regulação proporcionar um adequado ambiente de negócios e, no âmbito da PDP, a melhoria do ambiente jurídico, para que a intensificação do uso de instrumento de incentivo à inovação seja implementada. Senão, não há condições de se alcançar esses resultados esperados.

Também são programas que dependem estrategicamente da sinergia entre as ações do setor público e o setor privado, por meio da criação de um ambiente favorável à cooperação dos diferentes atores para o desenvolvimento do país. Eles requerem, obviamente, estabilidade regulatória, como bem disse a professora Lucia Helena, mas são programas que não se sustentam, também, se não tivermos uma visão proativa do ambiente regulatório.

A regulação no Brasil, até por força da nossa história, não foi construída segundo as melhores práticas. Nós temos um estoque de regulação elevadíssimo. Um estudo feito recentemente pela OCDE, inclusive, salienta muito esse fato. É preciso que se reveja, continuamente, esse estoque regulatório, com vistas à superação da sua obsolescência e adaptação às novas demandas e aos novos contextos, inclusive, do ponto de vista da competição.

Então, a estabilidade regulatória precisa ser considerada, mas, também, precisa ser considerada a necessidade de revisão, atualização e adequação dos marcos regulatórios, inclusive em função do estoque regulatório que temos no nosso país.

Uma medida da maior importância, na mesma direção, é a reforma do sistema brasileiro de defesa da concorrência, cujo projeto já se acha no Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados deve votar em breve em plenário e a comissão especial já aprovou o substitutivo do relator, o deputado Ciro Gomes. E temos também a discussão sobre as agências reguladoras, enfim, as funções e os papéis de agências e ministérios, os instrumentos que devem ser implementados para a sua melhoria e aperfeiçoamento, no âmbito do Projeto de Lei nº 3.337/2004.

Há diversos desafios, no entanto, que precisamos considerar no que se refere à regulação e aos impactos concorrenciais. Há uma discussão necessária sobre a questão do ambiente de negócios, especialmente em função dos aspectos relacionados à excessiva burocracia ainda existente; a questão a respeito da qualidade da nossa regulação, ou da efetividade da regulação no nosso país; questões relacionadas aos entraves judiciais enfrentados pelas empresas (e isso envolve o poder regulador do próprio Poder Judiciário, ou seja, o nosso Poder Judiciário tem uma função reguladora muito forte, inclusive em decorrência do sistema constitucional, que não permite que nenhuma questão seja afastada do crivo do Poder Judiciário, e

é a última instância a que se recorre na hipótese de conflito); há, ainda, questões de limitações informacionais, que dificultam a atuação dos reguladores e o alcançamento de uma regulação para o concorrencial; e, finalmente, há as questões relacionadas ao desenho institucional.

No que se refere à questão do ambiente de negócios no Brasil, hoje ainda temos um ambiente bastante problemático no que concerne a abertura, administração e encerramento de empresas. Da mesma forma, a nossa burocracia alfandegária, embora tenha havido recentes aperfeiçoamentos, ainda é bastante complexa e problemática. E esses entraves têm trazido algumas dificuldades do ponto de vista da competitividade do Brasil. O mais recente relatório do Banco Mundial coloca o Brasil, digamos assim, no 3º quartil em matéria de competitividade.

Estamos, por esse critério, numa situação muito parecida com a de vários países da América Latina, mas em situação muito prejudicada quando o Brasil é comparado, por exemplo, ao Chile, ou mesmo ao México, aos Estados Unidos, ao Canadá, à Austrália, até mesmo à África do Sul e à Índia. Ou seja, no âmbito dos BRICs, o Brasil é o país que se acha na pior posição, os outros países estão no 2º quartil, o Brasil está no 3º. Estamos bem distantes, no que se refere a este índice, dos países do chamado Primeiro Mundo. Destaco os países já mencionados e, além deles, a Austrália, um país com o qual se costuma fazer algumas comparações.

Mas o Brasil tem trabalhado, tem buscado superar esses problemas e reduzir os entraves que pioram a sua posição neste *ranking*, entre eles, a própria burocracia no que se refere a abertura e fechamento de empresas.

Recentemente, a aprovação da Redesim nos trouxe para uma possibilidade de redução dos prazos para abertura e fechamento de empresas, ainda comparativamente longo, mas muito menor do que o atual.

A Redesim, a lei que foi aprovada pelo Congresso, Lei nº 11.598/2007, por meio do sistema de cooperação que ela estabelece entre os sujeitos da Federação, permite que o prazo de abertura de empresas seja reduzido para 15 dias. Ainda estamos muito longe de situações como, por exemplo, no caso português. Tive a oportunidade, recentemente, de participar de um evento promovido pela FGV, aqui no Rio de Janeiro. Dele participou também a secretária de modernização administrativa de Portugal, que fez uma exposição muito interessante sobre o sistema implementado em seu país. Em sua apresentação, ela relacionava as mudanças e inovações, especialmente usando as tecnologias de informação e comunicação, e disse: “Olha, em Portugal, hoje, nós temos situações em que a pessoa consegue abrir a empresa na hora. Desde que ela chegue com os documentos exigidos, já sai com o registro da empresa na

hora. Pode, imediatamente, começar a trabalhar”. Então, eu acho que são questões que ainda estamos trabalhando para enfrentar.

A função da defesa da concorrência é uma função, obviamente, estratégica nesse ambiente. Temos que trabalhar com vistas ao bem-estar social, mas também precisamos ter cuidado no que se refere às próprias falhas de mercado, que a busca da defesa da concorrência pode acarretar. Então, são questões que precisamos balancear com muito cuidado.

Quanto à questão da qualidade da regulação, temos sempre buscado olhar a experiência internacional e alguns indicadores, análises de fatores colocam vários indicadores num *mix* que permite posicionar comparativamente esses países.

O mais interessante, do meu ponto de vista, é o índice de qualidade da regulação que anualmente o Banco Mundial divulga e que permite que nós percebamos a nossa posição relativa.

Ainda em termos da qualidade da regulação, o Brasil continua numa posição relativamente não tão boa quanto poderia estar, comparando-se com os países do chamado Primeiro Mundo, e até mesmo o Chile. O Chile tem, entre os países da América Latina, a melhor posição, mas o México também já se encontra numa situação comparativamente melhor que o Brasil, em função dos esforços que vêm sendo promovidos, especialmente de 2003 para cá, naquele país. Mas, no âmbito dos BRICs, o Brasil só não está melhor do que a África do Sul. Temos, então, um caminho a percorrer em busca de uma melhoria na qualidade da regulação em nosso país, em virtude desses exemplos mencionados.

Um estudo recentemente apresentado, no final do ano passado, pelo professor Bernardo Mueller, na Universidade de Brasília, evidencia que, mesmo entre as nossas agências reguladoras, temos disparidades sensíveis, disparidades importantes.

O professor Bernardo Mueller, também trabalhando com análise de fatores, estabelece um *ranking* a partir de vários elementos de comparação, que produzem o índice de governança regulatória. E, segundo esse índice, podemos perceber diferenças sensíveis entre, por exemplo, a Anatel e a ANTT ou a ANTAQ, que são as agências que, na lista por ele elaborada, estariam com menor índice de governança regulatória.

Isso é apenas para ilustrar a necessidade de que busquemos, cada vez mais, aperfeiçoar as nossas instituições regulatórias.

Nos entraves judiciais, temos a velha discussão sobre a judicialização do conflito político, que é uma consequência das próprias fragilidades do nosso pro-

cesso político, no que concerne ao Poder Legislativo. A dificuldade de se obterem consensos em matérias complexas, em que existe uma grande dificuldade também de compreensão dos temas, acaba produzindo, muitas vezes, leis ambíguas. Estas leis permitem que o conflito seja transportado, transferido, ou para esfera do regulamento, quando o Executivo supre as lacunas da lei e a arena de disputas passa a ser a relação entre os atores econômicos e as agências reguladoras, ou entre os atores e o governo propriamente. Ou então, vai direto para o Judiciário para dirimir essas contendas.

Essas questões têm trazido alguns entraves, algumas dificuldades, particularmente a insegurança no âmbito do sistema, na medida em que o Poder Judiciário, pela sua própria pulverização, tende a decidir também de forma muito pulverizada e até mesmo contraditória.

A reforma do Judiciário trouxe novos elementos para essa discussão, com a possibilidade, inclusive, da súmula vinculante, e com decisões que possam reduzir essa dificuldade que hoje temos e que traz essa menor previsibilidade jurídica e regulatória.

No que se refere aos limites informacionais do regulador, temos dificuldades, obviamente, em função da complexidade de cada ambiente regulatório, porque o ambiente empresarial, ambiente de negócios de cada empresa, gera conhecimentos e informações que não são facilmente articuláveis, facilmente apreensíveis, se dominadas por quem não está ali, naquele momento, tomando a decisão e administrando. Então, há uma dificuldade em tornar as agências capazes de administrar esse tipo de informação e, portanto, prevenir condutas dos agentes econômicos que se prevaleçam dessa assimetria.

E, por outro lado, a atividade regulatória não pode também ter a pretensão de ser capaz de atingir um nível de onisciência em que, para prevenir esse problema, regule tudo. Então chegaríamos ao inferno regulatório em que as entidades, as empresas não poderiam dar um passo, porque teria uma norma prevendo aquilo. É preciso uma dose de bom senso muito grande no sentido de se observarem certos limites de razoabilidade, para que a qualidade da regulação seja também proporcional ao interesse público que se deve buscar preservar, sem gerar, portanto, asfixia ou impedimento da criatividade dos setores regulados.

Outro aspecto importante desse problema é o fato de que, no âmbito das agências reguladoras, assim como no das empresas, são seres humanos que trabalham, e seres humanos que têm interesses, paixões, experiências pessoais e, portanto, aquela figura do burocrata neutro, que age de forma impassível, sem ira e sem preconceito, como dizia Weber, é hoje, mais do que nunca um mito. No dia a dia o que vemos é que as pessoas, de fato, levam em conta suas



preferências, suas visões pessoais, e é preciso que também levemos isso em conta quando falamos da própria autonomia burocrática, autonomia regulatória, porque essa autonomia não pode ser colocada como se fosse algo absoluto. Ela precisa ser contextualizada e compreendida no âmbito de um governo representativo e de uma administração pública sujeita a diferentes níveis de controle, inclusive o controle político, exercido pelo Congresso, pela sociedade e por diferentes instâncias da sociedade civil.

Então, há questões como a prevenção da captura, que é preciso se levar em conta, a dos limites da regulação em defesa do consumidor e dos setores e, finalmente, a questão da assimetria, que já mencionei ligeiramente, que faz com que haja essa dificuldade de equilibrar as visões de parte a parte. Para reduzir essa assimetria, um dos elementos importantes é a qualificação das equipes técnicas, o que vem sendo buscado em vários momentos, a partir da profissionalização dos quadros burocráticos das agências reguladoras no nosso país. E acreditamos que as medidas que vêm sendo adotadas poderão também contribuir para reduzir os riscos da captura, associadas a outras medidas que permitam maior controle social, maior transparência do processo regulatório.

Há um aspecto muito interessante que temos visto sendo discutido no nosso país há algum tempo, que é o processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras, *vis-à-vis* a figura do mandato que lhes é conferida, como consequência natural e necessária da própria autonomia regulatória. Quando falamos em autonomia regulatória, para que a função regulatória possa ser exercida de forma mais autônoma e, portanto, sem a submissão a certas pressões oriundas de atores políticos e dos agentes de mercado, é preciso que os atores que possuem essa autonomia e essa garantia tenham, de fato, condições de exercício das suas funções, inclusive técnicas. E essa função requer, necessariamente, um grau de qualificação, que precisa ser mais corretamente mensurado, mais corretamente aferido.

A experiência de alguns países mostra o quanto é difícil se conseguir estabelecer critérios claros de escolha de dirigentes. Mas há no próprio Brasil experiências interessantes de processos públicos de seleção de dirigentes de agências reguladoras, de instituições regulatórias. É, portanto, um tema que precisa ser discutido, ser enfrentado, para que possamos, enfim, superar esse debate que tem sido feito no Brasil e que coloca em xeque a própria legitimidade das instituições regulatórias, sob o prisma de que os seus dirigentes não têm competência, qualificação, ou são indicações de caráter estritamente político.

Por outro lado, também temos de considerar a necessidade da prevenção de conflitos, de situações de conflito de interesse que, em função de todo esse ambiente

em que as agências reguladoras atuam, e seus quadros técnicos e dirigentes, é um risco muito grande, que ocorre inclusive nos países de Primeiro Mundo. Ou seja, a possibilidade de migração entre os setores, de um dirigente de agência reguladora hoje estar num agente regulado amanhã, e vice-versa, acaba gerando situações de promiscuidade e de conflito de interesses que precisam também ser enfrentados.

Do ponto de vista de desenho institucional, temos algumas contradições que também precisam ser verificadas e enfrentadas. Uma delas é a questão de como uma instituição que busca a promoção do bem-estar social e econômico pode, de alguma forma, ao exercer essa função, impor restrições à entrada de novas empresas e, assim, reduzir a própria competição.

Por outro lado, o aumento da concorrência tem o caráter de aumento da oferta, de redução de preços, de elevação da eficiência do sistema. Mas, se não levar em conta aspectos outros, como a questão do *dumping*, em que uma empresa pode reduzir preços, tornar inviável a competição no mercado, eliminando competidores. São dilemas que a regulação, no âmbito da defesa da concorrência, precisa enfrentar.

Do ponto de vista do controle social, temos a discussão eterna sobre até onde o controle social e a *accountability*, por suas diferentes formas, podem ser instrumentos de redução da autonomia regulatória.

Já tivemos a oportunidade de fazer esse debate em vários momentos e, evidentemente, ainda não existe uma solução definitiva para esse dilema, na medida em que há uma linha muito tênue que define até onde uma instituição estará ou não hierarquicamente subordinada a uma autoridade superior, ou se estará apenas sujeita a uma supervisão, no sentido mais *light* da palavra. Há pessoas que entendem que o próprio termo “supervisão” não é muito apropriado, mas voltarei a isso um pouco adiante.

O governo vem adotando uma série de medidas voltadas a promover a melhoria da qualidade da regulação e da qualidade da gestão da regulação no nosso país. Não vou me alongar muito em relação ao Projeto de Lei nº 3.337/2004.

Muitos de vocês já devem ter tido a oportunidade de acompanhar esse debate, foi encaminhado, em abril de 2004, ao Congresso. Esse projeto de lei ainda não foi aprovado em plenário, aliás, há uma grande dificuldade, nos últimos dois anos, em se conseguir colocar na agenda do Congresso temas importantes, temas estratégicos. Infelizmente, a obstrução da pauta produzida por questões muitas vezes alheias à vontade do governo tem dificultado enormemente isto. Mas, quando a pauta do Congresso é desobstruída, é frequentemente definida por vontades setoriais que dificultam, de alguma forma, a colocação de projetos mais complexos em votação.

E isso tem afetado diretamente o Projeto de Lei nº 3.337, que se acha pronto para votação em plenário, mas até hoje não tivemos esta janela de oportunidade. Em vários momentos já se buscou esse acordo para colocá-lo na lista dos projetos em votação, consta como prioridade de vários partidos, inclusive de partidos da oposição, mas as oportunidades têm sido poucas e, quando vêm, geralmente há projetos de menor importância, mas que atendem a interesses mais específicos e que, por isso, têm preferência.

Mas o projeto tem um conteúdo que julgamos capaz de atender a várias dessas preocupações, no que se refere à melhoria da qualidade da regulação, especialmente a questão que para o governo é central e estratégica, que diz respeito a uma melhor separação entre as competências de formulação de políticas públicas e competências de regulação.

Há uma dificuldade, ainda hoje, em função de alguns marcos regulatórios setoriais estarem da mesma forma como foram implementados, em que o poder concedente, na maneira de ver do governo, foi impropriamente atribuído às agências reguladoras.

No setor de energia elétrica esse problema já foi resolvido, mas há ainda questões a serem resolvidas em vários outros setores, e o Projeto de Lei nº 3.337 enfrenta com muita clareza essa preocupação.

Também é objeto do projeto uma melhor especificação do conceito de autonomia, trabalhar de forma mais perfeita, mais correta, a questão do desempenho das agências reguladoras, através de planos de gestão e desempenho, planos estratégicos de trabalho, e a melhoria dos instrumentos de participação social e de prestação de contas.

Uniformizam-se também os mecanismos de consulta e audiência pública, as ouvidorias das agências reguladoras, como instâncias independentes do corpo diretor; uniformização de regras de transparência e prestação de contas e de *accountability* junto ao Poder Legislativo e à própria sociedade.

Outro projeto importante é o projeto de lei que trata da regulação do conflito de interesses na administração pública. No âmbito das agências reguladoras, já temos normas em cada uma das leis, ou em quase todas as leis que tratam dessa matéria, mas não são regras uniformes, homogêneas. E esse projeto tratará dessa questão de uma forma global para o conjunto da administração pública como um todo, e definirá, portanto, as situações em que existam conflitos de interesses e os meios para prevenção desses conflitos, inclusive reduzindo os riscos do *revolving doors*.

Esse projeto já foi aprovado na comissão de trabalho e administração em serviço público e estamos esperando a oportunidade em que possa ser levado ao Plenário.

Outra proposta importante, nessa mesma direção, é a PEC, nº 81/2003, do senador Tasso Jereissati, de outubro de 2003, que, por meio de um acordo que foi construído naquela casa, já aprovado em primeiro turno, permitirá a constitucionalização do próprio conceito de agência reguladora e dos diversos princípios a ela aplicáveis.

Também, na linha da melhoria da qualidade da regulação e da qualidade da gestão em regulação, o governo vem implementando o PRO-REG, instituído em março de 2007. Em dezembro de 2007, foi firmado um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e estamos agora no primeiro ano de implementação. Tivemos as primeiras reuniões do comitê gestor do comitê consultivo em março deste ano e já conseguimos dar alguns passos no sentido de atingir os objetivos do programa que, basicamente, são de aperfeiçoar a governança do sistema regulatório, instituir mecanismos de melhor coordenação das instituições e de responsabilização, participação e monitoramento e forçar a qualidade da regulação de mercado.

Uma medida também muito importante que contribui para esse debate, e para a identificação das medidas que possam melhorar a qualidade da regulação no Brasil, são as recomendações feitas pela OCDE no âmbito do relatório da revisão interpares, realizada ao longo de 2007 e intitulada *Fortalecendo a Governança para o Crescimento*. Esse é um relatório extremamente importante, não apenas pela capacidade da OCDE de identificar as dificuldades e as vicissitudes do sistema regulatório do Brasil, mas também por identificar propostas de solução e de inovação que entendemos serem importantes nesse contexto.

Os objetivos do *peer review* – da revisão interpares – foram basicamente a melhoria da performance do sistema de regulação e de objetivos preestabelecidos e a desmistificação do debate ideológico que se trava há algum tempo sobre a estrutura regulatória no Brasil. Traz também um aprendizado a partir da experiência internacional particularmente importante em relação a dois aspectos identificados no PRO-REG, depois destacados com grande clareza pelo próprio relatório da OCDE, que é a necessidade da implantação, no Brasil, da análise de impacto regulatório e da criação de uma unidade de supervisão da qualidade regulatória junto ao governo.

Essas unidades de supervisão, ou *regulatory oversight bodies*, têm sido implementadas em diferentes países e de formas também bastante diferenciadas. Existe uma tendência muito importante hoje, no sentido de promover maior coordenação, articulação e qualidade da regulação.

O relatório da OCDE apresentou uma série de recomendações, especialmente a garantia de que essas questões sejam discutidas no mais alto nível político possível: a implantação de capacidades institucionais para a qualidade regulatória; a melhoria

da coordenação; a implantação da análise de impacto regulatório; a melhoria da qualidade do estoque da regulação (especialmente em função do aspecto a que me referi, da história da nossa composição desse estoque); e a melhoria da transparência e ampliação da participação social nos processos regulatórios.

O relatório propôs também a consolidação da autonomia do estatuto das instituições reguladoras, reconhecendo a importância desse caráter autônomo que as agências precisam ter; o fortalecimento da estrutura estratégica nos setores regulados, especialmente nos ministérios; o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas sem prejuízo da autonomia; a sistematização da cooperação com autoridades de defesa da concorrência, mais uma vez, harmônica com o que foi elaborado no projeto de lei; o aperfeiçoamento da coordenação nos vários níveis do governo; o fortalecimento de alguns dos poderes das autoridades reguladoras; e mudanças na estrutura de prorrogação e recebimento de recursos.

Em conclusão, gostaria de destacar que, de fato, o governo vem buscando cumprir essas recomendações, tanto no Projeto de Lei nº 3.337, como agora nos trabalhos que o PRO-REG vem implementando.

Temos absoluta clareza da importância de uma regulação moderna e pró-concorrencial na promoção da competitividade, mas também da necessidade que se promovam melhorias no desenho institucional das agências reguladoras. Isso tudo num contexto de mudanças e ajustes dos marcos regulatórios setoriais. Então temos, evidentemente, que levar em conta vários setores que hoje passam por esse processo de ajustamento.

Eu queria rapidamente mencionar, por exemplo, as mudanças que vêm sendo discutidas já no âmbito do marco regulatório de telecomunicações, visando exatamente permitir de forma mais ágil o atendimento de interesses do mercado no que se refere à competitividade de empresas nacionais. Temos uma discussão praticamente concluída de revisão da regulamentação da Lei de Portos que vai também permitir uma dinamização nesse setor. Temos uma discussão, também em andamento no governo, referente ao marco regulatório do transporte interestadual de passageiros. Temos uma discussão, também em curso, no que se refere hoje ao próprio setor de aeroportos e aviação civil, inclusive é uma proposição em discussão já no governo para enfrentar um dos problemas mais sérios no que diz respeito ao direito dos consumidores, que é o *over booking*. O Ministério da Defesa já encaminhou à nossa consideração uma proposta e acreditamos que vamos poder encaminhar isso brevemente também ao Congresso Nacional.

E, finalmente, um tema no qual o professor Alexandre Aragão tem tido grande participação, a discussão de ajustes necessários no marco regulatório do setor de

petróleo, em virtude, evidentemente, dos desafios que o Brasil precisa enfrentar referentes à exploração da camada pré-sal para atingir, enfim, os patamares de desenvolvimento que essas recentes descobertas vão permitir que alcancemos.

São desafios complexos, diários, que vêm sendo enfrentados em vários setores do governo e praticamente ao mesmo tempo... Então, aquelas discussões que foram mencionadas quanto a nossa capacidade governamental são absolutamente oportunas. E o governo vem buscando suprir essas necessidades.

Assim, finalizo ressaltando o esforço que vem sendo feito, especificamente no âmbito das agências reguladoras, no sentido de promover o seu povoamento com quadros técnicos qualificados e adequados em termos de competência. E a realização de concursos públicos tem sido a via eleita, prioritária, para o governo atingir esse objetivo.

Nós já tivemos até julho de 2008, por meio da criação e provimento de cargos efetivos, o preenchimento de cerca de 4.600 cargos efetivos nas dez agências reguladoras, o que corresponde a cerca de 50% do total de cargos que foram criados por lei para atendimento das necessidades de profissionalização das nossas instituições reguladoras. Em relação ao Cade, também vêm sendo adotadas medidas com esse mesmo objetivo, e o projeto de lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência será um elemento importante para que possamos estabelecer condições de profissionalização nesse setor.

As remunerações dos servidores das agências reguladoras foram recentemente estabelecidas em patamares adequados, muito próximos aos das carreiras do ciclo de gestão, com o objetivo de assegurar a atração e retenção de quadros qualificados. Acredito que se esse compromisso, um compromisso do governo do presidente Lula, for mantido ao longo dos próximos anos, dos próximos mandatos presidenciais, certamente conseguiremos alcançar os resultados que todos esperamos. Muito obrigado.

**Alexandre Aragão** – Quería agradecer ao Luiz Alberto pela profunda e pontual exposição, no tempo exato. E fazer um comentário sobre a questão da politização do Judiciário, e a questão é – como dizia o ministro Francisco Campos, o velho Chico Ciência, “Poder não exercido é poder ocupado” –; não existe vácuo de poder. Então, quando o Poder Legislativo não exerce todas as suas competências, principalmente as legislativas, é natural que outros poderes com maior agilidade atuem. Esse fenômeno não é exclusivamente brasileiro, é um fenômeno mundial de hipertrofia do Executivo, de judicialização da política. Basta vermos, por exemplo, há algum tempo atrás, estavam querendo o depoimento da ministra Dilma Rousseff sobre determinada questão polêmica na imprensa. E, por causa disso, o Congresso parou um mês e meio. Então, isso faz parte do jogo político do Congresso. Só que

a vida real exige determinados tipos de atitude. O Poder Executivo atua com as agências independentes através do Poder Executivo central, através de mecanismos de demanda mais técnicos, do dia a dia da sociedade. E o Judiciário muitas vezes atua para dar conta de exigências éticas, exigências axiológicas da sociedade como um todo. Há determinadas questões, como o caso da fidelidade partidária, que o Congresso não toma nenhuma iniciativa e a demanda da sociedade é tão grande que o Judiciário decide. Foi a mesma coisa que aconteceu nos Estados Unidos quando a Suprema Corte norte-americana passou a proibir a questão do racismo, o *apartheid* oficial que existia em alguns estados americanos. O Congresso não tomava nenhuma atitude e a Suprema Corte, vamos dizer, atropelou o Poder Legislativo, que seria a sede originária.

O Poder Judiciário no Brasil está dando vários sinais disso. A questão recente dos municípios criados ilegalmente, por exemplo, foi um caso explícito. O Supremo disse: “Olha, é inconstitucional. Vou declarar a inconstitucionalidade, só que não vou dar efeito a essa declaração de nulidade, vou esperar para verificar se o Congresso legisla sobre a matéria, dou 24 meses para o Congresso”. Está vencendo agora e o Congresso não está legislando, são 24 meses!

A questão da competência federativa para o saneamento. O Congresso ditou uma lei, mas não teve acordo – isso faz parte do processo legislativo – e a lei não entrou na questão. Daqui a pouco o Supremo é que vai decidir, estabelecer uma norma constitucional na verdade, dizendo se é do estado ou do município. Ou seja, tem o lado ruim disso, que exige cautela, mas também tem o lado salutar para que os problemas típicos do nosso processo político, e de qualquer processo político do Legislativo, não levem a um engessamento das demandas sociais.

Vamos passar a palavra agora para o professor Edgard Pereira, que é professor do IE/Unicamp, tendo também larga experiência de gestão operacional econômica, tanto no governo federal quanto local, em Campinas.

**Edgard Pereira** – Bom dia. Obrigado pelo convite do Ipea para participar deste debate.

Como fui chamado para ser um debatedor, não tenho uma apresentação; o que tenho é, digamos, um roteiro de debate.

Ao olhar o tema, fiquei imaginando qual a abordagem e como tratar dessa questão. Porque não seria um tratamento específico de temas regulatórios em profundidade, a ciência regulatória ou a prática regulatória; nem também o mesmo para a defesa da concorrência, a ciência da defesa da concorrência e a aplicação da mesma; mas essa intermediação entre política pública, que tomou corpo no

PAC e na política de desenvolvimento produtivo, e como isso se relaciona com a questão regulatória e concorrencial.

Mas o fato é que, quando este tema foi proposto, vivíamos outro mundo. E vou trazer um pouco essa discussão do velho mundo e do novo mundo para esse contexto.

O João Carlos Ferraz, em sua exposição, acho que colocou as questões básicas dos dilemas da política de governo e da política especificamente industrial, num contexto de uma sociedade aberta, democrática, onde os processos de tomada de decisão são mais lentos e implicam um referendo da sociedade por meio dos seus mecanismos organizados. Isso leva a restrições da iniciativa do Executivo, o que é bom, porque muitas iniciativas não deveriam mesmo prosperar, e também ruim, porque há iniciativas que teriam um bom resultado, mas que não prosperam nesta negociação, nesta composição política que a sociedade democrática impõe.

Então, acho que ele tratou isso com bastante clareza, trazendo também a discussão para o interior do governo e das dificuldades que se colocam para que uma política, mesmo depois de negociada e aprovada no Congresso, portanto, já numa fase mais madura, consiga efetivamente se tornar realidade, pelos problemas de coordenação das diferentes cadeiras e dos processos que são longos.

O problema é que o *timing* às vezes necessário ao aparelho de Estado para dar efetividade a alguma política não é um *timing* econômico. E aí os fatos acabam se atropelando, e a política está bem concebida, mas quando ela chega já não mais atende àquilo que originalmente motivou a demanda por aquela política.

Muita gente aqui é operador de Estado. Temos gente do Ministério da Fazenda, do Ministério da Justiça, dos vários bancos, das várias entidades, e sabem que isso é um processo cumulativo de conhecimento no interior de cada aparelho técnico, que se modifica ao longo do tempo: as pessoas se aposentam, têm ciclos de idade, e os novos operadores, executores, precisam adquirir experiência. Há pouca memória consolidada, muito se procura inventar, coisa que já foi vista e tentada anos atrás. Então há uma questão institucional que faz com que o tempo de implementação e tomada de decisão das ações públicas possa estar em descompasso com o tempo econômico. Acho que o João Carlos trouxe essa visão bastante aguda e importante na apresentação que fez.

O Luiz Alberto dos Santos trouxe uma avaliação muito aprofundada e que mostra a preocupação e a ocupação do governo com a questão regulatória. Ele, elencando aqui todos os programas e medidas, me fez ver o seguinte: essa questão está entre as prioridades do governo. Ou seja, estão olhando essa questão com cuidado,



tomando iniciativas; fazendo revisões, avaliações. Acho que esse é um fato positivo e que ajuda muito a melhorar o nível de informação, o nível de comunicação entre governo, sistemas regulatórios e sistemas de defesa da concorrência e, digamos assim, o público em geral, além de ajudar a eliminar as falsas questões, os preconceitos... Dessa forma, a exposição do Luiz Alberto trouxe essa contribuição muito importante, que foi mostrar como é que o governo está vendo e agindo nessa matéria.

É uma matéria tão interessante que, recentemente, lá no IE/UNICAMP, o diretor me questionou acerca da possibilidade de desenvolver uma atividade nessa área, de regulação e concorrência. Eu falei: “Mas, você tem certeza?” Porque é uma área tão restrita, tão particular. Acho que não tem muito interesse, não é uma coisa que chame muito a atenção.

E montamos na UNICAMP um minicurso de defesa da concorrência. Quando foram abertas as inscrições, logo tivemos de parar porque havia 150 alunos interessados em fazer um curso externo. E pensei: mas de onde vem toda essa gente?

São todas as pessoas que veem, nesta área, uma opção de trabalho profissional. Então, são jovens estudantes que já estão acompanhando a matéria de defesa da concorrência e regulação, que parece uma coisa distante da tão atraente macroeconomia, mas que tem despertado um interesse muito grande.

Isso se vê no trato com as agências, a renovação do quadro, os concursos, a carreira de gestão... A renovação ou a ampliação dos quadros nessa área, e uma boa formação, uma boa convergência, quer dizer, você vai a cada agência e encontra naquele ambiente as mesmas discussões, os mesmos temas, as mesmas leituras que em qualquer outro lugar do mundo. Então, tem-se uma convergência de formação e de conhecimento nas agências regulatórias brasileiras e órgãos de defesa da concorrência, uma evolução técnica muito visível. Esses são os comentários iniciais gerais que queria fazer a respeito das apresentações anteriores.

Avançando um pouco naquilo que eu chamei de meu “roteiro de debate”, fui buscar no PAC e, em seguida, na PDP, frases que pudessem sintetizar, digamos assim, o espírito da obra, seu recado principal.

E não foi difícil porque todos têm os seus documentos, documentos detalhados e documentos de apresentação, e o PAC abre com três frases.

Primeiro, o PAC procura incentivar o investimento privado. Segundo, aumentar o investimento público em infraestrutura. Terceiro, remover obstáculos burocráticos, administrativos, jurídicos e legislativos ao crescimento.

Em resumo, o PAC é um programa de investimentos públicos e privados. Quando o investimento é público, a empresa tem 100% de seu capital público,

a relação é simples: o governo manda. O plano da indução e o plano da execução são simples, o governo manda, decide e vamos fazer.

No plano dos investimentos privados, a coisa é mais complicada, porque a decisão não é pública. Há um mecanismo de incentivo que passa pela decodificação do agente privado que vai decidir, autonomamente, se responde ou não àquele incentivo, àquele estímulo.

O programa é complexo porque o seu sucesso depende de fatores que não estão no controle do governo, depende da resposta privada dos agentes privados aos incentivos, às provocações que o governo faz no PAC.

A PDP não é diferente disso. Sua fase atual é ampliar, firmemente, a capacidade de oferta para enfrentar uma demanda em expansão – por isso que eu digo: é um mundo em que estávamos há poucos meses atrás.

Qual era o problema identificado pela PDP? Estamos numa trajetória de crescimento forte e precisamos manter o investimento crescendo para evitar pressões inflacionárias ou gargalos. Então, essa é a primeira fase: *i)* aumentar firmemente a capacidade de oferta para enfrentar a demanda de expansão; *ii)* manutenção da taxa de expansão do investimento para formação de capital frente ao PIB em ritmo compatível com o crescimento do consumo e da produção; *iii)* sustentar uma taxa elevada de expansão das exportações, estimulando setores que apresentam um bom desempenho e buscando maior diversificação; *iv)* criar condições favoráveis a um maior volume de investimentos externos diretos.

Até aqui, a política de desenvolvimento industrial, embora tenha uma série de instrumentos específicos, metas, objetivos, pode ser resumida como um plano de investimentos. A política só existe se os agentes encarregados de sua implementação decidirem investir, seja o governo mandando investir, ou as empresas privadas respondendo a isso.

Ela é, em grande resumo, uma política de oferta. Melhora as condições de oferta na decisão de investimento, porque reduz custo, desonera, concede crédito a um custo menor. Embora haja na política alguns mecanismos do lado da demanda, ou seja, que “puxem” a decisão do setor privado, estes são, em minha avaliação, restritos, além de estarem dentro de um contexto que mudou.

Para finalizar, ainda sobre a PDP: seus objetivos são elevar a capacidade de inovação das empresas, agregar valor aos produtos nacionais ampliando a competitividade das empresas no mercado doméstico, fortalecer inserção externa; desenvolver sistemas empresariais de maior porte, que tenham escala e governança

compatíveis com a dimensão das grandes corporações internacionais e alargar as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas.

Então, são outras indicações de que a PDP, assim como o PAC, é um plano de investimento, é uma política de investimento. E tem uma frasezinha que mostra um pouco essa relação com a concorrência: “Desenvolver sistemas empresariais de maior porte, que tenham uma escala e governança compatíveis com a dimensão das grandes corporações internacionais”. Em resumo, diz que nossas grandes empresas são pequenas, quando comparadas às grandes internacionais, e, portanto, precisamos de grandes empresas com escala e mecanismos de governança maiores, em comparação ou em competição com os grandes sistemas. Isso tem um impacto do ponto de vista da defesa da concorrência – farei um comentário mais à frente sobre isso.

Do que se viu até agora, não me parece que seja um impeditivo. Acho que os principais problemas não estão do lado regulatório, nem do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, mas em outras condicionantes da decisão de investimento, particularmente, as macroeconômicas.

Em que sentido isso? Temos várias medidas que vão incentivar o desenvolvimento das empresas, outros são dados fundamentais para a decisão de produção de investimentos, alguns pontos-chave.

Vamos pegar o caso da taxa de câmbio, sempre um grande tema. Recentemente, teve-se, inegavelmente, uma valorização do real muito forte, que levou a uma série de processos de ajustamento de empresas dentro da estrutura industrial, além de impactos no desempenho das empresas. Então, havia uma discussão grande sobre taxa de câmbio, e o que se dizia era: “Olha, esse é um problema”.

Mas as grandes empresas que estariam, em tese, sofrendo com este problema da taxa de câmbio, às vezes não pareciam tão preocupadas quanto os próprios analistas estavam. Uma das razões é que boa parte se devia aos mecanismos de ajustamento que as empresas fizeram à situação do câmbio valorizado e à perspectiva de valorização da moeda doméstica, do real, por estes contratos de derivativos, câmbio e tudo o mais.

Então, as variáveis-chave na definição de investimento e de produção das empresas, como a taxa de câmbio, davam um sinal diferente daquele que levaria a empresa a não ter uma atuação, por exemplo, exportadora ou de produção para a exportação. No entanto, isto estava mascarado por um mecanismo financeiro.

Quando a conjuntura muda, aparecem os prejuízos da casa de bilhões de reais. Estes são registrados como prejuízo, mas equivalem a inúmeras fábricas, além de um salto de investimento produtivo de grande magnitude.

Estima-se que as perdas das empresas com derivativos estejam na casa de R\$ 30 bilhões. Caso uma política industrial bem-sucedida levasse a uma onda de investimentos de R\$ 30 bilhões, ter-se-ia um ganho significativo. Essa quantia representa a implementação de diversas fábricas, capazes de mudar substancialmente a estrutura de um setor.

Essa inter-relação entre variáveis macro, decisão de investir e tomada de decisão micro da empresa, é indissociável. É nesse sentido que entendo os planos como necessários. Veremos um pouco como é que se encaixam na matriz teórica ou ideológica, e como são condicionados por um ambiente externo macroeconômico, que, eu diria, o sobredetermina e que é, neste exato momento, o que domina a cena.

Em resumo, PAC e PDP, nessa avaliação, são programas de gestão coordenada de incentivos e iniciativas para o investimento público e privado, e a variável-chave é a decisão de investir. Ou seja, funcionarão se as empresas decidirem investir.

O que chamo de “velho mundo”?

O velho mundo é: o Estado serve para alguma coisa? Ele pode interferir de alguma maneira nessas decisões? Faz bem? Faz mal?

O Fábio Erber e o José Eduardo Cassiolato propõem em um artigo essa “divisão da agenda” de políticas públicas e política industrial, em particular. São divididas, basicamente, em quatro: a dita agenda neoliberal radical; a neoliberal reformista; a neodesenvolvimentista; e a socialdemocrata.

Na agenda neoliberal radical, é o sistema de preços que promove o ajustamento dos mercados. A sinalização dada pelos preços é o mecanismo de coordenação das decisões. Portanto, compete ao Estado não atrapalhar esse ajustamento, além de buscar sempre aperfeiçoá-lo. Portanto, o que melhor o Estado pode fazer nesse caso é dar credibilidade e tornar constante a moeda da unidade de conta dessa economia, que é fazer a inflação ficar constante, cuidar da âncora cambial.

Depois, ainda na agenda neoliberal radical, o Estado deve garantir o funcionamento das instituições e promover reformas que melhorem a eficácia do sistema de preços em sinalizar os ajustamentos dos mercados.

A agenda neoliberal reformista assume que – e aqui estou me valendo da avaliação bem aprofundada do professor Fábio e do Cassiolato para o emprego desse termo – há falhas de mercado. Estas ocasionam, ou até exigem, que o Estado venha a intervir para corrigi-las, e nesse sentido, promover o bem-estar da sociedade. Essas falhas são, basicamente: *1*) a assimetria de informação entre atores, que leva

a seleção adversa, gerando problemas de resultados subótimos, que na inexistência da assimetria de informação seriam resultados ótimos; *ii*) a existência de poder de monopólio, seja pela violação básica do mercado que cria poder de monopólio, que é a atuação de cartel, coordenação, seja pela prevenção da criação de poder de mercado, através da análise das fusões e aquisições e do controle preventivo das estruturas; *iii*) a presença de externalidades – e, no Brasil, temos uma prática de incorporar pouco as variações de custos decorrentes de externalidades em nossas análises, seja nos órgãos de defesa da concorrência, seja nas agências regulatórias; e *iv*) por fim, a existência de economias de escalas, custos médios declinantes ao longo do tempo, que levam à constituição de monopólios naturais. Estes demandam regulação pela inexistência de um equilíbrio ótimo de mercado.

Desse modo, na chamada agenda neoliberal reformista, falhas de mercado abrem e demandam a atuação do governo.

A terceira agenda, a neodesenvolvimentista, seria uma agenda “setorializada”, por promover a criação de setores que incorporam novos paradigmas tecnológicos. A questão da inovação faz parte da agenda e seria objeto de indução direta do governo, bem como constituição da capacidade de inovação local.

A atuação dessas políticas não é apenas micro, não é macro nunca, mas micro ou o que se chama de mesoeconômico, ou seja, o plano dos setores interligados e complexos das redes de inter-relação entre os setores. Parte dessa agenda seria também a promoção de coalizões estratégicas explícitas entre setor público e setor privado com aqueles que os formuladores de política entendem como agentes importantes e essenciais para a implementação de determinada política.

E, por fim, a chamada agenda social democrata, que é aquela que diz: “O Estado tem uma função básica, garantir acesso a condições sociais minimamente justas a sua população. Então, deve investir em infraestrutura, saneamento, saúde e educação. Em ações de enfrentamento às desigualdades sociais”.

Com base nessa categorização, eu diria que a nossa PDP e o nosso PAC estão mais próximos de uma política dita neodesenvolvimentista.

Sendo assim, não falo como membro de governo, entendo que as feições dessa política estão mais vinculadas a essa maneira de ver a atuação do Estado, que é a de promover setores novos, incorporar tecnologia, produção de capacitação local, grandes empresas, economias de escala e, na medida em que se mostrar necessário, promover coalizões explícitas que levem a um determinado objetivo de reformulação de setores específicos da economia.

Acho que a atuação dos órgãos reguladores e da defesa da concorrência, no Brasil, tem evoluído. Não vejo que tenha impedido grandes movimentos de organização das empresas, embora, em alguns casos, tenha promovido reestruturações importantes.

Um desses casos foram as decisões do Cade referentes ao setor de mineração. O órgão de defesa da concorrência efetivamente promoveu uma mudança estrutural naquele setor e criou um *player* importante; transformou uma empresa que era siderúrgica em siderúrgica e mineradora. Então, hoje temos uma nova mineradora no Brasil, em decorrência, principalmente, da decisão do Cade. Foi uma medida que teve um desdobramento de reestruturação do setor, e que veio não dos planos do governo, mas da defesa da concorrência.

Em geral, não vejo que a atuação do Cade tenha levado a grandes impedimentos nesse processo de reestruturação na economia. Mas vejo no Cade uma limitação muito forte, do ponto de vista da abordagem técnica dos casos. Há um alinhamento com a forma, particularmente a americana, de análises dos processos, a adoção de alguns modelos que, a meu ver, são restritivos, especialmente na avaliação dos benefícios das operações, a chamada questão das eficiências.

Para quem não é da área, o Cade vem, crescentemente, utilizando um modelo em que se admitem, muito restritivamente, os benefícios de redução de custos que decorrem de uma operação, para fundamentar nesse ganho de eficiência a razão de aprovação das operações. Acho que é uma limitação que decorre do modelo utilizado. Não está na legislação, quer dizer, o Cade não é obrigado a fazer, também não está na lei, que é mais ampla que isso, mas que permite a atuação objetiva, e que depende do histórico do próprio conselho, da sua composição. Tem um novo conselheiro que está para iniciar a sua gestão, então imagino que virá uma iniciativa do presidente interino do Cade, de criar um departamento de estudos econômicos que tem a pretensão de fazer publicações, por exemplo, o que acho muito saudável.

Em resumo, acho que as agências reguladoras e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência não constituem um impeditivo para essa modificação. Há falhas, mas tem melhorado tecnicamente, e não vejo que tenha sido o problema. Este, quando ocorre, está mais na operação do que no próprio marco de regulação e no marco de defesa da concorrência.

Mas como essa colocação era para provocar, esse era o velho mundo.

E qual é o novo mundo? No novo mundo agora somos todos keynesianos, parodiando o Milton Friedman. Porque o mundo mudou, mas não é o fim dos tempos, ou o fim do regime, tampouco o fim do capitalismo. O mundo mudou do ponto de vista das perspectivas de médio prazo da economia. Instalou-se uma

crise de confiança muito forte, em decorrência desse processo de desalavancagem mundial. Os dados que o Marcio Pochmann citou, quer dizer, a proporção entre capital em posições financeiras, derivativos, títulos e tudo o mais, é dez vezes o tamanho do PIB mundial. Tem-se um grau de alavancagem muito grande, desse modo, o mundo que vimos nos últimos anos é outro.

E nesse novo mundo atrapalhado, somos todos keynesianos. Vejamos o seguinte: o keynesianismo tem 83 vertentes, 435 correntes e, entre elas, há aqueles que vão procurar dizer o que realmente o Keynes quis dizer.

E o que foi que ele escreveu? Que o investimento (e este é objetivo da política da PDP e do PAC) depende da eficiência marginal do capital, que é a taxa de desconto – taxa que traz a valor presente as rendas esperadas do investimento e iguala a isso o seu preço de oferta. Então, tem-se um preço de oferta, quanto é que custa o bem de capital, e tem os rendimentos que esse bem de capital vai proporcionar ao longo do período. Ao trazer a valor presente e igualar um com o outro, o resultado é a eficiência marginal do capital, uma taxa de desconto que iguala preço de oferta e preço de demanda de um bem de capital.

Logo, como se chega à eficiência marginal do capital da economia? Pela somatória da eficiência marginal de cada capital, em cada investimento. E isso é importante, porque não existe um investimento agregado.

A PDP tem como objetivo elevar a taxa de investimento da economia para 21% do PIB. Como isso aconteceria? Somando as decisões de investimento de cada um dos investidores e essa soma deve alcançar um valor tal que, comparado ao PIB, dê 21%. Não vem do macro para o micro, é do micro para o macro. Decide-se investir quando a eficiência marginal do capital, a taxa de desconto for superior às taxas de juros correntes. Isso significa que há investimentos que são viáveis à taxa de juros corrente e outros não são, portanto, é como se cada investimento tivesse uma taxa implícita de juros, taxa interna de retorno, que é utilizada como comparação.

Significa que basta mexer com a taxa de juros para sair dessa encrenca? Não, porque as rendas esperadas desse tal capital a ser investido dependem das expectativas. É muito interessante a forma como se vai trabalhar isso. Hoje, sabe-se quanto é a demanda e qual é o estoque de capital no setor em questão, que está avaliando a decisão de investimento. O que não se sabe são as mudanças do próprio tipo do bem de capital, da quantidade futura de bem de capital. Porque se todos tiverem decidido investir ao mesmo tempo naquele bem de capital, é provável que, no futuro, tenha-se uma sobreoferta. Dessa forma, hoje, cada um que decide isoladamente investir, não sabe se o do lado também está investindo, e se a somatória das decisões de investimento

não vai resultar em uma sobreoferta no futuro. Se isso acontecer, vai deprimir o valor daquele bem que vai ser produzido com aquele capital, e não vai se pagar.

Também não se sabe se surgirão novos produtos, se os consumidores vão mudar a sua preferência e qual será o salário a ser pago no futuro, e essas informações são essenciais na tomada de decisão.

Como resolver isso? Keynes trata da questão do estado de confiança da chamada “convenção”. Estes são temas muito interessantes, e trechos desse capítulo 12 da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que aborda temas muito interessantes e tem trechos que parecem extraídos dos artigos de jornal, que se veem hoje na internet.

Mas há um mecanismo pelo qual essas incertezas todas com relação ao futuro podem ser minimizadas, que é um mecanismo de liquidação do descasamento do investidor com seu investimento através da bolsa.

E tem uma frase que quis anotar, muito interessante, que é o chamado “fetiche da liquidez”. Age-se como se o investimento fosse líquido e é, porque você vai na bolsa e vende. Só que é líquido para o indivíduo, não para a sociedade. O investimento tem esse paradoxo, de que é fixo para a sociedade e líquido para o indivíduo, e isso leva a situações nas quais em dado momento só tem vendedor, o que faz com que o valor do investimento caia muito para baixo, que é a situação que vemos nas bolsas.

Não é parte do tema a abordagem de soluções para essa questão. Somente trago o assunto para mostrar que não há política de desenvolvimento ou política industrial que seja de oferta, e que ficará na prateleira caso os agentes econômicos não vislumbrem no futuro quanto podem ganhar fazendo esse investimento. E tem o outro lado, o da demanda esperada, que o mercado não coordena. Se quiser ir para a agenda neoliberal, há uma falha de mercado, porque há incerteza. E não há uma solução para decisões isoladas de investimento que resultem em investimento agregado, sem alguma indicação sobre a constituição de algum grau de segurança em relação ao futuro.

No caso da crise das hipotecas, o que se dizia era que se tinha um ativo ariscado, as hipotecas, mas como isso vai sendo encarteirado em vários bancos e se decompondo, dividindo em vários ativos, o risco diminuía. Então, pode-se tomar a decisão em relação ao futuro, porque como o risco está disseminado, ele é baixo.

Mas é o contrário. O risco foi potencializado, porque com este fundamento revertido, todo o sistema reverteu e culminou na quebra dos grandes bancos.



Finalizando: o que eu diria para convergir para a questão regulatória, que eu encontrei também neste autor sobre setores regulados? Uma referência a uns “setores especiais” – é assim que ele os chama – que são aqueles que gozam do privilégio de serem monopólios e, portanto, não têm essa preocupação de o que vai acontecer no futuro, porque sempre terão a prerrogativa de ajustar a sua tarifa ao custo de produção daquele momento. E, neste caso, os investimentos nos setores regulados acontecerão – e esse é o fato que eu quero destacar – na medida em que você tenha alguma segurança, que só pode ser dada pelo agente regulador, como o Estado, de que o retorno desse investimento vai acontecer ao longo do tempo, e aí a decisão de investimento é muito mais fácil.

Há outro grupo de setores no qual parece haver um inegável benefício social da existência e da produção desses bens, que são aqueles que têm um resultado social importante. Nesse caso, a equação de retorno não se aplica, no sentido de que a eficiência marginal do capital desse investimento, quando comparada com qualquer taxa de juros, não vai se pagar, mas ele tem um retorno social. O Ipea faz estudos para medir esse retorno em alguns projetos, que vão se viabilizar e que fariam parte de uma agenda de investimentos independente das condições de mercado.

Por fim, quanto à finalidade do investimento, Keynes nos diz que: “Um investimento bem orientado deveria ser o domínio das forças obscuras do tempo e da ignorância que rodeia o nosso futuro”. Ou seja, essa ponte entre o presente e o futuro, que é absolutamente incerta e crucial no investimento, e para a qual é indissociável alguma ação do governo que indique e, quando necessário, garanta os mecanismos de viabilização desses investimentos no futuro.

O Keynes tem uma frase forte e sempre citada em relação a isso que diz: “Encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal do capital a longo prazo e com base nos interesses sociais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos; ainda mais considerando-se que, provavelmente, as flutuações de mercado da eficiência marginal do capital, calculada na forma descrita antes, serão demasiado grandes para que se possa compensá-las por meio de mudanças viáveis da taxa de juro”. Evidente que há muita discussão a partir disso. Mas quis só fazer um contraponto e voltar lá para trás, para dizer: “Há situações em que cada indivíduo, agindo isoladamente, leva a uma situação disruptiva.” Estamos agora em um momento desses. Se você percorrer as empresas, a redução do ritmo de investimento e o cancelamento dos investimentos previstos são muito grandes. Portanto, a PDP vem em um contexto em que o governo vai ter de acelerar muito para conseguir que os seus mecanismos de incentivo sejam adotados pelas empresas que hoje estão olhando para o futuro

e, provavelmente, pensando: “Eu posso ter todos os benefícios para investir, mas para que investir, se não terei para quem vender daqui a pouco?”

Acho que esse é o desafio presente e não vejo outra instância que não seja o governo, o Estado, para sinalizar e agir de modo a criar um grau maior de confiança em relação ao futuro.

**Alexandre Aragão** – Eu queria agradecer ao professor Edgard Pereira, por sua declaração de que somos todos keynesianos, mesmo que você<sup>2</sup> não saiba e não concorde. Negar é apenas teimosia.

Realmente, é curioso. Até na eleição americana<sup>3</sup> – e, queiramos ou não, os Estados Unidos ainda são o centro econômico do mundo –, quando todos imaginávamos que o centro da discussão seria a guerra no Iraque, foi até agradável, para nós, que trabalhamos com regulação, saber que o centro da discussão da atual eleição americana é regulação. No *New York Times* acabou de sair um caderno sobre regulação, de como toda essa questão do sistema financeiro vai recrudescer a regulação, não só no sistema financeiro, mas, a reboque, a consideração da regulação como uma coisa boa, que protege o futuro, que atende ao princípio da precaução. Agora, depois que “Inês é morta”, é fácil querer: “Ah, devia ter regulado lá atrás”. Mas também queria ter visto regular quando todos estavam comprando casa barata, juros baixos... Um monte de gente comprando casa barata... Queria ver alguém dizer: “vamos regular porque está barato demais para vocês”. Seria complicado também.

Então, isso se coloca de novo e, para nós, que trabalhamos com regulação, vai necessariamente ter uma discussão – ainda mais se o candidato mais intervencionista, nos Estados Unidos, for eleito – e vai começar a ter uma produção acadêmica – até porque esse próprio candidato tem produção acadêmica nisso, como professor de Direito Constitucional – e uma necessidade prática de aplicação, de novas práticas regulatórias, mas neokeynesianas mesmo, porque nunca mais vai ser a discussão do *New Deal* do Roosevelt. Vai ser um keynesianismo numa economia globalizada, na qual os próprios Estados Unidos não são mais tão poderosos quanto foram no passado.

Acho que temos desafios interessantes para enfrentar e muita coisa nova para estudar. Acho que, mais uma vez, nos Estados Unidos deve haver uma tendência à harmonização e à coordenação da regulação, o que gera um desafio enorme na questão da preservação da autonomia. Isso identificamos aqui, em todas as exposições,

---

2. Dirigindo-se a Eduardo Fiuza na plateia.

3. O trecho refere-se às eleições presidenciais norte-americanas ocorridas em 4 de novembro de 2008.

o conflito entre a autonomia e a necessidade de coordenação. Essa questão bem colocada pelo Edgard Pereira, de como conciliar programas de crescimento em um momento de quase quebra mundial do crescimento, o que, ao mesmo tempo, pode ser uma grande oportunidade.

Outra coisa muito importante que o Edgard mencionou foram as coalizões estratégicas, um tema, para o Direito Público, importantíssimo.

O que a ditadura fazia? Dividia o país em áreas, por exemplo, distribuição de GLP e chamava alguns empresários que achava interessantes, às vezes amigos e às vezes por acreditar mesmo que já estavam trabalhando naquela região, e seria interessante dar aquela área para eles.

E assim foi feito distribuição de GLP, foi feito petroquímica. Tudo sem nenhuma transparência. Pode até ter tido boas decisões, mas não houve nenhum tipo de controle. E agora temos a necessidade dessas coalizões estratégicas para financiar subsídios do BNDES para empresas; incentivos societários que não são muito discutidos, o Estado entrar de sócio, como forma de incentivo para determinada empresa, às vezes para participar até de licitações públicas.

Mas como são escolhidos esses consórcios? Por que determinada empresa estatal entrou de sócia desta empreiteira e não entrou de sócia daquela outra? Não dá para fazer licitação. Esse *affectio societatis* não dá para licitar. Mas será que já nessas coalizões estratégicas, referidas pelo Edgard Pereira, chegamos ao Estado democrático de direito? Muitas vezes há sigilo comercial envolvido nessas discussões. Mas como se dá a *accountability* disso, nem que seja *a posteriori*? Esse é outro desafio que se dá nesse âmbito da regulação e do fomento, concomitantemente.

Mas não sou palestrante, sou só presidente de mesa. Então, vamos às perguntas.

**Antônio – ANTT** – Bom dia. Meu nome é Antônio, sou da ANTT.

Queria perguntar ao dr. Luiz Alberto a respeito da análise de impacto regulatório. O relatório, o *peer review* da OCDE conclui que seja implementado um projeto piloto em alguma agência reguladora multissetorial no Brasil. Queria saber se já tem alguma coisa em andamento nesse sentido, se já tem esse projeto piloto ou algum planejamento para isso.

**Luiz Alberto dos Santos – Casa Civil** – Esse tema é objeto, inclusive, no momento, da elaboração de um estudo que contratamos, sob consultoria, que vai permitir que possamos trabalhar muito rapidamente na definição desse projeto piloto.

De fato, a recomendação da OCDE é bastante oportuna em virtude da complexidade dessa matéria e do desafio que representa a implantação da análise de

impacto regulatório no ambiente em que ainda não temos uma cultura apropriada para permitir que a complexidade de análise regular de impacto regulatório seja, de fato, compreendida e também implementada.

Outro dia estava num encontro do grupo de trabalho em regulação em Paris, na OCDE, e conversava inclusive a respeito desse assunto com especialistas da OCDE. E num país como o Brasil, precisamos, evidentemente, ter cautela em relação à análise de impacto regulatório, porque ela tanto pode ter o efeito benéfico de melhorar a qualidade da regulação, mas também, por outro lado, pode ter o efeito perverso de tornar o processo regulatório ainda mais problemático, complicado e demorado. E num momento em que se precisa muitas vezes ter agilidade e capacidade de resposta numa agência de regulação, é preciso saber em que momento podemos ter válvulas de escape para contornar as formalidades do procedimento que a análise de impacto regulatório estabelece como obrigatórias.

Sobre as hipóteses de trabalho que temos considerado nesse processo, obviamente que a primeira hipótese é a oferta que já foi feita pela Anvisa, de ser essa unidade piloto. A Anvisa já manifestou essa disposição, mas havendo outras hipóteses de trabalho, podemos trabalhar com mais de uma. Não há necessidade de ser só uma. Mas precisamos avaliar as possibilidades efetivas de implementação desse projeto piloto.

De qualquer sorte, acredito que, muito em breve, vamos poder começar a colocar essa experiência no plano real e aprender com as nossas próprias capacidades e deficiências.

**Márcio Wohlers – Ipea** – A pergunta é para o Luiz Alberto e, eventualmente, para o Edgard: dado que as agências promovem a concorrência, fiscalizam os contratos, e, dadas as leis e toda a normatividade infralegal, protegem o consumidor, tentam aumentar a cobertura e a universalização e evitar a captura pública e privada, e tendo em conta também o projeto de Lei nº 3.337/2004, é possível (apenas via coordenação, via coalizão, onde entram as agências e é preservada a sua autonomia), repetindo, é possível integrar as agências dentro do que o Edgard falou, num modelo neodesenvolvimentista? Enfim, é possível a agência ser keynesiana, no sentido de preservação da sua autonomia? Ou keynesiano é o governo e a agência simplesmente implementa? É possível um governo keynesiano e um sistema de agências, principalmente as agências de infraestrutura que foram montadas sobre a égide da visão neoliberal, às vezes reformista ou, às vezes, neoliberal pura? Dá para casar keynesianismo com essa gênese, com esse DNA básico neoliberal?

**Edgard Pereira – IE/UNICAMP** – Acho que as agências não têm essa prerrogativa. Acho que são operadoras de um conjunto de incentivos e fiscalizadoras. Portanto, esse conjunto de incentivos vão responder a um objetivo que se procura alcançar.

Para simplificar, suponha que quero o menor preço possível e a agência tem mecanismos de incentivo que fazem com que a competição por preços seja forte. O resultado que vai ser obtido é preço baixo.

Ou posso ter outro objetivo, como maximizar o investimento. Então, o que vou garantir é a taxa de retorno desse investimento. Monta-se um conjunto de estímulos nos leilões, que vá fazer com que o volume de investimentos seja magnificado.

Para que isso seja eficiente, têm-se regras e tudo o mais. Então, vejo a agência reguladora como uma executora. O tipo de resultado que se espera daquele setor regulado por intermédio da regulação não é de competência da agência. Portanto sei que isso é complicado, mas na minha avaliação, a agência tem que estar submetida a um objetivo de longo prazo, que no nosso caso é composto pela política de desenvolvimento.

O que se diz do DNA neoliberal é que cada agência pode, por seus mecanismos, fazer com que aquele mercado que ela controla fique em equilíbrio, porque seria sua função corrigir as falhas de mercado.

O que eu estou dizendo é que essa atuação da agência regulatória é incompetente para esse objetivo, porque as decisões do regulado vão depender não só das características específicas do mercado, mas também de condicionantes nos quais a agência não tem nenhuma capacidade de interferir.

Desse modo, a política de desenvolvimento tem de ser do governo. E quem é keynesiano é o governo e as agências são, na minha avaliação, executoras e fiscalizadoras de mecanismos que façam com que o objetivo de desenvolvimento definido keynesianamente pelo governo se cumpra.

**Luiz Alberto dos Santos** – Minha resposta vai numa direção muito semelhante, mas agrego a essa abordagem o conceito de Poder Administrativo.

As agências reguladoras, mais do que qualquer outra instituição administrativa, têm esse tipo de poder. E podem, através dele, obstruir ou dificultar a implementação de políticas públicas, ou políticas macroeconômicas, de caráter mais intervencionista ou keynesiano.

No entanto, é preciso levar em consideração que, no contexto político, particularmente no contexto político brasileiro em que temos uma série de partidos significativos que, de alguma forma, influenciam no processo de escolha

dos dirigentes das agências reguladoras, nós devemos buscar sempre um nível de qualificação, perfil profissional adequado para essas pessoas. O importante é que não há, de fato, predomínio de nenhum partido político no âmbito de nenhuma agência reguladora. E a alternância na escolha dos membros das agências em termos de prazo, ou seja, os mandatos não coincidentes permitem inclusive que haja uma mudança paulatina, lenta, no caso de mudança de governo, o que não permite, por exemplo, que o novo governo imponha diretamente a sua visão num curtíssimo prazo. Ele pode até acabar conseguindo ao longo de quatro ou cinco anos, ao substituir os dirigentes e colocar pessoas mais afinadas com a sua visão. Mas isso dá uma certa “neutralidade” à avaliação que a agência fará da política pública que o governo pretende implementar.

A agência pode, de fato, atrapalhar, obstruir. Mas dificilmente isso acontecerá, porque ela também dificilmente terá unanimidade suficiente para assumir uma postura de oposição.

Então, é mais provável que, nesse contexto político, a agência tenha, a partir de seus diretores, capacidade política de avaliar a conveniência e a legitimidade daquela política macroeconômica que o governo pretende implementar. E, com isso, ela vai se adaptando e regulando dentro dessa diretriz e dessa orientação a política geral de governo.

De modo que eu não vejo, propriamente, por parte das agências, antagonismo em relação a uma decisão de governo. Quando o governo é mais, digamos, neoliberal, rapidamente as instâncias governamentais administrativas, e as agências como parte desse contexto, também se adaptam a isso.

Há estudos muito interessantes nos Estados Unidos que mostram, de fato, como é que isso funciona, em termos de agências reguladoras e da adaptação ou adaptabilidade das agências ao comando da política do presidente da República. E no Brasil acredito que também não seria diferente.

**Edgard Pereira** – Posso fazer um complemento que é o seguinte: isso é fato, mas a questão do tempo é importante. Nós estamos no segundo mandato seguido desse governo, então temos, em um período de oito anos, esse processo de adaptação, renovação, rediscussão, no âmbito da agência reguladora, que se transforma numa política. E como o Luiz Alberto está dizendo, ao final do tempo, ela não teve essa possibilidade de ser um veto a uma reorientação de política de longo prazo da economia. Mas isso leva tempo, e só acontece se você tem um período longo como se teve, de oito anos, para que esses processos se consolidassem, maturassem.

Não tem veto, mas tem-se uma decisão e uma acomodação muito lenta, que acaba perdendo tempo econômico necessário.

**Rafael Pinho de Moraes – FGV** – Sou pesquisador da FGV, da Faculdade de Direito do Rio. A minha pergunta vai um pouco mais para o senhor Luiz Alberto dos Santos. O senhor mencionou os índices do Banco Mundial sobre a qualidade da regulação em particular, e mencionou também que, em Portugal, você abriria uma empresa em um dia, ou na hora.

O meu primeiro ponto, só para levantar a questão, é que existe todo um questionamento teórico sobre a qualidade desses índices, porque eles não são baseados em fatos, não são baseados em normas, em como funciona um determinado mercado, mas em entrevistas. São baseados em enquetes que são feitas com advogados, com pessoas qualificadas. Mas tem todo um questionamento da qualidade desses índices.

Independente disso, com relação a Portugal, em abrir-se uma empresa num dia, só uma pequena retificação porque, por acaso, eu estava discutindo ontem com um pesquisador dessa área, e ele me disse que, na verdade, você abre no mesmo dia, só que demora mais de seis meses para se conseguir o seu número fiscal. Então, para você iniciar a atividade não é no mesmo dia, só se consegue iniciar depois que se obtém esse número fiscal.

Isso ocorre porque o Banco Mundial criou essa série de índices e começou a publicar anualmente, o que fez com que os países comessem a se adequar. Então, existe todo um incentivo aos países que querem atrair investimentos para ficarem bem nos índices. E o que Portugal fez? Maquiou o índice, lógico. Você abre a empresa no mesmo dia. Inclusive, esse pesquisador chama-se Nuno Garoupa, mais português do que Nuno Garoupa nunca vi. Só queria levantar essa questão.

Voltando para o ponto principal. O senhor apresentou a PDP e dividiu em três categorias, como está dividido no programa, e teve um *slide*, em particular, que mostrava todos os setores que entrariam em cada uma das categorias. E tive a impressão de que estavam todos os setores da economia ali. E uma coisa que não foi mencionada são as vantagens comparativas. Na academia, sempre se discute: será que vale a pena promover todos os setores ou só aqueles em que o Brasil teria vantagens comparativas com relação aos demais países? Então fiquei um pouco questionando isso.

Para finalizar, baseado na última discussão da última pergunta, eu vi uma reportagem ontem no *Jornal do Brasil* – e imagino que esteja saindo em muitos outros lugares – sobre a invalidação pelo TCU de várias ações do PAC. Então, vários

projetos do PAC, várias obras estão sendo questionadas, um número significativo. Não sei trazer o número nem o percentual para vocês, mas é bastante razoável.

E a própria reportagem dizia: “Tudo bem, mas o TCU tem toda uma composição que vem da era FHC, tem toda uma composição de indicados políticos de outros partidos”. Então, queria tirar essa questão. Acho que seria muito fácil o senhor responder: “Olha, isso é uma questão política”. Então, eu queria tirar a questão política. Dado que ela existe, será que o governo não teria incentivo a fazer projetos que sejam ilibados para o PAC? Grande parte desses projetos são questionados por superfaturamento.

Então, será que o governo não teria um incentivo a fazer projetos ilibados? E por que isso está acontecendo? Abstraindo um pouquinho a questão política, mesmo porque eu sou um teórico, acadêmico, não quero questionar a ação do governo, só quero entender por que isso acontece.

**Luiz Alberto dos Santos** – Em relação à primeira questão dos indicadores, é óbvio que todos esses constructos são questionáveis, do ponto de vista metodológico.

Eu participei, há muito pouco tempo, de uma discussão a respeito da utilização dos índices de percepção de corrupção no Brasil. E o próprio ministro Jorge Hage, da Controladoria-Geral da União, entende que esses indicadores não são adequados ao caso brasileiro. Autoridades de entidades da sociedade civil que têm trabalhado com esse assunto há muito tempo também começaram recentemente a questionar.

Mas o fato é que são os indicadores disponíveis. E, comparativamente, eles abrangem um número muito grande de países. Então, é a mesma metodologia utilizada em muitos países, alguma coisa eles nos dizem. Podem não ser 100% confiáveis e nós não devemos nos pautar, por exemplo, no caso dos indicadores de percepção de corrupção, no sentido de dizer que o Brasil é mais corrupto do que esse ou aquele país. Muito pelo contrário, pode até indicar que a percepção de corrupção evidencie uma ação de governo contra a corrupção, ou maior repressão hoje do que no passado em relação à corrupção. Então, o indicador não necessariamente diz que nós somos mais corruptos.

Agora, no caso do indicador de qualidade da regulação, assim como nos indicadores de governança, acho que o contexto é um pouco diferente. Eles têm um pouco mais de confiabilidade. Eu, portanto, não tenho problema em considerar esse indicador para olhar o Brasil numa perspectiva comparada, por exemplo, com os demais países da América Latina, porque são os mesmos interlocutores, as mesmas empresas, ou empresas muito parecidas, atores privados ou especialistas, que são partícipes dos diversos *surveys* utilizados para composição desse índice.



Acredito que um dia teremos condições de desenvolver internamente indicadores mais eficientes.

O IDEC, por exemplo, tem promovido pesquisas regulares para avaliar a qualidade da regulação em vários setores, e tem publicado esses relatórios. A Câmara Americana de Comércio também tem feito pesquisas e tem publicado seus relatórios.

Todos são muito críticos, cada um para um lado. A Câmara Americana do Comércio tem um enfoque, o IDEC tem outro, mais pró-consumidor. Mas ambos apontam – e as conclusões são muito semelhantes às dos indicadores do Banco Mundial – que temos muito ainda que fazer para superar gargalos no âmbito da qualidade da nossa regulação.

Sobre a questão de Portugal, é bastante curioso porque em duas ocasiões que eu participei de eventos com a presença da secretária de modernização de Portugal, ela nunca disse isso. Como eu tenho contato com ela, vou até perguntar para ver o que ela diz.

Mas há diferentes tratamentos. Óbvio que essa hipótese da pessoa que no primeiro dia decide “Eu vou fazer uma empresa”, procura o seu contador, faz uma minuta de contrato; no segundo dia junta os papéis e vai ao órgão e já sai com o registro de empresa, é para empresas muito simples. Não é para grandes empresas, que trabalham em atividades mais complexas.

É a mesma premissa do Redesim, que visa facilitar aquelas empresas que têm menor risco social, digamos, no que se refere ao seu funcionamento facilitado.

Em relação à amplitude da PDP, de fato é muito abrangente e envolve praticamente todos os setores, como mostrei aqui. Vai de complexo industrial de saúde, tecnologia de informação e comunicação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia, biotecnologia, isso nos mobilizadores em áreas estratégicas.

Para consolidar e expandir a liderança, temos o complexo aeronáutico, petróleo, gás natural, bio e petroquímica, bioetanol, siderurgia, celulose e papel e carnes.

E depois, para fortalecer a competitividade, vem uma lista de 12 itens. Começa em complexo automotivo e termina em “outros”. Portanto, cabe tudo.

Mas o fato é que as macrometas permeiam todos esses setores. Estamos falando de inovação tecnológica e de incentivo à exportação. Então, é com esse enfoque, especialmente, que a PDP visa trabalhar.

