



MARCOS

REGULATÓRIOS

NO BRASIL

**REVENDO O PAPEL DO ESTADO
APÓS A CRISE FINANCEIRA**

Lucia Helena Salgado

Eduardo Fiuza

organizadores

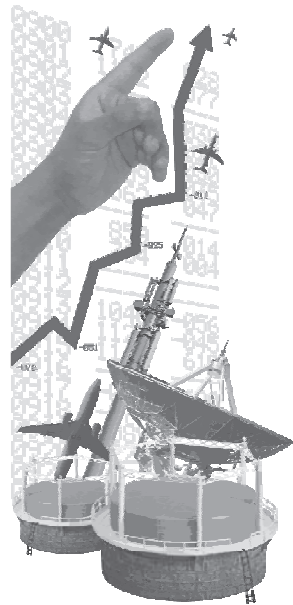
ipea

MARCOS

REGULATÓRIOS

NO BRASIL

REVENDO O PAPEL DO ESTADO
APÓS A CRISE FINANCEIRA



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro – Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

MARCOS

REGULATÓRIOS

NO BRASIL

REVENDO O PAPEL DO ESTADO
APÓS A CRISE FINANCEIRA

Lucia Helena Salgado

Eduardo Fiuza

organizadores

Rio de Janeiro, 2010

ipea

Marcos Regulatórios no Brasil: revendo o papel do Estado após a crise financeira/
Lucia Helena Salgado, Eduardo Fiuza, organizadores. – Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

336 p.: gráfs., tabs.

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

ISBN - 978-85-7811-077-2

CDD 352.80981

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

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

Sumário

ORGANIZADORES E LISTA DE AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	11
Lucia Helena Salgado e Eduardo Fiuza	
PARTE 1	
A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	
CAPÍTULO 1	
A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	29
Coordenadores: Márcio Wohlers, Lucia Helena Salgado e Eduardo Fiuza	
Expositor: John Morrall	
CAPÍTULO 2	
ARCABOUÇO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS E SUA RELEVÂNCIA PARA O BRASIL	59
John F. Morrall III	
Ivy E. Broder	
PARTE 2	
MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA	
CAPÍTULO 3	
MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA	83
Coordenadores: Márcio Wohlers de Almeida e Ronaldo Seroa da Motta	
Debatedores: Jairo Saddi, Cleófas Salviano Júnior, Waldery Rodrigues Júnior e Gabriel Madeira	
PARTE 3	
MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA	
CAPÍTULO 4	
MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA	127
Coordenador: Danilo Coelho	
Debatedores: Armando Castelar, Daniel Blume, Ernani Torres, João De Negri e João Manoel P. de Mello	

PARTE 4

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

CAPÍTULO 5

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA 187

Coordenador: Eduardo Fiuza

Expositor: Marc Ivaldi

Comentador: Sérgio Aquino de Souza

PARTE 5

**SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO
NO SETOR DE ENERGIA**

CAPÍTULO 6

**SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO
NO SETOR DE ENERGIA** 209

Coordenador: José Féres

Expositor: Luiz Fernando Rangel

Comentador: Humberto Moreira

CAPÍTULO 7

**COMENTÁRIO SOBRE “SIMULAÇÃO DE
IMPACTO REGULATÓRIO: UMA APLICAÇÃO
AO SETOR ENERGIA”** 223

Humberto Moreira

PARTE 6

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

CAPÍTULO 8

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO 231

Coordenadora: Lucia Helena Salgado

Debatedores: Luiz Alberto dos Santos, Alexandre dos Santos Aragão,
Pedro Ivo Sebba Ramalho e Alfonso Carballo Pérez

PARTE 7

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS

CAPÍTULO 9

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS 279

Coordenadora: Bernadete Gutierrez

Expositores: Ronaldo Seroa da Motta e Branca Americano

Comentadora: Carolina Dubeux

CAPÍTULO 10

**A REGULAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES
DE EFEITO ESTUFA NO BRASIL** 327

Ronaldo Seroa da Motta

GLOSSÁRIO DE SIGLAS 275

ORGANIZADORES

Eduardo Fiuza

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea

Lucia Helena Salgado

Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diset/Ipea e professora adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ)

LISTA DE AUTORES

Alexandre dos Santos Aragão

Professor adjunto da Faculdade de Direito da UERJ e procurador da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Alfonso Carballo Pérez

Diretor geral da Comisión Federal de Mejora Regulatoría (Cofemer) no México

Armando Castelar

Pesquisador licenciado do Ipea, professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e analista da Gávea Investimentos

Bernadete Gutierrez

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea

Branca Americano

Diretora da Secretaria de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Carolina Dubeux

Pesquisadora do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da UFRJ

Cleófas Salviano Júnior

Assessor Pleno do Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor) do Banco Central do Brasil (BCB)

Daniel Blume

Analista sênior da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Eduardo Fiuza

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

Ernani Teixeira Torres Filho

Professor adjunto IV do IE/UFRJ e superintendente de assuntos econômicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Gabriel Madeira

Professor doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP)

Humberto Moreira

Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV-RJ)

Jairo Saddi

Professor e coordenador-geral do curso de Direito do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) – IBMEC São Paulo e sócio da Saddi Advogados Associados

Ivy E. Broder

Professora de Economia da American University, Washington, D.C.

João De Negri

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

João Manoel P. de Mello

Professor assistente do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC)

John F. Morrall III

Pesquisador sênior afiliado da Mercatus Center George Mason University e consultor da Morrall Economics

Lucia Helena Salgado

Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diset/Ipea e professora adjunta da FCE/UERJ

Luiz Alberto dos Santos

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil

Luiz Fernando Rangel

Especialista em Regulação de Aviação Civil da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Marc Ivaldi

Diretor de Pesquisas do Institut d'Economie Industrielle (IDEI) e professor da Escola de Economia de Toulouse e da École des Hautes Études en Sciences Sociales

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Assessor da Presidência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Ronaldo Seroa da Motta

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

Sérgio Aquino de Souza

Economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e professor do Curso de Pós-graduação em Economia (Caen) na Universidade Federal do Ceará (UFC)

Waldery Rodrigues Júnior

Coordenador-geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que trazemos a público este quinto volume da série Marcos Regulatórios no Brasil, com a íntegra dos trabalhos e discussões que compuseram a Quinta Jornada de Estudos de Regulação do Ipea. As Jornadas consistem em um fórum de debate interdisciplinar sobre temas que perpassam setores econômicos e têm reunido a cada ano representantes da área acadêmica, do poder público e dos entes regulados.

Organizadas desde 2003 e inspiradas em seminário internacional piloto sobre regulação e concorrência em 2001, as Jornadas seguem a longa e consolidada tradição do Ipea no Rio de Janeiro de desenvolver, debater e divulgar linhas de pesquisa sobre políticas públicas, sempre norteadas pelos rumos do desenvolvimento do Brasil no longo prazo.

A cada ano, a coordenação das Jornadas procura identificar a agenda dos temas mais relevantes do momento comuns aos setores regulados, temas que são propostos às mesas-redondas compostas por interlocutores que agregam diferentes perspectivas à discussão. Também são montados painéis de debates, a partir de trabalhos técnicos recém-concluídos, ou em andamento, no Ipea ou em outras instituições de pesquisa.

A promoção anual das Jornadas compõe hoje o calendário de eventos do Ipea e articula-se com os eixos de trabalho da instituição. Assim como outras áreas de pesquisa econômica especializada, elas conquistaram o reconhecimento e o respeito em escala nacional e internacional.

Organizada logo após a grave crise financeira internacional de 2008 que solapou antigas certezas, renovou dúvidas e obrigou a novas reflexões sobre o papel do Estado, a quinta edição da Jornada foi convocada com a proposição do tema “Reverendo o Papel do Estado após a Crise Financeira”.

Nos trabalhos discutidos por especialistas nacionais e estrangeiros, tratou-se especificamente dos temas Regulação Financeira, Governança de Estatais, o Papel dos Bancos Públicos, Análise de Impacto Regulatório e Análise da Eficácia da Política de Defesa da Concorrência.

Nos últimos anos, o Ipea tem realizado um esforço efetivo para contribuir com a reflexão sobre questões que abordam a temática dos aspectos instrumentais e de governança envolvendo a regulação econômica, procurando proporcionar aos gestores e formuladores de políticas públicas, assim como aos interessados pelo

assunto, um conjunto de trabalhos que aprimorem o conhecimento da problemática e ajudem no desafio de seu enfrentamento.

A publicação de mais um volume da série Marcos Regulatórios no Brasil dá sequência a esse esforço.

Boa leitura.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

INTRODUÇÃO

Eduardo Fiuza
Lucia Helena Salgado

Este volume reúne trabalhos e transcrições dos debates havidos por ocasião da 5ª Jornada de Estudos de Regulação, promovida pelo Ipea no Rio de Janeiro, entre os dias 11 e 13 de novembro de 2009. Pouco mais de um ano após a quebra de grandes instituições financeiras nos Estados Unidos, em setembro de 2008, que precipitou uma crise econômica de dimensões globais, escolhemos justamente como tema a revisão do papel do Estado após a crise financeira.

O ressurgimento de políticas ativistas de governo no hemisfério Norte, de natureza contracíclica, assim como o reforço da intervenção regulatória nos mercados financeiros, estimularam a comparação com as políticas adotadas no Brasil para esses segmentos, desde sempre vistos como sujeitos a falhas intransponíveis sem a intervenção pública.

A dimensão da crise financeira, com a perda em massa de empregos nos Estados Unidos e o extraordinário número de famílias que repentinamente perderam suas casas, criou um sentido de urgência sobre a necessidade de “mais regulação”, em um mercado até então convencido das virtudes do *laissez-faire*.¹ Ao mesmo tempo, estimulou o esforço de reflexão sobre falhas de informação e processo de tomada de decisão e seus efeitos disruptivos, quando se abandona a hipótese de racionalidade individual.

A *rationale* da regulação do sistema financeiro fundamenta-se em duas bases: no paradigma tradicional da necessidade de superar falhas de mercado e, mais modernamente, na leitura propiciada pela economia comportamental, que vem explorando as implicações da racionalidade limitada dos indivíduos sobre o comportamento cíclico dos mercados, que alternam momentos de euforia e depressão.² O paradigma tradicional é poderoso também para justificar a intervenção regulatória visando evitar movimentos disruptivos gerados por decisões irracionais, porque ações individuais produzem externalidades negativas, bolhas especulativas ou espirais de pânico, capazes de pôr em risco todo o sistema econômico.

1. STIGLITZ (2010, p. 13), aponta com ironia que “*Even the high priest of laissez faire economics, Alan Greenspan, has admitted that he may have gone too far in believing that markets could be self-regulating*”.

2. A respeito, ver as importantes contribuições de Akerlof e Shiller (2009); e Thaler e Susteim (2008).

A mesa-redonda sobre regulação financeira reuniu apresentações bastante complementares, trazidas por um economista acadêmico, Gabriel Madeira; um pesquisador do Ipea com recente passagem pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, Waldery Rodrigues Júnior; um representante do regulador financeiro, Cleófas Salviano Júnior, do BCB; e um jurista, Jairo Saddi.

Após a ressalva inicial de que é um estudioso do mercado financeiro sob a ótica do desenvolvimento econômico, e não da regulação, o professor Gabriel Madeira fez uma introdução bastante didática à área de finanças com o foco no funcionamento dos mercados de crédito, de modo a motivar a plateia sobre o papel do sistema financeiro no desenvolvimento econômico sob várias restrições de assimetria de informação. Elencou as três principais falhas de mercado que assolam os mercados financeiros e que acarretam a necessidade de regulação econômica: assimetrias de informação (seleção adversa e risco moral) e comprometimento limitado. Os contratos tornam-se, então, objetos bastante complexos, e os preços do capital (taxas de juros) referem-se apenas a pagamentos em contingências favoráveis. Daí decorre que os altos *spreads* bancários não são sinais puramente de baixa concorrência, mas também refletem o risco de inadimplência que, por sua vez, está negativamente associado à qualidade do sistema judiciário.

O mercado financeiro cria, então, inovações para mitigar os problemas de falhas de mercado: menus de contratos autosseleccionáveis, contratos em grupos, e mercados futuros. Para evitar a eclosão de crises sistêmicas, Madeira propôs a criação de mecanismos híbridos de monitoramento de mercado (para preços que acabam servindo como indicadores antecedentes) com intervenção estatal.

Waldery Rodrigues Júnior apresentou uma visão das crises sistêmicas sob a ótica da Teoria de Finanças. Partindo da premissa de que há um consenso sobre para onde deve ir a regulação financeira, a pergunta é se há instrumentos para implementar essas sugestões. Primeiro, já é difícil distinguir (identificar) entre o risco individual (idiossincrático) de uma instituição e o seu risco sistêmico. Os instrumentos de mitigação do problema da prociclicidade da regulação financeira são extremamente difíceis de implementar, pois requerem uma boa datação de ciclos e, conseqüentemente, um *timing* bastante preciso na modificação dos requerimentos de capital, para suavizar a trajetória da alavancagem no tempo. Outros pontos importantes seriam conforme descrito a seguir:

- 1) Melhorar a metodologia de cálculo de risco de mercado das agências de *rating*.
- 2) Aumentar os pesos associados a securitizações e ressecuritizações – há uma grande dificuldade no ajuste fino, pois se corre o risco de prejudicar inovações financeiras, o que pode restringir o crescimento econômico.

- 3) Estabelecer um limite mínimo de liquidez, em vista das dificuldades em precificá-la. Em particular, sair das transações em balcão, dispersas, para os mercados de *clearing*, aumenta a transparência e diminui a propagação de riscos de *default*, mas, se houver múltiplos *clearings*, ressurgem a arbitragem e o benefício de o *clearing* dissipar-se.
- 4) A existência de instituições transnacionais e da arbitragem entre mercados, que restringem o poder da atuação do regulador nacional e suscitam a necessidade de maior cooperação internacional entre as instituições reguladoras.

O representante do BCB começou salientando que ainda existe um abismo entre o que as teorias de finanças e de regulação financeira abstraem e o que os instrumentos de política permitem implementar.

Segundo ele, o Brasil conseguiu passar bem pela crise graças a alguns fatores, quais sejam: a estabilidade da política macroeconômica e características da regulação financeira brasileira. Não só o alto nível das reservas dava poder de fogo ao governo para intervir, como também os altos requerimentos de reservas das instituições financeiras davam maior margem de manobra a ser explorada para compensar o encurtamento da liquidez advinda do encurtamento do crédito externo. A liquidez ficou apenas empoçada, mas depois a regulação conseguiu redirecioná-la para os bancos de menor porte.

Adicionalmente, a pequena estatura do mercado de securitização reduzia o risco sistêmico, e a razão de capitalização escolhida pelos bancos era bem superior ao requerido pela regulação.

Sobre a concorrência bancária, Salviano Júnior apontou que o nível de concentração bancária brasileira não estava entre os mais altos, numa comparação internacional apresentada. Ainda assim, ele destacou a importância de políticas para aumentar a concorrência entre instituições financeiras: a regulação que padronizou os produtos e serviços bancários, permitindo maior comparabilidade entre as tarifas dos diversos bancos e a portabilidade do crédito. Outros destaques foram dados à regulação da cessão de crédito, à publicização do *ranking* das taxas de juros das instituições financeiras, e à regulação dos correspondentes bancários, que teriam papel fundamental na inclusão bancária.

Por fim, destacou-se a importância crescente do Brasil nas discussões da reforma regulatória do sistema financeiro internacional. A proposta era aumentar os requerimentos de capital para níveis semelhantes aos praticados no Brasil, e estender aos demais países as regras brasileiras de provisionamento contábil, que

usam o conceito de perdas esperadas e não incorridas. Outro comentário importante foi que os tipos de instituições financeiras abrangidos pela regulação do Conselho Monetário Nacional cobrem uma parcela maior do sistema que nos outros países, deixando menos margem à ocorrência de vazios regulatórios.

Jairo Saddi comentou a proposta em discussão de reforma da lei de liquidações bancárias. A lei em vigor datava da época do regime militar e passava ao largo do Judiciário para agilizar o processo nas mãos do BCB. Ele alegou que, mesmo assim, a lei em vigor tinha sérios problemas para ser executada, e por isso defendeu o advento de uma reforma. Ele apontou quatro grandes áreas na proposta em pauta: medidas preventivas, medidas saneadoras, sistêmicas e de proteção ao depositante. Mas ateu-se às medidas preventivas, já que o seu foco era a ação do regulador em antecipação à falência, para poder impedi-la.

A prevenção pressupõe a existência de mecanismos de detecção dos problemas e a disponibilidade de instrumentos para atacá-los. As hipóteses que motivam uma intervenção prévia à liquidação são os “problemas”: exposição a risco excessiva, não pagamento de dívidas e deterioração da situação econômica ou financeira da instituição. Verificada a ocorrência de qualquer delas, a instituição poderá ser convocada a apresentar um plano de ajuste contendo a exposição das causas do problema e das medidas propostas para solucioná-lo, a demonstração da viabilidade do plano, com indicação das metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas; e o cronograma de execução. O BCB poderia, ainda, decidir adotar outras medidas preventivas, tais como: alienação de ativos, aporte de recursos, redução da exposição a riscos, proibição de operações, limites operacionais mais restritivos e suspensão da distribuição de resultados.

As perguntas da plateia foram bastante abrangentes, tratando de possíveis conflitos de competência entre BCB, Cade e AGU; sobre o real grau de concentração do setor bancário brasileiro; conversão de dívida em *equity*; *liquidity pooling*; e mecanismos de informação dos agentes bancários. Por fim, o debate da plateia apontou que a folga de que a regulação financeira brasileira dispunha estava, na verdade, refletindo um atraso no desenvolvimento de produtos financeiros privados e que, portanto, a reduzida vulnerabilidade do sistema financeiro nacional teria altos custos, que ainda não foram dimensionados.

A notória ausência de um mercado de capitais no Brasil, capaz de prover os recursos necessários para empreendimentos com largo prazo de maturação, foi a principal razão que levou à criação de bancos públicos, em particular o BNDES, como fontes provedoras de crédito de longo prazo. De forma equivalente, o desinteresse e a dimensão diminuta do capital privado nacional justificaram a

gestão pública de ativos, com a instituição de empresas estatais em setores-chave da economia de meados do século XX.

Ao final da primeira década deste novo século, estatais e bancos públicos parecem nem de longe ter esgotado seu papel; se o Brasil foi, conforme propalado, o último país a entrar em crise recessiva em 2009 e o primeiro país a sair dela, muito se deve ao ativismo empreendido por esses entes públicos. Reconhecida a importância para a dinâmica econômica brasileira das políticas de gastos e investimentos de bancos públicos e estatais, amplia-se nossa agenda de questões, propondo-se como tema de debate as questões de governança como garantia de compromisso com o interesse público – em particular transparência e prestação de contas –, questões essas que certamente estarão em pauta para a sociedade nos próximos anos.

Na mesa-redonda sobre empresas estatais e bancos públicos, a discussão se pautou principalmente sobre o papel que os bancos públicos têm no desenvolvimento, e sobre a possibilidade de otimizar seu desempenho. Participaram desta mesa um representante da iniciativa privada, mas com importante papel acadêmico, Armando Castelar Pinheiro; um representante do BNDES, Ernani Torres Filho; um pesquisador do Ipea, João De Negri; e um acadêmico da PUC-Rio, João Manuel Pinho de Mello.

Armando Castelar apresentou as duas leituras que justificam o papel do banco público, como instrumento para corrigir falhas de mercado e como instrumento de política econômica. Na verdade é difícil dissociar as duas visões, pois entre os objetivos de políticas, encontramos falhas de mercado. No primeiro, que é fomentar sistemas de pagamento, estão presentes as externalidades de rede geradas pelas intermediações financeiras. As duas outras, em certo sentido parecidas – aumentar o desenvolvimento e aumentar a eficiência da economia – também requerem a superação de falhas de mercado. Numa, a assimetria de informação sobre a estabilidade dos bancos. Na outra, as economias de escala, os transbordamentos (*spillovers*), os problemas de coordenação e a atribuição dos direitos de propriedade.

A ideia de que bancos públicos resolveriam falhas de mercado conflita com a noção de que se corre o risco – tanto com um regulador de fora de um banco privado como com um ministro responsável por uma estatal –, de se perseguirem objetivos pessoais pouco alinhados com o interesse público. Tanto um como o outro gozam de assimetrias de informação sobre esses objetivos e sobre os benefícios – tanto privados (para o banco) como sociais – das políticas adotadas. A diferença pode estar no nível de controle social sobre as agendas do ministro e do regulador. Para Castelar, a visão desenvolvimentista corresponde justamente à hipótese restritiva de que o controle social é perfeito no caso estatal e que, portanto, a agenda pessoal do ministro tem peso zero.

As combinações de valores dos parâmetros que medem essas assimetrias de informação é que vão definir se é melhor usar um banco público para resolver essas falhas de mercado, ou mesmo intervir.

A evidência empírica sobre o assunto dá suporte às duas visões sobre bancos públicos. Eles são mais comuns em países menos desenvolvidos, o que não permite inferir a direção da causalidade. Seus indicadores de desempenho são piores que os dos bancos privados. São mais capturados pelos partidos políticos. E em particular, no Brasil, estão mais presentes nas áreas mais desenvolvidas, disputando clientes com os bancos privados, e seus empréstimos beneficiam empresas que não dependeriam deles. Para se avaliar o impacto desses empréstimos, no entanto, esbarra-se em sigilo fiscal, o que, na opinião de Castelar, não deveria existir para empréstimos subsidiados.

A exposição de Ernani Torres perpassou muitos dos tópicos cobertos por Castelar, sem, contudo, nominá-los. É o caso da necessidade de regulação prudencial e do uso do banco público como instrumento distributivo. Relativizou, no entanto, a importância das bolhas, pois, segundo ele, “não existe bolha sem crédito”. Defendeu arduamente o papel do BNDES como prestador que disponibiliza fundos para mutuários que não encontrariam, segundo ele, crédito no mercado privado para aquisição de equipamentos ou para exportação. Também salientou o papel de originadores de crédito que os bancos públicos brasileiros desempenharam durante a crise, o que dispensou o BCB de ter que intervir diretamente em mercados, como precisou fazer o Federal Reserve System norte-americano. Contrapôs o papel de “originador” ao de avalista, o qual, segundo ele, é extremamente econômico do ponto de vista fiscal, mas não permite “fazer mercado” – como é o caso da agência de crédito canadense que apoia as exportações do fabricante de aviões Bombardier –, e não está ao alcance dos governos dos países em desenvolvimento – segundo ele, por razões históricas. Por fim, destacou o papel recente do BNDES e dos bancos públicos como prestadores de última instância do governo,³ e a gigantesca pressão cambial que o bom *rating* brasileiro contemporâneo acarretou na crise recente.

Os problemas da limitação dos governos dos países em desenvolvimento em conceder aval e da alta taxa de juros foi tomado como dado, e serviram como justificativa para uma atuação compensatória dos bancos públicos. O palestrante também atribuiu a razões históricas – sem detalhar quais – o funcionamento de sistemas mistos de bancos públicos e privados na Alemanha e no Japão.

3. Durante o debate que se seguiu às apresentações, Armando Castelar discordou da ideia de que o BNDES fosse um prestador de última instância, quando, segundo ele, seria, na verdade, de primeira instância. Ainda segundo Castelar, a sociedade está fazendo escolhas políticas quando resolve financiar campeões nacionais, mas essas escolhas devem ser avaliadas por critérios de custo-benefício. Esta leitura vai ao encontro de outro dos principais temas da 5ª Jornada, a análise de impacto como critério de decisão de políticas públicas.

A apresentação de João Manuel baseou-se num trabalho desenvolvido por ele, Leonardo Rezende e Christiano Arrigoni Coelho, cujo objetivo era testar se a presença de um banco público num mercado geográfico local induz à maior concorrência por parte dos bancos privados, ou se o banco público se comporta como um privado.

Os bancos privados poderiam comportar-se diferentemente dos privados por três razões não excludentes entre si: diferentes funções-objetivos (por exemplo: maximizar excedente do consumidor, em vez de lucros), segmentação de mercado diferentes, e/ou custos diferentes. Como as principais variáveis econômicas de interesse, como custos, lucros, preços ao nível da firma etc., são difíceis ou impossíveis de observar, os autores optaram pela engenhosa e consagrada metodologia criada por Bresnahan e Reiss, que fazem inferências simplesmente a partir da observação da presença ou não da firma em cada mercado, e o tamanho do respectivo mercado. A ideia subjacente é que mercados maiores viabilizam a escala mínima de mais firmas e, portanto, comportam um número maior delas.

Os resultados apontam que o primeiro banco público tem efeito semelhante ao da entrada do quinto banco privado; que a escala mínima no mercado com dois bancos privados é mais que o dobro da escala mínima de um monopólio privado; que não há evidência forte de segmentação de mercado. Combinando os resultados com os de outra pesquisa, de Márcio Nakane e Ana Carla Costa, de que há diferença significativa de custos entre bancos públicos e privados, João Manoel concluiu que a presença de bancos públicos não era pró-competitiva em 2000.

João De Negri fez uma apresentação mais focalizada sobre os efeitos de políticas públicas: *i*) através de um subconjunto de empresas – da Petrobras (uma estatal), do BNDES e da FINEP – uma agência financeira; *ii*) num recorte de fomento a mudanças tecnológicas; *iii*) discutindo principalmente a governança, mais precisamente a articulação dos instrumentos de política pública e o foco de atuação.

A apresentação de De Negri foi dividida em três etapas: a primeira mostrava um pouco a carteira de BNDES e FINEP, e qual a atuação da Petrobras na economia brasileira.⁴ A segunda etapa abordava as características da base produtiva brasileira e as fontes de mudanças, tecnológicas ou não, existentes na estrutura industrial. E a terceira argumentava que o foco de atuação dos bancos públicos deveria ser no chamado núcleo da indústria, aquele responsável por puxar o desenvolvimento industrial brasileiro.

4. Ernani Torres fez coro às conclusões de De Negri no debate posterior, para defender a atuação do BNDES em empréstimos a grandes empresas, o que, segundo ele, teria impedido a exportação de empregos porque as teria induzido a comprar de fornecedores nacionais. Ainda segundo De Negri, empresas com capacidade tecnológica diferenciada devem receber uma proteção especial contra a desnacionalização.

A tese de De Negri, alinhada com a posição de Ernani Torres, é que os bancos públicos, as compras governamentais e as estatais desempenham importantes papéis na indução de inovações tecnológicas. As justificativas para a existência dos bancos públicos atenderiam ao rol descrito por Castelar e – não tão nomeadamente – por Torres. O foco principal passou a ser, portanto, as externalidades geradas pelos objetos dos financiamentos desses bancos, o que justificaria o recorte dos financiamentos em CT&I.

Resenhando brevemente a literatura sobre financiamento de CT&I, De Negri chamou a atenção para o baixo nível de investimento em P&D no Brasil e defendeu o papel preponderante do setor público como subsidiador de financiamentos nesta área para capacitação tecnológica (para, em última análise, poderem atender a encomendas grandes de equipamentos por parte, inclusive, das estatais, como a própria Petrobras, na exploração do pré-sal) e como articulador de engenharias financeiras sofisticadas.

O apresentador discorreu, então, sobre os resultados das diversas estimações econométricas que corroborariam a tese de que as empresas financiadas pelo BNDES e pela FINEP têm sua produtividade e sua taxa de crescimento aumentadas. Além disso, essas estimações demonstrariam uma causalidade entre o investimento em P&D e o investimento em capital físico.

O núcleo da indústria foi identificado por De Negri como sendo as grandes empresas, que concentrariam a maior parte dos investimentos em P&D. Só não ficou claro em sua exposição é se, para se chegar à conclusão de que as grandes empresas são as que mais contribuem para o crescimento da P&D, fez-se uma correção para a possibilidade de que elas sejam grandes justamente por fazerem mais P&D, uma crítica semelhante à de Demsetz (1973) ao uso de índices de concentração utilizados pelos adeptos do paradigma estrutura–conduta–desempenho.

Daniel Blume foi o último a falar sobre empresas estatais. Seu foco foi como melhorar o impacto delas nas economias da OCDE, mas não necessariamente em medi-lo. Sua apresentação distinguiu quatro partes: *i*) o porquê de as empresas estatais estarem chamando tanta atenção na agenda internacional e sendo focadas pela OCDE em especial; *ii*) as diretrizes da OCDE, adotadas pelos seus países-membros, sobre governança corporativa das empresas estatais, e suas características; *iii*) as prioridades políticas específicas nessas diretrizes; e *iv*) algumas implicações sobre o Brasil.

As empresas estatais da OCDE são as que sobreviveram às privatizações trazidas pela implementação do Consenso de Washington, e considera-se que vieram para ficar. Elas continuam tendo pesos importantes nas suas respectivas

economias e/ou nos seus respectivos mercados acionários, mas tem havido graves falhas regulatórias e pouca exposição delas à concorrência. Diante da pressão por expô-las a maiores níveis de concorrência, os países descobriram que precisavam adaptar-se. Uma das principais tendências foi uma espécie de “centralização da função de propriedade”, que, segundo Blume, seria traduzida como um esforço para observar, em nível central, como as empresas públicas podem melhorar. A fiscalização tem sido débil, e a ineficiência decorrente nessas firmas tem gerado graves consequências para o funcionamento das economias, bem como pressões sobre o mercado de crédito. A dispersão do comando e o bolso profundo, entre outros fatores, obstam a boa governança dessas empresas. Ora, uma empresa bem gerida será bem avaliada pelo mercado e poderá financiar-se com custo baixo.

A partir das solicitações dos países onde a pressão foi maior, principalmente os emergentes, a OCDE formulou então um conjunto de diretrizes de boas práticas de governança de estatais, publicadas em 2005 após quatro anos de consultas a países-membros e não membros. Blume destacou cinco elementos-chave delas: *i*) assegurar concorrência isonômica com as empresas privadas (sem, por exemplo, acesso privilegiado a crédito de bancos estatais), separando o Estado-produtor do Estado-regulador;⁵ *ii*) ter uma orientação comum a todas as estatais, e não uma política dentro de cada ministério; *iii*) melhorar a transparência dos objetivos e do desempenho para prestação de contas à sociedade (já que pode se configurar um *trade-off* entre objetivos sociais e objetivos comerciais); *iv*) fortalecer os conselhos das estatais, sua independência de pressões políticas e sua profissionalização, baseando seu recrutamento em critérios técnicos; e *v*) proporcionar tratamento equitativo aos acionistas minoritários. Esse conjunto de diretrizes serve, inclusive, como um dos *check-lists* do processo de adesão de um país à OCDE.

Blume louvou o fato de o Brasil ter algumas estatais – entre elas as mais importantes, como a Petrobras – com capital aberto, o que mantém a pressão sobre o governo para manter os objetivos comerciais, e deixa o Brasil muito à frente de outros países latino-americanos. Por outro lado, ele considerou a existência de *golden shares* como não desejável, e disse que elas são proibidas na UE – o que não deixa de ser um dado curioso, visto que foi o Reino Unido quem criou as *golden shares* nas privatizações dos anos 1980, e o governo português recentemente usou seu poder de veto para barrar a tentativa de aquisição da participação da Portugal Telecom na Vivo pela Telefônica da Espanha.

