

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 CAPITAIS ESTRANGEIROS EM SERVIÇOS NO BRASIL E IMPACTOS POTENCIAIS DA NEGOCIAÇÃO DA ALCA
Autores (as)	Otaviano Canuto Gilberto Tadeu Michel Alexandre
DOI	
Título do livro	A ALCA E O BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE
Organizadores (as)	Renato Baumann
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
Ano	2003
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2003

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

CAPITAIS ESTRANGEIROS EM SERVIÇOS NO BRASIL E IMPACTOS POTENCIAIS DA NEGOCIAÇÃO DA ALCA*

Otaviano Canuto

Gilberto Tadeu Lima

Professores do Departamento de Economia da FEA-USP

Michel Alexandre

Analista econômico do Banco Central do Brasil

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto avaliar as implicações de hipotéticos resultados da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) sobre o Investimento Externo Direto (IED) no Brasil, em um conjunto selecionado de segmentos de serviços (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres e serviços profissionais). Partindo-se do pressuposto de homogeneização regulatória, cujo centro de gravidade estaria nos países desenvolvidos da Alca, examina-se em que medida o atual panorama para produtores locais, naqueles segmentos, mudaria diante das possibilidades de maior internação de firmas concorrentes estrangeiras.

Com efeito, um dos traços marcantes da evolução recente da economia internacional – e brasileira – tem sido o peso crescente do IED, reconfigurando nas duas últimas décadas as estruturas de mercado nos diversos espaços nacionais e regionais internacionalizados.¹ Além das implicações macroeconômicas do processo, o fenômeno importa por suas repercussões em nível de agentes e mercados em particular.

O IED expandiu-se de modo explosivo em relação aos PIBs nacionais e ao próprio comércio exterior, desde meados da década de 1980, acelerando este último. Nos ramos de serviços – muitos dos quais, a despeito da evolução tecnológica, ainda lidam com produtos não-comercializáveis – o IED emergiu sem a precedência do comércio exterior.

Cumprir notar, por outro lado, o fato de que, entre os ramos produtivos, é possível encontrar grande variação na intensidade de penetração de investimentos transnacionais, além de sua diferenciação regional. Entre os serviços em particular, há alguns casos em que as “vantagens de localização” próxima ao

* Artigo elaborado ao longo do ano de 2002.

1. Gonçalves *et alii*, 1998.

mercado são imperativas – o que implica, portanto, caráter não-comercializável em termos internacionais para os respectivos produtos –, ao mesmo tempo em que “vantagens específicas a firmas” de países exportadores de capital não se mostram suficientes para viabilizar sua expansão rumo a mercados em particular. Em tais ramos, a provisão e o mercado ainda permanecem de âmbito local, com baixa importância tanto do comércio exterior quanto do IED.

Em cada um desses casos, o imperativo da localização do processo produtivo próxima ao mercado local, com segmentação de mercados nacionais, pode ocorrer tanto por razões tecnológicas e diferenciação de produtos quanto por dispositivos regulatórios nacionais. Na mesma direção, a ausência de IED também pode decorrer do fato de esses efeitos regulatórios atuarem como barreiras contra “vantagens específicas a firmas” de não-residentes.

No caso brasileiro, pode-se localizar uma diversidade intersetorial no tocante ao grau de penetração de investimentos externos. Mesmo com o forte ingresso de capital de risco na década de 1990, dirigido maciçamente para os serviços, ainda é possível encontrar segmentos com baixa participação estrangeira, por determinantes de natureza técnica ou de caráter regulatório. Entre esses segmentos, estão os escolhidos como objeto deste trabalho, quais sejam, seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres.

Um dos temas suscitados, no Brasil, no debate sobre as negociações da Alca, é o de seus possíveis desdobramentos em termos da concorrência por mercados locais em diversos setores produtores de serviços. Em meio ao relativo desconhecimento das efetivas condições de oferta e da competitividade dos produtores nacionais de serviços, há o receio de que os resultados das negociações externas venham a expor as empresas atualmente em operação no país à concorrência com competidores externos de maior porte, com melhores práticas gerenciais, melhores condições de acesso a crédito e outras “vantagens específicas a firmas”.

A hipótese é de que, como resultado da homogeneização entre os aparatos regulatórios nacionais, a provável supremacia tecnológica e financeira das firmas das economias desenvolvidas poderá ser plenamente exercida, em vários casos, uma vez suprimidas as barreiras regulatórias. A Alca poderia então avançar o processo de internacionalização das estruturas de mercado locais em direção a segmentos ainda relativamente intocados.

Há, ainda, outra dimensão de análise envolvida. Trata-se dos efeitos derivados não tanto das condições microeconômicas de cada agente ou do ambiente macroeconômico, mas das diferenças entre os contextos normativos nos quais atualmente operam. Dadas as diferenças em termos de requisitos normativos, entre os países, as empresas habituadas a competir em contextos mais exigentes tenderiam a desenvolver capacidades adicionais em relação a suas

potenciais concorrentes, como resposta a seu ambiente menos permissivo. Destarte, supondo-se a homogeneização regulatória de âmbito hemisférico na Alca, o aprendizado das firmas em contextos originais mais restritivos permitiria a obtenção de relevantes “vantagens específicas a firmas”, uma vez retiradas as fricções ao IED contidas em aparatos regulatórios distintos na região.

O argumento central para essa linha de raciocínio é que, para além das condições de competitividade entre as empresas sediadas em países distintos, haveria um diferencial de competitividade em favor das empresas daquele país onde a regulação (normas para operação) em um determinado setor seja relativamente mais bem desenhada. Vale dizer, as empresas que operam em um ambiente mais adequado tendem, em princípio, a se tornar mais competitivas que as empresas que operam em um ambiente regulatório menos propenso a gerar eficiência. Na hipótese mais provável de ocorrer homogeneização regulatória em torno do aparato mais exigente em termos de eficiência, a necessidade de adaptação imporá desafios competitivos maiores às empresas habituadas a funcionar no contexto menos restritivo e, eventualmente, abrirá espaço para maior internacionalização que a presente.

No âmbito da Alca, parece razoável esperar um diferencial de competitividade favorável às empresas norte-americanas e canadenses, em relação às brasileiras, uma vez que o comércio de serviços é mais desenvolvido nessas duas economias que em toda a América Latina. Além dessa diferença como ponto de partida, cabe investigar, também, em que medida as discrepâncias entre os atuais ambientes regulatórios nacionais deverão reforçar ou suavizar “vantagens específicas a firmas” entre empresas de países distintos na região.

Enfim, abordamos os ambientes regulatórios nacionais distintos em que atualmente operam as firmas em um grupo de serviços nos três países. Concentramo-nos em ramos em que a presença de capitais estrangeiros no mercado nacional é hoje reduzida, buscando identificar até que ponto as atuais diferenças normativas poderão implicar vantagens competitivas de empresas dos EUA e do Canadá e, assim, alteração com a Alca no atual cenário de penetração por firmas estrangeiras no mercado local.

O que segue está dividido em quatro seções. Na primeira, faz-se um mapeamento dos investimentos nos segmentos selecionados, com o objetivo de aferir a presença de investidores estrangeiros em operação no Brasil, bem como a origem desse capital. Na segunda seção, é apresentado um relato dos principais dispositivos normativos de cada um desses segmentos, tanto na legislação brasileira quanto nas legislações em vigor nos EUA e no Canadá. Na seção seguinte, identificam-se as situações em que as condições regulatórias distintas poderão ser marcantes em nível de vantagens competitivas. Serão apontados possíveis **ganhos** – entendidos como a capacidade de firmas atualmente presentes em mercados nacionais pene-

trarem nos mercados de outros países – ou **perdas** – vistas como menor capacidade das empresas nacionais para competir com empresas sediadas no exterior – derivados das negociações da Alca, supondo-se homogeneização regulatória e unificação do mercado hemisférico em torno dos arcabouços regulatórios menos permissivos. Considerações finais ocupam a última seção.

2 INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO EM SERVIÇOS NO BRASIL

O setor de serviços esteve diretamente ligado ao crescimento dos fluxos de IED para a economia brasileira a partir da segunda metade da década de 1990. Em 2000, quase 70% do estoque de IED estava aplicado nesse setor, contra quase 29% na indústria e pouco mais de 1,5% na agricultura.² No entanto, apesar da pujança do setor de serviços brasileiro como absorvedor de IED, os segmentos aqui estudados (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres) apresentam um baixo grau de presença estrangeira.

Considerando-se os fluxos durante 1996/2000, o IED em seguros mal ultrapassou US\$ 190 milhões e 2,5% do total em serviços. Em 2000, o estoque de IED em seguros totalizava US\$ 492 milhões, correspondentes a 0,75% do total do estoque em serviços. A maior parte do IED em seguros é proveniente dos Estados Unidos (38,9% do estoque total, em 2000), Espanha (18,6%), Japão (11,6%), Luxemburgo (8,7%) e Itália (6,2%).

Uma alteração na legislação referente ao seguro-saúde modificou significativamente a participação estrangeira no setor. Em março de 2001, segundo dados da Federação Nacional das Empresas de Seguro Privado e de Capitalização (Fenaseg) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), havia 31 empresas atuando no mercado de seguro-saúde brasileiro. Do total de R\$ 1,42 bilhão oferecidos em prêmios por essas empresas, R\$ 771 milhões, ou quase 55%, foram provenientes das empresas estrangeiras presentes no setor.

No entanto, em 12 de fevereiro de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.185, que estabeleceu a especialização das seguradoras no ramo de seguro-saúde. Assim, as companhias que atuassem nesse setor não poderiam atuar em nenhum outro ramo de seguro, e as que já operassem com seguro-saúde teriam até 1º de julho do mesmo ano para realizarem as mudanças pertinentes.

Até dezembro de 2001, segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e da Fenaseg, 10 empresas atuavam no setor regularmente, oferecendo um prêmio total de R\$ 1,053 bilhão acumulado entre julho e

2. Salvo menção em contrário, a fonte dos dados apresentados nesta seção é o Banco Central do Brasil.

dezembro de 2001. Desse total, R\$ 65 milhões eram provenientes de empresas estrangeiras. Assim, a participação de empresas estrangeiras no setor, que correspondia a mais da metade dos prêmios oferecidos, caiu para pouco mais de 6%, adotando-se esse mesmo critério.³

A única empresa que atua no setor de seguro de crédito à exportação no Brasil é a SBCE (Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação). Criada em junho de 1997, a SBCE tem como acionistas o Banco do Brasil, o BNDES, o Bradesco Seguros, a Sul América Seguros, a Minas Brasil Seguros, o Unibanco Seguros e a Coface (*Compagnie Française D'Assurance pour le Commerce Extérieur*), a maior seguradora de crédito à exportação do mundo. Em 2001, segundo dados da Fenaseg, a SBCE ofereceu um prêmio total de R\$ 9,443 milhões. Desse valor, R\$ 2,951 milhões (31,25%) são de origem francesa e R\$ 651 mil (6,89%), de origem norte-americana. Segundo informações da Coface, sua participação acionária na SBCE é de 30%. Assim, a participação estrangeira no mercado de seguro de crédito à exportação, adotando-se qualquer um dos critérios citados acima, é superior a 30%.

Por fim, o IED no setor de transportes terrestres também é pouco expressivo. O investimento direto nesse segmento era de apenas US\$ 208 milhões em 1996, ou seja, 3,6% do total do IED no setor de serviços. Após registrar valores nulos em 1997 e 1998, teve uma pequena recuperação em 1999, mas voltou a cair no ano seguinte. Em 2000, o estoque de IED em transportes terrestres totalizava US\$ 215 milhões, ou 0,33% do total do IED em serviços. Desse total, 49% são originários das Ilhas Cayman, 9,7% das Bermudas, 8,2% dos Estados Unidos, 8,1% da Argentina e 6,5% do Uruguai.⁴

De acordo com a classificação do Gats (*General Agreement on Trade in Services*), entende-se por serviços profissionais aqueles prestados por profissionais especializados e sujeitos a licença. Normalmente, os serviços profissionais estão divididos nas seguintes categorias: serviços legais; serviços de contabilidade e auditoria; serviços de taxação; serviços de arquitetura; serviços de engenharia; serviços de planejamento urbano; serviços médicos e odontológicos; serviços veterinários; serviços prestados por parceiros, enfermeiros e fisioterapeutas; e outros serviços. Podem ser divididos em duas categorias mais gerais, quais sejam, os “aprovados” (aqueles que possuem potencial para usufruir acordos de mútuo reconhecimento de qualificações entre os países da OMC) e os “não-aprovados”. Na primeira cate-

3. Cabe ressaltar, no entanto, que a mudança regulamentar é recente, e é possível, portanto, que ainda ocorram significativas alterações na estrutura do setor de seguro-saúde brasileiro.

4. Apesar dos investimentos externos pouco expressivos nesse setor, observa-se que as empresas desse segmento com participação estrangeira ampliaram consideravelmente sua presença no total de empresas com participação estrangeira no Brasil, considerando-se a análise de alguns indicadores. Em 1995, por exemplo, do total de empregados de companhias com participação estrangeira no Brasil, apenas 0,24% atuava no setor de transportes terrestres. Em 2000, essa cifra saltou para 1,79%.

goria, incluem-se os serviços de arquitetura e engenharia, contabilidade e serviços legais. Entre os serviços “não-aprovados”, encontram-se alguns serviços voltados para atividades como marketing, propaganda e consultoria.