É desafiador, é complexo. Mas acredito que é necessário, e não vejo *a priori*, desses setores aqui elencados, nenhum a respeito do qual a gente possa

dizer: “Tira fora esse aí, deixa que se vire”. Acho que o Estado brasileiro tem realmente que ter ações para todos esses setores, porque são setores importantes, para agora ou para o futuro, especialmente no que se refere ao desenvolvimento tecnológico e exportação.

Em relação à questão do TCU, temos tido, no governo, algumas dificuldades, e isso não vem de agora, vem de muitos anos, em relação a certos setores, como as obras públicas, que sempre são questionadas pelo TCU e apontadas questões tais como superfaturamento e tal, especialmente na área de transporte, área de estradas e rodovias. E essa é uma questão bastante problemática, porque já tivemos experiências no passado, em que os critérios que o TCU utilizava para fazer o cálculo do superfaturamento eram critérios equivocados, não realistas da complexidade ou das condições em que se dá a obra, em que se dá a implementação daquela obra.

Então, às vezes é fácil para um analista do TCU fazer uma análise de um gabinete em Brasília, tirando médias e fazendo contas e dizer: “Não. Isso aqui está superfaturado”. E o processo de decisão no TCU nem sempre permite que, antes de a decisão ser divulgada, haja o esclarecimento necessário dos problemas e das condições.

Não estou obviamente dando nenhum cheque em branco para o Ministério dos Transportes, ou qualquer outra entidade. Acho que os problemas ocorrem, de fato. Nós já tivemos experiências no passado de situações muito críticas, inclusive nessa área. O que levou, num determinado momento, até a extinção do DNER, vocês devem lembrar disso, durante o governo FHC. Mas essas questões estão sendo enfrentadas e, ainda que sejam questões importantes e preocupantes, não chegam a ser comprometedoras do conjunto das ações que integram o PAC.

**Lucia Helena Salgado – Ipea** – Na verdade, eu tenho duas questões e vou, democraticamente, dividi-las entre os membros da mesa.

Uma das respostas a essa dificuldade de construção de consenso se dá – como disse bem o nosso Luiz Alberto dos Santos – com a judicialização da política e também com o crescimento do papel do TCU. Esse até foi um dos temas da nossa jornada anterior. Está no livro que acabamos de lançar.

No meu entender, eu acompanho o professor Aragão – se é que bem o entendi – na ideia de que essa judicialização não é necessariamente negativa. Ela me parece um resultado do processo democrático em que existe, de um lado, uma hipertrofia do Executivo – como você mencionou – e, do outro lado, uma total falta de organicidade dos partidos, e entendo que é um limite de crise de representação política que nós vivemos nesse país.

Então, estou colocando isso, para perguntar para os senhores – se o Edgard quiser também se manifestar sobre isso – se esse quadro já não aponta para a necessidade de uma reforma política. Se essa criação de consensos, fundamental para o avanço na definição de políticas e para articulação entre agentes privados e públicos num ambiente democrático, numa sociedade aberta, como disse o João Carlos, se, diante desse quadro, para evitar paralisia, a reforma política não deve entrar na pauta prioritária da agenda do governo. Esse é um primeiro ponto.

E aqui, acredito que esta questão é mais para o professor Aragão: se, por outro lado, esse quadro que vivemos hoje, de uma hipertrofia do Executivo, com mais uma inorganicidade no Legislativo, e por conta disso, essa proeminência que começa a surgir do Judiciário, que não vejo como negativa, seria uma tendência de nos aproximarmos de um desenho de democracia mais próximo da democracia norte-americana?

E uma pergunta mais específica para o Edgard. Eu adorei esse retorno, essa aula do capítulo 12 da *Teoria Geral*, coisas que não me lembrava mais, como a eficiência marginal do capital. Mas, enfim, essas coisas estão guardadas no fundo da mente, elas retornam. E isso me lembrou também coisas que a gente aprendeu, na mesma época, que estão lá no *Collected Writings*, acho que no volume 16 ou 17 do Keynes.

Você mencionou a necessidade que há, a todo momento, na decisão de investimento, de se fazer uma avaliação da eficiência marginal do capital. Fazer uma avaliação da eficiência marginal do capital implica saber quanto vale o capital. E a gente hoje está vivendo um momento de absoluta incerteza, se é que o mínimo que eu entendo e tenho de rudimentos de macroeconomia, daquilo que me restou, é que o valor do capital virou uma incógnita. As empresas não sabem quanto vale, não se sabe quanto valem as empresas. Então, estamos diante desse grau de paroxismo da ignorância com relação ao valor do capital.

E eu lhe pergunto se uma resposta para essa construção de uma ponte sobre a ignorância e o medo não passaria além da ação dos Estados nacionais? E, por isso, estou lembrando os *Collected Writings*, lá da época de *Bretton Woods*, então das propostas de Keynes em *Bretton Woods*, se essa construção dessa ponte sobre a ignorância e o medo não passaria por uma retomada das propostas dele, lá de 1944, de construção de regulação supranacional, justamente para se poder voltar a avançar.

São as questões que eu queria colocar aqui.

**Eduardo Fiuza – Ipea** – A minha pergunta é bem mais direta e simples. Era sobre a meta de desenvolvimento, aumento do dispêndio em pesquisas de desenvolvimento.

Essa foi que me saltou aos olhos. Mas eu costumo ver em planos algumas metas que, para mim, soam muito mais como meios do que como metas em si. Então fico preocupado quando vejo objetivos que falam em aumento de dispêndio em P&D, aumento de dispêndio em saúde, aumento de dispêndio em educação, sem olhar qual é o resultado a que se quer chegar.

Ao meu ver, seria equivocado se pensar em aumento do dispêndio, porque aumento do dispêndio não garante que realmente vai se alcançar maior pesquisa, maior número de patentes registradas, mais publicações, mais doutores... Não garante nada.

Eu queria perguntar se isso está sendo repensado, ou se é isso mesmo, aumentar o dispêndio em P&D e acabou?

**Luiz Alberto dos Santos** – Começando pelas ponderações da Sra. Lucia Helena, eu concordo. Eu não vejo a discussão sobre judicialização como um mal. Eu vejo isso como uma consequência até do fortalecimento das instituições ou, pelo menos, de uma das instituições.

O professor Aragão comentava comigo há pouco que – aliás, ele falou para todo mundo ouvir, não foi só pra mim – essa é uma consequência do fato de o Poder Legislativo não estar exercendo concretamente todas as suas prerrogativas.

Eu participei, como assessor da liderança do Partido dos Trabalhadores, durante dez anos, do processo, digamos, de consolidação até do uso da ação direta de inconstitucionalidade por parte dos partidos políticos, como forma de tentar preservar a ordem constitucional e evitar que certas propostas e políticas, que julgávamos incompatíveis com a ordem constitucional, viessem a se concretizar.

Naquela época éramos acusados, os partidos políticos que perdiam nas votações – porque o trator passava na ida e na volta –, de estarmos judicializando a política. O PT, o Partido Democrático Trabalhista, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Socialista Brasileiro eram fregueses de carteirinha. E eu era um dos advogados que mais fazia essas ADIs. E nós tivemos muitas decisões importantes adotadas pelo Supremo Tribunal Federal por provocação dos partidos políticos, num contexto politicamente adverso. E era excelente ver quando o STF respondia tempestivamente, deferindo liminares e julgando o mérito dessas ações.

Hoje, temos um quadro em que os partidos políticos não são tão ativos assim, junto ao STF, mas há outros atores legitimados, e essas ações continuam sendo julgadas. De vez em quando surgem decisões inusitadas, que fazem com que a gente veja a importância que há na independência e no sistema de freios e contrapesos entre os poderes.

Se não tivéssemos uma instância superior no Judiciário, capaz de promover esses julgamentos, certamente chegaríamos com maior frequência em situações até de crise política.

Então, essa válvula de escape que o Judiciário proporciona, quando o conflito político não é adequadamente solucionado, é realmente da maior importância para a própria democracia.

Mas é evidente que pode – e isso me preocupa mais um pouco nesse sentido – ocorrer que o processo de decisão do Poder Judiciário, sem chegar às instâncias superiores, possa se tornar, aí sim, um meio de trazer insegurança jurídica, na medida em que, nas instâncias inferiores do Poder Judiciário, as possibilidades de julgamento divergente são muito grandes. E isso afeta drasticamente as ações, por exemplo, no âmbito das agências reguladoras, quando nós sabemos que os dirigentes das agências reguladoras têm as suas decisões passíveis de questionamento num juízo de primeira instância. Não chega sequer ao Superior Tribunal de Justiça. Aí, um grau de recurso pode chegar lá.

Então, eu acho que isso é um problema que precisaria ser olhado com mais cuidado para que não tivéssemos, aí sim, por força da regulação malfeita, ou por força das lacunas que a legislação deixa, um processo de judicialização que possa comprometer a própria qualidade e confiabilidade da regulação.

Em relação ao TCU, é da mesma forma: vejo o crescimento do papel do TCU como positivo. Mas acho que é um papel que precisa ser exercido com enorme responsabilidade, com enorme precaução, até porque o TCU, em alguns momentos, tem atuado de forma a se sobrepor ao Poder Executivo no que se refere a competências administrativas, como se o próprio TCU fosse quem administra, quem exerce a função executiva. Não, ele é um órgão de controle, e é nessa capacidade que ele tem de atuar e funcionar.

Então, acho que há uma necessidade, sim, de também o papel do TCU ser melhor ponderado, para que nós não venhamos a enfrentar questionamentos e ter dificuldades na relação com o órgão de controle externo que, em alguns momentos – já ouvi relatos desse tipo – causa até um certo estranhamento no âmbito do próprio Congresso, porque se sobrepõe à função deste, quando, na verdade, o TCU é um órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Em relação à questão da reforma política – concluindo – eu entendo que esse é um tema, sim, que merece ser priorizado na agenda do país. E é um tema que, no entanto, envolve certa dificuldade de ser proposto ou defendido pelo Poder Executivo.

Os partidos políticos e as representações no Congresso Nacional, em geral, têm uma certa resistência a que o Poder Executivo assuma a liderança nessa matéria. E hoje mesmo, inclusive, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Relações Institucionais estão articulando e trabalhando em cima de algumas propostas já discutidas. Foram contratados estudos para elaboração dessas propostas etc. Mas o Congresso não tem muito boa vontade em receber propostas do Executivo referentes à reforma política. Porque os partidos políticos e as suas representações no Congresso entendem que esse é um assunto de interesse direto dos próprios partidos, e que as pessoas que conhecem esse assunto e sabem o que é preciso fazer já estão ali e, portanto, não precisam da interferência do Poder Executivo. Isso cria um certo constrangimento, uma certa dificuldade, mas acho que há hoje um nível de sensibilidade muito maior do que já houve em qualquer outro momento, em relação à necessidade de uma reforma política.

A própria decisão recente do STF, no que se refere à fidelidade partidária, é um sinal de que é preciso fazer alguma coisa, senão o Legislativo, mais uma vez, perde a liberdade de disciplinar uma matéria que é de seu interesse em favor de uma decisão gerada por esse vácuo que o professor Alexandre Aragão mencionou.

Finalmente, sobre a questão do investimento em P&D privado em relação ao PIB, a macrometa é de atingir 0,65% do PIB em 2010, o que corresponderia em valores estimados a R\$ 18,2 bilhões.

Acho que temos que entender essa macrometa muito mais como um indicador do eventual sucesso da própria lei de inovação e das políticas do governo para incentivar a inovação, porque é a partir de P&D que se chega à inovação, e não à pesquisa por si mesma.

Quando olhamos, por exemplo, para uma única empresa que o governo federal controla, a Embrapa, e observamos o quanto a Embrapa investe e qual o retorno que isso dá para a sociedade, a relação custo-benefício é absolutamente favorável. Não há nenhum questionamento, não há quem possa dizer que cada centavo gasto até hoje, investido pela Embrapa em P&D, não retornou 20, 30, 40 vezes mais em ganhos para a sociedade. Não foi para a própria empresa, foi para a sociedade. Então, eu acho que essa preocupação de promover o incentivo à inovação e à P&D terá essas externalidades positivas em todos os outros setores. Agora, o indicador é para permitir que se tenha uma medida, uma forma de identificar o quanto realmente as empresas estão direcionando para essa finalidade.

**Edgard Pereira** – Com relação à judicialização, também vejo isso como positivo, inclusive no aspecto mais objetivo, técnico da contestação judicial das decisões das agências, acho isso positivo. Só acho que tem acontecido de maneira muito lenta.

Para benefício do sistema, acho que estaríamos numa posição mais avançada se já tivéssemos uma experiência no Judiciário de contestação e confirmação das decisões dos órgãos de regulação. Então, acho que seria benéfico, aconteceria mais rapidamente.

No plano da política, sem dúvida, a revisão pelo Judiciário dos termos da própria atuação política dos partidos, dos parlamentares em geral, é absolutamente benéfica.

E tem-se visto isso de maneira crescente, a contestação de administrações de eleição por improbidade administrativa. E acho que isso é positivo.

Reforma política, tenho dúvidas, sinceramente, porque acho que as reformas, em particular a política, acaba sendo uma resposta dada pelas forças políticas a uma demanda da sociedade de uma maneira geral.

Não vejo ainda na sociedade essa demanda por modificação do sistema político. Até porque, e isso tem sido fundamental para o desenvolvimento da sociedade brasileira, esse cronograma apertado de eleições que a gente vem há anos tendo, a cada dois anos eleições, vai configurando o quadro político. E, numa avaliação dos resultados, vejo a manifestação do eleitor, cada vez mais consciente, mais informada... Então, o sistema evolui.

Então tenho dúvida se, de fato, uma reforma hoje viria em consolidação de uma demanda social, um movimento da sociedade através de seus movimentos organizados, ou se ela viria mais condicionada pela visão que a classe política tenha, nesse momento, do que seria o melhor arranjo político.

E por fim, na questão do Keynes, está absolutamente correto. Eu até diria assim: quem tiver vontade, pega o livro e dá uma lida, é divertido para ver hoje. Na questão supranacional, é muito divertido ver o Keynes falando dos especuladores em Nova York e dos especuladores em Londres, e atribuindo as diferenças de comportamento não ao perfil dos operadores em um ou em outro, mas a diferenças institucionais essenciais, especificamente com relação à liquidez nos mercados de Londres e Nova York. De tal maneira que, se já era, quando o Keynes estava tratando disso, uma interligação dos mercados que fazia com que cada política nacional não tivesse, numa situação de quebra de confiança, nenhum impacto autônomo – isto é, não conseguisse autonomamente tratar da questão – agora muito mais.

Então, não tem outra maneira de sair dessa situação, que não seja se pôr de acordo com meia dúzia de itens regulatórios que sejam supranacionais.

**Alexandre Aragão** – Uma observação apenas a respeito da consideração da Lucia, é que essa questão da hipertrofia do Executivo e da judicialização da política, do aumento do poder das cúpulas do Judiciário, eu acho que elas não são resolvíveis por reforma

política. Acho que a reforma política pode melhorar um pouco, talvez a qualidade do que o Legislativo faz, da representação, mas não aumentar o que ele faz.

É porque, basta você ver, para a gente se reunir numa comissão de quatro pessoas... Imagina 600 pessoas que querem aparecer? Então, fica muito difícil, realmente, evoluir nisso.

Isso não é onde eu mais estudei, hipertrofia do Poder Executivo e – um termo usado na Europa – “Governo dos Juizes”, não foi na doutrina brasileira. Foi na doutrina americana, europeia continental, europeia inglesa... Isso é realmente um fenômeno da evolução da nossa democracia.

O Estado teve vários ícones legitimadores, ao longo da história. Houve época em que o ícone legitimador era Deus; depois o rei, que falava por Deus; depois, só o rei; depois foi o deus povo, a soberania popular, o Legislativo. É legítimo por quê? Porque a lei diz.

Depois que o Bismark fez aquela comparação das leis com as salsichas, o Hitler fez todo o sistema dele legal baseado no ordenamento jurídico, e esse critério da lei como o ícone legitimador maior caiu por terra. A partir de então, da Segunda Guerra Mundial, a gente vem procurando novos ícones legitimadores.

Nós temos hoje, principalmente, dois ícones legitimadores: primeiro, o chamado neoconstitucionalismo, que é uma evolução do constitucionalismo do século XVIII, que coloca todo poder do Estado centrado nos valores condicionais maiores, na dignidade da pessoa humana, ponderação de princípios, ponderação de valores.

E outro ícone legitimador é o da eficiência, da produção de resultados. Fala-se, por exemplo, de administração pública de resultados; que a legitimidade do Estado não vem da mera subsunção formal de um ato, de uma atuação, à lei, mas sim do atingimento de objetivos. O princípio da eficiência, hoje constitucionalizado, exerce um papel importante nisso.

Então, Lucia, eu acredito hoje mais numa evolução da própria democracia, do que numa evolução do Poder Legislativo. Eu acho que o Poder Legislativo vai ficar com um papel importante de fiscalização e de coordenação de políticas públicas. Mas ele não vai ser nem mais muito formulador, nem, muito menos, o executor. Obrigado.





## Parte 2

Instituições, reforma regulatória e  
eficiência na indústria de telecomunicações  
em países em desenvolvimento



## REGULAÇÃO POR INCENTIVOS EM TELECOMUNICAÇÕES: A ESCOLHA DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO\*

Adriana Hernandez Perez\*\*

Luiz Fernando Rangel\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Os programas de reforma econômica introduzidos em muitos países desde a década de 1980 trouxeram uma mudança drástica no papel desempenhado pelo Estado na economia. Reestruturação e concorrência foram introduzidas em mercados até então caracterizados por monopólios verticalmente integrados, como os setores de infraestrutura. Houve pelo menos dois determinantes econômicos para este processo: crescente percepção da ineficiência dos monopolistas incumbentes, e importantes choques tecnológicos. A introdução da regulação por incentivos, incorporada, por exemplo, no mecanismo de *price-cap*, tinha por objetivo mitigar o histórico problema de ineficiência de custo nessas indústrias. No entanto, a literatura teórica e empírica recente mostra que o desempenho de políticas de regulação por incentivos é condicionado – sobretudo em nações em desenvolvimento – pelas características institucionais de cada país, como instabilidade política, capacidade de monitoramento do governo e nível de corrupção, entre outras. Assim, é desejável que o desenho ótimo dessas políticas seja ajustado de acordo com tais características.

A Nova Teoria da Regulação vê a regulação como um problema de incentivo devido à assimetria de informação.<sup>1</sup> O regulador não observa a tecnologia nem o

---

\* Os autores agradecem a Marc Ivaldi, Claude Crampes e aos jurados das bancas das respectivas teses de doutorado pelos comentários feitos, assim como aos participantes de seminários apresentados na Universidade de Toulouse, PUC/Rio, EPGE/FGV e no 21º Congresso da European Economic Association, em Viena. Agradecimento especial à Capes pelo financiamento da pesquisa, processo 1685007. Quaisquer erros remanescentes são de nossa responsabilidade.

\*\* Assistente de Pesquisa do Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (PNPD) na DISET/lpea.

\*\*\* Assistente de Pesquisa do PNPD na DISET/lpea.

1. Loeb e Magat (1979) e Baron e Myerson (1982) foram os primeiros a aplicar a Teoria dos Incentivos à regulação. Uma revisão extensiva da Teoria da Regulação pode ser encontrada em Laffont e Tirole (1993).

nível de eficiência da firma e, por isso, não pode obrigá-la a realizar esforços de redução de custos. Uma firma eficiente poderia se fazer passar por ineficiente, levando o regulador a crer que seus custos são mais altos do que realmente são, obtendo assim receitas mais elevadas. A renda adicional assim obtida pela firma regulada é chamada de *renda informacional*. O resultado fundamental da Nova Teoria da Regulação é que essa assimetria de informação gera um *trade-off* entre eficiência e extração de renda: para limitar a magnitude da renda informacional de uma firma eficiente, a política regulatória ótima deve diminuir os incentivos para uma firma ineficiente reduzir custos. Em outras palavras, a assimetria de informação faz com que os incentivos para a redução de custos na indústria sejam mais fracos. A teoria mostra que a alocação ótima pode ser implementada através de um mecanismo de autosseleção: o regulador oferece um *menu* de contratos do qual a firma mais eficiente selecionaria um com incentivos mais fortes (em que uma menor parcela dos custos é reembolsada), enquanto a menos eficiente escolheria um contrato com incentivo fraco (que reembolsa maior parcela dos custos). Exemplos de regimes regulatórios com incentivo forte, também chamados de regimes de *alta potência* (AP), são os contratos de receita fixa e o mecanismo de *price-cap*. Regimes com incentivo fraco, ou de *baixa potência* (BP), são exemplificados pelos mecanismos de regulação por custo de serviço ou por taxa de retorno.

Laffont (2005) aplica alguns desses resultados teóricos ao contexto de países em desenvolvimento e mostra que algumas características típicas desses países – como alto custo dos fundos públicos, elevado nível de corrupção, e incerteza jurídica – tornam desejável que a política de incentivos forneça incentivos mais fracos para a redução de custos. Por exemplo, é comum que a corrupção nesse contexto assuma a forma de captura regulatória: os próprios funcionários da agência reguladora, cuja função deveria ser reduzir a assimetria de informação entre firma regulada e sociedade, podem não revelar ou distorcer tais informações em troca de benefícios, pecuniários ou não, oferecidos pelas firmas. Essas transferências entre agência reguladora e firmas reguladas são muitas vezes mais fáceis em países em desenvolvimento, que normalmente enfrentam dificuldades de monitoramento de atividades ilícitas e possuem sistemas judiciais enfraquecidos. A propensão à captura regulatória é tanto maior quanto mais elevado for o montante de recursos em jogo (LAFFONT; TIROLE, 1993, cap. 11). Por isso, contratos de incentivo de alta potência, por envolverem rendas informacionais mais elevadas, favorecem o conluio entre a firma e a agência reguladora corrupta. Em consequência, o regime escolhido para neutralizar esse tipo de corrupção deveria envolver incentivos de mais baixa potência. Adicionalmente, países em desenvolvimento também enfrentam dificuldades em relação a estabilidade e execução das políticas regulatórias estabelecidas. As razões para isso são diversas: normalmente o setor público tem fortes

restrições financeiras, o que acarreta uma diminuição do seu poder de barganha frente a investidores privados; as agências reguladoras possuem baixa capacidade técnica; e há problemas de ineficiência do sistema judiciário. Nesse contexto, o regime regulatório *de facto* pode diferir do regime formalmente anunciado, sendo esse problema particularmente importante no caso de regimes de incentivo forte, nos quais as firmas estão sujeitas a ter altos prejuízos ou lucros extraordinários.

O presente estudo analisa o efeito da potência do regime regulatório sobre o desempenho da indústria, assim como os determinantes institucionais da escolha do regime, no contexto do setor de telecomunicações em países em desenvolvimento. O método econométrico utilizado leva em conta o problema da endogeneidade da política regulatória: conforme já exposto, a escolha do regime ótimo é determinada, entre outros fatores, pela performance e pelo nível de eficiência das firmas; por outro lado, o regime regulatório afeta, ao longo do tempo, os incentivos das firmas a se tornarem mais eficientes. Desse modo, em um modelo econométrico em que a performance aparece como variável dependente e a política regulatória como variável explicativa, esta última estará correlacionada com o resíduo, levando a estimativas inconsistentes. A estratégia correta de estimação, portanto, exige a adoção de um modelo de equações simultâneas. O modelo de equações simultâneas utilizado aqui é composto por uma equação de fronteira de produção estocástica, que mede a eficiência da indústria, e uma equação de escolha discreta, que representa a escolha do regime regulatório.

Este procedimento também incorpora a assimetria de informação, que é particularmente relevante na indústria de telecomunicações devido ao elevado ritmo de avanço tecnológico do setor. Assim, o método utilizado não pressupõe o conhecimento do grau de eficiência tecnológica, nem por parte do regulador, nem por parte do econometrista. A ineficiência técnica é estimada simultaneamente aos outros parâmetros da fronteira de produção, com base em uma distribuição probabilística escolhida *a priori*. Assim, a presente análise difere da literatura existente, já que os poucos estudos que consideram a endogeneidade do regime regulatório usam variáveis *proxy* para a eficiência, em vez de propriamente estimá-la. Finalmente, nossos resultados permitem testar a existência do *trade-off* entre extração de renda e eficiência.

Em geral, análises dos efeitos de reformas regulatórias no setor de telecomunicações têm focado em dimensões outras que políticas de regulação por incentivos. Muitos estudos analisaram os efeitos de fatores como privatização, desverticalização, introdução da concorrência, independência da agência reguladora, *timing* das reformas, entre outros.<sup>2</sup> Evidências empíricas sobre a relevância de fatores institucionais para

---

2. Wallsten (2002) analisa os efeitos de estabelecer-se uma agência reguladora antes da privatização da empresa de telefonia incumbente, mostrando que países que o fizeram obtiveram níveis de investimento mais elevados e maiores taxas de penetração de telefonia fixa e móvel.

o desenho de mecanismos regulatórios foram primeiramente apresentadas em Levy e Spiller (1994). Apenas recentemente, porém, a literatura empírica passou a levar em conta a endogeneidade de variáveis como reestruturação industrial, governança e política regulatória.<sup>3</sup> Gutierrez (2003) considera explicitamente a endogeneidade da regulação em sua análise da expansão e eficiência de serviços de telecomunicações em uma amostra de 12 países da América Latina. Nesse artigo, a expansão é medida pelo número de linhas por 100 habitantes, e a eficiência, pelo número de empregados por linha. O conceito de regulação utilizado não consiste no regime regulatório em si mesmo (isto é, a potência dos incentivos), mas sim em um conjunto de reformas setoriais – privatização, concorrência, liberalização – que cada país introduziu, e um índice de estrutura regulatória é usado para analisar o impacto da solidez da governança regulatória sobre o desempenho da indústria de telecomunicações. O autor conclui que países que introduziram reformas extensivas experimentaram níveis crescentes de eficiência e expansão da rede.

Nossos resultados, além de identificar parâmetros tecnológicos cruciais da indústria de telecomunicações e os efeitos da regulação por incentivos sobre o *mix* de insumos, indicam que a probabilidade de o regulador escolher uma política de alta potência aumenta com a estabilidade política e com o nível de corrupção, e diminui com a densidade da rede. Finalmente, confirmamos estatisticamente a existência do *trade-off* entre eficiência e extração de renda sob informação assimétrica, isto é, países onde a indústria é mais eficiente tendem a adotar políticas regulatórias de alta potência, enquanto aqueles onde a indústria é ineficiente adotam com mais frequência contratos de baixa potência.

O restante deste capítulo é organizado da seguinte forma: a seção 2 expõe a metodologia econométrica; a seção 3 descreve as bases de dados utilizadas na análise e fornece algumas estatísticas descritivas. Os resultados da estimação são apresentados na seção 4, seguidos dos comentários finais na seção 5.

## 2 METODOLOGIA ECONÔMETRICA

Primeiramente, vejamos a caracterização da tecnologia da indústria. A função de produção parte do pressuposto de que o processo produtivo está sujeito a um dado grau de ineficiência técnica, o que acarreta subprodução relativamente ao produto máximo potencial, dada a utilização de insumos. A ineficiência técnica é indicada

---

3. Wallsten (2001), Gutierrez (2003) e Ros (2003) estudam como a performance do setor é afetada pela interação entre governança regulatória (em geral medida pela existência de uma agência independente do respectivo ministério) e reestruturação industrial.

por um parâmetro exógeno  $\theta$ . Formalmente, a tecnologia é representada por uma função Cobb-Douglas modificada:

$$Q = A \exp(-\theta) K^{\beta_K} L^{\beta_L} z^{\beta_z}$$

Na expressão acima, os insumos capital e trabalho, designados respectivamente por  $K$  e  $L$ , são utilizados na produção da quantidade de produto  $Q$ . A variável  $z$  é um indicativo do país, enquanto  $A$  é uma constante. O componente  $\exp(-\theta)$  reflete a distorção do nível de produto em relação à fronteira tecnológica. Assim, quanto maior a ineficiência técnica, medida pelo parâmetro  $\theta$ , mais distante está a indústria do país da fronteira tecnológica internacional.

A função acima, no entanto, não incorpora os efeitos da política regulatória sobre o comportamento da indústria. Como explicado anteriormente, a Nova Teoria da Regulação prevê que o regime regulatório sob informação assimétrica é tal que a agência reguladora oferece um *menu* de contratos no qual contratos AP são direcionados a firmas relativamente mais eficientes, enquanto contratos BP correspondem a firmas menos eficientes. Assim, o regime AP induziria maior esforço para redução de custos e aumento da produção, aproximando as firmas da fronteira tecnológica.<sup>4</sup> Admitiremos, ainda, a possibilidade de que o *mix* de insumos seja afetado pelo tipo de contrato. Formalmente, incorporamos esses fatores à função de produção anterior, reescrevendo-a da seguinte maneira:

$$Q = AB^{\rho} \exp(-\theta(1 - \gamma_0 \rho)) K^{\beta_K + \gamma_K \rho} L^{\beta_L + \gamma_L \rho} z^{\beta_z}$$

Nesta expressão,  $B$  é uma constante,  $\rho = 1$ , se o regime for AP e  $\rho = 0$ , se o regime for BP. O parâmetro da interação entre ineficiência da empresa e contrato de AP capta a resposta da empresa em ganhos de eficiência (e, portanto, em nível de produção) aos incentivos gerados por este tipo de contrato. Supondo que existem fatores aleatórios não-observados que influenciam o nível de produção da indústria, e reescrevendo a função acima em forma logarítmica, obtemos a primeira equação do sistema a ser estimado:

$$\begin{aligned} \ln Q_{it} = & \beta_0 + \tau_t + \beta_K \ln K_{it} + \beta_L \ln L_{it} - \theta + \rho_{it} [\gamma_0 \gamma_K \ln K_{it} + \gamma_L \ln L_{it} + \\ & + \gamma_0 \theta_{it}] + \beta_z \ln z_{it} + u_{1it} \end{aligned}$$

4. Ver Laffont e Tirole (1993, caps. 1 e 2) para a demonstração de que a compatibilidade de incentivos requer que os custos sejam não-decrescentes e a produção não-crescente em relação ao parâmetro de ineficiência.

Na equação acima, o subscrito  $i$  indica o país e o  $t$  indica o ano. A variável  $Q$  é o total de minutos de chamadas de longa distância nacional,  $K$  é o número de linhas telefônicas em operação,  $L$  é o número de empregados em tempo integral no setor de telecomunicações e  $z$  é a população do país. Introduzimos ainda uma variável de tendência temporal,  $\tau$ , para capturar o progresso tecnológico. O termo  $u_1$  representa o erro.

Vejamos agora o processo de decisão do regulador. A agência reguladora compara o bem-estar social sob cada regime, AP ou BP, caracterizando assim um problema de escolha discreta cuja solução revela o regime escolhido. Seguiremos os resultados teóricos sumarizados anteriormente, segundo os quais a decisão a respeito de qual regime adotar é influenciada pelo ambiente institucional e pelas características da indústria de cada país. Em particular, o parâmetro de ineficiência  $\theta$  estará incluído na regra de decisão da agência reguladora, para capturar a previsão teórica segundo a qual quanto maior o nível de ineficiência da indústria em um dado país, menor a probabilidade de um regime regulatório AP ser observado.

Desse modo, seguiremos um modelo de utilidade estocástica, onde  $W^{AP}(X, I, \theta)$  e  $W^{BP}(X, I, \theta)$  representam a utilidade da agência reguladora sob os regimes AP e BP, respectivamente. Aqui,  $X$  é um vetor de variáveis industriais observáveis, como extensão da rede ou qualidade do serviço, e  $I$  são características institucionais.

Definindo-se  $\Delta W(X, I, \theta) \equiv W^{AP}(X, I, \theta) - W^{BP}(X, I, \theta)$ , e supondo a existência de fatores não observados que afetem a decisão do regulador, a regra de decisão pode ser formalmente escrita da seguinte maneira:

$$\rho_{it} = \begin{cases} 1, & \text{se } \Delta W(X_{it}, I_{it}, \theta_{it}) + u_{2it} \geq 0 \\ 0, & \text{se } \Delta W(X_{it}, I_{it}, \theta_{it}) + u_{2it} < 0 \end{cases}$$

Esta é a segunda equação a ser estimada pelo modelo econométrico de equações simultâneas. Supomos que o termo de erro  $u_2$  possui distribuição normal e que a função  $\Delta W$  é linear, caracterizando assim um modelo *probit*. Nas estimações, o vetor  $X$  será composto por uma constante ( $\alpha_0$ ), pelo *log* do número de assinantes de telefone fixo por 100 habitantes (com parâmetro  $\alpha_{Assinantes}$ ) e o *log* da lista de espera por uma linha fixa ( $\alpha_{Espera}$ ). O vetor  $I$  conterá uma variável *dummy* indicando se o chefe da agência reguladora possui mandato fixo ( $\alpha_{MandFixo}$ ), assim como o *log* dos índices de estabilidade política ( $\alpha_{EstPol}$ ), de controle da corrupção ( $\alpha_{CCorrupt}$ ) e de qualidade regulatória ( $\alpha_{QReg}$ ).<sup>5</sup> Finalmente,  $\theta_{it}$  mede o impacto do grau de eficiência da indústria sobre a escolha do tipo de regulação ( $\alpha_\theta$ ).

5. Esses índices serão explicados na próxima seção. Note-se que, como na base de dados eles assumem valores entre -2,5 e 2,5, adicionamos 10 antes de aplicar a transformação logarítmica.



É importante notar que, como veremos na próxima seção, a base de dados indica apenas o regime regulatório em vigência no ano de 2001. Por isso, a variável  $\rho_{it}$  não varia com  $t$ . Nas estimações, iremos então supor que a agência não muda o regime durante o período de análise; em outras palavras, imporemos ao modelo a restrição de que o regime é o mesmo para todos os anos contidos na amostra de cada país. Com relação ao fator temporal, analisaremos cada país a começar do ano em que a reforma do setor de telecomunicações foi implementada. Por exemplo, para um país que realizou a reforma regulatória em 1995, utilizaremos dados a partir de 1995, supondo que desde então o regime regulatório foi sempre o mesmo de 2001; similarmente, um país que a implementou em 1999 será analisado a partir desse ano. Desse modo, temos um painel não-balanceado, fato que será levado em conta nas estimações.

### 3 BASE DE DADOS

Utilizamos dados da International Telecommunication Union a respeito da indústria de telecomunicações de países em desenvolvimento selecionados. Em correspondência à função de produção descrita na seção anterior, tomaremos como medida de produto ( $Q$ ) o total de minutos de longa distância nacional de telefonia fixa, e como medida de insumos, a quantidade total de linhas fixas principais em operação ( $K$ ) e o número de empregados em tempo integral, no setor de telecomunicações ( $L$ ). Como indicativo de país ( $z$ ), utilizamos a população total. Como vetor de características da indústria que determinam a decisão da agência reguladora ( $X$ ), são utilizados o número de assinantes de telefonia fixa por 100 habitantes e a lista de espera por linhas principais.

É importante notar que, ao contrário da maior parte dos estudos, utilizamos como medida de produto uma variável relacionada ao tráfego de dados/ligações, em vez de medidas de extensão/densidade de rede. Essa estratégia é importante, pois variáveis relacionadas à rede, como linhas em operação ou número de assinantes, são, em muitos casos, influenciadas por políticas mandatárias de expansão da rede, adotadas pela agência ou ministério quando da reestruturação da indústria. Por isso, essas variáveis não refletiriam o regime de incentivos nem a potência dos contratos, mas seriam simplesmente uma resposta a metas de expansão ou acesso à rede requeridas. Ademais, medidas de tráfego incorporam uma dimensão importante da indústria de telecomunicações: o uso da rede via transmissão de dados de voz.

Os dados sobre a regulação do setor são obtidos da *Telecommunications Regulation Database*, publicada pelo Banco Mundial. Esta base de dados foi coletada a partir de um questionário enviado à agência reguladora ou ministério de telecomunicações de 46 países em desenvolvimento, contendo informações a respeito de características regulatórias, em especial o mandato do chefe do órgão

regulatório, o ano da adoção da legislação de telecomunicações mais relevante e a potência dos regimes regulatórios para telefonia fixa.<sup>6</sup>

Os indicadores institucionais para cada país vêm do *Aggregate Governance Indicators*, de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2005), também publicado pelo Banco Mundial. Essa base de dados contém os valores anuais, de 1996 até 2004, de seis indicadores de governança para diversos países. Três deles são utilizados no presente estudo: estabilidade política, controle da corrupção e qualidade regulatória. Esses índices refletem a capacidade dos governos de formular e implementar políticas, assim como o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que regem as interações econômicas e sociais.<sup>7</sup>

O índice de estabilidade política é uma compilação de diversas medidas quantitativas da percepção dos entrevistados a respeito da possibilidade de o governo em exercício ser desestabilizado ou deposto por meios inconstitucionais e/ou violentos, incluindo-se violência política e terrorismo. A ideia é captar de que forma a qualidade da governança é prejudicada pela possibilidade de mudanças radicais de governo. Este índice é interessante na nossa análise por refletir a percepção de continuidade das políticas públicas, elemento importante para a estabilidade dos contratos entre companhias privadas e governo.

O índice de controle da corrupção mede a percepção de corrupção, definida pelos autores como o exercício do poder público visando ganhos privados. Este índice consiste em uma compilação de medidas como: a frequência de “pagamentos adicionais para que as coisas sejam feitas”; o efeito da corrupção sobre o ambiente de negócios; a corrupção na arena política; e a tendência das elites a engajarem-se em atividades de “captura estatal”. De um modo geral, reflete o desrespeito por parte do agente corruptor – indivíduos ou firmas privadas – e do agente corrompido – políticos ou servidores públicos – às regras e leis que regem sua interação. Para o presente estudo, o índice é relevante por capturar o grau em que a política regulatória implementada pela agência pode se desviar da política socialmente ótima, na busca de aferirem-se ganhos privados.

O índice de qualidade regulatória foca nas políticas públicas propriamente ditas, isto é, mede a percepção a respeito da capacidade do governo de formular

---

6. Especificamente, as perguntas do questionário que utilizaremos são: i) Como são regulados os preços de telefonia fixa?; e ii) O chefe da agência reguladora é indicado para um mandato fixo? A tabela 1 contém as respostas à pergunta (i). Os dados e a metodologia dessa pesquisa são discutidos extensamente em Wallsten *et al.* (2004).

7. A metodologia para a construção desses índices é baseada numa variação do modelo de componentes não-observados, expressando os dados observados como uma função linear do componente não-observado de governança, mais um termo que captura erros de percepção e/ou a variância amostral de cada indicador. Ver Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2005) para maiores detalhes sobre a metodologia.

e implementar políticas e regras regulatórias que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado, refletindo a relevância de fatores como controles de preços, supervisão bancária inadequada, ou regulação excessiva em áreas como comércio exterior e mercado de trabalho. Este índice é de interesse para a nossa análise ao revelar a orientação geral do governo em adotar políticas que induzam a busca de eficiência por parte das firmas reguladas, como é o caso de contratos de regulação por incentivo.

A tabela 1 mostra o tipo de regime regulatório para telefonia fixa em cada país, de acordo com a *Telecommunications Regulation Database*. Designamos cada tipo de regime declarado pelas agências a um dos dois regimes polares utilizados no nosso estudo, AP ou BP. De acordo com essa classificação, dos 46 países incluídos no estudo, 28 adotaram regimes AP e 10 adotaram regimes BP. Além disso, cinco países declararam não ter regime regulatório definido e cinco não responderam. A disponibilidade de dados nos obrigou a restringir a amostra a 25 países, entre os quais um padrão similar é observado: a maioria – 18 países – optou por regimes AP.

TABELA 1

**Questionário Banco Mundial**  
**Como são regulados os preços de telefonia fixa?**

Respostas	Número de países	Países	Definição
<i>Price-cap</i> global	2	Costa do Marfim, México	Alta potência
<i>Price-cap</i>	16	Belize, Bolívia, Brasil, Bulgária, República Tcheca, Equador, El Salvador, Honduras, Jordânia, Mongólia, Peru, Eslováquia, Tanzânia, Uganda, África do Sul, Hungria	Alta potência
Taxa de retorno	1	Moldávia	Baixa potência
Outro: requerimento de orientação pelos custos	1	Grécia	Baixa potência
Outro: método de custo incremental	1	Chile	Baixa potência
Outro: processo de rebalanceamento de tarifas	1	Sri Lanka	Baixa potência
Outro: acordo guarda-chuva	1	Letônia	Baixa potência
Outro: preços baseados nos custos	1	Colômbia	Baixa potência
Outro: lei de concorrência determina que os preços sejam acessíveis	1	Polônia	Baixa potência
Total	25		

Fonte: Wallsten *et al.* (2004).

A tabela 2 apresenta o *timing* das reformas, com o ano em que cada país adotou a legislação setorial de telecomunicações mais relevante. Pode ser observado que as reformas mais importantes se concentraram na primeira metade dos anos 1990.

TABELA 2  
Ano mais recente de reforma setorial

País	Ano
México	1990
Hungria	1992
Moldávia, Bolívia, Honduras, Costa do Marfim, Mongólia	1995
Chile, Sri Lanka, África do Sul	1996
Tanzânia, Uganda	1997
Letônia, Bulgária, El Salvador	1998
Belize	1999
Colômbia, Grécia, Polônia, Brasil, República Tcheca, Equador, Jordânia, Peru, Eslováquia	2000

Fonte: Wallsten *et al.* (2004).

A tabela 3 contém algumas estatísticas descritivas a respeito de características institucionais e industriais de cada país, divididos por tipo de regime. A tabela 4 apresenta as mesmas estatísticas agregando os países. Nota-se na tabela 4 que países que adotaram regimes AP têm menor cobertura de rede, medida pelo número de assinante por 100 habitantes. Por outro lado, os assinantes nesses países usam mais intensivamente o serviço do que nos países que escolheram regimes BP. Adicionalmente, a lista de espera por linha telefônica – uma medida de demanda reprimida – é menor em países sob regimes AP.

A tabela 4 mostra, ainda, que a estabilidade política não difere muito de acordo com o regime regulatório. Entretanto, países que escolheram contratos BP têm melhores índices de controle da corrupção, ou equivalentemente, países mais corruptos adotam com mais frequência contratos AP. Isto pode revelar uma interação perversa entre interesses privados, representados pelas firmas reguladas, e governo, representado por servidores públicos ou políticos ligados à agência reguladora. Como discutido anteriormente, países que têm o sistema regulatório pouco efetivo ou corrupto deveriam, sob informação assimétrica, adotar contratos BP a fim de reduzir o montante de recursos em jogo. As estatísticas descritivas apresentadas sugerem que, na realidade, o oposto pode estar acontecendo.

TABELA 3

**Estatísticas descritivas sobre indústria e instituições por país e tipo de regime**

País	Linhas principais em operação	Empregados no setor de telecomunicações	População (10 <sup>6</sup> )	Minutos de telefonia de longa distância nacional (10 <sup>6</sup> )	Assinantes de telefone fixo por 100 habitantes	Lista de espera por linha telefônica (1.000)	Controle de corrupção	Estabilidade política
Regimes de baixa potência								
Chile	14,89	18.174,00	14,92	2.412,45	33,68	49,44	1,39	0,78
Colômbia	15,81	32.197,00	42,80	3.580,00	24,85	1.174,66	-0,51	-1,95
Grécia	15,62	25.882,33	11,01	2.648,36	134,56	3,79	0,57	0,61
Letônia	13,46	4.049,00	2,37	184,41	61,38	19,92	0,09	0,82
Moldávia	13,39	7.534,00	3,77	235,88	22,73	138,56	-0,66	-0,16
Polônia	16,32	161.300,00	38,59	4.398,33	76,95	387,15	0,16	0,35
Sri Lanka	13,75	8.151,00	19,25	153,52	12,12	393,07	-0,16	-1,06
Regimes de alta potência								
Belize	10,43	430,40	0,26	25,42	33,38	1,14	-0,09	0,69
Bolívia	13,13	3.135,00	8,14	278,72	11,33	7,50	-0,65	-0,41
Brasil	17,34	99.228,50	170,81	39.011,00	35,19	350,00	-0,01	0,15
Bulgária	14,85	24.786,25	7,82	783,14	75,75	126,29	-0,10	0,34
República								
Tcheca	15,12	23.037,20	10,22	1.837,30	115,22	26,84	0,35	0,93
Equador	14,06	5.923,00	12,76	1.221,11	15,27	17,25	-0,98	-0,84
El Salvador	13,28	4.057,33	6,28	534,00	20,58	71,48	-0,27	0,42
Honduras	12,55	4.723,00	6,44	380,13	6,90	258,13	-0,72	-0,18
Hungria	14,95	20.993,91	10,18	3.342,11	63,66	172,82	0,66	0,93
Costa do								
Marfim	11,87	3.567,00	13,80	70,00	1,29	43,25	-0,35	-0,03
Jordânia	13,38	6.062,25	5,26	433,72	30,15	6,59	0,15	-0,14
México	16,05	64.256,00	95,45	9.575,54	11,91	99,11	-0,37	-0,44
Mongólia	11,56	4.677,44	2,34	21,63	8,83	39,95	-0,06	0,78
Peru	14,35	8.311,67	26,39	908,86	13,98	20,00	-0,22	-0,61
Eslováquia	14,11	12.086,50	5,38	1.381,24	86,44	18,89	0,34	0,82
África do								
Sul	15,40	56.305,40	42,09	4.812,00	20,77	99,43	0,52	-0,57
Tanzânia	11,99	3.578,33	33,56	221,30	1,82	9,88	-0,97	-0,28
Uganda	10,92	1.644,50	21,03	59,88	0,35	8,52	-0,62	-0,95

Fontes: ITU e Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2005).

Nota: Os índices de controle da corrupção e estabilidade política podem tomar valores entre -2,5 e 2,5.

TABELA 4

**Estatísticas descritivas sobre indústria e instituições médias: amostra total e subamostras por tipo de regime**

Variáveis	Amostra total	Baixa potência	Alta potência
Linhas principais em operação	13,778	14,146	13,626
Empregados no setor de telecomunicações	18.141,4	16.966,2	18.628,3
População (10 <sup>6</sup> )	17,02	9,56	20,10
Minutos de telefonia de longa distância nacional (10 <sup>6</sup> )	2.310,2	1.179,3	2.778,7
Assinantes de telefone fixo por 100 habitantes	39,32	47,46	35,95
Lista de espera por linha telefônica (1.000)	100,4	130,6	88,0
Controle de corrupção	0,017	0,120	-0,025
Estabilidade política	0,259	0,276	0,252
Qualidade regulatória	0,44	0,46	0,43
Mandato fixo	0,56	0,52	0,59

Fontes: ITU e Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2005).

Nota: Os índices de controle da corrupção, estabilidade política e qualidade regulatória podem tomar valores entre -2,5 e 2,5.

#### 4 RESULTADOS EMPÍRICOS

Inicialmente, é importante traçar algumas considerações a respeito da identificação do modelo. Um dos pontos fundamentais da nossa análise é o reconhecimento de que a variável que indica o regime regulatório adotado é potencialmente endógena. Para confirmar essa hipótese, realizamos um Teste de Hausman para verificar a endogeneidade da variável *dummy*  $\rho_i$  e suas interações com as variáveis de insumo num modelo onde a equação de fronteira de produção é estimada isoladamente. Verificamos assim que os resíduos de uma regressão de  $\rho_i$  nas variáveis exógenas são significativos ao nível de 5%, o que, segundo o Teste de Hausman, indica endogeneidade. Ademais, a estimação isolada da fronteira de produção resulta num coeficiente negativo do insumo  $L$  (trabalho) na função de produção da indústria, como pode ser verificado na coluna (a) da tabela 5. Esses resultados justificam nosso método de tratar a escolha do regime regulatório como endógeno, estimando as equações simultaneamente.

As estimativas de interesse no presente estudo podem ser divididas em três conjuntos: os parâmetros tecnológicos da indústria ( $\beta_j$ 's), os que capturam os efeitos do regime AP sobre a tecnologia ( $\gamma_j$ 's) e os que refletem a influência das características institucionais e industriais sobre a escolha do regime ( $\alpha_j$ 's). Além disso, poderemos verificar a significância estatística do *trade-off* entre eficiência e extração de renda.

A tabela 5 apresenta os resultados de cinco especificações diferentes do modelo.<sup>8</sup> A coluna (a) mostra as estimativas dos parâmetros no modelo em que a *dummy* regulatória é tomada como exógena, isto é, a função de produção é estimada isoladamente. Os resultados apresentados nas outras colunas incorporam a endogeneidade por meio da estimação do modelo simultâneo. A coluna (b) não inclui a interação da *dummy* regulatória,  $\rho_i$ , com o parâmetro de ineficiência,  $\theta_i$ , isto é, esta especificação impõe a restrição  $\gamma_0 = 0$ . As colunas (c) a (e) são variações do modelo completo, incluindo ou não na equação de escolha do regime o índice de qualidade regulatória e a *dummy* que indica se o chefe da agência reguladora possui mandato fixo.

Vemos que, nas especificações que reconhecem ser o regime regulatório endógeno, as estimativas dos parâmetros tecnológicos são significantes e assumem valores relativamente estáveis nas diferentes especificações e correspondem à percepção corrente de que o setor de telecomunicações está sujeito a retornos crescentes de escala. Verifica-se que, quando a endogeneidade do regime é levada em conta, o parâmetro  $\gamma_0$  é positivo, ou seja, *quanto maior a ineficiência da indústria, maior é o impacto de contratos AP sobre o nível de produto*.

A tabela 5 mostra ainda os resultados da equação da regra de escolha da agência reguladora. Primeiramente, podemos ver que o parâmetro  $\alpha_0$  é negativo: quanto maior a ineficiência da indústria, menor a probabilidade de o país adotar regimes AP. Confirma-se, assim, o *trade-off* entre eficiência e extração de renda previsto pela Teoria da Regulação: o *screening* ótimo da tecnologia da indústria por parte do regulador implica uma amostra de empresas com desempenho ótimo (*first-best*) sob regulação de alta potência e uma amostra de empresas com desempenho abaixo do ótimo (*second-best*) sob regulação de baixa potência.

Verificamos também que uma cobertura maior de rede – medida pelo número de assinantes de linha fixa por 100 habitantes – traduz-se em menor probabilidade de o país adotar o regime AP. Adicionalmente, quanto maior a lista de espera por linhas fixas, menor a probabilidade do regime AP. O segundo resultado está de acordo com a percepção comum de que altos níveis de demanda reprimida induzem os reguladores a adotarem regimes que garantam às firmas a cobertura dos custos de expansão de rede (no caso, regimes BP). No entanto, o primeiro resultado vai em direção contrária: países com menor cobertura optam por incentivos mais potentes, o que favorece a eficiência na provisão dos serviços, mas não necessariamente a expansão da rede.

8. As estimações foram feitas pelo método de máxima verossimilhança, usando o módulo MaxLik do Gauss 5.0. Para detalhes a respeito da distribuição dos termos de erro das duas equações, da distribuição do parâmetro de ineficiência tecnológica e da derivação da função de verossimilhança, ver Hernandez Perez e Rangel (2008).

TABELA 5  
**Resultados do modelo econométrico**

	Estimação isolada da fronteira de produção		Estimação simultânea		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Fronteira de produção					
$\beta_0$	0,43 (0,49)	5,31 (12,68)	5,64 (19,95)	2,37 (7,42)	3,92 (8,28)
$\beta_{Trend}$	-0,02 (-1,88)	0,05 (5,93)	-0,05 (-9,14)	-0,01 (-0,93)	0,00 (-0,18)
$\beta_z$	0,31 (11,63)	0,18 (5,26)	0,20 (7,38)	0,24 (8,12)	0,23 (6,90)
$\beta_K$	1,28 (9,53)	0,47 (7,15)	0,64 (12,87)	0,79 (13,56)	0,59 (7,08)
$\beta_L$	-0,27 (-1,77)	0,55 (8,38)	0,32 (7,39)	0,33 (6,14)	0,49 (7,69)
$\gamma_0$	3,19 (3,64)	-2,00 (-4,43)	-1,82 (-6,85)	1,07 (3,31)	-0,36 (-0,81)
$\gamma_K$	0,11 (0,80)	0,65 (9,66)	0,76 (18,37)	0,61 (11,35)	0,67 (11,63)
$\gamma_L$	-0,44 (-2,67)	-0,74 (-10,59)	-0,94 (-21,74)	-1,02 (-17,57)	-0,96 (-15,97)
$\gamma_\theta$	-0,29 (-5,05)		0,32 (20,83)	0,14 (7,21)	0,23 (8,91)
Escolha do regime					
$\alpha_0$		4,37 (4,70)	3,07 (4,97)	-5,37 (-6,48)	3,19 (2,42)
$\alpha_{EstPol}$		6,43 (19,15)	4,07 (15,64)	6,68 (25,24)	4,94 (14,50)
$\alpha_{CCorrupt}$		-5,18 (-12,67)	-7,08 (-19,35)	-1,39 (-4,19)	-3,44 (-5,40)
$\alpha_{QReg}$			6,54 (17,40)		
$\alpha_{MandFixo}$				0,49 (11,08)	
$\alpha_{Assinantes}$		-0,52 (-11,45)	-1,38 (-30,42)	-0,67 (-15,82)	-0,54 (-10,78)
$\alpha_{Espera}$		-0,20 (-24,07)	-0,21 (-24,25)	-0,21 (-26,72)	-0,16 (-14,22)
$\alpha_\theta$		-10,25 (-140,05)	-12,38 (-264,67)	-7,39 (-184,07)	-8,92 (-131,30)
Observações	99	99	99	99	99

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Estatísticas-t entre parênteses.



Quanto às variáveis institucionais, nota-se que a estabilidade política, a qualidade regulatória e o fato de o regulador possuir mandato fixo aumentam a probabilidade de o regime escolhido ser AP. Esses resultados indicam que incentivos mais potentes são escolhidos por agências reguladoras de países onde os investidores podem ter a garantia de que eventuais lucros extraordinários – uma possibilidade sob regimes AP – não serão expropriados devido a fatores como mudança de orientação política do governo ou do órgão regulador. Em outras palavras, as firmas só estão dispostas a aceitar contratos AP quando têm a segurança de que tais contratos serão respeitados mesmo no caso de observarem-se aumentos significativos da lucratividade.

É possível também verificar na tabela 5 que o controle da corrupção tem efeito negativo sobre a probabilidade de escolha do regime AP. Como discutido anteriormente, quando o sistema regulatório é corrupto, o risco de captura regulatória diminui, e o bem-estar social aumenta, com a adoção de regimes de potência mais baixa, a fim de reduzir o montante em jogo que os agentes corruptos poderiam dividir entre si (*side-transfers*). Assim, o resultado obtido nas estimações econométricas confirma a análise preliminar das estatísticas descritivas: os contratos de incentivos das agências reguladoras em países em desenvolvimento, onde a corrupção é mais elevada, não atendem aos objetivos de maximização do bem-estar social. Ao contrário, as agências podem estar escolhendo regimes AP para aumentar o montante potencial de renda informacional a ser dividido entre elas e as firmas reguladas.

O gráfico a seguir mostra os parâmetros de ineficiência estimados por país, ordenados por tipo de regime. Como há uma interação entre  $\theta$  e  $\rho$ , o termo de erro da equação de produção varia de acordo com o tipo de contrato. Por isso é necessário ajustar a fórmula tradicionalmente usada em modelos de fronteira de eficiência para o cálculo da esperança condicional,  $E(\theta|\varepsilon)$ , a fim de obter a estimativa correta do parâmetro de ineficiência.<sup>9</sup>

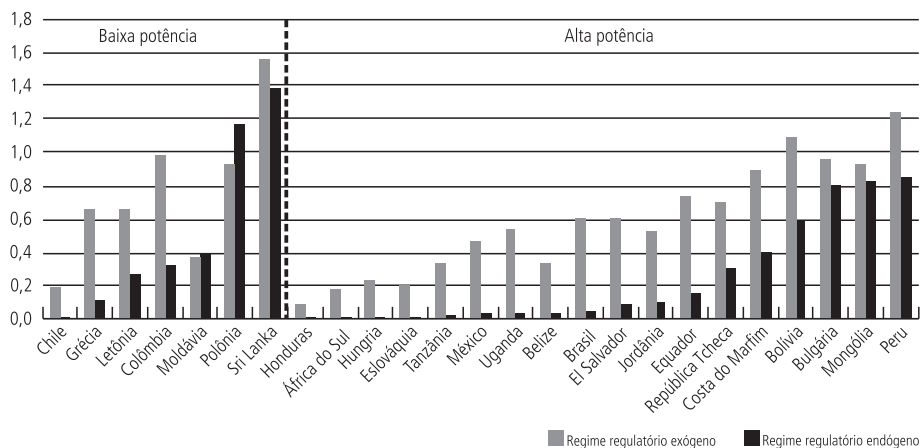
São apresentados dois valores para esses parâmetros, um correspondendo ao modelo em que a *dummy* regulatória é tomada como exógena e o outro, ao modelo de equações simultâneas. É possível ver que as estimativas da ineficiência reduzem-se no modelo simultâneo, especialmente entre os países que adotaram regimes AP.

De maneira geral, observamos que países com regime BP apresentam maior ineficiência média que países que escolheram AP, o que confirma a previsão teórica a

9. Para mais detalhes, ver Hernandez Perez e Rangel (2008).

respeito do *trade-off* entre extração de renda e eficiência sob informação assimétrica, traduzido pelo sinal negativo do parâmetro  $\alpha_0$  na equação de escolha do regime.<sup>10</sup>

Parâmetros de ineficiência estimados por país e tipo de regime



## 5 CONCLUSÃO

Este capítulo considerou o problema de estimar o impacto da regulação sobre a indústria de telecomunicações em países em desenvolvimento, levando-se em conta o ambiente industrial e institucional em cada país. A literatura recente direcionou o foco a diversos aspectos da reestruturação setorial – como liberalização, privatização, separação vertical, sequenciamento das reformas, entre outros – e seu impacto sobre a expansão da rede e a produtividade. No entanto, poucos estudos reconhecem a endogeneidade de tais reformas ou focam no impacto de regimes de regulação por incentivos. Assim, baseado em desenvolvimentos recentes da Nova Teoria da Regulação no contexto de países em desenvolvimento, o presente trabalho incorpora a natureza endógena do regime regulatório, uma consequência não apenas da assimetria de informação entre agência reguladora e firma regulada, mas também das características institucionais do país.

Por meio de um modelo de equações simultâneas, pudemos identificar parâmetros tecnológicos cruciais da indústria e o efeito de contratos de incentivo sobre o *mix* de insumos. Mais importante, confirmamos a significância estatística

10. Foram realizados, ainda, testes de robustez do modelo contra diversas especificações alternativas. Verificamos assim que os resultados, inclusive o *trade-off* entre extração de renda e eficiência, são robustos a diferentes especificações das variáveis, do modelo e da amostra, como por exemplo o uso do número de assinantes como medida de produto e a inclusão de variáveis adicionais referentes à qualidade do serviço, ao PIB *per capita* e à estrutura de propriedade da indústria.

do *trade-off* entre renda informacional e eficiência ao qual as agências reguladoras estão sujeitas devido à informação assimétrica: países com indústria ineficiente escolheram regimes BP, enquanto aqueles cuja indústria é mais eficiente adotam com maior frequência regimes AP. Adicionalmente, os resultados indicam que a probabilidade de o regulador instituir um contrato AP aumenta com a estabilidade política e com o nível de corrupção, e diminui com a densidade da rede. O resultado a respeito da corrupção pode estar indicando um comportamento não-benevolente por parte das agências, que poderiam estar procurando aumentar o tamanho do “bolo” a ser dividido com as firmas reguladas, já que regimes AP geram, possivelmente, níveis mais elevados de renda informacional.

Neste estudo, concentramo-nos na política de regulação de serviços de telefonia fixa. Claramente, existem outros domínios da indústria de telecomunicações sujeitos à política de regulação, como telefonia móvel e programas de universalização. Um crescimento significativo do número de usuários de telefonia móvel tem sido observado em países em desenvolvimento, e muitas vezes esse serviço tem sido considerado substituto para a telefonia fixa. Políticas regulatórias de telefonia móvel afetam, portanto, a telefonia fixa. Nesse contexto, um estudo mais completo do impacto do regime regulatório sobre a indústria de telecomunicações deveria considerar a cesta de políticas adotadas pela agência nos diversos domínios de intervenção.

Finalmente, seria interessante investigar com mais detalhe a influência do sequenciamento das reformas sobre o regime regulatório, que pode ser determinada por fatores como a distância percebida da fronteira tecnológica, a demanda interna por serviços de telecomunicações, ou a necessidade de financiamento do setor público. Existem algumas análises empíricas sobre o *timing* das reformas, porém é importante levar em conta o caráter endógeno desse *timing*.

## REFERÊNCIAS

- BARON, D.; MYERSON, R. Regulating a monopolist with unknown costs. *Econometrica*, v. 50, n. 4, p. 911-930, 1982.
- GUTIERREZ, L. H. The effect of endogenous regulation on the telecommunications expansion and efficiency in Latin America. *Journal of Regulatory Economics*, v. 23, n. 3, p. 257-286, 2003.
- HERNANDEZ PEREZ, A.; RANGEL, L. F. *Institutions, regulatory policy choice and efficiency in the telecommunications industry*. 2008. Mimeografado.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, D.; MASTRUZZI, M. Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004. *World Bank Policy Research*, 2005 (Working Paper, n. 3.630).
- LAFFONT, J.-J. *Regulation and development*. Cambridge University Press, 2005.

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. A theory of incentives in procurement and regulation. MIT Press, 1993.

LEVY, B.; SPILLER, P. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LOEB, M.; MAGAT, W. A decentralized method for utility regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 22, n. 2, p. 399-404, 1979.

ROS, A. The impact of the regulatory process and price cap regulation in Latin American telecommunications markets. *Review of Network Economics*, v. 2, n. 3, p. 270-286, 2003.

WALLSTEN, S. An econometric analysis of telecom competition, privatization and regulation in Africa and Latina America. *The Journal of Industrial Economics*, v. XLIX, n. 1, p. 1-19, 2001.

\_\_\_\_\_. *Does sequencing matter?: regulation and privatization in telecommunicarions reforms*. World Bank Policy Research, 2002 (Working Paper, n. 2.817).

WALLSTEN, S.; CLARKE, G.; HAGGARTY, L.; KANESHIRO, R.; NOLL, R.; SHIRLEY, M.; XU, L. C. New tools for studying network industry reforms in developing countries: the telecommunications and electricity regulation database. *World Bank Policy Research*, 2004 (Working Paper, n. 3.286).



## Parte 3

O potencial de novas reservas e a Lei do Petróleo: é preciso alterar o regime de concessões?



## **O POTENCIAL DE NOVAS RESERVAS E A LEI DO PETRÓLEO: É PRECISO ALTERAR O REGIME DE CONCESSÕES?**

**Expositor:**

Pedro Eugênio

**Comentador:**

Adriano Pires

**Coordenadora:**

Lucia Helena Salgado

**Lucia Helena Salgado** – Pedro Eugênio, nosso palestrante, faz parte da comissão de finanças e tributação da Câmara dos Deputados, exerce seu segundo mandato como deputado federal pelo PT de Pernambuco e vem a ser o relator do Fundo Soberano, aprovado por ampla maioria ontem à noite [29 de outubro de 2008]. Sorte nossa, porque tivemos aqui certo receio de que a votação tivesse que ocorrer hoje, mas Deus ajudou e o deputado está aqui. Pedro Eugênio é também economista, professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, e tem também se dedicado ao estudo da matéria que é tema hoje do nosso encontro.

Adriano Pires, fundador do Centro Brasileiro de Infra-Estrutura, será nosso comentador. Professor da UFRJ, doutor em Economia Industrial pela Universidade de Paris XIII, tem o outro lado da moeda, ou seja, tem experiência como regulador: foi integrante da ANP como assessor do diretor-geral, superintendente das áreas de importação e exportação e abastecimento, portanto, tem esses dois lados, como ex-regulador e como acadêmico.

O tema do painel, como certamente não é segredo para nenhum dos presentes, é um daqueles, como mencionei anteriormente, em que se revela de maneira bastante dramática e clara o dilema entre a necessidade de se manter a estabilidade de regras como requisito para conferir credibilidade ao marco regulatório e as pressões diante de mudanças na realidade, na dinâmica do mundo real, mudanças legais ou flexibilização de regras.

Este é o tema que temos aqui: se contratos por natureza são incompletos, contingentes, que dirá as regras regulatórias, diante de um mundo em permanente mutação. Este é o tema de que vamos tratar. Se me permitem colocar uma questão que seria o pano de fundo desta mesa, imagino que se pode propor a ideia de como – e se – é possível realizar mudanças regulatórias que preservem ao mesmo tempo a confiabilidade necessária para o ambiente de negócios.

Dito isso, passo a palavra ao deputado Pedro Eugênio.

**Deputado federal Pedro Eugênio** – Queria agradecer ao Ipea na sua pessoa, Lucia Helena, por ter sido convidado a participar desta jornada. Saudar meu companheiro de mesa, Adriano Pires, que, com certeza, reúne muitas informações, cuja participação será muito importante, e dizer que entendemos que este debate é estratégico. Trata-se de um tema com capacidade extraordinária de mudar a realidade do país, portanto, é da maior importância que o debatamos com profundidade e em diversos fóruns na sociedade.

Preparei algumas transparências (esse termo não guarda mais relação com a realidade, mas que a gente insiste em usá-lo) e tenho aqui alguns pontos que não coloquei na apresentação, mas aos quais faremos referências ou no debate ou talvez ainda no momento da apresentação.

Bem, temos na Constituição a alteração que foi feita, que estabelece que a União poderá contratar, com empresas estatais ou privadas, a realização das atividades previstas, que são as de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Esta alteração na Constituição fez com que o monopólio da União sobre a exploração e a produção deixasse de existir. A Constituição ainda se refere à existência do monopólio dos bens petrolíferos, dos hidrocarbonetos, do petróleo e gás pela União. Mas permitiu essa flexibilização, e na realidade foi mais que isso, pois o novo texto diz que a União poderá contratar empresas estatais ou privadas, contratação cujas condições serão definidas por lei.

A Lei do Petróleo, Lei nº 9.478/1997, estabelece que as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida na lei em seu artigo 23. O artigo 26 determina que esta concessão implica a obrigação, por parte do concessionário, de explorar, por sua conta e risco, explícita a questão do risco, “e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens”. Ou seja, na prática, o petróleo e o gás são da União enquanto estão intocáveis e, evidentemente, só deixam de ter valor potencial e passam a ter valor econômico quando, depois da exploração,



se transformam em um bem comercializável. Nesse momento, pela lei, que segue o que a Constituição permitiu, a União deixa de ser proprietária e a proprietária passa a ser a concessionária, aquela empresa que ganhou uma licitação de um bloco. Às vezes, há certa confusão, porque a Petrobras é proprietária do petróleo e do gás que têm sido produzidos. Como é que é isso?

É que a Petrobras tem entrado nas licitações pela força técnica, capacidade tecnológica e pelo conhecimento que detém. É muito comum, e acredito que isso atinja 80% do petróleo obtido nesses campos já concedidos, que a Petrobras se associe a empresas privadas interessadas na exploração, mas é através deste mecanismo que a Petrobras entra, ou seja, é possível e existem casos em que a Petrobras não participa e a exploração, concessão e produção são feitas exclusivamente por empresas privadas, que passam a ser proprietárias daquele petróleo e gás. Portanto, quando estamos discutindo a possibilidade de uma modificação na lei, não estamos discutindo fora do quadro, não é uma discussão extemporânea, até porque houve recentemente uma modificação legal. A atribuição soberana do Congresso Nacional é, sempre que necessário, alterar as legislações, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, em benefício do interesse público.

Portanto, a lei do petróleo limitou o monopólio da União ao determinar que exploração, desenvolvimento e produção fossem exercidos por um contrato de concessão precedido de licitação, o que está bastante claro.

Não vou entrar no debate, que foi muito acirrado à época e ainda o é até hoje, mas me parece que uma premissa é que, tendo em vista a necessidade de explorar petróleo nas águas profundas da nossa plataforma continental – atividade de risco e bastante dispendiosa – seria recomendável que se tivesse o aporte de recursos privados que assumissem o risco da exploração. Esse risco existia, era claro que não se sabia se teria petróleo ou não nesse ou naquele bloco, havia indícios, evidentemente, mas não certeza. Então, partia-se do princípio de que, dado o risco exploratório, se recomendaria o regime de concessão à empresa privada, de modo a viabilizar o financiamento da produção e exploração. Aquelas empresas privadas que não lograssem sucesso teriam colocado o seu recurso, que seria perdido numa operação de risco inerente à atividade capitalista. Não é minha intenção discutir o mérito ou a correção dessa premissa, mas me parece que essa é a premissa principal, justificadora, daquela modificação: “Vamos colocar a iniciativa privada dentro deste processo porque ela vai aportar recursos, vai viabilizar essa atividade”. Bem, e o que acontece?

Surge uma informação nova – fruto de todo um processo de pesquisa, de trabalho de décadas feito pela Petrobras – e se verifica, se descobre que abaixo das áreas que

se imaginava que pudessem ter petróleo e gás havia e há uma área chamada pré-sal. Outro dia vi um artigo que dizia que o geólogo, quando ele pensa na Terra, sempre raciocina de baixo para cima, então é pré-sal porque está abaixo do sal. Nós, que andamos aqui pela superfície, dizemos: “por que não é pós-sal”? Tem o sal e depois tem o petróleo, mas é “pré”, porque o geólogo pensa de baixo para cima.

Essa área do pré-sal se estende do Estado de Santa Catarina ao Estado da Bahia, com cerca de 800 km, 200 km de largura. As reservas atuais estimadas da Petrobras, sem o pré-sal, equivalem a 13,9 bilhões de barris equivalentes. Só nos campos de Tupi e Iara estima-se que tenham de 8 bilhões a 12 bilhões de barris equivalentes, ou seja, se aproximam bem do que antes eram as reservas conhecidas da Petrobras.

Já outros seis campos foram descobertos e estão em avaliação. Há um relatório recente, que foi apresentado num congresso mundial de petróleo, e a estimativa é de que só as áreas licitadas teriam 60 bilhões de barris equivalentes. Não vale especular se são 60, 120 ou 30, a verdade é que é muito mais do que tínhamos conhecimento até então. Estamos portanto em outro patamar, que, na minha opinião, justifica realmente uma discussão sobre o marco regulatório, sobre a definição da política de concessão hoje vigente.