5. Essa diretriz também poderia ser interpretada à luz das observações posteriores de Castelar: se o BNDES tem acesso a fundos subsidiados ou garantidos pelo Tesouro, ele não só tem sua rentabilidade artificialmente inflada – enviando, portanto, sua eficiência observada – como também está competindo desigualmente com outros agentes financeiros, e cita o caso da Vale, que, se se financiasse no mercado privado, ganharia mais escala, o que, segundo ele, permitiria a entrada de agentes menores.

Por fim, Blume relatou as recentes conversações da OCDE com membros do governo, especialmente do DEST, visando a um maior intercâmbio de experiências. Naturalmente, como representante da OCDE, ele apresentou as diretrizes da sua organização como um paradigma de melhorias a ser perseguido pelo governo brasileiro, e fez votos de que a aproximação tivesse sequência e êxito.

O ideal de transparência, como elemento normativo dos assuntos públicos, está presente no imaginário ocidental desde o Iluminismo; a escuridão social, berço de injustiça e infelicidade, é banida pelas regras de bem governar, sugeridas por filósofos de Rousseau a Bentham, regras essas que ressoam até nossos dias. Em *O Contrato Social*, Rousseau identifica transparência com o Estado de Natureza e afirma que os funcionários públicos devem operar “sob os olhos do público”. A ideia moderna de transparência na administração pública origina-se do pensamento de Jeremy Bentham, o primeiro a usar o termo no sentido que hoje utilizamos, associado a governança. Em *Writings on the Poor Laws* (1790) ele declara: “*I do really take it for an indisputable truth, and a truth that is one of the corner-stones of political science – the more strictly we are watched, the better we behave.*” Em outro ensaio do mesmo ano, *On Publicity*, ele acrescenta: “*Secrecy being an instrument of conspiracy, ought never to be the system of a regular government.*”

Essa tradição fortaleceu-se com a experiência republicana, inaugurada nos Estados Unidos. A ideia de liberdade de informação na relação entre cidadãos e governo executivo toma a forma da Lei de Procedimentos Administrativos de 1946, como uma forma de reação ao crescimento do Estado regulatório durante o período do New Deal, e foi seguida por outras peças legais,⁶ reproduzidas depois na maior parte das democracias (BENTHAM, 2006).

É nessa mesma tradição que se baseia outro dos temas que trouxemos ao debate, a AIR. A AIR é um instrumento de aperfeiçoamento da eficácia e da eficiência da atividade regulatória, que auxilia o regulador a focar nos ditames legais desta. É parte de um processo de fortalecimento da governança regulatória, podendo ser vista como um conjunto de recomendações de procedimentos a serem adotados para melhor informar o processo de tomada de decisão em regulação. O OMB norte-americano (1991, p. 653), define a AIR como instrumento que provê informações sobre a necessidade e as consequências de uma regulação proposta, que verifica se os benefícios potenciais da ação para a sociedade excedem custos gerados e se, entre todas as alternativas possíveis para alcançar o objetivo da regulação, a ação é a que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade.⁷

6. Freedom of Information Act, de 1966 e Government in the Sunshine, de 1976.

7. BIZZO, E. e SALGADO, L. H., jan. 2010 (Texto para Discussão, n. 1.463).

Novamente, é Jeremy Bentham o inspirador da prática norte-americana de fundar na análise custo-benefício a ação regulatória. No ensaio *On Government* (1781), Bentham preceitua que as ações do bom governo devem ser pautadas pelo princípio da utilidade. Dali estabelece que qualquer ação do bom governo deve ser avaliada ponderando-se os custos que serão impostos sobre a sociedade *vis-à-vis* os benefícios. Afirma que uma medida do governo se conforma ao princípio da utilidade quando tem uma tendência a aumentar a felicidade daquela comunidade em um nível maior do que a felicidade que esta vai reduzir, em particular, via impostos.⁸

John F. Morrall III, ex-chefe de filial do Escritório de Informação e Assuntos Regulatórios do OMB, no artigo *Arcabouço Regulatório dos EUA e sua Relevância para o Brasil*, narra o desenvolvimento histórico, desde a década de 1970, da AIR nos Estados Unidos. Descreve detalhadamente os elementos-chave do processo da análise (na qual os três Poderes desempenham, cada um, papéis cruciais e independentes) e seus usos, assim como as tentativas de controle de qualidade e consistência. Discute também mudanças realizadas no período inicial da administração Obama e as dificuldades que o sistema continua a enfrentar. O autor defende que o controle centralizado, no OMB, reforça, ao gabinete e a outros organismos reguladores, a importância da regulação, e a adesão aos princípios e procedimentos regulatórios. O relatório, por meio de um *site*, das atividades oficiais do OIRA, de dados sumários sobre as regulações, das atividades dos grupos que visitaram o OIRA ou que comentaram as regras, para Morrall, confere transparência e boa prestação de contas, ao longo do processo regulatório. A seguir, evidencia o modo pelo qual as AIRs têm sido utilizadas para melhorar a tomada de decisão regulatória, com base em estudos de caso específicos. Por fim, disserta sobre a aplicação da AIR em países desenvolvidos e em desenvolvimento e afirma que a adoção de elementos da AIR, no Brasil, é apropriada à sua atual situação econômica e à sua estrutura política.

A principal contribuição da AIR parece ser a de incentivar o regulador a adotar um processo de organização mental, de modo a introjetar o cálculo maximizador de custos e benefícios e a identificação dos efeitos.

A regulação econômica é uma forma de engenharia social por tentar alterar decisões individuais – por meio de incentivos, divulgação de informação, desenhos de alternativas – e com isso o resultado da interação em sociedade. Outros paradigmas de análise têm contribuído para melhor compreender implicações e auxiliar no aprimoramento do desenho de regras. No dizer de Laffont e Martimort (2002, p. 1), “*How to design institutions that provide good incentives for economic agents has become a central question of economics*”.

8. “(...) a measure of government (...) may be said to be conformable to or dictated by the principle of utility, when in like manner the tendency which it has to augment the happiness of the community is greater than any which it has to diminish it” (BENTHAM, 1781).

Mesmo em leituras anteriores ao relaxamento da hipótese de racionalidade individual e céticas com relação às decisões tomadas na arena política – como em Buchanan, que inaugurou com Tullock, em 1962, a escola da Public Choice com a publicação de *The calculus of consent* – a preocupação com a importância do desenho de instituições políticas efetivas é uma constante:

To improve politics, it is necessary to improve or reform rules, the framework within which the game of politics is played. There is no suggestion that improvement lies in the selection of morally superior agents who will use their power in some 'public interest' (LAFFONT; MARTMORT, 1989, p 18).

O aprimoramento da regulação depende ainda de outro elemento, a par do aperfeiçoamento do instrumental e dos arranjos de governança. Trata-se da base de evidências em que se apoiam decisões e avaliação de resultados. Evidence based policy making – formulação de políticas públicas baseadas em evidências – foi introduzida e divulgada pelo Novo Trabalhismo de Tony Blair, a partir de 1997. Na melhor tradição do empirismo britânico, em 1999 o novo governo publicou um documento oficial – White Paper – intitulado *Modernizing Government* declarando a intenção de que o governo “(...) *must produce policies that really deal with problems, that are forward-looking and shaped by evidence rather than a response to short-term pressures that tackle causes, not symptoms*”.

Dois trabalhos apresentados na 5ª Jornada procuram examinar políticas públicas concretas – defesa da concorrência e regulação do setor de energia – a partir dos efeitos observados.

Marc Ivaldi, professor do Institut D’Economie Industrielle da Universidade de Toulouse discute, inicialmente, a questão da limitação da política de defesa da concorrência em um contexto de crise, como o da crise atual, dando exemplos de circunstâncias, como na Grande Depressão, em que se atenuou essa política. Ele discute, por meio de revisão de literatura especializada, quais os efeitos da concorrência sobre o crescimento e das decisões da Comissão Europeia em casos de fusões. Com base em estatísticas de notificação de fusões, define dois tipos de erros de decisão: o erro tipo I, isto é, quando a Comissão proíbe fusões pró-competitivas e o erro tipo II, que ocorre quando a Comissão aprova fusões anticompetitivas. A seguir, ele argumenta que basear a decisão de aprovar ou não uma fusão com base no índice HHI pode levar a erros do tipo I, isto é, à proibição de fusões pró-competitivas. De forma a contornar esse problema, o autor, juntamente com duas outras pesquisadoras, constrói o índice CCI como uma medida de concorrência, que leva em consideração fatores como dominância, concentração e estrutura do mercado.

Sérgio Aquino de Souza, economista-chefe do Cade, fez comentários a respeito da apresentação do professor Marc Ivaldi e abordou o debate entre a análise tradicional e a análise direta de efeitos competitivos de atos de concentração. A análise tradicional é feita definindo o mercado relevante e calculando o *market share* e os índices de concentração, como o HHI. Esse tipo de análise tem sofrido duras críticas por parte de economistas como Carl Shapiro e John Farrell, que desenvolveram uma nova forma de analisar atos de concentração com base na medida direta dos efeitos competitivos. Também adicionou ao debate a questão da criação de campeões nacionais, isto é, a promover a criação de grandes firmas para obter condições de concorrer no mercado internacional com outras empresas.

Luiz Fernando Rangel discute no capítulo sobre Simulação do Impacto da Regulação no Setor de Energia, a política regulatória de RTP. O setor de energia elétrica segue um modelo de concorrência de mercado *spot*, adotado por vários países, mas cujo sistema de preços pode fornecer incentivos errados aos investimentos e permitir tanto o oportunismo do regulador quanto a possibilidade do racionamento, dada a inelasticidade da oferta e da demanda. O autor oferece, como soluções, do lado da oferta, os *price caps* e a otimização na engenharia da operação dos sistemas; e, do lado da demanda, as RTPs, que se ajustam à situação de crise, e as já empregadas tarifas horosazonais, que são *ex ante*. Para o caso brasileiro, das hidrelétricas, o sistema de RTP pode ser útil para inserir uma determinada tarifa mensal em épocas de seca (e não quando se está à beira da crise), pois a principal preocupação é produzir energia nesses períodos. O autor conclui afirmando que o sistema de RTP pode ser, também, aplicado a outros setores, e com diferentes modelos para cada tipo de região ou de mercado regulado.

O professor Humberto Moreira, em comentário ao relatório de Luiz Fernando Rangel, afirma que a premissa do mercado competitivo não é válida, pois o preço *spot*, no Brasil, é dado por um programa de otimização, e não pelo mercado, e que o mercado regulado ocorre sob a forma de leilões de longo prazo, com as distribuidoras sendo sensíveis ao volume e não ao preço. Ele defende, portanto, que a aplicação dessa forma de apreamento não é tão rápida e imediata. Realiza, ademais, críticas a respeito do modo de reajuste das distribuidoras, que não incentivam a redução da demanda do consumidor final; levanta a questão dos mercados diferentes abrangidos pela ideia de demanda agregada; o problema da confiabilidade do sistema; o caso da perda da competição do seguimento varejista, associada ao fato de os distribuidores não realizarem contratos de longo prazo com o consumidor final e a necessidade de considerar aspectos políticos e sociais desse tipo de tarifação sobre o consumidor final.

O último painel da Jornada foi sobre mudança climática. Ele discutiu a estratégia do Brasil nas negociações das metas de redução de emissões de carbono na Convenção do Clima de Copenhague. No artigo lá apresentado e reproduzido neste volume, Ronaldo Seroa da Motta destaca o grande avanço do Brasil na regulação das ações de combate ao aquecimento global, inclusive com a aprovação das metas brasileiras para controle de emissões de GEEs, cabendo a maior parte delas à redução do desmatamento. Ele sublinha que as metas nacionais concentradas no controle do desmatamento podem oferecer uma significativa vantagem comparativa para o Brasil, por ser a redução do desmatamento menos restritiva ao crescimento econômico que restrições ao consumo de energia e às interferências nas atividades industriais, a serem adotadas pelas outras economias emergentes. O financiamento do controle de desmatamento poderá ocorrer com uso de recursos domésticos ou internacionais.

Seroa observa, porém, que, embora a PNMC tenha confirmado as metas nacionais anunciadas na COP-15 e indicado, como instrumentos econômicos para o atendimento dessas metas, mecanismos creditícios e fiscais e de mercado de carbono, falta ainda muito por definir. Em particular, alguns aspectos regulatórios relativos aos critérios e impactos na alocação dos incentivos e dos direitos de emissão, e a governança regulatória desses instrumentos.

Apesar da frustração causada pela falta de um acordo, em Copenhague, quanto às metas de emissões e de financiamento, o trabalho aponta avanços nas metas de limite de temperatura e na maior periodicidade nas comunicações das emissões nacionais, bem como em termos de regulamentação internacional dos diversos mecanismos em pauta.

Em complemento ao trabalho apresentado por Seroa, a representante do MMA no painel, Branca Americana, fez um retrospecto das negociações internacionais sobre meio ambiente desde a Conferência de Quioto (Montreal e Báli) e explicou como funcionam os diversos mecanismos em discussão naquele momento em Copenhague. Também discutiu como funcionaria a fiscalização do cumprimento das metas a serem acordadas. Comentou também os desafios para a viabilização do financiamento aos investimentos necessários para a redução das emissões de GEEs.

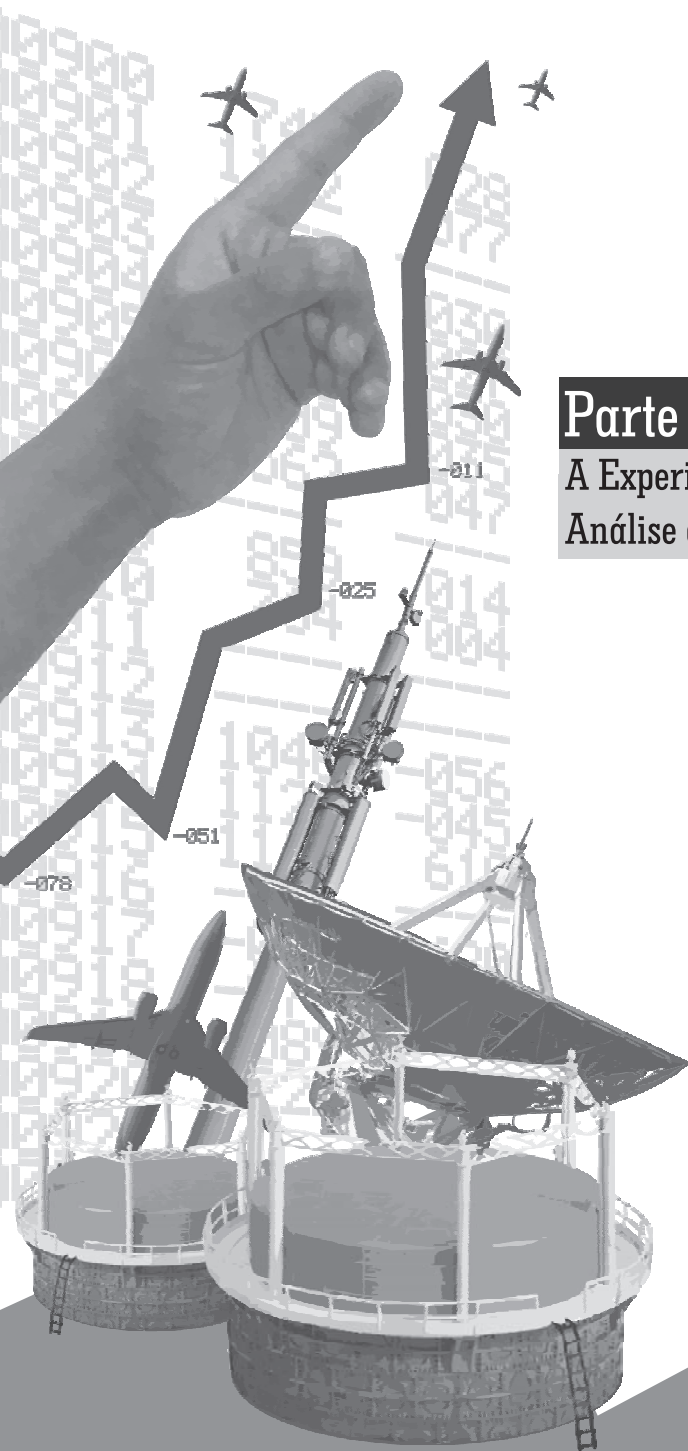
O trabalho que vem a público agora é uma obra coletiva. Resulta do desprendimento e disposição para a exposição e embate de ideias, que fez especialistas e autoridades se deslocarem de seus afazeres, muitos de tão longe, para atender à convocação ao debate. Resulta da persistência com que funcionários e assistentes do Ipea enfrentaram e contornaram um sem-número de dificuldades que parecem surgir como cabeças da Hidra de Lerna para testar a sua determinação de todo ano organizar *Jornadas*. Nossos agradecimentos à equipe editorial no Rio de Janeiro, comandada por Andrea Bossle de Abreu, ao belo trabalho gráfico de

Camila Guimarães Simas, ao secretariado de Maria de Fátima Queiroz e Daise Rodrigues Souza, aos apoios logístico e técnico de áudio de Leandro Camilo, ao apoio a eventos de Ana Sathler Mendes, à assistência incansável e competente dos bolsistas do PNPd Eduardo Bizzo de Pinho Borges, Michelle Moretzsohn Holperin, Leticia Klotz Silva e Samuel da Silva Rezende e ao apoio administrativo de Paulo César Martins. Agradecemos também a Marcos de Barros Lisboa e ao Itaú–Unibanco pelo apoio institucional, e aos colegas da nossa Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado pela sempre presente colaboração.

Desprendimento, disposição, persistência, determinação, apoio incansável e competente; assim descrevemos o trabalho coletivo que viabilizou a 5ª Jornada. Tudo isso está concentrado em um só dos funcionários do Ipea, um dos que têm sustentado a continuidade deste projeto. Exemplo de servidor público, no sentido mais genuíno que o termo pode ter, fica a ele dedicado este livro e o nosso especial agradecimento: Francisco José Alencar Trambaioli.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- AKERLOF, G.; SHILLER, R. *Animal spirits, how human psychology drives the economy and why it matters for global capitalism*. Princeton University Press, 2009.
- BENTHAM, J. *The principles and morals of legislation*. 1781.
- _____. *Transparency: the key to better governance?* Oxford University Press, 2006.
- BIZZO, E.; SALGADO, L. H. *Análise do impacto regulatório: uma abordagem exploratória*. Brasília, jan. 2010 (Texto para Discussão, n. 1.463).
- DEMSETZ, H. Industry structure, market rivalry, and public policy. *Journal of Law and Economics*, n. 16, p. 1-10, 1973.
- LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. *The theory of incentives—the principal-agent model*. Princeton University Press, 2002.
- STIGLITZ, J. Government failure vs. market failure: principles of regulation. In: BALLEISEN, E.; MOSS, D. (Ed.). *Government and markets, toward a new theory of regulation*. Cambridge University Press, The Tobin Project, 2010.
- THALER, R.; SUSTEIN, C. *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Chicago University Press, 2008.



Parte I

A Experiência Norte-americana em
Análise de Impacto Regulatório

A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO*

Coordenadores

Márcio Wohlers de Almeida
Lucia Helena Salgado
Eduardo Fiuza

Expositor

John Morrall

Márcio Wohlers – A *5ª Jornada de Estudos de Regulação* é de uma importância muito grande. É um *up grade* das *Jornadas*, com a presença de palestrantes do exterior, que compartilham experiências muito importantes para as atividades da Unidade Regulatória do Ipea, coordenada pela Lucia Helena.

O doutor Marcio Pochmann, infelizmente, não pôde comparecer, mas pediu-me que, como diretor da Diset – departamento ao qual pertence a Coordenadoria de Estudos de Regulação de Mercado, em que trabalham Lucia Helena e seus colaboradores –, viesse dar as boas-vindas a todos os senhores.

A *5ª Jornada*, feita e executada, como toda Jornada, com todas as dificuldades, explicáveis e inexplicáveis, algumas sob nosso controle, inerentes às organizações do setor público, coloca, como temática geral, os estudos regulatórios, e como temática específica, a questão desta reforma aqui apresentada. Eu destacaria três grandes pontos a serem discutidos. E esses três grandes pontos, de certa maneira, coincidem com as temáticas que o Ipea vem discutindo em função dos seus 45 anos.

Desde o mês retrasado, quando o presidente da República esteve no Ipea, para o 45º aniversário da instituição, nós temos feito estudos, e alguns deles comparativos, sobre “que Brasil existia 45 anos atrás, quando o Ipea foi constituído?”, evidentemente, com uma missão diferente da atual. E “que Brasil é hoje, no qual o Ipea tem uma

* A exposição de John Morrall está no capítulo 2 deste livro.

nova função?”, e, lógico, que não sabemos “qual vai ser o Brasil de 45 anos para a frente e qual será a missão do Ipea daqui a 45 anos”. Mas, pelo menos para um futuro próximo, sabemos de alguns desafios, e alguns deles já estão aqui presentes.

Eu acho que alguns desses três pontos que eu vou destacar aqui, por exemplo, na área da regulação bancária, podem ser menos enfatizados, posteriormente à questão da crise econômica financeira. Se olharmos 45 anos atrás, ou 70 anos atrás, toda a regulação do sistema financeiro internacional foi construída ou formalizada no *Acordo de Bretton Woods*, do qual saiu o Banco Mundial, saiu o FMI, saiu o GATT, saiu um sistema de câmbio fixo e uma regulação financeira bastante estrita. Gradativamente, na evolução dos últimos 60, 45 ou 35 anos, algumas dessas regras foram sendo relaxadas, e foi-se criando um sistema, um *shadow system*, em volta do sistema bancário: paraísos fiscais; um *leverage* que muitos desconheciam; um sistema de bônus para executivos, nos quais operações muito arriscadas eram regiamente recompensadas.

E esse *shadow system*, feito por inovações financeiras, que hoje não sei se conhecemos a maioria delas, terminou com o estouro de uma bolha financeira, que não se imaginava ter um contágio tão grande, na economia real, e que teve uma repercussão muito grande para países que não se imaginava que estariam tão expostos a uma crise como essa. E, para o Brasil, e principalmente para os países avançados, os encontros do G20, sejam em Londres, sejam em Pittsburgh, deixaram uma agenda muito grande de *commitments* (compromissos).

A última agenda de Pittsburgh é uma série de quase 50 *commitments* que os países vão apresentar nos próximos dois encontros do G20, que serão realizados em 2010; depois, haverá um encontro por ano, no qual se pretende verificar se o sistema financeiro, se os paraísos fiscais e se o *leverage* dos bancos estão de acordo com um crescimento sustentável entre a economia financeira, a economia real, a criação de empregos e o bem-estar.

Imagino que a mesa vai discutir bastante os aspectos dos bancos públicos e estatais, e a parte de governança dos bancos. E, no Brasil, há de se ressaltar o fato de existirem, relativamente, muitos bancos públicos, e o fato de que, ao terem aumentado o seu grau de atividade em termos de aumento de liquidez, de aumento de crédito, evitaram que a crise fosse mais ampla. Esse é o primeiro ponto.

Ponto dois: com relação ao mercado de carbono, há também uma evolução muito grande. Desde o encontro de Estocolmo, em 1972, passando pela ECO-92

do Rio, ou, se a gente quiser retroceder mais um pouco no tempo, desde o primeiro estudo do Clube de Roma, que foi em 1972, vem-se desenvolvendo a ideia de economia sustentável. Se os países subdesenvolvidos crescessem com o mesmo consumo de insumos que os países ricos, aqueles rapidamente iriam crescer seu consumo, e não haveria matérias-primas para todos. Ou seja, desde o primeiro estudo do Clube de Roma de 1972, as Nações Unidas incorporaram essa ideia de desenvolvimento sustentável, principalmente em 1992 e, depois, no Protocolo de Quioto. Agora, principalmente devido aos efeitos devastadores dos gases estufa, das emissões de CO₂, as COPs vêm ocorrendo anualmente. Essa 15ª *framework* tem um importante impacto, porque há tentativas de compromissos de medir o impacto regulatório.

Há 45 anos, estava-se formando uma consciência sobre o consumo, sobre o modelo de desenvolvimento capitalista, ou sobre a nossa MIP; no entanto, esta não era para todos. A MIP, pelo menos nos seus coeficientes técnicos, em termos de insumos, era para os países ricos. Se a MIP fosse importada para os países subdesenvolvidos, não haveria insumos para todos. O interessante é que agora não é só mais uma questão de alerta: é uma questão de correção de rota. Hoje, já existe uma proposta, levando em conta uma *baseline* de alguns países, principalmente dos mais ricos, que começaram a poluir o mundo desde a Revolução Industrial, de que eles assumam *commitments* mensuráveis. Os países mais retardatários talvez não assumam desvios de rota ou metas quantitativas para esses desvios, mas existem disputas sobre isso. Acho que todas as ideias de energia limpa e todas as ideias de uma matriz energética limpa são interessantes. E eu sei que a Diset, aqui do Rio de Janeiro, vai ter muito trabalho depois da Copenhagen-15. Acho que este debate aqui também tem um paralelo entre 45 anos atrás e o que está acontecendo hoje no mercado de carbono.

E, para terminar, a questão de empresas públicas *versus* regulação. As empresas públicas, no pós-guerra, foram um instrumento de planejamento, de regulação, de fiscalização, e, durante o Plano Marshall, as empresas públicas foram um instrumento de reconstrução europeia muito eficiente. Elas deram conta do desequilíbrio regional europeu, adotaram uma tarifa *flat* que não aumentasse o desequilíbrio, reunificaram todas as infraestruturas e, no decorrer do tempo, seja por causa do Efeito Averch-Johnson¹ – pelo fato de o modelo tarifário sobre o retorno interno carregar muito o capital dessas empresas –, seja pela mudança tecnológica, essas empresas públicas, que operavam num mercado monopolista, já podiam operar, em muitos casos, devido às mudanças tecnológicas, num mercado diretamente competitivo ou potencialmente competitivo. Portanto, a tríade concorrência/agência reguladora/privatização pôde ser instalada na maioria dos mercados.

1. Tendência das empresas de terem volumes excessivos de acumulação de capital, de forma a aumentarem seus lucros.

Mas a grande lição – e acho que os recentes apagões elétricos deixaram claro – é que não adianta mais grandes ideias, grandes conceitos, que as agências, que a bolha financeira e que a própria questão ambiental deixaram.

As agências, os órgãos, os *frameworks* da ONU para a questão ambiental e mesmo os acordos feitos no G20 – é uma grande conquista pular do G7 para o G20 – realmente têm uma representatividade mundial maior. E o diabo, como se diz, mora nos detalhes. Cada vez mais, é necessário verificar o nível de controle, o nível de mensuração, o nível de impacto nos detalhes, seja da regulação bancária, seja da mensuração dos impactos climáticos por setores e por microssetores da economia, e por “microssetores” da atividade produtiva, na qual os agentes são regulados. Não adianta uma empresa dizer “eu estou investindo”, se tem um apagão digital como o que teve alguns meses atrás, durante dois dias, no Estado de São Paulo, e a empresa até hoje não explicou. Ontem, teve um apagão quase no Brasil inteiro, que a empresa Itaipu também não vai saber explicar: caiu uma linha e teve um efeito dominó.²

É necessário combinar um Estado inteligente, um operador nacional de sistema que funcione e uma agência regulatória. É necessário que coexistam um ambiente regulatório e um Estado inteligente e não superagências regulatórias que não dão conta do sistema com um Estado enfraquecido, um Estado sem planejamento estratégico.

A complexidade da discussão regulatória aqui, seja da análise do impacto regulatório, seja da combinação entre regulação, novos problemas e articulação da sociedade civil em torno desse sistema, traz a esse congresso uma expectativa muito grande, que eu sei que os organizadores, ao deixarem a agenda muito bem feita, trazem muita experiência para o Ipea. Eu acho que o Ipea, e particularmente esta unidade, já tem uma tradição. O fato de uma *Jornada* trazer problemas para outras *Jornadas* é uma tradição.

Desejo a vocês muita sorte e mais uma vez parabênizo a equipe organizadora. Sei das dificuldades que tiveram, mas parabéns a todos vocês do evento e deixo, em nome do Marcio Pochmann, meus cumprimentos.

Lucia Helena Salgado – Doutor Márcio, muito obrigada por suas palavras e pelo cumprimento aqui à equipe.

Na verdade, você já fez uma exposição mais do que arguta e, ao mesmo tempo, sintética sobre os principais temas de que nós vamos tratar aqui.

2. O palestrante se refere aqui ao blecaute causado por uma pane na usina hidrelétrica de Itaipu e que atingiu nove estados no dia 10 de novembro de 2009.

Esse evento de ontem, o apagão, eu juro que nós não temos nada a ver com isso, embora ele tenha sido uma boa ilustração de como é necessário redefinir, rever o papel do Estado talvez, como planejador, e pensar cada vez mais profundamente nos instrumentos de qualidade regulatória e nos efeitos da regulação, e mais do que isso, nos efeitos das decisões públicas, as causas, as consequências e – como nós vamos discutir bastante aqui nesses dias – os custos e benefícios associados à regulação. Este evento de ontem e as suas consequências mostraram e ilustraram bem a importância da revisão desse papel do Estado, que é o tema básico da nossa 5ª *Jornada*.

É um imenso prazer, mais uma vez, a gente dar início a esta Jornada. E esta é especial por vários motivos: não são só os 45 anos do Ipea. Nós temos essa coisa humana de gostar de comemorar datas mais ou menos redondas, mais ou menos fechadas; 45 é uma data que demonstra que a instituição chegou à sua maturidade. Alguém que está com 45 anos agora e tem expectativas quanto ao que vão ser os 45 anos à frente. O Ipea chegou à sua meia idade. E também este ano, como no primeiro evento que acabou inspirando essa série de *Jornadas de Regulação*, que nós conseguimos fazer em 2001, na época com o apoio do BID, do PNUD, é também, como aquele de 2001, um evento internacional, em que nós contamos com a colaboração, com a presença de convidados estrangeiros, que vêm fazer uma coisa para nós muito importante, que é compartilhar experiências. Quer dizer, trazer as suas visões e contar da sua experiência para que nós, nesse diálogo, consigamos avançar na nossa discussão regulatória.

Esta *Jornada* é especial, e tem um quê particular, porque todo ano a gente lança o livro que compila os trabalhos do ano anterior, quem acompanha sabe. Só que, desta vez, a gente vai lançar dois livros.

O livro *Marcos Regulatórios no Brasil: é Tempo de Rever Regras?* reúne os trabalhos do ano passado, quando nos dispusemos a tratar de um dos dilemas da regulação: flexibilidade ou estabilidade, presente nesse livro. Quem esteve aqui no ano passado sabe como foram calorosos e interessantes os debates em torno da mudança das regras de telecomunicações, em torno do pré-sal, entre outros temas, compilados neste livro.