Os serviços profissionais podem, ainda, ser classificados de acordo com sua orientação. Dentro desse critério, eles estão divididos em serviços voltados para negócios (propaganda, pesquisa de mercado, contabilidade e auditoria, serviços legais, serviços de arquitetura e engenharia, processamento de dados e geração de softwares) e serviços voltados para consumo (serviços profissionais nas áreas de saúde e educação, prestados por médicos, enfermeiros e professores, entre outros).

Os serviços prestados às empresas detinham, em 2000, o segundo maior estoque de IED dentro do setor de serviços, atrás apenas de correio e telecomunicações, mas os fluxos de investimento estrangeiro nesse segmento caíram bastante desde 1998.⁵ Com relação às demais categorias nas quais os serviços profissionais se incluem, o IED é inexpressivo, com fluxos nulos desde 1996 até 2000.⁶ A exceção está nas atividades relacionadas a informática. Boa parte do crescimento do fluxo de IED nesse segmento em 2000 deveu-se aos investimentos no segmento da Internet. Destacaram-se o investimento de US\$ 810 milhões da Telecom Itália nas Organizações Globo e a aquisição, por US\$ 415 milhões, da Zip.Net pela PT Multimídia de Portugal.

Outros grupos estrangeiros que aumentaram sua participação nesse setor foram as norte-americanas Microsoft e Diebold e o Grupo Venezuelano Cisneros.⁷ Além disso, como companhias com participação estrangeira que atuam no setor de informática brasileiro, cabe destacar a Proceda (controle acionário detido pela WorldCom, dos EUA), a Progress Software do Brasil (EUA) e a Veritel Teleinformática (EUA).

Dentro do setor de serviços prestados a empresas, duas categorias detêm a maior parte dos investimentos estrangeiros: os serviços de engenharia e as atividades de consultoria e auditoria. No primeiro grupo, dentre as empresas que possuem algum tipo de participação estrangeira, destacam-se: Logos, Earth Tech, Lemes, Krebs, Bechtel, Engeval, Geocon, Hatch e White Water. No segundo, destacam-se as chamadas “5 Grandes” empresas de consultoria e auditoria do mundo: a PriceWaterhouse Coopers (Inglaterra), a Arthur Andersen (EUA), a Ernest & Young (EUA), a KPMG (Alemanha, Holanda e

5. Dados recentes indicam uma ligeira recuperação do IED no setor. Após captar 35% do fluxo total de IED direcionado ao Brasil em 1997, essa cifra caiu para 2,7% em 2000, mas subiu para 3,3% e 4,1% nos dois anos seguintes (Cepal, 2003).

6. Esses segmentos tiveram fluxos de IED positivos em 2001 (dados do Banco Central do Brasil, em US\$ milhões) – pesquisa e desenvolvimento: 0,6; educação: 11,8; saúde: 6,9; serviços pessoais: 1,7.

7. Cepal, (2001).

Inglaterra) e a Deloitte and Touche (EUA). Além das “5 Grandes”, outra empresa estrangeira que se destaca no ramo de auditoria e contabilidade é a BDO Directa, de origem belga.

Outros serviços mais específicos de consultoria também contam com a participação de empresas estrangeiras. Na área de consultoria administrativa, destacam-se a A.T. Kearney (EUA), a Bovis-Lend Lease (Reino Unido) e a Brascan do Brasil (Canadá). O ramo de consultoria comercial conta com a presença da suíça Ascher International Consulting. A Amicorp do Brasil (Antilhas Holandesas), a Control Risks (Reino Unido) e a Kroll Associates (EUA) atuam no segmento de consultoria econômico-financeira, e a Goldfarb Consultants (Canadá), no de consultoria em marketing. O setor de consultoria de negócios conta com a participação da BIB Participações (Holanda). No setor de consultoria em recursos humanos, estão empresas como a Boyden do Brasil (EUA), a Korn/Ferry International (EUA), a Lens e Minarelli (parceria com a Career Partners International, dos EUA), a Michael Page International (EUA) e a Roland Berger Consultoria (Alemanha). Por fim, a Control Union (Holanda) e a Cotecna (Suíça) realizam serviços de inspeção.

3 REGULAÇÃO DE SERVIÇOS SELECIONADOS NO BRASIL, NOS ESTADOS UNIDOS E NO CANADÁ

3.1 Seguro-saúde

3.1.1 Brasil

No Brasil, o arcabouço regulatório do seguro-saúde compõe-se basicamente de três leis: a Lei nº 9.656, de 1998, que estabelece a regulação geral dos planos de assistência à saúde; a Lei nº 9.961, de 2000, que criou a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar); e a Lei nº 10.185, de 2001, que por sua vez estabelece a especialização das operadoras de seguro em planos privados de assistência à saúde. A primeira lei especificamente voltada para a regulação do seguro-saúde foi a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Submetem-se a essa lei não só as empresas que operam planos ou seguros privados de assistência à saúde, como também empresas que mantêm sistemas de assistência à saúde pela modalidade de autogestão. De acordo com ela, dois órgãos ficavam encarregados da regulação do setor de seguro-saúde: o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Foram então criados quatro planos mínimos de atendimento: ambulatorial, hospitalar, obstétrico e odontológico. Além disso, ficou instituído o plano de referência, que inclui os quatro planos mínimos, para a cobertura de todas as doenças relacionadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Outras medidas estabe-

lecionadas referem-se a pontos como: condições para funcionamento das operadoras de planos de saúde, renovação dos planos de saúde, prazo de vigência contratual, exclusão de doenças preexistentes, permanência de desempregados no plano, ressarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS) por parte das operadoras, participação de idosos e portadores de certas deficiências em planos de saúde, reajuste de mensalidades para idosos, condições a cumprir por contratos e regulamentos dos planos e seguros de saúde, informações a fornecer pelas operadoras à Susep e ao Ministério da Saúde e penalidades a aplicar às operadoras infratoras.

Alguns pontos mais polêmicos foram regulamentados posteriormente à Lei nº 9.656. Dentre eles, destaca-se a questão das doenças preexistentes, ou seja, aquela que o consumidor já sabe ser portador quando contrata o seguro. Foi vedada a exclusão de doenças preexistentes e, nesse caso, os planos foram obrigados a oferecer duas opções: a cobertura parcial temporária (carência de dois anos para diversos procedimentos relacionados à doença, como cirurgias) e o agravamento (acréscimo na mensalidade do plano ou seguro, mas que garante ao consumidor atendimento imediato e sem restrições).

Com o objetivo de regulamentar a Lei nº 9.656, foi editada a Medida Provisória nº 1.665, em 4 de junho de 1998. Essa MP também trouxe algumas alterações que elevaram os custos dos planos mínimos de atendimento, tais como: proibição da limitação de valor máximo e quantidade dos planos de saúde, e não apenas de prazo; estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer gases medicinais (não apenas o oxigênio); estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer taxas (não apenas de sala de cirurgia); fixação do prazo máximo de vinte e quatro horas para a cobertura dos casos de urgência e emergência; e fixação do reembolso para todos os tipos de plano ou seguro.

Com a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, foi criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). A partir de então, todas as disposições da Lei nº 9.656 passaram a ser de competência da ANS. Isso atendeu aos anseios de certos setores da sociedade civil – em especial do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) –, que condenavam a regulamentação do setor pela Susep e achavam que deveria caber, ao menos em seus aspectos sanitários, ao Ministério da Saúde.

Em 12 de fevereiro de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.185, que estabelece a especialização das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde. Desse modo, as seguradoras só poderiam operar com seguro-saúde caso já fossem especializadas no ramo, não podendo atuar em outra modalidade de seguro. As seguradoras que já operavam com seguro-saúde teriam até 1º de julho de 2001 para se especializarem no ramo, permanecendo durante aquele período sob a fiscalização da Susep e da ANS.

3.1.2 Estados Unidos

Os Estados Unidos não contam com um forte órgão regulador federal para o setor de seguros como um todo. Essa atividade é controlada por comissários de seguros (*insurance commissioners*), em cada um dos estados. Esses comissários normalmente contam com poderosas entidades regulatórias, com a *National Association of Insurance Commissioners* (Naic) congregando todos eles, embora nem sempre conseguindo estabelecer um consenso a respeito de um certo aspecto regulatório. O governo federal encarrega-se essencialmente da regulação dos planos de saúde financiados por empregadores privados, e os estados regulam principalmente as chamadas *Managed Care Organizations* (MCO).⁸ Outras entidades sujeitas ao arcabouço estadual são as operadoras financiadas por governos estaduais ou locais.

Até recentemente, as operadoras privadas de seguro-saúde eram reguladas quase que unicamente pelos estados. Pelo *McCarran-Ferguson Act*, de 1945, a atividade de seguros estava isenta da regulação federal e seria regulada apenas por eles. Atualmente, no entanto, o governo federal dos Estados Unidos possui um papel muito mais preponderante na regulação dessa atividade. Isso se deveu principalmente à aprovação do *HMO Act*, em 1973, do *Employee Retirement Income Security Act* (Erisa), em 1974, das emendas do Medigap de 1980 e 1990 e do *Health Insurance Portability and Accountability Act* (Hipaa), em 1996.

O *HMO Act* não alterou significativamente a posição dos governos federal e estaduais na regulação do seguro-saúde, mas estabeleceu a presença federal na regulação da cobertura de seguros-saúde privados. Esse ato previa fundos federais para o desenvolvimento de novas HMOs. Para ter acesso a esses fundos, a HMO devia ser federalmente qualificada e, para isso, deveria atender a certos quesitos financeiros e organizacionais.

O Erisa de 1974 proibiu os estados de cobrarem taxas dos planos *self-insured*. Essas taxas eram pagas pelas seguradoras como uma porcentagem de seus prêmios oferecidos, e esses custos eram repassados ao consumidor. Com o Erisa, os empregadores podiam evitar pagar essa taxa, o que provocou grande crescimento dos planos *self-insured*. Apesar dessas restrições, muitos estados criaram leis que aumentaram a regulação sobre o seguro-saúde privado. Isso ocorreu da década de 1970 à de 1990, e os estados foram influenciados, em boa parte, pelos atos-modelo desenvolvidos pela Naic. Essas leis normalmente envolviam algum tipo de reforma no mercado segurador e mudanças em algumas formas

8. O sistema de *managed care* consiste essencialmente na associação entre uma seguradora e uma rede de fornecedores da área de saúde (médicos, hospitais, etc.). O objetivo é implementar a concorrência entre os planos de seguro e reduzir custos médicos, por meio da prevenção de doenças, do controle de gastos supérfluos, da negociação de descontos com fornecedores, de pagamentos individuais em vez de por eventos e de pesquisa de tratamentos mais baratos. Há três tipos de MCOs: as *health maintenance organizations* (HMO), as *preferred provider organizations* (PPO) e as *point-of-service* (POS). Para maiores detalhes, ver Andrade e Lisboa (2000).

de taxas de planos de saúde ou exigiam que seguradores privados oferecessem cobertura para algum tipo de benefício ou consumidor. Muitos estados também começaram, por essa época, a estabelecer regulações sobre as HMOs.

Em 1980, o Congresso norte-americano estabeleceu padrões federais mínimos para seguros e renovação dos planos *Medicare Supplemental* (“Medigap”). Em 1990, o Congresso reduziu para dez o número de planos Medigap que poderiam ser oferecidos para beneficiários do *Medicare*. Essas medidas rompiam o *McCarran Act*, uma vez que leis federais estavam afetando fortemente o mercado privado de seguro-saúde. Essas emendas autorizaram o Naic, em 1990, a desenvolver modelos de legislação e regulação que, uma vez aprovados, passariam a fazer parte da legislação federal. Os estados deveriam, a partir daí, desenvolver leis inspiradas nos modelos do Naic dentro de seus territórios. Se o estado não fosse bem-sucedido nessa iniciativa, ou se não a adotasse, o governo federal teria autoridade para regular o mercado segurador dentro desse estado.

Toda a legislação federal desenvolvida até então impunha certos requisitos aos planos de saúde financiados pelos empregadores e influenciavam, indiretamente, o seguro-saúde. O Hipaa, no entanto, criado em 1996, foi a primeira lei federal a incidir diretamente sobre o seguro-saúde. As restrições impostas pelo Hipaa dividiam-se basicamente em quatro tipos: limites ao uso de restrições de condições de preexistência, disponibilidade garantida (seguradoras não podem excluir ou não renovar o contrato de um segurado com base em seu estado de saúde), restrições às operadoras de seguro coletivo (elas devem aceitar fazer a cobertura de qualquer pequeno empregador) e restrições às operadoras de seguros individuais (garante o acesso de qualquer indivíduo a um plano de saúde). O Hipaa aplica-se a todos os seguradores regulados por legislação federal, assim como aos planos de saúde financiados por empregadores.

Apesar da maior regulação federal incidente sobre seguro-saúde, o Congresso norte-americano decretou o fim da Lei *Glass Steagall*, relaxando assim a regulamentação de seguros. A Lei *Glass Steagall* impedia bancos, seguradoras e corretoras de expandirem seus negócios em mercados uns dos outros.⁹

3.1.3 Canadá

O Canadá possui um sistema de assistência à saúde predominantemente financiado com recursos públicos, mas realizado por entidades privadas. O *Canada Health Act* (CHA), da legislação federal, assegura um mínimo de uniformidade à prestação dos serviços de saúde, mas cada província canadense possui sua própria regulação a respeito da assistência à saúde.

9. No entanto, mesmo antes de a lei ser derrubada, quatro estados norte-americanos (Illinois, Rhode Island, Nova York e Havaí) já haviam adotado leis que autorizam bancos a venderem seguros a seus clientes.