Em 1998, quando a lei foi feita, o risco exploratório era alto, e eu parto do princípio de que essa era a premissa da concessão à iniciativa privada, porque o risco era alto, mas agora é baixo. Não é que não tenha risco, evidentemente toda atividade empresarial tem risco, até as mais seguras – são riscos de mercado, de acidentes, de todo tipo –, mas está se falando do risco exploratório, daquela dúvida se tem petróleo ou não. Sabe-se agora que tem, então essa dúvida deixa de existir, portanto o risco é baixo.

Quanto ao potencial de descoberta de petróleo, eram campos de tamanho médio, agora são grandes campos, e muito maiores que os conhecidos anteriormente. A capacidade de financiamento que era baixa, agora é alta, falarei mais adiante um pouco sobre isso, acho que um dos pontos cruciais do debate é a questão do financiamento. Estamos partindo do princípio de que hoje a capacidade de financiar esta exploração é alta, antes era baixa porque havia o risco. O preço do petróleo estava em US\$ 20 o barril, e hoje, 30 de outubro de 2008, fechou a menos de US\$ 70, mas está flutuando muito, coloquemos entre US\$ 70 e US\$ 80. Então, a questão do financiamento é muito importante, porque tenho ouvido muitos artigos de opinião que questionam: “Como é que o Brasil terá dinheiro para explorar isso aí?”.

Agora mesmo é que precisamos chamar a iniciativa privada e conceder novos blocos. Este é o raciocínio que está sendo desenvolvido por muita gente. Fala-se

que o custo de explorar essas reservas seria 600 bilhões, mas isso é colocado para dar uma ideia de ordem de grandeza. Se não estamos com segurança de discutir o tamanho da reserva, quanto mais o custo de explorá-la, mas que o custo é alto, isso é evidente. Para um preço do barril de petróleo na faixa de US\$ 35, a taxa interna de retorno gerada seria por volta de 12% ao ano (a.a.), temos notícias de estudos que apontam nesta direção.

O que eu quero dizer é que não estamos numa faixa de preço que inviabilizaria essa exploração. Evidentemente, todas essas questões são passíveis de aprofundamento, estamos num debate que ainda vai se estender por muito tempo, não podemos ter ideias fixas, nem partir de afirmações absolutas num campo que ainda está em movimento. Ainda assim, está se partindo do princípio de que até a US\$ 35 o barril há viabilidade econômica da exploração, mesmo com o custo alto que é explorar o petróleo em águas tão profundas.

Sabemos que a tecnologia não está totalmente desenvolvida. O presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, fez uma apresentação na Câmara dos Deputados há poucos dias, e disse que um dos maiores desafios era a logística de transporte de pessoal e de transporte do petróleo e gás de 300 km, 400 km da costa para cá, que não guarda nenhuma relação com a tecnologia hoje existente nos campos, de transporte de pessoas e de materiais para cima e para baixo. Então é uma tecnologia não apenas do processo de exploração propriamente dito, mas da própria logística de transporte do produto e de seus insumos.

Coloco aqui um terceiro ponto, uma premissa, para o debate: quem é dono de uma jazida dessas, com um valor econômico desse, tem dinheiro para explorá-la. Porque é dono de um bem econômico que, mesmo sem estar ainda à tona, no momento em que se estabelecer o plano de exploração e de produção, e se delimitar uma determinada área com precisão técnica insofismável, terá tantos bilhões de barris que podem ser explorados nos próximos cinco anos. Não falo aqui do tamanho total da jazida, mas de uma parte dela, cuja logística foi resolvida, cuja engenharia está pronta e que vamos poder explorar. Esse valor pode ser securitizado, um fundo soberano vinculado à exploração do petróleo poderá perfeitamente emitir títulos que possam captar recursos capazes de financiar a exploração desse bem. A engenharia financeira capaz de financiar a exploração e a produção desse bem poderá ser estabelecida, e assim garantir o financiamento pelo Estado, como detentor desse bem, dessa atividade.

Parto então desse princípio, que entendo ser um dos pontos centrais da discussão. Não é necessário imaginar que a única alternativa seria conceder à iniciativa privada, porque, nesse caso, como seriam obtidos os seus recursos? De capital próprio? Não, securitizado pela iniciativa privada através de mecanismos que o Estado pode forne-

cer, mediante a criação de uma empresa com propósitos específicos, e de um fundo soberano que possa ser criado especificamente para isso. Entendo que esse que nós aprovamos ontem, do qual fui relator, não está desenhado para isso, está desenhado de tal forma que pode receber fundos do pré-sal, sim, e evitar a doença holandesa. Essa é uma discussão que nós poderemos aprofundar em outra ocasião.

Mas, na minha opinião, não tem o desenho ideal para ser o fundo soberano, por exemplo, da educação, ou da saúde, previdência, fundos voltados para gastar o recurso em direção de uma determinada política pública especificamente escolhida. De qualquer forma, esse fundo hoje já tem mecanismos para financiar projetos desse tipo, já que internaliza recursos dentro de instituições financeiras federais para fazer securitização e obter mais recursos.

Essa nova situação do risco nos remete também à necessidade de discutir os modelos que poderiam ser utilizados caso a lei permitisse. O modelo hoje utilizado é o contrato de concessão – a lei fechou a possibilidade de outros modelos de exploração, se fixou em uma única alternativa, que, aliás, é a dos anos 1950, dos países árabes, portanto, não foi modernizadora, – mas existem outros modelos de exploração, como a produção partilhada – que existe onde os riscos e a captura da renda são distribuídos proporcionalmente ao aporte de capital do ente privado e do ente governamental – o contrato de serviços – em que todo o risco é do governo e ele simplesmente remunera um prestador de serviço, porque vai fazer a exploração e vai fazer a produção – e a *joint venture*, uma forma de sociedade em que entes privados e governamentais se associam para também compartilhar riscos.

Diante de todas essas alternativas, me parece que temos a obrigação, a essa altura do campeonato, de discuti-las, verificar qual a melhor forma, o que melhor atende aos interesses nacionais. Porque agora não estamos mais falando de uma fonte de recursos entre tantas outras que o governo possa ter, mas de uma que pode mudar a face da sociedade brasileira em muitos aspectos devido à magnitude dos recursos envolvidos.

Um ponto que está colocado e que me parece, junto com a questão do financiamento, igualmente crucial é que, tendo em vista esses diversos modelos que apresentei, todos têm uma forma diferente, pela qual o governo pode auferir renda. Se formos simplificar, o governo pode receber renda por partilhar do risco, ou através de uma *joint venture*, ou do modelo de produção partilhada, com a empresa associada que realizará a tarefa de explorar e de produzir e, a partir daí, auferir receita referente àquele petróleo produzido. Permanecendo no modelo de concessão, o governo pode aumentar a participação especial, os *royalties*, elevando a receita auferida, que hoje é da ordem de 40% do valor produzido, segundo os números que tenho, e pode passar dos 80%. Na Noruega, por exemplo, chega a 84%.

Poderia, por exemplo, dobrar, e vemos muitas afirmações que põem a discussão no plano exclusivamente da capacidade de um ou outro modelo trazer para os cofres do Estado determinado valor em receita.

Além do financiamento, o segundo ponto estratégico que coloco para discussão não é apenas como o modelo escolhido poderá levar mais ou menos recursos para o cofre do Tesouro. Essa não é a questão mais importante. A questão central no debate é como o Estado poderá exercer sobre o petróleo e o gás do pré-sal a sua soberania no controle da produção e no gerenciamento destas reservas. Tentando explicar um pouco mais, no momento em que se faz a licitação de um bloco, a empresa que o ganha passa a ter a propriedade do petróleo ou gás que há nele, portanto, é a dona da estratégia de explorar ou não o bloco. Se, dentro da estratégia de longo prazo da empresa, ela achar que é melhor explorar pouco, vai explorar pouco. Mesmo que o interesse nacional, naquele momento, seja receber mais recursos, com mais rapidez. Mas a empresa responde que irá entrar em marcha lenta. Também pode ocorrer o inverso, caso o preço dê um pique lá para cima, e ela resolva queimar as reservas o mais rapidamente possível. Mas espere, vamos guardar os nossos estoques para o futuro, vamos gerenciar esse estoque para que ele dure. Sabemos de países que queimaram suas reservas vendendo a US\$ 10 o barril e agora estão importando, estavam pagando US\$ 120, agora, US\$ 70.

Então, a lógica de gerenciamento desta produção, se for a lógica privada, que é perfeita do ponto de vista do agente econômico privado – não vou colocar aqui nenhum azedume nessa lógica, que tem feito o mundo funcionar através das empresas, que defendem seus interesses, que interagem e concorrem entre si –, mas ela tem imperfeições severas. No caso dessas imperfeições é que o Estado tem de estar presente, tem de colocar seu monopólio para valer. E por quê? Porque são situações em que a estrutura de mercado conduz e obriga que, na melhor das hipóteses, haja um oligopólio. E quando se trata de oligopólio sobre um bem que é absolutamente estratégico para o futuro do país, aí a quantidade transformou-se em qualidade (é uma velha lei da dialética – quando lia Politizer nos bancos escolares aprendi que quantidade transforma-se em qualidade). Ou seja, relativamente pouco petróleo não colocaria essa discussão tão dramática. Agora essa quantidade de jazidas tem a capacidade tão forte de mudar o destino do país que não podemos permitir que – por exemplo, enquanto os Estados Unidos guardam a sua reserva, o petróleo da sua costa, e não o exploram e fazem até guerra para ter domínio sobre jazidas de países estrangeiros – essa lógica privada seja a lógica predominante no processo de exploração dessas jazidas, que para nós são tão estratégicas.

Explorando um pouco mais este ponto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva certa vez disse que nós não vamos exportar produtos brutos, importante é refiná-los e exportar produtos com valor agregado maior.

Mas isso só se tivermos o domínio sobre a matéria-prima, porque se a empresa é dona do petróleo e resolve vendê-lo bruto e refiná-lo lá fora, o valor agregado será lá fora e não aqui. Portanto, na minha opinião, esse ponto é o mais importante e que a mim convence, porque comecei a ler sobre isso e a me interessar mais sobre essa questão no momento que ela se transformou em algo importante para a definição de políticas públicas no país. E me pareceu que o ponto mais importante, mais sensível, é que só poderemos ter domínio sobre o gerenciamento estratégico desta reserva se o petróleo e o gás – e não apenas no subsolo, como hoje a Constituição garante, mas também no processo de produção, trazidos e transformados em produtos vendáveis – voltarem a ser, como antes de 1998, propriedades da União.

Esta é a nossa conclusão. Levando em conta as duas premissas que levantamos, primeira, não existe mais aquele risco exploratório e, segunda, temos a capacidade de financiar, e considerando ainda o novo patamar das reservas brasileiras – saiu-se de um patamar e entrou-se em outro, tendo havido uma mudança de qualidade na questão – concluímos que é necessário restaurar os direitos do Estado brasileiro sobre o petróleo e o gás produzidos no pré-sal.

Há uma série de discussões em curso, nas quais vou apenas tocar rapidamente. Uma é a questão da unitização. A lei do jeito que está, como só poderia haver campos concedidos a empresas, trata da unitização – resolução de conflitos entre dois detentores distintos de blocos que se interligam, e que fica quase impossível determinar com clareza quanto é de um e quanto é de outro – e a lei diz que a ANP, em caso de conflito, se não houver acordo entre as partes, vai arbitrar e tal, mas só trata dos casos de conflitos entre entes privados. Evidentemente que, se for restaurado o monopólio do petróleo produzido para o Estado brasileiro, a lei tem de ser adaptada e incluir, nesse processo de unitização, o Estado como proprietário dos blocos não licitados.

Vale dizer – é minha opinião, sei que não é unânime – que aqueles contratos já feitos – e foram muitos, a estimativa é de que pode haver 60 bilhões de barris nas áreas já licitadas – devem ser respeitados. Pensar em revisão desses contratos sob a alegação de que, quando essas áreas foram licitadas, não se sabia que tinha o pré-sal e agora se sabe, isso é enveredar por um caminho tortuoso, de pendenga jurídica, que não terá fim e que impactará muito negativamente na relação do país com o mercado.

Então, para os contratos já realizados, para as áreas já concedidas, entendo que o que há de se fazer é resolver o problema da unitização. E partirmos para restabelecer a propriedade da União sobre o petróleo nas áreas não licitadas, esta é a minha posição. Se o modelo vai incluir uma nova estatal ou não, se a Petrobras pode, por exemplo, receber as orientações e determinações do Estado brasileiro, diretamente do Ministério de Minas e Energia, e ainda ser a fiel depositária e prestar serviço à União, se entre o Estado e a Petrobras existirá ou não uma nova empresa para gerenciar esse petróleo, são questões importantíssimas, mas que me parecem estar num patamar inferior a esses outros pontos a que me referi. Basicamente, são as questões que gostaria de levantar para começarmos a discussão.

**Lucia Helena Salgado** – Muito obrigada, deputado, pela qualidade e riqueza da sua apresentação e pelo seu respeito preciso pelo tempo. Professor Adriano Pires com a palavra.

**Adriano Pires** – Lucia, queria agradecer o convite para estar com vocês aqui no Ipea. É a primeira vez que participo desta jornada de regulação. É sempre um prazer estar aqui, para uma discussão sempre produtiva sobre assuntos ligados à regulação. Prazer maior ainda estar aqui na presença de pessoas que temos acompanhado ao longo do tempo em debates, como o Valério e o Henio Barreto, da Petrobras, já estivemos em grandes debates sobre petróleo, desde a Lei nº 9.478/1997, normalmente em campos opostos, mas sempre trabalhando com o objetivo de melhorar o país.

Se este debate tivesse sido feito há um mês e meio atrás, acho que esta sala ia ser pequena, não iria caber gente aqui, pois estávamos no auge da discussão sobre o pré-sal. Desde que o pré-sal foi anunciado, em dezembro de 2007, quando o governo, através da resolução do Conselho Nacional de Política Energética, retirou os 41 blocos, raros foram os dias em que não havia notícia de pré-sal nas primeiras páginas dos jornais. Curiosamente, após meados de setembro de 2008, o pré-sal desapareceu do jornal e a sala não está tão cheia.

Isso é ruim? Não acho. A crise sempre nos traz uma oportunidade que devemos aproveitar, nem tudo da crise é ruim. A oportunidade, aqui, é de refletirmos um pouco melhor, sem aquele clima de populismo, de politicagem, um assunto tão importante como é a questão do pré-sal. Acho que a crise vai ajudar a termos um pouco mais de calma, nos obrigar a pensar melhor em como realmente podemos transformar essas reservas, que parecem e todos afirmam serem gigantescas, em produção. Porque, na verdade, até agora, a produção do pré-sal é zero e as reservas provadas ainda não estão diagnosticadas. Quando se fala dos 8 bilhões de Tupi e dos 4 bilhões de Iara de barris de petróleo, que são os únicos dois campos que a Petrobras oficialmente se manifestou, estamos falando de uma coisa provável.

A Petrobras fala que as reservas do campo de Tupi são de 5 bilhões a 8 bilhões de barris – um intervalo nada desprezível em termos de volume de petróleo.

De toda forma, é um prazer estar aqui debatendo com o deputado Pedro Eugênio, que eu não havia tido o prazer de conhecer, então é uma boa oportunidade para trocarmos essas impressões.

Eu estava querendo mostrar a evolução do setor de petróleo, para entendermos que o Brasil não descobriu petróleo agora, com o pré-sal, foi bem antes. O pré-sal não foi descoberto agora, com este governo, é uma coisa que sempre existiu, e se ele se tornou viável e se tem uma grande discussão em torno dele, é porque o petróleo ultrapassou a barreira dos US\$ 100. E quem mexe com petróleo sabe que o que determina reserva de petróleo é preço. Então, quando o preço subiu, novas reservas começaram a ser viabilizadas, bem como novas fronteiras tecnológicas, dentre as quais o pré-sal, que nós temos no Brasil, mas que também não é um monopólio brasileiro, tem em outros países também.

O Brasil hoje tem uma reserva provada de 12,6 bilhões de barris, produção de petróleo de 1,83 milhão de barris/dia, capacidade de refino de 2 milhões de barris/dia, importação líquida de petróleo de 5,8 milhões de barris/dia e de derivados de 10,6 mil barris/dia, e venda de derivados de 1,69 milhão de barris/dia. Esse é um pouco do panorama do petróleo no Brasil, dados consolidados de 2007.

As reservas provadas passaram de 2 bilhões de barris em 1985 para 12,6 bilhões de barris em 2007. Este crescimento exponencial de reservas no Brasil se dá através dos grandes campos do mar, as chamadas águas rasas e águas profundas: são os campos de Golfinho, Mexilhão, Roncador, Barracuda, Marlin, Albacora, dos quais, se quisermos conhecer detalhes, temos de perguntar ao Henio e ao Valério, geólogos de muita tradição na Petrobras. Eles sabem da importância que foi descobrir estes campos, viabilizados pelo segundo choque do petróleo, que direcionou a exploração do petróleo para o mar. Até então, a exploração do petróleo no mundo era basicamente *onshore*. Na época do primeiro e do segundo choques já se dizia “vai acabar o petróleo” e “não vai ter petróleo suficiente daqui pra frente”, e vimos, claramente, que o petróleo da terra foi substituído pelo petróleo do mar. Então se tornou viável a exploração no Brasil desses campos todos, assim como na costa da África, no Mar do Norte, no Golfo do México.

Isso é para mostrar que as reservas provadas brasileiras correspondem a 1% das reservas provadas no mundo, e é a 17ª maior reserva – eu estou falando de reserva provada, não estou falando daqueles 8 bilhões de Tupi, pois o pessoal soma banana com o que não é banana ao somar reserva provada com reservas prováveis. Há que se tomar certo cuidado. Torcemos ardentemente para que Tupi tenha uns



8 bilhões de reservas provadas, ninguém vai torcer contra isso, evidentemente, mas temos que lembrar que estamos falando de reservas prováveis, não provadas. E essa evolução de 2 para 12,6 é uma evolução enorme, ninguém podia imaginar, em 1985, que o Brasil chegasse a 12,6 bilhões de barris de reservas provadas em 2007 e se tornasse autossuficiente.

Em 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a autossuficiência do Brasil em petróleo. Na minha opinião, isto se deve muito à Lei nº 9.478/1997, aprovada em 1997, e que permitiu os primeiros leilões em 1998. O Brasil tinha uma coisa curiosa, o dr. Roberto Campos falava muito disso, que “nós tínhamos uma empresa estatal monopolista de um produto importado”, então isso é uma curiosidade.

A produção nacional de petróleo passou de 1 milhão de barris/dia em 1998 para 1,8 milhão em 2007, cresceu 800 mil barris/dia, com a Lei nº 9.478/1997, que permitiu parcerias da Petrobras com outras empresas e deu mais liberdade à Petrobras, pondo-a mais a salvo daqueles compromissos políticos que afetam muitas estatais, forçando-as, muitas vezes, a aceitar a contragosto.

O Brasil ocupa hoje o 13º lugar entre os maiores produtores de petróleo do mundo, representando 2,3% da produção mundial, volto a dizer, hoje praticamente autossuficiente. Em alguns momentos ainda importamos alguma coisa de petróleo, principalmente derivados: somos importadores de nafta, petroquímica, diesel. Mas, de petróleo bruto, ainda são importados uns 15%, porque as refinarias brasileiras ainda não estão capacitadas para refinar 100% de petróleo pesado brasileiro. Uma grande novidade, que o deputado Pedro Eugênio colocou, é que o petróleo do pré-sal é parecido com o petróleo leve, diferente daquele que temos agora, pesado, com menos valor no mercado internacional.

No primeiro semestre de 2008, a balança comercial brasileira de petróleo e derivados registrou um déficit de US\$ 4,7 bilhões, 150% superior ao déficit de US\$ 1,9 bilhão observado no primeiro semestre de 2007. Temos a mania de olhar o problema que estamos vivendo e dizer que daqui a uns dez anos ele estará resolvido, mas há problemas que devem ser resolvidos agora. Um desses problemas graves com o petróleo no Brasil é a balança comercial, e o diesel é um grande responsável por isso. Porque, em particular em 2008, os reservatórios ficaram vazios no final de 2007, e como também não tinha gás para as térmicas gerarem energia elétrica, o governo foi obrigado a ligar térmicas a óleo, sendo obrigado a usar óleo diesel muito caro – tivemos que importar uma grande quantidade de óleo diesel, o que também provocou esse número ruim. Imaginávamos, antes da crise – não sei como vai ser daqui para frente –, que fecharíamos o ano com déficit na balança comercial de petróleo e derivados em torno de US\$ 8 bilhões.

A legislação do petróleo no Brasil, a Lei nº 9.478/1997, em vigor hoje, está alicerçada em três princípios básicos: estímulo à concorrência, incentivo ao investimento privado e regulamentação das participações governamentais sobre a exploração e produção do petróleo e gás natural, além da criação da ANP.

Como isso é feito? Mediante os contratos de concessão; os blocos são licitados em leilão, em que o vencedor é definido pelo pagamento de maior bônus de assinatura e declaração de conteúdo nacional do ofertante; as participações governamentais são compostas por bônus de assinaturas, por *royalties* – que variam entre 5% e 10%, como estabelecido na Lei nº 9.478/1997 – e a participação especial, que são alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, variando essas alíquotas de acordo com a localização da lavra, com o número de anos de produção e com o respectivo volume de produção, sendo que a alíquota vai até 40% da receita líquida da produção trimestral. E ainda tem a questão da retenção de área. Essas são as participações governamentais.

Em termos de bônus de assinatura, não temos arrecadado muito porque, como o deputado colocou, até a descoberta do pré-sal, o risco exploratório era maior no Brasil, o que fazia com que não tivéssemos lances tão grandes nos leilões como teríamos se o risco fosse menor. Mas, de qualquer maneira, números consideráveis foram arrecadados. Em 2006, o número foi muito pequeno, foi a oitava rodada, interrompida e até hoje não completada. É aquela rodada que “o cara ganhou e não levou”. Há empresas, como a State Oil e outras, que tiveram campos sobre os quais o governo ainda está decidindo. Em 2007, se arrecadaram R\$ 2,1 bilhões, mas poderia ter sido arrecadada uma coisa extraordinária. Penso que ali foi o grande erro, uma grande oportunidade perdida.

Em 2007, quando o governo tirou da nona rodada os 41 blocos, o petróleo estava acima de US\$ 100 o barril, e havia um viés de alta, tanto que depois o petróleo chegou ao patamar de quase US\$ 150. Poderia ter se arrecadado um bônus de assinatura gigantesco, na minha opinião, na faixa de US\$ 30 bilhões a US\$ 40 bilhões, que seriam muito úteis para atravessar essa crise que estamos passando. Além do mais, ter-se-ia comprometido uma série de empresas privadas com o programa exploratório mínimo.

Acho que se perdeu uma oportunidade que dificilmente vai aparecer de novo. Não estou vendo horizonte para o petróleo a US\$ 100, então perdemos uma oportunidade; enfim, o importante é olhar para a frente, quem dirige carro olhando o retrovisor, bate.

Quero chamar a atenção para o pagamento de *royalties* e participações especiais que em 2007 renderam quase R\$ 15 bilhões, e houve uma queda em relação

a 2006, dada pelo efeito câmbio, porque o real se valorizou muito em relação ao dólar. Na realidade, *royalties* e participação especial dependem do preço do petróleo, da produção e do câmbio, e estas três variáveis fazem com que essa quantia cresça ou diminua. Veja que essa quantia é substancial e tem como grandes beneficiários os estados e municípios – o Estado do Rio de Janeiro em particular. Fico até, às vezes, preocupado quando ouço o governador Sérgio Cabral falar que vai apoiar as mudanças na Lei do Petróleo. Há um grande debate hoje no Congresso, capitaneado pelo senador Aloizio Mercadante, com uma certa lógica e propriedade, em que ele discute se é justa a metodologia de cálculo de distribuição de *royalties* e participações especiais. Como ficaria a distribuição de *royalties* e participações especiais atuais, e com o pré-sal? Não vejo como mexer nas atuais, mas acho que, nas futuras, com o pré-sal, tem que haver um grande debate sobre isso.

Como o modelo funcionou?

A Petrobras bateu todos os recordes de lucro e produção nesse período – estávamos calculando lucro de 31,4 bilhões, não sei como vai ser o último trimestre da Petrobras em função dessa queda vertiginosa no preço do barril, evidentemente, vai influenciar no resultado da empresa, pode ser que esse número esteja, hoje, muito alto, pode ser um pouco mais baixo – houve aumento da arrecadação da União, de estados e municípios com as participações governamentais, em particular, *royalties* e participações especiais; houve a entrada de 71 empresas privadas, o Brasil atingiu a autossuficiência, a participação do setor de petróleo no PIB passou de 3% em 1998 para 12% em 2007 e descobriu-se a camada pré-sal num leilão feito em 2000 pela ANP, quando se leiloou o campo de Tupi. Esse modelo baseado no regime jurídico de concessão é um modelo do qual ninguém pode falar que não teve sucesso. Podemos discutir mais à frente, tem que ser uma discussão com muita calma, porque não dá para abrir mão de um modelo que trouxe esse nível de benefícios para o país.

Em novembro de 2007, a Petrobras anunciou a descoberta do pré-sal perto da área de Tupi, com reserva entre 5 bilhões e 8 bilhões de barris de óleo equivalente, e em 10 de setembro anunciou Iara. As empresas envolvidas no pré-sal – e agora tem até mais, com a descoberta recente na bacia de Campos – eram BG, ExxonMobil, Hess, Galp, Petrogal, Repsol, Shell. Um único campo, o BM-S-22, não é operado pela Petrobras, a ExxonMobil opera e a Petrobras é sócia. Mas nos demais campos do chamado polo de Santos, ou *cluster* de Santos, a Petrobras é operadora de todos eles.

As reservas que estão atrás do pré-sal, como lembrou o deputado, têm número para todos os gostos, algumas pessoas dizem que pode chegar a 100 bilhões de

barris. Concordo plenamente com o deputado que o importante não é discutir se são 100, se são 50 ou 60: devemos é ter a noção de que realmente existe uma grande quantidade de petróleo na camada pré-sal. Afinal, ela abrange as bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos, e sua área total é estimada em 112 mil m<sup>2</sup>, 38% dos quais já foram concedidos. A Petrobras detém 31% da área total do pré-sal, de 35 mil km<sup>2</sup>, e ainda falta licitar o restante. A maior parte do pré-sal não foi licitada ainda.

Dependendo do número utilizado, o Brasil passaria dos atuais 14,9 bilhões de barris de óleo para algo entre 70 bilhões e 100 bilhões. Com a incorporação das reservas do pré-sal, passaríamos daquela posição de 2007 para uma posição em que só estaríamos atrás dos países do Oriente Médio – Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait –, e na frente, por exemplo, de Venezuela, Rússia, Líbia, Nigéria, se as reservas forem dessa magnitude. Para ver que estamos falando de uma descoberta que pode realmente mudar por completo o perfil da indústria do petróleo do Brasil, e o próprio país. Quanto ao custo de se produzir, está se fazendo um exercício, pegando até uma simulação do UBS, onde se fala que *unit capital cost* – não estou falando do custo final, que o governo fala, entre US\$ 40 e US\$ 50 – estaria na casa dos US\$ 12,7. Não estou colocando participações governamentais etc.

Então, se a reserva for entre 30 bilhões e 70 bilhões, se prevê um Capex de 12 a 15, o que dá entre US\$ 360 bilhões e US\$ 1 trilhão, e um Opex entre 4 e 5. O Opex é menor porque o campo é de alta produtividade, é muito volume de petróleo, então o pico de produção seria, por volta de 2024, de 1,2 milhão de barris/dia em Tupi. Volto a dizer que o importante – como já foi colocado aqui pelo deputado – é se ter a noção de que é um número gigantesco em termos de reserva e, obviamente, também em termos de investimento previsto. As maiores dúvidas são operacionais; se é financeiramente viável, depende da pressa, e acho que uma discussão fiscal é justa. A discussão que tem que se ter em relação ao pré-sal é fiscal e não de mudança da Lei nº 9.478/1997.

No novo ambiente da indústria de petróleo, na minha opinião, o risco exploratório menor permite aumentar as participações especiais. Creio que a única modificação com que deveríamos trabalhar diz respeito à questão da participação especial, porque esta é objeto de um decreto do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, assinado em 1998. É um decreto caduco há muito tempo, mesmo sem pré-sal, porque foi feito em um contexto em que se conhecia pouco do petróleo no Brasil, não se tinha certeza se o Plano Real daria certo. Por isso ele é calculado em cima de produção, e não em termos de dinheiro, em um momento em que o petróleo custava US\$ 18 o barril.

Então, acho que este decreto, independentemente do pré-sal – que só vem consubstanciar ainda mais isto –, já deveria ter sido mudado, e é esta mudança que deveríamos trabalhar, no sentido de estabelecer uma nova legislação no contexto de pré-sal.

Nova fronteira tecnológica exige novo volume de investimento, e as grandes reservas do pré-sal do Brasil podem criar um novo paradigma geopolítico, na medida em que somos um país onde a democracia é um regime consolidado, não temos problemas de brigas étnicas. Se trabalharmos no sentido de criar estabilidade regulatória, poderemos ser um novo paradigma geopolítico, poderemos atrair investimentos para que a reserva do pré-sal seja transformada em riqueza verdadeira. Sempre repito isto, petróleo embaixo da terra não vale nada, petróleo vale depois de extraído.

Acho que se deve falar em risco exploratório do pré-sal, que é hoje menor do que antes, mas ainda é muito grande. Sabemos que é uma fronteira tecnológica, sabemos muito bem, conversando com os técnicos, que existem ainda muitos desafios tecnológicos a serem vencidos. E há também o risco financeiro, porque estamos falando de investimentos financeiros extraordinários, ainda mais agora, na crise de liquidez que o mundo vive e com o petróleo a US\$ 70 – nessa semana chegou quase a US\$ 60 – e acredito que em 2009 vai ficar numa média de US\$ 70 o barril.

Discordo um pouco do que o deputado Pedro Eugênio colocou. Na minha opinião, o petróleo a US\$ 70 não viabiliza aquele investimento que seria feito no Brasil, no pré-sal, com o petróleo a mais de US\$ 100. Como a Petrobras tem um compromisso político, coisa que os seus parceiros não têm, tenho dúvidas se esses parceiros privados irão comparecer com a força com que compareceriam quando o petróleo estava a mais de US\$ 100. Como é que não existe risco num negócio em que serão investidos US\$ 600 bilhões? O risco é imenso na minha opinião.

A seguir, apresento as visões de algumas pessoas do governo, anteriores à crise. Agora, não consigo a visão de ninguém depois da crise, ninguém fala mais do pré-sal, então só consigo resgatar o que se falava antes de a crise chegar.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva demonstra preocupação com a distribuição dos *royalties*, é a favor da criação de uma estatal exclusiva, depois ficou meio na dúvida, mas quer utilizar os recursos do pré-sal para a educação, para resgatar as dívidas sociais brasileiras. Aliás, no Brasil há essa mania, sempre na área de energia, de que se vai resolver todos os problemas do país com determinado programa. Quando foi lançado, o Proálcool ia resolver os problemas de combustível no mundo, a gasolina seria um negócio do passado. Isso não aconteceu, o etanol é um sucesso, mas é um combustível muito utilizado no Brasil e pouco no exterior.

Depois, quando lançaram o biodiesel neste governo, o presidente Lula afirmou que resolveria os problemas de todas as propriedades agrícolas pequenas. Não resolveu, pelo contrário, o biodiesel anda “derrapando”. Agora com o pré-sal, afirma que poderia resolver toda a dívida social do país, também não vai resolver.

Então temos que ter cuidado, e penso que esta crise pode nos ajudar nisto, a ter uma discussão serena, sem paixões, o menos politizada possível, para que realmente se transforme o pré-sal numa bênção e não numa maldição, e infelizmente, sabemos que o país que é grande exportador e produtor de petróleo tem problemas que não desejamos para o Brasil. O Brasil é um país com uma complexidade industrial enorme, um parque industrial dos mais modernos do mundo, não podemos deixar que o pré-sal contamine isto e transforme esta riqueza em um problema e não numa solução.

A ministra Dilma Rousseff parecia preocupada com a distribuição da arrecadação governamental, assim como com o *barulho* gerado, que pode ser ruim para o setor. A chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, pré-candidata, talvez, à eleição presidencial.

O ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, prefere contrato de partilha para as futuras concessões do pré-sal, com a criação da nova estatal para representar o governo.

O senador Aloizio Mercadante é a favor de uma melhor distribuição na arrecadação do governo, do aumento da participação governamental nos campos existentes.

O diretor-geral da ANP, Haroldo Lima, favorece mudanças mínimas na regulação, através do aumento na participação especial para novas concessões, usando a lucratividade do campo como variável.

O presidente da Petrobras, José Sergio Gabrielli, era a favor da partilha de produção para concessões do pré-sal, ele acredita que o modelo de concessões não é apropriado e que se deve deter mais controle sobre o volume da produção. Quando Gabrielli disse isto, creio que pensou que o governo usaria a Petrobras para o contrato de partilha. Se soubesse que deu o gancho para o ministro dizer: “Ah! É partilha? Então vamos fazer uma estatal nova!”, hoje Gabrielli não diria aquilo outra vez.

O presidente do Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis, José Carlos de Luca, é a favor de mudanças mínimas na regulação, através do aumento da participação especial.

Sobre os regimes de contrato, o deputado já colocou. Só quero falar que o contrato de concessão não é uma coisa velha, é hoje utilizado em países como Noruega, Estados Unidos, Reino Unido, Argentina, Canadá, África do Sul. O contrato de serviço é adotado por Irã, México, Venezuela. O serviço é utilizado onde realmente o custo exploratório é quase zero. No Oriente Médio, por exemplo,

you furou, achou. O contrato de partilha é muito utilizado na África e o modelo misto hoje é empregado por Argélia, Nigéria, Colômbia e Rússia. Então, pelos exemplos citados, eu perguntaria: em que lugar gostaria que o Brasil estivesse colocado? Queria que fosse companheiro de quem?

As pessoas falam muito em Noruega. Virou um paradigma aqui no Brasil. Ninguém conhecia a Noruega até descobrir o pré-sal, só se sabia que vinha bacalhau da Noruega. Agora descobriram e resolveram tomar esse país como modelo: “Vamos criar uma estatal, porque lá tem uma estatal, a Petoro, temos de ter uma igual”. Lógico, todo mundo quer ser a Noruega. Mas cada país tem características muito específicas.

A Petoro é uma estatal, fundada em 2001, num contexto em que as reservas de petróleo da Noruega estavam em queda. A empresa foi utilizada para tentar diminuir os riscos de exploração naquele país, ou seja, é parceira de empresas privadas em regime de concessão. A única diferença da concessão do Brasil para a da Noruega é que lá quem escolhe a concessionária é o parlamento, aqui se escolhe através de uma licitação. Nós estamos mais adiantados do que a Noruega, escolhemos o vencedor através de licitação, é transparente.

A Petoro surgiu nesse contexto, é uma empresa que não opera campo de petróleo e entra no risco do negócio; também não é partilha. Se ela está na condição de sócia, com a posse de 30% do campo, e se o campo dá petróleo, ela recebe o petróleo, manda-o para a Statoil comercializar, e o dinheiro que recebe da venda é colocado no fundo soberano, que era da ordem de US\$ 400 bilhões. Para quem entende de fundo soberano, com esta crise os fundos soberanos estão sofrendo, e o fundo norueguês já não deve estar mais em US\$ 400 bilhões.

No Brasil, é o contrário: temos muita reserva para ser explorada, então não é preciso criar estatal para estimular investimento no Brasil. Ao contrário, precisamos dar segurança regulatória e legal para que o investidor venha aqui e coloque o dinheiro dele para explorar o petróleo. Volto a repetir: o pré-sal é muito grande para ter uma única empresa dona dele e precisamos transformar este petróleo em riqueza, senão não adianta, pois não vai resolver nada.

A Noruega é isto, a Petoro é uma empresa como essa. Tenho muito medo, pois, como diz o ministro Delfim Netto, “o governo chegou a tal ponto que, se comprar um circo o ano começa a crescer”, essa coisa de dizer que a estatal do pré-sal será uma sociedade de propósito específico, que terá poucos funcionários, que a Petoro só tem 75 funcionários, essa história no Brasil eu tenho dúvidas. Participei da criação da ANP, as pessoas na época falaram que só teria 150 funcionários, acho que tem mais de mil hoje. Por isso, tenho receio, penso que não se deve criar outra estatal, já temos a Petrobras que é formidável, para que outra?

Volto a dizer, se mudarmos essa legislação de petróleo no Brasil, do sistema de concessão para o de partilha, a maior prejudicada será a Petrobras, porque ela só tem tido vantagem com o atual sistema em vigor no Brasil.

Na época em que foi feita a Lei nº 9.478/1997, muita gente dizia: “Olha, quando for aprovada a Lei nº 9.478/1997, que permite a entrada das empresas privadas no Brasil, a Shell vai comprar a Petrobras, estão criando um mecanismo para privatizar a Petrobras, para vender a Petrobras”.

Passados 11 anos, é mais fácil hoje a Petrobras comprar a Shell, do que a Shell comprar a Petrobras. A Petrobras foi altamente beneficiada, qualquer alteração que se faça, a grande prejudicada, volto a repetir, vai ser a Petrobras, porque ela tem uma situação, e vai continuar, neste sistema de concessão, sendo grande compradora de blocos. Ela é que conhece bloco de petróleo no Brasil, ninguém tem o conhecimento que ela tem, e o seu quadro técnico é internacionalmente considerado um dos melhores de empresas petrolíferas no mundo. Então, não há que temer nada, ao contrário, os outros é que devem temer a Petrobras.

E a questão que o deputado apresentou, a da propriedade, quer dizer, a propriedade do solo é da União, certo? Esse negócio do risco, quem descobriu agora que o risco é menor? Na realidade, a Petrobras teve o monopólio durante uns 50 anos e nós não fomos autossuficientes, quando se abriu o mercado, nós nos tornamos autossuficientes. A regra qual era?

Teve a rodada zero, em que a Petrobras pôde escolher os campos que ficavam para ela. E a partir dali, é muito claro: quem furou o subsolo da União descobriu o petróleo. O pré-sal, essa história de Tupi, de Carioca, de Iara, a Petrobras era operadora dos campos, mas eles foram comprados pós-Lei nº 9.478/1997. Mudar as regras agora, na minha opinião, é muito complicado, afasta o investidor, mais do que nunca nesta época de crise econômica que o mundo vive, uma crise de liquidez imensa e uma crise que está afetando o preço do petróleo e não sabemos onde ele vai chegar. Vamos ter muito juízo, manter o marco regulatório, ficar com ele, porque é o melhor que existe, o mais moderno.

Você pode perguntar a qualquer grande analista ou operador de petróleo, sabe-se que o modelo de concessão é o melhor que existe. Pode existir outro melhor, mas não o conheço. A democracia é o melhor regime que existe, então vou ficar com ele. É o que eu queria dizer, para terminar.

A crise deu uma chance para se refletir melhor, pensar melhor nesta história. Vamos dar segurança regulatória, vamos entender que o pré-sal precisa de muito investimento, da Petrobras e de outras empresas, e trabalhar neste sentido, e não



querer voltar a politizar a questão e achar que o pré-sal vai resolver as dívidas sociais do Brasil, porque não vai resolver. Obrigado.

**Lucia Helena Salgado** – Obrigada, Adriano. Certamente, você apresentou temas da maior importância para a discussão.

**Danilo Coelho** – Sou leigo no assunto e queria tirar algumas dúvidas.

Professor, dificilmente, em economia, existe algo que seja sempre ótimo. Para algumas situações um contrato pode ser bom, mas para outras não é bom. Para minha desconfiança, o sistema de concessão e partilha também deve ser a mesma coisa, para algumas situações. Eu gostaria de saber em que situações a partilha é melhor e em que situações o sistema de concessões é melhor.

Outro ponto que me deixou em dúvida foi o ponto levantado pelo deputado. Ele frisou a questão de gestão na produção. Porque estamos falando de um produto estratégico, tem cartel, tem Organização dos Países Exportadores de Petróleo, então, essa questão de gestão é muito importante, eu queria saber a sua opinião sobre isto.

**Adriano Pires** – Olha, realmente, você tem toda razão, tanto que, no mundo inteiro, hoje, não existe modelo nenhum que não seja usado, todos eles são usados por diversos países. Acho que o modelo de partilha é muito utilizado em países onde você não tem o regime tributário sofisticado como o brasileiro, você opta por um pagamento em físico, em óleo. Essa sofisticação de que eu falo é na elaboração do sistema tributário, na própria aplicação dele, porque não é à toa que o modelo de partilha é o mais utilizado na África.

O modelo de concessão, também não é à toa, como eu coloquei aqui, é utilizado em países mais desenvolvidos, como os Estados Unidos, a Austrália, a África do Sul etc. Estes são países que têm esse regime tributário mais sofisticado e meios de fazer que essa renda petrolífera possa chegar à sociedade, porque qualquer regime que se utilize, qual é a ideia?

Petróleo gera uma renda, então, você tem que distribuir essa renda. Você pode distribuí-la cobrando tributo, é o caso do modelo de concessão, e pode distribuí-la criando uma empresa que receba o óleo, que é vendido, e depois o dinheiro da venda é aplicado da maneira que o governo desejar. O modelo de partilha tem um defeito: não é transparente como o de concessão. Na realidade a empresa que fica responsável pelo recebimento do óleo como pagamento vira quase que uma *trading* de petróleo. Ou ela é a *trading*, ou ela designa alguém para ser a *trading*.

E a vantagem da concessão é que é muito transparente. Você sabe quanto foi pago para ganhar o campo, você sabe quanto está sendo cobrado de participação especial, de *royalty*, e para onde vai. Se isso está sendo mal utilizado, esta é outra discussão; agora, a transparência existe.

Sobre a questão da gestão da produção, é óbvio que o governo tem que ter mecanismos de controle sobre a produção de qualquer recurso natural. Por isso o regime de concessão também é interessante, porque o que está no subsolo continua pertencendo à União; quando ela dá a concessão, faz um contrato de 30 anos, como no caso do petróleo, em que há direitos e deveres. Se o concessionário não cumprir com o que assinou no contrato, o governo tem todo o direito de retomar essa concessão. E o governo, também no caso do petróleo, obrigatoriamente escolhe quais as áreas que serão licitadas; assim ele faz a gestão da produção. Quando ele errou, na minha opinião, ao retirar os 41 blocos da nona rodada, ele fez gestão de produção. Ele disse: “Vou retirar os 41 blocos da camada do pré-sal, porque na minha opinião, do governo, eu preciso pensar melhor o que é o pré-sal”. Não estou discutindo se ele está certo ou errado. Na minha opinião foi um equívoco, mas ele tem todo o direito de fazer isso.

O que o governo não deve fazer, vou falar outra frase do Roberto Campos, “é querer o monopólio do risco”, é um negócio irracional. A atividade do petróleo é de risco – obviamente, dependendo do lugar, há mais risco, ou menos risco. Se o governo optar por ser o monopolista do risco, não dá, é complicado. Qualquer um de nós nesta sala não gosta de ter monopólio de risco, a gente gosta de partilhar, de dividir.

O tamanho também pode ser definido, já foi redefinido, se você pegar quem trabalha nessa área de petróleo. Quando foram feitos os primeiros leilões em 1998, 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso, tinha-se todo um critério de tamanho de bloco que foi modificado depois. Isso também pode ser feito.

A União tem muito mecanismo, dentro do contrato de concessão, de fazer uma gestão apropriada. Enquanto eu não souber realmente o que é camada pré-sal, não vou licitar nenhum bloco da camada pré-sal. É o que o governo tem feito. Na décima rodada em dezembro de 2008 da ANP, só serão leiloados campos em terra, nem em água rasa será leiloado, porque o governo achou que aquilo ali é intocável. Isso é gestão, pode-se discutir e, para mim, é uma gestão equivocada, mas é gestão de produção. Então acho que os mecanismos existem.

**Heloisa Borges** – Boa tarde, meu nome é Heloisa e sou da ANP. Eu queria fazer um comentário primeiro. Esclarecer que, atualmente, há uma regulação da produção. A empresa, quando descobre petróleo, tem que apresentar um plano de desenvolvimento do campo, que tem critérios técnicos, de maximização da vida útil do

campo e maximização da quantidade produzida, esse plano de desenvolvimento da empresa não pode entrar em produção antes de ser aprovado pela ANP.

A empresa tem que apresentar um plano anual de produção, que também é aprovado, e ela não pode se desviar. Os critérios de aprovação do plano de desenvolvimento, atualmente, são critérios técnicos, e eu não sou engenheira, mas os engenheiros do petróleo me garantem que levam em conta os interesses da União e não o interesse de maximizar a receita de curto prazo da empresa. Por isso é que esse plano é aprovado, a intenção é maximizar o interesse do Estado e não o lucro de curto prazo da empresa.

Isso foi só um comentário, agora quero fazer duas perguntas, uma é com relação aos riscos: me pareceu bastante claro que a discussão de adoção de um ou outro tipo de contrato é muito em função dos riscos envolvidos na atividade. Parece-me que há dois riscos, o exploratório e o financeiro, que é altamente não desprezível, porque, em relação ao risco exploratório, está se discutindo que o pré-sal tem baixo risco.

Gostaria de ouvir mais sobre o que é um baixo risco. Porque não é um baixo risco de atividades normais, é um baixo risco comparativamente à indústria do petróleo, mas, ainda assim, eu acho que é um risco maior do que o risco da pessoa comum. Acho que isso deveria ser mais bem explicitado para a sociedade brasileira. Estamos saindo de um risco de 10% para um risco de 30%, 60%, mas ainda há risco. E a sociedade brasileira, me parece, é uma sociedade que tem aversão a riscos.

A segunda é o risco financeiro relativo à própria volatilidade no mercado de *commodities*. Você assumir os riscos financeiros significa pegar o dinheiro do contribuinte – que é quem vai financiar o investimento em última instância, no mínimo vai ser um garantidor em última instância de qualquer emissão, qualquer mecanismo financeiro de emissão de títulos – e aplicar no mercado de *commodities*. Você pode ganhar muito dinheiro, mas pode perder muito dinheiro.

Eu tenho vários amigos que estão muito chateados com a Bovespa caindo. É que as pessoas não entenderam que colocar dinheiro no mercado significa correr o risco de perder. E eu gostaria de ouvir comentários, pois acho que isto precisava entrar na discussão: o risco financeiro inerente ao segmento de petróleo. E dentro dessa questão, eu gostaria de saber se o senhor deputado acha que ainda é válida a hipótese de capacidade de financiamento, porque hoje não temos a capacidade de financiamento – já não tínhamos antes do pré-sal – nem para conhecer as nossas bacias sedimentares. Nós desconhecemos 90% das nossas bacias sedimentares. É muito complicado dizer que a gente tem capacidade de financiamento no meio de uma crise mundial para fazer o investimento.

E a segunda pergunta é a diferenciação do modo de contratação, se o senhor deputado acha que ainda que mude o tipo de contrato, se a contratação vai continuar via licitação ou se vai alterar o modo de contratação. Ou se em qualquer modelo de contrato que for adotado, o modo de contratação tende a permanecer a licitação.

**Deputado federal Pedro Eugênio** – Sobre a discussão a respeito do Estado levantada pelo Adriano Pires, precisamos balizar se nós entendemos se o Estado é competente para atuar no interesse do país ou não, porque fazemos o discurso de que, no atual regime de concessão, a ANP é supercompetente e vai exercer essa competência na verificação dos contratos a serem firmados, que levarão em consideração os interesses nacionais de exploração e produção. Considerar que as licitações e o ritmo dessas licitações serão infensos às pressões de interesses privados, o Estado brasileiro nesse modelo é perfeito nas gestões dos interesses públicos. Agora, se ele tiver o monopólio do petróleo, de repente esse Estado vira um Estado caricatural, como na frase do anão do Delfim Netto, e no entanto, é o mesmo Estado.

É uma discussão séria e, como disse o Adriano Pires no começo, devemos procurar afastar o populismo e a politicagem. Não podemos afastar a política, porque ela é a atividade mais nobre que todos nós exercemos, e quem tem um mandato eletivo, como é o meu caso, tem muito orgulho de ser profissional da política, no sentido de entender esse mandato como estando a serviço dos interesses do país. A discussão tem que ser politizada, não pode ser uma discussão de politicagem.

O que estamos levantando aqui são questões em que é preciso separar, retirar os preconceitos, e entender que o Estado brasileiro tem condição de ser um agente profissional, no sentido de ter capacidade de defender os interesses da população, e para isso, os interesses nacionais estratégicos. Para isso, nós temos que cultivar a transparência desses processos.

Então, por exemplo, a Heloisa levanta a questão desses planos de produção. Eu não estou seguro, mas também confesso que não conheço em detalhes, e traz um ponto importante. Temos de examinar esses contratos de concessão e entender se eles são capazes de intervir na propriedade que a lei confere ao detentor, a ponto de o empresário dizer que o contrato não interessa por ser lesivo a um direito adquirido, e o Estado brasileiro estar impedindo que exerça a liberdade que a Constituição lhe confere.

Tenho dúvidas sérias se esse plano do desenvolvimento da produção será capaz de dizer ao concessionário: “Você estará proibido de vender este produto bruto, porque terá que ser refinado, e terá que ser vendido no país”. E ele dirá: “Mas isso me dá prejuízo!”. Então não é uma discussão simples. Temos que aprofundar

muito, confesso que não conheço os contratos, não sou especialista, mas não é tão fácil dizer que o contrato tem tudo e resolve tudo.

Explicitar melhor a questão do risco.

Para mim parece inegável a questão do risco, afinal eu frisei que há muitos riscos, o risco do mercado, o da variação dos preços, são riscos grandes. Agora, para mim, parece inegável que, com a definição clara de que existe petróleo debaixo da camada de sal, o nível de risco exploratório caiu muito.

Quando o Adriano coloca que nós perdemos uma oportunidade porque os bônus seriam elevados e que agora os preços caíram, sinceramente, tenho muita dúvida, porque as empresas que estão nesse processo sabem fazer conta e têm visão de longo prazo. Desconfio que, se nós leiloarmos – claro que a gente só descobre isso depois do leilão e estou defendendo que eles não ocorram agora –, se leiloássemos essas áreas agora, com crise ou sem crise, com o preço do petróleo lá embaixo – eles estão pensando é no preço do petróleo daqui a 10 anos, daqui a 20 anos – eles dariam lances que eu tenho dúvidas se a Petrobras teria condições de ser sócia desses parceiros.

Essa crise é conjuntural, nós não podemos deixar que ela contamine uma discussão que tem a ver com 50 anos para a frente, com uma crise que vai durar dois, três, quatro anos, ou que dure cinco. Nós estamos falando de uma política de longo prazo e quem for dar lance neste negócio não vai estar pensando no preço agora, vai estar pensando na projeção do preço em longo prazo do petróleo para o futuro. Então, acho que o risco é menor e que refletiria no leilão, a ponto de tirar a Petrobras da jogada.

Risco financeiro inerente ao segmento do petróleo. É evidente que, neste momento, lançar títulos no mercado conturbado, nem pensar. Mais uma vez, nós não estamos tratando de como seriam feitos processos de securitização para alavancagem de recursos para financiar isso, neste contexto. Nós teríamos que deixar passar esta turbulência para poder pensar na forma de financiamento. Basicamente é isso. Acho que abordei as questões. Heloisa, não sei se você aprovou, mas abordei.

**Henio Barreto** – Boa noite! Antes de tudo, quero dar os parabéns às apresentações, à iniciativa do Ipea, mas queria dizer mais uma vez, repetir para o meu caro professor, Adriano Pires, que continuamos em campos diametralmente opostos e cada vez mais distantes. Nós temos nos criticado internamente.

Sou geólogo de petróleo, há 46 anos trabalhando na Petrobras. Tenho nível de mestrado na área de engenharia oceânica, faço parte da história da responsabilidade das instalações da Petrobras na bacia de Campos, desde o primeiro dia, antes de ir alguma coisa para o mar. Também tenho curso de economia de petróleo, também

em universidade norte-americana, com essa coisa de neocolonizado que é uma desgraça para todos nós.

Nós brasileiros, além de outros defeitos, temos o defeito de trocar o foco das coisas, eu não sei se isto contribui para a plateia ou não.

Trocar o foco das coisas, dito rapidamente, para tentar visualizar o que é que nós temos que efetivamente resolver: o estímulo à concorrência, o incentivo ao investimento privado, a regulamentação das participações governamentais, a criação da agência reguladora ANP, é este o foco da discussão? Não é a questão central, nós não fizemos a reforma da lei para nada disso.

Nós estávamos na empresa quando começou o contrato de risco, eu era assistente do general Geisel, para a lei do mar, para ganharmos o acesso ao que hoje é a zona econômica exclusiva.

Nós não perdemos oportunidade nenhuma, os Estados Unidos perderam oportunidade bem maior. Uma avaliação interna do Minerals Management Service, que é o órgão de departamento interior dos Estados Unidos, de julho de 2008, mostra 86 bilhões de volume de reservas possíveis e prováveis, feita por uma metodologia que nós conhecemos, os especialistas conhecem. É a *play analysis*. E a *play analysis* permite fazer essas coisas e dizer: “eu tenho 86 bilhões”, e com grau de certeza para pior inclusive, porque eu fiz parte da equipe que fez a *play analysis* em Enchova e esta área já deveria ter parado de produzir, e continua produzindo até hoje. Ou seja, nós tendemos a ser conservadores por conta da metodologia que usamos. Pode ser muito mais, mas ficamos com os 60 bilhões que foi dito aqui, é o que foi divulgado agora no congresso mundial de petróleo por três colegas meus, todos três doutores.

Os Estados Unidos perderam oportunidade de fazer leilões de toda a margem continental atlântica, de toda a margem continental do Pacífico, toda a área oceânica do Ártico e do Pacífico frio, que é o território do Alasca e de potencial de 420 TCF de gás. E tem razão meu companheiro pernambucano, deputado Pedro Eugênio, a discussão precisa ser politizada num nível de qualidade, e não num nível de idiotização. A Clifford Chance, em 2008, fez uma análise completa da legislação sobre concessões, contratos etc., que recomendou ao governo do Curdistão, no Iraque em guerra, que usasse o contrato de partilha. A Clifford Chance, que é uma das maiores bancas do mundo, quase todo mundo conhece em economia e na indústria de petróleo do mundo, recomendou para o governo um relatório desses, a que nós tivemos acesso, e disse: “Escuta, vocês não têm regra ainda, vocês ainda não têm unificação, têm seus problemas de conflitos entre sunitas, xiitas e curdos,

vocês precisam na realidade é adotar a política certa, só tem uma, e se errar agora vai conviver com o erro por 60, 80 ou 100 anos para a frente”.

É isso que nós estamos discutindo agora. Conforme salientou o nosso deputado Pedro Eugênio, estas decisões que vamos tomar hoje, vamos ter que conviver com elas. Estou com um grupo de companheiros analisando isso, porque a Petrobras não tem palavra oficial sobre isso, mas seus trabalhadores têm, pois são cidadãos.

Então, não se pode tirar o foco da questão central, que é a apropriação de renda do setor petróleo, e outra coisa básica, importante no país, que é a apropriação de rendas das atividades agrícolas. O resto, para nós, é conversa fiada. Tem-se que colocar a conversa num patamar adequado e dizer o que nós vamos perder e quantificar. Uma coisa que não foi dita aqui e terá de ser dita é que de tudo o que já foi licitado dentro dessa regra ótima para nós, com a troca de foco, resolvemos esse problema aqui, mas não resolvemos o problema das apropriações da renda do petróleo, de acordo com os valores que estão nos documentos. E o que diz no artigo 170 da Constituição, quando fala da estruturação dos princípios da atividade econômica? O princípio número 1 é a soberania nacional, o número 7, a redução das desigualdades sociais.

Os incentivos ao investimento privado, as regulamentações são benesses, consequência dos princípios.

Estamos numa situação em que precisamos efetivamente qualificar essa discussão, ainda não devidamente qualificada. Se a escolha será o contrato de partilha, ou não, se terá ou não uma companhia independente, essa decisão ainda não é agora, nós precisamos ter mais discussão, para desmistificar argumentos de que nós perdemos oportunidade.

**Adriano Pires** – Primeiro, concordo com o deputado de que realmente a questão política não pode ser esquecida em qualquer assunto que se discuta neste país. Mas como foi colocado, qualifiquei bem que a questão não pode ser tratada nem por populismo nem com politicagem, que era o que estava acontecendo.

A discussão política de fundo é saber qual papel o Estado tem que ter no Brasil. Defendo que o Estado brasileiro tem que ter o papel de regulador e fiscalizador, não é papel do Estado investir. O Estado tem que tomar conta da atividade econômica através de uma regulação forte e uma fiscalização forte, porque está mais do que provado que Estado investidor não dá bom resultado, minha opinião é esta. O Estado brasileiro tem toda a qualidade, mas a qualidade dele tem que ser como regulador e fiscalizador. Defendo a tese de que o Estado brasileiro tem que ser cada vez mais forte, mas com menos gordura. Infelizmente a regulação no Brasil

foi deixada de lado nos últimos anos, as agências reguladoras foram desconstruídas pelo governo. É óbvio que não defendo anarquismo, tem que ter Estado.

O tempo passa e o Henio continua com a história do neocolonialismo. Eu acho que o Henio ainda acha que a notícia da queda do Muro de Berlim é notícia sujeita à confirmação, mas caiu.

Sabe por que os Estados Unidos não fazem leilão? Porque o subsolo dos Estados Unidos não é do Estado, se você achar petróleo é seu. Como você vai leiloar uma coisa que não é sua?

**Alexandre Aragão** – Vou fazer uma pergunta objetiva para o deputado e duas para o Adriano.

Acho que a coisa aqui tem que ser vista por dois pontos de vista. Primeiro, pelo ponto de vista da eficiência e da economicidade. Bom, a jazida é do Estado. Vamos imaginar, se tivéssemos um sítio e descobríssemos uma jazida de ouro neste sítio, você venderia o seu sítio ou você pegaria emprestado no banco para você vender seu ouro?

Porque o princípio da eficiência e da economicidade, no artigo 37 da Constituição, fala que o Estado deve potencializar ao máximo possível a sua renda. Talvez o Estado não seja capaz de atuar tão competentemente como o dono do sítio, mas isso é outra discussão.

A outra discussão é a seguinte: o governo já deixou bem claro para a sociedade que a questão não é de quanto vai ser o lucro, tem a questão de administração da reserva. E a principal questão da administração da reserva é se pode ou não exportar. Não é nem se vai produzir em ritmo maior ou em ritmo menor, a questão é se pode mandar para fora ou não o petróleo bruto.

Faço primeiramente duas perguntas ao Adriano Pires.

Se, além de aumentar os *royalties* para 80%, colocasse poder para o CNPE – além de naqueles casos extremos que já são previstos, como de segurança nacional – e fixassem cotas de exportação de petróleo a cada cinco anos, por exemplo, você acha que isto ainda daria interesse às empresas estrangeiras?

Tenho alguns clientes de empresas estrangeiras de petróleo, e nas palestras, nos debates, eles sempre colocam: “mas posso exportar ou não?”, porque a questão é exportar.

O mercado ainda se interessaria se passasse para 80% a participação e fossem estabelecidos mecanismos de vedação da exportação dentro do contrato de concessão?



Segunda pergunta, sobre a unitização: o problema é que talvez esse negócio seja uma imensa piscina. Vai ter que unitizar tudo. Quais são as experiências que você conhece, Adriano, de unitização e de regime jurídico diferente? Eu sei que tem uma experiência no Equador, que o governo tem parte na concessão, e parte do governo administra o monopólio, tem o exemplo no Egito também, mas eu não conheço outros. Queria saber o que você conhece.

A pergunta para o deputado é a seguinte:

São duas questões: como se vai explorar o petróleo, que é uma coisa, e a outra é a questão dos *royalties*. Qualquer que seja o mecanismo de exploração, haverá uma discussão de *royalties* que, na verdade, são duas discussões: a questão da quantidade de *royalties*, da porcentagem, porque talvez, se for uma exploração diretamente pela União, essa quantidade diminua – porque o Estado, através da União, já estará adquirindo essa participação – e tem a questão da distribuição. Hoje se critica que é uma distribuição muito centralizada e sem destinação. Então, tem *show* de Ivete Sangalo, mármore Carrara no calçadão da praia.

Queria saber a sua opinião sobre esses dois pontos, ou seja, da centralização da distribuição e da destinação. Sempre deixando claro que se fala muito que o petróleo é *commodity*, mas ele não é só *commodity*, é um bem público com uma destinação especial. Até porque se ele fosse só uma *commodity*, a atividade relacionada a ele não tinha virado monopólio, seria até um absurdo do constituinte se ele tivesse monopolizado apenas para isso.

**Adriano Pires** – Sobre a primeira pergunta, você hoje tem mecanismos na atual legislação em que o governo pode fazer gestão de produção. Você não precisa mudar nada na lei, a exportação é um decreto presidencial, da mesma forma que a participação especial. O governo pode simplesmente revogar o atual decreto de exportação e ninguém exporta mais petróleo do Brasil. Eu, por exemplo, acho que está errado, mas ele tem o direito de fazer isso. Hoje, a legislação lhe dá esse instrumento.

Hoje, o decreto de exportação de petróleo diz que o concessionário que produzir petróleo pode exportar, salvo em ocasiões de força maior, uma guerra, uma falta de petróleo no mundo. Não teria que mudar lei nenhuma, é um decreto presidencial. Você pode pegar um decreto presidencial e estipular cotas. Eu, você, o deputado, o Henio, qualquer um, concordando ou não, o governo hoje tem instrumentos para controlar *in extremis* esse negócio de gestão de produção. Não precisa mudar a lei, é um decreto, muda o decreto, para isto ele tem todo o direito. O governo foi eleito democraticamente, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem todo o direito de fazer isso, o próximo que virá também terá, como tinha o Fernando Henrique Cardoso.

Esse é nosso grande mérito, pois vivemos numa democracia, como foi falado aqui, graças a Deus, nós ainda podemos dizer o que pensamos.

Evidentemente, se o governo emitir um decreto dizendo que não pode exportar o petróleo, haverá um desincentivo para investimentos privados. O investimento vai ser zero? Talvez não, até porque a indústria do petróleo tem uma característica: ela é obrigada a conviver com regimes políticos e situações extremamente complicadas, porque, infelizmente, Deus colocou o petróleo em lugares que têm muitos problemas políticos, sociais. Então a indústria vai conviver com isso. O deputado falou que, com o petróleo a US\$ 60, o pessoal vai pagar no leilão, eu também acho que vai pagar, agora resta saber se pagaria o mesmo se estivesse a US\$ 100, como ele falou. Só depois do leilão é que vamos saber.

Quanto à unitização, existem dois modelos para trabalhar isto. O *pooling*, que é onde se juntam todos e todos viram sócios daquele negócio, e tem a unitização, o que já foi feito em alguns campos, aqui no Brasil mesmo, a ANP já fez em dois campos e vai fazer agora com a Shell e a Petrobras.

No Brasil, a Lei nº 9.478/1997, por razões que não cabem discutir aqui, optou pela questão da unitização. É uma questão complicada, mas tem a solução, dentro da atual legislação. E tem que ter muito cuidado, mudar *royalties*, para mim, é muito complicado porque não dá para colocar participações especiais altíssimas, *royalties* altíssimos, isso é uma forma de desincentivar o investidor, tem que se saber o que se quer.

Estamos numa discussão em que temos de saber o que é melhor para o país, volto a repetir: hoje, o atual sistema legal em vigor no Brasil permite uma intervenção do governo na gestão de produção do petróleo e, caso deseje, na exportação, aumentar a participação especial, não licitar coisa nenhuma. Se quiser, o governo pode dizer que esse ano não haverá leilão, a lei permite, ele pode fazer o que está fazendo agora: não colocou nenhuma área do pré-sal e do mar no leilão. Quer gestão de produção mais forte do que essa?

Contratos de concessão têm direitos e deveres. A ANP deveria ser altamente prestigiada, coisa que não é há muito tempo, para ela ter condições de fiscalizar esses contratos de concessão, porque isso é função da agência. Eu acredito que ela tenha condições de fazer isso. Ela está cumprindo o papel dela, poderia até cumprir melhor, na minha opinião, se tivesse um pouquinho mais de ajuda do governo.

**Deputado federal Pedro Eugênio** – Eu entendo que a questão dos *royalties*, no que diz respeito à receita do pré-sal, evidentemente que havendo mudanças na legislação, os *royalties* estão dentro dessa mudança. Mas, imaginando tudo mais constante, o pré-sal traz uma receita que, no meu entender, não poderia ser dis-

tribuída aos municípios e estados na proporção em que é distribuída hoje. Teria de haver uma alteração para esse adicional, que será muito maior do que é hoje. Por outro lado, deveria ser garantido aos entes federados, que recebem hoje uma determinada proporção, o que já conquistaram no regime atual.

Então, seria o caso de manter o que existe, e, para tudo o que for adicional, levar em consideração a questão da distribuição e realizá-la de forma mais equânime. Acho que o ponto levantado, da finalidade de no que gastar – a questão do calçadão de mármore –, sabemos dos absurdos que são feitos por municípios que têm tanto dinheiro que quase são obrigados a gastar de formas absolutamente ineficazes, para não sermos maldosos com a gestão de ninguém.

Teria que haver mesmo um balizamento e uma nova redefinição da aplicação desses recursos, o que remete à rediscussão do próprio conceito de *royalties* no marco, de uma receita extremamente mais elevada do que a de hoje.

Agora sei que talvez seja fugir um pouco das regras, mas eu queria dar um toque numa questão que o Adriano levantou, do Estado mínimo que ele defendeu com tanto vigor.

Eu entendo o seguinte: lembro-me de que, no Conselho Federal de Economia, quando tive a honra de ser colega do Ignácio Rangel, ele nos ensinava e fazia alguns rascunhos, defendendo que, em determinadas situações, o Estado brasileiro tinha de fazer privatização, do contrário haveria problemas sérios na contenção de recursos que não fluiriam para a atividade econômica como deveriam. E ele, do alto de sua experiência, e com os compromissos políticos de uma esquerda a que ele sempre pertenceu e pertence, no entanto, teve uma visão estratégica disso.

A gente começa a aprender que determinadas formas de alocação das responsabilidades do Estado não devem estar presas por princípios rígidos que nos impeçam de escolher o melhor caminho do interesse nacional, no entanto, estabelecer que o Estado não pode entrar na produção é uma rigidez que também nós não podemos aceitar.

Então, divirjo totalmente do Adriano Pires, quando diz que o Estado tem que ser regulador, tem que ser fiscalizador, que não pode entrar na produção. Em setores absolutamente estratégicos, surgem situações em que o Estado tem que entrar na produção, sim, nós não podemos colocar isso como um dogma e interditar a discussão. Este era o ponto que eu queria colocar como premissa.

**Luiz Carlos Magalhães** – Só vou fazer uma pergunta, vou me restringir ao professor Adriano.

A legislação atual, eu não sou conhecedor, mas a Lei do Petróleo me parece, no seu artigo 24, que tem um limitador, só prevê um único modelo de contrato, que

seria a concessão. Mas ela investe o governo de, eventualmente, usar – dependendo da situação de risco, de financiamento e coisas deste tipo – as outras modalidades de contrato que são atualmente utilizadas em outros países.

Qual é a dificuldade? Eu não consigo entender como isso pode desestimular, *a priori*, qualquer tipo de investimento privado, se está só abrindo a possibilidade de utilizar outras modalidades contratuais que são aparentemente colocadas em várias situações, em outros países do mundo.

Já se passaram dez anos, e o que acontece de qualquer maneira, no meu entender, é uma limitação de arranjo contratual, que de repente, numa situação, talvez continue sendo concessão, mas poderia, em alguma situação hipotética, ser partilha de risco, *joint venture*, qualquer coisa deste tipo.

Outra coisa que me deixa preocupado é a questão da regulação, que embora se defenda – também acredito que foi um avanço – ainda há muita permeabilidade nas funções de regulação e nas funções estratégicas de mercado. Eu não conheço, mas fiquei, sinceramente, com dúvidas: como é que uma agência reguladora como a ANP pode regular contratos no sentido estratégico do crescimento do país?

Isso, para mim, é uma função do MME ou dos ministérios das áreas econômicas. Para mim, acontece um desvio de função, regulação não é isto, pelo que eu li nos manuais que estudamos no doutorado de economia. O problema maior não é a fraqueza da regulação brasileira, mas a confusão e a permeabilidade que tem dentro dos anéis burocráticos do nosso Estado.

E, por fim, uma colocação que me deixou em dúvida. A ANP está exercendo o seu papel na sua plenitude reguladora, mas tem um exemplo de que ela foi prevista para ter 150 funcionários e hoje tem 2 mil. Quer dizer, quando o governo quer liquidar um órgão, acaba com o órgão e não faz mais concurso, uma situação que o Ipea passou por muitos anos.

**Adriano Pires** – Vou começar pela segunda questão, quando eu falei no número dos funcionários, eu estava me referindo ao seguinte. Quando se falou em criação de nova estatal, “vamos criar uma nova estatal que vai ser igual à da Noruega, com 75 funcionários”. No Brasil isso é complicado, foi neste sentido, não falei que número de funcionários expressa mais qualidade, mais prestígio etc.

O que eu falei que me preocupa na ANP, por exemplo, é que ontem foi aprovado o nome de dois novos diretores,<sup>1</sup> finalmente, a ANP vai ter cinco diretores, a maior

---

1. O autor refere-se à nomeação dos diretores Magda Chambriard e Allan Kardec Duailibe Filho, aprovados pela Comissão de Serviços de Infra-Estrutura e pelo plenário do Senado Federal, no dia 29 de outubro de 2008.

parte do tempo a agência ficou com três diretores, não se escolhia outro diretor. Isso mostra que uma agência precisa de cinco diretores para funcionar bem, e outra coisa, o próprio critério de escolha não é o mais apropriado. A agência reguladora é um órgão técnico, onde deveriam ser escolhidos todos os diretores pelo critério técnico e não por critério político, por este critério você escolhe um ministro.

A outra coisa, sobre regulação, eu concordo com você. Muitas coisas talvez que hoje estão nas mãos da ANP e da Agência Nacional de Energia Elétrica poderiam estar nas mãos do ministério, mas é uma discussão para avançar em termos de regulação, de política de governo. O que eu discuto é o Estado como empreendedor, como investidor. Eu acho que o Estado tem que fortalecer a posição dele como regulador, como fiscalizador, de quem faz o planejamento estratégico.