E este livreto, *Judicialização e Independência*, foi, na verdade, uma sessão que eu chamei de Sessão Especial, que fizemos este ano, em torno de um tema que é a cara da *Jornada*, que tem a ver com o desenho institucional e com a engenharia institucional, que é o tema associado à defesa, em juízo, das decisões dos órgãos autônomos, independentes: “as autoridades regulatórias e as autoridades de defesa da concorrência”. Desde este ano, foi decidido que a AGU passa a defender em juízo as decisões desses entes independentes. E isso, para muitos observadores, enfim, para

muitos integrantes do sistema, implica a colisão com a independência, a autonomia desses entes. Então, nós trouxemos isso para discussão. Foi um debate bastante interessante em julho e, em tempo recorde, conseguimos editar aqui, conjuntamente. É um motivo de júbilo, nós termos aqui os dois livros e podermos distribuir para os senhores, porque o objetivo do fórum é promover discussão e disseminá-la. Esses livros ficam disponíveis depois, como os anteriores, na internet, para *download*.³

Quem acompanha a *Jornada* sabe que eu sempre agradeço nomeadamente a cada um dos funcionários aqui, em particular do Ipea/Rio, que se desdobram para garantir um empreendimento como esse, que é um empreendimento de porte, dentro da administração pública. Quem conhece administração pública sabe das dificuldades para se poder, enfim, fazer contratos e realizar eventos dentro da legalidade, seguindo e atendendo a todos os requisitos da Lei nº 8.666; é sempre muito difícil a gente fazer tudo a tempo. E o pessoal do Rio de Janeiro sempre me surpreende com a disposição, com a boa vontade, com a agilidade.

É assim que o pessoal funciona e assim é que se garante que a gente consiga ter, hoje, por exemplo, a tradução simultânea, em particular para os nossos convidados. Era absolutamente fundamental, já que a gente fala nessa língua estranha que é o português, enfim, essa “última flor do Lácio”, esta língua tão linda, mas tão pouco falada.

Enfim, isso graças ao empenho das pessoas aqui do Rio de Janeiro, para vocês terem os livros a tempo. Vocês não sabem, não fazem ideia da dificuldade que é produzir um livro e tê-lo assim à mão para poder entregar a vocês no evento. Então é uma coisa assim que me dá uma satisfação pessoal. Essa semana, eu completei 25 anos de serviço público. E aí, quando me vejo cercada dessa equipe de pessoas que são extremamente dedicadas ao serviço público, extremamente engajadas nas suas responsabilidades, me deixa realmente muito, muito gratificada, ter feito, 25 anos atrás, a escolha certa pelo serviço público. Normalmente, eu nomeio as pessoas. Este ano, eu quero fazer uma coisa diferente. Quero homenagear todos os funcionários que viabilizaram esse evento: o pessoal do editorial, o pessoal da administração, em nome de uma pessoa só, o Francisco Trambaioli que, em minha opinião, representa, simboliza tudo o que um servidor público deve ser. Eu acho que ele é um exemplo para toda essa nova geração de funcionários públicos que hoje ingressam no serviço público, através dos novos concursos. A sua força moral, a sua dedicação ao trabalho, o seu desvelo, o seu senso de dever é algo que nos ensina dia a dia o que é ser um funcionário público. Então, eu gostaria de homenagear a todo o Ipea na pessoa do Francisco Trambaioli.

3. Os livros *Marcos Regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* e *Judicialização e Independência* estão disponíveis para *download*, respectivamente, em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/marcosregul_reverregras/15_Livro_completo.pdf> e em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/marcosregul_judicializacao/08_livro_completo.pdf>

Dito isso, passo a palavra para o Fiuza.

Eduardo Fiuza – É uma grande satisfação voltar aqui à organização da *Jornada de Estudos de Regulação*. Como a Lucia Helena estava dizendo, no ano passado nós tivemos como mote *É Tempo de Rever Regras?* das regulações em geral e, de lá para cá, muita coisa mudou. A gente já realizou a *Jornada* do ano passado, pouco depois do cataclismo financeiro, que se abateu sobre os mercados mundiais, e logo surgiu a ideia de tratarmos desse tema na *Jornada* deste ano. Por isso que ocorreu toda a revisão do papel do Estado, que foi realmente o principal questionamento que surgiu nessa discussão de regulação de mercados financeiros, a importância dos bancos públicos, um debate mais interno ao Brasil sobre o papel das estatais.

Nós propusemos isso como eixo temático desta edição da *Jornada*, e como outro eixo principal, que é o que vai dar abertura ao nosso *keynote speech*, o doutor John Morrall, de *A experiência Norte-Americana em Análise de Impacto Regulatório*, que vem seguir nossa evolução do ano passado, em que estávamos falando em rever regras; agora, vamos avaliar as regras. Como é que se faz isso, como é que a gente planeja uma melhor regulação, daqui para a frente? E, com essas ferramentas de avaliação de impacto regulatório, que já são implementadas em algumas agências brasileiras, em vários órgãos de outros países, nós vamos aprender um pouco sobre essa experiência. Repassando a nossa programação, teremos, daqui a pouco, a nossa aula magna do doutor John Morrall, que foi consultor do governo americano.

A regulação financeira terá uma mesa-redonda hoje à tarde, com análise legal e econômica dos problemas dos mercados financeiros.

Amanhã teremos a mesa-redonda de *Bancos Públicos e Estatais – Objetivos e Aspectos de Governança*, de manhã. E, à tarde, uma palestra do professor Marc Ivaldi, da Universidade de Toulouse, com comentários do doutor Sérgio Aquino, economista-chefe do Cade. E, no final do dia, outra palestra, outro painel, do doutor Luiz Fernando Rangel, que fez esses estudos aqui no Ipea sobre *Simulação de Impacto de Regulação no Setor de Energia*. Na sexta-feira, teremos uma terceira mesa-redonda da *Jornada*, retornando o tema da *Análise de Impacto Regulatório*, com um pouco de compartilhamento de experiências do México, do Brasil e a posição da Casa Civil, com o doutor Luiz Alberto dos Santos, que já participou da *Jornada* do ano passado e que tem, realmente, papel ativo nessa articulação das agências regulatórias. E, por fim, o painel sobre o *Mercado de Carbono: Efeitos Regulatórios*, com o nosso colega Ronaldo Seroa e a presença do MMA na mesa.

Desejamos a todos que aproveitem a *Jornada*. Estamos aqui para atendê-los e tornar a *Jornada* o mais exitosa possível. Obrigado a todos pela presença.

Lucia Helena Salgado – De imediato, vou apresentar o doutor John Morrall, que vai ser o nosso *key lecturer*, que vai fazer a aula magna neste evento, a primeira vez numa *Jornada*. Por isso, ela é especial, conta com um representante de renome, de grande importância na sua área, para fazer para nós uma exposição especial, uma aula magna. Professor John Morrall é doutor pela University of North Carolina at Chapel Hill. Ele trabalhou em seis administrações presidenciais nos Estados Unidos, até se aposentar, recentemente, no ano passado, em política regulatória, na análise de qualidade regulatória, junto à Casa Branca, o que equivale a um órgão supervisor do trabalho regulatório, não só das agências, mas de todo o governo federal norte-americano, chamado OIRA. Ele foi o secretário-executivo, *acting deputy administrator*, uma espécie de líder, chefe de *staff*, desse organismo, durante todo o período de 1975 até 2008.

Não preciso, enfim, usar mais palavras para deixar claro que o professor Morrall tem uma imensa experiência a trazer para nós, e tenho certeza que a sua *lecture*, a sua conferência, nos será de grande valia. Dito isso, deixo a palavra com o doutor Morrall. E após a exposição dele, eu pediria – vou deixar isso só claro em nossa organização, que obviamente faz parte da nossa prática incentivar o debate, há um espaço razoável de tempo para perguntas e respostas – encarecidamente que cada um fale o seu nome e a sua instituição antes de fazer a pergunta. Porque, como vocês sabem, depois de gravar, a gente edita todo o conteúdo das mesas e isso faz parte aqui dos nossos anais. Então, a participação de vocês, não anônima, é muito importante. Obrigada.

Doutor John Morrall – Eu gostaria de agradecer por me convidarem para a sua linda cidade e para esta interessante e empolgante conferência sobre regulação. Estamos tendo um pequeno problema de blecaute, mas acho que está resolvido. Esta não foi a primeira vez que estive em apagões. Então, não fiquem desanimados. Numa conferência, eu estava na Costa Amalfitana, na Itália, seis anos atrás, quando houve um grande apagão europeu; eu estava em Nova York, houve um grande apagão, há mais ou menos quatro, cinco anos; a Califórnia também teve alguns apagões em que estive presente. Isto é comum. É uma falha tanto de regulação do Estado quanto dos mercados. É uma coisa que esperamos resolver um dia, mas, obviamente, ainda não resolvemos.

Agora, gostaria de falar sobre meu assunto preferido: “como melhorar as regulações”. Eu acho que vocês já tiveram uma introdução sobre o meu trabalho e sobre o porquê de ser tão empolgante. Eu trabalhei para o governo dos Estados Unidos por 36 anos e estava lá no início, quando a AIR – que é realmente apenas um meio de análise econômica para estudar política, e esta política, naturalmente, é a regulação – foi implementada.

Eu estava lá no início e estava lá até um ano atrás. Eu também estava envolvido quando isso se espalhou para o Canadá, para a UE e para a Europa, e viajei ao redor do mundo, com a OCDE e com a APEC. Estive em muitos países para falar sobre as experiências dos Estados Unidos, incluindo, dois anos atrás, em Brasília. Existem muitos países interessados em tentar melhorar seus sistemas regulatórios e, felizmente, tive várias oportunidades de tentar explicar como, então espero que consiga fazer isso aqui. Eu acredito que há muito a se aprender com a experiência dos Estados Unidos.

A chave para uma síntese da abordagem regulatória dos Estados Unidos, o que o torna diferente de qualquer outro país no mundo, é que temos um papel de supervisão central muito forte para a análise regulatória. Em outras palavras, está no centro, está na Casa Branca, nos Estados Unidos, e tem sido assim desde 1981. Outra coisa importante: nenhum outro país tem a mesma influência e poder, para o cargo de revisão da regulação, que os Estados Unidos atualmente têm.

Em segundo lugar, transparência e responsabilidade. É claro, todos sabemos que transparência e responsabilidade são muito importantes, especialmente em um país democrático, onde é preciso manter o apoio da população – porque, como vocês sabem, regulações têm a ver com grupos de interesses privados tentando extrair benefícios do público mais amplo.

E a AIR é a chave para estabelecer as informações que vocês precisam para melhorar a regulação. AIR, ou análise econômica, é simplesmente olhar para os custos e os benefícios, os impactos, os efeitos de distribuição das regulações. E isso é feito de forma diferente em países diferentes. É feito de maneira diferente para diferentes tipos de regulações ou de problemas.

Finalmente, vou falar um pouco sobre o programa dos Estados Unidos, que é chamado de “Regulação mais Inteligente” (Smarter Regulation). O Canadá chama o seu programa de “Regulação Inteligente” (Smart Regulation), a Europa chama o seu de “Melhor Regulação” (Better Regulation), a OCDE e o Reino Unido têm um escritório de melhor regulação,⁴ mas gostamos de pensar que, obviamente, os Estados Unidos possuem a regulação mais inteligente. Mas esse nome está sempre mudando com a administração.

Para vocês compreenderem a AIR, vocês realmente têm de conhecer como nosso sistema de freios e contrapesos (checks and balances) funciona. Nos Estados Unidos, o Poder Legislativo aprova as leis sobre as quais as regulações se baseiam,

4. O nome do programa, Smarter Regulation, é traduzido em português como “regulação mais inteligente”. O palestrante aqui faz um trocadilho com a expressão, dizendo que os Estados Unidos possuiriam uma regulação mais inteligente.

autorizando as regulações pelos diferentes órgãos, como o Departamento do Trabalho e a Agência de Proteção Ambiental. Eles desenvolvem as regulações no Poder Executivo e, em seguida, emitem para o OMB. Se eles as acharem regulações significativas, regulações importantes, eles enviam versões preliminares das regulações, para analisarmos. Eu estive no OMB por 27 anos e eu e minha equipe revimos cerca de 500 regulações por ano. Cerca de 100 delas foram importantes. Em outras palavras, antes de poderem ser publicadas em nossa gazeta ou registro federal, tinham de passar por nosso escritório; antes de serem publicadas para comentários e para que o público pudesse lê-las, olhar e oferecer comentários. Esses comentários voltavam para a agência, e o OMB tinha uma segunda chance para analisá-las, na fase final, após as alterações serem incorporadas. Então, quando nós as encerramos, a agência as publica e então elas podem se tornar uma força de lei, mas ainda não terminou.

Nosso sistema de freios e contrapesos significa que o Congresso, sob o Congressional Review Act, também poderia rever a legislação e poderia desaprová-la ou poderia simplesmente cancelá-la, não financiando. O que é provavelmente o mais importante para o sistema dos Estados Unidos, especialmente comparado com outros países, é que muitas vezes as regulações eram desafiadas em juízo, e isso teve uma forte influência no desenvolvimento do processo de regulação, no da AIR inclusive. E quando os tribunais dizem que a AIR não fez um bom trabalho, isso incentiva as agências a querer fazer um trabalho melhor, melhor até do que elas fariam para o escritório do presidente. Então, era uma importante instituição de controle de qualidade dos Estados Unidos, que, por exemplo, a UE não tem exatamente da mesma forma.

Eu trabalhei durante 26 anos no OMB que é, como eu já havia dito, um instrumento-chave. É muito importante que a função regulatória e que a função de fiscalização estejam no escritório de gestão orçamentária, porque o escritório de controle orçamentário controla o orçamento do presidente. Do mesmo modo que é importante alocar os recursos, que vêm dos contribuintes, entre as agências, também é importante alocar o que as agências gastam, por meio de mandatos regulatórios, através do setor privado.

O papel do OMB cresceu, ao longo do tempo. O orçamento não foi estabelecido até 1921; mudou-se para o Tesouro, em 1939; em seguida, mudou-se para o que foi chamado de BoB, na Casa Branca, em 1970; e meu escritório foi criado em 1980. Assim, ao longo do tempo, o governo central se tornou cada vez mais influente em alocar os recursos de gastos, os recursos fiscais. Ao longo do tempo, nos Estados Unidos, tornou-se cada vez mais importante alocar recursos privados,

dirigidos por mandados públicos. Se você pensar nisso, ambos os instrumentos de política tentaram atingir o mesmo objetivo, melhorando o bem-estar do público de várias formas. Ambos os instrumentos devem ser olhados por algum grupo de supervisão central, para se certificar de que estão sendo feitos de uma forma custo-eficiente, e que estão sendo administrados de acordo com os princípios do presidente em exercício no momento. Vocês precisam fazer algum tipo de mecanismo de coordenação, e essa é uma das principais lições que nós acreditamos ter vindo dos Estados Unidos. E esse não é o único modelo que tem sido utilizado nos Estados Unidos, ou, naturalmente, em outros países. Isso apenas descreve um pouco dos detalhes do nosso escritório.

Nós apenas pedimos uma AIR completa, que é a análise de custo-benefício, para regulações que tem um impacto de mais de US\$ 100 milhões em um ano, que é razoavelmente um grande impacto para os Estados Unidos – eu não sei o quanto seria isso em reais, talvez R\$ 50 milhões, pois são dois terços da população dos Estados Unidos, cerca de um quinto do PIB; pode-se traduzir assim se quiserem um valor.

O grupo de revisão foi, na verdade, criado pelo presidente Carter, que era democrata. Mesmo que a forma regulatória seja, normalmente, percebida como um instrumento republicano, é importante ver que cada presidente que iniciou, e cada vez que um novo presidente entrou, ele manteve o mesmo programa de revisão ou o melhorou de alguma forma, indo de um governo democrata para um republicano, para um democrata, para um republicano. Assim, a administração Carter desempenhou o seu papel. Reagan foi quem o centralizou, no OMB, e deu a sua verdadeira essência. Mas quando o presidente Clinton assumiu o poder, ele manteve basicamente a mesma estrutura, o mesmo programa, apesar de o fato ser controverso – e isso foi importante. Uma vez que o presidente Clinton o mantivera, então ficou praticamente institucionalizado. O presidente Bush (pai) o manteve e o mudou um pouco. E, claro, o presidente Obama o está revendo, mas até agora não mudou o processo que esteve lá desde 1980. Assim, as regras, neste momento, ainda estão passando pelo OMB, analisadas no âmbito do modelo custo-benefício. Então, eu acho que é uma das lições que, ao longo do tempo, talvez tenha se institucionalizado, mas, uma vez que o presidente tem o poder, mesmo que seja controverso, quando o outro presidente tiver esse tipo de poder, ele gosta de mantê-lo. Essa é uma lição fundamental.

O impulso inicial para a reforma da regulação veio de muito trabalho e muita burocracia, o que deu as razões para o presidente Carter estabelecer meu escritório, Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), e que foi posto

no OMB. Meu chefe político é apontado pelo presidente, e o Senado confirma a indicação, e eu já fui representante de vários deles, por vários anos, em ambos os partidos. Os jornais *Washington Post* e *New York Times* costumam chamá-los de os czares regulatórios e, de vez em quando, também, de “obscuros, mas poderosos”. Portanto, é um papel muito importante nos Estados Unidos e, ainda que ocorra um pouco nos bastidores, é um escritório muito influente e importante.

Eu fui administrador adjunto no final da minha carreira, construindo meu caminho para ser o que se chamava de chefe da filial. Nós tivemos funcionários e economistas nos diversos ramos, cada um responsável por uma agência específica ou da sua parte da agência. Eles eram chamados de analistas de políticas ou economistas, e essas pessoas tinham doutorado ou mestrado em programas de políticas públicas, como o da Candy School, em Harvard, ou o da Woodrow Wilson School, em Princeton – o Texas também tem uma boa escola de políticas públicas –, de modo que tínhamos as melhores pessoas dessas escolas todos os anos trabalhando até a morte, por quatro ou cinco anos, e depois elas seguiam em frente e conseguiam emprego no setor privado ou em outras agências do governo. Assim, era uma espécie de grupo de elite de pessoas e muitas dessas pessoas continuaram e se tornaram muito influentes em outras áreas.

O processo do desenvolvimento de uma regra é complicado. Um membro da agência o inicia. Existe a chamada agenda, onde todas as regras que vão ser emitidas no próximo ano são publicadas no Registro Federal. Nós damos uma olhada e, depois, se gostarmos – normalmente, dizemos sim para todas –, eles a mandam para o OMB, com a AIR, e o processo continua. Elas poderiam ser jogadas fora se não gostássemos; se forem coerentes, podem ser erguidas. Em seguida, elas vão para o comentário público e o OMB tem 90 dias para rever essas regras. Realizam duas ou três modificações (“Dão duas ou três mordidas na maçã”). Podemos pedir-lhes para retirá-las ou para revê-las e, se forem consistentes, elas seguem adiante.

Mas ainda não acabou. Depois de a agência publicá-las – como eu mencionei, as regras entram em vigor após 30 dias –, o Congresso pode rescindi-las, ou os tribunais podem remendá-las e reenviá-las de volta à agência. Por isso é realmente muito difícil emitir novas regulações nos Estados Unidos, isso sem falar sobre o quão difícil é conseguir fazer algo passar pelo Congresso. A reforma da saúde pública e as negociações do sistema de *cap and trade*, nos Estados Unidos, estão ocorrendo bem devagar, apesar de praticamente todos serem a favor das mudanças, em ambos os casos, e nos dois partidos. Eles estão apenas realizando ajustes e, em seguida, existe a importância da revisão judicial. Então, não é apenas difícil obter novas regulações, no contexto desse processo, é também difícil mudá-las;

ou, se quisermos revisá-las ou rescindi-las, devemos passar por todo o processo de novo. Eu acredito que isso é parte da força do sistema dos Estados Unidos, talvez, comparado ao sistema parlamentar, porque, nesse caso, as coisas são feitas mais rapidamente e, às vezes, reage-se às crises quando ainda não se teve tempo de pensar sobre elas.

O número de regulações revistas pelo OIRA é de 500 a 700 por ano – 50% a 70% delas são superiores a US\$100 milhões –, mas muitas delas, que podemos chamar de regulações de transferência ou regulações de orçamento, não necessitam de uma análise completa de custo-benefício; estão mais para uma análise de orçamento. Tudo isso, a propósito, tem de ser feito até o limite permitido por lei. Em outras palavras, nos Estados Unidos, os chefes das agências, como o administrador da EPA, ou a secretária do Trabalho ou a secretária de Habitação, na verdade, detêm a decisão final: eles decidem como o regulamento é escrito ou como ele é emitido. A diferença é que o presidente pode demiti-los. Isso ocorre ainda que esses chefes de agências tenham a decisão final – de acordo com o Congresso – e ainda que o Congresso pense que os chefes de agências trabalhem para o corpo legislativo. O presidente dá-lhes bastante liberdade; eles podem fazer o que quiserem, a não ser que alguma grande objeção aconteça e que isso possa tornar a decisão controversa. Podemos olhar para esse sistema um pouco como uma luta entre uma Casa Branca forte, o Congresso e as agências. Se vocês conhecem Ciências Políticas, isso é chamado de triângulo.

Transparência e responsabilidade também são muito importantes no sistema americano. O chamado Administrative Procedure Act, expedido em 1946, é a chave para a reforma da regulação. De acordo com ele, as agências precisam levar em conta os comentários do público, durante um período comum, antes de a regulação poder se tornar lei. O que também se desenvolve ao longo do tempo, especialmente com o surgimento da internet, é abrir o processo do OMB, para certificar-se de que o público saiba o que está acontecendo, por exemplo, sobre quais regulamentos estão sendo revistos pelo OMB. A qualquer hora, vocês podem dar uma olhada naquilo que nós estamos revisando; se um grupo de fora tiver interesse em entrar e falar conosco, nós devemos publicar isso no nosso site imediatamente. Há uma mudança que a administração de Obama está fazendo, agora, em parte por causa do grupo de energia do vice-presidente Cheney – não está relacionado com o que eu fiz –, e pela acusação de que coisas secretas estavam ocorrendo. A administração de Obama está abrindo a possibilidade de visitas do público, para que eles possam ir para a Casa Branca. Sempre que ia trabalhar, eu tinha que ir até um ponto de verificação e dar-lhes um crachá, e isso era gravado. Todos os lugares por onde passam aqueles que visitam a Casa Branca são gravados. E, agora, essas

informações serão dadas ao público 90 dias após ocorrerem. Portanto, pode-se saber quem está entrando e fazendo lobby com oficiais da Casa Branca, incluindo meu escritório. A partir de agora, tudo está se tornando mais e mais transparente com o tempo, e isso é o ideal. Eles tentam reduzir o medo de que as coisas possam estar acontecendo por baixo dos panos, o que se chama de comunicações sem a presença das outras partes (*ex parte*).

Quaisquer cartas que são enviadas para a agência – para a minha agência, não para a Casa Branca em si, mas para o OMB – são publicadas no *site*, e este é um novo desenvolvimento, que é chamado de “cartas de proposta”. Na verdade, pedimos às agências que emitissem as regulações. Elas estavam latentes para fazê-lo, mas foi importante que o OMB decidisse que elas deviam emitir as regulações, pois isso seria mais custo-eficaz.

O *site* regulation.gov é um ponto central nos Estados Unidos, onde vocês podem olhar e ver todas as regulações sendo trabalhadas por todas as agências; elas podem chegar a mil, a qualquer momento. Vocês também podem ver os comentários do público e, se desejarem, podem escrever os seus próprios. E não se esqueçam que estrangeiros, embaixadas, agentes ou empresas podem comentar sobre as nossas regulações. Por lei temos de levar em conta esses comentários. E se essas observações forem relevantes, devemos respondê-las. Isso faz parte do Administrative Procedure Act, que eu mencionei. Esse é um dos trabalhos que as embaixadas fazem em vários países. Eles monitoram o diário oficial local e tentam deixar seus cidadãos interessados no que está acontecendo, e em modificar o processo.

Qual é o papel dos conselhos no sistema americano? Nós temos conselhos, que estão associados a diferentes agências, que fazem recomendações. Mas deve-se ter cuidado aí. Geralmente, quando se pensa a respeito do sistema regulatório como um todo, deve-se considerar que, quando alguns membros de conselhos querem participar, mas que são membros há muito tempo, eles têm seus próprios interesses. Deve-se ter cuidado para que os reguladores não sejam capturados por interesses privados, que têm o maior incentivo para integrar-se aos conselhos. Mas temos, nos Estados Unidos, esses conselhos. O papel crucial de um grupo de supervisão, como é o caso da minha equipe, é de sempre supervisionar essas recomendações, olhar além das recomendações e certificar-se que eles não estejam apenas tentando ajustar as coisas para tirar vantagem para si e procurar pelo que chamamos de “rendas”. Então, eles têm um papel importante a desempenhar, porque proveem muita informação. Você deve tomar cuidado para não levar tudo que eles falam literalmente. Você também deve tomar cuidado e certificar-se de que aqueles que tenham interesses que são deixados de lado, nesses conselhos, sejam ouvidos.

Durante o período de comentários, utilizando a internet, as pessoas podem se organizar, ou escrever por si próprias, e ter influência; podem ser ouvidas. Realmente é uma mistura de alguns grupos especiais que fazem recomendações: o setor público, a sociedade civil e até membros da população, e, como disse antes, governos estrangeiros: todos devem desempenhar o papel de prover o máximo de informações. É uma tarefa muito difícil, como regulador, essa de olhar, em nosso caso, 100 mil comentários recebidos, sendo a maioria através da internet. Existe um *software* que pesquisa esses comentários e separa os novos comentários dos comentários repetidos. E uma tarefa que deve ser feita.

O mais importante que queremos que nossa AIR demonstre é que, no mínimo, a regulação maximize os benefícios líquidos para a sociedade. E essa é, basicamente, a abordagem de eficiência econômica, *welfare economics*, que é usada aqui. Nós queremos garantir que pelo menos os benefícios à sociedade justifiquem os custos. Quando se olham os benefícios, você quer observar os benefícios que tenham decorrência para a sociedade como um todo, e não os benefícios roubados, ou retirados, de um grupo e entregues a outro – isto é, transferências. Às vezes, eles podem ser justificados, pois você está tirando de um grupo rico e transferindo a um grupo que necessite, mas é diferente de prover benefícios a toda a sociedade. É preciso que se faça uma distinção entre benefícios e custos sociais e, é claro, transferências. Todos que estudaram economia sabem sobre curva de demanda, curva de oferta, transferências, excedente do consumidor e excedente do produtor: essa é a abordagem básica aqui.

Também olhamos atentamente quando há falhas de mercado e quando a concorrência é obstaculizada – podendo ser através de regulamentação, ou por meio do setor privado, quando eles se agrupam e se organizam. Como Adam Smith costumava dizer, quando dois empresários se juntam, eles começam a planejar como prejudicar o público. Isso também pode acontecer com o próprio governo, quando ele se reúne, em todo o mundo. Então, nossa obrigação é nos certificar de utilizar as políticas de concorrência quando mercados estão funcionando e não usá-las quando os mercados não estão funcionando; esta é a parte difícil.

A AIR também é usada para aumentar a transparência. Porque todos os aspectos são incluídos na AIR, todas as suposições são registradas – incluindo a origem dos dados – e devem poder ser reproduzidas por uma terceira parte. Elas também são depois usadas, como tinha mencionado, pelo Poder Executivo, pelo OMB, pelo Poder Judiciário, olhando para o custo-benefício desta regulação, e pelo Congresso. Finalmente, você pode usar aquela informação para avaliar a regulação, dez anos, cinco anos depois de sua implementação. Vamos ver o que aconteceu, e comparar

com que está previsto para acontecer, de acordo com a AIR. Lembrem-se de que a AIR é ex ante, feita antes da implementação da regulação, enquanto a avaliação é feita posteriormente. Frequentemente, consequências não planejadas acontecem, devem ser revisadas e a regulamentação é possivelmente modificada.

Existem oito elementos-chave para a AIR, baseados no que chamamos de Circular A4 do OMB, de que irei falar um pouco mais tarde. É o que há de mais moderno nos manuais de como se faz a análise custo-benefício na área de regulação. Foi desenvolvida por vários ganhadores do Prêmio Nobel ao longo dos anos, incluindo Joseph Stiglitz, que tem feito diversas apreciações sobre regulação. Meus bônus SES, bônus dos ofícios americanos, bônus quantitativos, dependem de quão bem o pessoal da AIR, no meu escritório, revisa esses dados para preencher esses oito elementos – um cartão de desempenho. Olhamos para AIR para nos certificarmos de que eles possuem uma justificativa, qual a correção de falha de mercado ou se a distribuição é injusta ou se as pessoas estão sendo lesadas ou se há privacidade da liberdade pessoal, no decorrer da solução do problema. Temos de nos certificar de que possuímos alternativas – você não pode ter somente as opções “sim” ou “não”. São necessárias análises alternativas para se ter uma boa análise de custo-benefício.

Mas é claro que, ao analisar os custos e os benefícios de cada alternativa e os custos e benefícios da decisão efetiva, é muito importante – como todos os que estudaram economia ou finanças sabem – utilizar uma taxa de desconto. Nós usamos de 3% a 7% nos Estados Unidos, embora costumássemos usar 10%. Sete por cento é baseado no custo de oportunidade de capital. Na história de muitos países e na dos Estados Unidos também, o retorno do capital no longo prazo tem sido de 7%. Se você retirar isso da sociedade, o custo de oportunidade do capital é o custo de oportunidade da regulação. Três por cento é o índice de desconto do tempo que as pessoas tendem a preferir, o índice do Tesouro Nacional, em termos reais – a inflação foi retirada. Três por cento a 7% é considerado o intervalo da taxa de desconto que se deve usar. Isso, muito embora, para aqueles que são de Economia do Meio Ambiente, haja uma forte evidência de que, no cálculo dos custos e benefícios de efeitos muito longos – 1.500 anos a partir de agora –, talvez se deseje usar uma taxa de desconto muito menor do que 3%. Há uma análise chamada CEA, análise custo-efetividade, utilizada, especialmente, em saúde e segurança e em meio ambiente. Nessa análise, se observam variáveis como expectativa de vida, poupança, isso para várias regulações. Utilizam-se também anos de vida ajustados pela qualidade, um indicador muito comum na área de medicina: não basta viver mais tempo, é necessário também que se viva de uma forma saudável. Isso tem sido usado por várias instituições. E, é claro, desejamos uma certa análise que leve em

consideração a incerteza que tem lugar, por exemplo, na análise de Monte Carlo, em que se usam técnicas de simulação para modelar diferentes distribuições das suposições assumidas ao longo do processo de estimação geral. Além disso, também se deseja levar em consideração os efeitos distributivos, porque eles, normalmente, ainda são mantidos constantes no modelo de análise custo-benefício. Eles são muito importantes e deve-se saber o que acontece lá.

A abordagem de análise sobre impacto integrado, da UE, possui diretrizes para seu desenvolvimento, e foi revisada várias vezes. Em 2009, esses são os principais elementos que eles procuram. Você pode ver como eles são diferentes dos Estados Unidos; na UE, eles consideram muito menos os valores em termos de eficiência econômica. A UE considera: “qual é o problema”, “quais os objetivos das políticas”, “onde estão as políticas alternativas”. O sistema americano, por sua vez, olha todas as técnicas econômicas, incluindo tudo. Economia do bem-estar inclui o impacto social e também o impacto ambiental, se os dois forem modelados coletivamente. O sistema europeu modela, separadamente, impacto econômico, impacto social e impacto ambiental. Essas análises devem ser feitas, mas, é claro, precisam ser integradas em uma análise global, antes que se possa concluir qualquer coisa.