Com relação ao seguro-saúde público, existem duas modalidades: um seguro para serviços médicos e outro para serviços hospitalares. Pela Constituição Federal canadense, o sistema de saúde é de total responsabilidade das províncias. Os princípios gerais do CHA para o sistema nacional de saúde são os seguintes:^{10, 11} (i) o seguro-saúde deve ser administrado por uma autoridade pública sem fins lucrativos e sujeita à auditoria; (ii) o plano de saúde deve garantir acesso a todos os serviços médicos e hospitalares clinicamente necessários; (iii) todos os indivíduos residentes na província têm total acesso aos serviços de saúde ali providos; (iv) todos os residentes que se mudam para outra província devem continuar a ter acesso aos serviços providos pela província de origem, por um período máximo de três meses, até poderem desfrutar dos serviços de saúde da nova província; (v) os planos devem prover o acesso razoável aos serviços de saúde sem maiores empecilhos; é proibida a cobrança de tarifas, assim como a discriminação por situação da saúde do indivíduo, renda, etc.

Quanto ao seguro-saúde privado, há cinco tipos de entidades privadas que oferecem seguro-saúde no Canadá: os *life insurers*, que detêm a maior parcela do mercado; os *property and casualty insurers* (P&C); sociedades beneficentes; grupos não-lucrativos, normalmente ligados à *Canadian Association of Blue Cross Plans*; e os próprios empregadores. Os tipos de produtos oferecidos são três: o *health care insurance*, que cobre despesas médicas e hospitalares não cobertas por planos públicos e é o mais utilizado; o *disability income insurance*, que ajuda a recuperar renda perdida devido a problemas de saúde; e o *dental care insurance*, relacionado a cuidados dentários.

A maior parte das províncias proíbe a criação de seguros privados que ofereçam os mesmos serviços providos pelos seguros públicos. Por essa razão, os seguros-saúde privados oferecem apenas serviços suplementares (prescrição de remédios, cuidados odontológico e oftalmológico, ambulância, enfermagem qualificada). Ainda que a incorporação de uma operadora de seguro doméstica possa ser feita sob a legislação provincial ou sob a legislação federal, as seguradoras normalmente optam pela segunda possibilidade, pois isso lhes permite atuar nacionalmente com apenas uma licença.

Não há, no Canadá, nenhuma regulação específica de seguro-saúde. A regulação de seguros no Canadá distingue apenas os *life insurers* e os *P&C insurers*, que são os maiores provedores de produtos relacionados a seguro-saúde. Os governos em nível federal e das províncias dividem a regulação da indústria de seguros. As seguradoras federais, assim como as seguradoras es-

10. O financiamento federal do sistema público de saúde depende do cumprimento desses princípios. Atualmente, cerca de 25% dos gastos com saúde são financiados pelo governo federal.

11. Andrade e Lisboa, 2000.

trangeiras que atuam no Canadá, são reguladas pelo *Insurance Companies Act* (ICA). No caso das companhias federais, o ICA estabelece controles administrativos e de negócios, regimes de governança corporativa e diretrizes acerca da estrutura corporativa. Para empresas federais e estrangeiras, o ICA exige reservas adequadas para dívidas e requisitos de ativo ou capital mínimos. O ICA também estabelece a supervisão por parte do *Superintendent of Financial Institutions*, o regulador das instituições financeiras federais. Cada província possui um arcabouço regulatório semelhante ao federal. As províncias também estabelecem regulação sobre o marketing dos produtos de seguros, licença, conduta dos agentes e questões contratuais.

A regulação das atividades de seguro no Canadá se divide em dois tipos principais: restrições a investimentos e negócios e requisitos de capital e de ativo. Com relação ao primeiro tipo, o ICA limita a autonomia na realização de negócios pelas seguradoras federais e estrangeiras. Define sua atividade principal e impõe restrições a outras atividades que possam vir a realizar (resseguro, parcerias, hipotecas, etc). O ICA também limita os investimentos que essas seguradoras possam realizar, incluindo restrições a empréstimos e aquisição de propriedades e de ações.

Com relação ao segundo tipo de regulação, o requisito de capital mínimo dos *life insurers*, sob a legislação federal, é estabelecido de acordo com o *Minimum Continuing Capital and Surplus Requirement* (MCCSR). O cálculo desse nível mínimo de capital é feito levando-se em conta quatro componentes de risco: inadimplência, mortalidade/morbidez, *interest margin pricing* e risco das taxas de juros. O capital mínimo para os seguradores P&C federais é estabelecido pelo *Minimum Asset Test* (MAT). Esse cálculo leva em conta a estrutura passiva da firma. Por fim, o capital mínimo que deve ser mantido por uma seguradora estrangeira é calculado por uma instituição financeira canadense escolhida pela seguradora e aprovada pela *Superintendent of Financial Institutions*.

3.2 Seguro de crédito à exportação

3.2.1 Brasil

Conforme visto anteriormente, a entidade que oferece seguro de crédito à exportação no Brasil é a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). A cobertura é de 85% para riscos comerciais e de 90% para riscos políticos e extraordinários. O arcabouço regulatório referente ao seguro de crédito à exportação comporta a Lei nº 6.704, de 1979, que estabelece disposições gerais sobre o seguro de crédito à exportação, e a Lei nº 9.818, de 1999, que criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

A Lei nº 6.704 estabelece as seguintes disposições para a realização do seguro de crédito à exportação no Brasil:

- Só poderá operar com seguro de crédito à exportação empresa especializada nesse ramo, sob a forma de sociedade anônima, sendo proibida sua atuação em qualquer outra atividade econômica. Sua autorização para funcionamento, assim como os casos de incorporação, fusão, encampação, cessão de operações, transferências de controle acionário, alterações de estatutos e abertura de filiais no exterior, dependem da aprovação da Susep (Superintendência de Seguros Privados).
- A cobertura do seguro de crédito à exportação, no caso de risco de fabricação,¹² incidirá sobre as perdas líquidas do segurado, não abrangendo prejuízos decorrentes da não realização dos lucros esperados ou de oscilações do mercado. No caso de risco de crédito, a porcentagem de cobertura incide sobre o valor do financiamento da operação.
- A garantia da União será concedida por intermédio do IRB – Brasil Resseguros S.A. A participação da União nas perdas líquidas definitivas estará limitada a no máximo: (i) 90%, no caso de seguro contra risco comercial; (ii) 95%, no caso de seguro contra risco político e extraordinário; e (iii) 95%, no caso de seguro contra risco comercial em operações financiadas que contem com garantia bancária. Essas garantias da União só serão oferecidas para operações com prazo superior a dois anos, a contar da data de embarque.
- Nas operações de seguro de crédito à exportação, não serão devidas comissões de corretagem.
- O presidente da República poderá autorizar a subscrição de ações, por entidades da administração indireta da União, no capital de empresa que atue no ramo de seguro de crédito à exportação. Mas essa participação acionária, em seu conjunto, não poderá ultrapassar 49% do respectivo capital social.

A Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), com o objetivo de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação. Os recursos do FGE poderão ser usados para cobertura de garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação contra risco político e extraordinário, pelo prazo total da operação, e contra risco comercial, desde que o prazo da operação seja superior a dois anos. Concomitantemente ao FGE, foi criado o

12. É o risco de o produto a ser exportado não ser fabricado adequadamente ou sequer chegar a ser produzido.

Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE), para regular as atividades de prestação de garantias pela União.¹³

3.2.2 Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a organização representativa que opera com seguro de crédito à exportação é o *Export-Import Bank of the United States* (Eximbank). Entre suas funções, estão as de oferecer garantia, seguro, resseguro e cosseguro contra riscos de crédito e políticos de perdas com exportações. Trabalhando junto ao Eximbank na concessão de financiamento de longo prazo às exportações, existe a *Private Export Funding Corporation* (PEFCO), um consórcio formado por 54 bancos comerciais privados, 7 corporações industriais e um banco de investimento. Por fim, a *Foreign Credit Insurance Association* (FCIA), um consórcio de seguradoras privadas, fornece cobertura para riscos político e comercial para financiamentos de curto e médio prazos.¹⁴

As restrições que se colocam às operações de seguro de crédito à exportação realizadas pelo Eximbank remetem aos seguintes itens: origem da transação, porcentagem de cobertura, restrições a seguro de crédito à exportação que favoreça determinados países, restrições a seguro de crédito à exportação que favoreça certos produtos, e favorecimentos especiais a determinados itens.

Como regra geral, ao menos 50% do valor da transação deve ser de origem norte-americana para que seja coberta. Porém, diferentes medidas se aplicam, dependendo da duração do contrato. Por exemplo, contratos de curto prazo nos quais a participação estrangeira seja superior a 50% podem ser cobertos, ao passo que, no caso de contratos de médio prazo, a participação norte-americana deve ser pelo menos de 50%. Se a participação estrangeira estiver entre 15% e 50%, será cobrada uma taxa extra para que o contrato seja coberto. As porcentagens de cobertura variam de 90% a 100%, no caso de riscos comerciais, e de 95% a 100%, para riscos políticos específicos. No entanto, determinados produtos gozam de condições especiais. Algumas vendas de commodities agrícolas podem ser cobertas em 98% para riscos comerciais e em 100% para riscos políticos. Esses produtos incluem grãos, milho, sementes de girassol, arroz e algodão.

O Eximbank não oferece garantia, seguro e crédito para exportações que se dirijam a países “marxistas-leninistas”, ou que tenham se engajado em conflitos armados com os Estados Unidos. Exceto em alguns casos, o Eximbank

13. Em fevereiro de 2002, uma reunião da Câmara de Comércio Exterior (Camex) aprovou alterações nos critérios de administração da carteira do FGE. Dessa forma, os recursos oferecidos pelo Fundo saltaram de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 2,2 bilhões. Pelos critérios antigos, a FGE fixava um limite em dólares para exposição em cada país. Quando o total do seguro de crédito à exportação atingia esse limite, as operações eram bloqueadas. Agora, em vez de observar um limite estático, a FGE vai considerar o fluxo. Dessa forma, à medida que as exportações brasileiras forem sendo pagas, abre-se espaço para novas operações. O FGE também levará em conta o histórico das transações comerciais de cada país, ou seja, se ele é tradicionalmente um bom pagador ou não. Dependendo do perfil, a exposição poderá ser ampliada.

14. Alem, 2000.

não oferece seguro ou garantia para exportação de tecnologia, combustível, equipamentos, materiais ou quaisquer bens ou serviços que possam ser usados na construção, operação ou manutenção de reatores nucleares e atividades afins. O oferecimento de garantia e de crédito para exportação de armamentos também é restringido pelo Eximbank. Não mais do que 5% dos recursos disponíveis para garantias e seguro do Eximbank, em um determinado ano fiscal, podem ser usados para esse fim.

Por fim, alguns produtos gozam de condições especiais quanto ao oferecimento de crédito, garantia e seguro para exportação pelo Eximbank: produtos oriundos de pequenas empresas e produtos de alta tecnologia exportados para economias em transição (notadamente os países da Europa Oriental). Pelo menos 10% dos recursos do Eximbank em cada ano fiscal devem ser utilizados para dar respaldo às exportações das pequenas empresas. O Eximbank também desenvolveu um programa especial para a exportação de itens de alta tecnologia para as economias em transição.

3.2.3 Canadá

No Canadá, a organização que opera com seguro de crédito à exportação é a *Export Development Corporation* (EDC), que oferece dois tipos de seguro: o *Accounts Receivable Insurance* (ARI) e o *Political Risk Insurance* (PRI). Há ainda uma forma expandida do PRI, o *Political Risk Insurance of Loans*. Apenas o ARI, porém, constitui-se em um tipo de seguro de crédito à exportação.

As restrições impostas a essa modalidade de seguro de crédito à exportação referem-se basicamente ao conteúdo do contrato e à porcentagem da cobertura. O ARI oferece cobertura superior a 90% do valor do contrato para perdas resultantes de uma série de riscos políticos e comerciais. Ao menos 50% do conteúdo da transação deve ser de origem canadense para que seja aceita. Qualquer companhia, de qualquer tamanho e atuando em qualquer setor da economia canadense, pode solicitar a cobertura. As taxas que a empresa pagará para usufruir do ARI dependerão de fatores como tipo de cobertura selecionado, termos de pagamento, tipo de bens que serão exportados, países envolvidos e risco de crédito do comprador.

3.3 Transportes terrestres

3.3.1 Brasil

Um marco na regulação dos transportes terrestres no Brasil foi a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que ficou encarregada da implementação das políticas elaboradas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) e pelo Ministério dos Transportes re-

ferentes a transportes terrestres. Em relação ao transporte ferroviário, sua esfera de atuação inclui a movimentação de cargas e passageiros por vias terrestres e a exploração e o arrendamento dos ativos e da infra-estrutura do modal. Quanto ao transporte rodoviário, cuida da movimentação interestadual e internacional de passageiros e de cargas perigosas e da exploração da infra-estrutura do transporte rodoviário federal e do transporte rodoviário de cargas. Suas atribuições incluem o controle dos reajustes tarifários, a habilitação dos operadores multimodais e dos transportadores internacionais de cargas, a fiscalização dos concessionários e a realização de estudos diversos sobre o setor.