Se o planejamento for feito no ministério, tudo bem, não é na agência que deve ser feito. Vamos avançar nesta discussão, a agência reguladora é uma coisa nova no Brasil, então tem muito espaço para discutirmos. O que eu não gosto é que retroceda com este assunto. E, no atual governo, houve retrocesso, na minha opinião.

Outra coisa que você colocou foi a seguinte. Quando eu falo de contratos – do ponto de vista do investidor, evidentemente – se você colocar contrato de partilha no Brasil, pode ter investidor que entre, não vai ser impeditivo o contrato de partilha, porque se tem investimento privado. Você pode dificultar, porque se cria uma instabilidade regulatória ao mudar o regime jurídico, concessão é um regime jurídico muito mais seguro, do ponto de vista do empreendedor privado, do que os outros regimes, então eu digo o seguinte: para que eu vou colocar dois, três regimes atuando concomitantemente, se eu tenho um que é melhor que os outros?

No Brasil, na minha opinião, não tem nenhuma vantagem se colocar um contrato de partilha. Se tivesse, eu concordaria com você. Eu, Adriano, acho que não faz sentido porque não vejo nenhuma situação no Brasil em que o contrato de serviço suplante o de concessão, em que o de partilha suplante o de concessão, por isso eu não defendo os contratos mistos que, por exemplo, existem na Rússia.

Então, essa é a questão: não é porque sou ortodoxo na concessão, trata-se, na verdade, de analisar as vantagens de cada um. Para um país como o Brasil, talvez nós tenhamos hoje o regime mais avançado do mundo. E, para terminar, vou fazer uma brincadeira com o deputado, se ele me permite.

**Deputado federal Pedro Eugênio** – E quem evita você de fazer uma brincadeira?

**Adriano Pires** – Esse negócio de estratégia, no Brasil, deputado, é uma história muito engraçada.

Às vezes, eu falava para os meus alunos, quando professor da Coppe: estratégico, para mim, é sapato. Tinha que se criar a indústria do “sapatobras”. Experimenta sair de casa sem sapato e, no final do dia, veja o que acontece com seus pés.

Estratégico é um negócio muito complicado de falar. Para mim, o Estado estratégico investe em segurança básica, saúde básica, educação básica, transporte básico. Agora, acho que petróleo é uma coisa que realmente temos que regular e deixar o empreendedor privado fazer o investimento.

**Voz masculina** – Nos Estados Unidos, qualquer um pode explorar petróleo, desde que tenha uma licença do presidente da República. Lá é estratégico, sim, caso a caso, e não é exportada nenhuma gota. Outra coisa, a respeito da nona rodada, eu acho que o governo agiu certíssimo. A ANP estava fazendo leilões de áreas onde a Petrobras já havia descoberto petróleo, já havia informado à ANP sobre a descoberta, essas descobertas não estavam ainda públicas, estavam sendo colocadas na nona rodada, ou seja, a mina de ouro tinha sido descoberta e você estava leiloando o terreno do vizinho.

**Lucia Helena Salgado** – Muito obrigada. Agradeço a participação de todos, foi um excelente dia.



## Parte 4

Mesa-redonda: Propostas de revisão da  
LGT – rumo à convergência tecnológica





## **MESA-REDONDA 2: PROPOSTAS DE REVISÃO DA LGT – RUMO À CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA**

### **Debatedores:**

José Rogerio Vargens  
Luiz Carlos Prado  
Márcio Wohlers  
Roberto Pinto Martins

### **Coordenador**

José Féres

**José Féres** – Bom dia a todos. Vamos começar a nossa primeira mesa do dia sobre Lei Geral das Telecomunicações e convergência tecnológica. Todos os nossos convidados já chegaram. Peço desculpas pelo pequeno atraso.

Vou chamar à mesa Roberto Pinto Martins, do Ministério das Comunicações; Márcio Wohlers, diretor do Ipea; Luiz Carlos Prado, da UFRJ; e José Rogerio Vargens, da UNIP e da Brasil Telecom.

Vamos seguir a ordem que está no programa. Vamos iniciar com a apresentação do Roberto Martins.

**Roberto Pinto Martins** – Bom dia a todas e a todos. Meu especial agradecimento por este gentil convite que me foi formulado pelo Ipea, para participar deste debate sobre tema tão relevante, que é a questão das telecomunicações no Brasil.

Em 2008, completamos dez anos de total mudança do nosso modelo regulatório no setor de telecomunicações. Como todos sabemos, houve uma mudança significativa na maneira com que as pessoas acessam as telecomunicações no país.

E ela ocorreu exatamente com a LGT, que é o objeto de debate hoje nessa oportunidade: *Propostas de Revisão da LGT: Rumo à Convergência Tecnológica*.

Questões importantes, que todos nós devíamos saber, são: onde estávamos antes da LGT; onde estamos dez anos depois da LGT; e se essa legislação, se esse

arcabouço, consegue acompanhar as mudanças tecnológicas que vêm ocorrendo ao longo desse período e que são absolutamente significativas.

As mudanças tecnológicas que ocorreram nesses últimos dez anos provavelmente superam aquelas que ocorreram nesse setor nos últimos 100 anos.

Tivemos, durante mais de 100 anos, um sistema de telecomunicações em que algumas coisas mudavam, tecnologias eram incorporadas, mas não de forma tão significativa quanto hoje. E a LGT tem alguns fundamentos. Acho que é importante revisitarmos esses fundamentos.

A LGT é uma legislação que os especialistas chamam de uma lei quadro. Ela dá diretrizes, dá competências, estabelece processos, mas não determina soluções específicas para casos específicos. Isto fica por conta de legislação ou regulamentos infralegais que são desenvolvidos ou pelo Poder Executivo ou pela agência reguladora, no caso, a Anatel.

Ela trata de três grandes conceitos básicos: o conceito da universalização, da competição e da exploração privada dos serviços de telecomunicações. É daí que ocorreu todo esse processo. Fazendo, em linhas gerais, um retrospecto de onde estávamos e onde chegamos nestes dez anos, todos nós acompanhamos, no nosso dia a dia, a evolução que o setor teve, seja na parte de telefonia, que denominamos telefonia fixa comutada, seja na parte da comunicação móvel pessoal, que é a telefonia celular. Então, tivemos uma evolução substancial, eu diria até impressionante, com relação a esses dois grandes motivadores das telecomunicações no país.

Do ponto de vista da questão da universalização, a LGT estabelece também, como diretriz, uma diferenciação entre dois tipos de serviços de telecomunicações: um serviço de telecomunicações que é denominado serviço prestado em regime público, e outro conceito, denominado serviço prestado em regime privado.

O mesmo serviço pode ser prestado nos dois regimes, como é o caso da telefonia fixa comutada, o único serviço que temos, hoje, prestado em regime público.

Eles guardam algumas diferenças. Por exemplo, no caso dos serviços prestados em regime privado, a liberdade tarifária, a liberdade de preços, é a regra. No caso dos serviços prestados em regime público, os preços são controlados pelo Estado. Essa é uma grande diferença.

Uma outra diferença é na questão da reversibilidade dos bens. No sistema prestado em regime público, todos os bens necessários à prestação desse regime são reversíveis. Terminado o contrato de concessão, que agora vai até 2025, esses bens são revertidos ao Estado brasileiro. No caso do serviço prestado em regime privado, isto não é verdade.

No caso de serviços que são prestados com a utilização de radiofrequência – e esta é uma diferença, mas não pelo fato de ser público ou privado – esta radiofrequência é leiloada, vendida, e também há um prazo para exploração. Ele é de 15 anos, renovável por mais 15 anos. Depois essa frequência é retomada e o governo faz uma nova licitação, um novo leilão, e assim sucessivamente. Mas nada tem a ver com a questão da reversibilidade ou não dos bens.

Outra questão é a universalização. Os serviços prestados em regime público guardam uma obrigatoriedade de universalização, ou seja, de levar esse serviço aonde o Estado determinar que seja prestado, por meio do que denominamos Plano Geral de Metas para a Universalização. O primeiro PGMU encerrou-se em 2005 e, em poucas palavras, o que é que ele dizia?

Ele dizia: “Olha, a telefonia fixa comutada deve estar disponível para acesso individual a todas as localidades acima de 300 habitantes”.

Então, se eu tiver uma localidade com mais de 300 habitantes, as empresas operadoras das concessões de telefonia fixa são obrigadas a fornecer, num determinado prazo. Esse prazo é exatamente o mesmo que elas têm para fornecer esse serviço no Rio de Janeiro, em São Paulo e assim sucessivamente. Não existe nenhuma diferença na prestação do serviço, tempo da prestação do serviço, qualidade etc. É tudo exatamente a mesma coisa.

E, para as localidades acima de 100 habitantes, não é necessário o fornecimento de acesso individual, mas é necessário o fornecimento de acesso coletivo, que são os nossos denominados “telefones públicos”. Isso é a parte relativa ao conceito de universalização.

Recentemente, depois de 2005, foi estabelecido outro PGMU. E após a nossa chegada no Ministério das Comunicações, fizemos uma proposta de alteração nesse plano passado. Ele previa a instalação de determinados postos, chamados postos de serviço de telecomunicações, uma coisa bastante conhecida das pessoas com mais de 40 anos de idade, um local onde as pessoas podem fazer as suas chamadas telefônicas. Mas ele incorporava também algumas facilidades a mais, como acesso à internet, um dispositivo de fax para você passar e receber fax etc.

Estou dizendo isso sem alterar a LGT, tudo isso numa regulamentação infralegal, prevendo a comunicação por meio de uma linha telefônica como a conhecemos hoje, que chamamos de linha telefônica comutada.

Então, entendemos, naquela oportunidade, que já era tempo de pensar em coisas mais avançadas e não apenas vincular a questão das metas de universalização

a telefones. Porque já estava bastante claro, e já é bastante claro para todos nós, essa questão do princípio da convergência tecnológica, da importância que o acesso às redes de dados tem, hoje, para toda a população, especialmente a questão do acesso à internet.

Nós propusemos – e foi através de uma negociação, porque isso já fazia parte dos contratos dessas operadoras – levar facilidades de acesso, em banda larga, a todos os municípios brasileiros. Até então, tínhamos essa facilidade a menos de 50% dos municípios brasileiros. E esse plano é até 2010, então está absolutamente garantido que, até o dia 31 de dezembro de 2010, não haverá um município no Brasil, entre os seus 5.500 e poucos municípios, onde não tenhamos facilidade de acesso à banda larga disponível para a população.

E outro fator que decorreu dessa mudança foi o compromisso, também assumido pelas empresas de telecomunicações, de conexão a todas as escolas públicas de nível básico em áreas urbanas. Isso corresponde a cerca de 56 mil escolas e provavelmente contempla cerca de 80% dos alunos que estão estudando em escolas públicas no Brasil. Ainda fica um contingente de 20% dos alunos, que estão em áreas rurais, que ainda não têm essa questão equacionada via essa alteração.

Com relação à questão da competição, hoje é razoavelmente claro para todos nós que temos pouca competição na telefonia fixa. Acho que talvez não tenhamos alcançado aquele desejo que se imaginava há dez anos, quando uma empresa concessionária faria licenciamentos na sua área de operação e que foram denominadas “empresas espelhos”, as quais concorreriam com as empresas concessionárias.

Talvez haja um caso de sucesso que opera na região da BrT, que é a Global Village Telecom e as outras, que talvez não tenham a mesma importância, tanto na região da Telefônica, quanto na região em que opera a Oi, que é, basicamente, a região Norte e Nordeste e um pedaço do Sudeste.

Mais recentemente, dando relevância a essa questão da convergência tecnológica, começa a surgir um pouco mais de competição com a Net, oferecendo os serviços de telefonia, agregados ou não, com os pacotes de televisão por assinatura e banda larga e, também, a Embratel, com outras facilidades de comunicação.

Mas a grande competição que se estabeleceu no país foi na parte de telefonia celular, onde conseguimos, por meio dessa facilidade do licenciamento das frequências, grandes operadores que atuam, hoje, em praticamente todo o país e é onde existe um equilíbrio de participação no mercado nacional de todos esses operadores.

É importante observar que essa questão da convergência, de certa maneira ou de outra, está na nossa cabeça. Mas como é que isto acontece? Como é que funciona?

Não se sai de toda uma infraestrutura, de todo um legado, já construído há 10, 15, 20, 30 anos para um processo de convergência. Isso vai se construindo aos poucos e a própria evolução tecnológica vai ajudando a fazer essa migração. Mas do ponto de vista conceitual, falando apenas do ponto de vista da tecnologia, o futuro – e esse futuro já está mais próximo para uns do que para outros – aponta no sentido de que teríamos uma única rede e que essa única rede fosse capaz de transportar todos os tipos de informação. E por quê? Porque até agora, praticamente para cada tipo de serviço, para cada tipo de informação que quero transportar, há um tipo de rede diferente.

No passado, tínhamos uma rede de telefonia com um telefone, um fiozinho chamado de par trançado, que ia até os nossos domicílios. E esse negócio só servia para isso, não servia para absolutamente mais nada.

A evolução da tecnologia está permitindo que essa infraestrutura migre também para operar outras formas de comunicação, notadamente com a tecnologia propiciando o aumento das velocidades de transmissão e recepção e assim sucessivamente.

Nós temos essa convergência em que todas as redes ou migrariam para uma única rede ou todas essas redes se comunicariam, de tal forma que através delas pudessem trafegar todos os tipos de informação necessária ao nosso desenvolvimento pessoal ou empresarial.

E, também, uma convergência nos próprios dispositivos, que recebem e tratam essa informação. O caso mais clássico talvez seja o próprio telefone celular, que vai incorporando diversas funcionalidades, principalmente agora, quando isto fica mais evidente com a implantação da 3ª geração, e assim sucessivamente você vai incorporando e agregando mais coisas.

Mas antes que tudo isso aconteça, as empresas percebem, e talvez a gente possa classificar assim, uma espécie de convergência empresarial. E nesse ponto às vezes eu até faço uma brincadeira: “Como é que as empresas percebem a questão da convergência?” Elas percebem da seguinte maneira: “Tem alguém ganhando dinheiro aqui. Eu também quero ganhar dinheiro com esse negócio. O meu negócio converge para o negócio dele.”

É assim que as empresas procuram hoje oferecer pacotes. O usuário tem aquele agregado e talvez tudo chegue a ele numa conta. A empresa tenta negociar com ele todo aquele pacote de informação: o telefone, às vezes até o próprio telefone celular, a própria televisão por assinatura, a banda larga, e assim sucessivamente. Mas, na maioria das vezes, ainda chega ao ponto final, onde o usuário consome

essa informação, por meios absolutamente distintos. Quando eu digo que ela não chega pelo mesmo meio, não me refiro especificamente à questão do acesso, me refiro à questão do núcleo da rede. Porque a questão do acesso provavelmente vai ser bastante distinta, mesmo porque temos diversas tecnologias para levar o acesso ao usuário final. E, notadamente, quanto à questão da mobilidade e dos dispositivos fixos que esses jamais se confundirão.

Com relação, ainda, à questão da universalização, acho que a LGT tratou isso de forma muito inteligente. O que ela fez?

Imputou determinadas obrigações às operadoras. Criou um fundo específico para apoio à universalização dos serviços de telecomunicações, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Isso é uma contribuição de 1% do faturamento de todas as empresas de telecomunicações do país. Dos recursos que são originários das vendas das frequências, frequências de 3G e qualquer tipo de frequência, uma parte também é incorporada ao FUST. E criou outro fundo para o qual todas as empresas de telecomunicações contribuem, que é o Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

Por muitas razões, talvez por pelo menos duas razões, esses recursos do FUST praticamente não foram utilizados até hoje. Uma dessas razões é o fato de que uma boa parte dessas necessidades de universalização tem sido cumprida com imputação de obrigações nas próprias concessionárias.

Uma outra é o fato de que a legislação restringiu a aplicação desses recursos do FUST aos serviços prestados em regime público. Nós só temos hoje a telefonia fixa comutada como serviço prestado em regime público.

Uma das propostas que nós desenvolvemos no Ministério das Comunicações, e que acabou sendo encampada num projeto de lei, foi alterar essa legislação do FUST e permitir que ele possa ser utilizado para a prestação de qualquer tipo de serviço, seja em regime público, seja em regime privado. E não ficar restrito a um determinado tipo de serviço. Qual é a ideia que está por trás disso? A ideia é que este é um processo dinâmico.

Nos próximos três anos pode ser necessária a aplicação para resolver determinado problema de infraestrutura. Nos três anos seguintes, talvez eu já tenha resolvido esse problema, mas quero resolver outro. Então, sob esse ponto de vista, não é factível ter que alterar a legislação em tão curto espaço de tempo. Para isso, alguns advogam que há necessidade de prever esse mecanismo na LGT. Outros entendem que basta uma alteração no projeto que estabeleceu o FUST, projeto esse já aprovado no Senado e que tramita hoje na Câmara.

Só que, quando surgiu a LGT, já existia outra legislação que também está vinculada à prestação do serviço de telecomunicações: a Lei do Cabo, que remeteu a essa parte da prestação do serviço de televisão por assinatura via cabo. Não se aplica a outros meios, só se tiver um cabo qualquer. Não se especifica o tipo de cabo, mas, certamente, não é por satélite ou por ondas eletromagnéticas de propagação terrestre. E essa legislação do cabo tem, digamos assim, algumas restrições.

A LGT não faz restrição, por exemplo, à participação de capital, externo ou não, para prestadores de serviço de telecomunicações. A Lei do Cabo faz restrição à prestação de serviços de televisão por assinatura via cabo ao controle de capital. Ela não permite que uma empresa de telecomunicações opere também um serviço de televisão por cabo na mesma região onde atua, exceto em casos muito específicos, notadamente quando a agência fizer algum edital para a operação desse serviço e não aparecer nenhum interessado.

Mas, hoje, nas principais cidades onde há maior concentração populacional, já existe esse dispositivo. Portanto, as empresas concessionárias dos serviços de telecomunicações que não televisão por cabo não podem participar desse tipo de empreendimento. Elas estão limitadas por esta legislação.

Como todos sabemos, existe, hoje, em tramitação no Congresso Nacional, uma proposta de alteração dessa legislação, em que tudo isso passa a ser resolvido. Ela abre, também, às empresas concessionárias ou licenciadas de outros serviços de telecomunicações que não a televisão por cabo poderem prestar, mesmo na sua área de concessão, o serviço de televisão por cabo. Talvez visualizando exatamente ou tirando essa restrição que existe hoje, esse processo é de convergência.

Se uma empresa hoje – vamos pegar o caso do Rio de Janeiro, a Oi, por exemplo – levar uma fibra ótica ao domicílio de qualquer um de nós, com uma capacidade extraordinária de comunicação, ela não pode operar um serviço de TV por assinatura. Mesmo que essa capacidade esteja absolutamente ociosa dentro das suas redes de comunicação.

Esse é um trabalho que está sendo executado e, provavelmente, com a aprovação do Projeto de Lei nº 29/2007, essas restrições seriam eliminadas. Acho que é um passo a mais que se dá no sentido da implantação ou da consolidação da convergência tecnológica.

Em todos esses anos de operação das empresas concessionárias e das empresas autorizadas do serviço de telecomunicações no Brasil, qual foi o modelo que essas empresas utilizaram, sejam as empresas que operam o lado das telecomunicações fixas, sejam as empresas que operam o lado das telecomunicações móveis?

Cada uma dessas empresas possui a sua própria rede de telecomunicações. Às vezes, ela até aluga uma facilidade de uma ou de outra, mas, no geral, podemos ver estas empresas como possuidoras, cada uma delas, de sua rede de telecomunicações. Assim como no sistema de radiodifusão, cada um dos operadores de radiodifusão de sons e imagens tem a sua antena, tem o seu transmissor, ou seja, opera absolutamente tudo. O mesmo ocorre com o setor de telecomunicações. Não existe uma rede onde se tem um operador e essa rede é compartilhada por vários operadores. A opção foi cada uma dessas empresas construir a sua própria rede de telecomunicações.

Muitos modelos estão sendo implementados, modelos estudados aqui mesmo no Brasil ou fora do Brasil. Existem exemplos onde isso avançou um pouco mais, onde avançou menos, e assim sucessivamente. Mas, hoje, o fato é que no Brasil operamos assim. Existe, inclusive, obrigatoriedade de abertura dessas redes para outros operadores. Mas não logrou êxito a participação de outros operadores nessas redes. Então, praticamente, essas empresas operam a sua rede e são elas que detêm o cadastro de seus clientes.

A própria LGT determina uma obrigatoriedade de interconexão entre as redes de telecomunicações – ninguém pode negar que a sua rede seja interconectada com outras redes quaisquer. E não poderia ser diferente, porque, olhando o país, não podemos olhar uma rede de telecomunicações, temos que olhar o sistema brasileiro de telecomunicações. E para termos um sistema brasileiro de telecomunicações, precisamos que essas redes sejam interconectadas.

Ao mesmo tempo, a nossa legislação diz o seguinte: “Tudo bem, você é obrigado a interconectar com as redes, mas você também será remunerado por transportar essa informação. E esta remuneração será pactuada livremente entre os proprietários dessas redes”.

Trago para reflexão algumas questões relacionadas a essa parte da interconexão, porque ela é, do nosso ponto de vista, absolutamente central no desenvolvimento e no aumento da competição entre as redes de telecomunicações.

Já é um conceito bem estabelecido entre os diversos órgãos reguladores que terminação de chamada é um monopólio natural. É um monopólio do proprietário da rede que eu faça a terminação da chamada. Se eu tenho um telefone de uma operadora em Brasília, só tem um jeito de alguém ligar para o meu telefone: é passar por essa operadora. Não existe outra maneira de fazer isso.

E então nós temos duas questões interessantes. Temos o serviço prestado em regime privado e temos o sistema prestado em regime público. As tarifas de conexão entre os sistemas prestados em regime público não são negociadas livremente. Fico



pensando o seguinte: alguém vai negociar a tarifa de interconexão com alguém, sendo que este, o outro lado, já sabe qual é a sua tarifa de interconexão. Então, digo: “Olha, vou negociar a sua tarifa de interconexão, só que já sei quanto é que você cobra pela tarifa de interconexão, porque o governo já fixou essa tarifa, e o meu lado é livre”. Quer dizer, isso não vai chegar a um acordo.

Ao mesmo tempo, se você pensar em duas empresas, e que esta negociação seja livre, mas que essas duas sejam monopolistas das suas terminações, então, certamente, esse será um acordo ótimo para as duas, mas talvez não seja bom para o consumidor final.

Acredito que isso não seja necessariamente um objeto de mudança na LGT, mas acho que é uma reflexão importante que precisamos fazer com relação à operação do sistema de telecomunicações no país.

Isso tem levado a inúmeras discussões, tanto dentro quanto fora da agência reguladora. O próprio Poder Judiciário tem sido solicitado a dar decisões relativas a esse tema. Acho que é um fator de preocupação do Ministério das Comunicações e que, certamente, precisa ser equacionado para a contínua evolução e aumento da competição entre essas empresas que operam redes distintas.

É muito comum termos conexões entre as redes de comunicação. Quando ligo para um usuário que está dentro da minha própria operadora, pago até três vezes menos do que ao ligar para outro que está fora. E creio que isso provoca grande confusão para o usuário, que não tem como controlar isto.

Dentro desse processo de convergência, vamos ter que trabalhar para facilitar a visão do usuário. Ora, se estou ligando para um telefone fixo ou para um telefone celular, não importa se esse telefone celular está dentro ou fora da minha rede, essas tarifas não podem ser tão distintas quanto custar três ou até quatro vezes mais caro. E um dos fatores que contribuiu para isso é uma coisa chamada interconexão e necessitamos colocar esse tema na nossa agenda.

Não vejo, hoje, necessidade de mudanças significativas na LGT para a gente operar e continuar trabalhando com toda essa evolução tecnológica que tem ocorrido no mundo, no qual o Brasil está absolutamente integrado, pelo fato de a LGT não tratar de casos específicos. Ela trata de diretrizes, como mencionei. Mas a Lei do Cabo, da forma com que opera hoje, certamente é um empecilho para este avanço. Diria, até, um avanço na própria melhoria da infraestrutura do sistema brasileiro de telecomunicações.

A outra questão que precisa ser alterada, para que possamos efetivamente fazer uso mais adequado do FUST, é permitir que esse fundo seja utilizado para os

casos mais apropriados de necessidade de que o Estado e a sociedade o entendam como fundamental para a universalização.

Conseguimos recentemente, num leilão que operamos da 3G, colocar alguns compromissos para as empresas de telefonia móvel no sentido de que esta facilidade também fosse estendida a todos os municípios brasileiros, porque, até então, não existia nenhum compromisso. Então, a venda dessas frequências de 3G foi condicionada ao atendimento a todos os municípios brasileiros. Mas, mesmo assim, são apenas as sedes dos municípios, não há obrigação de levar isso para distritos dentro dos municípios.

Então, acho que uma flexibilização da Lei do FUST, pela qual governo e sociedade possam definir a melhor forma de aplicação, sem vincular isto especificamente a um serviço, seria muito relevante.

A outra questão é continuar trabalhando para incrementar o ambiente de competição entre essas empresas. E estou quase convencido de que um elemento absolutamente relevante para o incremento da competição entre as redes de telecomunicações, e não apenas uma competição para “jogar” o cliente dentro da sua rede, é resolver essa questão da interconexão.

Enfim, resolvida essa questão, eu diria o seguinte: as empresas de telecomunicações precisam ser remuneradas e podem, inclusive, ser bem remuneradas, mas incentivando o seu cliente a falar. Não incentivando o seu cliente apenas a receber chamadas. Acho que a função de uma empresa de telecomunicações é colocar o seu cliente para usar, fazer chamadas, fazer ligações, enfim. E não apenas estimular o cliente de outro a chamar o seu cliente. Acho que essa diretriz precisa ficar bastante clara. Obrigado.

**José Féres** – Queria agradecer ao Roberto pela exposição. E, seguindo o programa, vou passar a palavra para o Márcio Wohlers, do Ipea.

**Márcio Wohlers** – Bem, no índice eu transgredi algo que a Lucia Helena Salgado pediu, e vou falar menos da LGT e mais dos rumos da convergência tecnológica dentro de uma perspectiva de organização industrial.

Então, falarei sobre os grandes traços, grandes áreas regulatórias de impacto da convergência, elementos de mudança, Europa e América Latina, vou tentar fazer alguma avaliação do recente Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações, aprovado há poucos dias pela Anatel, e conclusões preliminares.

Os principais traços da convergência, como já foram definidos pelo Roberto Pinto Martins, podem ser vistos como uma convergência entre setores e onde se

tem uma mudança de fronteiras, de firmas, de mercados e setores. Se antes, com tecnologia específica, essas fronteiras eram muito mais claras, agora são muito mais tênues.

E outras definições de convergência: você pode ter uma convergência entre redes, o mesmo serviço por diferentes redes; entre serviços, serviços convergentes; os próprios terminais que precisam ser convergentes, o terminal de celular, que faz várias coisas; e uma TV digital, também interativa.

Existe uma tendência no mundo mais desenvolvido, mas todas as operadoras já contam com a experiência, nos grandes centros urbanos, de terem suas redes todas baseadas em Protocolo IP, as chamadas Redes de Novas Gerações, as NGN. E, com o avanço da banda larga, que agora está chegando ao Brasil, não sei se está a 10% ou 11% da telefonia fixa, você já tem voz sobre IP, telefonia IP e serviços convergentes. Acontece que tem um alto custo, como o próprio Roberto Martins falou, do investimento privado em redes convergentes.

Num ambiente de incerteza e risco, esse custo de investimento privado, evidentemente, ou fica maior ou postergado. Mas a questão maior é que a regulação setorial é posta em xeque violentamente no ambiente de convergência.

Portanto, geram-se novas estruturas de mercado, seja em telecomunicações, seja em TV por assinatura, seja em banda larga. Mas isso aumenta as externalidades de rede, portanto, as interconexões e todos os custos de interconexões são um tema de importância regulatória em todo o mundo.

E as estratégias competitivas das empresas, as ex-monopolistas, lógico que com a voz sobre IP perderam receita de voz. A banda larga é um vetor de crescimento, mas é uma canibalização de voz, as operadoras europeias já oferecem voz quase de graça, mas dentro de um pacote. E é preciso uma migração de como vão ser rentabilizadas essas redes, e a ideia é a rentabilização via conteúdo, então, a oferta de audiovisual para a rentabilização dos novos investimentos.

E tem esses senhores aqui, os portais gigantes de internet, Google, Skype e eBay, que também oferecem voz sobre IP, mas como um serviço complementar. Isso, nos Estados Unidos, traz uma tensão com operadores de redes e um progressivo questionamento do princípio que até agora era intocável, de neutralidade de rede.

Ou seja, se eu for baixar um filme, e ocupo a minha rede por cinco, seis horas e depois vou fazer um *upgrade* e o *download* desse filme se reduz para meia hora, em uma rede de alta velocidade, quem vai pagar esse *upgrade*? Vai ser o portal ou vai ser a operadora de rede? Então, os conflitos são muito grandes.

O que é que acontece mais? Tem uma forte entrada de pequenos operadores convergentes de nichos que fazem telefonia em IP, isso é muito comum para os

migrantes. Você tem um terminal numa pequena operadora e consegue falar com uma tarifa, quase que tarifa local, com um plano, como se tivesse um telefone de verdade, dado o aumento da migração internacional. Pelo menos boa parte dos migrantes internacionais já tem uma telefonia IP, onde ele liga para um número local e não é mais uma chamada internacional.

E os operadores de TV a cabo, como o Roberto Martins estava falando, que oferecem o *Triple Play*, são os verdadeiros concorrentes das Telcos na área de alta renda, isto é, no centro da cidade, no centro das metrópoles, para onde vai a rede de TV a cabo.

Isso dá um impacto na cadeia de valor da geração e distribuição de conteúdo, onde a importância dos contratos, chamados contratos imperfeitos, é muito grande para TV a cabo e os fornecedores de conteúdo.

Portanto, há uma forte concentração de operadoras. Nos Estados Unidos, de sete operadoras regionais para três. No Brasil, de três operadoras regionais para duas, com a compra da BrT pela Oi.

Mas, paradoxalmente, muitos economistas veem um esmagamento, um *profit squeeze*, na camada de redes. Como falei antes, cada vez mais a rentabilidade não vem só da exploração de redes, vem da oferta de conteúdo. Então, a migração de camadas superiores é para onde migra o valor, vide os valores de mercado da Google e da Verizon, que é uma operadora que resolveu investir em fibra ótica para todos os seus usuários. Isso causou uma diminuição de valor – pelo menos os acionistas não gostaram disso a curto prazo.

O impacto regulatório geral da convergência é um setor globalizado internacionalmente, convergente, mas tem uma regulação divergente na tríade Estados Unidos, Europa e Japão.

Nos Estados Unidos, ela é mais pró-mercado, ou seja, sem *unbundling* na fibra ótica de rede local ou de novas redes. Na Europa, uma forte regulação, o *unbundling* é imposto pela Comissão Europeia. Muitos países não aceitam. Por exemplo, a Alemanha tem um conflito muito forte com Bruxelas. E no Japão há uma coordenação de governo e uma pressão para o operador dominante oferecer o *unbundling* a preços muito baixos. Não é à toa que o Japão tem um dos maiores índices de penetração de VoIP, e depois vem a França.

Portanto, vejo a convergência como uma espécie de segunda ruptura regulatória nas telecomunicações de mesmo impacto da primeira, que foi a queda do monopólio. Porque ela altera a classificação dos serviços e, principalmente, rompe a fundamentação técnica das barreiras institucionais da entrada. Os mercados

tenham barreiras institucionais, agora não têm mais justificativa técnica para essas barreiras na entrada.

Isso sugere um regulador convergente. Impõe coordenação de funções. Ou seja, a regulação setorial, cada vez menos importante, mas ainda significativa em vários países. Há convergência com o órgão de defesa de concorrência e com os órgãos de ciência e tecnologia.

Para representar tudo isso da convergência, eu gosto muito do modelo de quatro camadas do Martin Fransman. Cada camada de baixo dá suporte para fornecer à camada seguinte. A primeira camada fornece o que seriam os elementos de rede. Ou seja, o que a Cisco fornece em *switch*, o que a Samsung, a Ericsson, mesmo a Apple, a Alcatel-Lucent fornecem, ou seja, aqui está toda a parte de *hardware* e *software* que é montada por quem opera as redes, que é a camada dois do modelo Martin Fransman.

Na camada dois estão todas as operadoras, sejam as principais europeias, a Telefônica, a TIM, que opera no Brasil, e várias. E são afetadas, fundamentalmente, a sua remuneração e a sua interconexão, dado que há uma forte tendência de volta ao monopólio ou de volta à concentração, sendo a regulação fundamental. Assim como aqui há padronização pública ou privada, já há vários órgãos de padronização que dão a padronização dos equipamentos.

A terceira camada que, para rodar, está em cima das redes, é uma camada que fornece plataforma, conteúdos e aplicações, seja o Yahoo, seja baixar canções do eBay, seja o Google, que tenta fornecer tudo de graça e é remunerado por *advertising*, por publicação, e não é à toa que ele comprou o YouTube por um valor astronômico, US\$ 1,65 bilhão, para atrair usuários, baseado no que se chama de a nova economia de atenção.

A quarta camada é onde estão os consumidores, que antes eram consumidores passivos mas agora são consumidores cada vez mais ativos. Ou seja, o fato de ter blogs, videoblogs, o Orkut, também da Google, jogos como o Second Life, o consumidor está cada vez mais ativo para valorar essa terceira camada. Ou seja, o fato de o consumidor ser ativo e ser um minirrepórter, as próprias televisões já emulam esse tipo de possibilidade e quem manda vídeos, quem manda conteúdos para a própria televisão, cujas redes também estão aqui, já se beneficia dessa maneira de o consumidor ser ativo, que é baseado nas redes que permitem essa interatividade.

Aqui há um comércio global, o Brasil já teve um sistema mais de produção. E, aqui, os mercados financeiros atuam fortemente para a sustentação de todas essas atividades. A questão da inovação não ocorre mais apenas nos equipamentos, embora tenham

sido fundamentais. A inovação, seja de como organizar as redes e como diferenciar produtos, é uma questão fundamental. Então, se o Google ou o Skype fornecem voz a um preço baratíssimo de interconexão de uma rede local como uma pequena empresa tipo espelho para ligação internacional e de longa distância, e várias empresas já usam redes IP entre as suas, é evidente que os serviços oferecidos nesta camada, através de voz sobre IP, impõem novas formas de precificação, para as empresas da camada de quem fornece rede. Mas uma empresa pode estar em ambas as camadas.

Acho que esse modelo de quatro camadas ajuda a pensar como é que é a convergência geral num mundo de Tecnologias de Informação e Comunicação. O problema do órgão regulador, se ele vai ficar só na regulação de redes e, aqui, por exemplo, o mundo da internet é equiparado ao usuário na medida em que esse mundo da internet em banda larga começa a oferecer serviços em cima da rede, ele começa a ter um impacto grande e ninguém quer regulamentar. Mas esse é o debate nos Estados Unidos entre neutralidade de rede. Cada vez mais o cinema de Hollywood vai para IP e eu vou ter que montar redes que vão para isso.

Então, a parte de concorrência é muito forte. Algumas das empresas de redes passam também a operar redes, fazendo com que a concorrência não ocorra só dentro de cada camada, mas entre as diferentes camadas.

As grandes áreas regulatórias de impacto da convergência. Vou citar rapidamente só algumas, como Roberto Martins já falou. Num mundo de pré-convergência, indo em direção à convergência, a classificação dos serviços, antes rígida, agora é flexível, genérica e não dificulta o ingresso no mercado. As licenças estavam associadas aos serviços. Agora a tendência é licença genérica ou única. O espectro era associado a uma licença, agora há uma tendência de ela ser independente, relativamente de uso livre, mas sujeito à norma técnica.

A interconexão era de redes, agora a interconexão é de redes, provedores e convergências, com novos parâmetros para medir a qualidade, medir a medida, medir o acesso.

Antes você fazia uma convergência medida em minutos, agora, como fazer uma interconexão baseada em *bytes*? É uma coisa difícil.

E o serviço universal, antes, era voltado à telefonia fixa pública e rural, agora você tem uma visão pró-inclusão digital com TICs. Alguns elementos de mudança pró-regulatória, na Europa e nos Estados Unidos *versus* América Latina.

Na Europa, há muito tempo, as classificações e licenças migraram para uma licença única, que é chamada de serviços de redes de comunicação eletrônica. Lá, Bruxelas impõe os mercados relevantes, onde há forte poder de mercado, como esse

mercado de interconexão que o Roberto Martins falou, mas eles, *ad hoc*, definem quais são os mercados relevantes. E o regulador tem que ter uma justificativa econômica para fazer a regulação setorial. Se ele não justificar que nem as leis de mercado nem o órgão antitruste dão conta dos problemas de conduta das empresas, ele perde a possibilidade de regular esse mercado. E eles são, para facilitar, divididos entre mercados atacadistas e mercados varejistas, ou seja, quem fornece elementos de rede é um mercado atacadista, e quem fornece para o consumidor final é um varejista.

Nos Estados Unidos, está dentro do Telecommunications Act de 96, que interpreta cada uma das ofertas convergentes. O serviço de telecomunicações é regulado. O serviço de informação é não regulado – esse continuou na revisão da Lei Geral deles –, mas não há desagregação de redes de fibras óticas.

Os casos já julgados servem de referência para novas ofertas convergentes. Então, é fácil interpretar o *bundling* de serviços de cada um, dado o regime de jurisprudência que se espalha rapidamente.

Na agenda regulatória, com ênfase na América Latina – que foi um projeto que desenvolvi até um ano atrás quando estava na Cepal – foi visto, então, em cinco ou seis países, que as mudanças pró-convergência podem ser gerais, buscando sinergias entre o crescimento econômico, um marco regulador de curto e longo prazo. E a Europa é um exemplo mais claro: onde se tem um plano eletrônico Europa, agora virou um plano i-Europa, que está dentro de um contexto de crescimento.

Ou se fazem ajustes graduais, onde há linhas de menores resistências, onde se consegue um consenso imediato entre agentes públicos e privados, como são os países da América Latina.

Mas, essa pesquisa da Cepal com seis países – Chile, México, Peru, Colômbia, Argentina e Brasil –, mostrou que os fatores detonantes pró-convergências podem ser muito diferentes. Eles podem vir do próprio órgão regulador, como é o Chile; podem vir de política do Poder Executivo, como é o caso do México, Peru e Colômbia; e agendas em gestação, como é o caso da Argentina e do Brasil, onde se está vendo que o detonante é o mercado. Vide, então, as diretrizes do Ministério das Comunicações para as mudanças no Plano Geral de Outorgas, que foram apresentadas no PGR. E os detonantes podem ser vários, pode ser o antitruste, pode ser a política e pode ser o mercado, também não vejo nenhum problema.

O detonante no Chile foi um caso de uma primeira operadora IP, chamada Voissnet, com a Telefônica chilena, porque ela não dava interconexão por um problema jurídico, pois não era classificada como operadora de serviços. Isso durou três anos, até que o órgão antitruste, em 2007, indicou a vitória da Voissnet, indicou

que o órgão regulador deve promover a regulação em direção à convergência, e a telefonia IP tem que ser considerada um serviço público, estabelecendo padrões técnicos mínimos, interconectada com outros serviços, e normatizar as tarifas de acesso.

E, seguido de consultas técnicas da SubTel, a Anatel chilena, agora já há um serviço público de voz sobre a internet, uma mudança de regime de concessão e algo interessante, que substituiu algumas coisas do órgão de defesa, que é um painel de especialistas. Ou seja, convocam pessoas de ilibada reputação, que estão dentro do órgão regulador, e dão uma sentença mais rápida que o órgão antitruste chileno. Então, já se tem uma agenda delineada.

Mesma coisa o México. Para facilitar a convergência, eles fizeram um acordo de convergência com adesão voluntária, tentando estabelecer uma concorrência justa entre TV por assinatura e Telecom, com interconexão e interoperabilidade, reformaram a Lei de Telecomunicações, a Lei Federal de Rádio e Televisão, e a Comisión Federal de Telecomunicaciones também regulam a radiodifusão. Ou seja, é o primeiro regulador convergente da América latina.

Lógico que existe um fator poderoso no México, chamado Telefones de México, portanto o acordo não envolveu telefonia celular, tem que fazer novas análises de poder de mercado e tem restrição ao capital estrangeiro na telefonia fixa. Ou seja, o México ainda mantém essa restrição, você tem que ter a maioria de capital nacional.

No Peru, com todas as suas dificuldades, eles puseram na Constituição um dos primeiros artigos da LGT deles. Na Constituição, em artigo regulado, depois, por lei, o Estado promove a convergência de redes e serviços, facilitando a interoperabilidade de diferentes plataformas de rede, e é quem outorga o direito de todos prestarem serviço de Telecom. Para 2011, lógico que as metas são para um país com muitos problemas territoriais, são de 12% para telefonia fixa, 1 milhão de conexões para banda larga, e vai ter portabilidade também.

A Colômbia recentemente fez um título habilitante convergente. Quer dizer, salvo a radiodifusão, celular e telefonia pública rural, todos os outros serviços podem solicitar esse título habilitante.

E o ministério facilita a inovação, o uso do espectro livre sem estar associado a algum serviço específico, existindo a possibilidade de o ministério fazer alocações do espectro de frequência. Ou seja, ele pode reordenar o espectro, recolocando os operadores, quando ocorre necessidade técnica.

E a Argentina ainda é um caso à parte. As normalizações contratuais, devido à crise argentina, foram só em 2005-2006. Recentemente, regulamentaram o serviço



universal, parecido com o nosso. Há expectativas reveladas de quando se vai ter a nova lei de telecomunicações. Eles tiveram um decreto de abertura quando terminou o monopólio, o Decreto nº 764, que já contém elementos pró-convergência, como a licença única, e faz uma revisão pró-convergência semelhante à da Europa.

Considero o Brasil 2007 uma agenda em gestação, como na Argentina, mas agora com um planejamento, dadas algumas diretrizes do Ministério das Comunicações e da Anatel, e os movimentos de mercado estimulando as mudanças da agenda regulatória. Desde a compra de operadoras de TV por assinatura pelas de telecomunicações, a Telefônica com as operadoras não a cabo da TVA, a Telemar com a Oi-Brasil, e a proposta de compra da BrT pela Oi, que implica mudança do PGO, mas a Anatel também pôs um PGR. Mas continua havendo, como o Roberto falou, uma assimetria regulatória muito grande. A TV a cabo, com o capital estrangeiro limitado, as outras formas de TV por assinatura via satélite ou via redes, sem restrição. Temos o início da operação 3G e a decisão do padrão digital terrestre, que é um padrão nipo-brasileiro. E o início da portabilidade, que vai do interior para as cidades, ainda poucos pedidos de portabilidade, mas já é a primeira grande novidade na América Latina.

Não vou querer falar muito sobre o PGR, que é um grande planejamento de tudo o que a Anatel deveria ter feito nos últimos dez anos e está prometendo fazer em dois anos. Então, é um fato notável esse anúncio de planejamento.

Vou citar algumas ações, das 41 que têm nessa lição de casa que a Anatel se autoimpôs, principalmente as de tecnologia. Elas vão desde parcerias com órgão de proteção e defesa do consumidor; de qualidade de voz; de atualização do PGO, que já foi feito, ou seja, o PGO já mudou permitindo a operação entre duas áreas de telefonia fixa, mas não de terceiros; a revisão dos contratos de concessão; a revisão do PGMU, que é fixar novas metas para a ampliação das redes de STFC, de suporte à banda larga; a regulamentação do STFC; o famoso Plano Geral de Metas de Competição; e a Regulamentação do Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Pessoal.

Uma coisa muito interessante são as radiofrequências para massificação de acesso em banda larga, de 450 MHz, 2,5 GHz, 3,5 GHz e sobras de radiofrequências do SMP, capazes de suportar multiacessos em banda larga fixa e móvel. Acho que isso pode contribuir para a universalização.

A revenda, que era antes proibida, será permitida, como em vários países, onde se faz um *marketing*, você compra o serviço e vende com o seu nome, seja a telefonia fixa, seja a telefonia celular, que é o que se chama de operação virtual. Será permitida

também a revenda do Serviço de Comunicação Multimídia e de satélite. Ao vender satélites, a margem talvez seja pequena, mas, com isso, você vai dando *expertise* para o operador que revende. Então, numa escala, primeiro ele aprende a vender os serviços, ele fideliza consumidores e pode ir construindo partes de redes.

A regulamentação do famoso *unbundling*, permitindo a desagregação total, compartilhada e de plataforma, ou seja, avançada a regulamentação atual; o modelo de precificação de uso de redes; um modelo de acompanhamento permanente da oferta de redes, com as identidades específicas; isonomia quanto ao uso do STC; implementação otimizada do modelo de custos; radiofrequência, como foi dito, maior utilização para as operadoras restritas; um planejamento de outorgas para o serviço de TV por assinatura, que eu quero ver como vai ser feito, pois é interessante; Regulamentação do Serviço Móvel Global por Satélite; e aqui, complementando aquele PGMC, um poder de mercado significativo vai ser melhor definido. Ou seja, há que definir os mercados relevantes, os critérios para identificação do poder de mercado significativo na prestação, também, do SCM e dos serviços de TV por assinatura, além dos outros serviços.

Finalmente, a Anatel se dispôs a pôr a mão na massa em algo que havia sido abandonado no período pós-privatização, ou seja, um incentivo à tecnologia nacional, que havia anteriormente à privatização. Hoje, há empresas competitivas em alguns nichos de servidores para redes de 3G, a velha Trópico se renovou e fornece serviços aqui.

E o que é que vai acontecer?

O investimento em P&D, no Brasil, vai ser obrigatório para grupos com poder de mercado significativo. Estímulos à implantação de instituições científicas e tecnológicas pelas autorizadas da Anatel ou em associação com instituições nacionais existentes. Fomento ao projeto de ciência e tecnologia para baixo custo e novos projetos de certificação de produto. Ou seja, a Anatel vai ter que trabalhar junto com o Ministério da Ciência e Tecnologia, junto com o BNDES, que tem planos para área de tecnologia de informação.

Fomento à participação dos diversos setores econômicos nacionais na definição e defesa dos interesses do Brasil, relativamente aos padrões de telecomunicações em fóruns internacionais, que já existem; uma revisão dos procedimentos da Anatel, ou seja, fortalecer a própria agência; a regulamentação do SCM; metas de qualidade para quem detém SMP; regulamento da remuneração de redes; finalmente, o regulamento da remuneração; os direitos de usuários, também, para os serviços de comunicação multimídia; estudar a separação funcional, empresarial

e estrutural, que alguns conselheiros quiseram colocar dentro do PGO, e este foi um dos motivos do atraso da votação do PGO.

E uma proteção da infraestrutura nacional de telecomunicações, contra falhas e ataques de guerras cibernéticas.

Então, você vê que são 28 ações de curto prazo, quer dizer, se se fizer essa lição de casa em dois anos, vai ser um espetáculo.

As ações de médio prazo, de até cinco anos, são obrigações de serviços de telecomunicações de banda larga; regulamentar de novo o celular; regulamentar o SCM; regulamentar o uso de radiofrequência; e o modelo de remuneração de redes.

Tem alguma duplicação aqui, porque tinha uma proposta original na consulta pública de ações de curto, médio e longo prazo, e o relator Antonio Bedran trouxe para ações de curto prazo muito do que estava em médio e longo prazo. E ler o parecer do Bedran não é fácil, com toda a fundamentação jurídica do seu parecer, aliás, como todos os pareceres da Anatel.

Finalmente, a elaboração da regulamentação do Serviço de Comunicações de Interesse Restrito; regulamentação da neutralidade de redes, que vai ser um debate interessante; avaliação da prestação de longa distância nacional e longa distância internacional num ambiente em convergência.

E a regulamentação de um Modelo Convergente de Outorga para exploração dos serviços. Ou seja, eu não sei bem o que é isso, mas é uma coisa interessante.

E, por fim, as ações de longo prazo. Regulamentar a TV por assinatura; revisão da regulação do pobre FUST, aliás, do rico FUST que só a Fazenda usa; revisão da regulamentação do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações; e, finalmente, o reaproveitamento da banda de transmissão que vai sobrar, quando a TV analógica passar para TV digital. Esta banda, nos Estados Unidos, está sendo leiloada. Aqui, a gente tem um limite para a digitalização, que é 2016, e a data está chegando. Não sei se haverá atraso nesses prazos, mas pelo menos as grandes capitais já começaram a digitalização.

Então, pegando toda essa lição de casa da Anatel e fazendo uma comparação muito simples, visualizando só quatro serviços e quatro dimensões de normas da Anatel, como é que a gente compara com o que era no pré-privatização, como foi em 1998-2008, e o que é que será no pós-PGR?

Evidentemente, num mundo pré-privatização, não tinha universalização, não tinha competição, mas tinha P&D. Houve um sucesso entre a empresa Telebrás, com

seu poder de compra, a P&D no Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações, e os fabricantes nacionais. Chegamos a fabricar pequenas centrais competitivas internacionalmente, pequenas centrais até digitais, aqui. Na época, o conteúdo nacional, a proteção ou as medidas de fomento e proteção não foram tema. A telefonia fixa era feita conforme o orçamento aproveitado pelo Congresso, o celular estava em início de ascensão, a assinatura estava nos primórdios e a internet era discada.

Com a Anatel, houve a universalização do acesso e a diversificação de suas formas, conforme as metas do PGMU 1 e 2 sem o FUST, a competição só no celular e no corporativo; a P&D foi literalmente abandonada e sobraram alguns heróis, como a Trópico. Houve uma tentativa de assinarem a cota de conteúdo nacional, mas esta foi atropelada por alguns operadores privados.

A telefonia fixa evoluiu de uma demanda reprimida altíssima para a saturação. Ou seja, tem muita gente que diz que não está saturado, mas conheço muita gente que já não tem mais telefonia fixa em casa, só tem o seu telefone celular. Mas, no mundo todo, o celular está diminuindo.

A verdadeira universalização do acesso, via pré-pago, ocorreu com a telefonia celular, o que ninguém previa. Ou seja, a massificação, ainda que seja 80% “celular pai de santo”, você só recebe, pois a ligação é muito cara, para qualquer pessoa, de qualquer classe social. Hoje, existem muito mais telefones celulares do que instalação de saneamento básico.

A TV por assinatura: houve um aumento conforme a demanda, oferta de *Triple Play*.

E a telefonia de internet discada para banda larga. Na hora em que a banda larga no Brasil de fato aumentar, aquele mundo de voz sobre IP vai obrigar as telefônias a universalizar a oferta. Elas estão num paradoxo, quanto mais elas oferecem banda larga, mais têm que ir para um conteúdo nacional. Então, esse conflito terá de ser resolvido logo, para que elas possam oferecer também conteúdo.

Entre as 41 principais medidas do PGR, três são de universalização e 17 de competição. Ou seja, se a Anatel colocar essas 17 medidas de competição, ou faz valer a competição ou a Anatel veio para quê?

Uma medida é de P&D, se der certo, negociando com as operadoras. A cota de conteúdo nacional, lógico que a Anatel não tem como fazer, não tem nenhuma medida.

A telefonia fixa tem oito medidas, e aqui, talvez, entre alguma coisa do STM. A telefonia celular, quatro medidas. A TV por assinatura, interessante, duas medidas. E da internet, a proteção à guerra cibernética, duas medidas.

Portanto, já terminando as conclusões preliminares do final dos anos 1990 até hoje, a agenda de liberação foi positiva para a penetração de celular. Mas na América Latina, em geral, há poucas iniciativas. Há uma assimetria regulatória, uma visão parcial fora de um planejamento nacional consistente, não integram um plano de desenvolvimento nacional, não aproveitam a sinergia de ter uma mesma região socioeconômica, cada um faz o 3G na hora que quer, não aproveitam para harmonizar o 3G para atrair outras operadoras. Então, é um setor globalizado, mas falta harmonização regulatória na região latino-americana.

A Anatel vai assumir, agora, a presidência dos órgãos reguladores na América Latina. Vamos ver o que é possível, porém, o fato de o setor estar globalizado, mas cada país tendo o seu órgão regulatório com algumas coisas parecidas, contribui para a não atração de investimentos. Por exemplo, a Verizon nunca veio para o Brasil porque considerava alguns fatores, entre eles, o mercado. Mas se a América Latina, como região, tivesse regras básicas de telecomunicações integradas, se tornaria um mercado muito mais atraente.

Há um aumento de tensão entre concentração e desconcentração de mercado. Ou seja, a convergência aumenta a concentração de mercado, dadas as necessidades de investimento em novas redes, mas também surgem pequenos operadores de mercado, de VoIP, que revendem alguma coisa. É preciso que se dê maior atenção à defesa da concorrência e às decisões, que devem ser rápidas, eficientes e isonômicas.

Há necessidade de novos instrumentos de telecomunicações, então há, no Brasil, uma expectativa de cumprimento do planejado no PGR.

Há, também, necessidade de cooperação pró inovação em telecomunicações, em TICs, entre a Anatel, os operadores privados, o Ministério de Ciência e Tecnologia (que tem plano de telecomunicações), o Ministério das Comunicações (que administra o Funtel), o BNDES (que tem planos para determinados equipamentos, por exemplo, fabricar *displayer* no Brasil), os institutos de P&D, e o Cade. A necessidade dessa articulação impõe uma tarefa gigantesca.

Com a chegada da TV por IP, que ainda não tem qualidade, cada vez mais vai haver uma concorrência maior na oferta, mas isso não implica melhoria de qualidade. Portanto, há necessidade de reforço de políticas de produção nacional do audiovisual.

E há um perigo de “mais do mesmo”, mencionado em 2007. Muitas operadoras se referem a algo em que há uma certa falácia: “Olha, eu vou entregar a pizza, mas não vou produzir a pizza. Então, me deixe entregar a pizza”. Se tiver mais entregador de pizza, não sei se o mercado de pizza vai aumentar ou se vai melhorar a qualidade de pizza, eu sei que vai ter mais *motoboys* entregando pizza. Talvez o

mercado aumente um pouquinho mais. Então, essa ideia de entregar pizza *versus* não produzir pizza pode dar uma ideia da minimização de incentivos à produção de conteúdo e a sua divulgação.

Finalmente, é preciso mudar a LGT? Aprendi com os ministros que você sabe quando um Projeto de Lei entra no Congresso, mas nunca sabe quando e como vai sair. Mas é necessário, como Roberto Martins falou – e eu não falo com ele há muito tempo, portanto, não foi nada combinado entre nós – o Projeto de Lei nº 29/2007, do deputado Jorge Bittar, viabilizando cotas para a exploração do conteúdo nacional, explicitando o que é conteúdo nacional: é um espaço qualificado, com um tempo de grade da TV por assinatura, em princípio, excluindo, evidentemente, programa jornalístico, religioso, esporte, concurso, publicidade, televidas e políticas.

Essas são as modificações que podem ser feitas sem mudar a LGT. Há defensores da mudança e gente que defende a LGT. Eu era defensor da mudança da LGT, mas fui convencido pelos meus advogados que a LGT pode ficar do jeito que está e, seja pelo “jeitinho brasileiro”, seja definindo o que é telefonia fixa. Eu não sei mais o que é telefonia fixa. Tem telefonia fixa, mas é um pouquinho móvel, como a da Net, a telefonia fixa pode agregar mais alguma coisa. Acho que as operadoras estão ansiosas para ver o que é essa telefonia fixa, que há 30 anos todo mundo sabia o que era, mas hoje, num ambiente convergente, você não sabe se é. Eu só sei quando é voz sobre IP quando a qualidade é ruim, aí eu vejo que aquela empresa, uma operadora de STFC, concessão pública, está usando voz sobre IP para ligação de longa distância.

Então, se você conseguir fazer essas mudanças articuladamente, entre redes e novos serviços, eu acho que é possível, sem exagerar no “jeitinho brasileiro”, ir avançando na agenda de convergência. Muito obrigado.

**José Féres** – Agradeço ao Márcio pela exposição, e vamos passar a palavra agora ao Luiz Carlos Prado, da UFRJ. Aqui, na Coordenação de Estudos de Mercado e Regulação, a gente está precisando de um curso de alfabetização digital, porque, além de a Lucia Helena Salgado não utilizar o Skype, eu nem celular uso, e Skype, então, nem se fala. Então temos alguns tecnóforos aqui. O Luiz Carlos é ex-conselheiro do Cade e está atualmente na UFRJ.

**Luiz Carlos Prado** – Aliás, sempre estive na UFRJ e fui conselheiro. Sou professor e estava conselheiro.

Inicialmente, quero agradecer o convite do Ipea, do Márcio Wohlers, da Lucia Helena Salgado, do Eduardo Fiuza. Para mim é um prazer estar aqui. E, também, depois das duas falas, o meu trabalho vai ficar ou facilitado ou dificultado, porque vários dos pontos importantes já foram colocados.

Vou iniciar a minha discussão trazendo alguns pontos para os quais considero fundamental chamar a atenção. Quais foram as grandes mudanças das últimas décadas que nos colocaram na posição atual?

Em primeiro lugar, foi o surgimento da internet, muito pouco tempo atrás. Quando começamos a lembrar das datas, a mudança nesse processo foi feita num período realmente muito curto.

Segundo, a difusão da TV por assinatura, com programação extensa, envolvendo grande número de canais domésticos e de canais internacionais, que foi outra mudança fundamental da década passada. Estamos falando da década de 1990.

No século passado, as indústrias de telecomunicações, difusão e da internet tinham, em primeiro lugar, dinâmicas próprias. Em segundo lugar, nós trabalhávamos com mercados relevantes distintos. Cada mercado relevante com a sua característica particular e as questões concorrenciais também eram distintas.

Por outro lado, havia, também, empresas líderes em cada um desses mercados relevantes, que não se confundiam necessariamente. Não havia empresas que atuavam em todos esses mercados relevantes em conjunto. E, também, havia distintos graus de regulação e de intervenção estatal.

Qual é a questão básica em torno da convergência? O fato de que, nesse início do século XXI, todas essas atividades começaram a se integrar através de um mundo crescente de serviços, que foi, aqui, muito bem resumido pelo esquema que o Márcio Wohlers colocou. Portanto, você tem um conjunto de serviços que converge para uma estrutura de negócios. É fundamental chamar a atenção que a questão da convergência tem uma base tecnológica, mas ela é, acima de tudo, uma forma de comercialização dos serviços, portanto, ela tem uma expressão empresarial de estratégias de *marketing* que é fundamental para poder se entender essa questão.

Agora, há uma mudança de natureza tecnológica que não pode ser minimizada, que é a passagem da rede tradicional comutada à rede da internet.

Eu vou passar um pequeno tempo chamando a atenção para essa diferença, porque ela explica, em parte, os dilemas que temos hoje.

A rede comutada é aquela coisa que havia desde o início do século. Vemos, primeiro, aquelas telefonistas que faziam a comutação, fazendo ligações físicas através, inclusive, de pedidos do cliente.

A evolução da tecnologia das redes comutadas nada mais foi do que a automação desse processo original, que era feito manualmente pelas telefonistas. Então,

esse processo, primeiro manual, depois foi automatizado em termos elétricos, depois foi para digital, mas a lógica era a mesma.

A grande mudança foi a rede IP. Um ponto para o qual eu quero também chamar a atenção é como se deram as inovações na rede tradicional.

As inovações se deram através da redução do custo de comutação, através desses mecanismos de crescente automação desse setor, e também, do custo de transmissão. E, finalmente, a questão do aumento da inteligência da rede.

Essa mudança quantitativa foi transformada numa mudança qualitativa quando entra o sistema de rede IP. O que é esse Protocolo IP?

Nada mais é do que um novo processo de transmissão, desenvolvido para fins militares, originalmente para fazer com que a informação pudesse fluir, mesmo que um determinado caminho tivesse sido cortado. E esse sistema vai revolucionar a arquitetura das redes. Vai revolucionar em que sentido?

Através desse protocolo é possível trafegar por caminhos muito distintos, sem que haja uma forma única de comunicação entre um computador A com um computador B. Mas, através da emissão de pacotes de informação que caminham de tal forma que voz, dados e imagens podem ser convertidos em informações digitais que podem trafegar por essa rede. Através dessa rede, movimentam-se informações em pacotes. Essas unidades de pacotes são partidas e caminham por diversos caminhos distintos e vão, finalmente, chegar ao destinatário final.

Essa nova forma de rede implica não ter mais a comutação, quer dizer, desaparece aquele mecanismo da comutação. As informações são transmitidas através desses pacotes.

Note-se que a eficiência final desse processo vai depender muito da velocidade da rede, na medida em que a característica da transmissão via IP é que há um certo grau de falha. Como as informações são partidas em pequenas unidades, e vêm por caminhos diferentes, há algumas perdas nesse processo. Então, originalmente, para dados, o sistema funcionava muito bem, mas quando você caminha para voz e, principalmente, para imagem, a questão de velocidade passa a ser fundamental.

Portanto, embora no novo sistema voz, dados e imagens possam ser transmitidos sem maiores dificuldades, a qualidade depende de um investimento muito pesado em velocidade. Sem isso, o processo de convergência fica prejudicado, porque a voz fica com aquela qualidade ruim, como o Márcio Wohlers falou, ou, então, a imagem fica partida, parada, sem fluência.

Para que isso possa ser realmente levado às suas últimas consequências, são necessários os pesados investimentos naquilo que tem sido chamado de Rede de Nova



Geração que, fundamentalmente, transporte fibra ótica em longa distância. Embora a distribuição local tenha várias tecnologias.

Há, hoje, uma razoável convergência entre os especialistas em tecnologia. Tenho participado de vários eventos e, em alguns deles, os engenheiros que trabalham com esse setor chamam a atenção para o fato de que, na longa distância, a forma mais eficiente de transmissão seriam os cabos através de mecanismo ótico. Embora, na distribuição local, haja possibilidade para vários tipos de tecnologia, como *wireless* e ondas curtas, cada um dos caminhos que já se conhecem e que foram aqui mencionados. Qual a importância da banda larga nesse processo?

Como falei, a banda larga em alta velocidade, que, originalmente, deveria transmitir dados, passou a viabilizar novas formas de organização da rede.

A indústria de telecomunicações, que segmentava os serviços em redes distintas, passou a ter a possibilidade de integrar esses serviços e caminhar cada vez mais em direção à transmissão através de datagramas, que caracteriza o IP, e faz com que as diferentes redes possam fornecer os mesmos serviços. Isso é outra característica interessante.

Quer dizer, a famosa Lei do Cabo fazia sentido no momento em que o cabo só transmitia programação de televisão. Agora, nas áreas onde mais se gasta em telecomunicação no Rio de Janeiro – Zona Sul e Barra –, em São Paulo – nos Jardins –, em Minas Gerais – na Savassi –, a principal forma de acesso à internet nas residências tem sido, justamente, o sistema de cabo coaxial da TV a cabo. Então, essa rede que antes tinha um fim, passa a ter outros fins possíveis dentro desse processo.

Por outro lado, surgem várias questões. Em tese, o transporte de informação de longa distância teria muito das características de um monopólio natural no seguinte sentido, não é muito racional, do ponto de vista econômico, você ter várias redes paralelas de longa distância, embora possa ter sistemas de distribuição redundantes.

Mas isso traz vários outros problemas, dada a natureza da forma com que vem se dando o desenvolvimento dessas atividades no Brasil e no mundo.

Tudo isso traz algumas implicações para o Brasil. A primeira delas concentra-se num ponto básico, que Roberto Martins já tinha levantado, que era a questão de regime público e regime privado.

O que é regime público no Brasil? O controle integral do Estado, com reversibilidade dos bens do setor público, com tarifas e não preços. É o STFC e, como já falou Márcio Wohlers, é cada vez menos importante. E pior, a rede comutada é uma rede condenada à obsolescência.

Você tem nessa rede uma quantidade imensa de investimentos do mundo inteiro. Claro, ninguém vai pegar esses investimentos da famosa última milha e jogar fora. É uma quantidade muito grande de capital. Mas o fato é que essa tecnologia caminha, a longo prazo, para ser substituída, com ganho de eficiência, pelos mecanismos de rede, feitos via IP.

Bem, onde é que estão centradas as atividades básicas desse sistema? É no SCM, no Brasil, que não é regime público, mas privado, o que leva a alguns dilemas curiosos.

Como é que se separam os bens reversíveis dos não reversíveis, para a famosa devolução ao final do período? Isso não é simples.

O que fazemos, na medida em que se caminha em direção ao final do período de concessão, com os problemas inerentes à questão de reversibilidade?

Porque, muito provavelmente, poderia ser racional para as empresas concessionárias de STFC, concentrar seus investimentos em SCM e deixar que a obsolescência em STFC fique mais rápida.

Isso pode ser ruim, na medida em que o sistema de STFC do Brasil tem um papel muito grande, principalmente em setores de baixa renda, onde não houve um investimento maior, por exemplo, em outras formas de tecnologia para banda larga.

Volto à questão da velocidade de transmissão. Consideramos banda larga, hoje, no Brasil, uma velocidade de transmissão que é muito pequena. Para ter vídeos de razoável qualidade, temos que falar em velocidade de transmissão, acima de 10 MBps. Quer dizer, agora começa a se fazer algum tipo de divulgação da possibilidade desse tipo de serviço, que ainda é muito raro. Então, o problema da velocidade passa a ser essencial sobre esse processo.

E, finalmente, um dilema. A universalização de telefonia fixa foi a agenda do século XX. Mas a agenda do século XXI é a banda larga, porque quem tem banda larga, tem telefonia fixa. Quem tem telefonia fixa, não tem necessariamente banda larga.

Ou seja, pela rede IP eu posso usar o Skype, posso ter uma comunicação eficiente, mas, por outro lado, não tem. Por isso, considero que uma das coisas mais importantes, num período recente, foi esse trabalho, feito pelo Ministério das Comunicações, de substituir os Postos de Serviços de Telecomunicações pelas infraestruturas de banda larga em todos os municípios.

Acho, inclusive, que, no Brasil, ainda não se deu importância a isso. A própria imprensa não tem dado importância. O impacto, ao meu juízo, de entrar em mais de 55 mil escolas, a infraestrutura de banda larga, é absolutamente revolucionário, pela implicação desse processo. É muito melhor do que ter um PST, que alguém possa

eventualmente falar. Não é que não seja importante ter telefones públicos; é, ainda, muito importante. Mas a nova fronteira passa pela infraestrutura de internet.

Nós temos um problema, como é que fica a questão da universalização? A palavra tem que ser “massificação”, não “universalização”, por ser autorização e não um regime público. Mas essa fronteira tem que ser melhor discutida, na medida em que, cada vez mais, precisaremos de ações mais claras do Estado em relação à banda larga. Jogar a banda larga para regime público é meio complicado porque ela tem, também, uma série de outras características específicas.

Então, por um lado, entendo que ter um espaço de debate é importante para se discutir, sob o aspecto jurídico, os limites da ação do Estado, tanto via Anatel, quanto via órgãos da administração direta, com referência a esses temas.

Uma das grandes vantagens, e que facilita um pouco a ação do Estado nas áreas de autorização, é que há uma limitação do espectro. Então, quando você, de alguma maneira, entrega espectro, você pode fazer contrapartidas para distribuição desse espectro. Mas, de qualquer maneira, há uma questão importante, dado o papel que terá a banda larga, como um elemento fundamental, ao meu juízo, de política pública no país.

Quero chamar um pouco a atenção sobre um problema que temos por sermos uma economia muito desigual.

Quando fizemos a privatização, achávamos que você podia, muito facilmente, trazer para o Brasil algumas instituições, algumas regras que funcionam no exterior, que você teria resultados similares em termos de eficiência econômica e bem-estar.

Acontece que somos sociedades muito distintas tanto da Europa como dos Estados Unidos. Somos sociedades muito desiguais, com questões particulares do nosso tipo de sociedade. Logo, temos que reler esses instrumentos, tanto de agências reguladoras como da própria ação da autoridade antitruste, em vista das características da nossa realidade.

Não estou falando sobre uma “jabuticaba”, no sentido de que há uma teoria da regulação ou da concorrência diferente. O que estou dizendo é que nós temos realidades particulares e que temos que tratá-las com as características específicas da nossa realidade. Em especial, um dos elementos fundamentais desse processo é o papel na indução da inovação.

O principal papel da concorrência em sociedades como a nossa é muito mais dos efeitos dinâmicos schumpeterianos, do que os estáticos da teoria microeconômica tradicional.

Não é que não seja importante ter eficiência alocativa, distributiva, produtiva, mas é justamente pelos seus efeitos sobre a inovação, que tanto os mecanismos de defesa da concorrência como a regulação são fundamentais na sociedade, que necessita não apenas crescer, mas mudar suas estruturas econômicas e sociais, num país muito desigual. O que traz, para nós, um papel importante para efeito de concorrência.

Não vou entrar em grandes detalhes, mas o instrumental teórico importante para se trabalhar, ao meu juízo, com regulação e concorrência, numa realidade como a brasileira, é a teoria da informação de Joseph E. Stiglitz, que chama muito a atenção para o fato de que o custo da informação não é zero, o que traz implicações para a tomada de decisão dos agentes econômicos.

No formato tradicional de equilíbrio de mercado, todas as informações relevantes estavam contidas no preço e os agentes econômicos são capazes de tomar decisões sobre o investimento.

Isso não é verdade, se nós colocarmos a premissa de que o acesso à informação tem custo. A própria crise internacional, agora, mostra os problemas nas assimetrias de acesso à informação por meio de mercados incompletos.

Chamo a atenção para o fato de que as questões de acesso à informação de coordenação de mercados incompletos são, particularmente, graves em economias em desenvolvimento. São muito mais relevantes do que em economias maduras. Se você fizer um planejamento na Suíça, onde o nível de renda é mais ou menos regular, ou mesmo nos Estados Unidos, em que há grandes diferenças regionais, mas onde são bastante conhecidas, não é tão difícil.

Tomar decisões de investimento de longo prazo, num país como o Brasil, com todas as assimetrias, é muito mais difícil. O que faz com que o principal papel, a meu ver, tanto na administração direta, quanto das agências reguladoras, no que se refere à questão de investimento de longo prazo, é a sinalização sobre para onde vamos. Ou seja, reduzindo os custos de informação.

O papel de sinalização dos rumos para onde vamos passa a ser, ao meu juízo, fundamental. Em que sentido?

No sentido de que, para nós, o principal papel da agência seria fazer com que as políticas de desenvolvimento fossem de alguma forma efetivas. Ou seja, aqueles elementos levantados pelo Márcio Wohlers, onde a Anatel passa a ter na agenda alguns pontos particulares.