Mas os europeus ainda devem separar os requisitos, um método de análise que cresceu na Europa e em muitos outros países. E como eles comparam? Não quaisquer benefícios líquidos ou análises custo-efetividade. O que é importante para os europeus, que os Estados Unidos não têm, é que as regulações daqueles têm, construídas em si, um mecanismo de monitoramento, de modo que os dados podem ser coletados e utilizados para avaliação futura. Isso é importante, creio eu, para todos estarem aptos a realizar a avaliação.

Construindo controle de qualidade. O desenvolvimento da Circular A4, como disse antes, passou por um longo processo de comentários nos Estados Unidos, comentários de alguns dos melhores economistas nos Estados Unidos. Passou por várias versões. E também estivemos treinando nossos agentes em como usar essas diretrizes para desenvolver a AIR. Nós também descobrimos, depois que terminamos tudo, que precisaríamos contratar não apenas advogados e analistas políticos. Tínhamos que recrutar Ph.Ds. com conhecimento em epidemiologia, toxicologia, saúde pública, porque economistas, obviamente, precisam de ajuda ao traduzir alguns dos impactos na análise de benefícios.

Eu gostaria de mencionar a base utilizada na AIR. Nós usamos a AIR para patrulhar as regras, para saber se elas estão nos padrões. As interações revisam, o público pode ler e comentar, as cortes, como disse, revisam e utilizam como um cartão de desempenho. Como eu disse, uma maneira de contabilizar bônus,

e também estamos pensando em publicar esses cartões de desempenho, e utilizar isso como um sistema para fazer com que as agências façam um melhor trabalho com a AIR. Se você publicar, e eles têm baixa pontuação, eles ficam preocupados, se a EPA conseguir resultados melhores que os deles. Isso é usado na área de orçamento, e estamos pensando em expandir para a área de regulamentação. Existem controvérsias, obviamente, ninguém quer ser classificado pelo governo, por outra agência governamental, e depois ter essa classificação publicada.

Eu mencionei que havia diferentes tipos de AIRs, de análises da concorrência para regulação econômica. Existem três tipos distintos de regulação, discutidos na literatura. Normalmente, regulação econômica é o custo de entrada, regulação de preços, regulação de custos, regulação de qualidade, barreiras à entrada, regulação social – e, claro, temos saúde e defesa, e meio ambiente – e nelas você pode utilizar a análise custo-benefício. Existe a regulação administrativa, de transferências e de análises distributivas. Outro tipo, que eles usam nos Estados Unidos, e em muitos países, é realizar uma análise especial, para determinar o impacto em pequenas empresas. Isso porque, tanto nos Estados Unidos quanto em vários outros países, a maioria dos empregos é criada nas pequenas empresas, e as novas empresas, geralmente, são pequenas empresas. Alguns novos estudos descobriram que a maioria dos empregos vem sendo criada em pequenas empresas, mas em “novas” pequenas empresas. São empresas em crescimento. Pense na Google, nos Estados Unidos, e em quantos empregos eles criaram nos últimos cinco anos.

Quero salientar que você vai querer realizar a análise de forma proporcional ao impacto da lei. Você não pode aplicar o mesmo nível de análise das regras importantes nas regras triviais. O que é um problema em alguns países que desenvolveram sua AIR. Eles fazem AIR para tudo. E quando você faz para tudo, vai se tornando uma *checklist*. Então o que você quer fazer é uma AIR intensiva, fazer uma análise muito boa para regulamentações importantes – e isso é importante para US\$ 100 milhões.

Temos três cortes nos Estados Unidos: US\$ 100 milhões, entre US\$ 100 milhões e US\$ 1 bilhão, e acima de US\$ 1 bilhão, em termos de quanta intensidade é necessário que a análise ofereça.

Isto é um pouco do que aconteceu ano passado, caso você esteja interessado na política americana. Tivemos algumas alterações na regulação durante o governo Bush. E quando eles deixaram a presidência, o governo do Obama veio e fez pequenas modificações no processo. Por exemplo, antes era o chefe da equipe do Bush que dizia a última palavra se tivesse uma disputa entre OMB e a agência, então o chefe de equipe era quem decidia. Antes disso, o vice-presidente é quem

decidia. Al Gore costumava fazer isso no governo Clinton. Então, eles mudaram de novo, e o vice-presidente é quem tem a última palavra nesta administração. Fiquei feliz, durante a administração do Bush, quando soube que o vice não era o responsável por resolver essas disputas, que era o Dick Cheney. Isso é só para entrarmos um pouco em política.

Meu novo chefe, temporário, foi finalmente confirmado em setembro, o nome dele é Cass Sunstein. Cass Sunstein foi professor da Harvard Law School – está saindo de lá, na verdade. Se alguém aqui já viu aquele jogo Six Degrees of Kevin Bacon, baseado nos seis graus⁵ do famoso matemático – Sunstein é o professor de direito mais publicado no mundo, considerando revistas de direito de ponta –, entenderá por que há um jogo, nos Estados Unidos, denominado “A quantos graus do Cass Sunstein você está?”. Eu estou a dois graus. Eu publiquei um artigo com uma pessoa que já publicou com ele. Ele publicou diferentes artigos na área de regulação. Ele é um escritor prolífico, muito conhecido. Escreveu um livro com um colunista, Richard Thaler, chamado *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, que é uma nova abordagem para regulação, onde você não tenta influenciar as pessoas dizendo o que fazer, mas sim facilita as coisas para elas tomarem a decisão certa. É isso que está sendo desenvolvido nos Estados Unidos, e é baseado em economia do comportamento, que, vocês sabem, ganhou o Prêmio Nobel, recentemente.

A nova administração pediu comentários em diferentes partes da AIR, e, como disse, não houve mudanças ainda.

Como conclusões da experiência dos Estados Unidos, passando por alguns dos impactos políticos também, em primeiro lugar, um comprometimento firme e duradouro do governo central tem sido importante para os Estados Unidos. Todos os presidentes que eu mencionei, dos sete com quem trabalhei e de cuja equipe participei, todos cuidaram e tentaram melhorar as regras e tiveram um grupo dos melhores economistas, olhando para o impacto. Nem sempre fazendo o que eles recomendavam, a propósito. Muitas vezes, obviamente, você não pode fazer o que os economistas recomendam, deve-se fazer o que é exigido por outras razões ou porque, no longo prazo, você quer se certificar que você ainda tem economistas lá para dar conselhos. Comprometimento de longo prazo, do governo central, é importante. Prestação de contas (*accountability*), porque, novamente, interesses especiais, e os grandes benefícios resultantes de “burlar o sistema” para ajudar certos setores ou determinadas companhias. Eu vi isso nos meus 30 anos

5. O termo “seis graus” refere-se à ideia segundo a qual todas as pessoas do mundo podem ser associadas, na relação “amigo do amigo”, em até seis pessoas. Six Degrees of Kevin Bacon é o nome do jogo no qual se associa algum determinado ator ao ator Kevin Bacon.

de experiência, com pessoas chegando a mim todo o tempo, negócios de ambos os lados, do governo e de fora dele, e recomendando que a regulação seja emitida de forma a burlar, um pouco, alguma coisa. E firmas aparecem para reclamar de uma regulação, ou desejando alguma regulação, como se fossem um intermediador das firmas que não reclamaram ainda, ou nem mesmo começaram a operar. Assim, essa é uma lição-chave que eu aprendi a respeito da política econômica, além da economia.

Portanto, a AIR é importante e tem que se olhar para a eficiência econômica, bem como para a equidade. E, depois, transparência para o crescimento de longo prazo; para que haja sobrevivência de longo prazo, de um programa, você precisa de transparência. Não se pode fazer as coisas em segredo, sob o risco de obter oposição em seguida. E, finalmente, parece que os benefícios potenciais da melhoria da qualidade de regulação são enormes. Como eu afirmei, facilidade de realizar negócios e segurança dos direitos de propriedade são cruciais.

Então, esta é a conclusão, e acho que devo terminar.

Renato Guedes – Sou Renato Guedes, da Agência Nacional de Energia Elétrica. Doutor Morrall, primeiro, parabéns pela apresentação. O senhor nos fez uma bela explanação sobre a produção dos regulamentos nos Estados Unidos, especialmente, destacando o papel do OMB e do OIRA nesse processo. Mas eu tenho a informação de que algumas agências reguladoras americanas, por exemplo, a FERC, de energia, e a FCC, de telecomunicações, não se submetem à decisão do OIRA ou não têm a sua produção regulatória submetida à decisão do OIRA, como os outros organismos americanos. Eu gostaria que o senhor comentasse essa informação, se ela está correta e por que elas não se submetem.

John Morrall – Essa é uma boa pergunta. E eu vou respondê-la, começando com o que eu apontei – os três ramos do governo dos Estados Unidos: o ramo Legislativo, o ramo Executivo (a Casa Branca e as agências) e o Judiciário. Algumas pessoas dizem que há uma espécie de quarto ramo no governo dos Estados Unidos, seriam as chamadas agências independentes, como a Comissão Federal de Energia, nossa comissão regulatória, a Comissão Federal de Comunicações, a Comissão de Valores Mobiliários. Muitos advogados constitucionais, nos Estados Unidos, acreditam que, na verdade, essas comissões estão sujeitas ao presidente, mas nenhum presidente aplicou uma ordem executiva a elas. Meu escritório opera diante dessas ordens executivas, ao requererem uma AIR. Isso não é exigido daquelas outras agências. Essas agências se submetem ou fazem AIR. E realizamos alguns estudos que mostram que a qualidade das análises delas não é muito boa – algumas dessas agências, a propósito, são agências reguladoras de bancos. Então, algumas

regulações têm dado tantos problemas – e havia problemas –, e elas não foram revistas pela Casa Branca, ou pelo meu escritório. Então, eu acho que isso é testemunha, e é possível que essa revisão seja trazida para debaixo das asas do governo. E alguns estudiosos constitucionais acreditam que podia ser assim; mas, politicamente, não foram trazidas. A razão é que elas são criação do Congresso. O presidente não pode demitir essas pessoas, a menos que elas façam algo realmente ruim. Ele não pode despedi-las sem uma causa.

Assim, eu acho que podemos ver alguns dos atos regulatórios que algumas das agências têm feito, e ver que elas não seguem padrões. Elas poderiam lucrar com uma avaliação realizada por outra agência, e com uma melhor análise econômica. Essa é muito boa pergunta e eu, normalmente, tento não me esquecer de mencioná-la.

Ronaldo Seroa da Motta – Parabéns pela sua apresentação. Eu acho que o senhor está transmitindo mensagens muito importantes para o Brasil, porque, veja, nos Estados Unidos, alguns setores econômicos, eu diria eletricidade, telecomunicações e daí por diante, esses que estamos agora discutindo neste seminário, são aqueles que os legisladores nos Estados Unidos creem que devam ser colocados de lado, não passem pelo escrutínio de uma unidade presidencial. Isso é muito importante, é uma boa mensagem para nós, porque no Brasil tenta-se fazer o oposto: colocar tudo debaixo do guarda-chuva do presidente. Você está dizendo que os Estados Unidos não fazem isso. É muito boa mensagem. Eu lhe agradeço ter tocado nisso, porque, até então, as pessoas acreditam que vocês lá fazem o controle dessas agências independentes; elas ainda não acreditam que vocês não o façam. Então, obrigado por dizer isso, acho que isso deveria ficar bem sublinhado na nossa publicação do próximo ano.

Em segundo lugar, o senhor disse que a regulação no setor econômico fez muito bem para os Estados Unidos nos anos 1970, embora tenha dito também análise econômica. Eu acho que mencionou esses estudos de desregulamentação, que estão tentando analisar as mudanças nos excedentes do consumidor, algo assim, sublinhando quanto consumo nós ganhamos com a desregulamentação. Essa é uma mensagem muito importante também, porque no Brasil nós tentamos o oposto: estamos sempre preocupados com os excedentes do produtor. Quando se tenta justificar a desregulação apontando os ganhos de excedente do consumidor, o governo se apavora, porque eles ficam muito preocupados com os produtores.

A terceira menção que o senhor fez também é muito importante para nós: usar mecanismos baseados no mercado. Novamente, uma boa mensagem para o Brasil, porque aqui as pessoas ainda não acreditam que o mercado possa funcionar. Depois

dessa crise do ano passado, as pessoas estão completamente estressadas com o mercado. Então, eu acho que o senhor trouxe boas mensagens e eu lhe agradeço por isso.

John Morrall – Bem, obrigado por esses comentários. Eu não sei o que é melhor, se vocês deveriam convocar as agências independentes e supervisioná-las. Talvez vocês devessem, sim, ter uma agência central ou alguém para examinar as análises, não para anulá-las, mas como um avaliador do mesmo nível. Então, eu acho que submeter essas agências a realizar boas análises é importante, mesmo se vocês não desejem que o presidente assuma o controle. A maioria dos programas de AIR no mundo são devidamente submetidos, e a maior parte da UE sujeita suas agências aos requisitos de AIR.

Sobre a análise do excedente do consumidor, realmente foi um ponto importante. Fico feliz que você o tenha levantado. Eu devia tê-lo frisado mais. O programa dos Estados Unidos é desenhado para proteger o consumidor, ver o excedente do consumidor, ver os benefícios para o público. Os esforços de reforma de muitos outros países têm sido orientados para os negócios, de modo que se denominam programas de “melhor negócio”. E não é, de fato, o foco que se deseja, na lei dos pequenos negócios. Você realmente vai querer examinar como os consumidores são beneficiados, e eles podem se beneficiar se os negócios se saem melhor, mas podem não se beneficiar se alguns negócios não se saem melhor. Novamente, há alguns lucros que podem guiar isso. Então, você está certo. Focar no excedente do consumidor, e não em quão bem o negócio se sai, é realmente a chave para um crescimento a longo prazo na economia. E mecanismos com base no mercado. Obrigado por enfatizar isso também. Eu acho que esta é realmente uma importante lição que a economia pode trazer. Porque todos nós temos importantes e diferentes metas sociais. Porém, há aquela sobre a qual todos concordamos: queremos fazer as coisas com custo-efetividade. E, provavelmente, isso significa tentar desenhar um mecanismo de mercado para atingir essa meta. Fazer os negócios agirem de um modo específico em certo sentido. E, portanto, isso reduz a competição e a pressão, para melhorar o mercado no longo prazo. Porque, o que é realmente importante – como todos sabemos, eu espero – para melhorar de forma correta as mudanças climáticas é a tecnologia. Temos de desenvolver os incentivos para desenvolver novas técnicas e, portanto, energia mais limpa. E tudo isso só virá da invenção dessas coisas. Ah, você conclama o mercado para fazer isso. Então, obrigado.

Eduardo Fiuza – Sou Eduardo Fiuza, do Ipea. Doutor Morrall, entendi que o senhor tem algum tipo de primeira estimativa do impacto, do montante sofrido pelo impacto das regulações. Fale um pouco mais sobre isso.

Minha segunda pergunta é, pelo que eu entendi, esse modelo funciona para algumas agências federais, não para as agências independentes, e nem para as agências do Estado; então, há algum tipo de consenso que devesse disseminar essa cultura das ferramentas das técnicas de AIR pelas agências de modo que todos pudessem falar a mesma língua?

John Morrall – Essa é uma ótima pergunta. Como sabemos qual custo de uma regulação, se você ainda não precificou, nem fez a AIR? Isso é importante para os Estados Unidos, porque nós temos um limiar de US\$ 100 milhões nos Estados Unidos, que dirige a AIR. Ela deve ser uma bem desenvolvida e boa análise, submetida ao *peer-review* e tudo o mais. O modo como o sistema funciona é que cada agência apresenta ao OMB as regulações que pensa ser importantes, e eles nos dirão quais eles julgam que possam ser majoradas acima de US\$ 100 milhões. E nós dialogaremos com elas em cima disso. Aí, se eles tentarem menosprezar o valor final da análise e dizer, “Só vale US\$ 90 milhões”, nós dizemos, “Tem certeza”? E podemos recorrer a uma pessoa de outra agência, ou de fora, que diga, “Isso vale, na verdade, bem mais que US\$ 100 milhões”. Assim, podemos ter uma palavra final sobre qual está apta ao limiar. E isso produz a quantidade de ganhos que pode ocorrer. Eu devo enfatizar que o processo parece funcionar bastante bem. Agora, as agências tendem a saber em quais regulações poderemos estar interessados. O limiar não é só US\$ 100 milhões. Eu simplifiquei. O limiar é, por exemplo, a regulação aparecer no *The Washington Post* e no *New York Times* no dia seguinte. Uma regulação verdadeiramente importante que tem impactos na economia, que tem impacto presidencial. Então, existe uma liberdade para dizer à agência que ela deve fazer a análise. Mas ficar no limiar é importante. Não se deseja avaliar tudo, serão regulações demais a requererem de nós esse trabalho extra, o que leva muito tempo. Assim, a primeira estimativa é um tema importante e tem sido trabalhado com o tempo. A chave é ter o OMB, ou ter algum grupo dizendo, “Espera, nos temos de realizar essa análise”, mesmo que digam que não será uma regulação importante, nós achamos que sim.

E aí, você perguntou acerca de estados particulares. Nos Estados Unidos, temos uma forte separação entre o governo federal e os governos estaduais. Tudo que o governo federal não pode fazer, os estados devem ter a possibilidade de realizar. Tudo que o governo federal não deve fazer, o governo estadual deve fazer. É uma boa demarcação. Há cerca de 10, 20 estados que realmente levantaram requisitos similares às nossas AIRs: Califórnia, Nova York, Virginia etc. Mas isso mudou com o tempo; alguns estados vêm e vão. Não temos nenhum requisito e nenhum alcance para, digamos, levar os estados a fazê-lo. Novamente, há uma separação entre o governo federal e os governos estaduais nos Estados Unidos. Mas, há controvérsias sobre isso. Achamos isso importante. Em muitos outros países há um

sistema de AIR que requer que governos estaduais, suas províncias, realizem essas análises. Porque muitas das regulações acontecem em nível estadual, especialmente regulações econômicas, que afetam sua administração.

Eduardo Fiuza – Apenas para esclarecer a sua primeira resposta. Esses US\$ 100 milhões se referem ao volume de negócios da indústria afetada ou à variação das receitas?

John Morrall – O limiar de US\$ 100 milhões é o impacto da regulação no custo ou nas transferências. É o impacto incremental da regulação. Não que se trate de uma indústria de US\$ 100 milhões; o que nós estamos tentando fazer é subtrair US\$ 100 milhões, em custos, de alguém. E é em qualquer ano. E, a propósito, esse limiar foi estabelecido em 1975, no programa do Ford – eu estava lá – e era de US\$ 100 milhões. E não foi modificado. E a inflação também mudou um pouco. Era, provavelmente, US\$ 30 milhões, em dólares de 1975; seriam US\$ 30 milhões hoje.

Lucia Helena Salgado – Fiquei bastante impressionada com o tamanho tão reduzido de sua equipe, o pessoal do OIRA. Em algumas áreas você tem um economista e cinco assistentes. Eu me pergunto como é que funciona no dia a dia, porque você mencionou 500 revisões por ano. Você poderia falar um pouco sobre o dia a dia de trabalho no OIRA? Porque eu sei que no Reino Unido eles possuem uma equipe muito pequena também, e eles trabalham muito próximos às pessoas nas agências que são responsáveis pela regulação. Existe esse tipo de colaboração com o pessoal do Executivo?

John Morrall – Bem, eu imagino como se fôssemos um orientador de dissertação, e temos um grupo de estudantes trabalhando nessas dissertações, e pedimos para fazer as alterações. Nós temos uma equipe pequena, de fato, são 25 profissionais. Todos eles têm mestrado – mestrado em Economia ou em Políticas Públicas. Eles são muito, muito brilhantes, eles realmente trabalham longas horas. Mas os revisores, eles, como mencionei, atuam como orientadores de dissertação. O orientador pode pedir ao aluno para revisar e alterar, fazer comentários, alterar os pressupostos, realizar trabalhos adicionais. Mas eles não fazem o trabalho sozinhos. Então, consegue-se lidar com uma quantidade considerável de revisões. Não só isso, mas trabalhamos também com funcionários de outras agências. Assim, por exemplo, se a EPA está emitindo uma regulação, nós solicitamos ao Departamento de Energia ou ao Departamento de Transportes. E pedimos aos seus economistas que também ajudem na avaliação da regulação. Então, é um trabalho em equipe. São cerca de 25 economistas, que trabalham com 500 regulações; mas apenas 50 delas, por ano, são realmente importantes, e nas quais precisamos nos concentrar.

Devo mencionar, também, que temos cerca de 90 dias para revisar as regulações, de modo que nos dá mais tempo. E, como eu disse, talvez mais ou menos 50 detêm AIR que realmente desejamos avaliar. Talvez estejamos com poucos funcionários. Em uma época, já tivemos o dobro. A equipe de funcionários do presidente foi cortada ao longo dos anos, em diferentes presidências.

Lucia Helena Salgado – Outra questão que tenho. Você fala sobre a dificuldade de lidar com o processo econômico. A utilização de uma metodologia de custos e benefícios, quando a economia está envolvida, em função dos efeitos dinâmicos. Isso é muito importante. Você acha que é possível ter uma melhora na metodologia a partir do que podemos tirar destes problemas e cuidar deles?

John Morrall – Com certeza. A principal diferença para a regulação econômica é que pode ser necessário se fazer uma análise da concorrência. É um modo de olhar isso. E a OCDE tem um grupo que desenvolveu as diretrizes de como realizar análises de concorrência, que é separado do grupo da OCDE que desenvolveu técnicas para fazer AIR, mas eles colocam juntos. Então, de certa forma é mais difícil, porque é mais dinâmico, mas de outro modo é mais fácil porque, em geral, sabemos que existem certos princípios que se pretende promover, como aproveitar a eficiência do mercado utilizando incentivos, em vez de desenho e controle e, em geral você quer permitir a concorrência no mercado, você não quer ter barreiras de entrada, a menos que haja uma razão muito boa para fazer isso. Assim, essa análise é difícil, mas não tenho certeza de que seja mais difícil do que fazer a análise de custo sobre o impacto, por exemplo, do efeito da gordura trans sobre os ataques do coração. Eles têm de descobrir como as pessoas responderão aos incentivos e você tem de saber qual é o risco da avaliação sobre ácidos graxos trans. Portanto, são dois tipos muito difíceis de análise e necessitam de diferentes tipos de habilidades, só que um confia mais na área de organização industrial e outro mais na área das ciências.

Humberto Bettini – da Unicamp.

O professor colocou, logo no início de sua apresentação, que uma peculiaridade do caso americano, da realidade americana, é que é frequente haver um questionamento de questões regulatórias, levar aos tribunais questões regulatórias, para que haja resolução. Do que eu entendi, a AIR não necessariamente fornece respostas únicas, ou estimativas únicas, ou intervalos únicos a respeito do impacto de medidas que estão em vigor ou cujo vigor é alterado, é retirado.

O que eu pergunto é o seguinte: não há o risco de a metodologia da AIR perder a sua credibilidade, justamente porque ela pode vir a ser colocada em dois lados, simultaneamente, em dois lados contrários no caso de litígio judiciário, por exemplo?

John Morrall – Bem, como você sabe, a natureza dos economistas é que eles possuem dois lados, “por um lado” e “por outro lado”. Assim, procuramos ser objetivos e apresentar os dois lados do caso. Então, quando uma questão regulatória vai para os tribunais, haverá dois lados argumentando e poderá haver dois tipos de análises econômicas. E o Tribunal irá decidir qual deles tem mais validade. Mas, assim como para a maioria dos economistas, o nosso objetivo, a nossa metodologia é tentar ser objetivos e apreciar os dois lados apresentando a melhor evidência. O meu problema com os advogados é que a metodologia deles é ouvir um modo de argumentar de um lado, e não serem realmente objetivos; e o outro lado irá argumentar, e então o Tribunal decide. Então eu acho que, na verdade, os advogados têm uma pior reputação do que os economistas no que se refere a esta questão. Então eu prefiro a abordagem econômica e, mesmo quando existem diferenças entre os economistas, você pode facilmente descobrir que existe uma resposta certa, em algum lugar, uma vez que você tem conhecimento dos pressupostos e você busca as alternativas. Então, os tribunais podem julgar. A propósito, o administrador do OIRA, Cass Sunstein, escreveu um livro muito bom chamado *The Cost-Benefit State*, no qual ele analisa o impacto dos tribunais sobre a análise custo-benefício, ao longo do tempo. Muitos advogados nos Estados Unidos adotaram a abordagem econômica para tentar resolver os problemas sociais, pelo menos dando algum crédito a esse critério. Mas quando chega ao Tribunal, fica controverso.

José Féres – A minha pergunta é sobre taxa de desconto para questões ambientais, especificamente para parte de mudança climática, porque tem toda uma discussão teórica sobre como descontar o bem-estar de gerações futuras e saber se por acaso usar esse critério de utilizar somente taxa de 3% e 7% para fazer o cálculo de custo-benefício não pode levar a uma sobre-estimação dos custos de uma atuação para tentar mitigar o efeito da mudança climática hoje, e acaba que, de alguma maneira, envia os resultados e acaba justificando uma não tomada de posição imediata e de que modo isto está sendo pensado pelo OMB?

Ronaldo Seroa da Motta – Alguma vez você pensou em usar taxa de desconto parabólica para as alterações climáticas, algo assim?

John Morrall – Sim. Existe uma literatura que afirma que devemos utilizar o desconto parabólico para eventos bastante futuros. Na verdade, nós permitimos que as agências usem taxas diferentes de 3% e 7%. Nós pedimos para observar com 3% e 7%, mas elas também podem argumentar que poderiam utilizar uma taxa diferenciada, talvez 1%, talvez 0%. E a EPA, em particular, vai argumentar isso, para regulações de longo prazo. E existe também, por exemplo, o fato de que a renda está aumentando em 2% ou 3% a.a., e isso irá aumentar os benefícios.

Então, isso diminui o impacto deste tipo. Este é um problema: o impacto sobre as gerações futuras. É quase uma questão filosófica. Queremos gastar nossos recursos para termos certeza de que três, quatro ou cinco gerações, a partir de agora, estarão melhor? Se olharmos para trás, cinco gerações a partir de agora, e as pessoas tenham feito isso, não tenho certeza de que teríamos crescido tão rapidamente como temos feito. Então, é uma questão difícil, mas, em geral, a profissão dos economistas está se movendo para a utilização de taxas de juros menores, quando mais longe se vai, com base nos descontos parabólicos.

Kleber Ferreira – Eu gostaria que você comentasse sobre que tipo de ações ou procedimentos você conhece para evitar a capturação das agências regulatórias num sentido mais amplo, e também, que tipo de funcionários você tem trabalhando nessas agências? Eles são servidores públicos, são indicados, são nomeados por agentes políticos dos Estados Unidos?

John Morrall – Acho que você está se referindo à qualidade dos servidores nos Estados Unidos. Eu diria que é muito difícil conseguir um bom emprego em uma agência reguladora nos Estados Unidos. E, em geral, não há muita capturação, como parte da literatura diz que existe, exceto, talvez em uma agência que esteja completamente naquele setor específico, e então ela pode ter uma influência mais forte neste setor, naquela agência, porque ela precisa de especialistas, que vão querer ir e voltar. Isso é um problema. Mas nós temos, nos Estados Unidos, um sistema de contratação aberto e transparente. Por exemplo, todas as minhas transações financeiras tiveram de ser divulgadas, todas as transações da minha esposa, seu trabalho. Então, no alto escalão, 1% dos servidores civis dos Estados Unidos terá de divulgar todas as transações financeiras. Há, naturalmente, pessoas que podem ser um problema, mas no geral, acho que tem funcionado muito bem. Sei que em certos países que trabalharam assim foi um problema. Especialmente, poderia ser um problema em países menores, porque não há muitos especialistas. Então é algo que tentamos evitar, através da transparência e boa gestão de pessoas. Mas pode ser um problema em algumas agências específicas. Eu diria que não aconteceu muitas vezes nos Estados Unidos, eu não vejo isso como um problema. Algumas pessoas que trabalham em agências do meio ambiente, certamente acreditam em melhorar o meio ambiente; pessoas que trabalham em agências de habitação acreditam em melhorar a habitação. Mas eu não tenho tanta certeza de que eles sejam capturados pela indústria, se é que você entende o que quero dizer. Mas isso é outra questão.

Lucia Helena Salgado – Você tem mais três perguntas. Como pode ver, você tem um público muito interessado aqui. Eu tenho uma pergunta do Eduardo Bizzo,

um membro de nossa equipe no Ipea, e eu traduzi a pergunta dele: No Brasil as agências regulatórias são independentes do Poder Executivo e as decisões são definitivas na esfera administrativa. Por outro lado, neste exato momento estamos discutindo a ideia de criar uma espécie de agência supervisora das agências. E nós, na verdade, gostaríamos de saber a sua opinião. Qual mecanismo seria melhor, qual se adaptaria melhor no estado que estamos aqui?

John Morrall – Certamente, eu não vou dar conselhos sobre o que fazer no Brasil Mas eu comentarei como funcionou nos Estados Unidos, quando comecei na área de supervisão regulatória, o mecanismo era mais para revisão de pares. O presidente exigiu que as agências fizessem as AIRs. Mas ele não solicitou que as enviassem ao meu escritório e as aprovassem. Mas elas nos enviavam suas AIRs. Nós, então, comentávamos a AIR da agência, como um revisor de pares, e se nós não gostássemos do que elas iam fazer, nós divulgávamos, mandávamos para imprensa. Assim aquilo iria para o registro público. Aquela questão era considerada não funcional. Isso é o que foi tentado durante a administração de Jimmy Carter. Então, quando o presidente Reagan tomou posse, ele centralizou e passou o poder, para o presidente, de aprovar ou não outro regulamento. Obviamente, eu acredito no ideal de se ter um presidente forte. Eu acho que nos Estados Unidos funcionou melhor. Mas ao mesmo tempo, eu acho que talvez eles devessem ter mantido a agência apenas como uma criticadora, como uma revisora paritária. Aquilo era uma revisão de pares. Assim, talvez o melhor modelo fosse ter as duas coisas. Mas a história é que, ao longo do tempo, foi centralizado e o presidente ganhou ainda mais poder. E eu tenho que concordar que foi o melhor procedimento, porque eu penso no orçamento. Nós não queremos as agências gastando o dinheiro dos contribuintes, uns contra os outros. É um tipo de *trade-off*. O mesmo com os regulamentos: você não vai querer as agências regulando sozinhas, sem se preocuparem com o efeito global sobre a economia e alguém de cima pode estar tentando dizer, “espere um minuto, talvez nós devêssemos fazer isso e não aquilo”. Porque, obviamente, temos recursos limitados dos contribuintes, temos uma quantia de recursos limitados do setor privado. Então, como economista, vivendo com recursos escassos, acredito na supervisão centralizada. Mas, eu não sei se funcionaria aqui.

Danilo Coelho – A análise de equilíbrio geral computável é muito comum para medir o impacto das reformas fiscais, o comércio, as tarifas e as reformas. Gostaria de saber se você tem conhecimento de alguma experiência com a utilização de análise geral de equilíbrio para AIR.