Existe uma discriminação relativamente elevada ao capital estrangeiro no setor de transportes terrestres brasileiro. No que se refere ao transporte rodoviário de cargas, a firma que atuar nesse setor deve possuir ao menos 80% do capital social pertencente a brasileiros, e, no caso de haver sócio estrangeiro, a firma deve organizar-se sob a forma de sociedade anônima, sendo seu capital social representado por ações nominativas (Lei nº 6.813, de 1980). No caso de transporte em container, seja ele rodoviário ou ferroviário, a proporção de capital nacional deve ser de ao menos dois terços (Lei nº 6.288, de 1975). No setor de transporte ferroviário, firmas estrangeiras podem se estabelecer na forma de sociedade anônima. No entanto, nenhuma empresa, seja ela doméstica ou estrangeira, pode adquirir mais de 20% do capital de uma empresa já operante.¹⁵

Há regulações que afetam as tarifas cobradas pelas empresas de transporte terrestre. Todo aumento de salário pode resultar em uma proporcional elevação das tarifas das empresas de transporte ferroviário (Lei nº 3.115, de 1957). As tarifas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros também são reguladas pelo Ministério dos Transportes, que fixa as taxas máximas a serem cobradas (Decreto nº 2.521, de 1998). A exploração do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros cabe à União, diretamente ou por meio de concessões a terceiros (Decreto nº 2.521, de 1998). A concessão para exploração de linhas ferroviárias também é feita pela União (Decreto nº 1.832, de 1996).¹⁶

O transporte de cargas perigosas também é objeto de forte regulação. No caso do transporte de cargas perigosas por trens, a regulação é feita pelo

15. Cabe ressaltar que essas leis de discriminação ao capital estrangeiro, apesar de não terem sido formalmente revogadas, não possuem receptividade na Constituição. Além de estabelecerem uma reserva de mercado não prevista na Constituição de 1988, ambas contrariam a Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, que proíbe discriminação contra empresas estrangeiras.

16. Além de depender de concessão por parte da União, empresas privadas por vezes são prejudicadas por privilégios concedidos a empresas públicas de transporte. Por exemplo, no setor de transporte de encomendas expressas, a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) desfruta de vantagens como monopólio no transporte de pequenas encomendas, isenção tributária, menor fiscalização por parte da Receita Federal e desobrigação de respeitar sistemas de rodízio de veículos. Isso tem sido apontado como a principal razão do fechamento da Total Express, em fevereiro de 2002.

Regulamento do Transporte Ferroviário de Transportes Perigosos (Decreto nº 98.973, de 1990) e, no caso rodoviário, pelo Regulamento para o Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos (Decreto nº 96.044, de 1988).

Há normativos que incidem especificamente sobre um setor ou outro (ferroviário ou rodoviário) de transportes terrestres. Com relação ao primeiro, destaca-se a redução de 80% nos impostos de importação para produtos e equipamentos por ele utilizados (Lei nº 7.810, de 1989), bem como a permissão para erradicação de trechos ferroviários antieconômicos, que pode ser feita desde que autorizada pelo Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.832, de 1996). Em nível da legislação específica referente ao setor rodoviário, cabe ressaltar a Lei nº 17.902, de 1996, que extinguiu o Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens, eliminando a necessidade de registro ou cadastro no setor, e as normas relativas a pesos e dimensões dos veículos.

3.3.2 Estados Unidos

A partir dos anos 1980, os Estados Unidos iniciaram um processo de desregulamentação do setor de transportes terrestres. Tanto o transporte rodoviário, por meio do *Motor Carrier Act* (MCA), quanto o transporte ferroviário, por meio do *Staggers Act*, tiveram a maior parte de sua regulação pertinente eliminada. Em 1980, o MCA eliminou as principais restrições impostas pela *Interstate Commerce Commission* (ICC), que até então regulava fortemente o setor de transportes rodoviários. As principais medidas do MCA foram: redução das barreiras à entrada no setor, eliminação das restrições à realização de contratos, permissão para que transportadores não regulados de produtos agrícolas transportassem commodities, permissão para os transportadores reduzirem suas taxas a 10% ao ano sem interferência regulatória e redução (em alguns casos, eliminação) da imunidade antitruste, que permitia aos carregadores discutirem e votarem a respeito de suas tarifas cobradas.

É interessante notar que a desregulamentação federal do setor, com o MCA, precedeu a de caráter estadual. De acordo com um estudo da OECD,¹⁷ os Estados Unidos são um dos países onde o transporte rodoviário é menos regulado dentre os membros da OECD, atrás apenas da Coreia do Sul, da Nova Zelândia e do Reino Unido. Mas, vale realçar, as restrições restantes se referem principalmente a discriminação contra firmas estrangeiras, limitação ao número máximo de horas diárias de trabalho e requisitos de licença. A legislação federal norte-americana estabelece limites aos pesos e dimensões dos veículos rodoviários, embora os estados possam adotar limites superiores aos federais.

17. OECD, 2000.

A desregulamentação das ferrovias nos Estados Unidos deu-se com o *Staggers Act*, também de 1980. Suas principais medidas foram: relaxamento dos controles sobre as tarifas ferroviárias, permissão às ferrovias de contratarem firmas individuais para o desenvolvimento de serviços específicos, permissão às ferrovias de realizarem contratos de longo prazo, permissão às ferrovias de realizarem fusões e permissão às ferrovias para abandonarem linhas não lucrativas com mais facilidade.

As ferrovias nos Estados Unidos não estão completamente desreguladas. A ICC regula as tarifas máximas que podem ser cobradas pelas ferrovias, além de possuir outros poderes. No entanto, em 1990, mais de 75% do tráfego ferroviário não era objeto de regulação, porque suas tarifas estavam abaixo do limite máximo ou porque eram casos isentos de regulação pela ICC. Esses segmentos livres de regulação incluem transportadores de produtos agrícolas perecíveis, de equipamentos e de madeira.

3.3.3 Canadá

Da mesma forma como nos Estados Unidos, o setor de transportes terrestres no Canadá passou por um processo de desregulamentação. E, no caso canadense, esse processo foi mais recente e, em boa parte, ligado ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) com os Estados Unidos e o México. Outra semelhança com o caso norte-americano é que a desregulamentação federal precedeu a estadual. Como a entrada no mercado canadense de transportes terrestres era ainda muito regulamentada, após a desregulamentação nos Estados Unidos, empresas norte-americanas tinham dificuldade em obter permissão para atuar em território canadense. Por outro lado, empresas canadenses obtinham facilmente a licença federal norte-americana. Essa foi a razão para o surgimento de alguns conflitos entre esses países, e, a partir de meados dos anos 1980, o governo canadense adotou algumas iniciativas de caráter desregulador no setor de transportes terrestres.

Em fevereiro de 1985, os governos federal e provinciais assinaram um memorando de entendimento no qual concordavam em inverter o ônus da prova no caso da entrada de novas empresas no mercado e em estudar os efeitos econômicos da total eliminação das tarifas. Ao mesmo tempo, províncias que ainda regulavam tarifas extraprovinciais concordaram em eliminar tais controles. Ainda em 1985, o governo federal editou o estudo *Freedom on Move*, que sugeria a eliminação dos controles econômicos no setor de transportes terrestres. Em 1987, foi editado o *Motor Vehicle Transport Act*. Essa lei reduziu as exigências econômicas para ingresso no setor de transportes a partir de janeiro de 1988, mas criou exigências de idoneidade baseadas na segurança do desempenho do transportador. Em 1992, as exigências econômicas desapareceram, restando apenas a comprovação de idoneidade.

Em 1989, foi editado o *US-Canadian Free Trade Agreement*, que reduziu barreiras comerciais e restrições entre os dois países e contribuiu para facilitar a entrada de novas empresas de transportes terrestres. Em 1992, por sua vez, foi assinado entre Estados Unidos e Canadá o Acordo de *Brock-Gorlieb* e foi criado, em novembro, o *Canada-USA Motor Carrier Consultative Mechanism*, mecanismo que durou até 1995. Os efeitos desses documentos variaram de província para província, mas o resultado geral foi a atenuação da regulação do setor.

Em 1994, o Nafta desencadeou um processo de eliminação das barreiras à livre movimentação internacional de cargas e passageiros entre os três países. A partir daí, buscou-se também uniformizar os padrões técnicos e de segurança (padrões técnicos, especificações, emissão de gases e dimensões de veículos automotores, padrões técnicos e segurança nas ferrovias, e transporte de cargas perigosas). No caso das ferrovias, os padrões de segurança passaram a ser objeto do *Railway Safety Act* (RSA) de 1989. De maneira geral, o governo federal regula o transporte entre as províncias e o internacional. Os governos provinciais cuidam do transporte local, da segurança nas rodovias, do policiamento e do licenciamento dos veículos comerciais e dos motoristas.

Segundo a OECD,¹⁸ as restrições existentes com respeito ao transporte rodoviário referem-se principalmente a requisito e cobertura da licença (as empresas canadenses de transporte rodoviário precisam obter uma licença para poderem atuar, licença esta válida apenas para parte do território), discriminação contra firmas estrangeiras e limitação do número máximo de horas diárias de trabalho. Tal como nos Estados Unidos, o governo federal estabelece limites para pesos e dimensões dos veículos, mas as províncias podem adotar valores superiores.

3.4 Serviços profissionais

3.4.1 Brasil

3.4.1.1 Serviços de engenharia

Com relação às principais atividades realizadas por prestadores de serviços de engenharia no país, a Lei nº 5.194, de 1966, enumera as seguintes: (i) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades diversas; (ii) planejamento e projetos diversos; (iii) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; (iv) ensino, pesquisa, experimentação e ensaio; (v) fiscalização de obras e serviços técnicos; (vi) direção de obras e serviços técnicos; (vii) execução de obras e serviços técnicos; e (viii) produção técnica especializada.

18. OECD, 2000.

Ainda segundo aquela Lei, as atribuições de (i) a (vi) podem ser realizadas apenas por pessoas físicas. Entidades jurídicas só poderão realizá-las com a participação efetiva e autoria declarada de um profissional legalmente habilitado e registrado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea). Por fim, as atribuições (vii) e (viii) poderão ser realizadas indistintamente por pessoas físicas ou jurídicas. As demais atividades passíveis de ser realizadas por engenheiros, não citadas nessa Lei, podem ser desenvolvidas por quaisquer engenheiros. A Lei nº 7.410, de 1985, por sua vez, estabelece que a profissão de engenheiro de segurança do trabalho só poderá ser exercida por engenheiro portador do certificado de conclusão de curso de especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho, em nível de pós-graduação.

Para obter a qualificação profissional, o engenheiro deve ser graduado em algum curso de Engenharia, o que implica ao menos quatro anos de estudos universitários (Lei nº 5.194). No entanto, não se exige que possua experiência profissional prévia. Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os engenheiros devem ser filiados ao Crea correspondente à sua região (Lei nº 5.194).

Não é feita nenhuma restrição mais explícita às taxas cobradas pelos profissionais de engenharia, mas se estabelece que a disputa por projetos não pode desencadear uma concorrência de preço, devendo, quando for o caso, haver a realização de um concurso (Lei nº 5.194). Nenhuma restrição é imposta à realização de propaganda, a menos que o profissional de engenharia não esteja devidamente registrado (Decreto nº 23.569, de 1933).

A Lei nº 4.950-A, de 1966, dispõe sobre a remuneração dos profissionais de engenharia. Essa Lei estabelece um salário base mínimo de seis salários mínimos, para profissionais que se formaram em cursos de pelo menos quatro anos de duração, e de cinco salários mínimos para os demais profissionais. Caso o profissional trabalhe mais de seis horas diárias, as horas excedentes serão pagas com 25% de acréscimo.

Profissionais estrangeiros podem ser registrados temporariamente, a critério dos Crea's, desde que haja escassez de profissionais brasileiros em uma determinada especialidade e interesse nacional na contratação de estrangeiros. Empresas que fizerem contratação de profissionais estrangeiros deverão manter junto a eles um profissional brasileiro do ramo profissional respectivo (Lei nº 5.194). Exige-se também que engenheiros estrangeiros residam previamente no País.

Não se aplica nenhuma restrição específica à entrada de empresas estrangeiras prestadoras de serviços de engenharia. No entanto, a elas se aplicam as mesmas restrições impostas às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de engenharia, inclusive no que se refere à contratação de profissionais estrangeiros, já citadas anteriormente.

3.4.1.2 Serviços legais

Com relação às atividades realizadas por prestadores de serviços legais, várias delas são reservadas legalmente para advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB): diretoria jurídica de uma empresa, assessoramento jurídico nas transações imobiliárias e na redação de contratos e estatutos de sociedades civis e comerciais, elaboração de defesas, escritas ou orais, perante quaisquer tribunais e repartições, e elaboração de memoriais do âmbito da Lei do Condomínio, no que concerne, estritamente, à sua fundamentação jurídica. A prestação de qualquer tipo de assistência jurídica, sistemática a terceiros, nela incluída a cobrança judicial ou extrajudicial, é atividade privativa de sociedade constituída apenas de inscritos, registrada na Ordem dos Advogados, de acordo com a Lei nº 4.215, de 1963 (Provimentos nº 66, de 1988, e nº 69, de 1989).

Para obter a qualificação profissional, o advogado deve ser graduado em algum curso de Direito, o que implica ao menos quatro anos de estudos universitários. No entanto, não se exige que possua experiência profissional prévia. Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os advogados devem ser filiados à OAB (Provimentos nº 66, de 1988, e nº 69, de 1989). Para tanto, têm de passar por um exame de qualificação.

Com relação às formas de estabelecimento, estipula-se que as firmas de advocacia não podem assumir a forma de sociedade por cotas de responsabilidade limitada, nem de sociedades em comandita ou por ações. Estabelece-se também que associações entre sociedades de advogados não podem conduzir a que estas se tornem sócias (Provimento nº 92, de 2000). O Provimento nº 94, de 2000, restringe a realização de propaganda por prestadores de serviços legais. É permitida a realização de propaganda por parte dos prestadores de serviços legais, desde que expresse “dados verdadeiros e objetivos”.