Inovação no Brasil. O que vamos fazer em P&D brasileiro? Vamos abandonar isso, pura e simplesmente, a mecanismos tradicionais de mercado, ou vamos ter algum mecanismo de fomento?

Na nossa realidade, será fundamental contar com algum tipo de mecanismo de fomento. Nesse sentido, a concorrência não é um bem em si, mas um valor instrumental. Usamos a concorrência para obter os resultados que queremos. Ela é colocada não como um ponto de partida, mas como um instrumento para que possamos chegar ao que efetivamente queremos.

Eu entendo que, obviamente, o mercado e a concorrência têm papel fundamental, dada a característica indutora de progresso técnico. Mas a minha ênfase seria nas questões de coordenação de investimento e de inovação.

Vamos trazer, agora, o debate para a questão da convergência.

No Cade foram feitas, durante um período longo de nove meses, audiências públicas sobre a questão de convergência, e todos os agentes econômicos relevantes foram trazidos. Fez-se um relatório em torno disso e se tiraram algumas conclusões dos debates. Vou resumir algumas dessas conclusões para se ter uma ideia do que foi colocado e quais são as implicações para a LGT dessa discussão.

A primeira percepção é que a convergência não é apenas um processo inevitável, mas desejável, o que é muito importante. Ou seja, os resultados da convergência podem ser muito positivos para um país como o nosso, na medida em que possibilita ao consumidor um maior poder de escolha e acesso mais amplo às múltiplas redes, oferecendo os mesmos serviços. Também, provavelmente, vai diminuir o preço dos serviços, dado o aumento de competição inerente no processo.

Uma segunda conclusão é que, por outro lado, ficou claro que vão ser precisos alguns ajustes no marco legal regulatório para adaptá-lo ao cenário atual de convergência.

Que princípios seriam necessários para, de alguma forma, viabilizar ou tornar mais eficiente esse processo? Primeiro, a diversificação, a ampliação e a inovação dos serviços. Ou seja, a imensa preocupação para evitar que haja redução da oferta de serviços diferentes, o que implica impedir que uma determinada empresa controle vários tipos de plataformas tecnológicas distintas.

O segundo aspecto é a necessidade do estímulo. A competição, que também tem a ver com essa questão anterior.

Outro ponto é o incentivo a novos investimentos e à modernização do setor, chamando a atenção para o fato de que a velocidade de transmissão de dados é fundamental numa economia convergente, isso implica pesados investimentos de ampliação de rede.

E um debate muito curioso foi a questão da promoção e proteção do conteúdo nacional que é veiculado, dada a importância que terá o conteúdo em mercados convergentes. Vou retomar esse tema um pouco adiante. Um tema um pouco controverso, que está sendo discutido no Congresso, como o Projeto de Lei nº 29/2007.

Uma terceira conclusão é que as mudanças no marco regulatório devem ser feitas com o intuito de aumentar o equilíbrio entre os diversos atores, observando-se a uniformização de direitos e obrigações entre prestadores que ofereçam serviços similares, independentemente da tecnologia empregada, da nacionalidade do capital e do estágio de desenvolvimento das redes. Ou seja, a Lei do Cabo não dá mais para ser mantida num ambiente convergente. Pouco importa para o consumidor se, por exemplo, quando ligo a televisão, aquele serviço de assinatura é de Serviço de Distribuição Multiponto Multicanal – cabo ou satélite.

O que interessa é que aquilo é TV por assinatura. TV por assinatura, cada uma delas concorre com outra tecnologia. Então, o que interessa não é a origem do capital para isso, nem o tipo de rede que se tem, mas a natureza do serviço. O fenômeno de convergência tem que ser visto pelo final da linha, através da sua estratégia de *marketing*.

Então, o que interessa, sob o ponto de vista do consumidor, é como essa questão “bate” no consumidor no final da linha.

Uma quarta conclusão é que a convergência é um processo que não pode ser contido, não há como “parar para ver o que vai acontecer”. Porque ou nós, de alguma maneira, conseguimos balizar para onde vai esse processo, ou poderemos caminhar para uma convergência muito competitiva, ou que não atenda aos nossos problemas de assimetrias regionais, ou que não leve em conta as questões específicas de garantias de algumas preocupações legítimas de conteúdos domésticos e assim por diante. É necessário manter o controle do processo para que consigamos obter os resultados que queremos. Não dá para segurar, para pensar aonde é que nós vamos. Então, as alternativas são caminhar para tomar decisões em um prazo relativamente curto ou sermos atropelados por esse processo.

Outra questão é que o mercado da *Triple Play* surge no Brasil com uma dinâmica competitiva desbalanceada devido às restrições à entrada de novos *players*.

Por que é que nós temos, por exemplo, em TV por assinatura, tanta concentração do Brasil? Pela maneira como surgiu. Provavelmente, se for possível para as empresas de telefonia fixa usar a infraestrutura de longa distância, inclusive a última milha, para oferecer serviços de TV por assinatura, o preço de TV por assinatura vai cair.

Em contrapartida, é necessário impedir que essas empresas que já têm um determinado tipo de infraestrutura – por exemplo, acesso a cabo – controlem também todas as outras tecnologias, como o MMDS, ou, de maneira desbalanceada, as tecnologias de *wireless*.

Então, o equilíbrio nas formas de concorrência entre plataformas é fundamental para que a concorrência seja efetiva.

Aí, a ausência do Estado não leva a mais concorrência, mas sim, a menos concorrência. É importante chamar a atenção para isto. Você precisa da concorrência para ter os objetivos que quer, mas precisa do Estado para viabilizar que a concorrência seja efetiva.

Finalmente, é fundamental a conclusão de um arcabouço regulatório estável, que contenha meios e instrumentos para articular os diversos segmentos de serviços, primeiramente, em mercados separados e, quando necessário, em um único mercado. Ou seja, não dá para deixar de tratar alguns mercados como separados, do ponto de vista concorrencial, porque, para alguns serviços, a concorrência ainda é muito importante de forma isolada. A telefonia fixa ainda terá de ser tratada como telefonia fixa, por exemplo, pelo Cade, tal qual a TV por assinatura. Mas é necessário também lidar com a concorrência num ambiente convergente.

#### Implicações para LGT:

Compartilho da visão dos que me antecederam, de que as alterações na LGT, se forem necessárias, serão marginais. Até pela razão que Márcio Wohlers colocou. Eu hoje sou favorável às mudanças incrementais da lei. Acho que colocar no Congresso grandes leis é muito difícil, independentemente do interesse e da dedicação dos congressistas. Não estou discutindo isso. É muito difícil porque envolve o encontro de visões muito diferentes. E, ao se tentar fazer mudanças radicais, não se faz mudança nenhuma ou se corre o risco de perder ganhos obtidos no passado.

Então, vamos mudar de forma incremental naquilo que for essencial.

Outra coisa. Entendo que as principais mudanças necessárias para o ambiente convergente podem ser feitas em instrumentos hoje existentes, como o PGO, o PGR e outros instrumentos disponíveis na lei vigente, para se efetuar adaptações e assim por diante.

Entendo que tanto o Ministério das Comunicações como a Anatel e outros setores do governo têm um papel fundamental num planejamento a longo prazo, que transcende esses instrumentos e podem passar por mecanismos de outros

incentivos a investimentos, a coordenação de ação de empresas, onde agências de fomento, em especial o BNDES, terão um papel muito importante nesse setor.

Considero que, talvez, a mudança mais importante na LGT está na questão do Projeto de Lei nº 29/2007 e a questão da regulação econômica do conteúdo tem que ser tratada.

Quando se tentou criar a famosa Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, ela acabou sendo derrubada. Na medida em que, através da internet, você terá uma ampla possibilidade de novas tecnologias para esse tipo de divulgação de conteúdo, é necessário, primeiro, termos neutralidade de rede, mas, também, um posicionamento quanto às questões de conteúdo nacional dentro desse setor. Uma vez que a TV aberta, a médio e longo prazo, provavelmente perderá importância. Basta ver que hoje os jovens e adolescentes de classe média cada vez veem menos televisão. Eles usam mais a internet para ter contatos, ou veem a TV por assinatura.

Como é que vamos lidar com isso? Não estou colocando, *a priori*, que você deve ter este ou aquele modelo de controle sobre a questão de conteúdo. O que estou dizendo é que essa discussão passa a ser fundamental neste novo cenário, para que o resultado não seja independente da nossa capacidade de influenciar em determinada direção, desejada pela sociedade brasileira.

Finalmente, entendo que a democracia é um valor universal, independentemente de qualquer coisa, a liberdade de iniciativa é um valor fundamental, mas a concorrência é um valor instrumental. Uso a concorrência para obter um determinado resultado. Quer dizer, sem ela não conseguimos obter determinados resultados. Mas, por isso, regulamos esse setor, porque a concorrência não é um bem em si. Em algumas atividades, a concorrência sem regulação pode levar a resultados diferentes do que seria desejável pela sociedade brasileira.

Então, temos que promovê-la, mas, também, usá-la com inteligência. E esse é o nosso grande desafio num setor complexo, como é esse setor com que estamos lidando. Muito obrigado. Era o que eu tinha a dizer.

**José Féres** – Obrigado ao Luiz Carlos pela participação. Agora, vamos encerrar com a fala do José Rogério, da Brasil Telecom.

**José Rogério Vargens** – Agradeço o convite do Ipea. É uma satisfação muito grande estar aqui discutindo esse tema com vocês. E minha apresentação vai ser bem rápida. Uma apresentação conceitual, teórica. Prometo ser breve, a fim de podermos passar para o aspecto mais importante que é o debate.



Vou falar da abordagem teórica da regulação em telecomunicações, entrar pela convergência, os seus caminhos, e concluir com alguns breves desafios, sem, evidentemente, esgotar todos os desafios, que são muitos.

Começo lembrando os dois padrões clássicos de regulação, que é a regulação do monopólio natural e a regulação da concorrência. Na primeira, há limitação da capacidade de escolha da firma regulada, com a imposição dos controles tarifários e de diversas obrigações de atendimento, universalização e qualidade. E a regulação mais geral da concorrência, que se baseia na liberdade de escolha do agente privado, se baseia na defesa da concorrência *ex post* ou *ex ante*, quando os problemas concorrenciais acontecerem ou, pelo menos, se anunciarem.

Essa lembrança é para dizer que o padrão adequado à indústria de Telecom, hoje, é o padrão da regulação da concorrência imperfeita, que combina mecanismos da regulação do monopólio natural e da concorrência. Mas essa dosagem é o que é mais difícil de se fazer. Porque, em relação aos mecanismos de regulação do monopólio natural nesse ambiente de concorrência imperfeita, há dificuldade do uso dos subsídios cruzados para financiar obrigações, há dificuldade de extração de renda das áreas nobres do mercado para financiar operações deficitárias em áreas onde não há atratividade econômica, e a regulação da concorrência não só pretende a defesa da concorrência, como também usa de mecanismos setoriais de estímulo ao desenvolvimento da concorrência no mercado.

Então, ela é um pouco mais ampla do que a regulação da defesa da concorrência comum dos mercados industriais em geral.

Mas o mais importante, na minha visão, sobre a regulação da concorrência imperfeita, é exatamente a sabedoria em relação ao uso das assimetrias regulatórias. E, como um princípio básico, defendo a tese de que a assimetria regulatória só pode ser usada no campo dos deveres, no campo das obrigações.

No campo dos direitos, no campo do mercado, no campo do desenvolvimento das ofertas de serviço, deve prevalecer a isonomia regulatória. Ou seja, todas as firmas devem ter igual liberdade de ofertar serviço ao consumidor, sejam elas pequenas, grandes, dominantes ou não dominantes. Se a regulação restringe a oferta de algum serviço por parte de uma empresa dominante, por exemplo, o que é que ocorre?

Ocorre a redução do bem-estar da maioria dos consumidores, que são os clientes dessa empresa dominante.

Agora, evidentemente, como há as diferenças de poder de mercado entre as firmas que atuam, a possibilidade de assimetrias regulatórias deve ser para o campo das obrigações. No sentido de que as firmas que têm mais poder de mercado, ou

que são concessionárias, ou legalmente definidas como tal, tenham mais obrigações em relação a seus usuários: as obrigações de atendimento, universalização e qualidade. E elas podem e devem ser submetidas a controles regulatórios e a uma fiscalização mais intensa, a fim de que atue no mercado de forma a ser incentivada a promover o bem-estar dos usuários e o bem-estar social na indústria.

Dito isto, pergunto o que é convergência e apresento três definições.

A definição técnica, já mencionada aqui, é a transmissão de qualquer informação que possa ser transmitida sob a forma de *bit* em qualquer tipo de rede. Geralmente, em rede IP, que é a rede baseada no *Internet Protocol* que permite o tráfego de pacotes de *bits* com diversos tipos de informação, voz, dados, vídeos etc.

A definição comercial, que ainda não foi tocada, é muito importante. É uma definição ideal, se espelha no que seria o mundo convergente ideal. E esse mundo convergente ideal é aquele em que o usuário pode se comunicar e ter acesso à informação em qualquer ambiente em que esteja, em qualquer lugar em que esteja, a qualquer hora e através de qualquer interface.

Então, estando o usuário no aeroporto, se possível até dentro da aeronave, num hotel, numa palestra, numa reunião, pode acessar a informação através do seu aparelho celular, através de um monitor, através de uma televisão, através de um computador, através de um *laptop*, através, enfim, de diversas interfaces.

Essa definição comercial é ideal e talvez não seja possível de se atingir na prática – pelo menos, ainda não visualizamos 100% da convergência nesse sentido que acabamos de expor –, mas deve ser, para a empresa de telecomunicações que deseja ser competitiva, um objetivo geral que oriente sua atuação no mercado.

Essa é a meta comercial da empresa, é a meta de sua estratégia competitiva. A empresa será mais competitiva se puder dar o máximo de conexão possível a seu usuário dentro dessas três condições: qualquer lugar, qualquer tempo e qualquer interface.

E, do ponto de vista regulatório, o que é que o regulador deve fazer? Qual é o gancho regulatório que permite a convergência?

É exatamente deixar que as empresas façam isso. E se possível, até facilitar, para que isso seja feito não só para um grupo restrito de usuários, geralmente quem tem a maior renda ou quem mora em cidades grandes, mas para todos.

A definição regulatória é para permitir esse desenvolvimento e essa oferta dos diversos serviços de Telecom sobre qualquer plataforma e o seu acesso pelo maior número de usuários.

Elenquei seis princípios que vejo como importantes, que estimulam a convergência. São princípios da regulação que provocam o estímulo, favorecem a convergência.

O mais importante deles é a neutralidade tecnológica; a liberdade de ofertas e serviços, ou seja, não restringir o desenvolvimento e a oferta de serviços para nenhuma firma; a redução de barreiras institucionais regulatórias à entrada; a regulação pró-competição, que entra nos meandros da defesa da concorrência que eu não vou explorar, com detalhes; a interconexão entre as redes; e a política de inclusão digital.

Vejo múltiplos caminhos para a convergência, não há um caminho único. Mas, para efeito de simplificação e reflexão, abordo apenas dois caminhos simplificadores. O primeiro é o caminho da unificação das outorgas, que é, na verdade, o modelo europeu e que exigiria, se aplicado no Brasil, uma ampla revisão do marco regulatório, inclusive da LGT.

Ou seja, esse modelo europeu se baseia nas licenças unificadas. Na Europa, o serviço único de telecomunicações é o serviço de comunicação eletrônica. Um pequeno entrante, inclusive, não precisa nem pedir a licença para prestar o SCE. Ele, muitas vezes, comunica à autoridade reguladora que vai prestar o SCE ou que iniciou a prestação do SCE. E eventualmente existem subconjuntos do SCE que a autoridade reguladora estabelece, a depender da característica do serviço que está sendo oferecido e da dominância do prestador desse serviço.

A autoridade reguladora, evidentemente, pode impor obrigações àquelas firmas que prestam serviços, tendo toda essa gradação do SCE privado ou do SCE acessível ao público, que é o SCE simples, e do serviço universal, que deve ter aquelas obrigações de universalização de qualidade, continuidade etc.

Esse caminho não vem sendo seguido no Brasil. O caminho que vem sendo seguido, como já foi dito aqui, é o caminho dos ajustes, que implica ajustes do marco regulatório dentro do escopo da LGT, ou seja, sem alterar a LGT.

O modelo adotado no Brasil hoje é o multioutorga, diferente do adotado na União Europeia, que são subconjuntos; aqui são cinco grandes grupos de outorgas: radiodifusão de TV e rádio; a telefonia fixa, que é o STFC; a telefonia móvel, que é o SMP; a TV por assinatura, que tem quatro outorgas – TV a cabo, MMDS, Direct To Home e TVA, só lembrando que TV a cabo é via cabo e as demais são via radiofrequência terrestre e via satélite –; e, por fim, a outorga do serviço de comunicação multimídia, que é tudo o que não é o resto. Ou seja, cumpre o papel da outorga convergente.

Então, a pergunta é se esse regime brasileiro atual de multioutorga é compatível com a convergência tecnológica na indústria.

Respondo que sim, desde que atendidos os princípios regulatórios da convergência em geral, e as seguintes condições em particular, que é a condição de que

todos tenham acesso às outorgas e todos tenham liberdade para prestar os serviços no final das contas, e que se traduz nessas três condições:

Primeiro, todo universo de serviços deve ser abrangido pelas outorgas existentes, isso pode ser obtido com o SCM, que é a outorga convergente, que abrange tudo o que não é o resto.

Segundo, a não restrição à aquisição de outorgas por qualquer interessado. Quem quiser adquirir uma outorga pode adquirir, porque ela não deve ter valor econômico, não é um recurso escasso. Recurso escasso é faixa de radiofrequência, recursos de órbita, e por aí vai. Mas a outorga em si não é um recurso escasso, então ela tem que estar disponível para os interessados.

E, por fim, é a liberdade de prestação de serviços convergentes, no sentido de que, se uma firma de comunicação possui todas as outorgas em um modelo brasileiro, ela automaticamente pode prestar qualquer serviço de telecomunicação que já esteja desenvolvido ou que ainda não esteja. Ela pode inclusive criar novos serviços e ofertar serviços inovadores. E se uma firma possui pelo menos duas outorgas, tem a capacidade de prestar serviços convergentes entre essas outorgas.

Então, por exemplo, se um prestador possui a outorga de telefonia fixa e de telefonia móvel, ele pode desenvolver um serviço híbrido, inovador, que ora funciona como fixo, ora funciona como móvel, ou que até seria difícil classificar se é fixo ou móvel. Mas se o prestador possui essas duas outorgas, precisa ter liberdade de ofertar esse serviço. Então, creio que esta deve ser a lógica racional para o caminho da convergência no Brasil, dentro desse escopo multioutorga.

Por fim, quero concluir minha apresentação lembrando alguns desafios, que não são exclusivos, ou seja, não são todos os desafios. Estou só lembrando de alguns, existem muitos.

Destaco, primeiro, a eliminação de excessos regulatórios, e o principal exemplo é a regulamentação do STFC, um serviço prestado em regime público. Hoje, ela é uma regulação altamente excessiva e burocrática. Isso é contraditório com o ambiente de convergência. Então, vejo a necessidade de se aproveitarem e de se retirarem alguns controles desnecessários, algumas obrigações do STFC. O STFC, apesar de ser o único prestador em regime público dos serviços pares, pelo menos dos serviços de telecomunicações, não é menos essencial do que os demais, como a banda larga, que é o SCM, ou a telefonia móvel, SMP. Então, é natural que se esteja preservando o regime público, que é a continuidade e a universalização do serviço, mas ele tem que ser mais flexível para que a empresa possa ser mais inovadora e desenvolver suas ofertas convergentes, ter menos restrições do ponto de

vista de onerosidade de sua operação, e de o próprio STFC ser competitivo em relação aos demais serviços.

O segundo ponto é: qual o foco da regulação? É a liberdade de entrada no mercado de ofertas e serviços, que é em obediência àqueles dois princípios anteriormente elencados. É a ênfase no serviço e não na tecnologia, em obediência ao princípio da neutralidade tecnológica. A nossa regulamentação, no geral, é focada em tecnologia e deve ser focada em serviços. Ou seja, o que interessa ao usuário é o serviço, é o que ele está consumindo. E a empresa deve ser livre para poder prover esse serviço sobre qualquer tecnologia.

Claro que isso não inviabiliza eventuais restrições, disto o professor Luiz Carlos Prado falou agora há pouco. Não é isso que está sendo colocado assim, trata-se apenas de se guiar pelo princípio da neutralidade tecnológica e pelo princípio de ênfase de serviços, para que o usuário tenha o seu bem-estar melhor e que a indústria consiga prover serviços cada vez mais inovadores e abrangentes, do ponto de vista do acesso da população.

E, por fim, um tema que já foi tratado aqui amplamente, a universalização da banda larga, que eu vejo de duas formas:

Primeiro, dentro do contexto de convergência, a expansão da banda larga pode ser facilitada via mercado, desde que ela seja capaz de oferecer mais serviços. Uma coisa é se expandirem redes de banda larga para ofertar um serviço único de acesso à internet, um serviço nº 1. Outra coisa é se expandir internet banda larga para se ofertarem os serviços nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10 e vários deles. Ou seja, se o regulador dá essa flexibilidade ao mercado, ou melhor ainda, se ele facilita a oferta de todos os serviços convergentes, em termos de progresso técnico, inovação, P&D, políticas nesse sentido, a banda larga vai se tornar mais atrativa, vai se expandir. Claro que não vai se expandir para onde não houver um mercado. E aí, eventualmente, a política pública pode exercer o seu papel, com a universalização via programas de inclusão digital. Tampouco vou explorar isto aqui, pois o Roberto Martins já abordou os esforços que vêm sendo travados nesse sentido.

Agradeço e finalizo a minha apresentação, para passarmos ao debate. Obrigado.

**José Féres** – Agradeço ao José Rogério pela apresentação. Vamos abrir para debate. Vamos começar fazendo em blocos de três perguntas.

**Eduardo Fiuza** – **Ipea** – Duas perguntas e as duas estão inter-relacionadas.

Fui instigado pela sugestão, não sei se foi exatamente uma sugestão, do Luiz Carlos Prado, sobre última milha e compartilhamento de rede. Mas vou começar pelo José Rogerio Vargens.

Você mencionou que a outorga só seria necessária no caso de espectro, que é um recurso escasso. Mas, por outro lado, até agora, você tinha um certo limite, e aí, vem essa questão do compartilhamento de rede. Você não vai colocar duas redes sobrepostas. Você tem um custo já enterrado mesmo, enterrado literalmente, mas você deveria ter uma regulação para evitar, justamente, essa duplicação e até para evitar a entrada. E aí, vem essa questão do compartilhamento de rede.

Por outro lado, e vou botar esse bate-bola para os dois, até que ponto a convergência no *wireless*, no sem fio, pode tornar isso obsoleto? Até que ponto a banda larga – e aí, a questão de você ter um fio passando na última milha, ou não – requereria esse tipo de regulação de acesso da última milha?

**Jorge Alberto – UniverCidade e FGV** – Tenho umas observações na parte de Telecom. A LGT completa dez anos e há nela vários artigos segundo os quais tem que haver competição, e nunca houve. Antes era o monopólio público, agora é o monopólio privado. Não existe competição para a telefonia fixa.

Há uma divergência atual entre o Ministério das Comunicações e a Anatel.

O processo de compra da Brasil Telecom e Oi foi um processo induzido pelo Ministério das Comunicações. Uma falsa ideia de criar uma telenacional para competir, sabendo que na atual conjuntura, na América Latina, não tem espaço para competição dessa telenacional em outros mercados.

Já houve uma competição, já houve um processo de privatização geral. Difícilmente, uma telenacional iria conseguir entrar em outros mercados na América Latina comprando alguém.

Segundo, o próprio processo de concentração que houve agora pode ser uma estratégia do governo ou de alguns setores. E tem mais uma coisa que não se fala muito, mas há uma tendência de captura por parte da agência, e do próprio ministério, pelo mercado.

Se vai fazer uma fusão, se o governo vai financiar isso ou vai ajudar de uma forma ou de outra ou não, deveria haver o *unbundling*. Vi no PGR, o Roberto Martins falou a respeito, não sei se a Anatel, de fato, vai conseguir fazer isso, nesse curto ou médio prazo. Acho que há uma tendência às dificuldades impostas pelas empresas.

Assisti a um debate do Projeto de Lei nº 29/2007, onde Walter Pinheiro falava com Bittar, e vi uma dificuldade de harmonia entre os setores de mídia, a própria telefonia das empresas que operam hoje. Em TV por assinatura, existem duas empresas que atuam definitivamente. Você, na verdade, tem três, a Velox, a Virtua, e todo mundo sabe que, no subúrbio e em alguns lugares existe a “Gatonet”, e a Velox é distribuída plenamente nesses mercados do subúrbio.

Minha questão é a falta de competição e a incapacidade da agência (Anatel) e do Ministério (das Comunicações) em coordenar políticas para fomentar essa competição no mercado.

**Rodrigo Novaes – Secretaria de Acompanhamento Econômico do MF** – Boa tarde a todos. Minha pergunta para a mesa é a seguinte: No PGR, a neutralidade de rede está com uma proposta de médio prazo. Será que a gente tem esse tempo todo para ficar pensando sobre neutralidade de rede?

Ou será que deixar a neutralidade de rede para um médio prazo vai fazer – como o Luiz Carlos Prado bem falou – com que a gente seja atropelada pelo processo?

Lembro a todos que a neutralidade de rede é uma coisa que tem um potencial grande de frear a convergência, porque, a partir do momento em que o dono da rede tem a habilidade de bloquear um protocolo, fechar uma porta, ele pode impedir o acesso a serviços, como hoje, a gente tem evidências do que ocorre com o *Peer-to-Peer*. As empresas dizem que não, mas o número de reclamações no Procon só cresce.

Então, queria a opinião dos senhores sobre isso. Obrigado.

**Roberto Pinto Martins** – Vamos começar pela última, em ordem reversa.

A primeira coisa, acho que a gente precisa perceber que esse planejamento da Anatel é uma trilha, não é um trilho. Então, a gente precisa acompanhar essa questão. O Ministério das Comunicações realizou uma consulta pública, há cerca de dois meses, em que colocava 22 questões relacionadas ao setor de telecomunicações.

Uma delas foi exatamente a questão da neutralidade de rede. Entendemos que é um tema absolutamente relevante dentro do processo de convergência tecnológica. Isso não é questão resolvida em país algum. Não creio que seja objetivo da Anatel começar a estudar o tema daqui a três, quatro, cinco anos. Esse tema já está sendo estudado, já estão sendo levantadas informações sobre ele. E, certamente, com esse conjunto de informações que o ministério está compilando e que vai desaguar, no início do ano que vem, na construção de diretrizes, orientações e políticas, para a execução, pela Anatel.

Para você ter uma ideia, recebemos cerca de 2.200 contribuições sobre essas 22 questões que levantamos. E fizemos uma agregação de onde estava localizada cada uma dessas questões.

O primeiro tema foi: a maior concentração estava em cima da competição, com desagregação de redes, interconexão, licença de autorização de serviço.

O segundo tema mais relevante dessas perguntas foi, exatamente, a questão da universalização, a questão do FUST e quais serviços deveriam ser objeto de universalização.

E a neutralidade de redes foi uma das perguntas específicas de que tratamos nesse assunto.

Isso já está sendo estudado, já está sendo trabalhado e é absolutamente relevante essa questão, dentro do processo de convergência.

Com relação à questão da competição, especificamente a competição da telefonia. Você diz que não tem competição, e eu, inclusive, observei isso na minha apresentação inicial. Existe uma forte competição no mercado de telefonia, ou de serviço prestado de telefonia móvel, e nós alertamos para essa deficiência da competição do sistema de telefonia fixa.

Eu diria que hoje existe certa, digamos assim, ansiedade sobre o que vai acontecer com a telefonia fixa. Acredito que se fizermos uma enquete com as pessoas que têm conhecimento do caso, vão dizer o seguinte: “Em 2025, quando terminam as concessões de telefonia fixa, a telefonia fixa, como a conhecemos hoje, não existirá mais. Acabou”. E acredito até que talvez não chegue a 2025.

Hoje, seria muito difícil encontrarmos um competidor para instalar redes de telefonia fixa para competir em qualquer uma dessas áreas.

Entretanto, um dos temas que mencionei, também relacionados à competição, está relacionado com a questão da desagregação das redes. Este é um tema, e o Márcio Wohlers teve a oportunidade de colocar aqui, que está presente, hoje, no PGR da Anatel.

Então, acho que é uma questão a ser trabalhada, a ser debatida, a ter uma regulamentação mais forte com relação à solução dessa questão. Porque, hoje, essa questão da desagregação de rede praticamente inexistente no Brasil, assim como inexistente a questão das prestadoras de serviços móveis virtuais.

Então, acho que toda essa questão vai estar, absolutamente, na agenda daqui para a frente.

**Luiz Carlos Prado** – Vou começar com o Eduardo Fiuza.

Quando falei da última milha, acho que você vai ter uma competição no campo do acesso com as várias tecnologias existentes. Minoram, um pouco, os problemas da última milha. Há alguns problemas não triviais relativamente a essa interconexão.

Compartilho da visão quanto à questão básica, em relação à última milha, que é a regulação das tarifas de conexão. Isso vai ter que ser de alguma maneira equacionado.

Agora, entendo que teremos um desafio grande: é discutir a questão de transporte de informações de longa distância, a passagem de informações de longa distância, mais do que da distribuição local.



A questão passa pelo modelo britânico ou não?

Vamos, de alguma maneira, caminhar para ter uma separação entre os serviços de rede, como algum tipo de atividade onde você teria concorrência ou teria acesso por essa rede para todas as empresas que quisessem, efetivamente, usá-la através de algum tipo de mecanismo, isso seria diferente do provimento de outros serviços.

Entendo que isso já está aberto, essa discussão já está colocada. No próprio PGO, quando foi levantada, a forma de separação empresarial, a discussão das diversas formas de separação foi posta.

Entendo que isso será uma das discussões que estarão na agenda num curto prazo. E, de alguma maneira, nesse amplo leque de desafios que a Anatel se propôs, provavelmente isso será um dos pontos importantes.

Vamos passar ao tema da telefonia fixa.

A telefonia fixa não tem concorrência, em primeiro lugar, por se caracterizar como atividade muito próxima do monopólio natural. Quando se tentou fazer as famosas empresas espelho, não funcionaram. Com exceção da GVT, realmente não funcionaram.

Para que você tenha maior concorrência com isso, em primeiro lugar, aquele telefone antigo que você tem é a coisa mais difícil de largar.

Além disso, isso é uma tecnologia que, como o Márcio Wohlers já colocou, está cada vez menos importante, porque, hoje em dia, por exemplo, quem tem o pacote da Net, sabe que o número de telefonia fixa recebe “quase que de graça”, aquilo entra meio “empurrado” para você. Então, hoje, nas áreas onde existe muita tecnologia, realmente, tem concorrência sim, em telefonia fixa. Mas insuficiente, porque, por exemplo, acesso ao cabo coaxial, TV a cabo é só em áreas restritas. Agora, curiosamente, são as áreas de maior lucratividade para empresas de telefonia fixa.

No meu papel de conselheiro do Cade, eu conversava com muitos empresários desse setor, e todos diziam: “Ah, mas o meu problema não é, eventualmente, na Baixada, mas na zona Sul do Rio de Janeiro”, onde ele estava preocupado com a perda de participação nesses setores.

Então, eventualmente, isso será um problema equacionado por essas novas tecnologias e pela portabilidade, pela questão da manutenção do número. Você poder jogar de uma para outra empresa.

Quanto à questão de neutralidade de rede, entendo que é realmente muito importante. Mas também compartilho da visão de que isso está na pauta agora. Se daí vamos ter ou não ações com referência a isso, não sei. Mas, que já está sendo, efetivamente, discutida, não tenho dúvida.

**José Rogerio Vargens** – Primeiro, a pergunta do Eduardo Fiuza. Boa pergunta.

Na verdade, na questão da outorga, o que tem valor é a faixa de radiofrequência, ou seja, se você vai licitar radiofrequência. Numa licitação de faixas para 3G ou WiMAX, ou o que quer que seja, evidentemente é o direito de uso destas faixas que se constitui num recurso escasso e que tem que ser submetido a um leilão.

Então, o princípio aqui exposto é que todos podem participar desse leilão. Se é leilão, é aberto, quem der mais vai ganhar. Mas, por exemplo, a própria telefonia móvel que hoje é associada à outorga, ou seja, o SMP, para você ter aquela outorga de telefonia móvel, você precisa ter a radiofrequência para prestar o serviço. Mas a revenda do serviço móvel, como o Mobile Virtual Network Operator, mencionado pelo Roberto Martins, o operador de telefonia móvel não tem rede. Ele é um operador que empacota serviços, que oferta serviços convergentes.

Então, por exemplo, nesse caso, esse MVNO pode prestar o serviço de telefonia móvel através da rede dos outros. Ele não precisa ter a radiofrequência. Então, a licença em si para prestar o serviço de telefonia móvel deve ser aberta e estar disponível para todos. A radiofrequência é que tem um valor, então esse caso do MVNO é um exemplo muito ilustrativo.

Por exemplo, lembro-me de um dado, na Anatel, acho que há uns dois anos atrás, para se tirar uma licença de STFC, custava R\$ 9 mil. É um valor baixo se comparado à operação do STFC. A taxa de R\$ 9 mil, ante a operação, ainda é uma taxa simbólica. Então, quem quiser prestar um STFC, compra uma licença de R\$ 9 mil, poderia até ser menos, e presta o serviço. Isso é que deve valer.

Agora, evidentemente, a sua outra pergunta, sobre a dominância tecnológica por uma única empresa, é extremamente relevante. O que estou defendendo é que isso não deve ser instrumento legal ou infralegal, isso não deve ser restrição legal ou infralegal. Isso deve ser avaliado caso a caso. Até porque, no contexto da convergência, a regulação da concorrência, a regulação pró-competição, uma análise da concorrência é muito importante. Então, ela deve ser avançada. É no caso a caso que o estudo da concorrência tem que restringir um caso particular de alguém que esteja dominando várias tecnologias.

Se para ofertar banda larga, por exemplo, licita-se uma faixa de WiMAX e, hipoteticamente, só existe espaço para uma única empresa usar esta faixa de radiofrequência, ou seja, só um pode prestar o WiMAX, claro que é um problema de concorrência, se esse prestador também detém o domínio da banda larga. Entretanto, se há espaço no espectro de radiofrequência para que 20 empresas compartilhem essa faixa, evidentemente, pode-se deixar para que todos comprem direitos de uso

da mesma. Assim, haverá competição do mercado. Essa análise não é objeto de restrição na lei ou no regulamento; é um exemplo de avaliação caso a caso.

Compartilho com a visão dos colegas de que há competição na indústria, ou seja, a competição na indústria das telecomunicações é lenta, gradual, assimétrica. Ela é desigual, vem se estabelecendo de forma gradativa no mundo nos últimos 25 anos, e no Brasil nos últimos dez anos. Existe mais competição em alguns produtos, como em telefonia móvel e longa distância e menos em outros, como telefonia fixa local. A concorrência também é desigual em termos de classes de mercado, de segmentos de mercado. Há mais competição nos mercados empresariais e corporativos e menos competição nos mercados residenciais. E ainda há a assimetria geográfica. A indústria é mais competitiva nas cidades maiores e menos competitiva nas pequenas cidades e nas zonas rurais.

No Brasil, a competição vem crescendo de forma gradual, porém desigual, e, no momento, a ausência de concorrência verifica-se onde há menor demanda e renda insuficiente, o que ocorre, principalmente, nas áreas mais periféricas do mercado, pelo fato de essas áreas não apresentarem atratividade econômica.

Então, o desafio que precisa ser enfrentado não é só um problema de concorrência, mas também um problema de equação da atratividade e da expansão dos serviços para toda a população brasileira.

**José Féres** – Queria agradecer a participação dos nossos apresentadores.





## Parte 5

Reverendo o marco regulatório  
de aeroportos: modelos alternativos



## **ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM REGULAÇÃO DE AEROPORTOS\***

Heleno M. Pioner

### **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo se propõe a examinar o arcabouço teórico e os instrumentos de regulação encontrados pelas diversas autoridades aeronáuticas ao redor do mundo. Esse tema tem sido alvo de discussão em diversos países recentemente devido ao constante aumento da demanda por transporte aéreo somado à dificuldade no aumento da capacidade aeroportuária.

A evidência empírica sobre a necessidade de regulação no setor é fruto do estudo da hipótese sobre monopólio natural nesta indústria. Como poderá ser observado mais adiante, a literatura tem mostrado que, apesar dos altos custos envolvidos na construção e manutenção de aeroportos, a função custo de um aeroporto não é subaditiva em todo seu domínio, uma condição necessária para a existência de monopólios naturais. Na realidade, se existe alguma justificativa para argumentar a presença de monopólios naturais, ela está no lado da demanda: mercados menores somados ao fato de existirem economias de rede por parte das linhas aéreas explicariam a existência de poucos aeroportos servindo uma mesma região. Nesse caso, seria justificada a existência de regulação nesses mercados, até que o crescimento da demanda permitisse a existência e competição entre vários aeroportos próximos.

Uma vez definida a necessidade de regulação, a forma de desenho dos contratos de regulação passa a ser um ponto importante. Mostro, então, que os dois tipos mais usados de regulação – *single till* e *dual till* – implicam diferentes incentivos à firma concessionária no tocante a investimentos em capacidade para solucionar problemas de congestionamento. Depois, nas duas últimas seções, analiso as formas de contrato entre o concessionário do aeroporto e outros prestadores de serviço,

---

\*Agradeço os comentários de Eduardo Fiuza.

assim como entre aeroportos e linhas aéreas. Por fim, mostro quais os impactos desses tipos de contrato sobre os preços que são repassados ao consumidor e as possíveis barreiras à entrada decorrentes dos mesmos.

## 2 COMPETIÇÃO OU REGULAÇÃO?

Um aeroporto é uma firma multiproduto que oferece serviços aeronáuticos e não aeronáuticos para linhas aéreas e passageiros. Assim sendo, a primeira pergunta que cabe é: o aeroporto é um monopólio natural, portanto sujeito à regulação, ou poderia haver competição entre aeroportos? A teoria de regulação nos diz (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1995) que a regulação caberia a mercados onde a competição entre múltiplas firmas é vedada por razões de monopólio natural. Dessa forma, o primeiro passo seria determinar em qual extensão um aeroporto seria monopólio natural.

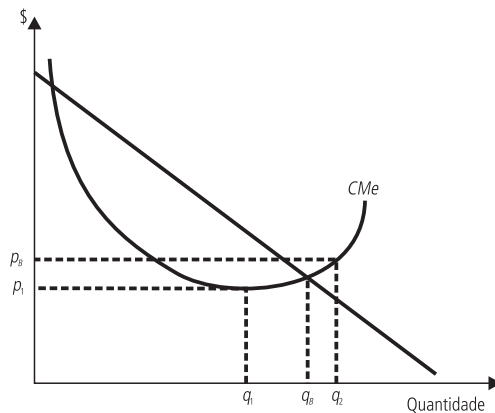
A noção tradicional de monopólio natural baseava-se na existência de economias de escala dentro do intervalo de quantidades produzidas no mercado. Esta noção, entretanto, não leva em conta dois fatores. O primeiro é o caráter multiproduto da firma, como é o caso dos aeroportos. De fato, notou-se ao longo do tempo que uma definição mais apropriada de monopólio natural deveria ser baseada em subaditividade, isto é, monopólios naturais seriam o resultado de equilíbrio de certos tipos de tecnologia aplicados a determinados tamanhos de mercado. A definição de monopólio natural mais aceita atualmente vem de Baumol, Panzar e Willig (1982). Seja um vetor de  $n$  produtos diferentes  $q^j = (q_1^j, q_2^j, \dots, q_n^j)$  produzido pela firma  $j$ : usando a definição desses autores, “uma função custo  $C(q)$  é estritamente subaditiva ao nível de produção  $q$  se para todas e quaisquer quantidades  $q^1, q^2, \dots, q^k$  tais que  $\sum_{j=1}^k q^k = q$  e  $q^j \neq q, j = 1, \dots, k$  for verdade que  $C(q) < \sum_{j=1}^k C(q^k)$ ”. Ainda segundo esses autores, “uma indústria é dita um monopólio natural se, ao longo de todo o intervalo relevante de produção, a função custo da firma é subaditiva” (p. 17, grifo nosso). Vale ressaltar a importância do intervalo relevante de produção: dependendo do tamanho da demanda local, pode-se ter mercados onde o monopólio natural emerge, enquanto em outros, com maiores níveis de demanda, haveria espaço para mais de uma firma.

A figura a seguir ilustra um exemplo de custo subaditivo sem que haja economias de escala em todo o intervalo relevante de produção. Neste exemplo, o nível de produção  $q_1$  que minimiza o custo é apenas levemente menor que  $q_B$ , que corresponde à interseção da curva de custo médio com a curva de demanda. A curva de custo médio é subaditiva para  $0 < q < q_B$ , embora só existam economias de escala em um subconjunto deste intervalo, que é  $0 < q < q_1$ . Assim, mesmo em uma firma monoprodutora,



subaditividade não implica economias de escala.<sup>1</sup> Admitindo que todas as firmas tenham a mesma tecnologia, é fácil ver que um único produtor conseguiria atender o mercado inteiro a um custo unitário mais baixo do que qualquer configuração com duas ou mais firmas. No entanto, se as barreiras à entrada forem suficientemente baixas, mesmo este monopólio natural não será sustentável caso o preço da firma seja regulado em  $p_B$ , pois outra firma poderia perfeitamente entrar produzindo  $q_1$  e cobrando  $p_1$ , sem ter prejuízo. Por outro lado, este equilíbrio também não seria sustentável, pois as duas não poderiam juntas atender o mercado inteiro sem elevar o custo médio. Note que, se a demanda pelo produto se deslocasse o suficiente para cima e à direita, as duas firmas poderiam conviver no mercado e o equilíbrio seria sustentável.

### Exemplo de custo subaditivo sem economias de escala globais



O tamanho do mercado é, portanto, junto com a função de custo, decisivo para a classificação de uma indústria como monopólio natural ou não. Assim, claramente, determinar se um aeroporto é monopólio natural é um problema empírico. Infelizmente, existe pouca literatura sobre o assunto. Doganis (1992) observa que para aeroportos com movimento de mais de 3 milhões de passageiros, o custo marginal de passageiros passa a ser constante e não varia com o tamanho do aeroporto. Pels, Nijkamp e Rietveld (2003) encontram, para uma amostra de aeroportos europeus, que a função de produção de um aeroporto médio – com movimentação de 12,5 milhões de passageiros/ano e 150 mil pousos e decolagens – apresenta retornos constantes de escala. Além disso, indicam que existiria uma forte correlação negativa entre o tamanho do aeroporto (medido em número de passageiros) e a elasticidade de escala da função de produção.

1. É claro que, no caso da firma monoprodutora, economias de escala implicam subaditividade. Mas isto não é verdade para o caso multiproduto.

A literatura econométrica de estimação de funções de custo ou função de produção é extensa, mas apenas recentemente alguns artigos trouxeram luz sobre o potencial de identificação desses modelos (BERESTEANU, 2005; ROSEN, 2006; VILLAS-BOAS; HELLERSTEIN, 2006).

No caso específico que se tem em mão, há uma função custo

$$C = C(Y, W, X, U, \beta)$$

onde:

- $Y$  é o vetor de bens produzidos – número de voos por tipo de aeronave (possivelmente por segmento, horário e/ou época do ano) e volume de carga transportado;
- $W$  é o vetor de preços dos insumos;
- $X$  é um vetor de características observáveis do aeroporto – número de pistas, número de terminais etc.;
- $U$  é um vetor de não observáveis que pode incluir tanto qualidade do aeroporto quanto suas características não observáveis relacionadas à produtividade física, ou um erro de medida; e
- $\beta$  é um vetor de parâmetros.

Levando em consideração as propriedades da função custo, em particular, homogeneidade de grau 1, e assumindo independência entre o vetor de não observáveis e os regressores, pode-se identificar não parametricamente esta função (MATZKIN, 2003). Entretanto, a hipótese de independência aqui é extremamente forte: fatores não observáveis (qualidade ou localização relativa do aeroporto) influenciam a escolha dos passageiros – e, portanto, o número de voos, bem como o tipo de aeronave,  $Y$  – e também afetam o custo, pois a qualidade de serviço deve ser custosa, e a localização afeta o custo de oportunidade da firma,  $W$ .

Como indicado acima, a definição de monopólio natural envolve não apenas a tecnologia da firma – representada aqui pela função custo – mas também a demanda naquele determinado mercado. Existe uma razoável literatura sobre a determinação da demanda dos passageiros pelos aeroportos, a qual não será coberta aqui. Vou focar especificamente no problema da demanda das linhas aéreas pelos aeroportos.

Um ponto a ser observado, e que pode gerar sérios problemas de endogeneidade na estimação da demanda por aeroportos por parte das linhas aéreas, é a presença de economias de rede. A teoria sobre economias de rede nos dá alguma luz sobre como essas economias afetam as escolhas das linhas aéreas.

Segundo a definição em Economides e Himmelberg (1995), economias de rede acontecem quando uma rede apresenta externalidades positivas de consumo ou produção. Essas externalidades são claras no caso das linhas aéreas. Por exemplo, seja uma linha aérea que serve  $N$  aeroportos: essa firma oferece potenciais  $N(N - 1)$  bens aos consumidores finais (passageiros). Um bem é definido como a ligação entre dois aeroportos. Se essa firma oferecer voos para mais um aeroporto, ela aumenta o número de potenciais bens em  $2N$ .

É interessante observar os dois casos polares – competição perfeita e monopólio – antes de entrar em mercados oligopolísticos. O caso competitivo é apresentado por Katz e Shapiro (1985) e Economides e Himmelberg (1995). Seja um mercado com potencialmente infinitas linhas aéreas ofertando ligações entre  $N$  aeroportos: a demanda inversa por ligações entre  $N$  aeroportos é dada por  $p(N, N)$  onde  $N$  é o número de aeroportos atualmente atendidos e  $N_e$  é o número de aeroportos que se espera sejam atendidos no período seguinte. A externalidade de rede está presente no fato de que a demanda inversa é crescente no número de aeroportos a serem atendidos. Isso porque, se um aeroporto a mais é incluído na rede, a demanda pelos atuais  $N$  aeroportos cresce, pois alguns consumidores em cada um dos  $N$  anteriores mercados que têm interesse em voar para o aeroporto  $N + 1$  agora integram o conjunto de consumidores.

Na presença de externalidades de rede, a competição perfeita entre as linhas aéreas é ineficiente: o benefício social marginal de acrescentar um aeroporto a mais na rede é maior que o benefício que uma firma pode receber. Logo, o tamanho da rede sob competição perfeita será menor do que o socialmente ótimo.

Dada a ineficiência do resultado em competição perfeita, seria de se imaginar que uma linha aérea monopolista pudesse resolver o problema ao internalizar a externalidade de rede. Economides e Himmelberg (1995) mostram que não. Apesar de o benefício de aumentar a rede poder ser capturado integralmente pelo monopolista, o ganho em receita ao ofertar uma rede menor supera aquele benefício e o tamanho da rede sob monopólio é menor do que o resultado em competição perfeita.

O caso oligopolístico pode ser dividido em dois cenários: oligopólio sob compatibilidade e oligopólio sob incompatibilidade. Compatibilidade, no caso de linhas aéreas, seria, por exemplo, todas as firmas participantes concordarem com o mesmo *hub*, mas que cada firma ofertasse voos para diferentes aeroportos a partir daquele *hub*, com algum grau de coordenação entre horários de partida e chegada, de forma que os consumidores enxergassem a conexão no *hub* como um produto substituto do voo direto. Incompatibilidade significa o contrário: o custo de conexão para o passageiro é alto o suficiente para ele não considerar a troca de linhas aéreas em um aeroporto intermediário entre sua origem e destino.

Katz e Shapiro (1985) mostram que o tamanho da rede na presença de oligopólio sob compatibilidade é menor do que no caso de competição perfeita, mas é maior do que no caso de monopólio. Além disso, eles mostram que o tamanho da rede é maior sob compatibilidade do que no regime de incompatibilidade. Entretanto, esse fato em si não é suficiente para que as firmas optem por compatibilidade. Os autores estabelecem as condições para o surgimento de oligopólios compatíveis.

No caso de tratado aqui, uma linha aérea passa a operar em um *hub* onde outras já operam se *i*) a externalidade de rede for grande; *ii*) o número de linhas aéreas operando no mesmo *hub* for grande; e *iii*) não houver grande aumento de competição entre linhas aéreas devido a sua entrada. Por outro lado, as firmas que já operam no *hub* se beneficiam se: *i*) a externalidade de rede for grande; *ii*) a linha aérea a se associar for grande; e *iii*) não houver grande aumento de competição entre linhas aéreas devido a sua entrada.

Logo, a segunda e terceira condições tanto para a firma entrante como para as incumbentes geram um conflito de incentivos. Katz e Shapiro (1985) mostram que a presença de custos fixos pode inibir o surgimento de oligopólios compatíveis se forem maiores que o aumento de lucros que algumas firmas obteriam ao se associar ao padrão – no caso, o *hub*.

Qual a importância de se considerar os efeitos de economia de rede na estimação da demanda por aeroportos? Economias de rede geram um problema de simultaneidade nas escolhas das firmas, isto é, a oferta de voos de uma determinada linha aérea é função da oferta de voos das demais linhas aéreas operando no mesmo aeroporto e o número observado de voos operando neste aeroporto é determinado pelo equilíbrio entre as firmas. Claramente, a identificação desse sistema vai depender da existência de instrumentos que estejam correlacionados à escolha das firmas concorrentes, mas não estariam correlacionados a fatores não observáveis da firma em questão. A presença de economias de rede também faz com que esses efeitos sejam distintos em aeroportos *hubs* e aeroportos não *hubs*. Em aeroportos *hubs*, o efeito da oferta de um voo adicional deve ser muito maior do que num aeroporto marginal, e isso deve ser levado em conta no momento de estimar a demanda.

Mesmo observando que, em alguns mercados, aeroportos não seriam monopólios naturais, existem algumas questões a serem respondidas no tocante à forma de competição entre eles e qual deveria ser a postura do regulador, de modo a maximizar o bem-estar social entre elas:

1) Se puder haver competição entre aeroportos, a forma de competição entre eles garantirá a provisão ótima dos serviços?

2) Na inviabilidade de competição entre aeroportos, qual a melhor forma de regular o empreendimento?

Devido ao custo fixo de operação e aos custos irrecuperáveis (*sunk costs*) do empreendimento, é razoável imaginar que o mercado de aeroportos será caracterizado por um oligopólio de firmas. Dessa forma, a competição entre essas firmas pode acontecer em termos das variáveis de controle de curto prazo – preço e qualidade – e da variável de controle de longo prazo – capacidade.

Infelizmente, não se observa na realidade aeroportos situados dentro da mesma isócrona administrados por firmas diferentes competindo nessas variáveis. O melhor que se pode fazer é criar contrafactuais baseados em modelos e gerar os possíveis resultados de uma competição entre aeroportos.

Talvez o modelo mais simples que pudesse ilustrar essa situação seria Kreps e Scheinkman (1983), no qual duas firmas competem num jogo de dois estágios da seguinte forma: no primeiro estágio, ambas definem a capacidade de produção; no segundo estágio, dadas as capacidades de cada uma, elas competem em preços como num jogo de Bertrand. Os autores mostram que o equilíbrio perfeito em subjogos desse jogo seria equivalente ao de um jogo de Cournot. Se for considerado como o produto de um aeroporto apenas a quantidade de voos, isso significa que um duopólio de aeroportos ofereceria uma quantidade de voos menor que o ótimo social e que, portanto, os preços dos voos, ou seja, a tarifa que o aeroporto cobraria por *slot*, seriam mais altos que o custo marginal de um *slot*.

Na prática, aeroportos oferecem uma gama de produtos diferenciados, com diferentes níveis de qualidade e também diferentes preços. A teoria de oligopólios sujeita a preços não lineares é extremamente incipiente em termos das respostas à pergunta que aqui se tem. Alguns artigos teóricos, como Champsaur e Rochet (1989); Rochet e Stole (2004); e Schmidt-Mohr e Villas-Boas (2008) mostram que a oferta de produtos – no caso, o número de *slots* por tipo de aeronave – seria ofertada aquém da quantidade ótima e que parte dos consumidores – as linhas aéreas – apesar de apresentarem características distintas, estariam sujeitas a pagar o mesmo preço.

Pelo que foi apontado até aqui, a competição entre firmas no mercado de aeroportos não indica que a solução de mercado geraria o ótimo social. Cabe então a pergunta 2: a regulação do mercado de aeroportos pode levar ao *first-best*?

Aqui a lógica passa a ser outra: que tipo de contrato o regulador deve fazer de modo a prover incentivos às firmas no sentido de suprirem *slots* de uma forma eficiente e como fazer para determinar as tarifas que a firma pode cobrar, de modo a manter uma margem de retorno aceitável e ainda prover incentivos para investir em aumento de capacidade.

Como será visto nos exemplos ao redor do mundo, a grande maioria dos aeroportos é regulada num sistema de *price cap*, isto é, o regulador fixa uma tarifa média máxima para a firma e esta decide o menu de preços a cobrar dos diversos usuários (linhas aéreas, passageiros, lojas etc.), bem como decide quanto empregar dos insumos necessários para a operação e manutenção do aeroporto de modo a maximizar seus lucros. Esse preço máximo fixado pelo regulador seria recontratado em intervalos predeterminados e poderia ser reajustado entre recontrações de acordo com algum índice de preços prevalente na economia, descontado por algum fator de produtividade. Além disso, a determinação dessa tarifa deveria ser baseada na expectativa de custos da firma e não nos custos incorridos no passado.

Em teoria, esse sistema deveria prover os maiores incentivos para as firmas buscarem aumento de produtividade, pois qualquer redução de custos seria absorvida em forma de lucros para a firma (LAFFONT; TIROLE, 1993). No entanto, a prática não funciona assim. Em geral, a determinação do *price cap* leva em conta informações sobre os custos incorridos pela firma no período anterior, como forma de estimar os possíveis custos que ela terá no período seguinte. Problemas de assimetria de informação e de estimação podem levar a regra de *price cap* a ficar próxima de um resultado de *cost plus*, isto é, quando a tarifa máxima é determinada a partir dos custos reportados pela firma.

Um segundo problema na implementação de regras de *price cap* está nos intervalos de recontração de tarifas. Idealmente eles seriam exogenamente determinados *ex ante*. Na realidade, o resultado operacional da firma concessionária associado a pressões políticas pode interferir no intervalo dessas recontrações. Se a firma apresentar retornos acima daqueles de firmas comparáveis no mercado, pressões políticas para a redução das tarifas devem aparecer; da mesma forma, se a firma incorrer em perdas que ameacem a viabilidade do empreendimento, haverá pressão para um reajuste acima do previsto pela regra inicial.

Problemas sérios também aparecem no tocante aos contratos de regulação e aos incentivos a investimento. Devido ao fato de todo investimento em capacidade ser transferível, a possibilidade de a firma concessionária perder a licitação no período seguinte reduz os incentivos da mesma a fazer investimentos (LAFFONT; TIROLE, 1993). Esse problema pode ser minimizado se, no contrato inicial de concessão, forem dadas garantias de que a firma incumbente terá vantagens sobre as entrantes no momento da renegociação do contrato de concessão. Uma possibilidade seria implementar uma taxa de cancelamento por parte do governo a ser paga à firma incumbente caso esta não ganhe a concessão.

O maior problema é que o valor do benefício a ser devolvido à firma é tanto maior quanto maior a probabilidade de a incumbente perder o contrato de

concessão. Isso significa dizer que o regulador precisa premiar justamente a firma ineficiente que teria grande chance de ser excluída do contrato. Esse *trade-off* entre eficiência no curto prazo e eficiência no longo prazo está presente em todos os modelos de regulação usados hoje em dia e, como se verá a partir das experiências internacionais, é algo que tem sido observado nos aeroportos de todo o mundo.

Não bastassem os problemas de incentivos *versus* solvência do empreendimento na escolha do modelo de regulação, a caracterização da firma como multiproduto traz mais uma camada de complexidade ao problema. Isso fica mais claro analisando-se os métodos atualmente utilizados de regulação em aeroportos.

Atualmente, a regulação tarifária de aeroportos segue dois tipos principais de regras, *single till* e *dual till*. A primeira refere-se ao modelo no qual todas as receitas do aeroporto, aeronáuticas ou não, são utilizadas na determinação do *price cap* sobre as tarifas aeronáuticas. A segunda refere-se ao modelo em que apenas receitas aeronáuticas são levadas em consideração.

Como Gillen e Morrison (2008) apontam, o debate entre os dois modelos de regulação deve ser feito à luz da eficiência. O uso da regra de *single till* pode gerar incentivos perversos em aeroportos em termos do preço a ser cobrado pelo uso da capacidade.

Imagine um aeroporto congestionado. Nesse caso, o excesso de passageiros possibilita um aumento nas receitas não aeronáuticas. Dado que a regra de regulação permite uma taxa de retorno máxima para a firma, esse excedente em receitas não aeronáuticas deve ser compensado pela redução das tarifas aeronáuticas. Mas isso é justamente o que não poderia acontecer, pois uma redução de tarifas pode aumentar ainda mais o problema de congestionamento.

Por outro lado, um aeroporto com excesso de capacidade sofreria de um problema simétrico sob uma regulação *single till*: de forma a cobrir os custos operacionais de terminais ociosos, uma regulação que estabelecesse uma taxa de retorno mínima para a firma implicaria um aumento nas taxas aeronáuticas, o que reduziria a demanda de linhas aéreas pelo aeroporto, aumentando ainda mais o problema de excesso de capacidade.

Sob o ponto de vista da eficiência alocativa da capacidade, o modelo *dual till* faria mais sentido. Isso porque a capacidade de serviços aeronáuticos é fixa e a sobreutilização da mesma gera um custo, representado pelo congestionamento do aeroporto, que faz com que o regulador ponha maior peso na eficiência alocativa dessa parte do aeroporto. Como visto em Laffont e Tirole (1993), se um dos subcustos de uma firma multiproduto tem um peso diferente, então o uso da informação do custo dessa atividade deve ser levado em conta na determinação das tarifas pelo regulador.

O problema do uso de informação de subcustos – no caso, o custo das atividades aeronáuticas – é que a firma regulada deve alterar seus esforços na busca de produtividade e redução de custos entre os diferentes serviços, dependendo dos incentivos que lhe são oferecidos para as diferentes atividades. Esses incentivos não necessariamente levam à busca da redução de custos totais do empreendimento: por exemplo, se forem mais fortes na provisão de serviços aeronáuticos, então as atividades cujos custos incidem integralmente nesta rubrica (manutenção da pavimentação) observariam substanciais ganhos de produtividade, enquanto nas atividades cujos custos são repartidos entre serviços aeronáuticos e não aeronáuticos (ampliação de terminais) a firma teria menor incentivo na busca de redução de custos.

Isso é particularmente importante na natureza dos serviços do aeroporto, pois dever-se-ia observar uma forte complementaridade entre os serviços aeronáuticos e não aeronáuticos. Seria de se imaginar, então, que a firma usasse algum tipo de subsídio cruzado entre as duas atividades para aumentar a receita total, bem como reduzir o custo total de operação. Uma regulação de *dual till*, por utilizar informação de subcustos – custos dos serviços aeronáuticos – via de regra distorce os incentivos de subsídio cruzado e não necessariamente poderia levar à minimização dos custos totais de operação. Caberia ao regulador ser muito cuidadoso na coleta dos dados dos diferentes custos e estabelecer regras que não distorçam demais a alocação original da firma.

Gillen e Morrison (2008) ainda complementam dizendo que, para um mesmo nível de congestionamento, o sistema *dual till* implicaria tarifas aeronáuticas mais altas do que no sistema *single till*, uma vez que cessaria o subsídio cruzado entre as operações aeronáuticas e não aeronáuticas. Isso não significa que esse aumento de tarifas seria repassado integralmente para o consumidor final; na realidade, quanto maior o nível de competição entre as linhas aéreas, menor seria este repasse.

## 2.1 Implementação do sistema de regulação

Em vista do apresentado na seção anterior, na hipótese de existência de monopólio natural no mercado de aeroportos, é necessária a determinação do sistema de regulação para o mesmo. Considerando os atuais gargalos na provisão dos serviços aeronáuticos nos aeroportos de maior movimento no país, seria aconselhável a implementação de um sistema de *dual-till* (ou *multiple till*), separando exclusivamente as tarifas de serviços aeronáuticos das demais tarifas, porque:

- ao vincular diretamente as despesas de serviços aeronáuticos aos custos de provisão dos mesmos, impede-se que a firma concessionária subsidie as atividades aeronáuticas, aumentando ainda mais o problema de congestionamento;
- é mais simples para o regulador observar os custos referentes à manutenção dos serviços aeronáuticos e, portanto, estabelecer tarifas que promovam os incentivos



à eficiência operacional da concessionária, sem deixá-la incorrer em prejuízos que inviabilizem o empreendimento; e

- separar as despesas aeronáuticas das demais despesas e estabelecer tarifas de regulação distintas permite uma comparação mais clara entre as despesas de vários aeroportos, o que aumenta o conjunto de informação do regulador e possibilita uma regulação mais eficiente.

É importante notar que o regulador pode também optar por não regular as tarifas cobradas pelo aeroporto nas atividades não aeronáuticas. Um aeroporto é uma plataforma de interação entre passageiros, linhas aéreas e demais serviços, semelhante a um *shopping center*. Ao se excluírem das despesas do aeroporto as atividades que são intrínsecas a esse tipo de empreendimento (os serviços aeronáuticos), o aeroporto passa a ser comparável, em termos de estrutura de custos e tarifas, a outras plataformas – como um *shopping center*. Logo, mesmo na ausência de uma regulação de tarifas de serviços não aeronáuticos, o regulador poderia comparar as taxas cobradas dos lojistas pela concessionária com os valores observados em empreendimentos similares, e assim testar o exercício de poder de mercado por parte do aeroporto.

### 3 A RELAÇÃO ENTRE O AEROPORTO E OS PRESTADORES DE SERVIÇOS

Como apresentado no fluxograma a seguir, existem várias atividades exercidas nos aeroportos que podem ser executadas por terceiros.

Com exceção da manutenção de pistas, das áreas de taxiamento e dos terminais de passageiros e de carga, que são tarefas exclusivas da firma concessionária do aeroporto, as demais atividades operacionais e todas as atividades de manuseio são executadas, em geral, por outras firmas.

Nesta seção, aborda-se a relação do aeroporto com essas firmas, excetuando aquelas que fornecem serviços de tráfego aéreo, que requerem pessoal com capital humano bastante especializado.

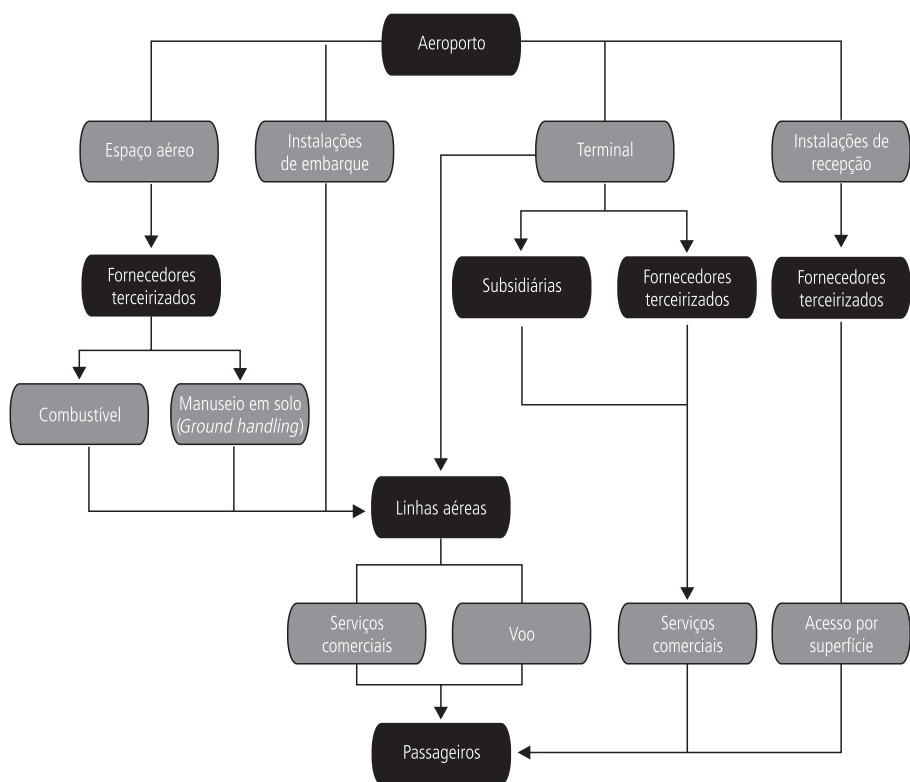
Como Ashford e Wright (1992) apontam, os aeroportos ao redor do mundo diferem bastante em termos de mecanização e automação em cada uma das atividades operacionais e de manuseio. E, via de regra, quanto mais mecanizado for este sistema, menor o espaço para terceirização dessas atividades.

Considere o caso do serviço de manuseio de bagagens. Ashford e Wright (1992) indicam dois modelos usados pela maioria dos aeroportos. No sistema manual, a bagagem é transportada dos balcões de *check in* até a área de manuseio de bagagens por meio de esteiras. Nesta área, a bagagem é transferida manualmente para o veículo que fará o carregamento no avião. É nesta área também que as

bagagens provenientes de voos de conexão se juntam às que foram despachadas naquele aeroporto para serem carregadas no voo. O carregamento pode ser tanto por meio de contêineres como manualmente no bagageiro do avião.

No segundo modelo, assim que as bagagens chegam por esteiras até a área de manuseio, elas são automaticamente separadas por meio de leitores de códigos de barras. Em seguida, as esteiras levam-nas até a área onde outras bagagens provenientes de voos de conexão já estariam esperando para serem carregadas em contêineres. Uma vez completado o recolhimento das bagagens, esses contêineres são levados até o avião e carregados em seu bagageiro.

### Fluxograma de relações comerciais dentro dos aeroportos britânicos



Fonte: CAA (2006).

Outro exemplo de serviço é o de abastecimento de combustível. Novamente, Ashford e Wright (1992) apresentam dois modelos usualmente aplicados pelos aeroportos. No primeiro modelo, o avião é carregado por meio de caminhões-tanque.

Estes se abastecem na área de armazenamento de combustível e transportam o mesmo até a posição onde o avião será abastecido.

No segundo modelo, cada posição possui uma válvula hidrante que se comunica por meio de dutos com a área de armazenamento de combustível. Uma vez que o avião estaciona no pátio, o pessoal de solo conecta à aeronave a válvula hidrante e assim é feito o abastecimento.

É importante salientar que os dois modelos apresentados acima são casos extremos aplicados em alguns aeroportos do mundo. Dependendo das condições locais, modelos mistos podem ser a melhor alternativa a ser implementada. Faz-se essa distinção em dois modelos polares de forma a fixar ideias e mostrar as decisões econômicas envolvidas na escolha de cada um deles.

Várias outras atividades poderiam ser separadas em modelos como esses. O que existe em comum entre os dois exemplos apresentados acima? Em ambos, o primeiro modelo é mais intensivo no uso da mão de obra: no caso do manuseio de bagagem, é necessário que uma pessoa faça a separação das bagagens e as carregue no veículo para levar ao avião; esse processo, no segundo modelo, é mecanizado. No caso do abastecimento, é preciso que uma pessoa carregue o caminhão-tanque com combustível e que alguém o dirija até o estacionamento da aeronave; isto não é necessário quando os pátios possuem hidrantes.

O segundo ponto a ser notado é que, nos modelos em que as atividades são mecanizadas, é preciso um investimento em capital físico relativamente alto para implantar o sistema. Além disso, o espaço para a coexistência de várias firmas provendo o mesmo serviço passa a ser duvidoso: o custo do investimento em dois sistemas de esteiras automáticas impede que duas firmas que façam manuseio de bagagem implantem dois sistemas separados. Da mesma forma, dois sistemas de tubulação para transporte de combustível seria um investimento caro a ser feito. Para tais sistemas serem viáveis, seria preciso que as linhas aéreas se comprometessem a usar os serviços dessas firmas por longo prazo, bem como o aeroporto garantir que as linhas aéreas usariam os mesmos pátios e balcões de *check in* por um longo tempo, o que pode não ser ótimo por parte nem das linhas aéreas nem do aeroporto.

Qual a vantagem do primeiro modelo? No modelo manual, existe um baixo requerimento de investimentos em capital específico. Basicamente, as firmas precisam de veículos, mão de obra e ter acesso às instalações do aeroporto. Dessa forma, existe espaço para concorrência potencial nesses mercados: se uma firma decidir cobrar um preço mais alto pelos seus serviços de manuseio de bagagem, por exemplo, outra firma poderia comprar veículos e contratar pessoal de forma a prover os mesmos serviços para a linha aérea a um preço mais baixo e assim retornar ao equilíbrio competitivo.

Por outro lado, a desvantagem do primeiro modelo está em termos de qualidade e produtividade. Em aeroportos com grande número de voos simultâneos e várias conexões, um sistema manual é sujeito a maior erro por parte dos operadores. Além disso, para garantir um nível mínimo de qualidade, é de se esperar que um modelo manual utilize mais funcionários. Isto pode tornar o custo marginal de manuseio de bagagem mais alto do que no modelo automático, em que uma leitora a *laser* pode, a princípio, lidar com tantas bagagens quantas forem possíveis com o mesmo nível de qualidade.

Logo, o problema aqui é o balanceamento entre a eficiência de curto prazo e a eficiência no longo prazo. Ao permitir um modelo manual, o aeroporto abre espaço para concorrência entre firmas na provisão desses serviços, o que tem a propriedade salutar de reduzir o custo marginal desses serviços para as linhas aéreas e assim gerar uma alocação mais próxima do ótimo.