John Morrall – Sim, você só pode utilizar a análise de equilíbrio geral para grandes eventos, grandes despesas ou grandes impactos. Esse é o meu entendimento. E

houve algumas tentativas de se fazer isso na área ambiental nos Estados Unidos. Há artigos clássicos escritos, observando o efeito no campo ambiental, utilizando esses tipos de modelos. Eles remontam aos anos 1980. Mas a EPA utiliza esses modelos para medir os impactos sobre toda a economia. Porque o que estamos utilizando com a AIR é uma análise de equilíbrio parcial. E quem sabe qual será o efeito geral? Mas o problema desses modelos é que eles são quase como caixa-preta. Você tem o modelo e terá de confiar nele. Então, é bom saber o que eles querem dizer, mas eu não gastaria muito tempo nisso, eu acho. A menos que as pessoas entendam, realmente, o que está acontecendo.

Eu acho que é comum a utilização desta análise. Se você estiver interessado, eu lhe dou o nome da pessoa que é responsável na EPA, que sabe muito sobre o assunto. Ele é o chefe de Alt McGoblin, um amigo meu, que fez pesquisas nesta área. Mas eu não sigo o seu trabalho nos últimos anos.

Sérgio Aníbal – Um ponto-chave, que eu acho que é muito interessante entre o Brasil e os Estados Unidos, é a relação de ser um megapaís e uma república federativa. Vocês, talvez por conta da democracia, tenham uma democracia mais, vamos dizer, avançada, têm estados mais independentes. Entretanto, isto causa alguns problemas em termos de estratégias de regulação em nível nacional. No Brasil, várias políticas regulatórias, como, por exemplo, a política nacional de recursos hídricos, e vários sistemas, como saúde, educação, têm uma hierarquização em que se parte do federal, dos estados e dos municípios. Até que ponto você acharia importante, e é importante para a gente ter uma estrutura regulatória bastante microeconômica e bastante disseminada na população, essa regulação ter uma hierarquização entre estados e municípios e cidades?

John Morrall – Você fez uma pergunta muito difícil, acho que tenho algumas observações:

1) Você deve observar as experiências na Austrália, Canadá e até mesmo na UE, que também possuem subgovernos independentes e muito fortes que aprovaram regulações e tentam manter algum tipo de vigilância, especialmente a UE, que é particularmente importante, e controversa na regulação de seus diferentes governos, para emitir regulações segundo os pressupostos da UE. Mas eu também gostaria de mencionar que, nos Estados Unidos, nós também temos esse problema, mas nós ficamos fora da regulação dos estados. Na verdade, nos Estados Unidos, temos o princípio do federalismo, mas se achamos que algo deve ser regulado, nós decidimos, “Sim, o governo deve regular”.

2) Bem, os estados podem fazer isso? Porque pensamos que, se os estados podem fazer, haverá concorrência entre os 50/51 estados e haverá experimentação.

Assim, é melhor ter uma regulação em nível estadual, se for apropriado, em vez de ter em nível federal. Então, é uma espécie de ponto-chave, que vai e volta nas diferentes administrações. Mas, no geral, penso que é melhor ter regulação mais próxima à pessoa que está sendo regulada e às suas indústrias. A menos que haja uma situação extra que envolva a relação entre os estados. Mas, é realmente, uma questão muito difícil, para lidar com a vigilância do estado.

No geral, é claro, eu acho que deveria haver grupos em nível estadual para lidar com a regulação, da forma como fazemos em nível federal. Mas não estou certo de que você quer que o governo federal diga aos estados o que fazer, apropriando-se da regulação dos estados. Pelo menos não estamos fazendo isso nos Estados Unidos. A propósito, um dos assuntos, se você está seguindo o debate do nosso sistema de saúde, é como poderíamos reduzir os custos da saúde, se permitíssemos que o povo nos Estados Unidos comprasse planos de saúde em outros estados. Haveria concorrência. E você pensará, “Ah, sim, farei isso”. Mas isso não foi feito nos Estados Unidos. A nova lei nos Estados Unidos para controlar o custo do sistema de saúde acabou de passar. Ainda não é permitido que se negocie através das linhas dos estados. E isto é porque os estados são bastante poderosos. E as companhias de seguros dentro dos estados são muito ponderosas. Assim você tem que trabalhar com aquilo que tem. Com os poderes políticos existentes, continue trabalhando se você acha que é o procedimento correto. Não desanime. Tente melhorar a regulação neste sentido, mesmo que não seja feita.

Lucia Helena Salgado – Acho que nós já exploramos bastante o nosso convidado especial, fizemos muitas perguntas. Eu agradeço imensamente a sua exposição. Foi tremendamente ilustrativa, educativa para nós. Espero que este primeiro contato seu conosco no Ipea e com vários outros membros de governo, de agências, que estão aqui presentes, seja o primeiro de vários encontros e que nós possamos colaborar mais proximamente, de agora para o futuro. E sua *expertise* é muito importante para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória que nós vimos buscando fazer aqui no Brasil. Eu agradeço, então, imensamente, a sua conferência.

ARCABOUÇO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS E SUA RELEVÂNCIA PARA O BRASIL

John F. Morrall III

Ivy E. Broder

INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos foram o primeiro país a desenvolver um método de análise econômica das regulações sistemático, *ex ante* e centralizado. Embora muitos detalhes do programa sejam diferentes hoje em relação ao que eram no seu início, na década de 1970, o princípio básico não mudou: desenvolver uma análise rigorosa e transparente do impacto econômico das regulações propostas para ajudar os decisores políticos na elaboração e na adoção de regras custo-efetivas. Embora considerações legislativas, jurídicas e políticas sejam, sem dúvida, importantes no processo de tomada de decisão, o papel da AIR evoluiu e cresceu em importância nos últimos 35 anos e ao longo de sete administrações presidenciais sucessivas.

Este artigo narra o desenvolvimento da AIR nos Estados Unidos e coloca-o no contexto do programa de exame regulatório do país. No espírito de completa transparência, os autores trabalharam em funções de supervisão regulatória no Escritório Executivo do Presidente, sendo que um deles passou por seis administrações presidenciais.¹ O artigo descreve os elementos-chave da análise que evoluiu com o passar do tempo, bem como seus usos e as tentativas de controle de qualidade e de consistência. Uma atualização sobre mudanças realizadas no período inicial da administração Obama também foi incluída. Como a análise nem sempre prevalece sobre a política, mesmo um programa analítico flexível e amplo por vezes não é eficaz. Acreditamos que a boa análise é uma condição necessária, mas não suficiente, para uma boa política de regulação. Uma seção dedica-se a avaliar os potenciais impactos do programa de AIR nos Estados Unidos e as dificuldades que esse programa continua a enfrentar. Por fim, discute-se a aplicação da AIR em outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Sugere-se que o Brasil

1. Trata-se de John F. Morrall III (nota dos editores).

será fortemente beneficiado pela adoção de elementos da AIR apropriados à sua atual situação econômica e à sua estrutura política.

A ABORDAGEM DE ANÁLISE REGULATÓRIA NOS ESTADOS UNIDOS

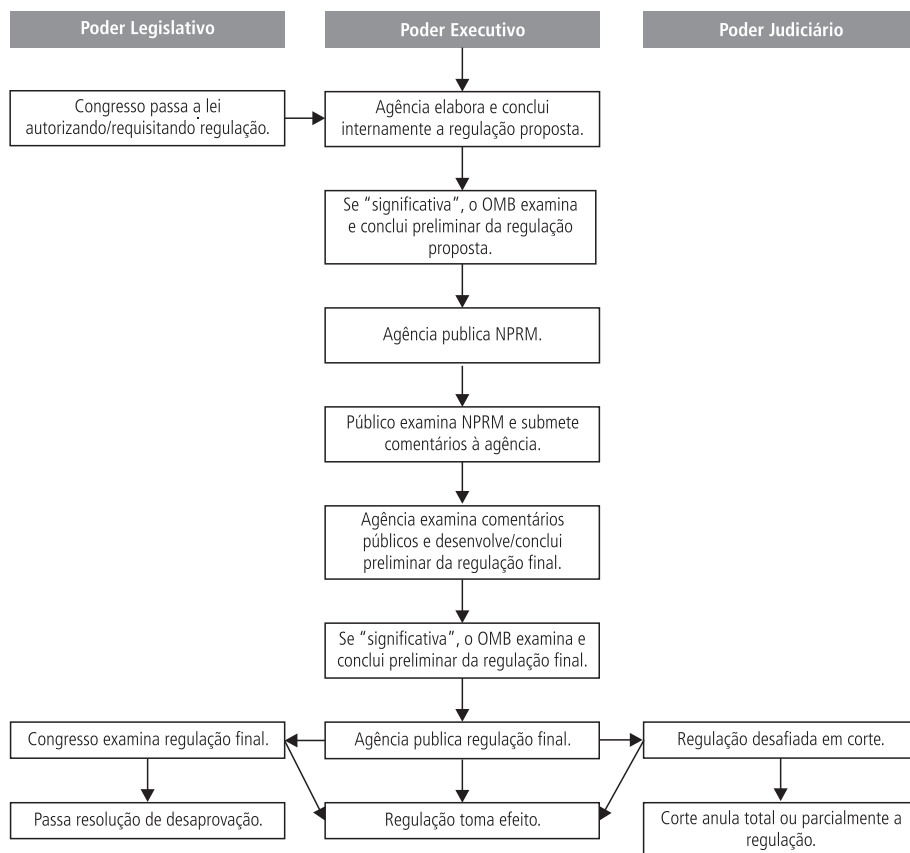
Desenvolver um arcabouço regulatório baseado em análise parte do pressuposto de que a prática regulatória aloca parte dos limitados recursos privados de um país visando o interesse público. Assim, recursos regulatórios são como recursos fiscais e devem ser orçados e administrados tanto de modo custo-efetivo quanto de forma consistente com os objetivos nacionais. A regulação deve ser percebida como uma combinação de gasto público e taxação e, como tal, gera consequências micro e macroeconômicas similares. Além disso, a regulação é normalmente utilizada como um substituto para a taxação e o gasto direto do governo. Ainda que nenhum país tenha ido tão longe a ponto de adotar um orçamento regulatório comparável, em requisitos, ao orçamento fiscal, foram feitos esforços nessa direção, ressaltando-se a importância dos custos e dos benefícios da regulação ao bem-estar dos cidadãos.

Resumidamente, os Estados Unidos estabeleceram uma unidade central de análise regulatória no Escritório Executivo do Presidente na década de 1970, sob os auspícios do CWPS. O CWPS, então, transformou-se na atual organização – o OIRA, localizado no OMB. Ainda que tenha havido cinco presidentes diferentes, nos 30 anos desde que foi criado, em 1981, vários princípios têm caracterizado o sistema regulatório dos Estados Unidos: administração centralizada e liderança; transparência e prestação de contas; e o uso da AIR.

O processo de Regulação Federal nos Estados Unidos está resumido na figura 1. Refletindo o regime de freios e contrapesos do sistema de governo dos Estados Unidos, cada um dos três ramos do governo desempenha um papel crucial e independente. O Poder Executivo toma conta do processo, uma vez que o Poder Legislativo aprova uma lei, assinada pelo presidente, que autoriza ou exige uma regulação a ser editada. Em seguida, uma agência do Poder Executivo, como o Departamento de Transporte ou a Agência de Proteção Ambiental, inicia a regulação, conduzindo uma análise jurídica, administrativa e econômica das opções viáveis, a fim de satisfazer as exigências da legislação e da elaboração de uma regulação proposta. Segundo os procedimentos estabelecidos no Decreto nº 12.866, emitido pelo presidente Clinton em 1993, se a agência e o OMB determinarem, por meio de discussões, que a regulação é “significativa”, o exame regulatório começa a ser feito pelo quadro de funcionários do presidente, e a agência envia uma versão preliminar da regulação proposta e qualquer análise regulatória ao OMB, para até 90 dias de exame oficial. Depois de concluído o exame pelo OMB, seguindo-se as exigências da Lei de Procedimentos

Administrativos, a regulação proposta é publicada no *Diário Oficial* para comentário público como um NPRM. Após o exame e considerando os comentários recebidos, a agência, então, elabora a regulação final. Ela deve também levar em consideração os comentários do público, descrevendo, no preâmbulo da versão preliminar da regulação final, o motivo de responderem ou não ao que o público pediu para ser feito. A agência envia a regulação ao OMB para um segundo exame de até 90 dias. Depois que o OMB conclui seu exame, a agência envia a regulação para o *Diário Oficial*, para a publicação como uma regulação final. Nesse ponto, freios e contrapesos podem entrar em jogo. Sob a Lei de Revisão do Congresso, este pode aprovar uma resolução assinada pelo presidente desaprovando a regulação. Ou, o que é mais provável, uma variedade de interesses organizados poderá utilizar o Sistema Judiciário para impugnar a regulação em tribunal e, eventualmente, ter a regulação anulada e/ou reenviada de volta para o organismo emissor.

FIGURA 1
Processo de regulação federal



Fonte: Dudley (2005).

ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E LIDERANÇA

O significado simbólico de ter o controle centralizado de regulação dentro do OMB, que é parte da Casa Branca, não pode ser exagerado. Essa posição reforça, ao gabinete e a outros organismos reguladores, a importância e a adesão aos princípios e procedimentos regulatórios. Além disso, a mesma agência que aprova o seu orçamento também revê a sua regulação, certamente as pessoas retornam as ligações.

Em 1971, Richard Nixon foi o primeiro presidente a iniciar o exame centralizado das regulações. O programa era conhecido como o exame da “Qualidade de Vida” e estabeleceu um procedimento para promover a coordenação entre agências das regulações propostas, principalmente na área de qualidade ambiental. Era controverso porque o programa funcionou como um canal de denúncias empresariais encaminhadas por meio do Departamento de Comércio, e porque havia pouca transparência.

Em 1974, com o estabelecimento, pelo presidente da Ford, do CWPS, a análise do impacto econômico de regulações tornou-se uma função significativa do exame de uma agência executiva. A AIR foi exigida para as regulações importantes, definidas como aquelas que têm um impacto de mais de US\$ 100 milhões (em dólares de 1975). Embora o CWPS tenha sido originalmente encarregado de examinar e de comentar formalmente, no registro público, sobre o impacto inflacionário das regulações propostas pelas agências de Gabinete, a equipe considerava uma regulação que impunha mais custos do que benefícios como sendo, pelo menos em um sentido de bem-estar, inflacionária. Assim, a exigência de uma análise do impacto da inflação tornou-se uma exigência de análise custo-benefício. O presidente Carter expandiu o papel do CWPS na desregulamentação e no exame, em 1978, quando a inflação voltou a ser um problema para a economia dos Estados Unidos. Além disso, o RARG foi estabelecido para monitorar o impacto de mais ou menos uma dúzia das regulações prioritárias de cada ano. O RARG, presidido pelo CEA, foi composto pelo OMB e por representantes das agências econômicas e regulatórias. Os economistas do CEA e do CWPS serviram de funcionários.

Durante a campanha eleitoral de 1980, Ronald Reagan fez do “socorro regulatório” um dos quatro pilares do seu plano de crescimento econômico (os outros três eram de cortes nos impostos, cortes de gastos e estabilidade monetária). Como presidente, ele solidificou a autoridade de supervisão regulatória na Casa Branca, emitindo o Decreto nº 11.291, que instituiu a Força-Tarefa de Regulação de Socorro sob a direção do vice-presidente George H. W. Bush. O novo decreto exigia que as agências que propunham uma regulação com impacto significativo desenvolvessem uma AIR (essencialmente uma análise custo-benefício) e a apresentassem, junto com a regulação proposta ao OMB para um exame formal. O OMB, então, consideraria

o conteúdo e a análise da regulação proposta. A agência não era autorizada a publicar a regulação no *Diário Oficial* antes de o OMB concluir o seu exame. O OMB examinava as regras tanto na proposta quanto nas etapas finais do processo de regulação da agência. A estrutura que foi criada em 1981 continua em vigor hoje, com o OIRA prosseguindo o seu exame juntamente com outras responsabilidades. O OIRA foi criado sob a Lei de Redução da Burocracia – *Paperwork Reduction Act* – de 1980, parcialmente em resposta à explosão de regulação e de burocracia que ocorreu na década de 1970 e nas anteriores. Além disso, a Força-Tarefa de Regulação de Socorro, trabalhando com o OIRA, examinou as regulações existentes e supervisionou uma quantidade significativa de desregulamentações. Um decreto também exigiu que as agências anualmente enviassem ao OMB informações detalhadas sobre todas as regulações importantes que eles tivessem em desenvolvimento. Um compêndio das regulações (tipicamente em torno de 500) foi publicado como o Programa de Regulação do Governo dos Estados Unidos. Quando o vice-presidente George H. W. Bush tornou-se presidente, ele deu continuidade ao programa de exame de regulação do OMB sob a direção do Conselho de Competitividade do Presidente.

Embora tenha sido o primeiro presidente democrata desde que o OIRA foi criado e feito campanha contra os excessos de desregulação, o presidente Clinton decidiu continuar o processo de exame centralizado no OMB, com algumas modificações. Ele revogou os decretos do presidente Reagan, que governavam o exame das regulações, substituindo-os pelo Decreto nº 12.866, emitido em 1993. Esse decreto focava a supervisão do OMB em menos regulações, continuou a exigir que as agências realizassem AIRs e aumentou a divulgação de contatos com terceiros. As mudanças sugeridas ou as objeções feitas pelo OMB tornaram-se uma questão de registro público. O novo decreto exigia que as agências emitissem regulações cujos custos fossem justificados por seus benefícios e custos e estabeleceu um período rigoroso de exame de 90 dias no OMB para convencer as agências sobre quaisquer recomendações de aperfeiçoamento. O limite de 90 dias foi uma tentativa de lidar com as preocupações levantadas nas duas administrações anteriores, de que o OMB poderia bloquear uma regulação de que não gostasse, simplesmente não concluindo o exame. Como resultado dessas mudanças, o número de regulações examinadas pelo OIRA caiu de cerca de 2.200 para cerca de 600 por ano, número que se manteve aproximadamente constante desde então.

O presidente George W. Bush tomou a decisão estratégica de manter o decreto de Clinton e de não retornar para o decreto mais controverso de Reagan. Ele acrescentou também a noção de “cartas rápidas” (*prompt letters*). Essas cartas eram pedidos, iniciados pelo OIRA, com a intenção de que as agências considerassem novas regulações específicas que pudessem gerar benefícios líquidos. Isso foi, em

parte, uma tentativa para contrariar a imagem antirregulacionista do OMB e de reafirmar que a regulação inteligente era o objetivo, bem como o menor número de regulações. Próximo ao fim do seu segundo mandato, ele emitiu o Decreto nº 13.422, que exigia que as agências informassem ao OMB a respeito de documentos-guia significativos, que poderiam ter o efeito de regulações. O decreto também exigia que apenas o servidor mais graduado de política de regulação da agência, nomeado pelo presidente, poderia dar início a um processo regulatório e reforçou a exigência do OMB de que uma falha de mercado fosse identificada e a autorização presidencial fosse assegurada antes que uma regulação pudesse ter início.

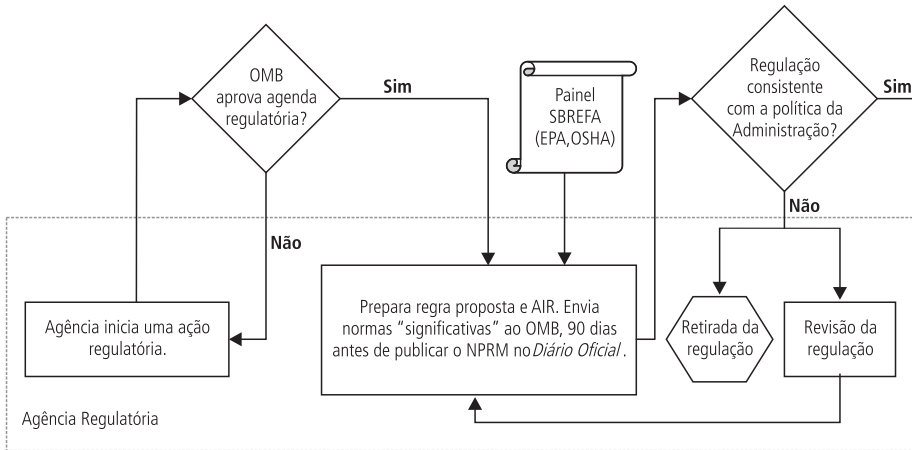
Até o momento, o presidente Obama deu continuidade ao Decreto nº 12.866, de Bill Clinton. Ele também reafirmou o exame centralizado e enfatizou a necessidade de melhorar a análise de regulação por meio de um governo mais aberto e da divulgação. Também revogou o Decreto nº 13.422, de George W. Bush, e voltou a encarregar o vice-presidente de supervisionar o processo de regulação (durante o mandato de Bush, o encarregado de supervisionar as regulações era o chefe de gabinete da Presidência, e não o vice-presidente). Ao nomear Cass Sunstein, professor de Direito da Harvard Law School e um dos juristas acadêmicos mais citados dos Estados Unidos, como chefe do OIRA, o presidente Obama contribuiu para que a importância da transparência e da prestação de contas da regulação fosse reconhecida. Além disso, como coautor, juntamente com Richard Thaler, do popular livro *Nudge*, Sunstein sinalizou para o papel que a economia comportamental provavelmente irá desempenhar na reforma regulatória (THALLER; SUNSTEIN, 2008). Esse campo emergente na economia introduz novos conceitos no quadro analítico, incluindo o viés de capacidade cognitiva, a inércia, a aversão à perda e os efeitos de opções-padrão, a negligência de probabilidade e a influência comportamental dos demais. Antecipe-se – e Sunstein também emitiu sinais quanto a isso – que haverá mais ênfase em abordagens alternativas que enfatizam a divulgação e a simplificação das escolhas, bem como regras *default* de ênfatização de opções e normas sociais.

Como já mencionado, o Decreto nº 12.866, atualmente em vigor, foi emitido pelo presidente Clinton em 30 de setembro de 1993. Um esquema mais detalhado da fase de iniciação de uma regulação aparece na figura 2, que não se baseia apenas no decreto, mas também nas leis que regem o processo administrativo. Esse fluxograma mostra que o OMB examina a proposta regulatória não apenas pelo seu impacto econômico, mas também para ter certeza de que é coerente com as políticas do governo. Se não for consistente, uma agência pode ser solicitada a modificar ou a retirar a proposta. A figura 3 mostra o movimento de uma regulação após seu NPRM. Revisões posteriores podem ser necessárias ou a regulação

ainda poderá vir a ser retirada se as alterações propostas não forem coerentes com a política do governo. Caso a versão preliminar da proposta final seja aprovada, será publicada como uma regulação final no *Diário Oficial* e entrará em vigor de 30 a 60 dias depois, sujeita a exame do Poder Legislativo.

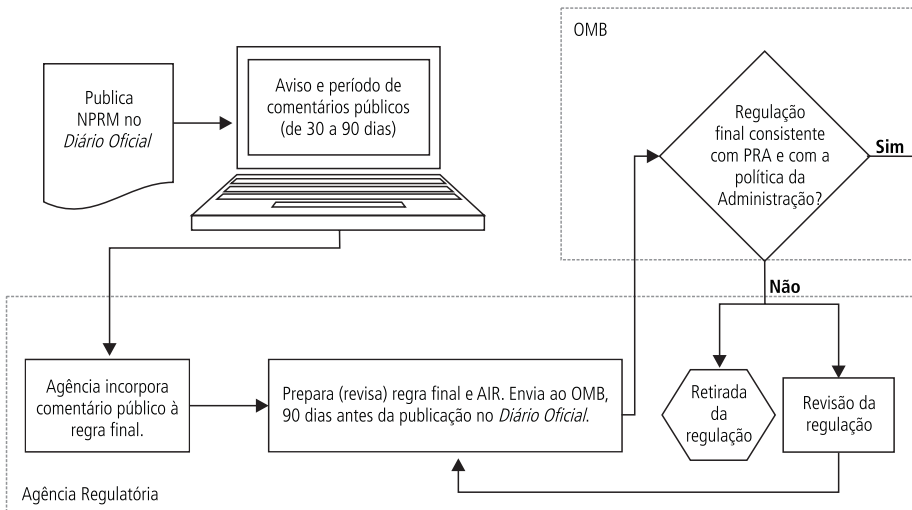
FIGURA 2
Nascimento da regulação: fase inicial

OMB



Fonte: Dudley (2005).

FIGURA 3
Aviso, comentário e finalização da regulação



Fonte: Dudley (2005).

AVISO, COMENTÁRIO E FINALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO

O OIRA gerencia e coordena o processo de regulação federal, além de supervisionar a gestão de informação federal e a política de estatísticas. O administrador do OIRA é nomeado pelo presidente e o Senado o confirma. O nomeado (ou a nomeada) é frequentemente citado na imprensa como o “Czar da Regulação”. O administrador de OIRA também tem sido apresentado como a pessoa com o trabalho mais importante em Washington acerca da qual você nunca ouviu falar. Atualmente, existem cerca de 50 funcionários nos cinco escritórios do OIRA. O OIRA examina de 500 a 700 regulações por ano – aquelas consideradas significativas – das cerca de 2.200 emitidas. Das regulações revistas cerca de 70 a 100 são “economicamente significativas”, assim definidas por terem um impacto na economia de mais de US\$ 100 milhões e exigirem uma AIR. Esse limiar nominal está em vigor desde meados da década de 1970, embora seja equivalente a apenas cerca de US\$ 25 milhões em dólares constantes de 1970. No decorrer de sua análise, o OMB examina a AIR e a versão preliminar da regulação. O órgão procura garantir também que a regulação comporte-se de acordo com a lei na qual se baseia, os princípios do decreto e as prioridades do presidente. Se a agência recusa-se a fazer alterações ou precisa de mais tempo para fazê-las, o OMB pode retornar a regulação para a agência, para “reconsideração”. Tudo isso é feito “na medida do permitido pela lei”. Um decreto não pode prevalecer sobre uma lei.

TRANSPARÊNCIA REGULATÓRIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Uma das principais metas do programa regulatório dos Estados Unidos é garantir transparência e participação do público tanto quanto possível, respondendo a preocupações sobre a influência indevida de interesses especiais, de modo a permitir que todas as partes interessadas sejam ouvidas. Esse princípio condutor está no espírito da APA de 1946, que exige que as agências exponham suas propostas a um processo de observação e de comentário aberto a todo o público afetado, tanto nacional quanto estrangeiro. Como mencionado acima, antes que as agências possam emitir uma regulação final, elas devem responder aos comentários do público, certificar-se de que a regulação final é um resultado lógico da proposta e do registro público, e de que não é “arbitrária e caprichosa”. Esse registro público, que inclui qualquer AIR desenvolvida para a regulação, é utilizado pelos tribunais na resolução de qualquer contestação para as regulações que o público possa ter levantado.

Há muitas maneiras pelas quais o público pode acessar informações sobre o processo de regulação, bem como sobre regras específicas. No *site* oficial que relata as atividades do OIRA, <<http://www.reginfo.gov>>, o público pode ver quais

regulações são objeto de revisão ou foram recentemente finalizadas. Também a semianual Agenda Unificada das Atividades de Regulação e Desregulação fornece dados sumários sobre as regulações e sobre a coleta de informações no âmbito do Ato de Redução da Burocracia. O público também pode acessar outras informações sobre atividades que ocorrem durante o processo de regulação, incluindo quais grupos de fora visitaram o OIRA ou comentaram sobre as regras particulares em exame. Toda informação escrita fornecida ao OMB durante o seu exame, cartas retornadas para as agências e “cartas rápidas” são publicadas no *site*, que também fornece informações históricas a partir de 1981.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A AIR é o principal componente analítico do processo regulatório. É uma maneira eficaz de não apenas garantir decisões políticas mais bem informadas, mas ainda de promover a eficiência econômica. A AIR foi um elemento requerido no processo de aprovação de significativas regulações por mais de 30 anos nos Estados Unidos e agora está sendo adotada de alguma forma por todos os 30 países da OCDE e da União Europeia, bem como por muitos países em todos os continentes e em todos os níveis de desenvolvimento econômico, incluindo o Brasil. Outros países que adotaram ou consideraram a AIR incluem África do Sul, Vietnã, Rússia e Jordânia. Zhang e Thomas (2009) recentemente documentaram a utilização de AIR na Índia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Sri Lanka, Gana, Nigéria, Croácia e Sérvia. O objetivo de uma AIR é avaliar sistematicamente os impactos de uma regulação, utilizando ferramentas econômicas e estatísticas apropriadas. Ela permite que as agências reguladoras, a autoridade central de regulação, os grupos de interesse e o público compreendam os efeitos da proposta e as alternativas viáveis, utilizando um arcabouço bem compreendido e desenvolvido, e um conjunto de suposições. É uma ferramenta que fornece informações objetivas para a tomada de decisão. O princípio subjacente a uma AIR é que a regulação deve ser projetada para maximizar os benefícios líquidos para a sociedade. Isso é feito comparando custos e benefícios de ações alternativas. Embora esse objetivo pareça ser relativamente básico, o desenvolvimento de uma AIR é um processo complexo que requer esforços de especialistas do setor, de economistas, de cientistas e engenheiros da indústria, e de estatísticos. Muitas questões devem ser abordadas, as quais envolvem fatores como impactos na distribuição, mensuração de impactos ao longo do tempo, avaliação dos anos de vida salvos e outras questões difíceis. Embora a APA forneça ao governo o arcabouço para regular e o Decreto nº 12.866 dê ao OMB a autoridade para supervisionar o processo, a Circular A-4, como emitida pelo OMB em 2003, define as melhores práticas no desenvolvimento de uma AIR.

Existem diferentes tipos de AIRs, dependendo das características da regulação proposta, bem como outras considerações, como o tamanho do impacto esperado da regulação. Tradicionalmente, os economistas fazem uma distinção entre regulação “econômica” e regulação “social.” A regulação econômica em geral inclui regras que governam os preços e os salários e estabelece barreiras à entrada e à saída de regras. Nesses casos, Análise da Concorrência é a metodologia adequada. Isso envolveria a definição de mercados relevantes e o impacto de uma regulação sobre a estrutura do mercado e o grau de concorrência. A Circular A-4 do OMB assinala que tanto a teoria econômica quanto a experiência estabelecem um pressuposto geral contra o controle de preços e as cotas em mercados competitivos.

Regulações sociais, tais como aquelas destinadas a reduzir a poluição ou a proteger a saúde e garantir a segurança, são melhor analisadas utilizando-se a análise custo-benefício ou a análise custo-efetividade. Para reguladores que determinam regras administrativas para programas do governo já estabelecidos por meio da legislação e do processo orçamental, onde o principal impacto seria no orçamento, muitas vezes é conveniente fazer uma análise deste ou da transferência dos efeitos fiscais e distributivos. Regulações que têm impacto significativo em um número considerável de pequenas empresas ou entidades que são obrigadas, por lei, a terem uma “Análise de Flexibilidade Regulatória” preparada.