Alguns comportamentos e meios de publicidade não são permitidos, de modo a evitar a realização de propaganda enganosa. É proibido, na publicidade de um advogado, menção a clientes ou a assuntos profissionais e a demandas sob seu patrocínio; referência, direta ou indireta, a qualquer cargo, função pública ou relação de emprego e patrocínio que tenha exercido; emprego de orações ou expressões persuasivas, de auto-engrandecimento ou de comparação; divulgação de valores dos serviços, sua gratuidade ou forma de pagamento; oferta de serviços em relação a casos concretos e qualquer convocação para postulação de interesses nas vias judiciais ou administrativas; veiculação do exercício da advocacia em conjunto com outra atividade; informações sobre as dimensões, qualidades ou estrutura do escritório; informações errôneas ou enganosas; promessa de resultados ou indução do resultado com dispensa de pagamento de honorários; menção a título acadêmico não reconhecido; emprego de fotografias e ilustra-

ções, marcas ou símbolos incompatíveis com a sobriedade da advocacia; utilização de meios promocionais típicos de atividade mercantil.

Advogados estrangeiros que queiram atuar no País poderão trabalhar apenas como consultores em direito estrangeiro, correspondente ao seu país de origem, sendo-lhes vedados o exercício do procuratório judicial e a consultoria e assessoria em direito brasileiro. Além disso, precisam de autorização da OAB e portar visto de residência no Brasil (Provimento nº 91, de 2000).

Da mesma forma, as firmas estrangeiras de advocacia poderão atuar somente na área de consultoria em direito estrangeiro, correspondente a seu país de origem. Os advogados estrangeiros que façam parte da firma devem estar autorizados pela OAB, e exige-se que a firma tenha sede no País (Provimento nº 91, de 2000).

3.4.1.3 Serviços contábeis

Com os escândalos financeiros nos Estados Unidos e a aprovação do *Sarbanes-Oxley Act*¹⁹ em julho de 2002, a prestação de serviços contábeis a instituições financeiras tornou-se mais rigidamente regulamentada no Brasil. Com a Resolução nº 3.081 do Banco Central, de maio de 2003, todas as instituições financeiras com patrimônio de referência superior a R\$ 200 milhões deverão possuir um comitê de auditoria que poderá, entre outras coisas, recomendar a contratação ou substituição da firma prestadora de serviços de auditoria. Várias situações que possam afetar a independência do auditor (participação acionária na empresa auditada, operações ativas ou passivas junto à firma auditada, pagamento de honorários ou reembolso de despesas superiores a 25% do rendimento anual do auditor, etc.) passam a ser proibidas. Por fim, outro impacto importante da resolução sobre as firmas prestadoras de serviços contábeis a instituições financeiras é a imposição de que a empresa deve substituir o auditor após a emissão de pareceres relativos a cinco exercícios sociais e que ele só poderá ser recontratado após três anos.

Com relação às principais atividades desenvolvidas por prestadores de serviços contábeis, algumas delas estão reservadas legalmente para contadores diplomados: perícias judiciais ou extrajudiciais, revisão de balanços e de contas em geral, verificação de haveres, revisão permanente ou periódica de escritas, regulações judiciais ou extrajudiciais de avarias grossas ou comuns e assistências aos Conselhos Fiscais das sociedades anônimas. Outras atividades (organização e execução de serviços de contabilidade em geral e escrituração dos livros de contabilidade obrigatórios) são compartilhadas com profissionais de outras áreas (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

19. Na seção que analisa a regulação de serviços contábeis nos Estados Unidos, o *Sarbanes-Oxley Act* é tratado com mais detalhes.

Para obter a qualificação profissional, o contador deve ser graduado em algum curso de Contabilidade, o que implica, no País, ao menos quatro anos de estudos universitários (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946). Não se exige que possua experiência profissional prévia. Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os contadores devem ser filiados ao Conselho Regional de Contabilidade (CRC) correspondente à sua região (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

Nenhuma restrição é feita à realização de propaganda por parte do prestador de serviços contábeis, a não ser que ele não esteja devidamente registrado (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946). Além disso, nenhuma restrição é feita com relação a profissionais ou firmas estrangeiras prestadores de serviços contábeis que atuem no País, a não ser a exigência de residência prévia.

3.4.2 Estados Unidos

3.4.2.1 Serviços de engenharia

Normalmente, as atividades prestadas principalmente por engenheiros são reguladas e reservadas apenas para um tipo específico de profissional dentro da atividade. A única notória exceção está nos estudos de viabilidade, que é uma atividade regulada e exercida por profissionais de diferentes áreas que não necessariamente a engenharia.

Para obter a qualificação nacional, um engenheiro deve ter ao menos quatro anos de estudos universitários e quatro anos de experiência profissional. É necessária, também, a realização de um exame de qualificação profissional. Não existe a obrigatoriedade de que o engenheiro torne-se membro de uma organização ou associação profissional. Apenas alguns tipos de incorporações entre firmas de engenharia são permitidos no país. Por outro lado, nenhum tipo de restrição é imposto às taxas cobradas pelos serviços oferecidos por profissionais de engenharia e à propaganda realizada por eles. Em 1978, a *National Society of Professional Engineers* teve sua tentativa de estabelecer preços mínimos aos serviços prestados por seus membros, alegando que baixos preços induzem os profissionais a prestarem serviços de pior qualidade, frustrada pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Para engenheiros estrangeiros que queiram atuar no país, nenhum requerimento explícito com relação à nacionalidade ou à residência prévia é imposto. No entanto, devem obter uma licença para realizar suas atividades em território americano. As restrições aparecem no tocante a empresas. Com relação a firmas estrangeiras prestadoras de serviços de engenharia, há restrições relativas ao seu investimento no país, e, caso venham a se instalar, deverão empregar um número mínimo de norte-americanos.

3.4.2.2 Serviços legais

A regulação dos serviços legais no país é realizada em nível estadual. As entidades responsáveis por isso são as *Bar Associations* de cada estado norte-americano. As principais atividades que competem a prestadores de serviços legais normalmente são reguladas e realizadas por diferentes profissionais da área de advocacia. Representação perante cortes, conselhos referentes a assuntos regulamentados por lei e lei de patentes são atividades que se encaixam nessa situação. No entanto, representação perante agências administrativas é uma atividade regulada e realizada por profissionais diversos que não exatamente advogados.

Para obter qualificação nacional, os advogados devem submeter-se a no mínimo sete anos de estudos e passar por um exame de qualificação. No entanto, não precisam possuir experiência prática para isso. Os profissionais ligados a serviços legais (advogados, advogados de patentes, consultores) não são obrigados a ser membros de alguma organização ou associação profissional, no caso, a *Bar Association*, correspondente a seu estado.

Apenas alguns tipos de incorporação entre firmas de advocacia são permitidos. No entanto, nenhuma restrição é imposta às taxas cobradas pelos prestadores de serviços legais, nem à realização de propaganda por eles. Normalmente, a *Bar Association* de um determinado estado consegue alterar a aplicação do *Sherman Act*, a lei federal norte-americana que inibe práticas anticompetitivas. Foi o caso do *State Bar of Arizona*, que em 1977 garantiu a seus associados o direito de realizarem propaganda conforme vinham fazendo. No entanto, há situações nas quais a Suprema Corte norte-americana não identifica soberania na ação do estado e, portanto, não torna sua *State Bar* imune ao *Sherman Act*. Isso aconteceu com o *Virginia State Bar* em 1975, quando tentou estabelecer preços mínimos aos serviços prestados por seus associados.

Aos profissionais estrangeiros ligados a serviços legais que queiram atuar no país, há restrições em termos de exigência de residência prévia, e eles devem passar por uma requalificação. As firmas estrangeiras de serviços legais que queiram atuar em território americano sofrem restrições no que diz respeito à exigência de presença local. Com relação aos demais tópicos (investimentos, número mínimo de profissionais locais, contratação de profissionais locais e parcerias, associações e *joint-ventures* com firmas americanas), não há restrições na legislação de cunho geral.

3.4.2.3 Serviços contábeis

Em julho de 2002, foi aprovado o *Sarbanes-Oxley Act* (SOA), um importante marco na regulação dos serviços contábeis. A criação dessa lei foi motivada principalmente pela seqüência de escândalos financeiros envolvendo grandes

empresas norte-americanas como a Enron e a Worldcom. Os objetivos centrais dessa nova lei são garantir a independência da auditoria das contas da empresa e aumentar a transparência da situação financeira das empresas e das técnicas de auditoria utilizadas.

Uma das principais inovações trazidas pelo SOA é a criação do *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB), um organismo de supervisão das empresas de auditoria contábilística e financeira. Essas empresas deverão se registrar no PCAOB e estarão sujeitas aos seus poderes de regulação e supervisão. Outro importante impacto do SOA sobre as firmas de serviços contábeis é a obrigatoriedade da existência, em todas as empresas, de um comitê de auditoria, que irá supervisionar a firma de contabilidade contratada pela empresa. As demais mudanças impostas pelo SOA que influenciam a prestação de serviços contábeis incluem a proibição da sobreposição de serviços de consultoria e assessoria aos de auditoria e a obrigatoriedade da rotação periódica dos auditores de cada empresa.

As várias modalidades de auditoria (estatutária, do setor público e de fusões) são reguladas por e reservadas apenas a contadores. A análise de insolvência é uma atividade regulada e realizada por profissionais diversos que não necessariamente contadores. Para obter qualificação nacional, os contadores devem atender aos seguintes requisitos: no mínimo quatro anos de estudos universitários, ao menos de dois a três anos de experiência profissional e aprovação em exame profissional de qualificação.

Contadores, auditores e consultores de impostos não são obrigados a se filiar a organização ou associação profissional. A maioria dos membros das organizações estaduais também se filia à organização nacional. As organizações estaduais não atuam no estabelecimento de padrões regulatórios, sendo isso realizado em nível nacional. Apenas alguns tipos de incorporações entre firmas de serviços contábeis são permitidos no país. Com relação aos demais tópicos (associações intraprofissionais, taxas e propaganda), nenhuma restrição é imposta. Por vezes, é necessária a ação federal para garantir que os estados, responsáveis pela regulação do setor, inibam a livre concorrência. Como exemplo, pode ser citado o caso do *Texas State Board of Public Accountancy*, que, em 1978, tentou estabelecer uma lei que baniria ações competitivas por parte dos contadores públicos desse estado, o que foi proibido pela *District Court* e pela *Court of Appeals*.

Contudo, aos profissionais de serviços contábeis estrangeiros atuantes no país são aplicadas restrições quanto à exigência de residência prévia e quanto à obtenção de licença para atuar no país. Por seu turno, as firmas estrangeiras de serviços contábeis atuantes no país sofrem restrições no que diz respeito a investimentos, número mínimo de profissionais locais e, em menor grau, exigência de presença local.

3.4.3 Canadá

3.4.3.1 Serviços de engenharia

As atividades realizadas principalmente por engenheiros no país quase sempre são reguladas e restritas apenas a algum tipo específico de profissional dentro do ramo da engenharia. A exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, a realização de estudos de viabilidade pode ser regulada e realizada por profissionais de outras áreas que não necessariamente a engenharia.

A qualificação nacional só é conferida a um engenheiro que tenha passado por no mínimo quatro anos de estudos universitários e que tenha ao menos quatro anos de experiência profissional. Ele deve passar também por um exame de qualificação profissional. O engenheiro, no país, deve fazer parte obrigatoriamente de alguma organização ou associação profissional. Além disso, não há nenhum tipo de restrição à realização de incorporações de firmas de engenharia, às taxas cobradas pelos serviços realizados por engenheiros e à realização de propaganda por eles.

Para engenheiros estrangeiros que queiram atuar no país, nenhuma restrição é imposta à nacionalidade. Há, no entanto, algum grau de regulação que incide sobre as exigências de residência prévia no país, e eles devem obter uma licença para atuar em território canadense. Uma regulação mais restrita se aplica aos investimentos de firmas estrangeiras de engenharia, e há um número mínimo de profissionais canadenses que essas firmas devem contratar para atuar no território local. Restrições não são estabelecidas para a realização de parcerias, associações e *joint-ventures* com empresas de engenharia canadenses.

3.4.3.2 Serviços legais

A maioria das principais atividades relacionadas a serviços legais (representação perante corte, conselhos em assuntos regidos por lei, transferência de bens e leis de patente) é regulada e realizada por diferentes profissionais dentro da área de advocacia. Já a representação perante agências administrativas é regulada e realizada por profissionais não necessariamente da área de advocacia.

Para obter qualificação nacional, o advogado deve atender aos seguintes requisitos: de quatro a sete anos de estudos universitários, de meio a um ano de experiência profissional e aprovação em um exame profissional. A maioria dos profissionais ligados a serviços legais (advogados, juízes, consultores legais) deve fazer parte, obrigatoriamente, de alguma associação ou organização profissional. Ademais, é proibida a incorporação entre firmas prestadoras de serviços legais.

Profissionais estrangeiros prestadores de serviços legais sofrem restrições no que diz respeito à exigência de residência prévia e de requalificação. As firmas estrangeiras prestadoras de serviços legais no país, por sua vez,

sofrem restrições com relação a vários tópicos: investimentos, número mínimo de profissionais locais, associações, parcerias e *joint-ventures* com firmas canadenses e, em menor grau, exigência de presença local.