A desvantagem é que o modelo manual é uma tecnologia inferior aos modelos automáticos, e deve apresentar um custo marginal mais alto do que se o aeroporto implementasse um modelo automático. Entretanto, o modelo automático, para ser implementado, requer a existência de contratos de longo prazo entre a provedora do serviço, as linhas aéreas e o aeroporto. Isso impede a existência de competição entre firmas no curto prazo e requer um controle mais ativo do regulador sobre os preços cobrados pelo serviço. De fato, a implementação de sistemas automáticos entraria no problema típico de *hold up*: para que duas firmas façam os investimentos necessários em capital específico da relação, é necessária a existência, entre elas, de contratos de longo prazo muito bem desenhados de forma a incluir todas as possíveis contingências futuras. Neste caso, em geral, é mais eficiente que exista uma fusão vertical entre as duas firmas (aeroporto e prestadora) de forma a manter alinhados os incentivos entre as duas.

Existe um ponto a ser explorado também sobre a eficiência de um modelo manual: as firmas prestadoras de serviço precisam ter acesso às instalações do aeroporto para que possam realizar a sua atividade. Dado que a firma concessionária do aeroporto é monopolista sobre o acesso às suas instalações, pode ser necessária uma regulação efetiva sobre as taxas de aluguel e preço de acesso que o aeroporto cobra dessas firmas de forma a manter a concorrência saudável nos mercados de serviços.

Observe que, ao sugerir a regulação nesses preços de acesso, o requerimento em termos de esforço de regulação é menor que no caso onde houver automação total, qual seja, simplesmente determinar os preços de cada serviço (ou de um pacote de serviços). Isso porque muitas das atividades de manuseio e operacionais requerem apenas o aluguel de uma certa área do aeroporto. Se for assumido que o custo de oportunidade do terreno do aeroporto é o mesmo, independentemente da função a ser realizada, basta o regulador determinar o preço de aluguel do terreno.

Dado que todas as atividades acima podem representar uma parcela significativa de lucros para a concessionária do aeroporto, é preciso que o regulador escolha qual modelo seguir, manual ou automático, de forma a explicitar quais os serviços que caberão à firma concessionária, bem como sobre quais atividades haverá regulação de preços. Mais uma vez, a escolha deve ser entre uma regulação mais branda, com maior possibilidade de competição, ao custo do uso de tecnologias menos produtivas, ou o uso de uma regulação mais ativa, com o aeroporto controlando a provisão de todos os serviços, mas com a implementação de uma tecnologia mais produtiva.

Finalmente, existem dois casos que merecem atenção. O primeiro deles refere-se a aeroportos onde a concessionária do aeroporto também administra firmas de serviços operacionais e de manuseio e compete com as demais firmas prestadoras desses serviços. Este caso é bastante comum em aeroportos europeus. A regulação europeia<sup>2</sup> estabelece que as firmas administradas pelo aeroporto não podem exceder um certo percentual de participação nos mercados desses serviços. Argumentou-se que fixar limites à operação de alguma firma não é a atitude mais adequada em termos de eficiência econômica.

O receio por parte dos reguladores europeus é o fechamento vertical por parte da concessionária. Se a concessionária do aeroporto oferecer seus serviços de manuseio e/ou operacionais, abaixo do custo marginal de provisão dos mesmos, isso levaria as demais competidoras a saírem do mercado e assim, após a saída das mesmas, a concessionária do aeroporto gozaria de poder de monopólio.

Esse cenário seria possível apenas se, ao ganhar escala de operação, a concessionária do aeroporto pudesse implementar uma tecnologia que erigisse barreiras à entrada de outras firmas. Seria como se, ao subsidiar as atividades de manuseio da sua própria firma, o aeroporto implementasse um padrão mecanizado de manuseio, e assim nenhuma outra firma entrasse no mercado. Note que, se as barreiras à entrada

---

2. A Diretiva nº 96/67/CE do Conselho, de 15 de outubro de 1996 (JORNAL OFICIAL, 1996), estabelece, com algumas derrogações, que nos aeroportos com tráfego acima de determinados limiares:

1) As entidades gestoras, se efetuarem serviços de groundhandling, devem proceder a uma separação contábil destas atividades em relação às demais atividades.

2) Os Estados-membros podem limitar o número de agentes autorizados a prestar os serviços de assistência a bagagens, assistência a operações em pista, assistência a combustível e óleo, e tratamento físico da carga e do correio entre a aerogare e o avião. Todavia, eles não podem limitar esse número a menos de dois para cada categoria de serviço.

3) Pelo menos um dos prestadores autorizados não pode ser controlado direta ou indiretamente pela entidade gestora do aeroporto, por um utilizador que tenha transportado mais de 25% dos passageiros ou da carga registados no aeroporto durante o ano anterior ao da seleção dos prestadores, nem por uma entidade que controle ou seja controlada direta ou indiretamente por essa entidade gestora ou por esse utilizador.

4) Os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para garantir o livre exercício do groundhandling pelas próprias companhias aéreas, e ainda podem reservar esse direito a pelo menos duas delas, desde que elas sejam selecionadas com base em critérios pertinentes, objetivos, transparentes e não discriminatórios.

não fossem mais altas, tão logo acabasse o subsídio cruzado outros competidores voltariam ao mercado e a participação de mercado “excessiva” da concessionária seria reduzida. Logo, se houver uma mudança tecnológica como a acima descrita, caberia ao regulador enxergar o novo paradigma e proceder a uma regulação mais efetiva nos preços do serviço do aeroporto verticalizado.

Entretanto, pode-se argumentar que a concessionária do aeroporto pode aumentar as barreiras à entrada por meio de fatores não observáveis ao regulador, como, por exemplo, restringindo o acesso a determinadas áreas do aeroporto. Se esse for o caso, o mais adequado seria que as firmas participantes do mercado recorressem aos órgãos de defesa da concorrência para que estes analisassem o estado da competição no mercado. É importante ficar claro que impor limites à participação de mercado de alguma firma é uma atitude discricionária, que não leva em consideração as diferenças de produtividade que as firmas possam ter. Ao regulador cabe monitorar os contratos entre o aeroporto e as prestadoras de serviço e verificar possíveis barreiras ao funcionamento da competição em cada um dos mercados.

O segundo caso que merece atenção, por ser particularmente importante no Brasil e nos Estados Unidos, é a verticalização entre as linhas aéreas e as firmas prestadoras de serviço de manuseio. Dado que o consumidor do serviço de manuseio é a própria linha aérea, é de se esperar que, ao se integrar verticalmente com sua prestadora, a linha aérea tenha escolhido a alternativa de menor custo. Caso contrário, seria mais barato terceirizar e usar os serviços de outra firma.

O problema que pode surgir em aeroportos onde se observem tais tipos de verticalização está nas barreiras à entrada de novas linhas aéreas no aeroporto. Se um aeroporto concentra poucas linhas aéreas e cada uma delas possui seu próprio serviço de manuseio, então uma linha aérea entrante teria que usar os serviços de suas competidoras ou estabelecer uma firma própria de manuseio. A força-tarefa do FAA (FAA/OST TASK FORCE, 1999) reporta problemas dessa natureza em aeroportos americanos, o que inibe a entrada de novas linhas em grandes aeroportos. Tratarei deste assunto na próxima seção.

Mais uma vez, cabe ao regulador observar as diferentes realidades de cada aeroporto e verificar se os contratos locais poderiam estar aumentando as barreiras à entrada. Entretanto, a prática de verticalização entre linhas aéreas e serviço de manuseio não necessariamente é nociva à competição.

### **3.1 Relação entre a competição entre aeroportos e a competição entre linhas aéreas**

Os tipos de administração de aeroportos observados atualmente, em sua maioria firmas públicas ou firmas privadas administrando todos os aeroportos na mesma

região, não proporcionam evidência empírica de como a competição entre aeroportos dentro de uma mesma região poderia afetar as escolhas das linhas aéreas. Entretanto é razoável imaginar que a competição – ou a falta dela – entre aeroportos interferiria nas barreiras à entrada de novas linhas aéreas operando em um aeroporto ou ligando dois aeroportos. A literatura empírica possui algumas evidências sobre o efeito de barreiras à entrada em aeroportos e o grau de competição entre linhas aéreas.

Segundo a FAA/OST Task Force (1999), a forma como são desenhados os contratos entre os aeroportos e as linhas aéreas que neles operam pode interferir nos custos de entrada de novas firmas nesses aeroportos. Tais custos estariam representados pela possibilidade de acesso efetivo aos serviços aeronáuticos: disponibilidade de balcões de *check-in*, disponibilidade de portões de embarque, *slots* de pouso e de decolagem, e serviços de manuseio de bagagem, para citar os principais fatores reportados por linhas aéreas nos Estados Unidos.

Teoricamente, o mecanismo pelo qual o acesso a esses serviços pode ser uma barreira à entrada é simples: serviços aeroportuários podem determinar a capacidade do aeroporto, a qual possui um alto custo de ajuste no curto prazo. Logo, no caso de um aeroporto que esteja operando no limite de sua capacidade, a demanda dessa nova firma somente será atendida se o aeroporto reduzir a oferta de serviços aeronáuticos para as firmas incumbentes. Dessa forma, o desenho dos contratos entre o aeroporto e as firmas incumbentes interfere bastante no grau de liberdade do aeroporto para realocar sua capacidade entre firmas incumbentes e entrantes.

Aqui cabe um aparte sobre a competição entre aeroportos e o desenho desses contratos. A princípio, um aeroporto monopolista teria incentivo a fazer contratos de exclusividade com poucas linhas aéreas e assim exercer seu poder de mercado – um argumento típico da literatura de *vertical foreclosure* (ORDOVER; SALONER; SALOP, 1990). Isso poderia ser resolvido com a imposição de regulação sobre os formatos dos contratos desse aeroporto com as linhas aéreas, como parece ser a solução adotada pela maioria dos países. A existência de competição entre dois aeroportos não necessariamente levaria o custo de entrada a zero. Maggi (1996) e Besanko e Doraszelski (2004) mostram que, ao longo do tempo, uma das firmas faria maior investimento em capacidade do que a outra, gerando assim um comportamento próximo ao de um jogo de Stackelberg, ou seja, com líder e seguidora. Isso é corroborado pela evidência empírica de vários tipos de indústria onde investimento em capacidade é um fator importante em termos de competição (MCGAHAN; PORTER, 1997, entre outros).

Isso quer dizer que não só a oferta de serviços aeronáuticos para entrantes não será próxima daquela do nível competitivo no curto prazo, como também não há

garantias de que o investimento em capacidade, que determinará as barreiras à entrada no longo prazo, será feito de forma ótima do ponto de vista da eficiência social.

O caso americano é interessante por apresentar três tipos principais de contratos entre os aeroportos e linhas aéreas para o financiamento dos custos operacionais do aeroporto:

1) Obrigações residuais: as linhas aéreas se comprometem a cobrir eventuais déficits de caixa do aeroporto caso as taxas recolhidas pelo mesmo não sejam suficientes para saldar as despesas.

2) Obrigações compensatórias: as linhas aéreas pagam apenas os custos referentes ao uso das instalações, enquanto para quaisquer outras despesas o aeroporto busca financiamento externo.

3) Obrigações mistas: funciona como o contrato de obrigações residuais, mas para alguns tipos de investimento – como aumento de capacidade – o aeroporto procura fontes externas.

Claramente, o primeiro e terceiro tipos de contrato implicam maiores barreiras à entrada, pois, em geral, estão associados a cláusulas MII, em que as linhas aéreas têm poder de veto sobre alguns tipos de investimento no aeroporto.

Da literatura empírica sobre concorrência entre linhas aéreas após a desregulamentação do mercado aéreo americano, as principais referências estão em Borenstein (1992) e em Borenstein e Rose (2007).

Borenstein (1989) documenta os problemas que a dominância de uma companhia aérea em determinado aeroporto pode trazer para a entrada de novas firmas no mesmo aeroporto. O mecanismo pelo qual uma companhia incumbente pode elevar as barreiras de entrada no mercado é o da disponibilidade de *slots* de pouso e de decolagem, bem como o do acesso aos portões de embarque/desembarque. Quando uma firma controla a maioria desses fatores, isso acarreta o aumento da barreira à entrada.

Borenstein (1989), então, estima uma equação de preço em função não apenas da distância percorrida, mas também da concentração de mercado na rota, bem como um indicador de saturação da capacidade instalada (*slots* e portões). Ele obtém que as companhias aéreas cobram preços mais altos em aeroportos onde são dominantes (até 12% mais altos do que as companhias com menor participação de mercado) e que a escassez de *slots*/portões pode acarretar um aumento de até 5% no preço final dos bilhetes.



O problema da análise de Borenstein (1989) reside no fato de as variáveis explicativas de interesse serem muito provavelmente endógenas, isto é, determinadas pelo equilíbrio do mercado e, portanto, correlacionadas com fatores não observados que também influenciam os preços. Apesar de reconhecer esse problema de identificação, o autor não propõe o uso de variáveis instrumentais que possam aliviar o problema.

Berry (1992) analisa qual o efeito da presença de companhia aérea em um dos aeroportos que ligam uma rota na lucratividade da mesma. O primeiro fato que ele reporta é que a heterogeneidade de custos/produtividade entre as companhias aéreas é significativa: numa amostra de 1.219 mercados (um mercado é definido como uma rota entre duas cidades, não importando o número de escalas entre elas), existe uma correlação positiva entre a saída de uma firma e a entrada de uma nova. Além disso, apenas 0,01% das entradas ocorreram em situações onde a firma não tinha presença em nenhum dos aeroportos que ligam a rota. O principal resultado do artigo é que, para uma firma que já serve duas cidades, mas não tem uma rota que ligue as duas, passar a oferecer uma rota ligando os dois extremos aumenta a rentabilidade da firma em operar naquele aeroporto em 38%. O mais interessante é que, a partir do modelo estrutural estimado, Berry mostra que a redução de barreiras à entrada nos aeroportos não deveria ter grande efeito em termos de entrada: ele estima que, devido à heterogeneidade entre as firmas e o grau de competição nas rotas, a redução total das barreiras à entrada implicaria que, em média, cada rota seria ofertada por apenas duas firmas. Isso poderia ser uma evidência de que a competição entre firmas dentro de uma mesma rota seria bastante forte, o que reduziria o excedente disponível para atrair outras firmas entrantes ao mercado.

Vários outros artigos mostram que, no caso da indústria aeronáutica, competição potencial não é substituta de competição efetiva. Isso está presente em Morrison e Whinston (1987) e Brueckner, Dyan e Spiller (1992). Na realidade, esses estudos chegam a encontrar uma diferença de até 1/3 no impacto da competição efetiva em comparação com a competição atual em nível de preços. Hurdle *et al.* (1989) mostram que, uma vez controlados para fatores relacionados a custos, rotas com preços significativamente mais baixos estariam relacionadas a uma probabilidade maior de saída das firmas e que, uma vez que a saída aconteça, os preços tendem a subir em média 10%. O contrário não é válido: rotas com preços significativamente maiores que a média não observam um número maior de entrantes; no entanto, entradas nessas rotas levam a uma redução média de 9% no preço do bilhete.

Um artigo particularmente interessante para a análise em curso é Abramowitz e Brown (1993). Ambos estimam um modelo estrutural para o preço dos bilhetes, levando em conta fatores como dominância da companhia aérea num determinado

*hub* e controlando por escassez de *slots* em aeroportos congestionados, heterogeneidade em preferências por companhias aéreas, competição entre aeroportos próximos e características tanto de aeroportos como de firmas que possam representar barreiras à entrada no mercado. Além dos resultados previamente obtidos (a concentração de rotas em poucas firmas estaria correlacionada a um aumento de preços), o interessante é saber que, controlando por outros fatores, a escassez de *slots* ou o congestionamento em um aeroporto estaria relacionado a tarifas mais altas. Segundo os cálculos deles, um aumento de 30% na disponibilidade de *slots* estaria associado a um decréscimo médio de 1,5% no preço do bilhete. A disponibilidade de aeroportos próximos teria um efeito redutor no preço inferior ao aumento de capacidade, o que é uma conclusão natural em modelos de demanda diferenciada. Finalmente, a variável MII, que mede a presença ou não das companhias aéreas no conselho diretor do aeroporto, tem um efeito positivo no preço, o que implica que esses tipos de contrato realmente estariam associados a barreiras à entrada em aeroportos.

#### 4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Os relatos a seguir são baseados em diversos capítulos do livro de Forsyth *et al.* (2004).

##### 4.1 Austrália

O caso australiano ilustra claramente os problemas apontados anteriormente no desenho de tarifas em regulação *price cap*.

Os aeroportos da Austrália foram privatizados em 1996, sendo que para os aeroportos de Melbourne e Brisbane (segundo e terceiro maiores do país, respectivamente) se adotou uma regra de *price cap* na determinação das tarifas, enquanto no aeroporto de Sydney, maior do país, a regulação seguiu o formato *cost plus*.

No caso de Melbourne e Brisbane, a renegociação tarifária aconteceria a cada cinco anos, sendo que entre as renegociações as tarifas poderiam ser reajustadas de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor menos o percentual de aumento esperado na demanda por cada aeroporto.

O resultado desse modelo de regulação não pareceu ser satisfatório. A maior reclamação esteve relacionada ao investimento em capacidade. Os reguladores australianos estabeleceram uma regra em que a firma poderia pleitear junto ao regulador aumentos de tarifa para investimentos em capacidade. Isso passou a se tornar frequente, bem como a necessidade do regulador de apurar os custos e benefícios desses investimentos.

## 4.2 Nova Zelândia

A Nova Zelândia abriu o capital dos seus três principais aeroportos – Auckland, Christchurch e Wellington – durante a década de 1990. Apenas Christchurch continuou com controle acionário do governo local. Nos outros dois casos as autoridades participam como acionistas minoritários. Diferentemente da Austrália, o governo neozelandês não implementou nenhum tipo de regulação tarifária em seus aeroportos.

No caso de Auckland, essa política resultou em baixa variabilidade nas tarifas aeronáuticas, mesmo observando-se um aumento de 56% no fluxo de passageiros. O autor argumenta que esse seria o resultado de um monopolista que obtém economias de escala.

Wellington, por sua vez, é o aeroporto que mais depende de receitas aeronáuticas e talvez por essa razão também é o que apresenta as maiores tarifas dentre os três aeroportos analisados. Apesar de ser o menos lucrativo dos três, ele ainda aparece entre os mais lucrativos do mundo.

O caso de Christchurch é interessante. Segundo os autores, este seria o aeroporto neozelandês menos dependente de receitas aeronáuticas para cobrir suas despesas operacionais. Entretanto, suas taxas são mais altas que as praticadas em Auckland e em média 85% mais altas que aeroportos similares na Austrália. Outro fator interessante está no desenho das tarifas praticadas em Christchurch: todas as aeronaves pagam a mesma taxa para pouso e uso dos terminais, independente do número de passageiros. A diferenciação ocorre apenas em termos de voos domésticos e internacionais.

## 4.3 Canadá

Até o final da década de 1980, todos os aeroportos do Canadá eram administrados pela Canadian Air Transport Administration, um órgão do governo canadense. O financiamento dos aeroportos se dava por meio de taxas de pouso e taxas de passageiros, mas raramente os aeroportos conseguiam autofinanciar-se. Os déficits eram cobertos pelo Tesouro Nacional canadense.

A crescente pressão por autofinanciamento dos aeroportos fez com que o governo passasse a administração dos mesmos para órgãos locais, fossem eles autoridades aeronáuticas, fossem municípios. Para os 26 aeroportos mais movimentados, o governo nacional eximiu-se de ajudar em casos de déficit; para os demais aeroportos, estabeleceu um fundo para investimentos em projetos específicos – por exemplo, aumento de capacidade – em que o fundo cobriria 85% do valor do investimento e o aeroporto local contribuiria com o restante. Não foi implementado nenhum tipo de regulação tarifária nos aeroportos canadenses.

O que se observou foi o surgimento de contratos de aluguel de instalações semelhantes àqueles observados nos aeroportos americanos. Em particular, a Air Canada, maior linha aérea canadense, passou a dominar a grande maioria dos *slots* e terminais dos aeroportos mais movimentados do Canadá e também a fazer grande parte dos investimentos em infraestrutura nesses aeroportos. Da mesma forma que nos Estados Unidos, a autoridade de concorrência canadense reclama do aumento de barreiras à entrada de novas linhas aéreas nos principais aeroportos do país, o que teria elevado consideravelmente os preços dos bilhetes. Além disso, os investimentos em capacidade não têm sido suficientes para redução dos atrasos, embora, sobre este ponto, a análise de Brueckner (2002) sobre a internalização de externalidades de uma linha aérea dominante pareça fazer muito sentido.

#### 4.4 Holanda

Os aeroportos de Amsterdã e os principais aeroportos de Roterdã e Lelystad são administrados pela firma Schiphol Group. Apesar de ser uma firma de capital aberto, os principais acionistas são o governo da Holanda, bem como as cidades de Amsterdã e Roterdã. Essa abertura de capital aconteceu em 2000. Até o final dos anos 1990, todas as taxas de utilização dos aeroportos holandeses eram determinadas pelo Ministério dos Transportes. Após a abertura de capital dos aeroportos holandeses, estes passaram a ser regulados pela Autoridade de Defesa da Concorrência da Holanda, cujos principais pontos são: *i*) as tarifas são determinadas pelo sistema *dual till*: a firma apresenta a proposta de tarifas para a NMa e esta as autoriza ou não; *ii*) existe uma taxa de retorno definida pelo regulador para a firma; e *iii*) a firma não pode discriminar preços entre usuários.

Até o momento não foi feito nenhum estudo sobre a eficiência do sistema de regulação holandês.

#### 4.5 Reino Unido

Em 1986, os principais aeroportos londrinos (Heathrow, Gatwick e Stansted), mais os principais aeroportos escoceses (Prestwick, Glasgow, Edimburgo e Aberdeen), até então administrados por uma autoridade governamental chamada British Airports Authority, foram transferidos para uma empresa de nome BAA, pelo *Airports Act*, e esta foi privatizada em 1987.<sup>3</sup> Desde então, o órgão regulador CAA define as tarifas máximas a serem cobradas, não só dos aeroportos administrados pela BAA na região metropolitana de Londres, como também do aeroporto de Manchester

---

3. Após a privatização, a BAA adquiriu o aeroporto de Southampton (1990) e desfez-se do aeroporto de Prestwick (1992). Fonte: [www.baa.com](http://www.baa.com).

(administrado pela prefeitura local). Os demais aeroportos britânicos podem ser investigados pelo CAA, mas este não pode determinar limites em suas tarifas.

As tarifas determinadas pelo CAA têm validade de cinco anos, com a possibilidade de extensão por mais um ano. O CAA define uma política de tarifas e a submete à apreciação das firmas reguladas e da *Competition Commission*, órgão antitruste britânico. A *Competition Commission* devolve o seu parecer ao CAA e este define as tarifas a serem cobradas.

Observe-se que, diferentemente dos demais serviços regulados no Reino Unido, o órgão antitruste não é apenas um órgão de apelação em caso de litígio entre regulador e regulado. Ele emite um parecer a ser submetido ao regulador e este mantém a palavra final quanto à política de tarifas. Quaisquer litígios são resolvidos nas cortes comuns, sem intermediação da *Competition Commission*.

Após 20 anos de regulação, alguns pontos podem ser observados no sistema aeroportuário britânico, entre eles:

- persistência do excesso de demanda na região de Londres, o que poderia ser um indício de subinvestimento por parte da BAA;
- aeroporto de Manchester apresenta excesso de capacidade, o que poderia ser decorrente da administração pública do mesmo;
- problemas na alocação de *slots*; e
- problemas de qualidade de serviço.

Note-se que o regulador tem apenas um mecanismo de controle, que é a determinação de tarifas, e pelo menos os problemas de investimento em capacidade e de qualidade de serviço são conhecidos na literatura de regulação por serem difíceis de se resolver mediante o uso desse tipo de mecanismo.

Assim como outros aeroportos, a forma de regulação britânica é *single till*. Entretanto, a partir de 2002, o CAA permitiu que o investimento em capacidade fosse remunerado de uma forma próxima à regulação *cost plus*. Essa foi a maneira encontrada pelo regulador para aliviar os problemas de falta de investimento e de tarifas de utilização muito baixas em aeroportos congestionados.

#### 4.6 Alemanha

Em 2001, foi feita a abertura de capital do aeroporto de Frankfurt. Fraport, a firma que administra o aeroporto, é controlada pelo governo do Estado de Hesse e pela prefeitura de Frankfurt – que detêm, juntos, 51% das ações da firma – e os demais 49% estão nas mãos de investidores privados.

Segundo as leis alemãs, todos os contratos entre Fraport e as linhas aéreas estão sujeitos às leis de empresas privadas. Apesar de o aeroporto ter de submeter seu menu de tarifas ao governo – no caso, o governo do Estado de Hesse – as deliberações deste têm caráter apenas sugestivo, Fraport não precisa atender às recomendações do governo.

O aeroporto de Frankfurt estabelece um contrato de tarifas de cinco anos com as linhas aéreas. Nesse contrato, as tarifas são determinadas com base no custo dos serviços aeronáuticos, logo se assemelham a uma política *dual till*. Além disso, existe uma forma de *risk sharing* entre as linhas aéreas e o aeroporto da seguinte forma: as partes acertam uma determinada meta de receita anual para o período de cinco anos, baseada na expectativa de aumento de demanda. Nos anos em que a receita supera esta meta, 33% da receita adicional são divididos entre as linhas aéreas; no caso de déficit, as linhas aéreas completam 33% do montante para equilibrar as contas do aeroporto.

## 5 CONCLUSÕES

Este trabalho examinou a evidência empírica sobre a necessidade de regulação no setor aeroportuário. Mostrou-se que a hipótese de monopólio natural para a indústria está muito mais relacionada ao tamanho da demanda por aeroportos do que à subaditividade de custos. Também que a regulação *single till* gera incentivos perversos no que diz respeito ao problema de congestionamento em aeroportos: em aeroportos movimentados, a concessionária cobraria mais barato pelo uso da capacidade, enquanto em aeroportos com excesso de capacidade as linhas aéreas seriam sobretaxadas para equilibrar as contas da firma. Na análise das formas de contrato entre o concessionário do aeroporto e outros prestadores de serviço e os contratos entre aeroportos e linhas aéreas, mostrou-se que contratos de aluguel de terminais para linhas aéreas podem representar barreiras à entrada de novas rotas no aeroporto, o que aumentaria o preço do bilhete pago pelos usuários.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOWITZ, A.; BROWN, S. Market share and price determination in the contemporary airline industry. *Review of Industrial Organization*, v. 8, p. 419-433, 1993.
- ASHFORD, N.; WRIGHT, P. *Airport engineering*. 3. ed. New York, NY: John Wiley, 1992.
- BAUMOL, W. J.; PANZAR, J.; WILLIG, R. *Contestable markets and the theory of industry*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

- BERESTEANU, A. Nonparametric analysis of cost complementarities in the telecommunications industry. *RAND Journal of Economics*, v. 36, n. 4, p. 870-889, 2005.
- BERRY, S. Estimation of a model of entry in the airline industry. *Econometrica*, v. 60, n. 4, p. 889-917, 1992.
- BESANKO, D.; DORASZELSKI, U. Capacity dynamics and endogenous asymmetries in firm size. *Rand Journal of Economics*, v. 35, p. 23-49, 2004.
- BORENSTEIN, S. Hubs and high fares: dominance and market power in the U.S. Airline industry. *Rand Journal of Economics*, v. 20, n. 3, p. 344-368, 1989.
- \_\_\_\_\_. The evolution of US airline competition. *Journal of Economic Perspectives*, v. 6, p. 45-73, 1992.
- BORENSTEIN, S.; ROSE, N. *How airlines market work...or do they? Regulatory reform in the airline industry*. Cambridge (MA), 2007 (NBER Working Paper, n. 13.452).
- BRUECKNER, J. Airport congestion when carriers have market power. *American Economic Review*, v. 92, n. 5, p. 1.357-1.375, 2002.
- BRUECKNER, J.; DYER, N. J.; SPILLER, P. T. Fare determination in airline hub-and-spoke networks. *RAND Journal of Economics*, v. 23, p. 309-333, 1992.
- CAA – Civil Aviation Authority. *Initial price control proposals for Heathrow, Gatwick and Stansted airports; supporting paper II: competitive constraints faced by Stansted airport*. Londres. 2006. Disponível em: <<https://www.auc.org.uk/docs/5/ergdocs/airportsdec06/sp2.pdf>>. Acesso em: 9 de jul. 2008.
- CHAMPSAUR, E.; ROCHET, J.-C. Multiproduct duopolists. *Econometrica*, v. 57, p. 533-557, 1989.
- DOGANIS, R. *The airport business*. London: Routledge, 1992.
- ECONOMIDES, N.; HIMMELBERG, C. *Critical mass and network size with application to the US fax market*. NYU Stern School of Business, 1995 (Discussion Paper, n. EC-95-11).
- FAA/OST TASK FORCE. *Airport business practices and their impact on airline competition*. FAA/OST Task Force Study, 1999.
- FORSYTH, P.; GILLEN, D.; KNORR, A.; MAYER, O.; NIEMEIER, H.-M.; STARKIE, D. *The economic regulation of airports: recent developments in Australasia, North America and Europe*. Ashgate: Aldershot, 2004.
- FOSTER, C. *Privatising British airports: what's to be gained?* 1984 (Public Money General Series, n. 4).

GILLEN, D.; MORRISON, W. G. Slots and competition policy: theory and international practice. In: CZERNY, A. *et al. Airport slots: international experiences and options for reform*. Aldershot: Ashgate Publishing, p. 173-192, 2008.

HURDLE, G.; JOHNSON, R.; JOSKOW, A.; WERDEN, G. W.; WILLIAMS, M. Concentration, potential entry, and performance in the airline industry. *Journal of Industrial Economics*, v. 38, p. 119-139, 1989.

JORNAL OFICIAL. Diretiva 96/67/CE, n. L272, p. 0036-0045, 25 out. 1996.

KATZ, M.; SHAPIRO, C. Network externalities, competition and compatibility. *American Economic Review*, v. 75, n. 3, p. 424-440, 1985.

KREPS, D.; SCHEINKMAN, J. Quantity precommitment and Bertrand competition yield Cournot outcomes. *Bell Journal of Economics*, v. 14, p. 326-337, 1983.

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge (MA): MIT Press, 1993.

LIPOVICH, G. A. The privatization of Argentine airports. *Journal of Air Transport Management*, v. 14, p. 8-15, 2008.

MAGGI, G. Endogenous leadership in a new market. *Rand Journal of Economics*, v. 27, p. 641-659, 1996.

MATZKIN, R. L. Nonparametric estimation of nonadditive random functions. *Econometrica*, v. 71, n. 5, p. 1.339-1.375, 2003.

MCGAHAN, A.; PORTER, M. How much does industry matter, really? *Strategic Management Journal*, v. 18, p. 15-30, 1997.

MORRISON, S.; WHINSTON, C. Empirical implications and tests of the constestability hypothesis. *Journal of Law and Economics*, v. 30, p. 53-66, 1987.

ORDOVER, J.; SALONER, G.; SALOP, S. Equilibrium vertical foreclosure. *American Economic Review*, v. 80, n. 1, p.127-142, 1990.

PELS, E.; NIJKAMP, P.; RIETVELD, P. Inefficiencies and scale economies of European airport operations. *Transportation Research*, part E 39, p. 341-361, 2003.

ROCHET, J.-C.; STOLE, L. A. nonlinear pricing with random participation. *Review of Economic Studies*, v. 69, n. 1, p. 277-311, 2002.

ROSEN, A. *Identification and estimation of firms' marginal cost functions with incomplete knowledge of strategic behavior*. Londres: UCL. 2006. Mimeografado.

SCHMIDT-MOHR, U.; VILLAS-BOAS, J. Competitive product lines with quality constraints. *Quantitative Marketing and Economics*, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2008.



SKINNER JUNIOR, R. E. Airport choice: an empirical study. *Transportation Engineering Journal*, v. 102, n. 4, p. 871–883, 1976.

VILLAS-BOAS, J.; HELLERSTEIN, J. Identification of supply models of retailer and manufacturer oligopoly pricing. *Economics Letters*, v. 90, n. 1, p. 132-140, 2006.

VISCUSI, W.; VERNON, J.; HARRINGTON, J. *Economics of regulation and antitrust*. Cambridge (MA): MIT Press, 1995.



## COMENTÁRIOS SOBRE “ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM REGULAÇÃO DE AEROPORTOS”

Sergio B. Varella Gomes

### VISÃO GERAL

O artigo revela uma pesquisa realizada em bases amplas e com razoável grau de profundidade, constituindo-se num verdadeiro *survey* sobre as diversas formas de regulação e alguns aspectos da concorrência – real ou potencial – entre aeroportos. Por outro lado, como aparentemente se destina a servir como ferramenta de análise e discussão da atual situação brasileira, esta foi abordada apenas de passagem e de forma pontual no texto, preservando-se, em sentido estrito, a “experiência internacional” do título. Isto nos afigura como uma certa limitação ao escopo pretendido, entre outras, como se verá nos itens seguintes.

### 1 INTRODUÇÃO

Nesta seção foi feita a correta identificação das três fases em que normalmente se desenvolve uma rede de aeroportos dentro de um país (conforme demonstra a experiência acumulada no século XX), no que tange a seus principais aspectos regulatórios:

- a fase inicial, em que ocorre a implantação das primeiras unidades de aeródromos, na qual prevalece, evidentemente, a “autorregulação” visto que nessas condições a prioridade é que tal rede passe a existir e a funcionar a contento;

- a fase atual para boa parte dos países, em que se reconhece que a atividade econômica desempenhada pelos aeroportos não se constitui em monopólio natural; que existe a componente de *rede* em sua estrutura operacional, se não da parte da operadora aeroportuária, pelo menos da parte das empresas aéreas que demandam a sua utilização; e que, a despeito disso, tal quadro enseja a regulação aeroportuária, conforme ocorre em quase todo o mundo; e

- uma fase futura (a despeito de que suas características já se manifestem em alguns casos concretos atuais), em que o crescimento da demanda combinada com o adensamento da rede aeroportuária enseja uma potencial concorrência entre aeroportos próximos.

No entanto, e apesar desses comentários, a presente seção se encerra ainda sob a égide do aeroporto considerado individualmente, como unidade de negócios autônoma e independente do que ocorre no seu entorno ou no seu país, simplificação compreensível para uma primeira aproximação teórica do assunto, mas apenas isso.

## 2 COMPETIÇÃO OU REGULAÇÃO?

Esta seção se inicia com a postulação de critérios afetos ao modelo teórico de monopólio natural. Os testes de hipótese realizados levam rapidamente à constatação de que “(...) determinar se um aeroporto é monopólio natural é um problema empírico”. E daí que existindo “(...) pouca literatura sobre o assunto”, mais alguns testes de hipóteses são realizados com fulcro na função custo, testes que, no entanto, não chegam a uma clara conclusão. Servem, entretanto, para trazer a discussão para o lado da demanda, ou seja, a utilização que as empresas aéreas fazem do aeroporto.

As implicações daí decorrentes, para o debate monopólio *versus* regulação *versus* concorrência entre aeroportos, trazem então à baila – corretamente na nossa opinião – o conceito fundamental de *rede*, sem o qual não é possível se lidar com o assunto *aeroporto*. Isto porque este sempre será um dos nós da malha aérea de uma ou mais transportadoras.

A seguir, a discussão sobre competição perfeita entre empresas aéreas, que levaria a um tamanho de rede “(...) menor do que o socialmente ótimo”, e sobre a linha aérea *monopolista*, que levaria a um tamanho de rede ainda menor, nos parece um pouco divergente da realidade dos fatos por dois motivos:

- não se conhece caso real de competição perfeita em mercados do transporte aéreo doméstico em nenhum país (tanto que a discussão séria sobre o assunto não avança muito além do grau de contestabilidade encontrável em alguns mercados que já acumularam, digamos, mais de dez anos de desregulamentação), e muito menos no caso do internacional; e

- a malha de uma transportadora (doméstica) monopolista teria que ser, pelas hipóteses adotadas anteriormente no texto (sem falar na própria Teoria da Regulação), o resultado de uma (forte) regulação e portanto estaria, por definição, no nível do socialmente ótimo ou muito próximo deste – como, aliás, se verificou

em diversos países onde isso ocorreu (e que evidentemente sofriam pesadas críticas em virtude dos subsídios e/ou ineficiências econômicas daí decorrentes).

O texto parte então para a hipótese, mais plausível, de que as empresas aéreas operam sob o regime de oligopólio. Mas aí, novamente a abordagem é eminentemente teórica: o oligopólio “sob compatibilidade”, com todas as empresas concordando em utilizar um mesmo *hub* – embora para destinos diferentes – encontra escassos ecos na realidade dos mercados domésticos de transporte aéreo existentes.<sup>1</sup> Já o seu contraponto, que seria o oligopólio “sob incompatibilidade” é apresentado sob a ótica do passageiro, na medida em que este elimina “(...) a troca de linhas aéreas num aeroporto intermediário entre sua origem e destino.” Ora, isto pressupõe que as malhas aéreas das empresas são ditadas às vezes por elas próprias, às vezes pelos passageiros, e ao que parece de forma concomitante, o que evidentemente é uma impossibilidade prática.

A discussão que então é apresentada (p. 7), entre os tamanhos de malha aérea que surgiriam em função de os regimes serem de monopólio, oligopólio – tanto sob compatibilidade como sob incompatibilidade – e competição perfeita, torna-se assim difícil de ser acompanhada na medida em que suas premissas, como foi visto, são essencialmente construções teóricas, sem a preocupação de se fundamentar na realidade concreta dos países, das empresas ou dos passageiros.

Já quando a discussão passa às possibilidades de competição entre aeroportos (p. 8) e ao arsenal de modelagens factíveis de serem empregadas ou adaptadas para que se possa trabalhar o assunto, o artigo admite – corretamente – que estamos em terreno pouco fértil. Acrescentaríamos que, além disso, a discussão concentrada apenas em preço, qualidade e capacidade dos serviços aeroportuários prestados é claramente insuficiente. Uma análise, ainda que preliminar, das condições de atuação de aeroportos – seja para fins de competição ou não – tem necessariamente de abordar os aspectos de intermodalidade (como os aeroportos considerados se integram ao transporte terrestre), área de influência (a região geográfica de entorno que demanda aquele aeroporto) e impacto no meio ambiente, entre outros. Registre-se também a incorreção representada pelo produto ofertado pelo aeroporto, mencionado no texto como sendo o “número de *slots* por tipo de aeronave”: via de regra, no mundo todo, *slots* não são ofertados em função do tipo de aeronave (a menos por restrições operacionais técnicas que afetem todas as aeronaves em determinado

---

1. Na realidade, a tendência das grandes empresas aéreas – notadamente as conhecidas como *legacy carriers* – de organizarem suas malhas com base em um ou mais *hubs* onde são predominantes (ver os casos de Atlanta, Houston ou Dallas-Forth Worth, para mencionar apenas o caso dos Estados Unidos) foi tão marcante a partir da desregulamentação de 1978 que ensejou a criação da expressão *fortress hub* (*hub* fortaleza – numa tradução livre – ou seja, o antípoda – real – do “oligopólio sob compatibilidade” postulado no artigo).

aeródromo) e sim em função do tipo de transportador (empresa aérea regular, não-regular, táxi aéreo etc.).

Num âmbito mais amplo, e apesar dos reparos citados, é importante apontar que o texto, a esta altura (p. 9), leva, ainda de forma mais implícita e dispersa do que explícita e concentrada, à importante e absolutamente fundamental conclusão principal de que, para o caso de aeroportos, não se aplicam as seguintes formulações clássicas:

- monopólios naturais requerem (forte) regulação, uma vez que a discussão sobre aeroportos serem monopólios, naturais ou não, teve de ser abandonada (essencialmente por falta de modelagem adequada);
- o nível de concorrência existente entre aeroportos em geral é absolutamente insuficiente para proporcionar a ausência de regulação econômica, ou seja, a operação de aeroportos como atividade econômica comporta regulação; e
- apesar das duas conclusões anteriores, pode haver concorrência entre aeroportos (“próximos”).

Poder-se depreender tal conclusão é, de fato, um dos pontos altos do artigo, mesmo que se argumente, em contraponto, que a maioria das autoridades aeronáuticas ou aeroportuárias trabalham há muito tempo, em suas estratégias e políticas públicas, com esses três pontos incorporados. O artigo serve assim – até esse ponto do texto – para dar o desejável respaldo da pesquisa acadêmica séria a uma situação concreta, real, de fato e de direito, e de aplicação essencialmente universal.

Tendo alcançado esse estágio crucial, o artigo faz então a pergunta prática fundamental (p. 9):

(...) que tipo de contrato o regulador deve fazer de modo a prover incentivos às firmas suprirem slots de uma forma eficiente e como fazer para determinar as tarifas que a firma pode cobrar de modo a manter uma margem de retorno aceitável e ainda prover incentivos para investimento em aumento de capacidade?

Passa-se assim ao domínio real dos mecanismos de regulação com a descrição, primeiramente, do sistema de *price cap* (teto tarifário) e à discussão de seus pontos positivos e negativos, feita de forma correta e abrangente. A seguir (p. 10), são analisados os desdobramentos em *single till* (caixa único) e *dual till* (caixa duplo) para o teto tarifário imposto pelo regulador aeroportuário. Embora, nesse estágio, experiências concretas não sejam citadas, uma vez que seriam apresentadas na seção final do artigo, a discussão teórica apresentada sobre as consequências da adoção de

cada uma dessas formulações contratuais é bastante relevante e atual, especialmente para órgãos reguladores. Merece menção o fato de que o texto deixa claro que o regulador pode e (quase que) deve promover determinados incentivos ao operador aeroportuário – de forma a se obter determinadas eficiências alocativas – mas com a importante ressalva de que a contrapartida disso é um aumento do seu envolvimento com o regulado, ou seja, exercendo efetivamente a sua função fiscalizadora em sentido tanto amplo como profundo (algo que no Brasil, de maneira geral, parece ainda carecer de um certo amadurecimento).

## 2.1 Implementação do sistema de regulação

O artigo faz uma surpreendente mudança de rumo e, sem ter ainda se beneficiado da experiência internacional (descrita ao final do texto, na penúltima seção), passa a advogar abertamente a favor da adoção do sistema *dual till* (ou mesmo *multiple till*) para os aeroportos brasileiros. O motivo alegado seriam “(...) os atuais gargalos na provisão dos serviços aeronáuticos nos aeroportos de maior movimento no país (...)”. Ora, nenhuma menção é feita ao fato de que a Infraero opera há décadas com um conjunto distinto de tarifas aeronáuticas – fixadas pela autoridade aeronáutica – e outro de tarifas comerciais – livremente estabelecidas –, ou seja, um sistema *dual till* “flexibilizado”, conforme apresentado no último parágrafo desta mesma seção do próprio texto do artigo. Assim, a defesa que o artigo faz do *dual till*, que, diga-se de passagem, está bem feita, fundamentada na lógica de bons argumentos, ocorre essencialmente no plano teórico, ainda que visando pretensamente o caso brasileiro.

Registre-se também que a afirmação feita nesse mesmo parágrafo de que excluindo-se “(...) os serviços aeronáuticos), o aeroporto passa a ser comparável, em termos de estrutura de custos e tarifas, a outras plataformas – como um shopping center”, não encontra respaldo amplo entre os principais operadores aeroportuários do planeta. Embora seja consenso que certos elementos constitutivos de *shopping centers* possam ser incorporados ao chamado “lado terra” do aeroporto – notadamente certos tipos de comércio e de prestação de serviços – também é consenso que o único caso de absoluto sucesso nessa seara, ou seja, aeroporto que também é *shopping center* completo e acabado, é o do aeroporto de Frankfurt. E isto por um motivo aparentemente singelo: o aeroporto está totalmente integrado ao sistema terrestre de transportes que liga a cidade de Frankfurt a alguns de seus mais importantes subúrbios, ou seja, é a localização que o torna um *shopping* e não o fato de ser aeroporto. Se, além disso, se considera que o preço do terreno onde se instalam *shoppings* costuma ser muito diferente daquele sobre o qual estão os principais aeroportos do mundo (tanto em termos absolutos como os de natureza

marginal ou de oportunidade, de onde todo o resto é decorrente),<sup>2</sup> então se começa a perceber a impropriedade da analogia proposta no artigo.<sup>3</sup>

### 3 A RELAÇÃO ENTRE O AEROPORTO E OS PRESTADORES DE SERVIÇO

Como existe uma quantidade razoável de serviços a cargo do operador aeroportuário que podem ser (e frequentemente são) terceirizados, o artigo tomou dois deles – o abastecimento de combustível às aeronaves e o manuseio de bagagens dos passageiros – para pontos de discussão. Ora, dado que a privatização de aeroportos não deixa de ser uma forma de terceirização – em que o ente público transfere ao privado uma atividade que era originalmente sua – o texto passa então a abordar o quanto de terceirização adicional, “à jusante” dessa cadeia produtiva, o regulador pode e deve exigir do ente privado operador do aeroporto.

Colhendo dados em fontes reputadas do setor, o texto passa então a apresentar as diversas tecnologias que são empregadas nos dois tipos de serviço mencionados, fazendo os contrapontos clássicos entre nível de investimento/estado da arte tecnológico *vis-à-vis* emprego mais ou menos intensivo de mão de obra. Isto evidentemente com o objetivo de munir o regulador dos argumentos que possam vir a balizar as suas exigências ao operador aeroportuário quanto ao nível ótimo de terceirização em termos de eficiência alocativa.

O próprio texto reconhece, no entanto, que há condições de contorno fortes o suficiente para que esse debate seja quase de natureza acadêmica: a escala de operação do aeroporto pode ser fator determinante da tecnologia empregada, assim como do investimento a ela associado, que por sua vez acarreta a necessidade de contratos de longo prazo entre os entes envolvidos – aeroporto, empresas aéreas e provedor de serviços terceirizado – que por sua vez inviabiliza a permanente competição de curto prazo entre potenciais provedores terceirizados por aquele naco de negócio aeroportuário.

O caminho escolhido pelo texto (p. 17, 18 e 19) é claramente o de mais regulação dessas relações, chegando ao ponto de o regulador inclusive:

- especificar o tipo de tecnologia a ser empregado (manual ou automático);

2. É bom não se desprezar o fato de que, por motivos de segurança e proteção ao voo, além de requisitos ambientais, áreas consideráveis no entorno de aeroportos têm limitação de gabarito para a construção civil e/ou severas restrições quanto aos tipos de atividades humanas que podem ser ali desenvolvidas (o quadro apresentado pela vizinhança do aeroporto de Congonhas, em São Paulo, sendo a contraprova dessa assertiva).

3. A iniciativa dos *aeroshoppings* feita pela Infraero no início desta década deve ser entendida muito mais como uma valorização dos espaços comerciais disponíveis nos seus aeroportos (como o de Porto Alegre, por exemplo) do que uma tentativa pronta e acabada de se ter um *shopping center* real em cada um deles.



- “(...) proceder a uma regulação mais efetiva nos preços do serviço do aeroporto [eventualmente] verticalizado”;
- “(...) monitorar os contratos entre o aeroporto e as prestadoras de serviço e verificar possíveis barreiras ao funcionamento da competição em cada um dos mercados”; e
- “(...) observar as diferentes realidades de cada aeroporto e verificar se os contratos locais poderiam estar aumentando [sic] as barreiras à entrada.”

Consideramos que tal linha de ação, embora defensável sob diversos aspectos, demandaria a existência de um aparato regulador de razoáveis proporções – tanto o capaz de produzir a regulação quanto o de exercer a requerida fiscalização. Não nos parece ser o caminho mais indicado para um país como o Brasil, no estágio atual em que se encontra. Isto tanto em termos do volume de tráfego aeroportuário processado nos principais aeroportos do país, quanto em termos do conjunto de instituições nacionais que constituem o nosso aparato regulador desse setor.

O próprio texto do artigo (p. 17), ao citar, em nota de rodapé, trechos da Diretiva 96/67/CE do Conselho da Comunidade Europeia, de 15 de outubro de 1996, parece apoiar nosso ponto de vista. Na diretiva em questão, fica estabelecido que todo esse envolvimento do regulador com as atividades potencialmente terceirizáveis do operador aeroportuário só deve se dar em “(...) aeroportos com tráfego acima de determinados limiares”.<sup>4</sup>

No caso da situação atual do Brasil, parece-nos muito mais adequado que o contrato de concessão, firmado entre o poder concedente e o operador aeroportuário, contenha cláusulas de desempenho – com os indicadores apropriados – para serviços passíveis de terceirização, assim como parâmetros de desempenho para a operação aeroportuária em geral. Caso a preocupação com a eficiência alocativa seja um fator determinante desde o início dessa hipotética e nova “fase brasileira” de regulação de concessões aeroportuárias, sugerimos então aproveitar duas instruções da diretiva supramencionada, nominalmente:

- a de se exigir a separação contábil entre as atividades passíveis de terceirização e o resto das atividades que constituem a operação aeroportuária; e
- permitir que certas atividades terceirizáveis – o *ground handling*<sup>5</sup> sendo um exemplo óbvio – possam, sob certas condições, ser exercidas pelas próprias empresas aéreas.

4. Há que se notar que a diretiva em questão foi emanada do Conselho de Ministros da CE; no Brasil, por analogia, o órgão equivalente seria no mínimo o Conselho de Aviação Civil.

5. Trata-se do atendimento da aeronave enquanto ela está no solo, compreendendo um amplo leque de serviços (limpeza da aeronave, reabastecimento, ressuprimento etc.).

### 3.1 Relação entre a competição entre aeroportos e a competição entre linhas aéreas

O artigo aborda a questão do acesso a aeroportos congestionados por parte de novas empresas aéreas (entrantes) ou mesmo para atender a novas frequências ou ligações por parte de empresas tradicionais (incumbentes). De fato, esse é provavelmente o maior problema surgido na esteira da desregulamentação do transporte aéreo na maioria dos países (fenômeno ocorrido essencialmente nas décadas de 1980 e 1990 e ainda em curso em diversas regiões do mundo).

No ambiente regulamentado previamente existente, a autoridade aeronáutica de determinado país podia compatibilizar, pois dispunha de alçada legal para isso, a infraestrutura aeroportuária existente com as malhas aéreas e frequências de voo das empresas aéreas. Já para que o ambiente de desregulamentação econômica traga os benefícios esperados para os consumidores/passageiros,<sup>6</sup> é necessário que as empresas funcionem num regime de acirrada concorrência entre si. Ocorre, no entanto, que a infraestrutura aeroportuária não pode ser fácil e ilimitadamente aumentada – ou diminuída – ao sabor das demandas – reais ou apenas vislumbradas – trazidas pelas empresas aéreas. Com isso, fica seriamente comprometida a premissa da concorrência sem restrições associada ao livre mercado, e até os mais ardorosos defensores deste reconhecem que o caso do transporte aéreo tem, assim, importantes e claras “imperfeições”.

Deve-se notar que nenhum país resolveu a contento o problema dos aeroportos congestionados *vis-à-vis* a necessidade de se permitir o livre acesso de novas entrantes, por exemplo. Há esquemas que vão desde o periódico confisco puro e simples de *slots*<sup>7</sup> por parte da autoridade aeronáutica, e sua subsequente redistribuição para as entrantes, até o leilão de slots não utilizados ou que tenham sido devolvidos; questionamentos e ações judiciais por parte das empresas “prejudicadas” são frequentes.

Embora não mencione o desgaste sofrido pelas autoridades aeronáuticas mundo afora por conta desse assunto, o artigo reconhece que essas barreiras à entrada têm de ser enfrentadas evidentemente pela via da regulação. Sensatamente, conclui que esperar que isso se resolva pela concorrência entre aeroportos (“próximos”, presumivelmente) não é razoável e muito menos que “(...) o investimento em

---

6. Conforme largamente propagandeada – ao longo das décadas de 1980 e 1990 – pelas autoridades aeronáuticas dos Estados Unidos, primeiro país a proceder à desregulamentação econômica de seu transporte aéreo doméstico, por meio do *Airline Deregulation Act* de 1978 (no Brasil, o processo se deu entre 1992 e 2001).

7. Termo empregado universalmente para designar um horário de pouso ou de decolagem, autorizado em determinado aeroporto e para determinada empresa aérea.

capacidade, que vai determinar as barreiras à entrada no longo prazo, será feito de forma ótima, do ponto de vista de eficiência social” (p. 20).

Fazendo referência a um conhecido crítico (moderado) da desregulamentação americana (Borenstein), o artigo ainda acrescenta mais uma camada de complexidade ao problema. Traz à baila o fato de que, no caso dos aeroportos do tipo *hub*, sempre haverá uma empresa aérea tentando ser dominante ali (se é que já não o é), ou seja, possuir a maioria de seus *slots* – haja barreiras à entrada e “imperfeições” em relação ao almejado livre mercado.

Para o restante dessa seção são trazidas as conclusões de estudos e artigos que tentam correlacionar a concorrência entre as empresas aéreas (fundamental para o ambiente de desregulamentação econômica do transporte aéreo, como visto anteriormente) com algum aspecto da infraestrutura aeroportuária. Só que, na nossa visão, isso foi feito com uma certa carência de senso crítico, a saber:

1) No caso do estudo de Berry (p. 21 e 22), a conclusão de que “(...) a redução total das barreiras à entrada implicaria que, em média, cada rota seria ofertada por apenas duas firmas” é desmentida pelos fatos. Embora o consumidor brasileiro possa ser perdoado por aceitar pacificamente essa afirmação, dada a situação atual de nosso mercado doméstico, basta um olhar sobre o mercado doméstico dos Estados Unidos para se perceber que a realidade é muito mais complexa do que isso: com mais de 35% de participação de mercado, as empresas LCC<sup>8</sup> acrescentam concorrência nas principais rotas já servidas pelas tradicionais incumbentes, estas operando diretamente ou por via de integração com empresas aéreas regionais a elas associadas. E isto, mesmo com diversas barreiras à entrada presentes nos maiores aeroportos dos Estados Unidos, quase todos “slotados”.

2) O artigo diz que “(...) competição potencial não é substituta de competição efetiva”, e embora tal afirmação possa ser aceita como axioma incontestado, o mesmo não se dá com a conclusão, aparentemente do estudo de Hurdle *et al.*: “(...) rotas com preços significativamente maiores que a média não observam [sic] um número maior de entrantes”. Basta observar o que aconteceu nas ligações Rio-São Paulo-Brasília-Porto Alegre, nos últimos anos. Todas as novas entrantes tentaram operar – com grau maior ou menor de sucesso – em uma ou mais dessas ligações, que estavam com preços de tarifas em níveis elevados (sendo, pelo menos uma vez, assunto de desabafo público por parte do presidente da República).

3) Por fim, no caso do estudo de Abramowitz e Brown (p. 22) sobre as consequências da escassez de *slots* em aeroportos, onde afirmaria que “(...) a escassez de *slots*

8. Low cost carrier, empresas de baixos custos e (geralmente) baixas tarifas.

ou o congestionamento em um aeroporto estaria relacionado a tarifas mais altas”, faltou caracterizar as diferentes situações que levam a esse quadro, para se poder ter um diagnóstico mais apurado. Por exemplo, se a escassez de *slots* decorre do fato de que se trata de um aeroporto do tipo *hub*, com dominância de uma empresa aérea, então pode-se, hipoteticamente, chegar a um diagnóstico de abuso de poder econômico, com uma solução dentro dessa esfera. Já se for um aeroporto que atende essencialmente a rotas lineares, sem predominância de nenhuma empresa, então o congestionamento pode ser decorrência da pura e simples falta de infraestrutura (aeroportuária, de controle do espaço aéreo etc.), o que levará a outro tipo de solução. Na nossa visão, uma modelagem que isole o aeroporto das circunstâncias e condicionantes em que ele opera – como parece ser o caso aqui – pode levar a autoridade aeronáutica a medidas inapropriadas para lidar com a situação.

#### 4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Esta última seção do artigo contém um resumo do que teria ocorrido, em termos de regulação e operação aeroportuária na Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Holanda, Reino Unido e Alemanha. Lamentavelmente não apresenta as experiências de países de cultura latina como o Brasil – França, Itália, Espanha ou mesmo México (um dos pioneiros na privatização de aeroportos).

Mesmo assim, este rápido *survey* é bastante rico e permite constatar pelo menos dois fatos fundamentais: primeiramente, o de que não existe um modelo pronto e acabado, transferível por cima das fronteiras nacionais, para todos os países. E, em segundo lugar, que as autoridades aeronáuticas de cada país agem, em geral, de forma pragmática, não ideológica e no “caso a caso” para resolver os problemas, gargalos e obstáculos surgidos ao se proceder de acordo com as políticas públicas vigentes então ou sendo promulgadas.

Dessa forma, não se pode, a rigor, falar no “modelo inglês”, ou no “modelo australiano” etc., mas sim na experiência do Reino Unido, na experiência da Austrália e assim por diante, sendo bem entendido que tais experiências têm caráter absolutamente dinâmico, estando em constante evolução.

Esta seção, portanto, apresenta o contraponto fundamental ao resto do conteúdo do artigo que lhe precedeu, em que modelagens econômicas com fundamentos em matemática e econometria foram apresentadas com base em vasto levantamento e estudo bibliográfico. Não que se vá desprezar e desconsiderar tais modelagens, mas o relatado nesta seção demonstra que o pragmatismo, a negociação e a instituição de políticas públicas adequadas ainda têm larga precedência em países de Índice

de Desenvolvimento Humano – para não se mencionar a famigerada renda *per capita* – bastante superior ao nosso.

Se tais humildes e simplórias observações aqui feitas pelo comentador encontrarem algum eco no conjunto de instituições que lidam com o transporte aéreo e a infraestrutura aeronáutica no Brasil, então acreditamos que o artigo que tivemos a honra de comentar, por conta desta 4ª Jornada de Estudos de Regulação do Ipea, terá dado contribuição imensa e inequívoca ao desenvolvimento do país.





## Parte 6

Compras públicas: aspectos concorrenciais  
e de governança de contratos





## COMPRAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCORRENCIAIS E DE GOVERNANÇA DE CONTRATOS

### **Debatedores:**

Eduardo Fiuza  
Mariana Tavares

### **Comentador:**

Marcelo Bermeguy

### **Coordenador:**

Danilo Coelho

**Danilo Coelho** – O assunto desta mesa é: *Compras Públicas: Aspectos Concorrenciais e de Governança de Contratos*.

Temos a honra de contar com a presença da secretária de Direito Econômico, Mariana Tavares, do secretário adjunto de Planejamento e Coordenação, Marcelo Bermeguy, e Eduardo Fiuza, pesquisador do Ipea e ex-economista chefe da Secretaria de Direito Econômico.

Começamos com a Mariana Tavares.

**Mariana Tavares** – Obrigada, Danilo. Boa tarde a todos. O prazer e a honra são meus em participar desta 4ª Jornada de Estudos de Regulação do Ipea; mais ainda na minha querida cidade do Rio de Janeiro e ainda mais porque é sexta-feira. O primeiro esclarecimento que gostaria de fazer, a título de introdução, é que o Cade, no meu modo de ver, trabalha muito. Mas o que posso dizer com certeza absoluta é que nós, da SDE, trabalhamos muito mesmo.

A prioridade da SDE é o combate a condutas anticompetitivas, de maneira geral, e, de um modo particular, nós vimos dando atenção especial ao combate aos cartéis. Não por outra razão, mas pelo fato de que os cartéis – que são acordos entre concorrentes para fixar preços, dividir mercado e clientes – são, indiscutivelmente,

a conduta mais nociva ao consumidor. Transferem renda indevidamente do consumidor ao produtor e geram uma série de ineficiências, como todos sabemos, e por essa razão tornaram-se uma prioridade desde 2003, quando então realocamos nossos recursos, que são para lá de escassos. E, hoje em dia, há cerca de 300 investigações em andamento e 75% dos nossos recursos são dedicados a elas.

Ao longo dos primeiros quatro anos da organização do programa de combate aos cartéis, percebeu-se que um conjunto expressivo dessas investigações, aproximadamente 300, tratava ou de cartéis em compras públicas ou tinham algum aspecto de cartel em compras públicas.

Por exemplo, duas das nossas principais investigações, uma já concluída e enviada ao Cade, e outra ainda em instrução, respectivamente no mercado de gases industriais e hospitalares e de cimento, eram investigações de cartéis de maneira geral, mas também com aspectos, com facetas distintas, como o fato de ser o governo um dos compradores. Então, além de ser um cartel, era um cartel em compras públicas.

Diante disso, 2007 foi também um ano, como veremos mais adiante, em que mudamos de escala no combate aos cartéis. O ministro Tarso Genro editou uma portaria e estruturou uma coordenação de combate a condutas anticompetitivas, especialmente cartéis, em compras públicas, da qual é coordenador o Paulo Casagrande, também presente aqui nesta Jornada.

Cartéis, de uma maneira geral, se beneficiam de determinadas características, e isso também acontece em compras públicas, em que diversos setores são oligopolizados e há inúmeras barreiras à entrada. O comprador público, portanto, tem dificuldades de perceber a existência do cartel, inclusive pela rigidez dos processos em que essas compras são feitas. A publicidade tem por objetivo evitar a corrupção – e esse é um desafio que a gente enfrenta, pois há um equilíbrio muito precário. Ela evita a corrupção por um lado e, por outro, dá transparência e facilita o monitoramento do cartel. A descentralização das compras também tem o aspecto de evitar a corrupção, mas, da maneira como o Estado organiza as suas compras, aumenta as rodadas de interação e facilita a formação do cartel entre os concorrentes.

Em 2007, então, percebemos que havia um contingente expressivo dessas investigações, porque já estávamos numa escala muito boa. Mas por que é assim? Por que, dessas 300 ou mais investigações, parte expressiva é de cartel em licitação?

O governo gasta cerca de R\$ 300 bilhões em compras públicas por ano. E desses R\$ 300 bilhões, estima-se que há um sobrepreço – e esse número é muito estimado – de cerca de 25% a 40%. Então, estima-se que – é realmente muito estimado mesmo – desses R\$ 300 bilhões, o Estado pagaria de sobrepreço de cartel de R\$ 25 bilhões

a R\$ 40 bilhões por ano. Hoje a gente considera esse sobrepreço médio, mas, em algumas das nossas investigações, já chegamos a sobrepreços muito maiores.

Agora, além do sobrepreço há inúmeros outros danos. Com o incentivo à corrupção, os serviços são piores e, como o cobertor é curto, o que o Estado gasta com o cartel deixa de ser destinado a outras missões.

Acho que um exemplo que ilustra esse contingente de investigações é um caso da nova leva de investigações pós-2003, o cartel dos vigilantes do Rio Grande do Sul, julgado ano passado pelo Cade. Foi o primeiro caso em que o Cade analisou uma situação em que a Secretaria usou o que hoje é o principal instrumento para detectar cartel, isto é, o nosso acordo de leniência, a delação premiada para os cartéis.

Mas o que é curioso (já vou falar sobre os nossos instrumentos de investigação), nesse caso, é o livro-texto. Vou citar trechos de uma das evidências que encontramos nessa investigação, uma apresentação encontrada na sede da associação das empresas de vigilância do Rio Grande do Sul. Um dos trechos das instruções dessa apresentação – uma apresentação de organização do cartel – era: “Aparece na licitação de quem?” “Como diminuir as propostas irreais?” “Administrar a concorrência?” “Criar um conselho independente?” “Criar mecanismos de proteção?”

Isso é livro-texto, é o tipo de evidência que encontramos com frequência nas nossas operações de busca e apreensão, quando há evidência de cartel.

Nesse caso, que é um cartel formado por 16 empresas, havia três associações que eram a chamada “mesa”. Eles tinham reuniões bastante frequentes. Utilizamos escuta telefônica, pois eles se comunicavam bastante. Isso de 2000 a 2003.

É livro-texto porque as estratégias de cartel em licitação estavam todas ali. Eles dividiam mercados, o que era um convite para o empresário não deixar o cartel. “É um convite. É oficial. Me vê quem é que participou; me passa, que eu tenho que ter o convite. Rio Grande, eles te dão. Foi falado aqui na mesa”. E essas 16 empresas e as três associações acordaram que o Rio Grande era desse novo empresário que estava sendo convidado para não furar o cartel, para não ser o *maverick* e integrar o cartel.

E o principal mecanismo de fraudar a licitação era a cobertura, que é o meio tradicional de se fazer cartel de licitação: apresentar propostas com valores muito altos ou vícios intencionais e, assim, blindar o proponente a quem havia sido alocado o certame em questão.

A SDE, acho que a maioria de vocês sabe, é um dos órgãos de investigação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que é formado pela Secretaria de

Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, e pelo Cade, o tribunal administrativo que julga essas condutas.

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência tem competência para atuar em licitações preventivamente, por meio de advocacia da concorrência, e também repressivamente, principalmente em relação às empresas no mercado, por meio das investigações e punição dos cartéis e outras práticas anticoncorrenciais. Voltarei a essas outras práticas com o exemplo de uma outra investigação em que se promoveu a concorrência no setor de compras públicas e que não era cartel, no leilão do rio Madeira. Daqui a pouco me refiro a isso.

Uma outra atuação, preponderante em relação ao Estado, mas também em relação às empresas privadas, é uma ação educativa de advocacia da concorrência, que, de uma maneira mais geral, tem sido o carro-chefe da Seae, mas à qual a SDE também se junta agora, a partir da criação da Coordenação-Geral de Análise de Infrações no Setor de Compras Públicas.

Como eu disse, em 2003 realocamos os nossos recursos para tornar o combate a cartéis uma prioridade. Houve a chamada mudança de escala. Acho que um dos indicadores é o número de operações de buscas e apreensões que fizemos nos últimos seis anos. A primeira operação de busca e apreensão foi feita em 2003. Entre 2003 e 2005, foram cumpridos 11 mandados de busca e apreensão. Em 2006, foram 19. Em 2007, foram 84 e, até hoje, outubro de 2008, foram cerca de 57 mandados. E temos outros, inclusive no setor de compras públicas, no forno, até o final do ano.

O que mudou em 2003, além da análise de evidências econômicas, que são fundamentais, foi a base analítica da coordenação de cartéis em compras públicas, que é econômica. Nós nos associamos ao estudo da OCDE, o Bid Rigging Program. Na América Latina, um dos países em estudo é o Brasil. Mas, objetivamente, a gente consegue detectar um cartel a partir da obtenção de prova direta. E, para isso, precisamos de instrumentos de investigação que permitam a obtenção de tal prova.

E os dois instrumentos fundamentais que, na verdade, formam uma espiral ascendente na investigação de cartéis são a operação de busca e apreensão e o acordo de leniência. O acordo de leniência é a nossa delação premiada para os cartéis: alguém que fez cartel coopera com as investigações em troca de imunidade.

O primeiro caso em que se utilizou esse instrumento foi no cartel dos vigilantes no Rio Grande do Sul. Nós já temos cerca de dez acordos de leniência celebrados e isso também tem um efeito muito bom em termos de reputação. Temos atraído outros denunciadores, que também colaboram com as investigações. E, com isso,

um número maior de operações de buscas e apreensões bem-sucedidas, e maiores candidatos ao programa de leniência. É por isso que me refiro a uma espiral ascendente com a associação dessas duas investigações.

A outra mudança após 2003, que também é base da CGCP, foi a cooperação com outros órgãos. A formação de uma rede que nos permite melhorar a inteligência de maneira coordenada com as competências complementares. Isso é fundamental no combate aos cartéis em compras públicas, e é importante que se enxergue a mesma prática sob perspectivas diferentes, como o trabalho que temos feito com o TCU, com a CGU, com os Ministérios Públicos e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em 2007, diante dessa percepção de que parte expressiva das nossas investigações era no setor de compras públicas, e que a ordem de grandeza das compras públicas era o montante de R\$ 300 bilhões, foi estruturada a coordenação e a missão da CGCP. Na verdade, isso está lá na portaria que instituiu a CGCP, ou seja, melhorar a detecção e a punição dessas condutas em compras públicas, melhorar a nossa inteligência, formando essa rede com os outros órgãos que olham para essa prática sob perspectivas distintas da nossa e também da perspectiva da corrupção, que é um outro aspecto para o qual não temos competência para olhar e estudar, de modo que a análise dos setores e da prática seja feita de um viés econômico de um lado, e de outro mais adiante – e isso é muito incipiente, mas é também uma meta – que a gente tenha indicadores que nos permitam – e esse é um plano ambicioso – avaliar se a nossa intervenção teve sucesso. Quer dizer, se conseguirmos daqui a  $x$  anos diminuir o número de cartéis em compras públicas, vai-se dizer se as compras públicas, de uma maneira mais geral, são feitas, mais adiante, de maneira mais eficiente no Brasil.

Os aspectos legais do combate ao cartel de licitações se devem ao fato de que, além de ser um ilícito administrativo, é também crime. Na esfera administrativa é punido com multa de até 30% para as empresas, e para os executivos, de 10% a 50% do valor da multa imposta à empresa. E só vou mencionar, porque essa é uma discussão quase infinita, o acordo não precisa ser implementado, basta ter efeitos potenciais. Na Lei das Licitações e Contratos, é punido na esfera criminal, com prisão de até quatro anos e multa. E, nesse caso, as empresas não são punidas, só as pessoas físicas.

O combate aos cartéis em compras públicas não começou em 2007, mas o foco ao combate a ilícitos concorrenciais em compras públicas começou em 2007. E nós temos atuado de duas maneiras, em duas vias principais. A primeira é a via educativa, de análise da advocacia da concorrência, e acho que foi essa a principal intervenção, ou seja, na análise de projeto de lei que altera a Lei das Licitações e

Contratos com a atual redação, depois do substitutivo do senador Eduardo Suplicy, a nossa preocupação fundamental era reduzir as barreiras à entrada.

Nós já estávamos preocupados com isso desde a primeira versão desse projeto de lei e tínhamos conseguido, nessa primeira versão, a possibilidade de se inverter as fases de classificação e habilitação, que é tradicionalmente uma barreira expressiva à entrada de novos agentes.

Vale dizer que, para se classificar, o agente precisa se enquadrar em determinados requisitos. Isto frequentemente é usado para garantir que só os incumbentes participem das licitações. Ao se permitir que eles se classifiquem antes, já desestrutura e elimina uma barreira tradicional à entrada de outras empresas.

Da mesma maneira, a retirada do nível de exigências de garantias. Conseguir garantia para participar de licitação é muito difícil. E isso acaba restringindo a participação do certame às empresas muito grandes que, em geral, são as incumbentes. Então, conseguimos retirar o aumento do nível das exigências de garantias.

Ainda uma outra barreira à entrada que tinha sido incluída nesse projeto de lei foi uma regra para identificação de propostas inexequíveis. E incluir uma regra para identificar propostas inexequíveis, na verdade, retirava um incentivo muito grande para se apresentar proposta de preço mais baixo.