A profundidade da análise realizada deve ser proporcional ao impacto potencial. Os Estados Unidos dispõem de três limiares que governam a extensão da análise: menos de US\$ 100 milhões de impacto; mais de US\$ 100 milhões; e mais de US\$ 1 bilhão. No caso de menos de US\$ 100 milhões de impacto é necessária pelo menos uma discussão qualitativa dos custos e benefícios, e acima de US\$ 100 milhões de impacto exige-se uma formal análise quantitativa de custo-benefício. Para regulações de saúde, de segurança e ambientais, com benefícios sociais e/ou custos superiores a US\$ 1 bilhão, é obrigatório que se inclua uma análise de probabilidade quantitativa ou técnicas de simulação, como a de Monte Carlo, para levar em conta a incerteza.

O primeiro passo para qualquer AIR é descrever a necessidade de uma ação regulatória. Existem várias razões para uma regulação ser proposta. Ela pode resultar de uma decisão judicial ou ser obrigada por uma lei aprovada pelo Congresso. Em qualquer caso, tanto uma falha de mercado que exige correção através da regulação federal, quanto, em alguns casos, um propósito público importante estabelecido pelo Congresso devem ser identificados. Esses fatores incluem transbordamentos ou externalidades, excessivo poder de mercado, voltados para situações de informação insuficiente ou assimétrica, ou para fins sociais, tais como a remoção de injustiça distributiva, promoção da privacidade ou da liberdade pessoal. Mesmo

se uma falha de mercado adequada e significativa for identificada, a agência deve ainda explicar por que a regulação federal iria fornecer a melhor solução, e por que o mercado não acabaria por se autocorrigir.

As agências devem, em seguida, considerar abordagens alternativas de regulação. Isso abrange coisas como datas de cumprimento e medidas alternativas à sua aplicação ou diferentes requisitos de dimensão da empresa ou de região geográfica. Mas também pode significar uma construção muito diferente de regulação. Por exemplo, os padrões de desempenho costumam ser considerados mais eficientes do que os padrões de *design* ou de engenharia, e as perspectivas do mercado, tais como taxas, permissão ou venda de licenças, geralmente oferecem os mesmos benefícios que uma estratégia de controle direto, mas a um custo mais baixo. Em casos de falha de informação, melhorar a disponibilidade da informação ou da divulgação tende a ser um esquema mais eficaz de regulação (que por si só exigiria uma análise dos custos e benefícios).

Há dois quadros para a AIR de regulação social que constituem a base de análise: a ACB (análise custo-benefício) e a ACE (análise custo-efetividade). Quando os valores monetários podem ser atribuídos aos benefícios de uma regulação, ACB é o método preferencial de análise. Nesses casos, os benefícios líquidos para a sociedade são o indicador adequado das mais eficientes alternativas regulatórias. Já para a regulação na área de saúde e de segurança, especialmente onde não é permitido, de acordo com a lei subjacente, monetizar benefícios, a ACE é aplicada. Uma análise pode comparar, por exemplo, as unidades de melhoria de saúde ou toneladas de um poluente específico reduzido. Então, as relações de custo-efetividade incrementais são comparadas para avaliar o melhor nível de regulação. A Circular A-4 recomenda que, para regulações de saúde, de segurança e ambiental, a ACE formal desenvolvida por economistas e por profissionais de saúde devem ser utilizadas em conjunto com a ACB. Oficiais de políticas públicas muitas vezes se sentem mais confortáveis com uma ou com outra abordagem. Deve-se estar ciente das muitas armadilhas existentes ao desenvolver AIRs, utilizando ACB e ACE. Custos e benefícios futuros devem ser descontados, os impactos distributivos devem ser considerados e as medidas alternativas de eficácia (anos de vida ajustados pela qualidade ou quantidade equivalente de vidas salvas, por exemplo) podem ser construídas. Devido à natureza complexa dessas questões – e muitas outras que são detalhadas na Circular A-4 – o OIRA realiza sessões de treinamento para o pessoal da agência.

As AIRs são documentos importantes que têm usos além da avaliação de uma regulação proposta. Eles se tornam parte do processo legal e são usados para exame interagências, como um componente importante da documentação disponível durante

o período de comentários públicos de uma proposta de regulação, e podem ser utilizados exames de uma regulação que é contestada na Justiça. Igualmente significativo é o fomento do controle de qualidade da análise entre órgãos reguladores. A melhor prática é exigida quando a AIR está institucionalizada.

É provável que a administração Obama realize mudanças nos requisitos da AIR. O OMB já pediu sugestões e comentários ao público e às partes interessadas sobre: a relação entre o OIRA e as agências; divulgação, transparência e participação do público; o papel da ACB; o papel das preocupações distributivas; a equidade e preocupações para com as futuras gerações; formas de reduzir a demora na emissão de regulações; o papel da ciência do comportamento; e identificação das melhores ferramentas de análise. Embora o presidente Obama ainda não tenha emitido uma nova portaria, o OMB recebeu 183 comentários do público e das partes interessadas sobre essas questões.

IMPACTO DA AIR NA MELHORIA DO PROCESSO DE DECISÃO REGULATÓRIA

Impactos Microeconômicos

Provavelmente, agora ficou claro para o leitor que desenvolver e examinar uma AIR envolve uma quantidade considerável de esforço. Os recursos que são gastos, tanto em tempo quanto em dinheiro, têm usos alternativos, como qualquer burocrata dirá. Portanto, não é um despropósito sujeitar as AIRs ao mesmo processo que elas mesmas exigem: o processo da AIR passa pelo teste do custo-benefício? Embora não possamos usar as rigorosas metodologias estabelecidas na Circular A-4 do OMB, há alguns indícios que sugerem que as AIRs têm melhorado o processo de tomada de decisão regulatória, desde que foram adotadas nos Estados Unidos.

O primeiro suporte para um impacto positivo, com base na obrigação de utilizar-se a AIR, é a série de afirmações para seu uso continuado como uma ferramenta analítica. No período coberto pelos últimos sete presidentes dos Estados Unidos o programa básico de AIR foi mantido. Essas afirmações não se baseavam em razões ideológicas – nenhum dos presidentes era economista e as filiações partidárias foram quase igualmente divididas: quatro eram republicanos e três democratas – e dentro desse grupo existiam políticos inclinados à direita, ao centro e à esquerda.

Um sinal similar do seu valor é a sua adoção por todos os 30 países da OCDE, pela UE e por muitos países em desenvolvimento, documentado em Jacobs and Associates (2006) e pela OECD (2009). A adoção desta ferramenta fora dos Estados Unidos foi o resultado de muitas reuniões internacionais e visitas envolvendo administradores de alto nível, que concluíram que ter um arcabouço consistente,

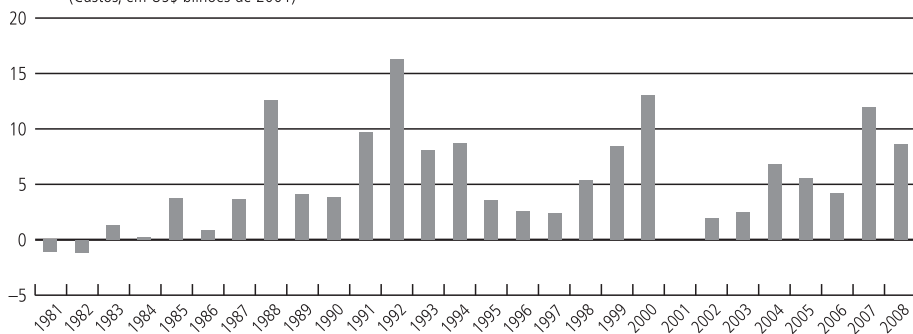
de forma a ser capaz de analisar o impacto da regulação sobre o bem-estar líquido do público, era uma prioridade. Essa é uma melhoria importante, se considerada a adoção de regulações baseadas em, no máximo, boas intenções, mas sem evidência empírica sobre os impactos esperados.

Uma revisão do registro norte-americano ao longo dos últimos 30 anos também fornece uma base para a noção de que as AIRs são importantes na racionalização dos esforços regulatórios de um país. O gráfico 1 apresenta os custos sociais estimados das 330 principais regulações finais (com os impactos de mais de US\$ 100 milhões por ano) dos Estados Unidos para cada ano. Durante esse período, de 129.484 regulações publicadas no *Diário Oficial*, 21.744 foram revisadas pelo OMB, e 1.280 delas eram importantes. Dessas regulações, muitas eram de transferência ou orçamentárias, demasiado pequenas para ter AIRs, ou eram emitidas por agências independentes que não estavam sujeitas à supervisão do OMB. O custo total destas regras em dólares constantes (de 2001) era US\$ 148 bilhões, ou cerca de US\$ 6,5 bilhões acrescentados, em média, a cada ano, em dólares de 2008. A variação nos custos também é interessante. O período mais dramático são os primeiros sete anos da administração Reagan, quando, entre 1981 e 1987, foram impostos custos mínimos pelas principais regulações, e mesmo custos negativos (desregulamentação, nos primeiros anos). Em 1988, último ano da administração Reagan, novos custos significativos foram acrescentados. A variação entre outras administrações é bem baixa. Uma observação interessante é o efeito da regulação da meia-noite, que é a tendência de cada administração de deixar o cargo emitindo um número desproporcional de regras no final do seu mandato: Reagan, em 1988, Bush, em 1992, e Clinton, em 2000.

GRÁFICO 1

Custos anuais das principais regras – 1981-2008

(Custos, em US\$ bilhões de 2001)



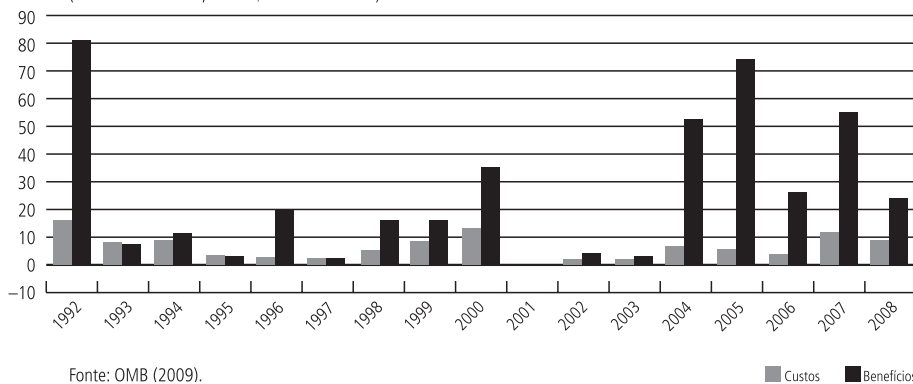
Fonte: OMB (2009).

O gráfico 2 mostra os custos e benefícios das principais regulações emitidas, de 1º de outubro de 1992 a 30 de setembro de 2008. Note-se que os quatro maiores anos em termos de benefícios, 1992, 2004, 2005 e 2007, são, na sua maioria, explicados por quatro regulações de ar puro da EPA: a regulação de 1992 da licença de chuva ácida, a regra de 2004 de motor diesel não rodoviário, a regra de 2005 de qualidade do ar interestadual, e a aplicação da regulação da partícula de ar limpo. Na maioria dos anos, os benefícios excedem os custos por uma larga margem. Observe também que, no primeiro ano da administração de George W. Bush, nenhuma regulação importante foi emitida, em parte, porque leva um ano para emitir grandes regulações, e a administração Clinton havia emitido uma quantidade considerável de regras em seu último ano. Uma leitura do gráfico 2 é que o programa de AIR dos Estados Unidos tem produzido significativos benefícios líquidos ao longo dos últimos dez anos, mais ou menos.

GRÁFICO 2

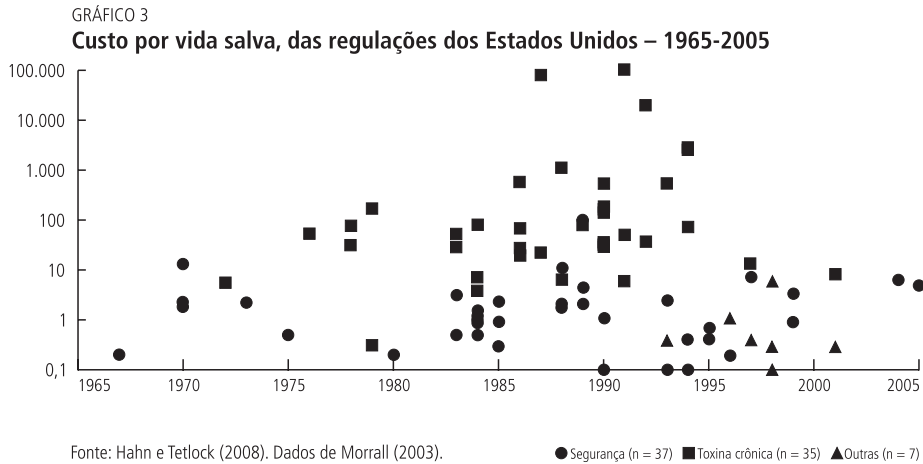
Custos e benefícios das principais regras – 1981-2008

(Custos e benefícios, em US\$ bilhões de 2001)



Outra maneira de medir a eficácia do programa de exame regulatório dos Estados Unidos é olhar para a tendência da relação custo-efetividade, ao longo do tempo, das regulações finais emitidas pelas agências supervisionadas pelo OMB. Morrall (1986, 2003) publicou o mais altamente citado e completo conjunto de dados do custo por vida estatística salva – *cost per statistical life saved* (CSLS). Esse conjunto de dados foi recentemente atualizado por Hahn e Tetlock (2008). Ele é reproduzido no gráfico 3. As 79 regulações emitidas entre 1967 e 2005 mostram uma variação extremamente grande em CSLS, de US\$ 100 mil para acima de US\$ 1 bilhão, indicando que muito mais vidas poderiam ter sido salvas, para uma dada despesa de regulação, se o governo tivesse alocado recursos de forma mais sábia. O gráfico divide as regulações em três categorias: segurança, toxinas crônicas, e outras (principalmente destinadas a doenças cardiovasculares). O gráfico revela que

as regulações emitidas de 1985 até cerca de 1995, destinadas a toxinas crônicas, produziam a grande maioria dos custos-inefícacias excedentes (mais de US\$ 50 milhões em CSLS). Como se espera que os reguladores racionais devam emitir regulações mais custo-efetivas na medida em que trabalham com dados sobre riscos, o fato de que após 1995, a variância da relação custo-efetividade pareça ter diminuído, indica que o programa de AIR dos Estados Unidos talvez tenha se tornado mais eficaz nos últimos 12 anos.



Existe mais evidência do modo pelo qual as AIRs têm sido utilizadas para melhorar a tomada de decisão regulatória, baseando-se em estudos de caso específicos. Em particular, estudos de caso em Morgenstern (1997), da eficácia das AIRs da EPA, e de Graham (2008), das AIRs que ele utilizou quando chefe do OIRA, de 2001 a 2006 fornecem numerosos exemplos de como a análise foi bem utilizada pelas agências e pela Casa Branca, para melhorar a relação custo-efetividade das regulações importantes.

Vale a pena examinar um estudo de caso em maior detalhe, na medida em que abrange muitos aspectos interessantes do processo regulatório. Em 2003, foi emitida uma regulação que obrigava as empresas a colocar separado o conteúdo de gordura trans dos alimentos no painel de fatos nutricionais contidos em cada embalagem de alimentos. A análise que conduziu a esta regulação foi baseada em uma proposta de regulação da FDA da administração Clinton, que nunca progrediu além do estágio de proposta. Essa regulação propunha adicionar gordura trans ao teor de gordura saturada do rótulo. Apesar de bem-intencionada, houve problemas factuais com a proposta, uma vez que gordura saturada e gordura trans são substâncias distintas, com diferentes graus de risco. No entanto, muitos cientistas

da FDA sentiram que a rotulagem de diferentes gorduras se tornaria confusa para os consumidores.

A proposta de regulação foi reavivada quando o OIRA emitiu uma “carta rápida” em setembro de 2001, uma inovação desenvolvida pelo novo chefe do OIRA, John Graham, anteriormente da Harvard School of Public Health. A “carta rápida” do OIRA baseou-se na AIR na proposta original, bem como em uma nova avaliação de risco que associava a ingestão de gordura trans às CHDs. Diante dos novos dados de risco, foi possível fazer uma análise custo-efetividade para avaliar o CSLS ao rotular a gordura trans. Comparando-se o CSLS de uma regulação de rotulagem de informações de gordura trans com o CSLS de outras regulações adotadas ou propostas, ficou claro, para os analistas do OIRA, que a rotulagem de gordura trans pode ser potencialmente uma forma muito eficaz de salvar vidas. Em comparação, das 76 regulações finais que tinham sido emitidas entre 1967 e 2000, 32 delas tiveram um CSLS de mais de US\$ 7 milhões. Destas, 27 tinham um CSLS de mais de US\$ 21 milhões. Por exemplo, US\$ 7 milhões por vida estatística salva é o valor que muitos economistas têm encontrado com base na evidência da DAP ao compensar estudos salariais utilizando o grau de risco dos empregos (VISCUSI; ALDY, 2003). Utilizando-se a Análise Saúde-Saúde que olha para os custos de oportunidade das regulações medidas apenas em vidas estatísticas perdidas, US\$ 21 milhões foram estimados como o valor a ser utilizado para a estimativa de corte fatal (LUTTER; MORRALL; VISCUSI, 1999). No entanto, com base na análise feita no OIRA, parecia que a rotulagem de gordura trans custaria menos de US\$ 10 mil por vida estatística salva.

Uma nova AIR foi desenvolvida para a nova proposta de 2003. Os principais componentes da análise foram os seguintes:

- com base em pesquisas de consumidor, gordura trans era cerca de 2,5% do consumo de energia, com 2,0% sendo adicionados por processadores de alimentos;
- a reformulação da margarina e a evasão dos consumidores foram estimadas de forma muito conservadora, reduzindo a ingestão em 0,04;
- depois de se fazer a análise risco-risco, devido à substituição de outras gorduras por gordura trans, a redução líquida em CHD foi de 0,05% para 0,1%, utilizando-se estimativas de risco para CHD de gorduras diversas;
- com 1,1 milhão de ataques cardíacos por ano nos Estados Unidos (40% fatais), a rotulagem reduziria entre 200 ataques cardíacos fatais e 400 não fatais, e 480 fatais e 720 não fatais, por ano, dependendo do mecanismo assumido;

- a análise de custos foi baseada no número de etiquetas precisando de mudança (300 mil), produtos que necessitam de teste (60 mil) e os custos de reformulação voluntária (45 produtos); e
- custos imediatos US\$ de 140 milhões a US\$ 250 milhões.

Dada essa informação, uma série de benefícios foi calculada, de US\$ 230 milhões para US\$ 2,8 bilhões por ano. A grande extensão é baseada em análises de sensibilidade envolvendo diferentes taxas de desconto (3% e 7%); diferentes hipóteses sobre anos de vida ganhos e anos de vida ganha ajustada pela qualidade; variações nas estimativas da DAP para o valor da redução do risco; variações nos custos médicos; e diferentes modelos de redução de risco. Há mesmo razão para crer que o limite do benefício superior é baixo, devido a uma baixa estimativa de redução no consumo e a outros mecanismos biológicos. No lado dos custos, uma extensão mais estreita de US\$ 9 milhões a US\$ 26 milhões por ano, para cumprir a regulação, foi estimada. A melhor estimativa de benefícios líquidos foi de US\$ 1,6 bilhão e para CSLS foi de US\$ 3.000. No entanto, houve omissões na AIR, acerca das quais tomadores de decisão precisavam estar cientes. Não houve análise da distribuição feita para acompanhar a estimativa de CSLS. É possível, por exemplo, que a regulação possa ser mais cara para pessoas de baixa renda, porque suas dietas têm uma proporção maior de alimentos com gordura trans. Além disso, não havia nenhuma alternativa a ser estimada, a não ser a base de nenhuma regulação: a proposta foi rotular ou não rotular. No entanto, devido à estimativa dramaticamente baixa do CSLS e ao nível esmagador dos benefícios líquidos estimados, a regulação foi finalmente aprovada em 2003, com base na argumentação apresentada pela AIR. Nos sete anos desde que a regulação foi publicada, muitos observadores notaram isso como uma das mais bem-sucedidas regulações e custo-efetivas emitidas pela administração Bush. De fato, a indústria alimentícia rapidamente reduziu a quantidade de gordura trans em seus produtos, em valores muito superiores ao originalmente estimado. Além disso, muitos outros estados, municípios e governos estrangeiros têm seguido com regulações mais profundas quanto à gordura trans na dieta e em restaurantes.

Em resumo, as experiências com AIRs dos Estados Unidos sugerem que a análise cuidadosa, transparente e objetiva pode melhorar os resultados regulatórios e oferecer à sociedade significativos benefícios líquidos.

EVIDÊNCIA DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO EM IMPACTOS MACROECONÔMICOS

Em virtude da natureza complexa de qualquer economia, muitas vezes é difícil isolar os efeitos macroeconômicos de um regime particular de regulação, é mais

problemático ainda determinar as consequências reais de uma regulação específica. A justificativa original para o programa regulatório centralizado dos Estados Unidos foi a preocupação quanto ao excessivo impacto da regulação sobre a inflação e o crescimento, durante o período de estagflação, na década de 1970. Como as políticas de demanda agregada são problemáticas em períodos de inflação e de recessão combinadas, a atenção dos Estados Unidos voltou-se para oferecer políticas laterais, tais como uma melhor regulação. Desde esse tempo, continuou a ser uma prioridade presidencial nos Estados Unidos.

Desde o início de 1980, o desempenho econômico dos Estados Unidos tem sido um dos melhores entre as economias desenvolvidas, ainda que a teoria da convergência de renda possa prever que a maioria das outras economias desenvolvidas deva estar ganhando com o crescimento do PIB dos Estados Unidos. Vários estudos realizados por *think tanks* como o Instituto Fraser, no Canadá, ou o Heritage Foundation, em Washington, bem como por organizações internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, têm consistentemente encontrado um impacto positivo das melhorias na qualidade regulatória. Parece que os países com sistemas regulatórios flexíveis e eficazes, juntamente com os direitos de propriedade bem definidos, têm o melhor registro de crescimento da renda *per capita*, bem como indicadores sociais, tais como expectativa de vida e o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas

Talvez o índice mais abrangente da qualidade da regulação seja o *Doing Business* do Banco Mundial. Esse projeto, lançado sete anos atrás, atualmente “proporciona uma medida objetiva das regulações sobre os negócios e sua aplicação em 183 economias e em cidades selecionadas em nível subnacional e regional” (BANCO MUNDIAL, 2009). Embora não mensure todos os aspectos do ambiente empresarial, como a estabilidade macroeconômica, a corrupção, o nível de qualificação dos trabalhadores, a proximidade aos mercados financeiros, ou regulações específicas voltadas para o investimento estrangeiro ou para os mercados financeiros centra-se sobre as regulações relevantes para o ciclo de vida de pequenas e médias empresas nacionais. O índice é calculado com base na dificuldade (ou facilidade) quanto às dez seguintes atividades: iniciar um negócio, lidar com licenças de construção; contratar trabalhadores; registrar propriedade; obter crédito; proteger investidores; pagar impostos; negociar entre fronteiras; executar contratos; e encerrar um negócio. O índice é calculado como a classificação da média simples dos seus *rankings* percentuais, quanto a cada um dos dez temas.

De acordo com um estudo realizado por Djankov, McLiesh e Ramalho (2006), com base em dados do *Doing Business* do Banco Mundial, um movimento

dos quartis inferiores para os quartis superiores dos 135 países acrescenta 2,3% de crescimento econômico médio anual – mesmo após o controle de outros fatores de crescimento, como a educação, o conflito civil, o investimento e a renda. Embora a correlação não prove a causalidade, é uma evidência indireta interessante que se encaixa com a teoria econômica.

O projeto *Doing Business* do Banco Mundial tornou-se uma importante fonte de *benchmarking* e de melhores práticas para muitos países ao redor do mundo que querem melhorar a qualidade regulatória e o crescimento econômico. Muitos dos países que têm boa pontuação nesse índice também têm desenvolvido programas de AIR para melhorar a regulação.

A tabela 1 mostra os 20 principais países na escala da facilidade em fazer negócios. Note-se que a maioria dos dez principais países tende a ter *common law* e/ou a falar inglês. O país sul-americano mais bem classificado nesse índice é o Chile, sendo o 49º dos 183 países. Os países do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) ocupam as 129ª, 120ª, 133ª e 89ª posições da classificação, respectivamente. Uma forma de perceber esses resultados é que o Brasil tem potencial para melhorar a produtividade e crescer ainda mais rápido do que seu recorde recente indica, continuando a melhorar sua qualidade regulatória por meio da implementação do seu programa de AIR.

TABELA 1

Vinte principais economias na escala *Ease of Doing Business*

1. Cingapura	5. Reino Unido	9. Austrália	13. Arábia Saudita	17. Maurício
2. Nova Zelândia	6. Dinamarca	10. Noruega	14. Islândia	18. Suécia
3. Hong Kong, China	7. Irlanda	11. Geórgia	15. Japão	19. Coreia, Rep.
4. Estados Unidos	8. Canadá	12. Tailândia	16. Finlândia	20. Bahrein

CONCLUSÕES DA EXPERIÊNCIA AMERICANA

Neste trabalho, realizamos uma crônica da história do moderno programa de exame e de análise regulatória dos Estados Unidos. Embora cada país deva desenvolver seu próprio programa de regulação baseado em seu sistema jurídico, na sua história e nas expectativas da sociedade, existem algumas lições a serem aprendidas com as realizações dos Estados Unidos.

Um compromisso firme e duradouro do governo central é uma condição necessária para um programa regulatório bem-sucedido. Desde o início da década de 1970, os Estados Unidos tiveram presidentes com uma vasta gama de posições políticas, e maiorias legislativas de ambas as partes, ao longo dessa década. Apesar

dessas diferenças, não houve oscilações da posição central de que a supervisão do programa regulatório é o princípio organizador mais apropriado.

A prestação de contas é necessária porque os interesses especiais são poderosos, os benefícios são difusos e grandes são os custos políticos. Transparência e abertura são necessárias para manter o apoio público para um programa regulatório. Juntas, essas características aumentam a probabilidade de que o resultado de uma proposta de regulação implicará maiores benefícios líquidos para a sociedade como um todo, em vez de ser influenciado pelo capricho de uma indicação política em uma agência ou pelo lobista com o bolso mais profundo.

Embora esses aspectos de governança do programa sejam fundamentais, não é demais ressaltar a importância de se empregar o estado da arte da metodologia e do levantamento de dados para analisar custos e benefícios de uma proposta de regulação e suas alternativas viáveis. Um programa eficaz de regulação deve exigir que a AIR seja de alta qualidade e conduzida de modo a promover a eficiência econômica e a equidade.

Um programa de análise regulatória comandado pelo núcleo central de governo no Brasil tem o potencial de trazer enormes benefícios para a sociedade. Tal programa deve levar a benefícios macroeconômicos mensuráveis, incluindo níveis mais elevados de crescimento. O resultado de maiores níveis do PIB *per capita* é bem conhecido, isto é, aumenta a capacidade do país de melhorar os padrões de vida e de saúde de todos os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Doing Business: reforming through difficult times*. Washington: Banco Mundial, IFC e Ialgrave Hamilton, 2009.

BRODER, I.; MORRALL, J. *Collecting and using data for regulatory decision-making in regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*. Paris, France: OECD, 1997.

CENTER FOR REGULATORY EFFECTIVENESS. Disponível em: <<http://www.thecre.com/ombpapers/QualityofLife1.htm>>

DJANKOV, S.; McLIESH, C.; RAMALHO, R. Regulation and growth. *Economic Letters*, v. 92, n. 3, 2006.

DUDLEY, S. *Primer on regulation mercatus policy series*. George Mason University, 2005.

GRAHAM, J. Saving lives through administrative law and economics. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 157, n. 2, 2008.

HAHN, R.; TETLOCK, P. Has economic analysis improved regulatory decisions? *Journal of Economic Perspectives*, v. 22, n. 1, 2008.

JACOBS AND ASSOCIATES. Current trends in regulatory impact. *Analysis*. 2006. Disponível em: <<http://www.regulatoryreform.com/publications/95-regulatory-impact-analysis.html>>

LUTTER, R.; MORRALL, J.; VISCUSI, W. K. The cost-per-life saved cutoff for safety enhancing regulations. *Economic Inquiry*, v. 37, n. 4, 1999.

MORGENSTERN, R. (Ed.). *Economic analysis at EPA: assessing regulatory impact*. Washington, D.C.: Resources for the Future, 1997.

MORALL, J. Risk regulation: a review of the record. *Regulation*, Nov./Dec. 1986.

_____. Controlling regulatory costs: the use of regulatory budgeting. *OECD Occasional Papers in Public Management, Regulatory Management, and Reform Series*, n. 2. Paris, France: OECD, 1992.

_____. *An assessment of the US regulatory impact analysis program in regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*. Paris, France: OECD, 1997.

_____. Saving lives: a review of the record. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 27, n. 3, 2003.

OECD. *Indicators of regulatory management systems*. Paris, France, 2009.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Guidance to agencies on regulatory analysis*. 2009. Disponível em: <www.whitehouse.gov/omb/circulars/a004/a-4.pdf>

_____. *2009 report to congress on the benefits and costs of federal regulations and unfunded mandates on state, local and tribal entities*. 2009.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. New York: Penguin Books, 2008.

VISCUSI, W. K.; ALDY, J. E. The value of a statistical life: a critical review of market estimates throughout the world. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 27, 2003.

WORLD BANK. 2010. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>>

ZHANG, Y.-F.; THOMAS, M. Regulatory reform and governance: a survey of selected developing and transition economies. *Public Administration and Development*, v. 29, 2009.



Parte 2

Mesa-redonda: Regulação Financeira

MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA

Coordenadores:

Márcio Wohlers

Ronaldo Seroa da Motta

Debatedores:

Jairo Saddi

Cleófas Salviano Júnior

Waldery Rodrigues Júnior

Gabriel Madeira

Márcio Wohlers – Existem questões como: se é possível ou não fazer mitigação de bolhas, se é o papel de bancos centrais trabalharem nesse sentido e se isso é salutar ao próprio mercado (vai acontecer mesmo assim); há outras questões em relação à intervenção do Estado no sistema, os ganhos e as perdas resultantes de eficiência. Então, acho que temos uma mesa com pessoas bastante qualificadas para discutir esses aspectos. Peço ao Gabriel Madeira, colega nosso da FEA/USP, que inicie a primeira apresentação da sessão. Obrigado.

Gabriel Madeira – Bom, em primeiro lugar, gostaria de agradecer o convite para vir aqui, é um prazer. É uma iniciativa muito interessante, nesse momento, quando está todo mundo discutindo regulação financeira e todos estão um pouco perplexos com o que aconteceu.¹

Para começar, tenho que me apresentar. Não sou um economista de regulação, na verdade a minha área é desenvolvimento financeiro, isto é, relacionada a contratos. Entrei nesse mundo de contratos financeiros pelo lado do desenvolvimento. E, basicamente, entrei – e muitas pessoas que trabalham com desenvolvimento entraram nisso – porque existem argumentos teóricos muito bem estabelecidos pelos quais mercados de crédito são extremamente relevantes para o desenvolvimento.