3.4.3.3 Serviços contábeis

Quase todas as atividades relacionadas a serviços contábeis (auditoria prevista em estatutos, auditoria do setor público, auditoria de fusões e análise de insolvência) são reguladas e realizadas por profissionais de outras áreas que não necessariamente a contabilidade. A atividade de contabilidade, como nos Estados Unidos, não é regulada. Para obter qualificação nacional, prestadores de serviços profissionais devem atender aos seguintes requisitos: no mínimo quatro anos de estudos universitários, de dois a dois e meio anos de experiência profissional e aprovação em exame profissional.

Os contadores devem fazer parte, obrigatoriamente, de alguma organização ou associação profissional. Como nos Estados Unidos, a maior parte dos membros das organizações provinciais participa também da organização federal, e o estabelecimento de padrões regulatórios é realizado apenas em nível federal. No caso de certas atividades prestadas por profissionais de serviços contábeis, a incorporação é proibida. Aos profissionais dessa área também são impostas restrições referentes a práticas multidisciplinares.

Profissionais estrangeiros de serviços contábeis sofrem restrição com relação à exigência de residência prévia e precisam de licença para atuar no país. Da mesma forma, firmas estrangeiras de serviços contábeis sofrem restrições no que diz respeito a investimentos e, em menor grau, à exigência de presença local e número mínimo de profissionais locais.

4 REGULAÇÃO E VANTAGENS ESPECÍFICAS A FIRMAS EM SERVIÇOS SELECIONADOS

Em que medida as diferenças regulatórias descritas sumariamente acima, uma vez suavizadas em alguns de seus aspectos no contexto das negociações da Alca, poderão afetar a competitividade das firmas brasileiras, norte-americanas e canadenses nos segmentos aqui abordados? Com base em alguns resultados recém-estabelecidos na literatura internacional sobre as relações entre regulação e competitividade em cada um dos segmentos analisados, pode-se concluir algo sobre eventuais consequências em nível de investimentos externos, com a eventual alteração no quadro regulatório vigente? Crescerão, diminuirão ou permanecerão definidas por outros fatores as “vantagens específicas a firmas” brasileiras, canadenses e norte-americanas, como resultado de tal homogeneização, tomando-se como suposto que os novos termos regulatórios se aproximariam daqueles vigentes nas economias desenvolvidas?

De modo geral, a relação entre regulação e competitividade vai depender de como a política regulatória interage com a política de competição.²⁰ A idéia subjacente a esse ponto é a de que a regulação influencia a competitividade por meio da competição. Assim, medidas regulatórias, tais como abertura de mercado, que aumentam a competição dentro de determinado setor, estimulam as firmas desse setor a se tornarem mais competitivas.

As políticas regulatória e de competição podem interagir de quatro maneiras.²¹ Primeiro, a política regulatória pode contradizer a política de competição. Isso acontece, por exemplo, quando a regulação estabelece uma divisão de mercado, mitigando a competição. Segundo, a regulação pode substituir a política de competição. Em situações de monopólios que aparecem como inevitáveis, as práticas regulatórias procuram controlar o poder de mercado diretamente. Terceiro, a regulação pode reproduzir a política de competição, estabelecendo medidas que estimulem a concorrência. E, por último, a regulação pode usar métodos da política de competição, quando instrumentos da política regulatória procuram tirar vantagem dos incentivos de mercado e da dinâmica competitiva.

4.1 Seguro-saúde

A indústria de seguros costuma ser bastante regulada. A razão principal para isso é que, além da regulação comum a todas as classes de seguros, existe aquela que incide especificamente sobre cada modalidade. No setor de seguro-saúde, por exemplo, são comuns os limites à capacidade das companhias de seguro para realizar seguros individuais, bem como na definição das informações a serem levadas em conta na fixação do prêmio pago pelo segurado e nas exigências de benefícios mínimos que devem ser oferecidos.²²

Ao contrário do caso geral, a competição entre companhias seguradoras é vista como potencialmente predatória, tanto para elas mesmas como para os consumidores. Os problemas trazidos pela competição entre seguradoras podem ser caracterizados como decorrentes de “assimetria de informações” entre elas e seus clientes.²³ Portanto, um arcabouço regulatório que limite a competição entre companhias seguradoras é tomado como requisito para a solidez das firmas envolvidas e até mesmo para a sua eficiência.

20. OECD, 1999.

21. Idem.

22. OECD, 1998a.

23. Primeiro, os segurados não possuem informações nem capacidade suficiente de interpretá-las, para acompanhar a situação financeira de sua seguradora. Assim, a competição entre seguradoras tende a resultar em sua própria deterioração financeira, quebras no sistema financeiro e falta de cobertura para consumidores. E, em segundo lugar, como os consumidores possuem baixa capacidade de entender e comparar os vários termos e condições dos contratos de seguros, a competição por meio do oferecimento de termos e condições mais vantajosos seria pouco eficiente (OECD, 1998a).

Entre os aspectos que influenciam a competição estão as barreiras à entrada presentes em certos mercados. Com relação a esse ponto, cabe notar que certas modalidades de oferta, em especial aquelas transfronteiras, são muito mais restritas nos Estados Unidos e no Canadá que no Brasil, conforme pode ser visto no quadro 1 a seguir. Nos Estados Unidos, também são notáveis as proibições de atuação de seguradoras estatais em vários Estados.

Uma segunda conclusão diretamente derivada dessas colocações é que a regulação, para contribuir positivamente com a eficiência do setor de seguros, deve garantir a qualidade e a quantidade de informações, a respeito da situação financeira das seguradoras, que devem ser abertas ao público.

Outro ponto importante a observar é que, para incentivar a eficiência e o estímulo à inovação no setor, a regulação deve atuar de modo complementar. Por exemplo, se a regulação estabelecer tetos de preços, mas não padrões mínimos de serviços a serem prestados pelas seguradoras, as companhias de seguros acabarão oferecendo planos com coberturas menores e/ou serviços de pior qualidade.²⁴

QUADRO 1

Commitments em seguros (Gats) – EUA, Brasil e Canadá

Modo de oferta/país:	EUA	Canadá	Brasil
Transfronteiras (<i>Cross-border</i>)	Proibição da atuação de companhias de controle ou propriedade estatal, sejam americanas ou estrangeiras, em vários estados. Prêmios de seguro – exc. de vida – de companhias não incorporadas sob as leis dos EUA são taxados em 4%.	Presença comercial é exigida para o provimento de seguros diretos.	Não regulada.
Consumo no exterior	Nenhuma restrição.	Taxas federais de 10% sobre prêmios líquidos pagos a seguradores não-residentes.	Não regulada.
Presença comercial	Proibição da atuação de companhias de controle ou propriedade estatal, sejam americanas ou estrangeiras, em vários estados; requisitos de cidadania norte-americana e residência estatal em vários estados.	Exigência de incorporação sob as leis canadenses e de trocas recíprocas de seguros. Em Québec, 3/4 dos diretores devem ser cidadãos canadenses e a maioria deve residir em Québec.	Exigência da forma de Sociedade Anônima. Participação estrangeira é limitada a 50% do capital da companhia e a 1/3 do capital votante.
Presença de pessoas naturais	Não regulada.	Nenhuma restrição.	Não regulada.

24. OECD, 1998a.

A importância da complementariedade da regulação para a competitividade do setor de seguro-saúde foi abordada em termos gerais por Encinosa (2001). O autor estudou o caso das HMOs norte-americanas no final dos anos 1990, quando os consumidores acreditaram que o corte de custos das HMOs resultariam em preços menores, mas também em serviços de saúde de baixa qualidade. Em resposta à insatisfação dos consumidores, muitos estados norte-americanos estabeleceram dois tipos distintos de medidas regulatórias: (i) padrões mínimos de qualidade dos serviços de saúde prestados²⁵ e (ii) garantia de acesso a serviços de saúde especializados.²⁶ Isso evitou que a qualidade dos serviços prestados caísse juntamente com os preços, estimulando as seguradoras a manterem a eficiência para ser possível a oferta de serviços de qualidade por preços mais baixos. Mais especificamente, evitou-se uma situação de *floor-to-ceiling*, ou seja, um conluio entre as HMOs por meio do qual elas não ofereceriam aos pacientes uma qualidade acima do padrão mínimo exigido.

Ao contrário, uma característica da regulação do setor de seguro-saúde brasileiro que prejudica a sua eficiência é a pouca complementariedade das medidas regulatórias. A Lei nº 9.656 criou quatro planos mínimos de atendimento (ambulatório, hospitalar, obstétrico e odontológico), além do plano de referência. No entanto, nenhum ponto da legislação coíbe aumento indiscriminado de preços de planos de saúde, exceto para clientes com mais de 60 anos e com mais de dez anos no plano. A combinação de padrões mínimos de atendimento e ausência de controle de preços faz com que as operadoras de seguro-saúde estabeleçam preços altos por seus planos, não tendo nenhum estímulo para administrar seus custos adequadamente e oferecer preços mais competitivos.

Outro aspecto regulatório com impacto na competitividade do setor de seguros é o requisito de licenças para atuar. O processo para obtenção de licença geralmente é demorado e envolve vasta documentação. Os altos encargos com licenciamento prejudicam a eficiência das seguradoras dos Estados Unidos e do Canadá. Como não há uma harmonização ou reconhecimento mútuo de licença, de modo a ser possível com apenas uma licença atuar em vários estados/províncias, as companhias de seguro-saúde norte-americanas e canadenses acabam tendo altos custos com múltiplos licenciamentos. Tal barreira, por outro lado, também se aplicaria a empresas estrangeiras.

Restrições referentes à propriedade de companhias seguradoras também prejudicam a competitividade das firmas. Os objetivos dessas medidas são

25. Treze estados norte-americanos fixaram níveis mínimos de cobertura para mastectomia; 17, para cirurgia de reconstrução de seio; e 10, para doenças mentais (Encinosa, 2001).

26. Em outubro de 1999, 33 estados norte-americanos criaram leis permitindo o acesso direto de mulheres a especialistas em saúde da mulher; 20 criaram leis relativas a especialistas em doenças crônicas; 37 passaram leis ampliando o acesso a serviços emergenciais de saúde; e 14 exigiram planos que permitam ao paciente acesso a medicamentos não presentes nos formulários das HMOs (Encinosa, 2001).

limitar o controle de outros setores da economia sobre o setor financeiro e do seguro-saúde em particular, de modo a mitigar os efeitos de contágio, caso outros setores com os quais estejam envolvidos os proprietários da seguradora atravessem problemas. No entanto, essas regras criam barreiras ao exercício da gestão corporativa da seguradora, prejudicando sua rentabilidade e eficiência em termos de resposta a riscos.²⁷

Muitos países têm leis antitruste aplicáveis ao setor de seguros, atravancando a realização de acordos de cooperação benéficos à eficiência das seguradoras. Exemplos disso são os acordos de compartilhamento de informações sobre riscos e os acordos de divisão de grandes riscos. Seria necessária, portanto, a adoção de leis de competição mais modernas, mais próximas da abordagem do estudo caso a caso.²⁸ Conforme ressaltado, a concorrência entre os provedores de seguros é vista como potencialmente predatória e prejudicial à eficiência do setor.

Por fim, cabe por outro lado ressaltar uma desvantagem competitiva das seguradoras canadenses frente às norte-americanas e brasileiras gerada por sua estrutura regulatória. O *Insurance Companies Act* (ICA) estabelece controles administrativos sobre os negócios e o regime de governança corporativa das seguradoras federais e estrangeiras que atuam no Canadá. Cada província possui um arcabouço semelhante ao federal, estabelecendo as mesmas formas de restrições às seguradoras sob sua jurisdição. No entanto, essas regras impedem que as companhias canadenses estabeleçam a estrutura corporativa que julgarem mais adequada, prejudicando sua rentabilidade e eficiência.

A nosso juízo, é possível concluir, das observações desta seção e da anterior, que:

- Seguindo-se a evidência estabelecida na literatura internacional mencionada, é possível localizar uma contribuição já oferecida pelo avançado estágio evolutivo, alcançado na regulação nos EUA e no Canadá, aos agentes ofertantes de seguros-saúde em seus mercados locais, contrastando com as insuficiências regulatórias no caso brasileiro. Enquanto as empresas canadenses e norte-americanas já operam há algum tempo em contexto de regulações complementares e eficientes, no caso brasileiro o desenho da regulação ainda está em estágio intermediário quanto aos problemas decorrentes de “falhas de mercado” e “falhas de governo (regulação)”. No que diz respeito ao processo evolucionário de aprendizado acumulado, as empresas brasileiras tendem a se defrontar com desafios maiores, não apenas para internacionalização, como para enfrentar a concorrência de firmas originárias daqueles países no próprio mercado local;

27. OECD, 1998a.

28. Idem.

- *A fortiori*, o ponto anterior se aplica no caso da coleta, manejo e processamento de informações. A eventual homogeneização de requisitos informacionais no tocante ao funcionamento de empresas no ramo, com a Alca, deverá encontrar empresas canadenses e norte-americanas já tendo desenvolvido competências necessárias; e
- As barreiras e regulamentações em nível infranacional nos EUA poderão gerar uma assimetria entre as condições competitivas de agentes locais e estrangeiros, desfavorável a estes, tomando-se o suposto de que a autonomia federativa nesse país manterá à parte as determinações regulatórias infrafederais no âmbito da Alca.