Outro aspecto dessa atuação educativa – e aqui corro o risco de parecer autoelogiosa e propagandista, apesar de adorar fazer propaganda da SDE – foi, modéstia à parte, que essa cartilha realmente ficou linda.

Mas enfim, brincadeiras à parte – e parece uma coisa boba, mas não é –, nós editamos entre 6 mil e 7 mil cartilhas. Nós as distribuímos para todas as prefeituras com uma população de mais de 90 mil habitantes, distribuímos para os ministérios, para as comissões de licitação, enfim, para autarquias e todos os órgãos públicos. E divulgamos essa cartilha – que está também no nosso *site* – em cursos para pregoeiros, e são eles quem vão conseguir detectar se tem alguma coisa errada na licitação.

Costuma-se fazer uma associação entre cartel e corrupção, e acho que essa identificação existe muitas vezes. Mas não é sempre. Existe uma ignorância, os pregoeiros são, frequentemente, pessoas muito simples e não fazem a menor ideia do que acontece. Um grande desafio na elaboração dessa cartilha é traduzir para o português o que é isso. Porque não é fácil explicar o que é cartel, é muito mais difícil explicar o que é cartel em licitação para um pregoeiro, dadas a assimetria de informação e a própria sofisticação do assunto. Então, esse aspecto educativo da coordenação é tão importante quanto o aspecto repressivo de melhorar a inteligência, conversar com o

TCU, conversar com o Ministério do Planejamento, com o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União. Esse material está inclusive no ComprasNet.

Em relação à segunda via, à atuação repressiva, isso é um pano de fundo, é um endurecimento no combate aos cartéis, na detecção da nossa parte e que o Cade tem acompanhado na posição também; e na aproximação entre as duas esferas, administrativa e criminal.

Cartel no Brasil, como já disse, é crime e, honestamente, as empresas estão menos preocupadas em pagar uma multa de 30% do faturamento de um ano, que é o ano anterior ao início da investigação, do que com a perspectiva de ir pra cadeia.

E por isso a aproximação com o Ministério Público e com a Polícia Federal é tão importante. Já vínhamos cooperando com a Polícia Federal desde 2003. Essa cooperação se consolidou há cerca de um ano: assinamos um acordo de cooperação e, a partir de então, se criou um chamado centro de inteligência, que nada mais é do que a formalização disso, de um técnico nosso em contato com o policial federal, trocando informações sobre investigações de interesse dos dois lados.

E isso não aconteceu no ano passado à toa. Aconteceu no ano passado também porque essa é uma área que a Polícia Federal olha com muita atenção. Então, aproveita-se não só a *expertise* investigativa, mas os dados que a Polícia Federal coleta, em geral com a preocupação de detectar a corrupção. Isso permite que, na hora em que a Polícia Federal vá fazer uma operação que detecte a preocupação com a corrupção, ela nos chame e que consigamos fazer a seleção das evidências antes, não só com o olhar de corrupção, mas também com um olhar de cartel.

Conversávamos aqui, no intervalo, a respeito do seguinte: parece que ontem, no Jornal Nacional, teve uma matéria sobre cartel em alguma compra em São Paulo. Essa é uma investigação da qual ainda não participamos. Mas é um tipo de investigação da qual poderemos participar, e é para isso que trabalhamos, para que a coleta de provas seja também com vistas a colher elementos de cartel.

O Clique Denúncia, que nada mais é do que um campo no nosso *site* que convida ao envio de denúncias para a SDE de cartel e está agora no ComprasNet, já tem aumentado o número de denúncias de cartéis, que é o portal de contas do governo.

E essa aproximação com o MPOG também tem um aspecto educativo para a nossa Secretaria, que é entender como essas compras são feitas e como podemos contribuir melhor para uma efetiva concorrência nessas compras.

Além disso, tem uma aproximação com o TCU: como eu já mencionei, pretendemos assinar um convênio até o final do ano, para estruturar essa cooperação

e aproximar essas perspectivas diferentes, como corrupção, cartel etc., e melhorar as nossas estratégias de investigação. Da mesma maneira, o departamento de recuperação de ativos do ministério tem um laboratório e estamos aproveitando a estrutura tecnológica e a metodologia das investigações e desenvolvendo uma tipologia, também, para essa estrutura.

Isso já tem mostrado resultado. Esperamos concluir o ano não só com um maior número de investigações – pretendemos avançar com a elaboração de indicadores que permitam aferir, mais adiante, o resultado do que estamos fazendo – porque acho que dizer que temos mais investigações não é resultado. Pode significar que a gente está trabalhando mais, mas não significa que estamos trabalhando bem. Entretanto, o primeiro resultado foi obtido, e nesse momento, preciso admitir que é isso, é que temos mais investigações.

Mas não temos só mais investigações, temos mais investigações com melhores evidências, o que deve, portanto, resultar em casos melhores que permitirão, num espaço de tempo mais curto, que o Cade analise os resultados dessas investigações e puna os implicados, e que essas punições tenham um efeito dissuasório também muito grande. Além, evidentemente, de desbaratar o cartel investigado em questão.

Para finalizar, gostaria de fazer referência a outro caso, que não é de cartel, mas que foi uma intervenção da Secretaria numa determinada licitação e que teve efeitos imediatos muito expressivos, que foi o leilão do rio Madeira no ano passado.

A Odebrecht formou um consórcio e celebrou contratos de exclusividade com todos os fornecedores de equipamentos elétricos, os mais caros, as turbinas e os geradores turbo, que correspondiam a cerca de 30% do valor da obra. Ao formar consórcio com esses acordos de exclusividade com todos os fornecedores de equipamentos elétricos, geração de energia, impedia a formação de consórcios alternativos.

Iniciamos uma investigação, que terminou com a celebração de um termo de compromisso de citação pelo Cade. A Odebrecht então desfez esses acordos de exclusividade e, com isso, consórcios alternativos puderam ser formados.

Aconteceu um leilão de Santo Antônio, em que o lance vencedor foi o da Odebrecht, que ganhou competindo. E a diferença entre o lance inicial e o lance vencedor, e a economia nos 30 anos de geração, foi de R\$ 16,2 bilhões. Então é disso que estamos falando. São indicadores como esse que esperamos ter para outras investigações que já estão em curso e as que estarão em curso na Secretaria nos próximos anos. Muito obrigada.

**Danilo Coelho** – Obrigado pela pontualidade.



Eu passo a palavra agora ao Marcelo.<sup>1</sup>

**Marcelo Bemerguy** – Obrigado pela oportunidade que me foi dada de participar deste evento. Para o TCU é uma honra muito grande. Tenho uma notícia muito boa para dar a vocês, é que terei que ser realmente muito breve, porque ainda vou tentar – acho improvável – mas vou tentar pegar um avião ainda às 20 horas.

Só um esclarecimento inicial. Vocês devem estar imaginando que eu sou advogado e que vou falar da segurança jurídica dos contratos etc. Mas não, sou engenheiro. E isso não é atenuante, ao contrário, dizem até que os engenheiros pretendem dominar o mundo, e o Paulo Maluf estava conseguindo fundos para isso, mas estamos revendo essa estratégia agora.

Eu gostaria de falar do enfoque do controle na questão das compras públicas. Mas vou tentar cumprir mais fielmente o papel de comentarista.

Acho que uma questão muito importante aqui apresentada é que toda a regulação das compras públicas está baseada em procedimentos. A Lei das Licitações e Contratos é quase que a explicitação de um transtorno obsessivo compulsivo em termos de procedimentos. Tanto é que se pode não alcançar objetivo nenhum com a compra, mas se foram cumpridas todas as formalidades, então tudo bem, pode ficar tranquilo que nem o TCU nem a CGU vão bater.

Acho que uma questão que está por trás disso é um aspecto conceitual relacionado à governança. A governança é, entre outras coisas, uma estrutura de comando e controle que se tem para avaliar a qualidade de uma delegação.

Quando pensamos em compras públicas, temos que pensar numa delegação que está explicitada lá no orçamento. Tenho um conjunto de políticas públicas, tenho um conjunto de programas governamentais e tenho um conjunto de delegações que são dadas para que alguém na administração pública alcance certos objetivos.

E o manuseio de insumos e processos, que se dá inclusive pelas compras públicas, deve servir a esse propósito, de alcançar o objetivo. E esquecemos completamente disso.

Tenho a impressão de que se voltássemos a pensar um pouco mais nessa questão da avaliação da qualidade da delegação que se dá ao administrador público para que ele, por meio de uma compra, eventualmente alcance um objetivo de política pública, poderíamos migrar de uma regulação mais baseada em procedimentos para uma regulação mais baseada em transparência e competição.

---

1. A exposição de Eduardo Fiuza está no capítulo 8 deste livro.

Ou seja, se eu for suficientemente transparente, se consigo dizer quais os objetivos que pretendo alcançar, e que para isto preciso de uma compra pública e que, de outro lado, tenho um ambiente competitivo, a gente consegue realizar com muito mais eficiência os propósitos. A visão que temos hoje é altamente procedimental.

E queria me valer um pouco do exemplo do rio Madeira, que é emblemático sob vários aspectos. Primeiro, acho que o processo de contratação para concessões, parcerias público-privadas, é muito mais interessante, muito mais inteligente do que o processo de aquisição pela Lei nº 8.666/1993.

E uma questão que acho interessante pensar agora é o caso do rio Madeira. Vamos fazer uma linha e imaginar o que está dentro e o que está fora da administração pública.

Fora da administração pública, tínhamos uma prática anticompetitiva, em que um determinado *player* fez um conjunto de contratos de exclusividade e que, com isso, impediu a formação de outros competidores. E o Estado, de alguma forma, conseguiu coibir essa prática e criou um ambiente competitivo lá do lado de fora.

E do lado de cá, de dentro, o que estávamos contratando? Não era uma hidrelétrica, não estávamos contratando uma barragem com  $x$  turbinas, uma solução de engenharia pré-concebida. O que tínhamos era, com base num projeto, numa estimativa, uma solução de engenharia que dava à administração pública e à sociedade uma percepção do quanto estávamos dispostos a pagar pelo megawatt de energia que será colocado em 2012-2013. O que estávamos contratando, portanto, era o fornecimento de energia para atender uma demanda projetada para 2012-2013. Estava-se contratando  $x$  megawatts para entrar nesse prazo, é um preço máximo, que a sociedade conhece, que todo mundo conhece. Olha, estamos dispostos a pagar por essa energia isso,  $x$ . E, dado o ambiente competitivo e a explicitação do resultado que se queria alcançar, a solução de engenharia que foi dada *ex post* é completamente diferente daquela que tinha sido imaginada pela administração pública e que resultou num preço muito menor.

Temos que avaliar o que vai acontecer se essa empresa, esse consórcio, não conseguir colocar essa energia à nossa disposição. Em princípio, ele vai ter que comprar essa energia, nem que tenha que colocar gerador diesel para vender essa energia pelo preço que se comprometeu a vender com o sistema. Ou seja, temos todo um sistema regulatório de contratação, em que o consórcio escapou da armadilha de tentar especificar em detalhes cada etapa do projeto, cada insumo, cada elemento, dizer quanto isso custava, e a gente partir para contratar uma hidrelétrica. E não foi isso o que a gente fez.

Você pode contratar uma xerox, pode comprar a máquina de xerox ou alugá-la, ou de reprografia, para não dizer que estou revelando uma marca. Ou posso dizer que eu quero 5 mil cópias por mês na minha repartição, e que essas cópias têm de ter um padrão mínimo de qualidade.

Eu tenho um pré-projeto que vai me dizer quanto é o máximo que estou disposto a pagar por essas 5 mil cópias e vou deixar o mercado me dizer quem é que fornece para mim, da melhor forma possível, essas 5 mil cópias. Se eu quiser contratar o transporte da minha repartição, posso contratar carro, posso contratar a empresa que me fornece o motorista ou posso dizer que eu quero tantas viagens com tempo máximo de espera de cinco minutos e que os veículos tenham ar-condicionado ou determinadas condições de segurança etc. E deixo o mercado me dizer qual é a solução que vai encontrar para fornecer essa especificação, esse nível de serviço.

Então, uma questão que temos de enfrentar é: quando vamos parar de especificar insumo e começar a contratar nível de serviço? Porque essa talvez seja a grande mudança que temos de fazer para dar um salto de qualidade na contratação de bens e serviços para administração pública.

O TCU recentemente fez isso, fizemos uma contratação de transporte, mais ou menos nessas bases, temos hoje uma frota que nos atende perfeitamente. Eventualmente, nem conheço quem é o motorista que está nos atendendo, porque ele teve de vir de outro órgão para “cobrir” o fulano, para garantir que tenha um conjunto mínimo de veículos à disposição de um dado número de funcionários. Está certo que, quando tem mais de três pessoas no carro, não pode ligar o ar-condicionado, porque é um Fiat Uno 1.0, mas, nesse caso, pegamos dois carros.

Acho ser essa uma questão que temos de pensar muito seriamente, porque a contratação pela especificação dos insumos e do procedimento é sempre uma armadilha muito grave.

E tem certos aspectos que – deixo como uma consideração para pensarmos no futuro – nem sempre o que desejamos é a proposta economicamente mais vantajosa para administração pública. Porque existem outros princípios que regem a administração pública, que podem gerar outros valores. E posso dizer que o valor público, talvez, além do valor econômico que a administração pública tem que gerar para a sociedade, possa gerar um valor político, ou um valor social que pode conflitar com a geração do valor econômico.

Então, em nome da isonomia, da possibilidade de participação de vários agentes, em nome de determinados incentivos que se queira dar – por exemplo,

como foi o caso agora para pequenas e médias empresas – para criar certos mecanismos de desenvolvimento, pode-se abrir mão da geração do valor econômico num determinado momento.

Essa é uma aparente contradição que podemos analisar sob o aspecto dos princípios que regem a administração pública.

Outra questão muito relevante – já um pouco no viés do controle – é que é caro demais contratar compra pública. Para se ter uma ideia, existe um dispositivo hoje na Lei das Licitações e Contratos, artigo 113, que diz que qualquer pessoa, qualquer cidadão, qualquer licitante pode representar os órgãos de controle interno ou externo da administração pública para discutir o procedimento da licitação.

Hoje, mais da metade da mão de obra do TCU está dedicada a dirimir conflitos entre licitantes, que é uma questão que eles poderiam, tranquilamente, buscar no Judiciário. Isso transformou o nosso controle de compras públicas num controle absolutamente reativo. A gente não tem iniciativa, não consegue planejar uma ação de controle baseado naquilo que nós desejaríamos, por exemplo, como a certificação dos processos de compra da administração pública, e não da fiscalização do procedimento licitatório em si. Porque são inúmeros os procedimentos, a curva ABC das compras públicas é muito ingrata. Tem-se uma quantidade muito grande de pequenos procedimentos e uma quantidade muito pequena de procedimentos efetivamente relevantes. E fica-se dominado por questões como essa que eu mencionei, o Tribunal está exposto a demandas externas, fica-se limitado a fazer controle de pequenos procedimentos.

Há pouco tempo – se não me falha a memória, em agosto de 2008 –, o Plenário do TCU teve que decidir sobre uma cautelar para suspender uma licitação de válvula de descarga, da Universidade Federal de Minas Gerais, no valor de R\$ 5.700.

É uma insanidade imaginar que uma estrutura de controle cara, como é a do Tribunal, tenha que se debruçar sobre uma questão de R\$ 5.700, independentemente até de ser válvula de descarga, mas acho que isso dá um tempero especial para a questão.

Então, custa muito controlar. E, em vez de imaginarmos que vamos controlar centenas, milhares de procedimentos licitatórios, temos que pensar em certificar os setores que fazem a aquisição da administração pública, porque se forem bons setores, tiverem bons controles internos associados, uma boa governança também da gestão das suas compras, podemos ficar mais tranquilos de que o risco da ocorrência de uma conduta indevida, ou de uma compra mal realizada, é mitigado.

Gostaríamos muito de estar investindo hoje, em avaliar como é que funciona a área de aquisição do Ipea e não como é que está funcionando a compra de xerox, ou a compra do carro, enfim, cada procedimento no varejo. Porque isso é insano e é impossível. Se a sociedade espera que a gente faça isso, tem que imaginar que vai custar muito mais caro do que custa hoje. Então, são dilemas muito importantes que temos que enfrentar.

As compras públicas, talvez o valor de R\$ 300 bilhões a que a Mariana Tavares se referiu, seja de toda a administração pública em todas as esferas, mas as compras públicas diretas da administração pública federal, aquelas que ela realiza diretamente, são muito pouco significantes. Elas representam hoje cerca de 4% do orçamento, alguma coisa da ordem de R\$ 30 bilhões de compras públicas para serem realizadas. E, ao mesmo tempo, temos mais da metade da nossa força de trabalho dedicada à fiscalização de cerca de 4% do orçamento, enquanto estamos talvez deixando de dedicar atenção ao controle que é possível ser feito na dívida pública, nos gastos da previdência.

Existem outras compras que são indiretas, inclusive em termos federais, que são as compras de programas de execução centralizada. Então, eu tenho as compras que são realizadas por meio de convênio, as compras que são realizadas por meio de transferências, fundo a fundo, especialmente, o Fundo Nacional de Saúde. Mas é uma quantidade de procedimentos tão grande, que não faz sentido controlar isso. Tenho que achar outras formas de contratar resultados que me permitam fazer um controle mais inteligente. Então, quando falo do FNS, o que vou controlar? Centenas de milhares de procedimentos de compras, ou quais são os indicadores, ou quais são as meta-avaliações que posso fazer para saber se aquelas políticas públicas, relacionadas ao FNS, estão gerando os resultados que a gente espera.

Tenho que avaliar que a compra pública cumpre um objetivo estratégico, um objetivo operacional que envolve, inclusive, a eficiência da contratação, a eficiência econômica, que envolve objetivos de conformidade, que essa compra deve ser eficiente, mas também deve atender às normas e procedimentos. Se as normas e os procedimentos assim exigem, temos que controlá-las, porque se não fizermos esse controle e deixarmos a discricionariedade do gestor ser maior do que de fato deve ser, de acordo com a norma ou com o procedimento, ele passa a ter um poder regulatório que não lhe pertencia originalmente. Esse poder regulatório tem preço no mercado.

Se não tiver um órgão de controle ou uma área de controle, que diga para o gestor que ele não tem discricionariedade para decidir se aquela contratação é feita por dispensa ou por inexigibilidade, ou o que ele tem que fazer, de fato, se puder decidir isso, ele passa a ter um poder de decisão que tem valor no mercado.

Então, acredito que a ação do controle é saneadora nesse sentido, dado que o marco regulatório é procedimental, e vamos controlar o procedimento.

Creio que está na hora de fazermos um grande pacto, que teria de envolver os órgãos de controle, o Poder Executivo e o Congresso Nacional, para a gente rever isso. E algumas revisões a meu ver são bem interessantes, a Mariana também mencionou a questão, por exemplo, da inversão de fases, na questão do valor das garantias, do uso, por exemplo, do pregão para contratação de obras de engenharia. Não tenho nenhum dado econômico para dizer se essas coisas são eficientes ou não. Mas tenho um dado empírico, que considero ser uma *proxy* muito boa, que é o grande *lobby* que as empreiteiras fazem para que esses dispositivos sejam todos vedados. Isso, para mim, é muito expressivo, muito significativo.

Não vou me estender muito mais do que isso, gostaria realmente de trazer essas reflexões e dizer que, em resposta ao título da Jornada “É tempo de rever regras?”, acho que já passou do tempo. Obrigado.

**Danilo Coelho** – Agora, abro para perguntas.

**César Mattos – Câmara dos Deputados** – Queria aproveitar que o Marcelo está aqui; na verdade, achei muito interessante esse exercício da advocacia da concorrência, da Mariana, o caso do rio Madeira, enfim, de mexer nos mecanismos das licitações, dos leilões, que é onde estão os “gatos” de problemas concorrenciais do leilão.

Na última jornada, apresentei um artigo falando que o problema de concorrência não obrigatoriamente é o cartel. Cartel certamente é o mais frequente, mas o fato é que a possibilidade de um problema concorrencial depende do formato do leilão.

A gente estava falando dos leilões de licitação de petróleo. E aí, o que eu tinha enfatizado é que o leilão selado de primeiro preço, num contexto em que você tem um valor comum muito grande, o que está ali de petróleo é, mais ou menos, comum para todo mundo, mas a assimetria de informação é muito grande.

Tem um *player* que é muito informado, a Petrobras. Quer dizer que, se você ganhar da Petrobras, provavelmente você está errado. Você é um maldito.

Então é um exemplo claro de um mecanismo de leilão que, a meu ver, do ponto de vista concorrencial, poderia ser aprimorado, como introduzir dois *rounds*, um aberto e o outro fechado, ou ao contrário, enfim. Podem-se fazer outros mecanismos. O leilão aberto é, usualmente, o mais passível de gerar comportamentos colusivos, quer dizer, você está dando a capacidade de coordenar o leilão, quando está todo mundo falando.

E meu ponto é para a Mariana e também para o Marcelo, porque acho que o TCU pode identificar isso. Em que medida a advocacia da concorrência – a SDE mais o TCU, não sei exatamente como isso se daria – seria capaz de, dentro do

setor público, em alguns casos, mostrar quando se tem um problema, dizer: “Essa modelagem de leilão, neste caso, tem um problema de concorrência que você poderia aprimorar em determinada direção, por exemplo, aqui tem muita possibilidade de cartelização, se você fizer um ascendente, uma coisa aberta, é ruim”.

O pregão resolveu boa parte dessas coisas. Na verdade, temos dados meio anedóticos que a gente ouve de coordenadores de despesa dizendo: “Não, caiu 30%”. Mas precisávamos, realmente, conhecer melhor. Sabemos que melhorou muito. Nem tudo justifica um pregão. Quer dizer, na verdade, às vezes é um pouco caso a caso.

A minha pergunta é: em que medida o convênio de vocês, esse exercício da advocacia da concorrência, seria capaz de atingir também essa questão, que é a metodologia da compra? Até brinquei ontem sobre isso. Quer dizer, imagina se a gente faz um leilão de segundo preço, que os economistas adoram, mas o TCU diz: “Não, segundo preço vai ser contra o interesse público e tal”. Tem esse problema.

Achei muito interessante essa estatística de tempos, mencionada pelo Eduardo Fiuza, que se tem 10% e está renegociando. A ideia de renegociação, obviamente, que é um contrato incompleto, como qualquer coisa, e tem contingências imprevistas. Mas não é razoável que em pouquíssimo tempo essas contingências imprevistas se realizem nessa frequência.

E a questão é: você colocaria algumas modalidades de licitação com prazos mínimos para ter aditamentos? Como é que você pensaria esse tipo de forma? Porque tem coisas muito simples, como não permitir aditamento. A não ser que se tenha uma situação, como aconteceu agora, do câmbio. É uma compra que exige importação, o câmbio aumentou, então de fato teve uma contingência. Mas, na maioria dos casos, em 10, 20, 30 dias, não mudou a contingência.

**Paulo Casagrande – SDE** – Para o Eduardo Fiuza. É mais um comentário, sobre o que se refere, especificamente, à questão de garantias.

De fato, se houvesse seguros de obras, e particularmente, obras de maior porte facilmente disponíveis no mercado, não haveria qualquer problema de barreira à entrada. Porque, afinal de contas, o mercado de seguros teria condições de, mais ou menos, fazer com que os preços não fossem impeditivos, mesmo para empresas menores. Haveria uma boa administração dos riscos e as menores empresas não seriam tão prejudicadas. O problema é que no Brasil, hoje, esse mercado praticamente não existe. Está se desenvolvendo, cada vez mais você vê novas modalidades de seguros para grandes projetos, mas ainda o mercado de seguros de projetos até um pouco grandes, nem muito grandes, praticamente não existe.

Então, de fato – e usando a mesma metodologia do Marcelo, de achar uma evidência anedótica de por que isso seria uma barreira à entrada – essa foi uma proposta das grandes empreiteiras a ser inserida no projeto de lei de reforma da Lei das Licitações e Contratos. Ou seja, isso certamente, ao que tudo indica, seria a criação de uma barreira à entrada para empresas menores em projetos maiores, em projetos envolvendo grandes obras.

**Washington – ANP** – Só duas considerações. Uma é que, no decorrer da palestra, foi mencionada a questão da diversidade de entendimentos sobre a aplicação da Lei das Licitações e Contratos. E me permito fazer um esclarecimento, pois eu diria que não atinge só a Lei das Licitações e Contratos, como a maioria das leis.

Neste caso em particular, em 1993, se não me engano, tive a oportunidade de participar da revisão dessa Lei nº 8.666; ainda era o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. E, naquela ocasião, já havíamos sugerido que se colocasse, principalmente naquele caso, um marco inicial na Lei das Licitações e Contratos para evitar essas controvérsias, que se fizessem notas explicativas, ou exposição de motivos, a exemplo de outros atos do Congresso e até do Executivo. Isso ficaria pesado, evidentemente, teria a lei e teria um apêndice com comentário, artigo por artigo, inciso por inciso. Pelo menos, onde houvesse controvérsia.

Pois o que é que acontece? O legislador, em geral, teve uma razão para se colocar, definir a redação, artigo por artigo. Só que hoje, decorridos dez anos ou mais, o entendimento é outro.

Quer dizer, são milhares de pessoas que estão fazendo, se debruçando para analisar, para trabalhar em cima de um regulamento, de uma norma que, talvez, se soubéssemos qual foi a ideia do legislador, o que queriam dizer quando entraram no dispositivo, provavelmente a metade das contendas cairia por terra.

Outra questão, e vou me reportar a esse caso que o nosso colega bem colocou, é a preocupação excessiva com os meios de como se executa um determinado procedimento da compra em detrimento do objetivo daquela compra.

Então, vemos na administração, hoje, que o gestor ou o administrador, quando deflagra o processo licitatório, já tem que passar a minuta de edital e contrato para a coordenadoria jurídica.

Depois se deflagra o processo e na execução tem a secretaria de controle interno, e temos, em alguns casos, também a auditoria interna, e tem o TCU. Enfim, uma infinidade de órgãos de controle que terminam por engessar realmente a boa gestão.

**Eduardo Fiuza** – Vou tentar responder, inclusive os comentários do Marcelo.



Sobre a pergunta do Paulo Casagrande sobre seguros – entendo que realmente há poucos seguros – deve, como “neoliberal reformista” que [dizem que] sou, haver alguma falha de mercado, nesse mercado. Acho que é uma questão de você incorporar isso no seu debate da lei. Quer dizer, primeiro você tem que acreditar que, ao usar seguro garantia – já vimos que a evidência também não é tão arrasadora –, pelo menos teoricamente, você deveria melhorar em relação à fiança e à caução. Você deve incorporar essa questão de por que não há um mercado de seguros para fornecer esse tipo de seguro para as empresas pequenas.

Sobre a pergunta do César Mattos sobre as modalidades, tenho um outro texto que comenta justamente sobre os formatos de leilão, queremos realmente avançar nessa parte, porque as modalidades de licitação no Brasil são realmente muito pobres. A gente só tem, basicamente, lance selado, que são concorrências, tomada de preços e convites, e os pregões, que são um leilão híbrido. Um híbrido que eu não conheço em nenhum outro lugar no mundo, em que se começa pela fase de lance selado para, depois, passar à fase de viva voz.

Agora, quanto ao impacto disso em relação ao aditamento, acho que vai muito mais pelo contrato que vai ser feito do que pela modalidade.

Agora, o que impacta? O que eu vejo de mais importante é: se você realmente detectou alguma coisa, deveria reabrir a licitação. O problema é que não se reabre: além da questão da corrupção e dos incentivos perversos que existem na contratação a preço fixo, existe o ônus de você começar tudo de novo – e a gente sabe que, no Brasil, isso leva dias, semanas e meses, e ninguém quer começar tudo de novo.

Então, você tem a questão da morosidade, do tipo de contrato. O que Bajari e Tadelis (2006) enfatizam é que, na verdade, você deveria chamar um bom empreiteiro para participar do projeto e identificar os custos, tendo um incentivo para revelar onde é que está o problema da planilha. Da maneira como existe, ele tem o incentivo de esconder isso e, se possível, combinar com o cara que escreveu o edital.

Só queria comentar o que o Marcelo falou sobre delegação.

No começo desse meu trabalho, eu tive muito essa preocupação. Por que o governo não pode ser tão eficiente quanto uma empresa privada? Bom, não existe o alinhamento de incentivos entre o Principal – o governo – e o Agente – o sujeito que fará a compra – através, por exemplo, de um bônus de *performance*. Mas, no fundo, sabemos que nas empresas privadas também existe todo um trabalho sobre tudo isso que falei – padronização, normatização, certificação, cadastro positivo –, que pode ser aproveitado da iniciativa privada. No fundo, você está vendo que é

uma delegação, mas que também exige alguma normatização lá dentro. Pelo que entendi, você concorda.

E quanto à qualidade do processo, acho que tem a ver também com a escala. Porque se você tem uma compra pulverizada, realmente não consegue investir em recursos humanos com escala suficiente para gerar esse conhecimento e essa competência para fazer uma boa compra.

**Marcelo Bemerguy** – E até, Eduardo, um dos dilemas que eu havia colocado aqui, entre a questão de contratar insumos ou contratar nível de serviços, um deles era a compra centralizada ou descentralizada e os riscos que a gente tem com isso. Porque hoje a contratação depende muito da capacidade que você tem de especificar e de contratar as suas necessidades. E isso sabemos que não acontece quando você pega aquela dispersão, quando você mostra o gasto da ESAF, por exemplo, que claramente é um *spike*, um ponto fora da curva. Mas, provavelmente, teríamos que avaliar por que aquele processo de compra se deu de uma forma tão fora do padrão. E isso vamos encontrar amiúde na administração pública, principalmente quando você sai da esfera pública federal.

Em relação à pergunta que você me fez sobre os leilões de petróleo, queria acrescentar um comentário. Primeiro, uma boa notícia em relação às agências reguladoras é que o Tribunal é muito cauteloso em determinar que um determinado procedimento está incorreto ou que ele tenha de ser feito de uma outra forma e tal. Até nos casos em que isso foi mais emblemático, poderíamos explicar exatamente em que circunstâncias isso aconteceu.

Acho que um caso muito vivo em relação a essa questão é: será que o TCU regula no lugar das agências reguladoras? Isso é um incômodo. É uma pergunta que temos que responder com muita transparência, como o caso da revisão tarifária da Eletropaulo e da Light, por exemplo, em que o TCU apontou um problema no ajuste das tarifas.

Aquilo foi feito com base em critérios muito objetivos e só quando temos esses critérios muito objetivos é que conseguimos determinar coisas dessa natureza. E lá o caso concreto era que a Aneel tinha estabelecido um procedimento para fazer o cálculo da tarifa requerida e, no final das contas, ela aprovou esse procedimento em audiência pública, e quando fizemos a revisão do procedimento, vimos que ela não tinha aplicado o procedimento. Então, a única coisa que dissemos para a Aneel foi: “Aplique o seu procedimento”. A escolha já tinha sido feita pela agência, o Tribunal não faz escolha regulatória.

Indo para o caso concreto dos leilões de petróleo, acho que uma questão muito importante está relacionada com o momento em que a Lei nº 9.748/1997 foi elaborada.

O que acontece naquele momento? Estávamos saindo de uma situação em que uma única empresa explora e produz petróleo, para um ambiente em que você quer introduzir novos *players*, especialmente no *upstream*, na exploração e produção. O principal objetivo da Lei do Petróleo foi esse.

E outra característica importante, e de conhecimento geral, é que a geologia brasileira é pouquíssimo generosa. Então, tenho que fazer uma lei que esteja focada muito mais em aumentar o conhecimento geológico que tenho do que propriamente imaginar que eu vou conseguir produzir grandes volumes de óleo e gás com aquela atividade.

Pense que os grandes incentivos da Lei do Petróleo estão no chamado Programa Exploratório Mínimo. Tanto é que o compromisso estabelecido com o programa era um dos principais fatores decisórios da sua vitória, do seu direito de explorar uma determinada área, ou seja, do seu direito de procurar petróleo, de conhecer a geologia de um determinado trecho de uma bacia sedimentar.

Para se ter uma ideia, nos primeiros leilões a obsessão de conhecer a geologia era tão grande, que tivemos casos em que, por falta de um contato maior entre o Ministério de Minas e Energia, a ANP e a área ambiental, se chegou a licitar blocos de petróleo em cima de Abrolhos.

E a empresa, uma empresa chilena, coitada, ganhou – a Petrobras não ganhou, você vê, quem ganha da Petrobras está errado, esse é o corolário. A empresa chilena ganhou essa concessão e, no contrato, assumiu todos os riscos de cumprir o Programa Exploratório, inclusive dando uma garantia de que, se não o cumprisse, a ANP executa a garantia. E a empresa chega, feliz da vida, no Ibama para obter licença ambiental para perfurar, e não precisa nem contar o resto.

O que quero dizer é que o principal incentivo que foi pensado na Lei do Petróleo foi que precisávamos conhecer as nossas bacias sedimentares. A nossa crença era que, em alguns casos, teríamos sucesso.

Então, quando licito um bloco, muito mais do que licitar a razoável probabilidade de achar que aquele sujeito vai achar petróleo ali, o que quero dizer é o seguinte: “Olha, eu quero conhecer a geologia desse lugar”.

Agora, temos um advento novo, e tenho muita curiosidade em saber como é que a ANP vai lidar com uma coisa que chama de “unitização da produção”. Isso ainda não aconteceu, mas é quando a empresa acha um campo em que a geometria

do campo, a delimitação, foge daquele bloco da sua concessão. Então, ela tem óleo fora da área da concessão. E a ANP vai ter que licitar posteriormente, para que outra empresa tenha o direito de explorar isso. E aí, já não está mais licitando risco, está licitando fluxo de caixa certo. E na hora em que estou licitando fluxo de caixa certo, o meu modelo de leilão tem que ser outro completamente diferente. Estou dando uma receita líquida e certa, porque o maior risco é o do preço internacional do petróleo e não mais da incerteza geológica, porque já se sabe que tem óleo ali embaixo.

Enfim, acho que agora, de novo, diante de uma nova realidade geológica, é hora de rever as regras.

**Mariana Tavares** – Vou fechar com uma resposta breve. É um dos nossos propósitos, sim. Objetivamente, tem um convênio com a Sabesp, enfim, já temos um canal para isso, além da cooperação do TCU, tem o aspecto prático que é ter os canais com as comissões de licitação para sentar e discutir as modalidades das compras. Obrigada.

**Rafael Pinho de Moraes – FGV – Direito/RJ** – A questão do aditamento. Primeiro, a minha questão é: por que é sempre para cima, se o aditamento está relacionado a contingências?

**Eduardo Fiuza** – Tem aditamento de supressão também.

**Rafael Pinho de Moraes** – Então tem aditamento de supressão também, mas será que é implementado? Mas fico feliz em saber que existe.

**Eduardo Fiuza** – É implantado, mas o impacto dele é muito pequeno. Você pega o valor líquido aditado sem a supressão ou com supressão, a diferença é de 1 ou 2 pontos percentuais, que é uma diferença pequena.

Inclusive, a gente percebe que tem contratos com um aditamento de supressão e outro de acréscimo até no mesmo dia e com valores iguais. Não me pergunte o que significa isso.

**Rafael Pinho de Moraes** – A gente entra, realmente, no mundo fantástico.

Mas a ideia do aditamento seria para contingências, que, por definição, não poderiam ser previstas no contrato.

Eu fiquei meio preocupado, porque o César Mattos mencionou, por exemplo, o câmbio. E fiquei pensando, porque uma empresa, quando entra em uma licitação, sabe do risco cambial. Então, isso teria que estar incorporado pelo valor esperado dela e qualquer prêmio de risco. E, se for o caso, ela faz uma operação de *swap* cambial ou qualquer coisa para se resguardar do câmbio.

E veio uma outra questão, levantada pela Mariana Tavares, que você tem incompletude dos mercados. Talvez uma firma pequena não tenha acesso a esse resguardo, a esse seguro, que uma firma grande tem. Nesse caso, tudo bem, você pode ter o papel de uma instituição financeira pública, igual ao que o BNDES faz com a questão do crédito.

Talvez, para seguro, você precise de uma complementação do mercado, uma “completação” – palavra horrível – completar o mercado, porque as empresas pequenas têm uma limitação de acesso ao crédito, para que possam participar desse tipo de coisa. Mas acho que câmbio não deveria ser um fator que levasse a um aditamento, e que o aditamento deveria ser uma coisa absolutamente imprevista.

**Eduardo Fiuza** – Vou tentar responder a você rapidamente, lembrando que no seminário a que assisti em Brasília foi levantado inclusive isso, com o sujeito do Canal do Panamá, e todo mundo ficou perguntando: “Mas, e aí? Se tiver algum choque, vai ter aditamento?”

Foi até difícil de traduzir para ele o que é que era um aditamento, mas a resposta foi que não. Até X% pode ter, mas fora isso tem que fazer uma outra licitação, um outro contrato. E, se não me engano, nem câmbio servia. Acho que talvez câmbio, mas alguma coisa muito grave mesmo, que você podia aditar. Ainda assim, dentro desses 25% ou 20% que ele tinha lá.

Então lá é como eu falei para o César Mattos: quando se percebe que a coisa não dá, infelizmente tem que começar tudo de novo.

**Rafael Pinho de Moraes** – E no final da história, o que acontece? A empresa já incorpora aquele risco no cálculo dela, do valor esperado. E depois que ganha a concessão, vira monopolista. Então se está simplesmente transferindo renda, *a posteriori*, para quem já tinha direito de explorar aquilo, com monopólio.

**Danilo Coelho** – Infelizmente, vou ter que fechar agora o debate e passo a palavra para o Márcio Wohlers para encerrar a Jornada.

**Lucia Helena Salgado** – Permitam-me só dar uma palavrinha antes de o Márcio Wohlers encerrar.

Eu queria agradecer não só a participação dos debatedores, dos expositores, mas também do público, que enfrentou uma verdadeira maratona de dois dias de discussão muito intensa, muito profunda.

E, como eu disse logo no início, num evento como este, dentro da administração pública, com problemas que foram tratados aqui: compras públicas, contratações etc. Vocês não fazem ideia da dificuldade que é montar um evento como este. E só foi possível por conta do apoio administrativo, do apoio do pessoal

do editorial, e queria reiterar esse fato. Agora eu passo a palavra, agradecendo e convidando-os para a 5ª Jornada no ano que vem.

**Eduardo Fiuza** – Eu só faço minhas as palavras da Lucia Helena. Agradecer todo apoio da equipe, do nosso diretor e da presidência do Ipea para esse evento.

Esperamos expandir nossos temas para o ano que vem. Estamos aceitando sugestões, já fiz até uma listinha, logo quando começou a Jornada. Podemos estudar saúde suplementar, indústria farmacêutica, concessão de rodovias, meio ambiente, portos etc. Enfim, estamos abertos a sugestões.

Mais uma vez agradeço a resistência de todos aqui e muito obrigado.

**Márcio Wohlers** – Essa foi a minha primeira Jornada, eu conhecia de renome. Acho que essa é uma linha de trabalho já lançada – se esta é a 4ª Jornada – há pelo menos quatro anos. E vejo que ela é cada vez mais produtiva, pela organização temática que permitiu abranger grandes temas de uma agenda pública, de política pública, como a necessidade de rever regras diante de grandes políticas públicas como o PAC e a PDP.

E, descendo do macro para o micro, os desafios das agências: agências que estão submetidas, no exemplo relacionado ao petróleo, a novos recursos. O que fazer quando, de repente, se tem um novo recurso?

Agências que estão remodelando e repensando, como na parte de aeroportos, o seu próprio funcionamento, seu próprio modo de regras. Agências que lidam com setores tecnologicamente muito dinâmicos, como é a parte de telecomunicações. Então, toda essa parte de economia de redes, de informações assimétricas, regulação, regulador, os modelos tarifários de maior potência ou ainda herdados de monopólio, a eficiência estática, a dinâmica, a questão do investimento, subsídios cruzados, até chegar à questão micro, do tipo de contrato, licitações.

Então queria, de fato, parabenizar.

Acabei de falar com o Marcio Pochmann, que está no Rio Grande do Sul. E ele esteve aqui no primeiro dia, e também como não conhecia, ficou bastante surpreso, positivamente. Mandou um abraço a todos os heroicos resistentes aqui.

E mais uma vez cumprimentar, seja deputados, ex-conselheiros, conselheiros, técnicos de pesquisa, secretários. Creio que se conseguiu um *mix* de público, de executores de agências ou de políticas e pesquisadores, em um encontro tremendamente produtivo, que é esta Jornada.

Então, de antemão, eu já vou desejando isto para 5ª Jornada. Eu não sei que ambiente internacional vai ter, mas já me falaram.

A Lucia Helena falou, desde o primeiro dia, que isso foi conseguido com recursos próprios, apesar das licitações também emperradas. Mas, mesmo assim, foram vencidos todos os obstáculos. E acho que a equipe está toda de parabéns. A Lucia Helena, o Fiuza, o Danilo e os outros que não conheço da parte de *background*. E felicito a todos, à espera do próximo livro, do próximo encontro. E parabéns a todos nós por esse excelente trabalho. Muito obrigado.





## LICITAÇÕES E GOVERNANÇA DE CONTRATOS: A VISÃO DOS ECONOMISTAS\*

Eduardo P. S. Fiuzza

Diferentemente da concepção dos juristas, os economistas têm entendido que a licitação nem sempre é o melhor meio de se fazer um bom contrato, mas mesmo quando ela o é, a governança do contrato pode ser muito melhorada. Neste artigo, procuro sistematizar o que a Teoria Econômica de Contratos tem a nos ensinar sobre o que funciona e o que poderia ser melhorado em nosso arcabouço legal e regulatório de licitações e contratos. São abordadas questões como risco, assimetria de informação e incentivos presentes no contrato adotado; regras de inexecuibilidade de lances; renegociação do contrato; e verificabilidade da qualidade prestada, e são sugeridas algumas soluções de intervenções na Lei nº 8.666/93, que rege atualmente as licitações.

### 1 INTRODUÇÃO

Promover a eficiência da Administração Pública é, sem sombra de dúvida, o maior desafio da atualidade no Brasil. Aumentar a eficiência da máquina estatal significa fazer que os recursos dos impostos e contribuições arrecadados da sociedade sejam revertidos para o cumprimento do principal objetivo dessa máquina, isto é, prover bens e serviços públicos à população ao menor custo possível. As dimensões técnica e alocativa da eficiência do Estado passam necessariamente pela eficiência dos órgãos públicos na aquisição dos insumos de suas funções de produção. Isso justifica uma atenção especial aos procedimentos e ao arcabouço institucional das compras públicas no Brasil. O presente trabalho insere-se dentro de um primeiro mapeamento desses aspectos, à luz da Teoria Econômica de Contratos e da Teoria de Leilões.

---

\* O autor agradece pela competente assistência a Daniel Martins, Guilherme Branquinho e Barbara Caballero, e o valioso auxílio da equipe de Clesito Fechine, especialmente André Gomide. Discussões com técnicos do Ipea, da CGU, do TCU, do Ministério da Saúde e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, especialmente Cléber Bueno (MPOG), Eva Fontes e Mônica Samrsla (MS), além de Ana Maria Rocha, Francisco Trambaioli e Eliana Penna (Ipea), foram de suma importância para o entendimento das entrelinhas da lei. O autor agradece também ao Ministério da Justiça, ao MPOG e à ENAP pela possibilidade de participar dos cursos de Elaboração de Editais e Registro de Preços – que foram fundamentais para o primeiro aprendizado sobre licitações públicas – e do treinamento na ferramenta Data Warehouse do ComprasNet. Naturalmente todos os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

Diferentemente daquilo que fazem as firmas privadas, que escolhem com relativa liberdade seus fornecedores, o Estado em geral obedece a critérios bem mais rígidos de seleção de fornecedor e de apreçamento de suas compras, pois deve respeitar os critérios de impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade, entre outros, deixando ao gestor público pouca margem de manobra.

No caso brasileiro, em particular, em contraste com outros países, optou-se por prever em leis e decretos quase tudo que rege o processo licitatório e os contratos públicos. Por outro lado, onde a legislação é omissa, os órgãos têm grande poder discricionário. No meio do caminho, há pouca normatização infralegal – como *guidelines* para formulação de editais, contratos ou padronização de produtos. O resultado é que os gestores de compras torcem para que algum deles faça um bom trabalho e todos possam sair copiando-o, ou aderindo à sua ata de registro de preços, num típico e ineficiente comportamento caronista (ineficiente porque gera níveis subótimos de esforço de aprimoramento das práticas de compras e de contratos.

Além disso, ao aplicar-se o mero controle do fluxo de insumos, tem-se obtido no Brasil um processo de compras cada vez mais engessado por formalidades burocráticas – o maior número de requisitos para habilitação de fornecedores numa abrangente amostra de países feita por Carpineti, Piga e Zanza (2006b). Como resultado, mesmo gestores benevolentes têm enorme dificuldade de adquirir insumos essenciais ao seu trabalho com tempestividade ou mesmo qualidade. Isso, por sua vez, leva a estratégias defensivas e ineficientes, como, por exemplo, a manutenção de estoques excessivos.

Neste trabalho, eu foco um aspecto da organização do sistema de compras ainda pouco explorado pelos economistas, principalmente no Brasil: as deficiências na governança contratual. A Teoria Econômica de Contratos tem muito a dizer sobre o tema, e são suas contribuições que ora compilo aqui.

O trabalho se divide em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, comento a racionalidade econômica da licitação. Nas seções 3 e 4, resenho as principais definições e princípios básicos que norteiam uma licitação. A quinta seção é a principal e a maior de todas: nela estão resenhados os tipos de contratos disponíveis na literatura e são discutidos incentivos e governança contratuais – seja da qualidade contratável ou da não contratável – e os riscos, tanto do contratante quanto do contratado. Ao longo do texto, relaciono o tema com o que é estabelecido pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) e com o que está previsto no Projeto de Lei que a reforma (PL nº 7.709/2007). A sexta seção conclui, compilando as principais recomendações de política e de linhas de pesquisa.

## 2 RACIONALIDADE ECONÔMICA NA LICITAÇÃO?

Quando a Administração Pública necessita de um bem ou serviço, ela pode optar entre prover-se internamente dele ou adquiri-lo no mercado. No mercado, pode ou não haver concorrência no fornecimento do bem ou serviço. O primeiro caso leva à contratação direta por inexigibilidade. Havendo concorrência, deve-se efetuar a licitação, a não ser que os benefícios advindos de uma licitação não compensem os custos do procedimento – o que implicará dispensa da licitação. A literatura econômica (McMILLAN, 1998; BAJARI; TADELIS, 2006) preconiza que a concorrência ou licitação não é economicamente atraente quando os custos de transação são altos.

Os custos de transação associados à licitação são vários: todos os custos econômicos (incluindo custos de oportunidade) diretos e indiretos de recursos materiais (papel, computadores, meios de comunicação, serviços gráficos) e de alocação de pessoas-horas envolvidas nos trâmites burocráticos (recepção, fiscalização etc.), incorridos pela própria Administração, que devem ser somados ao preço de aquisição, taxas, seguros e fretes da aquisição direta dos bens e serviços transacionados. Uma estimativa feita para o MPOG (2007a) levou em conta gastos como pessoal (inclusive encargos e aposentadorias), passagens, uso do espaço físico, conservação do prédio, material de consumo, equipamentos, recursos de informática e capacitação. Os resultados apurados situaram-se num intervalo de 0,12% a 73,49% do valor final da compra, numa amostra de compras de 14 Unidades Gestoras federais para o ano de 2006 (ver tabela 1).

Mas, além dos custos de transação incorridos diretamente pelo órgão comprador, vale notar que há também os incorridos pelos fornecedores, os quais são repassados aos preços praticados, segundo o mesmo estudo. São custos com cadastramentos, obtenção de certidões, realização de ensaios, produção de amostras, interposição de recursos judiciais, necessidades de deslocamentos de pessoal. Quanto mais trâmites burocráticos e quanto maior a incerteza sobre a conclusão do processo de compra, maiores ficam sendo os custos das firmas participantes da licitação.

Bajari, McMillan e Tadelis (2008) notaram que, numa amostra de contratos de construção civil não residencial da Califórnia entre 1995 e 2000, houve maior parcela de contratos negociados individualmente quando ambos os lados eram empresas privadas – mais precisamente, 44% dos projetos, enquanto apenas 18% eram contratados via licitação (apresentação de propostas em concorrências). Em contraste, no mesmo período, 97% dos projetos de construção civil do setor público

na mesma região foram contratados por meio de licitação. O problema, segundo os autores, é que, embora o procedimento licitatório tenha a vantagem de conceder contratos de modo não tendencioso, ele falha em responder otimamente a adaptações *ex post*, o que sugeriria, ainda segundo eles, o incurso de perdas de eficiência.

TABELA 1

**Produtividade média por funcionário e relação entre custo operacional e valor adquirido em unidades gestoras federais selecionadas – 2006**

Órgão	Custo médio por evento (R\$)	Média de eventos de aquisição por funcionário por ano	% de custo operacional/valor da compra
FNDE	5.991,21	18,9	0,80
INEP	6.470,48	14,8	0,77
Capes	5.787,92	15,8	2,54
SAA	4.782,13	12,4	1,66
UnB	1.580,62	76,9	5,99
Serpro	6.593,85	15,3	1,31
ESAF	2.745,58	33,6	73,49
CGRL	5.047,05	9,7	2,09
Receita	6.854,37	9,9	2,14
MPAS	3.915,01	7,3	0,12
INSS	29.951,43	2,0	1,54
AGU	4.170,47	22,6	6,33
DNIT – Compras administrativas	22.486,54	2,6	0,13
DNIT – Obras	15.779,42	5,1	0,13
Total	5.465,47	15,2	0,92

Fonte: MPOG (2007a).

De fato, a complexidade de alguns serviços, principalmente de construção civil, torna muito difícil escrever contratos completos entre as partes, descrevendo todos os estados contingentes da natureza e as ações a serem tomadas em cada um deles (WILLIAMSON, 1985; HART, 1995).<sup>1</sup> Isso é ainda mais grave quando se lembra que, pela legislação brasileira, o edital da licitação é o que guiará todo o contrato posterior.

Isso pode ser notado quando observamos os contratos de obras civis, manutenção e reforma dos entes públicos assinados entre 2002 e 2007 e registrados no ComprasNet. A tabela 2 mostra que 33,6% do número total de contratos sofreram aditamentos, ou 28,8% do valor inicial total dos contratos, e com isso passaram a responder por 33,8% do valor final contratado. Por outro lado, de uma

1. Nesse ponto, os economistas divergem frontalmente dos juristas, para quem "o contrato administrativo não é um jogo, no qual as partes entram sem noção do resultado" e "ambas as partes têm de saber, de antemão, os riscos e encargos assumidos" (JUSTEN FILHO, 2005, p. 99).

subamostra de contratos que não sofreram aditamentos e tiveram os cronogramas físico-financeiros preenchidos, 61,2% foram considerados não finalizados (ver critérios para considerar um contrato como tal na subseção 5.6), correspondendo a 55,86% do valor contratado não aditado.

TABELA 2

**Aditamentos de valor em contratos de obras públicas feitos pelo ComprasNet e contendo cronogramas**

		Aditados		Não aditados		Total	
		R\$ (milhões)	Número de contratos	R\$ (milhões)	Número de contratos	R\$ (milhões)	Número de contratos
Contratos finalizados	Valor inicial	1.063,71	792	148,04	840	1.211,75	1.632
	Valor final	1.180,79				1.328,84	
Contratos não finalizados	Valor inicial	225,56	362	116,98	531	342,55	893
	Valor final	300,60				417,58	
<b>Total de contratos com cronograma</b>	<b>Valor inicial</b>	<b>1.289,27</b>	<b>1.154</b>	<b>265,02</b>	<b>1.371</b>	<b>1.554,30</b>	<b>2.525</b>
	<b>Valor final</b>	<b>1.481,39</b>				<b>1.746,42</b>	
<b>Total de contratos de obras no ComprasNet</b>	<b>Valor inicial</b>	<b>4.179,48</b>	<b>3.360</b>	<b>6.141,22</b>	<b>6.628</b>	<b>10.320,70</b>	<b>9.988</b>
	<b>Valor final</b>	<b>6.435,76</b>				<b>12.576,98</b>	

Fonte: ComprasNet.

Bajari e Tadelis (2006) defendem que serviços mais complexos devem ser contratados pelo setor público sem licitação junto a empresas experientes e de reputação ilibada, com negociações mais intensas, remuneração por custos incorridos (*cost-plus*) e acompanhamento mais frequente desde a concepção do projeto.<sup>2</sup> Para isso ser implementado no Brasil, no entanto, seria necessário modificar a lei para que a escolha da “modalidade de licitação”, que atualmente é baseada quase exclusivamente no valor do contrato, se fundamentasse em critérios de complexidade e riscos. A dispensa de licitação, que possibilitaria tal arranjo, ainda é considerada como um recurso excepcional, tanto que embora a participação dessa “modalidade” seja alta no valor total de contratos (tabela 3A), ela é pouco significativa quando nos restringimos ao subconjunto de obras civis, manutenções e reformas (tabelas 3B e 3C). Por sua vez, obras fáceis de projetar, ainda segundo os mesmos autores, devem ser contratadas em concorrências, com contratos de preços fixos, já que a ausência ou o número reduzido de contingências imprevistas diminui as necessidades de renegociações, permitindo que sejam escritos contratos suficientemente detalhados.

2. Essas propostas, advindas de um estudo teórico sobre as assimetrias de informação e estrutura de incentivos presentes nas contratações de obras, são corroboradas por evidência empírica que dá conta de que no setor privado: i) projetos mais complexos são mais prováveis de serem contratados com negociação do que com licitação; ii) o uso de licitações é contraditório, pois é mais usado quando há mais empreiteiras disponíveis; iii) os projetos negociados tendem a ser concedidos a empreiteiras maiores e mais experientes.

TABELA 3A  
**Brasil: valores totais das compras federais segundo as modalidades — 1995 a 2006**  
 (Em R\$ mil)

Modalidades de compra	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Concorrência	2.293.053	2.325.925	2.875.599	2.934.702	2.922.203	4.591.489	5.217.624	3.613.207	1.781.868	1.879.289	2.712.250	3.745.726
Concorrência internacional								795.362	550.439	1.795.876	228.054	40.433
Convite	626.894	626.726	635.284	541.197	490.951	523.157	468.389	399.522	344.153	404.770	287.967	188.630
Tomada de preços	1.127.930	1.034.036	1.065.529	948.326	801.185	940.870	922.185	576.682	364.376	491.392	449.505	395.267
Concurso	23.827	10.419	20.434	4.181	10.844	12.684	1.490	108	185	13	122	208
Pregão eletrônico							538.492	61.914	181.904	497.779	3.361.014	8.079.155
Pregão presencial								2.116.957	1.563.251	3.518.383	9.165.584	2.909.982
Inexigibilidade de licitação	1.771.116	1.844.109	1.986.816	2.262.201	2.576.845	2.905.326	2.829.581	2.109.656	2.406.833	2.748.674	5.143.985	4.052.008
Dispensa de licitação	1.875.799	1.866.540	1.820.355	2.182.903	2.411.708	2.516.693	4.103.348	2.837.835	2.270.986	3.880.492	4.020.800	3.718.473
Suprimento de fundos		44.005	45.999	54.041	58.249	86.207	87.077					
Consulta							41.394					
Total do período	7.718.619	7.751.760	8.450.016	8.927.551	9.271.985	11.576.426	14.209.580	12.511.243	9.463.995	15.216.668	25.369.280	23.129.882

Fonte: Até 2001, Siafi. De 2002 em diante, SIASG.

TABELA 3B

**Brasil: valores dos contratos de obras civis, manutenções e reformas feitos pelo ComprasNet, segundo as modalidades de compras que os geraram – 2002 a 2007**  
(Em R\$ mil)

Modalidades de compra	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Concorrência	1.332.419	140.777	574.056	892.853	2.313.367	2.380.962
Concorrência internacional	251.555	345.130	456.885	75.712	14.263	18.490
Convite	37.255	24.202	35.866	39.300	37.673	35.193
Tomada de preços	132.856	64.017	140.902	185.321	246.561	245.022
Pregão	2.068	2.980	4.256	45.717	20.490	49.715
Inexigibilidade de licitação	533	209	2.845	4.148	1.299	673
Dispensa de licitação	19.615	46.186	63.289	22.207	37.439	32.127
Tomada de preços por técnica e preço	313					
Total do período	1.776.615	623.501	1.278.098	1.265.257	2.671.092	2.762.182

Fonte: ComprasNet.

TABELA 3C

**Brasil: números de contratos de obras civis, manutenções e reformas feitos pelo ComprasNet, segundo as modalidades de compras que os geraram – 2002 a 2007**  
(Em R\$ mil)

Modalidades de compra	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Concorrência	66	44	88	161	182	285
Concorrência internacional	11	12	17	10	3	2
Convite	665	480	718	746	686	602
Tomada de preços	387	271	518	688	883	860
Pregão	23	15	14	81	137	294
Inexigibilidade de licitação	4	4	8	2	14	10
Dispensa de licitação	209	190	174	178	119	184
Tomada de preços por técnica e preço	1					
Total do período	1.366	1.016	1.537	1.866	2.024	2.237

Fonte: ComprasNet.

### 3 DEFINIÇÕES E PRINCÍPIOS BÁSICOS QUE NORTEIAM UMA LICITAÇÃO

Referências na área de licitações e contratos, juristas como Meirelles (1991, p. 19) e Justen Filho (2005, p. 44 e 35) definem a licitação como um “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”, e que visa “afastar a arbitrariedade na seleção do contratante”, de modo a “propiciar a qualquer interessado participar da disputa pela contratação”. O pressuposto de usar a licitação é que ela é a via adequada para conseguir esses objetivos.

A exigência de licitação nas compras públicas de bens e serviços baseia-se, portanto, nos princípios constitucionais (CF 1988, Artigo 37)<sup>3</sup> de legalidade (ou procedimento formal); impessoalidade; moralidade e probidade administrativa; isonomia (ou igualdade entre os licitantes); publicidade; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo; sigilo na apresentação das propostas; e adjudicação compulsória ao vencedor, e por eles a licitação deve ser processada e julgada (Lei nº 8.666/93, Artigo 3º).

Na União Europeia, os únicos princípios a serem observados (Diretiva 2004-17-CE, Artigo 14) são tão-somente a igualdade de tratamento; a não discriminação; e a transparência.

Mas a licitação é a única forma de aquisição baseada nesses princípios? A rigor, sim: um sorteio idôneo também seria impessoal, isonômico, poderia ser amplamente divulgado e com acesso irrestrito, seguir trâmites legais e o contrato dele derivado poderia ser vinculado ao instrumento convocatório, mas não tem nenhum instrumento para garantir que aferiria a proposta mais vantajosa.

As compras também poderiam ser personalizadas, com a dispensa de licitação, o que, se, por um lado, possibilita maior poder discricionário do agente público para comprar produtos melhores ou de fornecedores mais idôneos, por outro é uma porta aberta para a corrupção do agente ou, ao menos, para julgamentos subjetivos. É o que Milgrom (2004) e Klemperer (2004) chamam de “concursos de beleza”, em que o mais importante não é a experiência do fornecedor e a qualidade do produto, mas apenas o trabalho de convencimento ou *lobbying* dos candidatos. É também a avaliação de Dini, Pacini e Valletti (2006). Para eles, avaliar *ex post* quais dimensões de qualidade são relevantes, sem revelar publicamente *ex ante* os critérios de seleção, é vantajoso quando não se tem suficiente informação sobre o valor ou as características dos atributos extrapreço para ponderar a sua importância *ex ante*, mas caso haja preocupação com discricionariedade e corrupção, como é a tônica da legislação brasileira, ela justifica o custo da perda dessa flexibilidade.

Como vimos, há casos em que a concorrência é inviável e, portanto, inexigível, por ser inviável a competição pelo fornecimento do produto. Mas mesmo onde a concorrência é viável, é questionável a afirmação de que a licitação atua como fator de eficiência dos negócios administrativos; pelo menos não sempre. Como salientam Bajari, Houghton e Tadelis (2006), a incerteza sobre os riscos da execução de obras civis torna impossível à maioria dos licitantes anteciparem corretamente os custos e cronogramas do contrato no momento da formulação

---

3. Conforme Barreira (1996, p. 14-15), Meirelles (1991, p. 23) e TCU (2003, p. 15).



das propostas ou lances, o que demandaria a pactuação de um contrato *cost-plus*, que não pode ser leilado de uma maneira razoável. O formato da licitação, que tipicamente é de preço fixo, não seria, portanto, o mais adequado para a execução de serviços complexos. Esta incerteza<sup>4</sup> é decisiva para reverter o resultado teórico de que é mais eficiente efetuar uma licitação do que negociar/barganhar individualmente com diversos ofertantes, desde que os sinais informativos disponíveis a estes sejam independentes ou, caso sejam afiliados, satisfaçam algumas propriedades (ver BULOW; KLEMPERER, 1996).

Outra situação que desaconselha a opção por licitação é quando a experiência e o conhecimento de uma empreiteira são usados antes que o projeto esteja completo e a construção comece. Esta empreiteira pode detectar falhas no projeto e guardar essa informação para si própria, submeter um lance baixo e depois recuperar lucros propondo revisões ao projeto (BAJARI; TADELIS, 2006). Esta estratégia também é conhecida no Brasil como “jogo de planilha” (ver JUSTEN FILHO, 2005, p. 453 e 557): em contratos de empreitada global (equivalentes a *turnkey*; ver também a Lei nº 8.666, Artigo 6º), e onde há assimetria de informação entre as partes, vale a pena para o licitante que detecta um erro na planilha, no quantitativo de um item, fazer uma espécie de “subsídio cruzado”; no item subestimado, ele pede preço maior, compensando com um preço menor em outro item de modo a manter o preço baixo, e depois pede revisão no quantitativo do item subestimado.

Este problema assume contornos dramáticos no Brasil. Em minha amostra de obras civis, manutenções e reformas contratadas pelo governo federal e registradas no ComprasNet (contratos assinados entre 2002 e 2007), pude notar que 10% dos contratos foram aditados num intervalo de tempo (medido entre a data do início da vigência do primeiro aditamento de valor de acréscimo e a data de assinatura do contrato) menor ou igual a 8,4% do período inicial do contrato (medido como a diferença entre a data de final da vigência original do contrato e a data de assinatura do contrato). Pior: esses contratos representaram mais de 20% do valor inicial contratado da amostra (distribuição ponderada) – ver tabela 4. Além disso, 20% dos contratos são aditados com menos de um terço do período original do contrato decorrido. Isso quer dizer que cerca de 10% dos contratos são aditados com menos de 10% do período contratual decorrido, e 20% com menos de um terço decorrido.

---

4. Essa incerteza pode ser interpretada, segundo Bajari, McMillan e Tadelis (2002), como uma violação do pressuposto, normalmente adotado nas literaturas de desenho de mecanismo e leilões, de que os produtos estão bem definidos.

TABELA 4

**Percentis da distribuição da razão entre o tempo decorrido da assinatura do contrato ao primeiro aditamento de acréscimo de valor e a duração inicial do contrato em serviços de obras públicas**

Percentil	Distribuição simples	Distribuição ponderada pelo valor inicial contratado
10	8,40	0
20	29,41	0
30	53,09	31,67
40	76,35	37,49
50	98,35	61,56
60	100,27	93,42
70	101,67	100,00
80	133,33	103,90
90	179,87	172,32
100	412,07	412,07

Fonte: ComprasNet.

Obs.: Universo de 2.319 contratos que sofreram pelo menos um aditamento de acréscimo de valor.

Abstraindo o problema da corrupção, a excessivamente frequente (e, como acabamos de ver, precoce) revisão dos valores dos contratos não pode ser atribuída exclusivamente a erros de edital ou de planilha, já que também advém do tipo de empreitada escolhido, que exige uma quantificação dos insumos do projeto *ex ante* (ver contratos de preço unitário na subseção 5.3), ao passo que há uma dificuldade intrínseca em especificar-se completamente bem o projeto de antemão. Com isso, ganha a licitação não necessariamente a firma mais eficiente, e sim aquela que detecta melhor o erro de quantitativo de um item de planilha e submete o lance mais baixo, sabendo que recuperará mais tarde a perda, apontando ao contratante o erro só depois de o contrato ter sido assinado. De fato, Bajari e Tadelis (2006) comentam que os licitantes costumam sair à caça deste tipo de erro nos editais que são publicados.<sup>5,6</sup>

Essa avaliação contrasta com a visão legalista predominante entre os que escrevem sobre licitações – em sua maioria expostos apenas a uma abordagem jurídica do tema. Segundo essa visão, as discrepâncias entre os valores contratados inicial e final são devidas principalmente aos erros de projeto, e a um planejamento inexistente ou inadequado da futura contratação (JUSTEN FILHO, 2005, p. 103).<sup>7</sup> Mesmo

5. Bajari, Houghton e Tadelis (2006) estimam um modelo econométrico estrutural de leilões, com dados do Departamento de Transporte da Califórnia, em que identificam os custos de adaptação devidos a más especificações, ao *mark-up* do lance vencedor e aos incentivos a submeter lances com “jogo de planilha” (chamados em inglês de *unbalanced bids*).

6. Ewerhart e Fieseler (2003) admitem que é prática legal comum que o cliente possa rejeitar lances de valores extremos demais e, por conseguinte, o jogo de planilha. Contudo, como essa expressão carece de uma boa definição, a provisão quase nunca é usada.

7. Por exemplo, a irregularidade mais frequentemente encontrada pelo TCU em obras de engenharia é o sobrepreço, que está associado a um coeficiente de *overhead* – ou Bônus e Despesas Indiretas – demasiado alto.

exigindo-se um Projeto Final de Engenharia como Projeto Executivo, a ser não só elaborado como aprovado por autoridade competente, de modo que o administrador consiga “cercar” todos os possíveis problemas, este planejamento melhor incorrerá em custo adicional a ser cotejado com o benefício auferido.

Mesmo que haja uma equipe de peritos para avaliar e fiscalizar o Projeto Básico desde o início, vale lembrar que, nas obras cuja especificação ou execução está sujeita a um alto grau de incerteza, é difícil – quando não impossível – observar ou verificar<sup>8</sup> o esforço aplicado pelo contratado, que pode ser insuficiente e levar a pedidos de revisão do contrato. Este é um problema clássico de risco moral (*moral hazard*), e mesmo as auditorias aleatórias tradicionais podem ser insuficientes para mitigá-lo.

Por fim, pode haver uma incerteza de ambas as partes sobre os custos associados à obra, elevando assim o risco do contrato de ambos os lados. Na construção civil, Bajari e Tadelis (2006) identificam cinco problemas principais: *i*) erros de projeto; *ii*) condições do local diferentes (as medições podem ter sido parciais); *iii*) risco financeiro; *iv*) riscos regulatórios (não-familiaridade da empreiteira com os regulamentos vigentes no sítio das obras); e *v*) condições meteorológicas adversas.

Veremos na seção 5 que os custos contratuais associados a esses problemas de assimetria de informação ocorrentes na execução do contrato devem ser confrontados com os benefícios advindos dos incentivos e do relacionamento cultivado entre o contratante e o contratado.

#### **4 VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Segundo o TCU (2003), “serão observados na elaboração dos contratos os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, bem como do ato que autorizou a dispensa ou inexigibilidade e respectiva proposta, cf. disposto no Artigo 54 da Lei nº 8.666, de 1993” (p. 197). Os objetivos da vinculação do contrato ao edital na legislação brasileira podem ser resumidos em dois:

1) Limitar a discricção da autoridade que contrata (MIGUEL SEABRA FAGUNDES, *apud* MEIRELLES, 1991), tornando objetivos os requisitos das propostas a fim de impedir soluções pessoais e que não sejam inspiradas no interesse público (CARLOS MEDEIROS SILVA, *apud* MEIRELLES, 1991).

---

8. No jargão da Economia de Contratos, verificar é o mesmo que documentar e demonstrar para um terceiro, especialmente um tribunal ou tribunal de contas, determinado aspecto ou dimensão do contrato.

2) Dar segurança jurídica aos participantes dos dois lados (licitantes e Administração Pública), evitando comportamentos oportunistas durante o processo licitatório ou depois dele, inclusive depois da assinatura do contrato.

Sendo o contrato uma consequência da licitação (MEIRELLES, 1991, p. 18) – quando esta ocorre – nada poderia ser escrito no contrato que não estivesse previsto no edital, que tem valor vinculante (Lei nº 8.666, Artigo 44 § 2º). Assim, a liberdade de escolha deixada pela lei à Administração se esgotaria durante a elaboração do edital e com os esclarecimentos oficiais a consultas, as quais fazem parte do processo instrutório da licitação (JUSTEN FILHO, 2005, p. 47-48). O edital, portanto, deve ditar todas as condições, não só da formulação das propostas e de seu julgamento ou da habilitação (no que a Lei lhe permite), como também a especificação das condições de execução do contrato, os prazos e condições de pagamento (inclusive índice de reajuste), sanções por inadimplemento, condições de recebimento do objeto etc. (lista completa na Lei nº 8.666, Artigo 55). Uma vez publicado o edital, esclarecimentos podem ser prestados, desde que a todos uniformemente, e desde que não modifiquem a essência do texto, mas mudanças no edital implicam recomençar. Não há, na tradição jurídica de licitações públicas, nem uma fase de saneamento de processos nem o recurso a um comitê de arbitragem independente, como ocorre em outros países.

Visto dessa forma, o edital tem todos os elementos<sup>9</sup> para que o contrato posterior se torne um mero contrato de adesão, sem a possibilidade de negociações das condições nele previstas.<sup>10</sup> Como já salientado, essa vinculação é importante para impedir ações oportunistas e práticas de corrupção (ativa ou passiva) por parte do agente contratante (o gerente do contrato) *a posteriori*. Por outro lado, a previsão excessivamente detalhada das condições do contrato reduz o espaço de dimensões (por exemplo: prazo, condições de frete etc.)<sup>11</sup> para concorrência entre licitantes que não o preço ou a técnica durante o processo licitatório.

---

9. Vale notar que podem ser editados cadernos de encargos (portarias, instruções normativas, resoluções), os quais passam a fazer parte dos editais quando assim for mencionado.