1. O palestrante refere-se aqui à crise financeira mundial de 2008, cujos efeitos começaram a ser observados no Brasil a partir de 2008. [Nota dos editores]

Só para citar alguns poucos exemplos, posso mencionar o *paper* do Banerjee e Newman (1993),² e o do Buera (2008).³

Basicamente, o que esta literatura mostra é que, quando se tem acesso a crédito, há menos dependência da riqueza para poder bancar projetos importantes. Significa que indivíduos que têm projetos potencialmente promissores podem bancá-los sem que eles tenham riqueza. Existe toda uma literatura que associa, por exemplo, escolha ocupacional com acesso a crédito. Com bons mercados de crédito, para um indivíduo ser empresário, para ele bancar um projeto, não precisa, necessariamente, ter riqueza. Esse é um dos focos principais da literatura teórica de desenvolvimento.

Também existe uma enorme quantidade de evidências empíricas que vão a favor desses argumentos teóricos especialmente em nível micro – posso mencionar os *papers* de Evans Jovanovic, Banerjee e Duflo, que mostram que, de fato, os indivíduos investem mais quando eles têm acesso a crédito. E que, em ambientes com restrição de crédito, há uma dependência de riqueza para as pessoas poderem investir. Essa evidência mostra que basicamente mercados de crédito são importantes não só para crescimento, mas também para mobilidade, tendo um papel social importante.

O problema é que o mercado de crédito tem uma série de peculiaridades que fazem com que seja difícil estabelecer políticas para ele. O mercado de crédito é um mercado bastante particular, e, justamente, são essas particularidades que fazem dele o foco da literatura recente de desenvolvimento. De fato, há uma série de sutilezas. É necessário entender bem uma série de problemas complicados para conseguir determinar quais são as políticas ótimas para o mercado. Basicamente, o que gera essas complicações no mercado de crédito são dois ingredientes: a sequência de pagamentos dos contratos ao longo do tempo e o risco moral.

Primeiramente, ao contrário de mercado de bens que entrega dinheiro e leva um bem – pode-se pensar na troca de um bem por outro –, nos mercados financeiros, basicamente, o momento em que uma parte dá o benefício para outra não é o mesmo em que a outra retribui o benefício. Além disso, pelo fato de haver esse deslocamento no tempo, esse é o mercado em que a assimetria de informação ou risco é problema fundamental. E quando o risco é o problema fundamental, como os agentes são assimetricamente informados a respeito dos eventos que são relevantes para a economia, surgem problemas de assimetria de informação. Existe uma enorme literatura que fala, por exemplo, do problema de seleção adversa. O que é

2. BANERJEE, A.V.; NEWMAN, A. Occupational choice and the process of development. *Journal of Political Economy*, v. 101, n. 2, p. 274-298, 1993.

3. BUERA, F. J. *Persistence of poverty, financial frictions, and entrepreneurship*. UCLA, 2009 (Working Paper).

seleção adversa? Basicamente, indivíduos que são mais arriscados, ou seja, que têm projetos com mais chances de fracassar, são os mais dispostos a pagar uma taxa de juros maior. Por que eles estão dispostos a pagar uma taxa de juros maior? Porque as contingências nas quais eles pagam são menos prováveis. De fato, os custos que a taxa de juros impõe para esses indivíduos é menor.

Outro ingrediente – risco moral. Quer dizer, o contrato é feito numa data t , numa outra data lá na frente vai ser feito o pagamento, se tudo correr bem. Isso significa que os indivíduos naturalmente têm um incentivo para não fazer o melhor esforço possível para gerar, para honrar os contratos. Esse ingrediente, tradicionalmente, aplica-se ao contexto de contratos de crédito individual, quer dizer, o indivíduo toma emprestado e, se a taxa de juros que ele está olhando é muito alta, ele não tem incentivo para se empenhar em fazer com que as coisas deem certo. Esse conceito adquire, num momento de crise sistêmica, uma outra expressão interessante, que é o fato de os bancos poderem se expor a riscos muito grandes se estiverem esperando ser socorridos pelo governo. Então, esse é outro problema de risco moral, de que a gente vai falar um pouquinho mais adiante, e que está mais associado com o tema proposto.

Finalmente, existe outro problema, que é o comprometimento limitado. Quer dizer, se eu tomar empréstimo hoje, devo pagar amanhã, entretanto, se não há uma boa qualidade de sistema judicial, ou algum mecanismo que me convença a pagar, pode ser melhor eu não pagar. Então, às vezes, o que acontece é o que se chama de inconsistência dinâmica. Quer dizer, eu gostaria de poder pagar amanhã, mas quando chegar amanhã, mudo de ideia. Isso acaba por limitar o mercado de crédito. Qual a implicação que isso aí tem de relevante para contratos de créditos?

Basicamente, isso implica que contratos de crédito são objetos complexos. Quando se olha um mundo perfeito, em que não há assimetria de informação, não importa muito como as firmas se financiam, como os projetos são financiados. Na verdade há um teorema a respeito – Modigliani e Miller – que diz: a maneira como os agentes se financiam é irrelevante quando o mundo é perfeito, com informação e tal. O que acontece é que, na prática, essas assimetrias de informação fazem com que esse ambiente informacional complexo se expresse sob a forma de contratos ótimos também complexos. E, mais do que isso, ambientes diferentes pedem contratos diferentes. Poder-se-ia pensar, por exemplo, no contrato de débito simples, dívida simples. Às vezes, se tudo dá certo, você paga; todo mundo paga a mesma quantidade, no caso de tudo correr bem; paga-se o que tomou emprestado mais a taxa de juros, mas existem contingências em que o indivíduo não paga, a firma não paga, e ela vai para uma auditoria.

Existe uma literatura que mostra que esse tipo de contrato é um contrato ótimo, é o desejável no caso de assimetria de informação do tipo em que só a firma tomadora de empréstimo observa o seu fluxo de caixa. Então, nesse caso, é um contrato específico que resolve isso. Em alguns casos, a coisa fica até mais complexa. Townsend mostrou – no mesmo *paper* em que indica que contratos de débitos são importantes – que, às vezes, o melhor é ter contratos aleatórios, mas que envolvem incertezas. Basicamente, a aleatorização que ele tem é que, às vezes, as firmas são auditadas pela emprestadora, às vezes não. E existem outros contratos mais complexos, que resultam de ambientes informacionais também complexos. Há, por exemplo, um *paper* recente do DeMarzo e Fishman, em que eles mostram que ações, débitos de longo prazo, uma série de ativos são ingredientes que resultam de um contrato ótimo num mundo em que há a possibilidade de liquidação e a possibilidade de os agentes esconderem, a um custo, o fluxo de caixa.

Quais são as mensagens que saem dessa diversidade de ativos financeiros ótimos, que resulta de um ambiente de imperfeição informacional, assimetria informacional? Em primeiro lugar, taxas de juros não são simplesmente preços, ao contrário do que se aprende no curso de equilíbrio geral. Taxas de juros num mundo neoclássico, perfeito, com informação perfeita, basicamente são o preço do consumo presente; são um preço. Se você for olhar, por exemplo, para um modelo que mencionei, do Townsend, o modelo que justifica esses contratos de débito – contratos em que as pessoas em situação boa pagam sempre a mesma coisa e às vezes dão calote – mostra que a quantia que os devedores vão pagar vai refletir o custo de auditoria, por exemplo. Então, a taxa de juros basicamente determina o pagamento que é feito em algumas contingências e, em outras contingências, esse pagamento não é feito; existe auditoria.

Poder-se-ia pensar, por exemplo, num mundo de seleção adversa, Stiglitz-Weiss, em que a taxa de juros, nesse caso, é o pagamento que é feito no caso de o projeto dar certo – e que não é feito se o projeto der errado. Qual o problema disso em termos de regulação? O problema é que preços, em geral, são uma referência importante para se fazer regulação. É muito comum algumas pessoas falarem “as taxas de juros altas são uma indicação clara de que existe um problema de baixa competitividade no setor bancário no Brasil”. Isso não necessariamente é verdade. Por exemplo, quando os juros básicos são altos, os agentes que vão tomar empréstimos, por seleção adversa, são agentes que têm risco alto. Isso significa que os *spreads* serão altos. Então, essa é uma explicação para juros altos que não tem nada a ver com baixa competitividade.

Por outro lado, pode ocorrer imperfeição jurídica, relacionada com o problema de comprometimento limitado. Quer dizer que, quando se chega lá na frente, se

you will not be punished for not paying a debt, you do not pay. This can increase the probability of default and the interest will reflect this probability of high default. There is a *paper* of mine in which I use a combination of informational asymmetry with a imperfection of Justice such that the optimal contract in the environment is a debt contract, or of the type that you observe here – you pay or you *default*, and when you pay, you pay the same thing. Basically, the imperfection of Justice is extremely important to determine interest rates. More than that, different individuals will have different interest rates. There is, therefore, heterogeneity of interest rates and there is *default* as a contingency provided in an optimal contract. In some cases, one can even imagine that *default* is a desirable thing.

It is also possible to have heterogeneity of interest rates when there are policies of *screening*, that is, policies to separate bad agents from good agents. Sometimes, banks can offer a smaller amount of credit at a higher interest rate for an individual who is more risk averse, and a lower interest rate for an individual who is more risk seeking, and this will create separation between the types. One observes the whole time, when one goes to buy a car and asks for financing, there is a *menu* of contracts available and people do not choose the same contract. This diversity of financial assets is important for one to deal efficiently with information problems, because they can generate high prices.

Another implication – it is important to allow that financial innovation and complex financial instruments. Given that these instruments are relevant for optimal contracts under imperfect information, it is important that they be available. It is a cost to you to prevent them from being available. I can use some examples of financial innovations that are well received, well viewed, such as, for example, policies of microcredit, or, in other words, group contracts. What do these group contracts do? Instead of you offering credit to an individual, you offer it to a group and the group meets and decides jointly. Basically, group contracts solve a series of informational problems present. The individual will not join, for example, with another who is very risky; the individual will take care that the other fulfills adequately, that the loan is well used; the individual will force the other to pay, because if the other does not pay, he is the one who pays. This is a type of innovation that resulted from this examination of informational asymmetries in the credit market. In Brazil, one can talk about credit consignation. Credit consignation allows you to discount the amount due on the payment slip automatically, without needing the courts. This increases the degree of credibility, of reliability. It is a contract that, in principle, the parties could make spontaneously, but government guarantees are necessary.

E finalmente a gente pode falar de outro tipo de inovação um pouquinho menos bem vista, às vezes: são os mercados futuros e a securitização de dívidas. Sabe-se que mercados futuros são importantes porque, basicamente, permitem, por exemplo, que produtores agrícolas se livrem do risco vendendo seu produto antecipadamente, transferindo o risco para terceiros. A securitização de dívidas, isto é, essa dispersão de dívidas entre agentes, permite que o emprestador, em vez de emprestar para um único sujeito, empreste para um mundo de indivíduos, dispersando o risco existente. Em vez de cada agente ficar com o risco, cada emprestador ficar com o risco de um tomador, os riscos de vários tomadores são colocados lado a lado, e pela lei dos grandes números, o que acontece é que não há risco aí. De fato, quando se estuda a literatura de contratos ótimos de crédito, esse tipo de mecanismo é considerado importante, porque permite que os emprestadores sejam neutros a risco. Eles pulverizam todo o risco da economia, e o ganho de um é compensado pela perda de outro.

Existem, na literatura, alguns *papers* que mostram que, mesmo com informação complexa, o mercado competitivo consegue gerar eficiência. Quer dizer, assimetria de informação não necessariamente requer regulação ou intervenção estatal. Esse aqui, talvez, tenha sido o aspecto um pouco ingênuo dessa literatura de mercados de créditos sobre informação imperfeita. Isso aqui pode estar por trás dos problemas que se observa quando há uma crise sistêmica. Se há securitização ou se há um grande montante de ativos, e o risco de cada agente está espalhado pela economia, o que se consegue fazer é livrar os agentes de riscos individuais. O grande problema disso é que a economia produz – o sistema financeiro gera – riscos sistêmicos. E ele gera risco sistêmico porque, primeiro, há alguns componentes de ganhos de escala de bancos. Bancos maiores têm uma base de dados melhor, conseguem interpretar melhor o comportamento dos agentes e há uma série de custos fixos que fazem com que agentes grandes tenham benefícios e vantagens no sistema financeiro.

Por outro lado, o que alguns economistas têm começado a especular é que, quando há aversão a risco diferente entre agentes ou percepção de risco diferente entre agentes, pode acontecer que alguns agentes absorvam um montante muito grande de risco. Então, em termos de riscos, eles se tornam muito grandes. Isso que se chama de *too big to fail*. De fato, como esses agentes grandes são relevantes na economia, o risco que eles correm gera uma externalidade para o sistema. Tem-se, aí, um papel para intervenção estatal. De fato, apesar de eu ter falado um pouco de competitividade como foco de regulação, a maior parte da literatura de regulação no sistema bancário foca em risco sistêmico. De certa maneira, deve-se evitar que os bancos, em especial as instituições bancárias muito grandes, se exponham a riscos muito grandes.

Qual é o problema que há aqui? Problema 1: como eu já disse, há evidências de que desenvolvimento financeiro produz desenvolvimento socioeconômico. Problema 2:

há evidências de que regulação pode inibir desenvolvimento financeiro. Em um *paper* de Guiso, Sapienza e Zingales (2006),⁴ através de uma comparação entre países, percebe-se que países muito regulados têm menos crédito em geral, embora a qualidade do crédito seja melhor nesses países. Há aqui um *tradeoff*, quer dizer, você perde por um lado e ganha pelo outro. É importante que haja regulação, porque existem essas externalidades dos agentes muito grandes, mas é importante que você permita desenvolvimento financeiro. O problema é que, em geral, o que se faz é estabelecer políticas de depósitos bancários, ou garantias dos bancos para proteger correntistas ou para se precaver em casos de crises. Isso engessa o sistema financeiro. De fato, pelo menos na crise mais recente, sabe-se que essa política de depósitos e seguros bancários trouxe algum grau de proteção para o sistema porque, afinal, não houve corrida bancária, mas ocorreu uma crise sistêmica.

Uma terceira implicação, que é importante levar em conta, são os problemas informacionais. Há um grupo de economistas, geralmente tanto de finanças quanto de contratos, que têm pensado no que se pode aprender da literatura de informação assimétrica e, ao mesmo tempo, como se lida com o fato de que diversidade de ativos é uma coisa importante. Quais são os problemas existentes? Podem-se mapear muito claramente os problemas informacionais que existem e que estão por trás de uma crise sistêmica.

Primeiro – risco moral ou *moral hazard*. As instituições *too big too fail* sabem que vão ser socorridas pelo governo e se expõem a riscos excessivos. Segundo – dispersão de passivos ou ativos, securitização. O fato de a dívida de um indivíduo ser pulverizada pelo sistema inteiro impede que se conheçam as disposições de todos os agente; é muito difícil se informar sobre cada agente. E quando não se sabe o risco de cada agentes, quando se tem uma crise de liquidez como a que a gente viu aqui, tem-se uma espécie de efeito dominó. Ninguém quer emprestar para ninguém. E ocorre uma quebraadeira; conforme os vencimentos chegam, a economia vai quebrando. Ao mesmo tempo, o próprio regulador não consegue extrair informação. Por isso, muitas pessoas tendem a poupar esses derivativos, porque de fato é muito difícil se informar sobre os agentes. Qual é o caminho que as pessoas têm conjecturado para resolver isso? É, basicamente, usar princípios que existem em falência, em outros setores da economia. Quando uma firma quebra, pode-se permitir que ela deixe de operar, ou pode-se usar alguma maneira de a dívida ser gerada sem que a firma pare de operar, e isso é o foco de Lei de Falência. O que se propõe é que haja, por exemplo, troca de dívida por ações. Se um banco está endividado, ele não vai conseguir pagar a dívida, e, dessa forma, transfere as ações, os ativos do banco para o devedor.

4. GUISO, L.; SAPIENZA, P.; ZINGALES, L. *The cost of banking regulation*. 2006 (CEPR Discussion Paper, n. 5864).

Qual é a vantagem disso em relação à política de depósito? Primeiro – depósitos engessam o que os bancos fazem. No caso da troca de dívida por ações, tem-se liberdade de uso de recurso pelas instituições financeiras. Resolve-se o problema de risco moral, porque as instituições financeiras são transferidas, quer dizer, o *manager* perde o controle, caso haja este tipo de problema. As dívidas são zeradas, isto é, a dívida de um indivíduo com o banco deixa de existir e um pedaço do banco vai para o sujeito. Não há esse efeito dominó das pessoas pedirem crédito.

Qual o problema disso? É muito difícil, ainda mais num ambiente de assimetria informacional que segue de um processo de diversificação, atribuir valor ao banco, atribuir valor ao colateral. Por outro lado, como dizer em que momento esse colateral deve ser transferido? Qual a garantia de que esse colateral esteja disponível? Como garantir que os bancos vão ter essas ações bem disponíveis para transmitir aos agentes? Como se faz esse negócio funcionar?

A solução que se dá é uma mistura de um sistema de mercado, de leitura de informações disponíveis do mercado, com o sistema de regulação. Deve-se aprender a ler, nas informações do mercado, como saber que uma instituição está em risco. Hart e Zingales (2009)⁵ propõem usar os *credit default swaps*, que são ativos que pagam, no caso de falência. Quando o preço desses ativos é muito alto, significa que o banco está com risco de falência; o mercado vai dizer isso. O governo olha o preço muito alto e permite que as firmas emitam ações. Se as firmas emitirem ações suficientes, elas garantem a possibilidade de transferência, de compensação dos devedores. Caso as firmas não façam isso, entra o regulador. Se o regulador, ao auditar a firma, constatar que está tudo bem, ele injeta um pouco de dinheiro e salva a instituição. Caso contrário, ele intervém, o banco transfere todo o patrimônio dele para o governo e corta-se um pouco da dívida. Assim, os devedores não têm incentivo para emprestar a instituições que estão prestes a quebrar.

O que se pode tirar disso aqui é que diversidade contratual é uma coisa importante para o desenvolvimento financeiro, mas pode trazer problemas sistêmicos. Particularmente, essa dispersão de ativos pode aumentar problemas de assimetria de informação. Entretanto, inibir a diversidade, a inovação no setor financeiro tem custos para o desenvolvimento e é importante que a solução, que necessariamente vai envolver intervenção e regulação, saiba captar sinais do mercado. Essa solução de combinar sinais emitidos para um mercado com um mecanismo engenhoso de intervenção estatal parece ser o grande desafio que se tem agora para conseguir impedir que as crises sistêmicas aconteçam sem engessar o sistema financeiro. É basicamente isso.

Ronaldo Seroa da Motta – Vai ser um pouco informal esta mesa aqui, porque eu vou fazer em pé. Vou chamar o segundo palestrante. Mas antes queria agradecer a

5. HART, O.; ZINGALES, L. *A new capital regulation for large financial institutions*. 2009 (CEPR Discussion Paper, n. 7298).

Gabriel Madeira pela exposição brilhante em que alinhou vários argumentos em relação à questão regulatória do setor financeiro. E agora passamos para nosso outro colega do Ipea, Waldery Rodrigues Júnior, da Dirur, do Ipea de Brasília.

Waldery Rodrigues Júnior – Meu nome é Waldery Rodrigues Júnior. Antes de tudo, gostaria de agradecer à comissão organizadora dessa 5ª *Jornada de Regulação*, ao convite da Lúcia Helena, do Eduardo Fiuza e do Danilo Coelho. Meu trabalho, na realidade uma apresentação complementar a outras que os colegas debatedores vão fazer aqui, é mais ou menos uma ponte ao que o Gabriel já falou, com uma visão, me permitam dizer, um pouco mais institucional ou pelo menos com informações ligadas à área institucional, do que as apresentações dos outros dois palestrantes. É sobre regulação financeira, mas com um pouco de viés em teoria de finanças. Dado que há certo consenso sobre para onde deve ir a regulação financeira, a pergunta é: há instrumentos para implementar essas sugestões?

E já antecipo minha resposta. A minha resposta é que a ciência financeira, o *financial economics*, tem grandes perguntas e poucas respostas. Isso é verdade em economia, em macroeconomia e, particularmente, é verdade em finanças. Nesse sentido, em regulação financeira, vou dar mais ênfase à seguinte questão: que instrumentos de fato a gente tem para implementar as sugestões?

A expressão em inglês *asset pricing* foi traduzida, aproximadamente, como apreçamento de ativos financeiros, ou mesmo ativos em geral. A ideia de prêmio de incerteza se dá pelo fato de que os agentes, os participantes da economia tendem a correr os riscos só se, de alguma forma, forem premiados. Cada um de nós, se pudesse, só viveria num mundo sob total previsibilidade. Isso parece uma característica inerente ao ser humano, em todos os países, em todas as épocas: não gostar de estar em situações sobre as quais não se tem controle. Então, incerteza, ou mais especificamente, uma área de incerteza, sob a qual você pode atribuir algum nível de probabilidade – “Não sei como vai ser o futuro, mas, pelo menos, sei mais ou menos para onde ele vai” – não é desejada. Só se corre risco, ou mesmo incerteza, se houver alguma premiação. Daí vem a ideia de prêmio por risco.

Bom, então nós temos aqui quatro tópicos: item 1, os pontos importantes da regulação financeira internacional. Destaco aqui a ideia de tentar – esse é um dos consensos – obter uma menor prociclicidade na regulação contábil, mas em particular, na regulação financeira. Essa ideia está no trabalho que Volcker e Fraga coordenaram – Volcker como presidente do Grupo dos 30, e Armínio Fraga como vice-presidente –, entre outros grandes nomes. Está em vários relatórios do FMI e vários relatórios do BIS. A ideia de uma regulação que de alguma forma se ajusta ao ciclo econômico seria interessante. A economia vive de ciclos: ora está em ex-

pansão, ora em um momento de queda na sua atividade. Dado que isso é um fato, a pergunta é: será que o agente regulador pode instituir regras que acompanhem o ciclo? Essa é a pergunta. Esse é um dos principais pontos. Há outros, como o que eu já destaco de antemão, a comparação entre transações feitas em bolsas – uma *exchange trading* – e OTC –, mercado de balcão, onde há uma menor publicização das informações – seria algo realmente relevante. A pergunta é: será que ao publicizar as informações, melhora-se a eficiência regulatória? E, caso isso seja verdade, como fazê-lo?

Item 2 – Alguns Elementos da Regulação Financeira no Brasil. É uma continuação do item 1, mas aplicado ao Brasil. Regulação financeira, em particular, aplicada ao Brasil. Nós temos elementos de regulação financeira para o Brasil, e em particular tem-se a atuação do BCB aqui como um dos grandes agentes reguladores.

Item 3 – Apreçamento de Ativo. Sobre a questão especificamente de finanças, gostaria de citar rapidamente o entendimento do CDS. Ele é entendido como um vilão e às vezes como um herói nesta crise financeira. O meu ponto já antecipa que a gente desconhece ou conhece pouco como bem administrar um CDS. E a gente está falando de um mecanismo que foi, em grande medida, responsável por esta crise financeira, e que movimentou, em volume total, cerca de US\$ 40 trilhões.

A ciência financeira tem que dar resposta a instituições ou a instrumentos que são muito fortes. O PIB do Brasil é da ordem de R\$ 3 trilhões. Pode-se ver, então, mais ou menos onde o Brasil está. Vale a necessidade de uma resposta à altura da pergunta. E meu ponto é que nós não a temos ainda, infelizmente. O CDS é importante para o mundo, e é importante para o Brasil porque o seu entendimento acaba mostrando uma fronteira na área da atividade regulatória no sistema financeiro.

Item 4 – Conclusões. É uma ideia de fechamento. Não vou concluir porque esse tema está longe ainda de conclusão, eu acredito.

Quais são os pontos importantes na regulação financeira internacional?

1) Essa questão do limite que se tem da ciência, algo que embasaria as decisões, me parece patente.

2) Discute-se que a regulação deve ter muito mais uma característica macroprudencial do que microprudencial. Ou seja, não só olhar o risco a que determinado banco está sujeito, mas sim que risco ele causa a outros agentes. O regulador deveria olhar o risco não somente de uma determinada instituição, mas de todos os órgãos, todos os agentes econômicos que estariam ligados a ela. Portanto, seria uma visão mais macro e menos micro. Isso remonta à década de 1980 para 1990, quando alguns economistas já falavam da ideia de fazer instituições

ou instrumentos que cobrissem riscos do ponto de vista macro. O risco sistêmico, ou seja, o risco que afeta todos os agentes envolvidos, é mais importante do que o risco individual ou idiossincrático.

Agora a questão é: como se faz a distinção entre que risco determinada instituição está causando do ponto de vista micro ou do ponto de vista sistêmico? Essa distinção, infelizmente, é uma área de forte debate em economia financeira. Portanto, é difícil distinguir se as instituições são mais atreladas a risco sistêmico ou a risco idiossincrático.

Outro consenso, do ponto de vista internacional, é de que os padrões de regulação prudencial devem ser mais rígidos. A ideia básica é de que a regulação é menos prudente do que deveria ser. A tendência em regulação é caminhar para algo que dê um grau de liberdade menor, que seja mais restritivo. Sugere-se que aumentem os requerimentos para o capital, bem como melhorar sua qualidade. Os bancos devem, assim, operar com um percentual maior de capital próprio. Do ponto de vista da Teoria de Incentivos, isso me parece bastante sensato, porque, se o banco está operando com mais capital próprio, tem menos motivações para alavancagens mais arriscadas, ou alavancagens sobre as quais não tenha completo controle. Isso também é um consenso. Então, alinha incentivo. Nesse sentido tanto diminui risco quanto aumenta um *buffer*, um colchão, um parchoque com relação a incertezas.

Limitar as remunerações da alta gestão dos bancos e de outras instituições financeiras, mas em particular de bancos, também é um tópico bastante citado. Isso parece um consenso, mas parece muito mais um efeito de “Vou punir quem realmente lucrou com a crise, do que, de fato, punir com efetividade”. Isso tem um grande apelo moral, no sentido de se tentar evitar que pessoas enriqueçam numa situação que gerou quebras de grandes nomes supostamente sólidos e até mesmo de sistemas, nos Estados Unidos em particular, e na Europa. A regulação deve ser uma função do quão alavancada a instituição financeira está. O intermediador financeiro está em função da ALM, isto é, do casamento ou descasamento entre ativos e passivos que essa instituição tenha, bem como o seu objetivo. A crise financeira – no caso da AIG isso é bem patente – pode vir de uma instituição que não seja um banco.

A necessidade de cooperação internacional envolve um grande dilema do mundo. Tudo que precisa de cooperação internacional é mais difícil de ser implementado. Por construção é assim.

Considerando a ideia do *too big to fail*, que o palestrante anterior citou, o ponto é que, caso se admita que algumas instituições são grandes demais para irem à bancarrota – de fato, quebrarem –, talvez elas sejam grandes demais, também,

para serem ajudadas, ou mesmo permitir que elas atuem no mercado. Isso é mais ou menos um consenso que tem de ser repensado de fato.

Vou falar um pouquinho a respeito da menor prociclicidade, tópico que já é, mais ou menos, consenso. A ideia é de que, atualmente, tem-se um comportamento procíclico. Quando a economia está bem, aumenta-se a intermediação financeira; aumenta-se a motivação para alavancagem; os preços dos ativos, em média, sobem. Atinge-se o auge do ciclo, com a economia e a intermediação financeira se expandindo. É claro que há elementos que mostram que a intermediação facilita o crescimento. Em geral, isso se dá em um momento *a priori*, ou no ínterim, ao longo do processo. A pergunta é: até quando se pode incentivar a intermediação financeira? Qual é a regra de corte, a linha de corte para não se permitir que a alavancagem suba tanto?

Há um ciclo de aumento da intermediação financeira: aumento dos preços dos ativos; menor nível de capital exigido, em termos relativos; aumento do volume de empréstimos; aumento na alavancagem. Na fase de contração, a coisa acontece, praticamente, de modo inverso. Não há simetria completa, mas os sinais são de caminhar na direção oposta. Quando o ciclo econômico está na baixa, ou seja, as empresas estão contratando menos, ou dispensando, o nível de postos de trabalhos está menor, o nível de consumo diminuiu, há uma desalavancagem, uma queda nos preços dos ativos e uma queda no crédito disponível. Claramente, pode-se propor fixar uma cota e dizer o seguinte, “quando o ciclo está bem, aumenta-se a solicitação de capital requerido, e quando o ciclo estiver na baixa, diminui-se esse requerimento”. Extremamente sensato. Extremamente complexo de ser feito.

O problema que vejo em regulação financeira é que notar o problema é relativamente direto, desde que se esteja atento a ele e, obviamente, que se tenha uma boa análise, que não se confundam os diagnósticos. Entretanto, a teoria econômica de boas escolas que nos é ensinada – de escolas famosas, pelo menos – seria: “Isto aqui poderia ser bom, mas como vou identificar o *timing* adequado?” Ora, esse é um problema seríssimo e antigo, e não resolvido, em economia. Adaptação de ciclos – determinação da prociclicidade de vendas, preço de ativos, intenção de contratação, criação de postos – é um problema extremamente difícil de ser apontado. Existem vários trabalhos empíricos que mostram resultados diferentes. Determinar prociclicidade ótima para intermediação financeira e, portanto, para o nível de alavancagem, é um tema extremamente complexo.

O que se quer, de fato, é suavizar o ciclo econômico e também o ciclo de alavancagem financeira. Em vez de a alavancagem ficar crescendo muito e ficar caindo, é preferível que ela tenha uma tendência de, em percentual, ser constante

e não variar muito. É essa a intenção. Fazê-lo exigiria que se conseguisse um *timing* correto na participação, no nível de alavancagem, o que é extremamente difícil.

Outros pontos importantes são, por exemplo, melhorar a metodologia de cálculo de risco de mercado e aumentar os pesos associados a securitizações e ressecuritizações. Essa palavra é uma forma aportuguesada de *securitize*, que é transformar em *security*, isto é, transformar, em um título financeiro, fluxos de caixas incertos que alguém no presente gostaria de comprar, e quem tem direito a esse fluxo futuro venderia a essa pessoa. Esta é a ideia.

O problema da securitização é que ela é inerente a qualquer país que esteja em um grau médio de desenvolvimento e que almeje ficar mais desenvolvido. Ou seja, especificamente no Brasil, não vai se conseguir ser a quinta economia do mundo dependendo do BNDES, dependendo de financiamentos estritamente ligados a uma participação paraestatal. É importante, mas boa parte da experiência no mundo tem mostrado que há um *mix*. O ponto é, se se retiram inovações financeiras como securitização, retira-se um motor extremamente forte do capitalismo. O mesmo Zingales citado antes tem um livro com Rajan⁶ que apresenta um pouco dessas ideias. É uma leitura recomendável, acredito.

Aumentar os pesos associados à securitização é importante para que a regulação seja bem feita. O problema é exagerar na medida. É necessário ter uma medida, um *fine tuning*, um ajuste fino, que tem de ser preciso. Deve-se, sem dúvida, aumentar o requerimento de derivativos exóticos. Derivativos exóticos são derivativos de derivativos; em geral, é isso. O nome, na verdade, é derivado, e não derivativo. Em Portugal chama-se derivado porque o valor do ativo deriva de outro. Derivativo com derivativo é um valor que depende de outro que depende de outro. Obviamente, há hipóteses muito fortes para entender como ele é valorizado. Derivativos exóticos, como o nome por si só já indica, devem ser complexos.