4.2 Seguro de crédito à exportação

Em geral, as características do arcabouço regulatório que garantem (ou, pelo menos, não prejudicam) a competitividade do setor de seguros também são válidas especificamente para o segmento de seguro de crédito à exportação. Em princípio, o caráter infante da indústria de seguro de crédito à exportação no Brasil colocaria dificuldades, em termos de aprendizado cumulativo diante da regulação, similares ao caso anterior. Algumas peculiaridades desse segmento, no entanto, devem ser levantadas. Primeiro, trata-se de um seguro adquirido principalmente por grandes firmas. Assim sendo, seus consumidores empregam profissionais qualificados, que coletam e analisam informações referentes à companhia seguradora, de modo a concluir a respeito de sua situação financeira. Tais profissionais também estão habilitados a avaliar contratos de seguros, podendo distinguir qual seguradora oferece as condições e os termos mais vantajosos. Desse modo, as seguradoras de crédito à exportação são vigiadas financeiramente de forma mais efetiva por seus clientes, e a competição entre elas pode trazer maior eficiência. Portanto, um arcabouço regulatório que favoreça a competitividade do setor de seguro de crédito à exportação deve ser mais conivente com a concorrência que em outros segmentos de seguros.

Em segundo lugar, o conceito de eficiência no setor de seguro de crédito à exportação pode ser bastante distinto daquele considerado em outras modalidades de seguro. Conforme aponta Dewit (2001), os programas de seguro de crédito à exportação estão frequentemente direcionados a objetivos políticos mais globais do governo do país exportador. Como o risco político é geralmente considerado muito alto pelo setor privado, este apenas oferece cobertura para outros tipos de risco (por exemplo, o comercial) ou atua conjuntamente com agências oficiais de seguro de crédito à exportação.

A presença preponderante dessas agências no seguro de crédito à exportação faz com que este seja utilizado no atendimento a certos objetivos de política

econômica (por exemplo, a promoção de maior exportação de certo produto). Logo, uma seguradora de crédito à exportação mais eficiente não é necessariamente a que oferece o melhor produto pelo menor preço, mas sim a que se direciona para a execução de certo objetivo estabelecido pela política econômica do país.

Tanto nos Estados Unidos quanto no Canadá e no Brasil, não são visíveis quaisquer vantagens trazidas pelo arcabouço regulatório às firmas de seguro de crédito à exportação (SCE). Conforme visto na seção anterior, é grande a presença das agências oficiais de SCE, não só na concessão direta, mas também no envolvimento com as firmas não-oficiais que trabalham com o seguro de crédito à exportação.

Logo, o setor de SCE nesses países, assim como em quase todo o resto do mundo, possui metas ligadas a objetivos mais gerais de política econômica, não necessariamente coincidentes com uma lógica de mercado, de eficiência nos custos e busca de lucro.²⁹ Faz pouco sentido, portanto, falar em vantagens competitivas “específicas a firmas” geradas pelo arcabouço regulatório nos setores de SCE desses países.

Em resumo, a participação estrangeira no ramo de SCE pode se tornar maior via comércio, fazendo parte da oferta local na extensão em que haja internacionalização dos correspondentes mercados, e, no tocante a investimentos no Brasil, a tendência parece ser de coligações e presença minoritária junto a sócios públicos e privados locais. Não há visíveis conseqüências marcantes em decorrência de eventual convergência regulatória.

4.3 Transportes terrestres

Um fator considerado entre os principais responsáveis pela baixa eficiência do setor de transportes terrestres é a propriedade ou a estreita ligação do segmento com o setor público. Isso é mais notável no caso das ferrovias.³⁰ De fato, em um ambiente no qual o setor público compromete-se a cobrir total ou parcialmente as eventuais perdas, as firmas não possuem nenhum incentivo para baixar custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Outro item de fragilização dos transportes terrestres, particularmente das ferrovias, é a idéia de que o setor atende a outros objetivos que não a maximização de lucro, dentro das chamadas “obrigações do serviço público”. Isso contribuiria para que seus custos raramente fossem verificados, justificando as grandes perdas que posteriormente seriam cobertas pelo setor público.³¹

29. Dewit, 2001

30. Segundo dados da OECD (1998b), em 1994, as receitas do setor ferroviário na França, Itália e Espanha não cobriam sequer metade dos custos operacionais. No entanto, Cantos e Maudos (2001) acreditam que a produtividade das companhias ferroviárias européias cresceu notavelmente durante o período de regulação (início dos anos 1950 até início dos anos 1990). Sua deterioração financeira seria explicada muito mais por problemas de realização de receitas (devido a controles de tarifas, níveis de serviços, decisões de investimento, etc.) do que por ineficiências relativas a custos.

31. OECD, 1998b.

Assim, duas características que o aparato regulatório deve possuir para estimular a eficiência do setor de transportes terrestres são a garantia da abertura do setor ao capital privado e a garantia da transparência dos custos das “obrigações do serviço público”.

De fato, a hipótese de que a privatização no setor de transportes – e, de forma mais ampla, a liberalização da entrada – eleva a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pelo setor é sustentada por vários estudos empíricos.³² A liberalização dos preços, empiricamente, também se revelou benéfica ao setor de transportes terrestres. Nos estudos apresentados por Boylaud e Nicoletti (2001), a liberalização de preços sempre se associou a posteriores incrementos de eficiência, qualidade e produtividade. Além disso, sempre ocorreram declínios de preços após sua liberalização.

Os transportes terrestres geram externalidades – como emissão de poluentes, poluição sonora e segurança – que podem justificar certa regulamentação.³³ Como os custos com poluição do ar e sonora não afetam diretamente o orçamento das transportadoras, elas possuem pouco ou nenhum incentivo para reduzi-los. Assim sendo, fazem-se necessárias medidas que restrinjam esses custos gerados pelas firmas de transportes terrestres, como sobretaxas para caminhões mais poluentes.

Porém, parece não serem necessários aparatos regulatórios específicos para se garantir a segurança em transportes terrestres. Estudos empíricos mostram que a liberalização em transportes terrestres aumenta – ou, pelo menos, não diminui – a segurança no setor. Krohn (1998) aponta que, após a desregulamentação, nos anos 1980, das ferrovias dos Estados Unidos, o índice de acidentes por ton/km reduziu-se significativamente. Uma das razões para isso, segundo o autor, seria o aumento da competição no setor.

Alexander (1992) argumenta que a desregulamentação do transporte rodoviário nos Estados Unidos na década 1980 reduziu as taxas de mortos e feridos nas estradas, apesar do aumento do tráfego, com o maior número de participantes no setor. Para o autor, é provável que a redução dos salários tenha permitido às empresas dispor de recursos para oferecer aos motoristas mais equipamentos e capacitação adicional com vistas à melhoria da segurança.

A regulação do setor de transportes terrestres no Brasil impede que ele se torne mais eficiente e competitivo. As restrições à entrada existentes tanto no setor de transporte ferroviário (necessidade de autorização governamental para

32. Ver, por exemplo, Lawton-Smith (1995) e as resenhas de vários em Boylaud & Nicoletti (2001).

33. Boylaud e Nicoletti, 2001. Para estimativas de custos com poluição do ar e sonora, ver, por exemplo, os trabalhos de Lawton-Smith (1995), Forkenbrok (2001) e Diekmann (1990).

atuar no setor) quanto no de transporte rodoviário (discriminação ao capital estrangeiro) limitam a competição no setor, não estimulando a eficiência e a inovação das firmas presentes no mercado. Ao contrário, os Estados Unidos e o Canadá realizaram várias reformas regulatórias em seus setores de transportes terrestres, liberalizando a entrada e os preços e estimulando, assim, a eficiência do setor. Cabe ressaltar, no entanto, que ainda perduram discriminações ao capital estrangeiro, especialmente nos Estados Unidos.³⁴ Desse modo, levando-se em consideração o aprendizado de firmas brasileiras e não-brasileiras de transportes terrestres em seus contextos regulatórios de origem, pode-se presumir a presença de vantagens competitivas “específicas a firmas” no caso das não-residentes. Afinal, estando, na base, expostas a uma competição mais acirrada em um setor em que, conforme a literatura especializada, o ambiente concorrencial desregulamentado tem sido potencializador de capacidades, a eventual supressão de barreiras regulatórias à participação de estrangeiros em mercados locais poderá tornar favorável o cálculo quanto ao IED no Brasil, na perspectiva das empresas norte-americanas e canadenses. A recíproca não é verdadeira, uma vez que não apenas – como no caso dos seguros-saúde – podem persistir barreiras infrafederais à operação de firmas brasileiras nos mercados norte-americanos e canadenses, como também as empresas do Brasil no mínimo não estão adaptadas a operar em um contexto de desregulamentação.

Pode ser que as vantagens tecnológicas e financeiras de empresas não-brasileiras não sejam suficientes para compensar vantagens idiossincráticas de outra natureza por parte das concorrentes locais (conhecimento acumulado na gestão da mão-de-obra, no processo de adequação de produtos, etc.). No que depende, porém, da regulação, sua harmonização e liberalização encontrariam empresas estrangeiras mais adaptadas a funcionar em tal contexto. Conforme a literatura sobre transportes terrestres e sua regulação, a experiência acumulada no ambiente dos EUA e do Canadá teria tudo para se tornar ativo “específico a firmas”.

4.4 Serviços profissionais

O tipo de regulação que assegura a qualidade dos serviços profissionais prestados vai depender, em primeira instância, do tipo de cliente que demanda o serviço.³⁵

Os serviços profissionais podem ser classificados como: *(i)* serviços voltados principalmente para grandes corporações empresariais e *(ii)* serviços voltados basicamente para clientes individuais. No primeiro tipo, incluem-se atividades como propaganda, pesquisa de mercado, contabilidade e auditoria, serviços legais, serviços de arquitetura e engenharia, processamento de dados e geração de

34. OECD, 2000.

35. Idem.

softwares. A segunda categoria engloba serviços profissionais nas áreas de saúde e educação, prestados por médicos, enfermeiros e professores, entre outros.

As grandes corporações possuem conhecimento que lhes permite julgar a qualidade dos serviços que lhes são oferecidos. Possuem, também, grande poder de negociação junto aos provedores de serviços profissionais. Essas duas qualidades conferem às grandes corporações, portanto, grande capacidade de autoproteção, permitindo-lhes demandar serviços de alta qualidade dos provedores de serviços profissionais.³⁶

Clientes individuais, por sua vez, não são tão capazes de julgar adequadamente a qualidade dos serviços que lhes são oferecidos e não possuem grande poder de negociação junto a provedores de serviços profissionais. É necessário, portanto, que haja certo grau de competição entre tais provedores de serviços profissionais para clientes individuais, de modo a assegurar a qualidade dos serviços por eles prestados.³⁷

Portanto, o arcabouço regulatório voltado para serviços profissionais prestados a grandes corporações necessita não muito mais que garantir o livre comércio dos serviços, já que as grandes corporações têm poder para exigir a qualidade dos serviços prestados. Já no caso de clientes individuais, apesar de se beneficiarem da competição de preços e de qualidade entre os provedores de serviços profissionais, são necessárias algumas proteções regulatórias para garantir a qualidade dos serviços.³⁸ Teoricamente, há certa incompatibilidade entre a manutenção da qualidade dos serviços prestados e a competição entre os prestadores de serviços profissionais. Para garantir a qualidade dos serviços, podem ser adotadas algumas medidas regulatórias – restrições à entrada no mercado, inclusive de provedores estrangeiros, estabelecimento de preços mínimos e restrições à realização de propaganda e a associações comerciais – que acabam por reduzir o grau de competição, resultando em maiores preços e menor oferta de serviços.^{39, 40}

No entanto, não é necessário – e muito menos razoável – eliminar toda a competição do setor para assegurar a qualidade dos serviços profissionais.

36. OECD, 2000.

37. OECD, 2000. Corroborando essa idéia, Stephen (2001) coloca que, na literatura econômica, a regulação de serviços legais normalmente justifica-se por problemas de risco moral e seleção adversa, advindos da assimetria de informações entre prestadores e consumidores de serviços legais.

38. OECD, 2000.

39. Idem.

40. As evidências empíricas sobre tal ponto, no entanto, são controversas. Feldman e Begun (1985), por exemplo, concluíram que a maior regulação das atividades prestadas por oftalmologistas nos Estados Unidos reduz a competição, amplia os preços e aumenta a qualidade dos serviços prestados. Porém, no mercado de serviços legais, por exemplo, estudos microeconômicos não sustentam a hipótese de que restrições à entrada aumentam a renda dos prestadores desses serviços (Stephen, 2001).

Até porque vários estudos empíricos descartam a existência de uma relação entre menor competição e maior qualidade. Alguns até mesmo sustentam que a diminuição da competitividade no setor de serviços profissionais aumenta os preços e reduz a qualidade dos serviços prestados.

A OFT (2001) coloca que restrições à oferta de serviços profissionais tende a elevar custos e preços e a inibir a inovação no setor. Um estudo realizado pela *Industry Commission* da Austrália conclui que a permissão de práticas competitivas não reduz a qualidade dos serviços adquiridos pelos clientes. A OECD (2000), revisando onze estudos comparativos, mostra que, em seis, a qualidade mostrou-se neutra diante do grau de competição, em dois a qualidade aumentou com as restrições à competição e, nos outros três, caiu após a redução da competição. Sua conclusão geral é de que a maior competição não necessariamente reduz a qualidade dos serviços prestados.