10. No Artigo 65 da Lei nº 8.666, abre-se a porta para renegociações em caso de “eventos supervenientes” pós-assinatura do contrato. Tais alterações são, no entanto, adstritas aos valores pagos, a quantitativos contratados ou ao prazo de entrega. Vale notar ainda que alterações de quantitativos podem não se traduzir em alterações lineares nos valores, por causa de economias ou deseconomias de escala. Isso é consistente com os procedimentos de revisão de contratos descritos por Bajari, Houghton e Tadelis (2006), executados pelo Departamento de Transporte da Califórnia. Neles há uma negociação dos pagamentos aditivos, que pode resultar num reembolso apenas parcial dos gastos extras supervenientes.

11. Concorrência em prazo junto a um agente público é, em verdade, algo de exequibilidade duvidosa, em face da rigidez orçamentária existente no Brasil, e dos problemas já ocorridos com a emissão de precatórios. Assim, na atualidade, o levantamento de crédito para o setor público e a aquisição de bens e serviços são duas atividades claramente desconexas no Brasil. Já quanto às condições de entrega, certamente as diferenças nos custos de logística entre as empresas e destas com o governo – que acabam entrando no custo total da aquisição – deixam de ser um valioso componente de decisão.

Mesmo critérios técnicos só são usados no Brasil para bens e serviços de informática (para os quais obrigatoriamente a licitação é do tipo “técnica e preço”, segundo a Lei nº 8.666/93, Artigo 45, § 4º) e para a contratação de elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento, engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos (Lei nº 8.666/93, Artigo 46, *caput*). Só excepcionalmente, e desde que expressamente autorizados e devidamente justificados (Artigo 46, § 3º), os tipos de licitações por “melhor técnica” e “técnica e preço”<sup>12</sup> podem ser adotados.

A vedação da lei à utilização, como critério de julgamento, de qualquer coisa que não for considerada preço ou técnica, se interpretada de maneira muito restrita, pode acabar limitando bastante a inclusão de outros elementos no edital. Isso é lamentável, afinal uma oferta de vantagens adicionais seria perfeitamente possível, desde que elas fizessem parte do julgamento, segundo critérios de ponderação definidos no próprio edital. O anexo ao relatório do Grupo de Trabalho sobre propostas anormalmente baixas da Europa (1999c), seguindo os princípios dispostos no guia de compras do Tesouro Britânico, propôs que três conjuntos de elementos essenciais determinassem os critérios de adjudicação a compor a proposta “economicamente mais vantajosa”:

- critérios de qualidade (o equivalente ao brasileiro “técnica”);
- ponderações dos critérios de qualidade; e
- critérios obrigatórios.

Entre os critérios de qualidade constam: aspectos organizacionais para efetuar a entrega do bem ou serviço contratado; arranjos contratuais de *joint ventures* e de subcontratação; governança contratual (planejamento, metas e produtos intermediários, identificação de riscos, plano de qualidade etc.); processo de entrega – controle de qualidade do processo (grau de flexibilidade em executar o contrato, gestão de mecanismos de desenvolvimento limpos, gestão de saúde e segurança, qualidade da documentação etc.); *design*, funcionalidade do produto, custo de uso e de manutenção; reparabilidade; entre outros.

Em suma, sempre existem contingências imprevistas não incluídas no edital ou no contrato e a jurisprudência das licitações sempre propugna que os editais sejam os mais completos possíveis para evitar esse tipo de contingência. Contudo, existem obras e serviços que, pela sua complexidade, demandam contratos mais flexíveis e/

---

12. Comparando-se as definições entre o Decreto-Lei nº 2.300/86 e a Lei nº 8.666/93, notamos que “técnica e preço” de antigamente correspondem ao critério de menor preço de agora, pois, atendida uma exigência técnica mínima, o critério de escolha era realmente apenas o preço.

ou dispositivos ou regras de governança contratual que facilitem a adaptação das partes (contratante e contratado) a essas contingências. Veremos na subseção 5.2 como lidar com a chamada qualidade não contratável.

## 5 TIPOS DE CONTRATOS, INCENTIVOS E GOVERNANÇA CONTRATUAIS

Segundo Albano *et al.* (2006), economistas e executores de contratos concordariam que *i*) a flexibilidade do contrato; *ii*) os incentivos à qualidade e à redução de custos; e *iii*) a alocação do risco da compra são as dimensões mais importantes a influenciar na escolha do contrato de compra pelo comprador.

A primeira diz respeito à capacidade das partes contratantes de adaptar o contrato a contingências não previstas e/ou não escritas no contrato original. O risco do contrato refere-se aos eventos que podem afetar a realização do desempenho contratual, e cuja ocorrência não pode ser acuradamente prevista e influenciada pelas partes contratantes. Como exemplo: a descoberta de uma rocha particularmente resistente durante a construção de um túnel, requerendo uma broca especial; mau tempo ou alta do combustível afetando a tempestividade ou custo de entrega de leite fresco para merenda escolar etc. A regra de reembolso de custos define o quanto do risco desses eventos é absorvido por cada parte. Por exemplo, se a firma contratada recebe um pagamento que reembolsa 100% de seus custos, ela não tem nenhum risco, cabendo todo o risco ao comprador. Já se o contrato envolve um pagamento fixo, independentemente do custo, todo o risco é alocado para a firma contratada. Por outro lado, no primeiro caso, a firma contratada não tem nenhum incentivo a reduzir custos, enquanto no segundo ela tem todo o incentivo. A literatura econômica de contratos tipicamente identifica um *trade off* entre incentivo e segurança contra riscos.

Assim, segundo Albano *et. al.* (2006), os tipos de contratos podem ser enquadrados em três amplas categorias: *i*) contratos de reembolso de custos ou *cost-plus*; *ii*) contratos a preço fixo; ou *iii*) contratos de incentivos.

### 5.1 Tipos de contratos

#### 5.1.1 Contratos de reembolso de custos (CRC)

Neste tipo de contrato, todos os custos de produção (documentados) relacionados ao projeto são reembolsados pelo comprador, que também paga uma taxa pela supervisão. Este tipo de contrato segura completamente o contratado contra excedentes de custo e, por isso mesmo, traz incentivo zero a esforços de redução de custos. Seu uso

nos Estados Unidos está restrito a circunstâncias em que “incertezas envolvidas no desempenho do contrato não permitem que os custos sejam estimados com acurácia suficiente para usar nenhum tipo de contrato a preço fixo” (FAR, 2005, 16.301-30). No Reino Unido, o Departamento de Comércio e Indústria adota uma versão especial de CRC chamado contrato a preço limitado – *capped price contract*. Nesta versão, há um limite superior para o valor a ser desembolsado. Por exemplo, se foi acordado um valor de 500 libras por dia por um máximo de 30 dias, o limite superior é de 15 mil libras, e se o contrato for executado em menos tempo, o contratado recebe proporcionalmente pelos dias de execução.

Os CRCs são indicados em situações em que a qualidade é não verificável. Como vimos no início da seção 2, eles também são indicados para casos em que falhas de desenho, condições ambientais ou locais ou mudanças em regulações causam desequilíbrio econômico-financeiro, de modo que eles reduzem os custos de renegociação do contrato.

#### 5.1.2 Contratos a preços fixos (CPF)

Um contrato a preço fixo é um acordo contratual pelo qual o contratante paga um preço fixo para realizar um projeto que satisfaça um nível mínimo predeterminado de qualidade. O preço fixo resulta tipicamente de um processo licitatório (Albano *et al.*, 2006). Os CPFs são, portanto, apropriados para projetos com pouca ou nenhuma complexidade nem incerteza, pois não seguram os contratados contra imprevistos de custos.

O equivalente a este tipo de contrato no Brasil é o regime de contratação indireta de empreitada por preço global. Como o risco pode ser enorme, Justen Filho (2005, p. 98) adverte que a Administração não tem nem como cotejar propostas equivalentes, pois, ou o contratado terá um lucro extraordinário ou então não cumprirá devidamente o contrato, seja porque o projeto se inviabilizará ou porque ele o executará com má qualidade. Note-se que é justamente sobre o risco pós-contratação que versava a seção 2.

Justen Filho ainda adverte que este tipo de regime favorece o apadrinhamento de competidores (corrupção), especificando mal o projeto e passando informações mais detalhadas ao competidor apadrinhado sobre o que realmente é importante no projeto, o que lhe permite reduzir o preço em relação aos demais. Assim, ele critica o uso deste regime como expediente para recusar a precisa e perfeita descrição do objeto a ser licitado.

### 5.1.3 Contratos de incentivos (CI)

Os contratos de incentivos são situações intermediárias entre os contratos a preços fixos e os de reembolso. Podem ser representados por uma função afim para o reembolso de custos:

$$T = P + bC$$

onde  $T$  é a transferência total ao contratado,  $P$  é um pagamento fixo,  $C$  é o custo realizado (verificável) e  $b$  uma constante positiva entre zero e um, representando a fração do custo incorrida pelo comprador. Esta fórmula naturalmente engloba como casos particulares os contratos a preço fixo ( $b = 0$ ) e de reembolso de custos ( $b = 1$ ). Tal tipo de contrato, com valores de  $b$  fora dos extremos, permite o compartilhamento de risco entre contratante e contratado, ao mesmo tempo em que cria incentivos ao esforço em reduzir custos por parte do contratado, sem que este se aproprie de todo o montante economizado. Entre os fatores que determinam  $b$ , estão (sinal da derivada entre parênteses; se positivo, quanto maior o fator, maior  $b$ , e vice-versa): *i*) a variância dos choques incidentes sobre os custos (-); *ii*) a responsividade dos custos às atividades de redução (+); *iii*) a aversão ao risco por parte do contratado (-); *iv*) o detrimento das atividades de redução de custos à qualidade (-); e *v*) o custo de monitoramento ou auditoria (-). Contratos de incentivos podem ser leiloados, de modo que os licitantes deem lances para cada parâmetro  $P$  e  $b$ .

Este regime de contrato está completamente ausente da legislação brasileira de licitações, o que impede uma alocação mais eficiente de risco entre governo e seus fornecedores. A figura mais próxima desse tipo de contrato são as Parcerias Público-Privadas, em que o governo e o socioprivado dividem os riscos da obra.

### 5.1.4 Comentários

Note-se que tanto os contratos de incentivo como os de reembolso de custos envolvem significativo esforço de auditoria de custos. Além disso, é um resultado cediço na literatura que os contratos de incentivo premiam maior esforço nas tarefas cujo desempenho é mais bem medido e que, conseqüentemente, constam do contrato, enquanto tarefas talvez igualmente ou mais importantes recebam menos atenção e empenho. Por fim, vale lembrar que algumas tarefas compartilham custos comuns, e que a alocação desses custos pode ser manipulada pelas firmas contratadas se não houver uma fiscalização adequada, o que pode requerer que o contratante divida as contratações entre diferentes firmas.<sup>13</sup> Como regra de bolso, bem lembram Albano

13. Albano *et al.* (2006) sugerem que *i*) as tarefas sejam agrupadas em lotes ou contratos os mais homogêneos possíveis em termos de mensurabilidade; *ii*) que a potência dos incentivos seja calibrada de acordo com a mensurabilidade da tarefa como uma relação direta; *iii*) que os lotes/contratos sejam concedidos a fornecedores diferentes. Isso permitiria extrair o esforço correto de cada um deles em cada tarefa.



*et al.* (2006): “contratos mais complexos tendem a ser associados com custos de gerenciamento mais altos, e não pode existir um sistema de compras eficiente sem uma gestão de contratos eficiente”.

## 5.2 A qualidade não-contratável e a governança contratual

Em muitos casos, algumas dimensões de qualidade são impossíveis de se contratarem porque não são verificáveis, ainda que sejam observáveis. É a chamada *qualidade não contratável*. A sua provisão depende muito mais de outros tipos de incentivos, que podem ser agrupados em *i*) pré-contratuais; *ii*) dentro do contrato; e *iii*) pós-contratuais.

No primeiro grupo, se inserem as estratégias de limitação da competição, tais como limitar o número de licitantes. Isso porque uma concorrência mais acirrada faz com que os licitantes cortem qualidade para reduzir custos. Como a redução da concorrência acaba sendo, pelo menos parcialmente, absorvida por margens de lucro mais altas, há que se combinarem estas estratégias com as do segundo grupo.

No segundo grupo, estão dispositivos para punir o contratado que tiver reduzido qualidade com suspensão de contrato ou multas, baseadas em aferições de satisfação dos usuários.<sup>14</sup> A suspensão do contrato fica mais crível se o contratante puder recorrer ao candidato segundo colocado na licitação e se não houver solução de continuidade na mudança.<sup>15</sup> Outra estratégia possível é, desde o início, trabalhar com mais de um fornecedor (o chamado *dual sourcing*, ou *multisourcing*, dependendo de quantos são)<sup>16</sup> e alocar maior parte do fornecimento a quem provê mais qualidade não contratável. As desvantagens dessas estratégias são, além da possibilidade de solução de continuidade, a perda de economias de escala e aumento dos custos de transação (monitoramento) e a elevação dos prêmios de risco embutidos nos lances em face do aumento da incerteza sobre a duração do contrato ou de seu montante.

---

14. A agência italiana de compras, CONSIP, adotou indicadores de satisfação de clientes em licitações na área de informática, pois isso tornaria a renovação do contrato menos sujeita a problemas de conflito de interesse e corrupção. O National Audit Office do Reino Unido também propôs que levantamentos de satisfação dos consumidores se tornassem parte do processo de avaliação com vistas a testar o desempenho do contratado em seguida ao início do serviço. A “ficha corrida” do contratado, disponível no SICAF brasileiro, também tem a finalidade de prevenir a contratação de empresas com mau desempenho passado (ver subseção 5.4).

15. Esta solução de continuidade está associada, entre outras coisas, à curva de aprendizado presente na execução do contrato, que precisa ser percorrida novamente desde o princípio quando se troca de fornecedor. Aliás, justamente porque existe um aprendizado, o contratante pode precisar ser paciente com o período de “experiência” (*try-out*) do fornecedor. Vale notar também que, se a diferença dos lances entre o primeiro colocado e os demais for muito grande, pode ser necessário realizar outra licitação.

16. O *multisourcing* permite também ao contratante comparar desempenhos de produtividade e/ou custos, numa espécie de competição por padrão (*yardstick competition*). Além disso, esta solução não padece do problema de ter o segundo fornecedor partindo do zero em termos de aprendizado.

No Brasil, a ameaça de rescisão de contrato é real. De fato, conforme reza o Artigo 77 da Lei nº 8.666/93, uma inexecução do contrato, ainda que parcial, sujeita o contratado à rescisão do contrato. E, em caso de urgência, a Administração Pública pode até recorrer à contratação direta (sem licitação). A rescisão pode ser unilateral, amigável ou judicial (Artigo 79), e pode ter diversas motivações, listadas no Artigo 78, entre as quais destacamos: o cumprimento irregular ou não-cumprimento; o atraso injustificado ou lentidão que aponte para atraso futuro; paralisação injustificada e não comunicada; subcontratação não permitida no edital; descumprimento de determinações da autoridade fiscalizadora do contrato; insolvência, dissolução ou falecimento do contratado; caso fortuito, calamidade pública ou força maior. Por outro lado, a Administração também pode alegar razões de interesse público, sem falar que ela pode suprimir parte das obras, serviços ou compras e, com isso, modificar o valor inicial além do limite permitido.<sup>17</sup>

Por fim, no terceiro e último grupo encontra-se a promessa ou a maior probabilidade de renovação de contrato ou de favorecimento à empresa com bom desempenho em próximas licitações. O favorecimento em novas licitações é largamente utilizado nas compras privadas, mas nas compras públicas ainda varia entre países por motivos legislativos. Ainda assim, é crescente o interesse dos compradores públicos no desempenho passado. Segundo Albano *et al.* (2006), dispositivos nas diretrizes de compras de Europa, Estados Unidos, Austrália e do Banco Mundial já premiam o bom desempenho passado. A Diretriz Europeia de 2004, no seu Artigo 48, permite ao licitante demonstrar sua capacidade técnica com uma lista de referências das obras mais importantes dos últimos cinco anos. O Banco Mundial considera o desempenho passado e a experiência do licitante como elementos-chave na sua avaliação, especialmente para projetos grandes e complexos. Também na Austrália o desempenho passado faz parte da avaliação do candidato. Nos Estados Unidos, o FAR especifica, inclusive, como e de quais tipos devem ser coletadas as informações para avaliar o desempenho passado dos fornecedores. Carpineti, Piga e Zanza (2006a) também relatam que o FAR (cláusula 9.104-1 (d)) requer que o governo só realize negócios com empresas responsáveis, assim definidas como aquelas que, entre outros requisitos, tenham um histórico satisfatório de desempenho. A agência francesa de compras públicas desqualifica candidatos com base em desempenho ruim em contratos anteriores.

Quais as vantagens em usar contratos mais longos? São vários, segundo os mesmos autores: ganhos de escala, permitindo diluir mais os custos dos investimentos,

---

17. Além disso, a Administração pode nem mesmo contratar o vencedor da licitação (ver adiante nesta subsecção).

por exemplo.<sup>18</sup> Com contratos mais longos também a incerteza do fornecedor se reduz e tanto o fornecedor como o contratante economizarão nos custos de participação de licitações.

No Brasil, existe a possibilidade de renovar o contrato por meio de aditamentos, desde que o objeto do contrato (isto é, o bem ou serviço fornecido) seja o mesmo, e desde que o tempo total, com todas as extensões, não ultrapasse 60 meses (48 meses no caso de aluguel de *hardware* e licenciamento de *software*).<sup>19</sup> Contudo, a experiência passada não é devidamente aproveitada, segundo a Lei nº 8.666/93, para fins de demonstração da qualificação técnica, embora ela possa contar pontos no julgamento da proposta.<sup>20</sup> De fato, o Artigo 30 da lei prevê como peças da documentação relativa à qualificação técnica apenas inscrições em entidades profissionais, qualificação dos profissionais e dos equipamentos, comprovação de entrega de documentos e atendimento a leis específicas (quando aplicável); todos esses requisitos são por demais formais e pouco ou nada informam sobre a capacidade gerencial (que não deve ser confundida com a capacidade econômico-financeira) da firma para executar os serviços.

### 5.3 Qualidade contratável, especificação de produto e padronização

A complexidade de um bem ou serviço pode ser medida pelo custo antecipado pelo comprador em descrevê-lo, especificá-lo e monitorá-lo. Se uma especificação completa for excepcionalmente custosa ou impossível, o projeto é dito complexo. Se, alternativamente, for fácil e relativamente pouco custoso desenhar o bem ou projetar a obra e prever e monitorar o desempenho, o projeto é considerado simples.

*Projetos complexos.* A complexidade deve ser o critério-mestre para seleção do tipo de contrato e, conseqüentemente, da modalidade de licitação. Bajari e Tadelis (2006) defendem que obras simples favorecem um completo investimento em desenho e especificação, seguido de um contrato a preço fixo, enquanto obras complexas devem receber pouco investimento, seguido de um contrato *cost-plus*. São aquelas, não estas, as mais adequadas a serem objeto de licitação.

*Especificações defeituosas e padronização de editais e contratos.* Uma das principais queixas de órgãos fiscalizadores, fornecedores, juristas (ver, por exemplo,

18. Ganhos de aprendizado (*learning by doing*) também não são de se desprezar.

19. Lei nº 8.666/93, Artigo 57, incisos II e IV, redação dada pela Lei nº 9.648/98.

20. A lei não diferencia a experiência da firma como um todo da experiência específica em serviços prestados à Administração Pública (Artigo 46, § 1º, inciso I). De fato, do ponto de vista da Defesa da Concorrência, "privilegiar" contratados anteriores parece uma barreira à entrada de novos fornecedores, mas há que se levarem em conta as possíveis eficiências desse arranjo, relacionadas aos incentivos ao fornecimento de qualidade.

JUSTEN FILHO, 2005), ONGs (ver ABRAMO; CAPOBIANCO, 2004) e até do Banco Mundial (2004) é dirigida à extremamente deficiente especificação dos bens e serviços e à exagerada incompletude contratual. Segundo o BID, na ausência de contratos-padrão, são usados modelos que enfatizam mais as partes regulatórias do contrato (frequentemente se limitando a citar textualmente a lei), mas lhes falta um tratamento aprofundado do escopo e da implementação do contrato em si. Os contratos geralmente são pobres na descrição dos direitos e obrigações do comprador e do fornecedor, na descrição do escopo do fornecimento ou das obras a serem implementadas, e nas rotinas de entrega/aceite/pagamento e supervisão em geral, em parte porque o arcabouço legal do país inclui regulamentações para a maioria desses aspectos vistos em separado. Em boa parte, isso também se deve a interpretações mecanicistas por parte dos gestores, que tratam a legislação como se fosse uma espécie de “manual de instruções”, a ser obedecido literal e textualmente. “Inúmeros problemas poderiam ser evitados se os editais deixassem de ser repetições automáticas do passado. São incluídas exigências dispensáveis e despropositadas. Em contrapartida, regras úteis e necessárias deixam de constar do ato convocatório” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 15).

#### 5.4 Qualidade contratável e custos de transação

É interessante fazermos um paralelo entre o setor privado e o setor público no que diz respeito à governança de contratos e incentivos via fiscalização e renovação de contratos. No setor privado, especialmente no automobilístico, existem dois paradigmas consolidados de relacionamento contratual entre fornecedores de peças e produtores de bens finais:

- o paradigma “americano” – com inspeções de conformidade em cada remessa sujeitas à penalidade de rejeição do lote; altos níveis de estoques; contratos curtos e resultantes sempre de *competitive bidding*, tendo como consequência um elevado número de fornecedores ao longo do tempo;
- o paradigma “japonês” – sem inspeções, sendo a penalização por mau desempenho limitada exclusivamente à suspensão do contrato; poucos fornecedores com contratos longos (muita repetição de compras) e pouca rotatividade.

Taylor e Wiggins (1997) têm uma teoria muito interessante sobre a escolha desses paradigmas por cada empresa. Segundo eles, que também acompanham Mc-Millan (1994), se a especificação do produto for pouco complexa e o produto for suficientemente padronizado e de qualidade facilmente aferível, e se for produzido por muitas firmas, então os ganhos de manter relacionamentos mais longos tendem a ser pequenos. No modelo de Taylor e Wiggins (1997), as escolhas tendem a ser

polarizadas entre os dois paradigmas, sem ocorrência de paradigmas híbridos, e dependem fundamentalmente dos custos de inspeção, da quantidade de fornecedores qualificados disponíveis e da heterogeneidade de custos entre eles, principalmente os custos de *set-up* do maquinário para iniciar um ciclo (*run*) de produção.

Em verdade, no caso brasileiro, esse dilema sequer se apresenta. De um lado, a capacidade do Estado de inspecionar a qualidade do que compra ainda é bastante limitada. A princípio, para garantir a qualidade do produto vencedor da licitação, a unidade gestora da compra pode exigir (desde que prevista no edital) a apresentação de uma amostra do produto para exame, mas essa é uma prática ainda pouco difundida.<sup>21</sup> No caso de obras, é comum ver a CGU e o TCU realizando auditorias em obras, mas isso não significa que não continuem existindo assimetrias de informação relativas a custo e qualidade do serviço ou da obra contratados (BOYNE, 1998, p. 700).

Mesmo no caso de bens, serviços ou obras cuja qualidade de fato pode ser aferida após a compra, parece não haver um canal consolidado de armazenamento sistematizado desse tipo de informação para um cadastro mais completo dos fornecedores. O Artigo 36 da Lei nº 8.666/93 prevê que “os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem freqüentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano”. O mesmo artigo, § 1º, determina que o registro cadastral seja amplamente divulgado e atualizado anualmente.

Infelizmente, entretanto, o registro cadastral não cumpre uma função de cadastro positivo, que permita ranquear as capacidades e as competências das empresas que já forneceram à Administração Pública ou que já participaram de licitações passadas. Ele deveria conter, no seu histórico do desempenho da empresa no atendimento à Administração Pública, pontuações para sua tempestividade de entrega, índice de rejeição de produtos, tempestividade em solução de problemas e assistência técnica, e assim por diante. Uma vez funcionando com essas finalidades, tal cadastro poderia se tornar permanente, e seria reativado sempre que a firma participasse de novo processo licitatório ou contrato. A existência desse cadastro reduziria também os requerimentos de apresentação de documentos para habilitação. Vale notar que as grandes empresas privadas – e não só as que adotam o sistema “japonês” de suprimento – sabem distinguir quais fornecedores prestam um bom serviço ou não, e têm como recuperar essa informação e utilizá-la na seleção para outros contratos.

---

21. Infelizmente, como a exigência da amostra deve constar apenas no texto do edital e não é capturada num campo separado, fica prejudicada a pesquisa nas bases de dados de compras públicas para quantificar qual porcentagem das licitações a exige.

De volta aos paradigmas das empresas privadas, destaca-se que cada vez mais elas investem em certificação de qualidade de seus processos. Estas certificações atestam que as empresas têm controles de qualidade desenvolvidos. As empresas que contratam insumos e serviços de firmas certificadas têm interesse em intervir o mínimo possível nos processos produtivos delas, e a presença desses controles de qualidade permite aos parceiros comerciais mapearem seus processos e detectarem rapidamente as causas-raízes dos defeitos encontrados nas peças.<sup>22</sup> Uma iniciativa do governo de exigir níveis gradativamente crescentes de certificação de qualidade do processo, incluindo controle de qualidade, segurança no trabalho, saúde ocupacional, respeito a direitos humanos, manejo ambiental etc. (ISO, ISO/TS, OHSAS, SA, BS, SASSMAQ etc.) de seus fornecedores certamente traria um grande impulso à qualidade dos produtos fornecidos à Administração Pública. Vale notar que a busca por maior qualidade de seus fornecedores leva as empresas sempre a restringir o número de fornecedores diretos, cujos processos elas podem auditar com certa regularidade. Seria interessante, como *benchmarking* inicial para o governo, levantar quanto do pessoal das empresas está envolvido com auditoria de qualidade em cada setor de atividade econômica. Certamente essa atividade seria muito mais nobre para uma equipe de compras do que simplesmente coletar certidões de registros em conselhos. Tal trabalho deve contar, naturalmente, com a liderança do (Inmetro) e do Sistema Brasileiro de Certificação.

### 5.5 Riscos de parte a parte

A ordem e a tradição jurídicas brasileiras conferem ao Estado uma posição acima do contratado, diferentemente do que acontece no direito privado, em que as partes estão em igualdade. Em particular, vale destacar que a licitação pode não resultar em nenhuma aquisição, sem que haja um mecanismo de garantir ao licitante vencedor qualquer seguro contra as mudanças de humores da Administração e seus consequentes contingenciamentos e cancelamentos. Em outras palavras, como deixa claro Justen Filho (2005, p. 428), a Administração tem o direito de não contratar, mesmo depois de licitar, selecionar, homologar e adjudicar.

A falta de instrumentos financeiros privados para compensar os fornecedores agrava o problema, e cria um incentivo à judicialização de sua solução (ver JUSTEN FILHO, 2005, p. 475) e um custo “invisível” embutido nos preços cobrados nas licitações, referente aos riscos não só de inadimplência ou mora no pagamento do

---

22. Um interessante relato sobre esses arranjos relacionais pode ser encontrado nas notas técnicas da Secretaria de Direito Econômico sobre os Processos Administrativos nº08012.006516/2001-20, 08012.006517/2001-74, 08012.006519/2001-63 e 08012.006518/2001-19, que tinham como firmas representadas (acusadas) as quatro maiores montadoras de automóveis do Brasil.

contrato executado, como também de não assinar o contrato.<sup>23</sup> Como consequência, o Estado acaba pagando por sua própria imprevidência, seja no preço cobrado, seja nos custos judiciais. Dependendo do investimento requerido à firma para participar da licitação em todas as fases e de apresentar documentação complementar para ser contratada, esse pode ser um valor nada desprezível.

A esse respeito, vale a pena citar as reclamações sobre inadimplência e atrasos do governo, nos anexos de MPOG (2007a; 2007b). Infelizmente, embora tenham incluído nos questionários enviados aos fornecedores uma pergunta específica sobre o custo financeiro – como porcentagem do preço final – em função do prazo de pagamento contratual, do prazo excedente ao contratual e da incerteza dos pagamentos, os consultores não tabularam esse custo em separado. Porém, dá para ter uma ideia do atraso na tabela 5.

TABELA 5  
**Prazos contratuais e efetivos de pagamentos das compras federais, em UASGs selecionadas**

Receita total da empresa		Prazo contratual (dias)	Prazo em atraso (dias)	Prazo total de pagamentos
Receita anual de até R\$ 240.000,00	Média	26,8273	18,0636	44,8909
	Desvio-padrão da média	2,31177	2,53026	4,11805
	N	110	110	110
Receita anual entre R\$ 240.000,01 e R\$ 2.400.000,00	Média	37,0551	20,0310	57,1260
	Desvio-padrão da média	3,86431	2,46764	5,96813
	N	127	129	127
Receita anual entre R\$ 2.400.000,01 e R\$ 10.500.000,00	Média	43,6923	23,0769	66,7692
	Desvio-padrão da média	13,48113	6,52261	18,75365
	N	26	26	26
Receita anual entre R\$ 10.500.000,01 e R\$ 60.000.000,00	Média	29,2222	11,6667	40,8889
	Desvio-padrão da média	4,60005	4,48764	7,85890
	N	9	9	9
Receita anual maior que R\$ 60.000.000,01	Média	47,5000	74,1667	121,6667
	Desvio-padrão da média	14,24488	46,41150	51,26185
	N	6	6	6
Total	Média	36,6007	20,4321	54,0540
	Desvio-padrão da média	2,38851	1,92628	3,82867
	N	278	280	278

Fonte: MPOG (2007a, p. 50).

23. Alguns motivos para não contratar, no entanto, são bem razoáveis. Por exemplo, Justen (2005, p. 160) esclarece que, "em princípio, a Administração não é obrigada a contratar com o fornecedor constante do registro de preços, o qual adquire um direito de preferência". Pode ser feita outra licitação se, por exemplo:

- a administração verificar que os preços de mercado são (ou tornaram-se) inferiores;
- houve padronização posterior e incompatível; e
- verificou-se que a qualidade é inadequada ou insuficiente.

Passa-se a outra licitação ou mesmo contratação direta (por emergência, por exemplo), se houver justificativa para tal.

Segundo os fornecedores entrevistados, o prazo médio de pagamento era de 54 dias, sendo 34 de prazo contratual médio e 20 de atraso médio. Além disso, 68% dos fornecedores entrevistados por intermédio dos questionários disseram que transferiam explicitamente seus custos com garantia ou prazo, sendo 31% desse total tanto com garantia como com prazo.

Além de o governo precisar de um grande esforço de melhoria do planejamento e execução orçamentária para tornar seus atos menos instáveis e menos sujeitos a contingenciamentos, cancelamentos ou injunções políticas, é possível melhorar a administração do risco do contratante. O que existe atualmente em comprovação de capacidade financeira para habilitação da empresa é essencialmente *backward looking*, e não dá conta dos riscos específicos da produção do bem ou serviço (a ser) contratado.<sup>24</sup> Seria muito mais eficiente a contratação de seguros para garantir a execução da produção do bem ou serviço, em especial no caso de obras. Na verdade, Bajari, McMillan e Tadelis (2008) identificaram no mercado privado de construção três tipos de risco, e cada um deles é coberto por um seguro específico cuja contratação pela empreiteira é exigida pelo proprietário contratante:

- seguro de garantia da proposta (*bid bond*)<sup>25</sup> – tipicamente de 10% do valor da proposta –, pelo qual a seguradora é responsável pelo montante se a empreiteira renegar o contrato;
- seguro de performance (*performance bond*) – tipicamente de valor igual ao montante da proposta –, pelo qual a responsabilidade da seguradora pode chegar até ao valor do lance, se a empreiteira for falha na construção, de acordo com os planos e especificações (e, portanto, for falha em tempestividade, qualidade e/ou preço);
- Seguro de pagamento (*payment bond*) – também tipicamente de valor igual ao montante do lance –, que garante o pagamento aos subcontratados e fornecedores.

As licitações públicas federais, estaduais e locais dos Estados Unidos e Canadá também utilizam os mesmos instrumentos acima mencionados, mas o *bid bond* representa 5% do valor do contrato, e no Canadá o seguro de performance é de apenas 50% do valor do contrato. Na Europa, existem vários tipos de garantias exigidas, e

24. Em linguagem econômica, as exigências de capacidade financeira visam corrigir (ainda que o façam de maneira imperfeita) o problema da seleção adversa, pois firmas em pior situação financeira e, portanto, com maior risco de quebrarem sem conseguir cumprir cabalmente a execução do contrato, são justamente as que dão lances agressivamente mais baixos. Também a qualificação técnica se destina a corrigir a seleção adversa de firmas de baixa qualidade. Essas exigências, no entanto, são insuficientes para garantir que a firma se empenhe no presente contrato em termos de tempestividade, qualidade, boa gestão financeira e adimplência com fornecedores, o que configura um problema de risco moral (*moral hazard*). Ver mais sobre lances anormalmente baixos na subseção 5.6.

25. O nome técnico deste seguro, de acordo com a nomenclatura definida pelas Regras Uniformes para Seguros Contratuais (*Uniform Rules for Contract Bonds*) da Câmara Internacional de Comércio, é *tender bond* (ver UNCITRAL, 2000, p. 594-599).



geralmente montam a parcelas de 5% a 10% do valor do contrato; em alguns países, como França (mercado habitacional privado) e Itália (contratos públicos acima de 100 milhões de euros), são exigidos seguros de performance de 100% do valor. Não há harmonização das garantias e seguros entre os países europeus: definição legal, porcentagem, duração e obrigações legais variam substancialmente de um país para outro. O Grupo de Trabalho da UE sobre propostas anormalmente baixas em licitações (EUROPA, 1999a) avaliou que o sistema existente na Europa à época não garantia que o contrato seria completado tempestivamente, de acordo com as especificações e sem custos extras para o cliente.

Bajari, McMillan e Tadelis (2008) comentam que, se a empreiteira for brutalmente negligente com seu trabalho, terá grande dificuldade em contratar seguros em futuros contratos. Assim, não só o seguro preservaria melhor o contratante público no decorrer da prestação do serviço, como também lhe permitiria extrair *ex ante* um sinal mais forte sobre o desempenho passado da empreiteira, com base no *rating* das seguradoras ou, no que é mais fácil observar, no *ágio* (prêmio de risco) pago pela empreiteira em relação a uma taxa de mercado. Isso preveniria novas ocorrências de casos como o da Gautama, empreiteira investigada pela Polícia Federal em 2007 na Operação Navalha e que, não obstante sua quantidade de obras não realizadas, continuou conquistando contratos de obras públicas – uma clara demonstração do quanto é falho, se não o monitoramento de desempenho dos contratados pelo sistema de compras federais, pelo menos a efetiva penalização ao mau desempenho.

No Brasil, a Lei nº 8.666/93 (atualizada pela Lei nº 8.883/94) prevê a possibilidade de exigência – a critério da autoridade competente e desde que prevista no instrumento convocatório – de uma prestação de garantia em obras e aquisição de bens e serviços (Artigo 56, §§ 1º a 3º); esta garantia pode ser feita de três maneiras alternativas, a critério do contratado: seguro-garantia, fiança bancária ou caução em dinheiro ou títulos. O valor pode ser de 5% ou 10% do valor da obra, dependendo da “complexidade técnica e riscos financeiros”. Isso seria o equivalente ao seguro de performance, mas tem dois problemas:

1) Engessa a porcentagem da garantia em valores que podem ser muito baixos (ver subseção 5.6).

2) Associa a porcentagem apenas à complexidade técnica e aos riscos financeiros. Ora, o risco de um projeto não se resume ao risco financeiro; há riscos técnicos que elevam os custos, mas não são riscos relacionados ao mercado financeiro ou mesmo à administração financeira da empresa contratada. O projeto pode envolver riscos de engenharia, e que podem ser completamente independentes da complexidade técnica do projeto.

Assim, aparentemente, não existe a figura do seguro de performance nas licitações públicas brasileiras, exceto, talvez, em algumas licitações da Petrobras.<sup>26</sup> Já quanto ao seguro de proposta, só está previsto naquelas com preços excessivamente baixos – mas não considerados, pela regra de rejeição automática brasileira, inexequíveis –; e mesmo assim apenas cobrindo a diferença entre o lance e o valor estimado. A questão dos lances e propostas inexequíveis será retomada na subseção 5.6.

## 5.6 Inexequibilidade

No exterior, é gigantesco o número de empresas contratadas por licitação para projetos de obras e que pedem falência. Nos Estados Unidos, entre 1990 e 1997, foram mais de 80 mil empreiteiras, deixando inacabadas obras que montavam a mais de US\$ 21 bilhões. Se os custos legais de liquidação dessas falências variam de 7,5% a 20% dos valores protestados, os custos indiretos, como atrasos, são ainda maiores (ENGEL *et al.*, 2006). A falência de uma empreiteira contratada pode dar-se quando os pagamentos contratados acabam ficando abaixo dos custos efetivamente realizados. Mas por que uma empresa dá um lance abaixo do intervalo esperado de custos? As explicações principais, ainda segundo Engel *et al.* (2006) e Spulber (1990) são:

- maldição do vencedor: a firma vencedora subestima o custo e dá lances otimistas demais;
- expectativa de renegociação: a firma vencedora espera até renegociar o contrato quando for muito custoso para o comprador substituí-lo no contrato;<sup>27</sup> essa renegociação gera custos supervenientes para o comprador e *rents* para o contratado *incumbent*, que são descontados no lance; em verdade, segundo Spulber (1990), a dificuldade em fazer cumprir o contrato por falta de *commitment* gera, em alguns casos, equilíbrios funestos em que firmas de baixo custo e baixo risco não são distinguidas das firmas de alto custo, um problema semelhante ao dos *lemons*, descrito por Akerlof (1970). A regra de recuperação dos investimentos específicos do contratante e sua compensação por inadimplência é fundamental para o pleno cumprimento do contrato; e
- má situação financeira e *limited liability*: fornecedores tentando sobreviver podem adotar, por desespero, estratégias arriscadas.

26. No caso de licitações da Petrobras, que é a única estatal brasileira sujeita a regime especial, o decreto que institui o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado (Decreto nº 2.745/98) delega ao edital o poder de definir a "natureza e o valor da garantia de propostas, quando exigida". Isso indica que há um tratamento mais flexível da questão da garantia nos setores onde atua a Petrobras como compradora.

27. Segundo Calveras, Ganuza e Hauk (2004), os custos associados a uma possível inadimplência do contratado são: i) atrasos; ii) custas judiciais dos litígios; e iii) custos de abrir nova licitação.

Nos dois últimos casos, como nos maus estados da natureza (em que os custos são mais altos), eles podem pedir falência, suas perdas estão limitadas, mas seus ganhos potenciais não (ver CALVERAS; GANUZA; HAUKE, 2004). Essa responsabilidade limitada das empresas torna-as mais propensas ao risco, despertando nelas um comportamento excessivamente agressivo nos lances propostos na licitação.

O relatório do Grupo de Trabalho europeu sobre propostas anormalmente baixas (EUROPA, 1999b) acrescenta outras razões para a submissão de tais propostas pelos licitantes: *i*) projeto e edital/convite impreciso e ambíguo; *ii*) tempo insuficiente para preparar propostas; *iii*) erros na avaliação dos editais/convites; *iv*) abuso de negociação pós-certame; *v*) o uso do critério de menor preço, em vez de buscar a proposta economicamente mais vantajosa (EMV); e *vi*) a submissão intencional de propostas anormalmente baixas, mesmo com prejuízo, por firmas com várias razões para tal.

O relatório também levanta as razões pelas quais as propostas anormalmente baixas são aceitas, mas a interpretação de propostas como tais vai muito além da inexistência, e os membros do grupo detêm-se demoradamente nos riscos de execução com má qualidade, excesso de aditamentos, elevado custo de manutenção posterior, sendo o risco de falência apenas um entre tantos problemas que tais propostas acarretam. As razões apontadas são: *i*) insuficiente análise de risco; *ii*) falta de recursos ou qualificação de pessoal; *iii*) critérios inadequados de habilitação; e *iv*) necessidade de justificar para a opinião pública a adjudicação de contratos.

Por fim, o relatório propõe algumas recomendações para prevenir propostas anormalmente baixas: *i*) aplicar critérios qualitativos de habilitação apropriados em procedimentos de licitação abertos; *ii*) usar contratos que garantam a submissão de propostas que sejam EMV; *iii*) contratar consultoria técnica no início da elaboração do projeto; *iv*) criar mecanismos de avaliação de performance que favoreçam a formação de relações de longo prazo com fornecedores qualificados; *v*) assegurar editais/convites precisos e sem ambiguidades; *vi*) conceder prazos adequados para preparação de propostas; *vii*) usar seguros de propostas, de performance e de pagamento; *viii*) limitar negociações pós-licitações e mudanças contratuais; *ix*) selecionar propostas o mais frequentemente possível pelo critério de EMV; *x*) aumentar a transparência e o monitoramento das relações entre empresas contratadas e subcontratadas; *xi*) planejar e investir de longo prazo; e *xii*) conscientizar as autoridades dos efeitos adversos causados pelas propostas anormalmente baixas.

Dentre as recomendações para a detecção de propostas anormalmente baixas, o Grupo de Trabalho recomendou, embora sem unanimidade, alguns procedimentos de detecção pelo desvio em relação ao preço médio ou por análise estatística.

Já se mostrou uma tarefa inglória, para não dizer impossível, levantar quantas firmas decretaram falência em contratos do governo no Brasil. O melhor levantamento que pude fazer foi examinar uma amostra de contratos públicos federais, cujos cronogramas físico-financeiros foram devidamente preenchidos. O resultado foi resumido na tabela 6.

TABELA 6  
**Obras aditadas versus canceladas**

	Situação cronograma	Aditados		Não aditados		Total	
Contratos finalizados	Concluído	96	792	111	840	207	1.632
	Não concluído	404		310		714	
Contratos não finalizados	Concluído	1	362	11	531	12	893
	Não concluído	186		257		443	
<b>Total de contratos com cronograma</b>	<b>Concluído</b>	<b>97</b>	<b>1.154</b>	<b>122</b>	<b>1.371</b>	<b>219</b>	<b>2.525</b>
	<b>Não concluído</b>	<b>590</b>		<b>567</b>		<b>1.157</b>	
<b>Total de contratos de obras no ComprasNet</b>	<b>Concluído</b>	<b>97</b>	<b>3.360</b>	<b>122</b>	<b>6.628</b>	<b>219</b>	<b>9.988</b>
	<b>Não concluído</b>	<b>590</b>		<b>567</b>		<b>1.157</b>	

Fonte: ComprasNet.

Dos 9.988 contratos de obras públicas federais, somente 2.525 tiveram preenchidos seus cronogramas físico-financeiros, uma vez que esse preenchimento é opcional. Daqueles que o fizeram, menos ainda (1.376 para ser mais exato), tiveram preenchidos os indicadores de conclusão do cronograma. Se fôssemos usar como critério de conclusão esse indicador, deduziríamos que cerca de 82% dos contratos não eram concluídos, com pouca diferença entre os que sofreram algum aditamento e os que não sofreram nenhum.

Partiu-se então para a construção de outra *proxy*, a partir de indicadores de encerramento das parcelas dos cronogramas. Notou-se que parcelas com “data de encerramento realizado” faltante quase sempre não eram pagas. Assim, percorri os seguintes passos:

- 1º filtro: um contrato foi considerado não finalizado se a última parcela do cronograma encerrada, isto é, com fim previsto anterior a 2008, estava com a data de fim realizado faltante;
- 2º filtro: não foi considerado não finalizado o contrato que teve aditamento de vigência e cujo último aditamento tinha vigência posterior a 2008;
- 3º filtro: não foi considerado não finalizado o contrato com aditamento de vigência tal que o primeiro aditamento tivesse vigência posterior ao início previsto da última parcela.

Note-se que, embora os contratos que sofreram aditamento de valor sejam apenas um terço de todos os contratos do governo, eles representam 45,7% dos contratos que tiveram seus cronogramas documentados. Por outro lado, entre os contratos que sofreram aditamento de valor e cuja execução pude rastrear, 68,6% escaparam de ser interrompidos, enquanto essa porcentagem cai para 61,26% entre os não aditados. É uma queda pequena, o que significa que fazer o aditamento de valor na obra é relativamente pouco efetivo para evitar o seu fracasso.

Na UE, as Diretivas 2004/17-CE e 2004/18-CE estabelecem que propostas com preços anormalmente baixos sejam escrutinadas, devendo o licitante justificá-las. Os respectivos artigos 57 e 55 estabelecem que “se, para um determinado contrato, houver propostas que se revelem anormalmente baixas em relação à prestação em causa, antes de as poder rejeitar, a entidade adjudicante solicitará por escrito os esclarecimentos que considere oportunos sobre os elementos constitutivos da proposta.” Propostas anormalmente baixas são aquelas cujos custos estão muito abaixo do estimado pelo órgão comprador.

No Brasil, além de prever a desclassificação das propostas fora das especificações técnicas, o Artigo 48 da Lei nº 8.666/93 prevê a desclassificação de propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços “manifestamente inexequíveis”, mas com a ressalva de que são permitidas propostas inicialmente consideradas muito baixas se forem efetuados esclarecimentos, a exemplo do que prevê a diretiva europeia. Contudo, logo em seguida ao *caput*, foi incluído no mesmo artigo (pela Lei nº 9.648/98) um procedimento de rejeição automática para obras de engenharia:

“§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou
- b) valor orçado pela administração.”

Ora, estar ou não dentro da faixa de preços considerada exequível pelo critério descrito no parágrafo acima não guarda qualquer relação com os custos de insumos no mercado ou com a compatibilidade dos coeficientes de produtividade. Isso porque o critério acima distorce o comportamento dos agentes em relação a seus custos, tornando os lances bem menos agressivos e concentrados em torno da média (comportamento semelhante à chamada *gambling for resurrection strategy*, da literatura de finanças corporativas). Quem ousar dar um lance um pouco mais vantajoso corre o risco de ser excluído do certame.

Outra consequência desastrosa deste artigo advém do § 3º, que prevê a concessão de um prazo extra de oito dias úteis para a revisão das propostas e apresentação de nova documentação, algo injustificável e inconstitucional, segundo Justen Filho (2005, p. 460), posto que impede a entrada de novos licitantes potenciais que não participaram da licitação ou que foram desclassificados em fases anteriores.

De fato, existem várias abordagens semelhantes à brasileira, e já resenhadas em outros trabalhos. Por exemplo, Itália,<sup>28</sup> Bélgica, Portugal, Espanha e Grécia descartam propostas com preços menores, em uma determinada porcentagem, que a média das propostas submetidas ou dos descontos concedidos, com várias diferenças na porcentagem e/ou cálculo da média. Também no Peru e em Taiwan ganha o lance mais próximo da média, o que significa que os licitantes envidam seus esforços para adivinhar a média, não para baixar o preço. Na Suíça, o lance ganhador é o segundo menor, o que significa que os licitantes concorrem por ser o segundo colocado, não o primeiro.

Decarolis (2008) racionaliza o uso de leilões que adjudicam contratos aos licitantes com preços mais próximos da média, como um expediente alternativo ao da adoção do leilão de primeiro preço selado com verificação *ex post* da razoabilidade dos lances, sendo aquele mais eficiente que este quando os custos de verificação são altos. O autor constata que, quando as penalidades pela inadimplência são assimétricas entre os licitantes, e quando os valores que eles atribuem ao contrato se caracterizam por um componente comum predominante, o leilão pelo lance médio deve ser preferido pelo leiloeiro ao de primeiro preço com verificação quando os custos devidos à falência do vencedor são altos o bastante. O leilão de primeiro preço é preferível quando o componente privado do custo for mais relevante, e, além disso, levar a um *payoff* menor e mais incerto para o leiloeiro.

Em outro grupo, países como Dinamarca, Finlândia, Suécia e Noruega preferem lidar com o problema das propostas anormalmente baixas no âmbito de suas legislações nacionais de concorrência.

Sem dúvida, alguma estratégia deve ser pensada pelo comprador para minimizar o risco de falência ou abandono do contrato. Qualquer que seja tal estratégia, também certamente ela deve reduzir de alguma maneira a concorrência, pois, quanto mais acirrada esta for, maior será a probabilidade de seleção de um licitante em má situação financeira. Isso introduz um *trade off* entre os objetivos do órgão comprador: de um lado, aumentar concorrência e baixar preços; do outro,

---

28. Em julho de 2006 foi passada uma nova lei na Itália, a 163/06, segundo a qual o leilão de primeiro preço passa a ser o mecanismo-padrão. Para se usar o leilão de preço médio, o órgão público precisa fazer uma declaração expressa no edital invocando o Artigo 122 dessa lei, que prescreve exatamente o mesmo procedimento da lei anterior, 109/94, Artigo 21 (conforme DECAROLIS, 2008).

minimizar risco. Mas Engel *et al.* (2006) consideram muito pouco eficientes as regras de rejeição automática citadas acima, pois o aumento de preços gerado pelo mecanismo é capaz de superar os ganhos com a redução do risco.

A regra de rejeição automática brasileira também é vulnerável a manipulações de licitantes em conluio para desclassificar concorrentes. Conforme aponta Justen Filho (2005), alguns dos licitantes em conluio podem fazer lances bem altos (*skill bids*), jogando para cima a média, de modo que o licitante mais agressivo (*maverick*, no jargão da defesa da concorrência) caia na cauda inferior da distribuição, abaixo do limiar de 70% e seja desclassificado. O membro designado pelo *bidding ring* dá um lance um pouco mais baixo que os seus cúmplices e arremata o contrato.

E quanto às garantias? Vimos na subseção 5.5 que a lei brasileira faculta à empresa contratada escolher o tipo de garantia que oferecerá ao comprador. Ora, a caução em dinheiro compromete recursos da firma contratada, assim reduzindo seu capital disponível e elevando o risco de falência ou dificuldades financeiras.

Quanto à carta de fiança bancária (opção aparentemente mais adotada pelo contratado que o seguro-garantia), emití-la é uma atividade sem risco para o banco, pois ele apenas tem de ser depositário de um montante dos ativos da firma e, caso a carta seja executada, verificar se a execução é procedente. O banco não se envolve com os direitos e obrigações da firma contratada, e não tem de ser comprovada a quebra de contrato. Já ao emitir um seguro-garantia, a seguradora empenha seus próprios ativos e, portanto, tem mais incentivo a investigar o histórico de seu cliente e as taxas que ela cobrará dele serão menores se o risco for menor. Para pagar a execução de um seguro, a seguradora requererá uma verificação por terceiros. Pode exercer um papel mais ativo em prevenir riscos. E a emissão do seguro não compromete a colateral da firma segurada, o que alivia os seus índices de liquidez.

Engel *et al.* (2006) destacam que, se os fornecedores contratados forem livres para escolherem eles mesmos as garantias oferecidas, dificilmente escolherão a eficiente, já que não têm incentivos a internalizar as externalidades infligidas à Administração por sua escolha. Por esse raciocínio, aqueles autores concluem que o comprador deveria dar preferência a seguros-garantias em vez de cauções em dinheiro ou fianças bancárias, pois o acesso do contratado ao seguro-garantia é um sinalizador muito mais eficaz de sua solvência, e o custo maior do seguro-garantia para firmas menos solventes será transmitido a seus lances, reduzindo suas chances de ganhar o contrato. Esta é também a conclusão do Grupo de Trabalho da UE sobre propostas anormalmente baixas.

De fato, segundo Calveras, Ganuza e Hauk (2004), as seguradoras são obrigadas a manter capital suficiente para atender às suas obrigações e têm fortes

incentivos a peneirar os fornecedores, e isso é feito por meio de subscrição (*underwriting*), que exige a apresentação de balanços e demonstrativos para atestar seu capital, fluxo de caixa e rendimentos, bem como documentos sobre organogramas, planos de negócios, catálogo de obras já realizadas, cartas de recomendação etc. Além disso, as seguradoras tipicamente são boas em avaliar essa informação, devido à sua especialização e experiência.

Além disso, em caso de insolvência do contratado, a seguradora pode escolher entre reembolsar o comprador e ela mesma assumir a tarefa de completar o projeto (eventualmente subcontratando-o). Assim, se o governo tiver uma boa fiscalização nas seguradoras,<sup>29</sup> não precisará duplicar o trabalho delas em investigar o risco de suas contratadas.

Cabe ainda notar que o valor do seguro-garantia, segundo os autores, deve ser proporcional ao risco do projeto, e não aos custos estimados, como fazem os Estados Unidos, onde o seguro-garantia (o chamado seguro de performance) é no valor total do projeto (ver subseção 5.5). Basta imaginar dois projetos: um, barato, mas muito arriscado, e outro bem mais caro, mas basicamente sem riscos.

Como já mencionado, a lei brasileira estabelece porcentagens fixas de 5% a 10% sobre os custos estimados, de acordo com o risco, para garantir a execução. À luz de trabalhos sobre risco de projetos contratados por leilão, como Zheng (2001), Che e Gale (1998) e Rhodes-Kropf e Viswanathan (2005), não parece ser uma boa ideia delimitar a faixa de risco arbitrariamente em lei, pois os licitantes podem variar em estoque de caixa, volatilidade de custos e valor atribuído ao contrato, o que afeta os riscos exógenos e endógenos ao contrato. Se o objetivo é impedir que a margem de discricionariedade do comprador manipule o valor da garantia como barreira à entrada de novos concorrentes em favor dos *incumbents*, ao menos uma fórmula deveria ser fixada (e fórmulas normalmente são baixadas por portarias, resoluções ou instruções normativas) refletindo o estado da arte da literatura econômica de finanças e seguros.

Já quanto a um seguro contra renegação ou abandono do contrato, que é o evento que se busca prevenir na regra de rejeição automática, a lei só estabelece a exigência de seguro caso a proposta caia numa zona cinzenta. É como se a regra de rejeição automática fosse um teste estatístico e a rejeição da hipótese nula de inexistência de risco tivesse um nível incômodo de significância. Ainda assim, o seguro exigido refere-se apenas ao montante da diferença entre a proposta vencedora e o valor de comparação citado no §1º do artigo. Fazendo as contas, o intervalo possível do valor

---

29. Aliás, os autores julgam que é muito mais fácil para o governo regular as seguradoras que seus fornecedores. Primeiro, porque as seguradoras são em número muito menor. Segundo, porque a saúde financeira das seguradoras é mais fácil de observar.



desse “seguro de proposta” parte de zero (se a proposta for superior ou igual aos 80% do valor de comparação), salta para aproximadamente 25% do valor da proposta (20% dividido por 80%) e pode chegar até 42,86% (30% dividido por 70%), proporções bem acima dos 10% estabelecidos no sistema norte-americano.

No setor público em países da UE, são largamente utilizadas garantias contratuais na forma de garantias de performance, de pagamento adiantado e de manutenção (UNCITRAL, 2000, p. 594-599). Os seguros de propostas são raramente utilizados (EUROPA, 1999a).

Vale notar, no entanto, que o relatório do Grupo de Trabalho da UE sobre propostas anormalmente baixas não conseguiu chegar a um consenso, nem de que as garantias normalmente exigidas pelos países europeus (cada um tem uma exigência dos seguros de performance), nem de que a simples exigência de seguros em geral, tivessem um efeito positivo de prevenção, detecção e eliminação de propostas anormalmente baixas. Além disso, um dos membros – FIEC – aponta riscos no uso dos seguros durante as licitações de que haja quebra de sigilo das propostas e de que estivessem sendo estabelecidos mecanismos de pré-qualificação concorrentes com os procedimentos aplicados pelos países.

## 6 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou, a partir das informações e dos dados disponíveis, empreender um mapeamento das principais questões econômicas envolvidas no processo licitatório, no ambiente institucional que o rege e nas regras que regem os contratos resultantes das licitações. Podemos resumir a discussão acima em dois grandes eixos:

### 1) Eficiência do arcabouço institucional:

a) pôde-se observar que as regras das compras públicas são por demais rígidas, cristalizadas em lei, e não há uma harmonização de procedimentos, editais, contratos, pareceres jurídicos etc;

b) as regras de compras são por demais formais e não favorecem a inteligência em compras; a falta de uniformização da interpretação da lei e a ausência de incentivos a boas compras confundem os gestores de compras e os induzem a comportamentos burocráticos.

### 2) Eficiência dos contratos públicos e critérios de adjudicação:

a) os tipos de contratos ou empreitadas utilizados na contratação de obras públicas podem ser expandidos e aperfeiçoados, com vistas a reduzir os custos de transação com aditamentos;

b) devem ser feitas pesquisas sobre o impacto da complexidade de obras na ocorrência de aditamentos, para que se possa pensar em melhores critérios e regras de remuneração e de garantia dos contratos;

c) a habilitação dos fornecedores deve ser integrada num grande cadastro positivo, que daria maiores incentivos ao bom desempenho dos fornecedores, especialmente nos quesitos de qualidade não-contratáveis;

d) o melhor planejamento de compras e financeiro é fundamental para se baixar os custos financeiros dos fornecedores e obter melhores preços para a Administração Pública. Os atrasos de pagamentos só prejudicam o Estado, pois favorecem a corrupção e/ou elevam os custos financeiros embutidos nos preços pagos;

e) precisa ser avaliado o impacto das regras de inexecutabilidade atuais sobre os preços obtidos nos leilões licitatórios;

f) o uso de critérios de adjudicação a propostas economicamente mais vantajosas ajudaria a melhorar a qualidade dos bens e serviços adquiridos.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, C. W.; CAPOBIANCO, E. R. Licitaciones y contratos públicos. El caso de Brasil. *Nueva Sociedad*, v. 194, p. 69-90, nov.-dec. 2004.
- AKERLOF, G. A. The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.
- ALBANO, G. L.; CALZOLARI, G.; DINI, F.; LOSSA, E.; SPAGNOLO, G. Procurement contracting strategies. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006.
- BAJARI, P.; HOUGHTON, S.; TADELIS, S. *Bidding for incomplete contracts: an empirical analysis*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research, 2006 (NBER Working Paper, n. 12.051).
- BAJARI, P.; McMILLAN, J.; TADELIS, S. Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 25, n. 2, p. 372-399, 2008.
- BAJARI, P.; TADELIS, S. Incentives and award procedures: competitive tendering vs. negotiations in procurement. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: country procurement assessment report*. 2004 (Report n. 28.446-BR).
- BARREIRA, M. B. *Licitações e contratações municipais*, volume 1: doutrina – rotinas – modelos. Rio de Janeiro: Ibam, 1996.
- BOYNE, G. A. Competitive tendering in local government: a review of theory and evidence. *Public Administration*, v. 76, p. 695-712, 1998.
- BULOW, J.; KLEMPERER, P. Auctions versus negotiations. *American Economic Review*, v. 86, n. 1, p. 180-194, 1996.

- CALVERAS, A.; GANUZA, J. J.; HAUK, E. Wild bids. Gambling for resurrection in procurement contracts. *Journal of Regulatory Economics*, v. 26, n. 1, p. 41-68, 2004.
- CARPINETI, L.; PIGA, G.; ZANZA, M. The variety of procurement practice: evidence from public procurement. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006a.
- \_\_\_\_\_. *The variety of procurement practice: evidence from public procurement*. 2006b. Versão preliminar disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=896748](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896748)> Último acesso em: 08 nov. 2007.
- CHE, Y.-K.; GALE, I. Standard auctions with financially constrained bidders. *Review of Economic Studies*, v. 65, n.1, p. 1-21, 1998.
- DECAROLIS, F. *When the highest bidder loses the auction: theory and evidence from public procurement*. University of Chicago, 2008. Mimeografado.
- DINI, F.; PACINI, R.; VALLETTI, T. Scoring rules. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006.
- ENGEL, A.; GANUZA, J. J.; HAUK, E.; WAMBACH, A. Managing risky bids. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006.
- EUROPA. *Grupo de trabalho sobre propostas anormalmente baixas. Contract bonds*. Bruxelas: Comissão Europeia. 1999a. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/enterprise/construction/alo/bonds/bondsfin.htm>> Último acesso em: 29 out. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Abnormally low tenders*. Bruxelas: Comissão Europeia. 1999b. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/enterprise/construction/alo/altfin.htm>> Último acesso em: 29 out. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Annexes to the ALT Report*. Bruxelas: Comissão Europeia. 1999c. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/enterprise/construction/alo/altann.htm>> Último acesso em: 29 out. 2007.
- EWERHART, C.; FIESELER, K. Procurement auctions and unit-price contracts. *Rand Journal of Economics*, v. 34, n. 3, p. 569-581, 2003.
- FAR. Editado pelo General Services Administration (GSA), Departamento de Defesa dos Estados Unidos e NASA. 2005. Disponível em: <<http://www.acqnet.gov/far/>> Último acesso em: 23 out. 2007.
- HART, O. *Firms, contracts, and financial structure*. New York: Oxford U.P., 1995.
- JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- KLEMPERER, P. *Auctions: theory and practice*. Princeton (NJ); Oxford (UK): Princeton University Press, 2004.
- McMILLAN, J. Reorganizing vertical supply relationships. In: SIEBERT, H. (Ed.). *Trends in business organization: do participation and cooperation increase competitiveness?* Tübingen: Mohr, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Competition in government procurement*. San Diego: University of California, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, 1998 (IR/PS Policy Report, 99-01).
- MEIRELLES, H. L. *Licitação e contrato administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MILGROM, P. *Putting auction theory to work*. New York: Cambridge University Press, 2004.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Consolidação do levantamento de custos*. Brasília: FIA-USP/IDS/Sundfeld (Mapeamento e análise dos custos operacionais dos processos de contratação do governo federal) 2007a (Contrato nº 06/47-2825, Relatório Técnico, 12).

\_\_\_\_\_. *Pontos críticos*. Brasília: FIA-USP/IDS/Sundfeld (Mapeamento e análise dos custos operacionais dos processos de contratação do governo federal), 2007b (Contrato nº 06/ 47-2825, Relatório Técnico, 13).

RHODES-KROPF, M.; VISWANATHAN, S. Financing auction bids. *Rand Journal of Economics*, v. 36, n. 4, p. 789-815, 2005.

SPULBER, D. Auctions and contract enforcement. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 6, n. 2, p. 325-344, 1990.

TAYLOR, C. R.; WIGGINS, S. N. Competition or compensation: supplier incentives under the American and Japanese subcontracting systems. *American Economic Review*, v. 87, n. 4, p. 598-618, 1997.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações básicas*. Brasília, 2003.

UNCITRAL. *Uniform Rules for Contract Bonds* (URCB). Artigo 2º, p. 594-599, 2000.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

ZHENG, C. Z. High bids and broke winners. *Journal of Economic Theory*, v. 100, p. 129-171, 2001.

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

3G – 3ª Geração

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia-Geral da União

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo

ANS – Agência Nacional de Saúde

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BAA – British Airports Authority

BDI – Bônus e Despesas Indiretas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China

BrT – Brasil Telecom

CAA – Civil Aviation Authority

Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Capex – Capital Expenditure

CATA – Canadian Air Transport Administration

CBIE – Centro Brasileiro de Infra-Estrutura

CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial  
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF – Constituição Federal  
CGCP – Coordenação-Geral de Análise de Infrações no Setor de Compras Públicas  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética  
Cofecon – Conselho Federal de Economia  
Cofetel – Comisión Federal de Telecomunicaciones  
Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CONAC – Conselho de Aviação Civil  
Coppe – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia  
CPC – Capped Price Contract  
CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações  
DNER – Departamento Nacional de Estrada e Rodagem  
DOJ – Department of Justice  
DTH – Direct to Home  
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
EPGE – Escola de Pós-Graduação em Economia  
ESAF – Escola de Administração Fazendária  
FAA – Federal Aviation Administration  
FAR – Federal Acquisition Regulation  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getulio Vargas  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIEC – Federação da Indústria Europeia de Construção

Fistel – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações  
FNS – Fundo Nacional de Saúde  
Funtel – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações  
FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações  
GLP – Gás Liquefeito de Petróleo  
GVT – Global Village Telecom  
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBP – Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis  
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IE – Instituto de Economia  
i-Europa – innovation-Europa  
Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial  
INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial  
IPC – Índice de Preços ao Consumidor  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ITU – International Telecommunication Union  
LCC – Low Cost Carrier  
LGT – Lei Geral das Telecomunicações  
MC – Ministério das Comunicações  
MF – Ministério da Fazenda  
MII – Majority in Interest  
MMDS – Multichannel Multipoint Distribution Service  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MS – Ministério da Saúde  
MVNO – Mobile Virtual Network Operator  
NGN – Next Generation Networking

NMa – Nederlandse Mededingingsautoriteit  
NMN – Network Management Node  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
Opex – Operational Expenditure  
OSP – Operational Sea Training  
P&D – Pesquisa & Desenvolvimento  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PGMC – Plano Geral de Metas de Competição  
PGMU – Plano Geral de Metas para a Universalização  
PGO – Plano Geral de Outorgas  
PGR – Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PL – Projeto de Lei  
Procon – Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor  
PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação  
PST – Posto de Serviço de Telecomunicações  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
Redesim – Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios  
Reide – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura  
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo  
SBC – Sistema Brasileiro de Certificação  
SCE – Serviço de Comunicação Eletrônica



SCM – Serviço de Comunicação Multimídia  
SCR – Serviço de Comunicações de Interesse Restrito  
SDE – Secretaria de Direito Econômico  
Seae – Secretaria de Acompanhamento Econômico  
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIASG – Sistema de Administração de Serviços Gerais  
SMGS – Serviço Móvel Global por Satélite  
SMP – Serviço Móvel Pessoal  
STC – Sistema de Trabalho em Casa  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STFC – Serviço Telefônico Fixo Comutado  
STM – Serviço Telefônico Móvel  
TCU – Tribunal de Contas da União  
Telebrás – Telecomunicações Brasileiras S.A.  
Telmex – Telefones de México  
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação  
UE – União Europeia  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
UNIP – Universidade Paulista

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Coordenação**

Iranilde Rego

#### **Supervisora**

Andrea Bossle de Abreu

#### **Revisão**

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

#### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

#### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

## **ERRATA**

Nesta edição de 2009 de *Marcos Regulatórios no Brasil – É Tempo de Rever Regras?*, organizada por Lucia Helena Salgado e Eduardo Fiuza, não consta a lista dos autores participantes.

Segue a relação de autores com os seus respectivos cargos institucionais.

### **AUTORES**

**Adriana Hernandez Perez**

Assistente de Pesquisa do PNPD na Diretoria de Estudos Setoriais – DISET/Ipea e pesquisadora do IBRE/FGV

**Adriano Pires**

Diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE) e professor da Coppe/UFRJ

**Alexandre Aragão**

Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Professor adjunto da UERJ

**Danilo Coelho**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da DISET/Ipea

**Edgard Pereira**

Professor do Instituto de Economia da UNICAMP

**Eduardo Fiuza**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da DISET/Ipea

**Heleno M. Pioner**

Pesquisador da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV

**João Carlos Ferraz**

Diretor de Planejamento do BNDES

**José Féres**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da DISET/Ipea

**José Rogerio Vargens**

Professor da Universidade Paulista (UNIP) e gerente na área de planejamento estratégico da Oi Telecomunicações

**Lucia Helena Salgado**

Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação – DISET/Ipea

**Luiz Alberto dos Santos**

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil

**Luiz Carlos Prado**

Professor adjunto do Instituto de Economia da UFRJ

**Luiz Fernando Rangel**

Assistente de Pesquisa do PNPd na DISET/Ipea

**Marcelo Bemerguy**

Secretário Adjunto de Planejamento e Coordenação do TCU, atualmente chefe de gabinete no TCU

**Márcio Wohlers**

Diretor da Diretoria de Estudos Setoriais – DISET/Ipea

**Mariana Tavares**

Secretária de Direito Econômico – SDE/MJ

**Pedro Eugênio**

Deputado Federal (PT-PE)

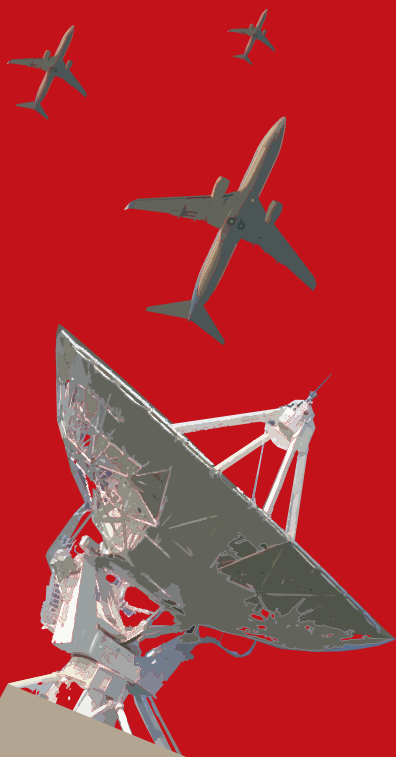
**Roberto Pinto Martins**

Secretário de Telecomunicações do Ministério das Comunicações

**Sergio B. Varella Gomes**

Professor do curso de pós-graduação em Gestão da Aviação Civil da Universidade de Brasília/CEFTRU e Gerente de Aviação na Área de Comércio Exterior do BNDES





Cerca de uma década após a criação das primeiras agências reguladoras (Aneel, ANP e Anatel em 1997; Anvisa em 1999; ANS em 2000), muitos acontecimentos – alguns já previstos pelas próprias agências, outros nem tanto – transformaram substancialmente alguns dos mercados regulados:

- um apagão do setor elétrico em 2001, que levou a uma radical mudança no funcionamento do mercado atacadista de energia elétrica;
- dois graves acidentes aéreos e um subsequente apagão aéreo no período 2006-2007, que levou a uma rediscussão do papel da ANAC, ainda recém-instalada;
- pelo menos um ciclo de revisão tarifária em duas das agências mais antigas (Aneel e Anatel), em torno de 2002;
- uma grande transição de governo em 2003, com muitos questionamentos político-ideológicos à autonomia das agências;
- um vertiginoso processo de evolução e convergência tecnológicas no setor de telecomunicações, tornando obsoleto o modelo tradicional de regulação de telefonia fixa;
- grandes descobertas de jazidas petrolíferas; e
- um grande número de fusões e aquisições (em especial, nos setores de telecomunicações e de combustíveis).

Estes acontecimentos, entre tantos outros, trazem à tona uma grande necessidade de se repensar os marcos regulatórios dos principais setores sujeitos à regulação econômica. Este foi o objetivo da 4ª Jornada de Estudos de Regulação, que adotou como mote a pergunta: “É tempo de rever regras?”.



ISBN 978-85-7811-038-3



9 788578 110383

Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República