Dentro da hipótese de que uma maior competição no setor de serviços profissionais é benéfica (ou, ao menos, não é nociva) à qualidade dos serviços prestados, restrições à realização de propaganda poderiam prejudicar o setor, uma vez que isso desestimula a competição. Schroeter *et alii* (1987), estudando práticas de propaganda em 17 áreas metropolitanas dos Estados Unidos no setor de serviços legais, concluíram que a realização de propaganda por parte de prestadores de serviços legais aumenta a competição entre eles. A OECD (2000) chegou a conclusões semelhantes, constatando que o anúncio de menores preços atrai maior volume de clientes e reduz o custo fixo médio. Assim, a firma pode oferecer menores preços sem reduzir a qualidade dos serviços prestados. Bortolotti (2000) também coloca que a abolição de restrições à realização de propaganda traz efeitos benéficos.

Mesmo restrições baseadas em critérios de qualidade, para assegurar que apenas provedores mais qualificados atuem no mercado, não devem ser muito rigorosas. Vários estudos, levantados em OECD (2000), concluíram que, sob altos padrões de qualificação exigidos, cai a qualidade média dos serviços prestados. Isso ocorre porque os consumidores, ao se depararem apenas com serviços de alto preço/qualidade, farão eles próprios os serviços, reduzindo a qualidade média dos serviços que são prestados. Críticos da reserva de mercado apenas a profissionais altamente qualificados apontam que uma certificação seria mais benéfica que tal procedimento, pois os preços dos serviços seriam menores (já que a oferta não seria restrita) e a qualidade seria razoavelmente mantida.^{41, 42}

41. Kleiner, 2000

42. Na entrada regulada por certificação, qualquer pessoa pode atuar no mercado, mas há um órgão regulador que administra um exame de qualificação e certifica os aprovados, divulgando seu nível de habilidade ou conhecimento.

A questão-chave, portanto, é relaxar as restrições à competição que não são necessárias para manter a qualidade dos serviços profissionais.⁴³ A presença de restrições justifica-se em quatro situações: se servirem ao interesse público, se servirem ao progresso econômico, se os benefícios forem divididos com os consumidores e se não eliminarem a competição.⁴⁴ Os entraves à competição considerados inúteis para a qualidade dos serviços enquadram-se em quatro tipos:⁴⁵

- **Restrições a entrada e acesso.** Os controles à entrada podem se dar em dois níveis: a determinação de quem pode obter a licença para atuar e a determinação das escolas cujos diplomados são aceitos como profissionais habilitados a atuar na profissão. É pouco provável que seja necessário utilizar ambos os níveis para assegurar a qualidade dos serviços. Combinadas com restrições aos tipos de serviços que podem ser ofertados, barreiras à entrada também inibem a competição na forma de novos produtos e/ou provedores.
- **Restrições à competição por preços.** O estabelecimento de taxas mínimas a serem cobradas por serviços profissionais prestados impede que os provedores realizem uma competição de preços entre si.⁴⁶ Em alguns lugares, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo o estabelecimento de taxas máximas é considerado anticompetitivo, pois o uso de escalas máximas poderia tornar-se justificativa para manter os preços acima dos preços competitivos.
- **Restrições à realização de propaganda não-enganosa.** A propaganda é um importante meio para informar os consumidores a respeito de novos produtos, serviços e provedores. Portanto, ela encoraja a inovação e a nova entrada. Restrições à realização de propaganda não-enganosa desestimulam a inovação e a competitividade no setor.
- **Restrições a formas alternativas de prática dos serviços.** Em serviços profissionais, relações de corporação, *franchising* e até mesmo estabelecimento de filiais são freqüentemente proibidos. Relações de parceria, corporação e emprego com não-praticantes da profissão também sofrem sérias restrições. Em várias situações, essas restrições foram relaxadas, pois impedem a formação de estruturas de custo mais eficientes. Restrições a parcerias entre profissionais locais e estrangeiros são importantes obstáculos à competição internacional.

43. OECD, 2000.

44. OFT, 2001.

45. OECD, 2000.

46. Argumentação semelhante é desenvolvida por Bortolotti (2000).

Portanto, o arcabouço regulatório que incentiva maior eficiência dentro do setor de serviços profissionais é aquele que assegura a qualidade dos serviços prestados a pequenos clientes, mas sem estabelecer restrições que prejudiquem a competição do setor e que levem a uma menor qualidade dos serviços prestados. Em suma, as restrições devem se circunscrever ao mínimo necessário para atingir os objetivos de proteção ao consumidor.⁴⁷

Uma análise comparativa dos principais traços da regulação dos segmentos de serviços profissionais em questão nos Estados Unidos, no Brasil e no Canadá revela que, em quase todos os casos, há um certo número de atividades reservadas exclusivamente a profissionais qualificados da área. Isso representa uma desvantagem em comum para firmas de serviços profissionais de todos os países, já que elas não competem com profissionais de outras áreas. A exceção fica para as firmas de serviços contábeis do Canadá, onde os principais tipos de auditoria (estatutária, do setor público, de fusões e análise de insolvência) são realizados também por profissionais de outras áreas que não necessariamente da contabilidade.

A qualificação mínima exigida para que provedores de serviços profissionais possam atuar é muito maior nos casos canadense e norte-americano que no brasileiro. Normalmente, nos Estados Unidos e no Canadá, além de um número mínimo de estudos universitários, exige-se que o profissional possua também alguns anos de experiência profissional (o que, em nenhum caso, é exigido no Brasil) e aprovação em exame de qualificação.

A configuração desse fato em uma vantagem competitiva das firmas de serviços profissionais canadenses e norte-americanas frente às brasileiras vai depender essencialmente da possibilidade de os benefícios gerados pela maior qualidade dos serviços suplantarem os custos, representados pelos maiores preços dos serviços. Provavelmente as firmas canadenses e norte-americanas terão mais vantagens frente a mercados/clientes de maior poder aquisitivo.

As firmas canadenses de serviços de engenharia apresentam clara vantagem em relação às de outros países, no que tange ao aprendizado dentro de contextos regulatórios mais potencializadores de capacidades por meio da concorrência plena. Afinal, a regulação desse setor no país não impõe quaisquer restrições à realização de propaganda, formas de estabelecimentos, tarifas cobradas e práticas, restrições que costumam ser nocivas às firmas de serviços profissionais. Do mesmo modo, as firmas de serviços contábeis brasileiras se beneficiam da ausência dessas restrições, presentes em certo grau nos Estados Unidos e no Canadá. Por fim, as firmas de serviços legais brasileiras são prejudicadas pelas restrições à realização de propaganda, ausentes em outros países.

47. OFT, 2001.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame dos arcabouços regulatórios nacionais no Brasil, nos EUA e no Canadá referentes aos serviços abordados aqui – passíveis de caracterização atual como “não-comercializáveis” e de baixa penetração de investimentos externos diretos – permitiu-nos concluir o seguinte:

- O peso das regulamentações diferenciadas, como fontes de vantagens competitivas nacionalmente distintas para empresas brasileiras, canadenses e norte-americanas em um contexto pós-Alca, varia significativamente nos serviços, a julgar pela amostra aqui abordada;
- No caso dos seguros de crédito à exportação, por exemplo, a eventual convergência regulatória não mudará substancialmente as posições competitivas atuais;
- No seguro-saúde, o aprimoramento da qualidade e o forte conteúdo de exigências já contidas nos arcabouços regulatórios dos EUA e do Canadá têm ensejado aprendizado cumulativo pelos participantes em seus mercados, o que tende a lhes conferir crescentes “vantagens específicas a firmas”, em relação ao quadro ainda em desenvolvimento no Brasil. Tais vantagens se farão presentes tanto maior seja a convergência regulatória em direção ao padrão norte-americano e tanto menores sejam as barreiras à operação de firmas estrangeiras;
- Nos transportes terrestres, revela-se ainda uma vantagem para firmas norte-americanas e canadenses oriunda das diferenças regulatórias, ainda que por motivo oposto ao do caso de seguros-saúde. O aprendizado específico a suas firmas vem sendo positivamente afetado por um quadro regulatório em que a concorrência plena tem sido estimulada e as barreiras à entrada, para os agentes econômicos locais, não são acentuadamente elevadas por dispositivos legais e regulamentares;
- A maior concorrência nesses segmentos se dá mesmo com as barreiras colocadas em termos de requisitos para a entrada nos mercados de serviços dos EUA e do Canadá, sob a forma de exigência de reconhecimento local de qualificações e demais aspectos, com ou sem restrições explícitas à operação de agentes estrangeiros;
- Essas restrições nem sempre se revelam sob formas diretas no âmbito federal, mas apenas nas instâncias infrafederais, tratando-se de aspecto relevante a ser considerado pelos negociadores brasileiros;
- Vantagens/desvantagens decorrentes das atuais diferenças regulatórias e transportadas ao contexto de homogeneidade não serão necessariamente mais fortes que aquelas de origem financeira ou tecnológica; mas

- Finalmente, tudo indica que, para a competitividade das firmas brasileiras, poderá ser crucial o tempo disponível para sua adaptação ao eventual novo contexto regulatório associado à Alca. A ausência de tempo ou o retardamento na readequação poderá ser bastante prejudicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). <http://www.ans.gov.br>.
- ALEM, A.C. Promoção às exportações: o que tem sido feito nos países da OCDE? *Revista do BNDES*. Vol. 7, nº 14, dezembro de 2000.
- ALEXANDER, D. **Motor carrier deregulation and highway safety: an empirical analysis**, *Southern Economic Journal*, nº 1, 1992.
- ANDRADE, M. V. e LISBOA, M. B. Velhos dilemas no provimento de bens e serviços de saúde: uma comparação dos casos canadense, inglês e americano. *Nova Economia*, Vol. 10, nº 2, dezembro de 2000.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONSULTORES DE ENGENHARIA (ABCE). <http://www.ibpinet.com.br/abce>.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE DE CARGAS (NTC). <http://www.ntc.org.br>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. <http://www.bacen.gov.br>.
- BONELLI, R. **Fusões e aquisições no Mercosul**. Ipea, 2000 (Texto para Discussão nº 718).
- BORTOLOTTI, B. **Quale regolazione per le libere professioni?** *Politica Economica*, 16 (2). September 2000.
- BOYLAUD, O. e NICOLETTI, G. Regulatory reform in road freight. *OECD Economic Studies* 32. 2001.
- BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (USA). <http://www.bea.doc.gov>
- CÂMARA AMERICANA DE COMÉRCIO. <http://www.amcham.com.br>.
- CÂMARA DE COMÉRCIO BRASIL–CANADÁ. <http://www.ccbc.org.br>.
- CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA BRASIL–ALEMANHA. <http://www.ahkbrasil.com.br>.
- CANTOS, P. e MAUDOS, J. **Regulation and efficiency: the case of European railways**. *Transportation Research, Part A*, 35, 2001.
- CEPAL. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**, 2000.
- . **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2000**, 2001.
- . **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2002**, 2003.

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE
– Government of Canada. <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.

DEWIT, G. **Intervention in risky export markets: insurance strategic action or aid?**, *European Journal of Political Economy*, vol. 17, 2001.

ENCINOSA, W. **The economics of regulatory mandates on the HMO market**, *Journal of Health Economics*, vol. 20, 2001.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGURO PRIVADO E DE CAPITALIZAÇÃO (Fenaseg). <http://www.fenaseg.org.br>.

FELDMAN, R. e BEGUN, J.W. **The welfare cost of quality changes due to professional regulation**. *Journal of Industrial Economics*. Vol. 34, n° 1, 1985.

FORKENBROK, D. J. **Comparison of external costs of rail and truck freight transportation**. *Transportation Research, Part A*, 35, 2001.

GONÇALVES, R. *et alii*. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. Campus: Rio de Janeiro, 1998.

iBig 5.com. <http://www.ibig5.com>

INFRA-ESTRUTURA/BRASIL – ANTT. <http://www.infrastructurebrazil.gov.br/agencia/antt.asp>.

KLEINER, M.M. **Occupational licensing**. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14, n° 4, 2000.

KROHN, T. **The Railroad Industry in the United States of America**, *In: OECD (1998b). Railways: Structure, regulation and competition policy*, Paris, 1998.

LAWTON-SMITH, H. **Deregulation and privatization in the UK freight, bus and coach industries, on privatization and deregulation in the United Kingdom**, Tokio (Discussion Papers n° 60, Economic Research Institute, Economic Planning Agency), 1995.

OECD. **Competition and related regulation issues in the insurance industry**. Paris, 1998a.

———. **Railways: Structure, regulation and competition policy**. Paris, 1998b.

———. **The regulatory reform in the United States**. Paris, 1999.

———. **Regulatory reform on road freight and retail distribution**. Paris, 2000a.

———. **Competition in professional services**. DAFPE/CLP (2000) 2, 2000b.

OFFICE OF FAIR TRADING (OFT). **Competition in professions. A report by the Director General of Fair Trading**. March 2001.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA (Sobeet). **Carta da Sobeet: Investimentos diretos dos Estados Unidos no Brasil**. Edição bimestral. Ano III, nº 15, 2000.

SCHROETER, J.R., SMITH, S.L. e COX, S.R. **Advertising and competition in routine legal service markets: an empirical investigation**. *Journal of Industrial Economics*. Vol. 36, nº 1, 1987.

STEPHEN, F.H. **An Economic Perspective on the Regulation of Legal Service Markets**. Evidence submitted to the Justice 1 Committee's Inquiry into the Regulation of the Legal Profession, 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (Susep). <http://www.susep.gov.br>.

SWISS REINSURANCE COMPANY. <http://www.swissre.com>.

UNCTAD. **Informe sobre las inversiones en el mundo**, 2000.

———. **World Investment Report**, 2001.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). <http://www.wto.org>.