Ativos que têm valor incerto, sobretudo durante crises, devem ter o seu peso reduzido.

Outro ponto – e aqui o BCB já tem experiências boas – é que o posicionamento da perda deve ser baseado na perda futura, na visão de longo prazo, e não na perda corrente. Caso se adote um posicionamento baseado em perdas pontuais, possivelmente vai-se incorrer em erro.

Outro ponto – e, claro, terei de adotar uma abordagem probabilística para isso – é que o limite máximo de alavancagem, em geral, para a maioria dos países, em particular nos Estados Unidos, é determinado de forma muito complexa. Seria

6. RAJAN, R.; ZINGALES, L. *Salvando o capitalismo dos capitalistas*. Campus, 2004.

necessária uma regra direta, embora não ótima. A gente convive com o não ótimo, com o bom. Isso às vezes é o que se pode ser feito. Então, um exemplo, precisa-se de um limite de alavancagem estabelecido de forma simples.

Outro ponto importantíssimo – instituições transnacionais. Ora, dado que a regulação financeira caminha por bancos que estão em vários países, quando se regula é possível criar uma excelente oportunidade de migração de atividades financeiras, o que pode ser péssimo para o crescimento. É possível criar o que se chama de arbitragem regulatória. A palavra arbitragem não é usada aqui no sentido jurídico, mas no sentido financeiro, isto é, você encontra um conjunto de ativos relativamente parecidos, com preços diferentes em mercados diferentes. E aí, racionalmente, o que você faz? Compra o barato e vende o caro, até onde vai seu limite de crédito. E se se regula uma instituição transacional que tem fluxo em várias jurisdições, aquela jurisdição menos restritiva vai poder ser o nicho para a arbitragem. Esse é um ponto extremamente difícil de ser feito e vai precisar de coordenação internacional. Há, claramente, problemas de *moral hazard*. Deve-se aumentar o capital requerido. E requer-se uma coordenação, em termos de fluxo de informação, extremamente forte entre os agentes reguladores.

Dois pontos: um mais simples e outro mais complexo:

Primeiro – agência de *rating*. Com esta crise, mostrou-se que o ranqueamento que uma agência de *rating* dá a uma instituição financeira não deve ser levado tão a sério como se levava. Ou seja, há um problema de informação. Os métodos de avaliação devem ser disponibilizados. Informação não fere; deve ser realmente colocada na internet para se ver como um banco foi avaliado, como o *hedge fund* foi avaliado, como um governo municipal foi avaliado – isso acontece também no *rating* para governos municipais –, como uma seguradora é avaliada. Mais transparências nos *ratings*, porque senão podem haver conflitos de interesses muito fortes e isso complica o quadro regulatório.

Um ponto mais complexo é o mínimo de liquidez necessária, sobretudo a liquidez estruturada de longo prazo. Fácil de dizer; difícil de implementar. *Liquidity pricing* é uma área de fronteira. Os modelos de finanças dizem o seguinte: “Olha, você quer associar, quer determinar o retorno de um ativo? Veja a que risco ele está sujeito”. Alguém vai dizer: “Ah, mas e a liquidez?” Aí, já é uma terceira informação. A gente não tem respostas satisfatórias – nem empírica, nem teoricamente – sobre como precificar a liquidez. A discussão entre disponibilizar todas as transações de forma que a publicização delas seja mais direta, ou seja, sair de mercados de balcão, onde são feitas em partes e não em bolsa, onde há um anonimato, tem uma grande vantagem: torna as coisas mais transparentes. Há mais ou menos um grande consenso

de que negociação em bolsa seria superior à negociação em OTC. Em tese, quando há muita transparência, a probabilidade de propagação de um risco de *default* diminui. Na prática, caso se deseje que os derivativos de créditos, na sua grande maioria negociados em balcão, passem para a bolsa, tem-se um problema sério de *clearing*, de como se compensam as partes envolvidas.

Atualmente, o Brasil possui mais poder e maior responsabilidade na proposição e adoção de medidas de regulação financeira. Nas discussões internacionais, como no grupo do G20, tem sido dada maior atenção ao Brasil, esse é o ponto. A gente possui supervisão em vários níveis, mas também temos vículos regulatórios. Citarei alguns elementos da regulação financeira no país. O registro de operações é obrigatório. O risco das operações é calculado em tempo real, mas o modelo de apreçamento de ativos nem sempre é direto. Isso vale para um derivativo, mas também vale para um título do Tesouro Nacional que, em tese, seria mais simples de precificar.

Para se ter ideia, o Brasil já possui cerca de seis *clearing houses* criadas em 2009. As *clearing houses* funcionam como a *clearing* dos seus cheques. Alguém tem que fechar a conta dia a dia; a *clearing* tem essa função. Mas, se há várias *clearings*, de novo pode-se criar uma arbitragem e o fluxo de informação não é tão direto. Aquela *clearing* com menor rigidez pode ser um nicho para a arbitragem. Duffie, da Universidade de Stanford, coloca isso bem apropriadamente em seus trabalhos. Ele foi chamado para comissões equivalentes à CAE no Senado Federal, aqui no Brasil. Há uma comissão equivalente no Congresso americano. Tanto o Duffie quanto o Cochrane,⁷ normalmente dão audiências durante as quais fica bem claro que, no caso de derivativo de crédito, precisaria haver uma só central de *clearing*, do contrário, quando for passar para *trading*, isso pode complicar.

Nós temos diversas *clearings*, mas já falei que há um problema aí. Duffie e Zhu apontam, no caso de a gente passar para derivativos de créditos, que a existência de várias *clearings* pode ser um erro e não um acerto.

Como há a intenção de melhor regular o mercado, dado um evento recente de extrema importância, a pergunta é: *ok*, é necessário regular melhor os agentes internacionais; temos instrumentos para isso? É necessário estabelecer um limite mínimo de liquidez; nós sabemos precificar a liquidez? É necessário limitar a securitização; mas será que sabemos limitar a securitização, a ponto de não prejudicar inovações financeiras, intermediações financeiras, que no fundo restringem o crescimento econômico e, portanto, talvez corte o meu emprego, por exemplo? Essas são perguntas que ainda estão em pauta.

7. O palestrante refere-se a Darrell Duffie e a John H. Cochrane, professores da Universidade de Chicago.

A ideia de finanças, enquanto moderna ciência, é muito, muito nova. A regulação no Brasil, é claro, é mais conservadora. Nós temos sido chamados a propor medidas, portanto, temos que levar mais a sério a sua adoção. Portanto, tem mais trabalho para a gente, ótimo!

Algumas ações regulatórias, em tese, têm que ser temporárias. Se elas forem permanentes, possivelmente o dano que causam a médio, longo prazo talvez seja maior do que o efeito de curto prazo. Esse é um aspecto que poucos mencionam. E há o risco macroeconômico, que o mundo está para enfrentar. Há déficits fortes nos Estados Unidos; tem-se o dólar como moeda de referência; há novas bolhas que podem surgir.

A experiência mostra que a política monetária, no caso americano, vai enfrentar situações inéditas em 2010 e 2011. Isso é muito difícil de ser entendido como um laboratório. Estamos falando de grandes economias do mundo. Obrigado.

Ronaldo Seroa da Motta – Obrigado, Waldery. Acho que conseguiu fazer, como você mesmo disse, uma dobradinha com o Gabriel, aliás muito boa. Agora, como o Waldery também indicou, imagino que agora teremos uma visão institucional. Por favor, Cleófas Salviano Júnior, colega nosso do BCB.

Cleófas Salviano Júnior – Boa-tarde a todos. Agradeço, naturalmente, o convite feito pelo Ipea para participar dessa 5ª *Jornada de Estudos de Regulação*. É muito importante não só apresentar a visão institucional, aliás já amplamente antecipada aqui, mas também receber informações e estar à disposição para prestar esclarecimentos.

Quero esclarecer que a minha apresentação não só tem este viés, naturalmente mais institucional, pelo fato de eu representar o BCB, mas também pelo fato de este ser a instituição responsável pela regulação financeira. Como se depreende da apresentação do Gabriel – e o Waldery explicitou isso –, toda a literatura que vem se desenvolvendo a respeito de falhas de mercado, de características do mercado financeiro que se afastam do modelo *mainstream* – que se pode chamar neoclássico – é uma literatura importantíssima, que se leva muito em conta na hora de fazer a regulação, mas que ainda está num nível de abstração muito elevado. Temos muitas perguntas e poucas respostas. As perguntas são extremamente interessantes; as respostas nem sempre estão adequadas para serem aplicadas de imediato.

Primeiro – uma propaganda institucional aqui. Alguns elementos permitem afirmar que o sistema financeiro brasileiro é basicamente estável; passou muito bem por este teste da crise, não só por características do sistema, mas também pela própria política macroeconômica e por algumas características da própria regulação financeira.

Um segundo tema que quero tocar, e que é de muita importância para nós, é o da concorrência no sistema financeiro, um elemento, um aspecto importante que a gente procura atingir com a regulamentação financeira.

O terceiro – algumas considerações sobre a regulamentação prudencial, que é o grosso da regulamentação bancária e financeira em geral. Uma rápida menção à nossa participação no cenário internacional, porque isso tem consequências para a forma como se conduz regulação financeira no Brasil.

E, finalmente, o posicionamento brasileiro e algumas conclusões, sempre provisórias. Rapidamente, aqui, alguns elementos do nosso quadro macroeconômico nos permitiram passar com relativa facilidade pela crise, como inflação sob controle e uma política fiscal razoavelmente responsável. A primeira coisa a se destacar é que a crise no Brasil se apresentou, basicamente, como um encurtamento da liquidez, tanto em moeda estrangeira como em moeda nacional. A primeira manifestação foi o encurtamento da linha de crédito do exterior, que se transmitiu para o sistema financeiro como um todo. Não obstante, tínhamos reservas internacionais importantes – e isso fez toda a diferença na reação da política macroeconômica à crise – e um volume significativo de depósitos compulsórios, que não é algo comum na maioria dos países: são os *reserve requirements*. E isso foi um reservatório de liquidez. O controle da liquidez, a gestão da liquidez e a gestão da liquidez sistêmica constituem elementos cuja importância foi ressaltada nessa crise e aos quais tem sido dada cada vez mais importância na regulamentação, nos acordos internacionais de regulamentação financeira.

Especificamente com relação ao setor financeiro, observa-se uma baixa alavancagem em termos mundiais – o que não é só resultado da regulação, mas também da escolha dos próprios participantes do mercado –, uma alta razão de capitalização e um mercado de securitização pequeno, que é algo importante. Embora eu reconheça que a securitização seja uma inovação financeira muito significativa e desejável, foi um dos canais pelos quais a crise se espalhou em outras economias. Portanto, os efeitos da crise foram bem mais moderados no Brasil, onde não houve absolutamente falência de instituição financeira; houve um empoçamento de liquidez, basicamente resolvido com a redução dos requerimentos compulsórios e com regras que permitiram o redirecionamento dessa liquidez empoçada para bancos de menor porte, os quais foram os mais atingidos, como normalmente o são. E não houve nenhuma necessidade de resgate de instituições financeiras, não houve insolvência.

Com relação à capitalização, a razão de capitalização dos bancos brasileiros é alta, por volta de 18%, e sofreu muito pouco com a crise. O próprio mínimo

regulatório exigido é de 11% dos ativos ponderados pelo risco, enquanto o padrão internacional é de 8%. Ou seja, a própria regulação estabelece um *buffer* de 3%, que é um *buffer* significativo. Ainda assim, a alavancagem que os bancos escolhem é menor do que aquela que a regulamentação permite.

Outro elemento da recuperação é a média de concessão de operações de crédito, que já se recuperou, embora seja muito volátil. Ela se recuperou e está basicamente nos mesmos níveis de antes da crise. Portanto, o efeito do *spillover* (transbordamento) da crise do sistema financeiro sobre a economia praticamente não houve, e o que houve já foi recuperado.

Sobre concorrência, que é um aspecto muito citado, o Gabriel também mencionou que não há evidência conclusiva de falta de concorrência no sistema financeiro ou, pelo menos, falta de concorrência a título de estrutura de mercado. A estrutura de mercado é altamente concentrada, mas é menos concentrada do que na maioria dos países, e menos concentrada quando se compara também com os demais países da América Latina. Nós estamos entre aqueles que têm o sistema bancário menos concentrado.

Estudos empíricos também não são conclusivos quanto à existência de colusão no mercado bancário. Então, o que se observa? Qual a razão dos altos *spreads*? Os *spreads* de fato são altos. Eles estão se reduzindo, mas são mais altos do que naturalmente gostaríamos. Evidentemente, há falhas de mercado – mencionadas pelo professor Gabriel – basicamente ligadas à assimetria de informações, aos custos de transação, ao fato de que os produtos no mercado financeiro são vendidos em conjunto, o *service bundling*, ou seja, vende-se um pacote de serviços. Você vai ao banco e, sendo seu cliente, consome uma série de serviços que não têm, necessariamente, qualquer relação entre si. Portanto, a elasticidade-preço da demanda de cada serviço específico tende a ser baixa; você está preso àquela instituição com a qual geralmente mantém negócio. E há razões para que se queira concentrar uma série de negócios numa determinada instituição. Enfim, há uma série de falhas de mercado.

Essa é uma parte importante da explicação do *spread* elevado. Há outras possíveis. Os bancos sempre frisam que a alta inadimplência é uma das justificativas do *spread* elevado, o que é uma justificativa, em certos termos, mas parte dessa inadimplência está relacionada à falha de mercado, à deficiência da prestação jurisdicional, às deficiências do cadastro de informações dos clientes, que estejam disponíveis a todos os participantes de mercado etc. Essa é uma preocupação constante do BCB e, ao longo do tempo, este tomou uma série de medidas regulatórias, procurando atingir diretamente essas falhas de mercado. Foi criado, em primeiro

lugar, o sistema de informações de crédito, que é um *bureau* de créditos, um banco de dados nos quais os bancos aportam informações sobre os respectivos clientes, obrigatoriamente por determinação do CMN. Essas informações estão disponíveis aos demais participantes do mercado, aos demais bancos. Essa é uma maneira de reduzir a assimetria de informações, de procurar reduzir o *spread* e de aumentar a eficiência do sistema financeiro da prestação de seu serviço.

Outras medidas – a portabilidade de cadastro, créditos e salários. Uma das razões pelas quais o cliente tende a se prender a uma determinada instituição é que um dos serviços que ele demanda é a obtenção de crédito, que depende de ele ter um histórico de crédito. Ele constrói esse histórico com a instituição financeira ao longo do tempo. A instituição financeira, por si, não tem nenhum incentivo para passar essa informação para uma terceira instituição. Portanto, ela mantém de alguma maneira aquele cliente cativo. O que se deve procurar fazer, sempre que possível, é quebrar esse vínculo. A portabilidade de cadastro significa o direito de o cliente levar suas informações cadastrais para a instituição que ele desejar. E a instituição original tem de liberar essas informações.

A portabilidade de crédito significa que um crédito concedido pode ser transferido para outra instituição. Basicamente, é como se a outra instituição concedesse um crédito para quitar o primeiro crédito. Isso facilita a movimentação de um cliente de uma instituição para outra – mesmo que ele tenha obtido crédito de longo prazo em outra determinada instituição – e, naturalmente, aumenta a concorrência.

A portabilidade de salários já é bem conhecida.

Os contratos financeiros são complexos, e um dos aspectos básicos é conhecer o preço do serviço que se está comprando. E há uma resolução que determina que, no caso de contratação de operações de crédito, o custo efetivo total da operação tem de ser divulgado ao devedor, porque senão divulga-se de várias maneiras diferentes: a comissão disso, a comissão daquilo, a taxa de juros, a taxa de mora. Há maneiras diferentes de calcular a taxa de juros. Se não se padronizar essa informação, o consumidor sequer sabe o preço daquilo que está comprando.

Na mesma direção vai o disciplinamento da cobrança de tarifas. Não se trata de adotar uma padronização de tarifas. Mas havia bancos que cobravam 200 tarifas diferentes do cliente pessoa física! É impossível que o cliente pessoa física – esse hipossuficiente protegido pela legislação consumerista – possa comparar preços de serviço entre diversas instituições. O nosso disciplinamento é no sentido de permitir e facilitar essa comparabilidade.

Outra medida na mesma direção é a divulgação, no *site* do BCB, de um *ranking* de taxa de juros, um *ranking* de tarifas e um *ranking* de reclamações, que é outro aspecto importante no relacionamento entre a instituição e o seu cliente. Certamente, há muito o que melhorar em todos os itens, mas especialmente nesse.

A regulamentação da cessão de créditos procura dar liquidez ao ativo das instituições financeiras e permitir, por exemplo, que as instituições se especializem em originar créditos, que não necessariamente vão carregá-los até o final, podem securitizá-los, podem vendê-los para outra instituição. Isso também permite o aumento de eficiência no sistema.

Algumas medidas legislativas também vão em direção de mitigar o problema de assimetria de informações, de seleção adversa, e outros problemas de *enforcement*, de contratos etc. O cadastro positivo, que eu acho interessante, ainda é um projeto de lei, mas é uma medida da maior importância, no sentido de complementar os *bureaus* de créditos existentes – tanto os *bureaus* de crédito do sistema de informações de créditos do BCB quanto dos *bureaus* privados, dos quais o mais importante é o da Serasa – e permitir o uso efetivo, pelas instituições financeiras, das informações disponíveis. Isso permite concorrência maior entre as instituições e beneficia, em última análise, o consumidor de serviço financeiro.

Há outras medidas que tangenciam a questão da concorrência, mas têm mais relação, na verdade, com outra preocupação do BCB enquanto regulador financeiro, que é o da inclusão financeira. Ele se preocupa com a regulamentação de instituições específicas, que não são as instituições bancárias tradicionais, mas que exercem seu papel na região em que atuam ou em um nicho de mercado específico, como é o caso das cooperativas de crédito, da sociedade de crédito ao microempreendedor e, mais recentemente, dos bancos de câmbio e dos correspondentes bancários.

Os correspondentes são uma ideia muito efetiva que permite reduzir os custos da intermediação e, particularmente, da prestação de serviços ao consumidor. O correspondente é uma firma contratada por uma instituição financeira para a prestação direta de serviço ao consumidor. É como acontece nos Correios, nas agências lotéricas, que são correspondentes da Caixa etc. São mais de 100 mil pontos de correspondentes bancários no Brasil, contra apenas 20 mil agências bancárias. A agência tem um custo de implantação, de manutenção infinitamente mais alto que um correspondente. Isso tangencia a questão da concorrência, na medida em que permite aos bancos com um custo relativamente baixo atingir o consumidor espalhado por todo o território nacional. Nem todos sabem, mas o número de municípios com população muito baixa no Brasil é elevado – a população brasileira se concentra no litoral; há mais de 1.400 municípios com população menor

do que 5 mil pessoas. Se não fosse pelo correspondente, não seria possível manter um posto de atendimento bancário em cada um desses municípios, ou seja, não haveria nenhuma prestação de serviço. Naqueles municípios onde há uma agência, naturalmente, não há concorrência.

Vale destacar que muitos aspectos importantes da regulamentação financeira são particularmente conservadores no Brasil. Um aspecto central, que já mencionei, é a relação entre o capital requerido e os ativos ponderados pelo risco, que, no Brasil, é de 11%, enquanto o padrão de Basileia é de 8%. Temos requerimentos de controles internos e de gerenciamento de risco desde 1998, que vêm sendo aprimorados ao longo do tempo e agora são divididos pelos tipos de risco específicos. É necessária uma estrutura de gerenciamento de risco de crédito, em requisitos específicos para esse gerenciamento, para o risco de mercado, para o risco operacional e para a gestão da liquidez. Apenas gostaria de marcar esse aspecto: a nossa regulamentação é conservadora.

Naturalmente, há um *trade off* entre a prudência e a eficiência do sistema. Se o sistema opera com menor alavancagem, opera com menor eficiência econômica do que se não fosse o caso. No entanto, nosso viés como reguladores é para o lado da prudência. E, ao mesmo tempo, as crises financeiras, as externalidades negativas provocadas pelas crises financeiras são de tal ordem que se recomenda esse tratamento. O Brasil teve crises importantes em décadas anteriores, mais particularmente na década de 1990, com a quebra dos bancos Nacional e Bamerindus. Sabemos o quanto elas custam. E o resgate dessas instituições custou relativamente pouco. Em outros países que sofreram crises financeiras sérias, o custo pode ser da ordem de 10% do PIB, que não é um custo atípico para uma crise sistêmica. O próprio tamanho dos pacotes de resgate dessa atual crise financeira internacional demonstra a que ponto o governo brasileiro está disposto a ir para que a crise não progrida, ou seja, demonstra os custos de uma crise sistêmica.

A participação no mercado internacional já foi mencionada. O Brasil já fazia parte do G20, mas, recentemente, o G20 ganhou uma proeminência muito grande na discussão da regulamentação financeira e da coordenação de política macroeconômica no nível internacional. Em abril de 2009, o Brasil foi admitido no Comitê de Basileia; tanto o comitê quanto o FSB passaram a ter uma composição semelhante à do G20, por isso o Brasil entrou. Antes, acompanhávamos a regulamentação financeira internacional por interesse próprio; fazíamos parte de alguns subgrupos de ligação; agora participamos diretamente da criação desses acordos internacionais e dessa política regulatória. O país implantou o Acordo Basileia I, implantou o Acordo Basileia II. Na verdade, estamos no processo de implantação de Basileia II, de implantação

do padrão internacional de contabilidade IFRS e de vários outros padrões. São 13 padrões reconhecidos, tanto de regulamentação financeira estrita, quanto padrões contábeis, de governança corporativa etc., todos supervisionados pelo FSB.

Aliás, uma palavra sobre o FSB. Este é hoje o fórum responsável por avaliação de vulnerabilidades no sistema financeiro e o fórum de coordenação dos diversos fóruns de reguladores setoriais e dos *standard setters*. Dessa forma, é importantíssima a participação do Brasil nesses organismos. E, naturalmente, nossa participação reforça o nosso compromisso com a adoção dos padrões internacionais, como chegou a ser mencionado pelo Waldery.

No Brasil, pela Lei nº 4.595/1964, que criou o BCB, todas as instituições financeiras *stricto sensu* – ou seja, tal como definidas em lei – são reguladas pelo CMN e supervisionadas pelo BCB. Então, embora ainda haja áreas de sombra, áreas não reguladas, elas são muito menores do que na maioria dos países.

Passando, portanto, ao posicionamento brasileiro que está intrinsecamente ligado ao aumento da nossa participação nesse cenário internacional. Eu não vou repetir aqui – o Waldery chegou a descrever alguns aspectos da reforma regulatória que está em discussão –, a não ser para dizer que os traços principais delas são: em primeiro lugar, um aprofundamento do Acordo de Basileia II, ou seja, um aprofundamento da aposta de que um requerimento de capital rigoroso e baseado nos riscos efetivamente incorridos pelas instituições seria adequado para tratar os problemas verificados nessa crise. Esse é um aspecto.

Um segundo aspecto – que é algo totalmente distinto da direção, da regulamentação financeira internacional até hoje – é a preocupação macroprudencial, que dá origem a essa discussão sobre *buffer* de capital, sobre *buffer* de liquidez e sobre a introdução de limites de alavancagem. Estão todos dentro dessa preocupação macroprudencial que não fazia parte das premissas do Acordo de Basileia II e da regulamentação financeira, até hoje. E, naturalmente, é uma dimensão de alta relevância.

Tudo isso era para dizer: por que nós apoiamos as propostas de reforma? Em primeiro lugar, porque entendemos que as reformas são desejáveis por si. A crise foi muito séria. Embora no Brasil ela não tenha sido tão grave, temos de levá-la a sério; vivemos num mundo globalizado, onde as regras financeiras se definem internacionalmente e não país a país. Portanto, nós as apoiamos. Ao mesmo tempo, algumas instituições financeiras locais estão se internacionalizando, e esse movimento tende a crescer. Portanto, é do nosso interesse que o padrão regulatório internacional seja, pelo menos, tão conservador quanto o brasileiro. Ou seja, que haja uma equalização das condições de concorrência, o *level playing field*.

Há um aspecto particularmente interessante da reforma, que vou mencionar aqui. Pelo fato de a nossa regulamentação ser conservadora, no geral – não é sempre conservadora, eu é que estou destacando os aspectos conservadores aqui –, há casos em que o padrão internacional pode convergir para algo próximo do que temos aqui. Esse é o caso, por exemplo, do requerimento de capital de 11% dos ativos ponderados. Além do *buffer* variável anticíclico, se discute um *buffer* fixo que nós já temos, com uma elevação do mínimo de 8%.

No Brasil, os demonstrativos financeiros de conglomerados econômicos necessariamente consolidam todas as instituições de conglomerados, as financeiras e as não financeiras, os *off balance vehicles*, tudo. Não é esse o caso em muitos países. Os requisitos prudenciais também são estabelecidos para o conglomerado e não instituição/instituição.

A autoridade do regulador para impor medidas saneadoras está explícita na Lei nº 9.447 e também na proposta legislativa que o doutor Jairo vai expor. Ela aprofunda a autoridade do BCB para impor medidas saneadoras em tempo, e não correr atrás do prejuízo e liquidar a instituição, o que, muitas vezes, sequer é possível, porque a instituição é sistemicamente importante.

Não usamos a classificação de agência de *rating* para determinar o requerimento de capital por risco de crédito num modelo padronizado. Estamos introduzindo modelos internos, mas também, nestes modelos, não iremos permitir isso. Pelo menos, é essa a decisão até agora.

A questão do provisionamento, que também já foi mencionada antes. A prática de provisionamento contábil para perdas, no Brasil, leva em conta as perdas esperadas, e não só as perdas incorridas. Este é um aspecto em que certamente a regulamentação internacional vai evoluir um pouco na direção do que nós já temos.

O registro dos derivativos não padronizados é obrigatório, enquanto os derivativos padronizados são, naturalmente, fixados em bolsa, que têm contrapartes centrais. Mas os derivativos não padronizados, dos quais seja parte uma instituição financeira, são necessariamente registrados.

Outra coisa importante, que não posso deixar de mencionar, é a questão dos depósitos compulsórios que, como eu disse, foi muito importante na gestão da crise de liquidez. Está-se discutindo a introdução de uma razão de liquidez mínima – de duas razões na verdade –, um requerimento mínimo de ativos líquidos sobre o total de ativos, quando, no Brasil, já temos depósitos compulsórios que cumprem também essa função, além das reservas próprias dos bancos, dos ativos, dos títulos públicos, e dos ativos líquidos que os bancos detenham. Os bancos contam com

depósitos compulsórios depositados no BCB que podem ser utilizados, pelo menos, em caso de crise sistêmica. Os depósitos compulsórios, que começaram, originalmente, como uma ferramenta de política monetária, hoje são muito menos uma ferramenta de política monetária e muito mais uma ferramenta prudencial.

O diagnóstico da crise é debatível. A literatura econômica sobre falhas de mercado está em constante evolução. Vai-se ouvir muito sobre aplicação dessa literatura a circunstâncias da crise atual, e as opiniões mais díspares. No entanto, há um consenso sobre a necessidade de reforma do sistema regulatório. Por outro lado, como eu disse, essa discussão não está madura e o *timing* do regulador é absolutamente outro. Devem-se tomar providências imediatamente, antes que se perca o impulso para consecução dessas reformas.

Portanto, nem sempre as medidas específicas adotadas estão bem fundamentadas na existência de falhas de mercado também específicas ou em estudos empíricos aprofundados. É preciso tomar alguma medida. A gente entende que ela está indo na direção certa e que ela é tomada. Além disso, ela é tomada por acordo internacional. O acordo, embora possa não satisfazer absolutamente a nenhuma das partes, na média, é o que é possível.

Outra coisa, qualquer reforma regulatória tem de ser coordenada internacionalmente, não só por questões de eficácia – porque, se ela não é coordenada, a tendência é a de que haja uma arbitragem regulatória, que absolutamente impede a ocorrência de qualquer reforma –, mas também por questões de competitividade, ou seja, aqueles que forem mais agressivos, mais conservadores na adoção das reformas são aqueles que tendem a perder espaço para os seus mercados financeiros.

O Brasil tem de participar ativamente desse processo em andamento. Como eu disse, nem sempre com o grau de ponderação e de reflexão que se consideraria adequado. Mas o *timing* não é dado por nós; nós temos de correr, às vezes.

Para concluir, a posição do Brasil é de apoio às reformas, naturalmente não em cada ponto específico – cada ponto é debatido e nós procuramos influir no resultado do processo. Procuramos encaixar nossas características específicas e convencer os outros participantes de que a maneira como a regulação é conduzida aqui pode ser adotada como padrão internacional. Isso não é fácil de fazer, mas é o nosso trabalho. Basicamente era o que eu tinha a dizer.

Ronaldo Seroa da Motta – Muito obrigado, Cleófas, pela apresentação brilhante e abrangente sobre os caminhos da regulação financeira no Brasil. Agora teremos uma visão judicialista – seria isto? O nosso colega Jairo Saddi vai-nos fazer a última apresentação da mesa. Muito obrigado.

Jairo Saddi – Eu quero primeiro agradecer o honroso convite e cumprimentar os organizadores, doutora Lúcia Helena, doutor Eduardo.

Eu sou advogado; ninguém é perfeito. Portanto, quero tratar de um assunto mais pragmático. Está em audiência pública⁸ uma importante medida legal não regulamentar. Fazemos uma distinção entre lei e regulamento. Para nós, regulamento não é lei; essa é uma medida legal, que vai ao Congresso. O BCB resolveu colocar em audiência pública um assunto muito polêmico, e que no fundo reflete um pouco a discussão do produto da regulação, que os meus antecessores aqui tão brilhantemente expuseram.

Quero começar fazendo um breve roteiro do que é essa medida, começando pelo histórico da liquidação bancária neste país. Vou falar um pouco sobre a proposta sob audiência pública, dos inúmeros projetos, da consolidação que o BCB, no projeto interno, resolveu propor. Também, dentro desse escopo, quero mostrar o que é novo e o que, na minha opinião, é a volta ao retrocesso, e encaminhar algumas conclusões.

Em primeiro lugar, começo com o histórico. No Brasil, se dizia que o BCB se comportava como um bombeiro que, num incêndio, chegava tardiamente, apenas para liquidar com os sobreviventes. A nossa história de liquidação – como o doutor Cleófas bem apontou, a última crise foi uma crise em que não houve falência bancária – é repleta de falências bancárias. A Lei nº 6.024/1974 foi promulgada no apagar das luzes do governo Médici. Ela é uma liquidação absolutamente autoritária. O Brasil já teve, pelo menos, 200 casos de liquidação bancária. É mais do que hora de rever esse arcabouço de legislação extremamente ultrapassado e arcaico. Mas, no momento em que ela foi editada, em 1974, havia quatro grandes justificativas para esta lei.

Em primeiro lugar, o BCB seria mais eficiente que o Judiciário. Portanto, uma lei de liquidação extrajudicial. E ele seria mais eficiente em razão de ser um credor privilegiado. Bancos, naquela época – um pouco depois também – quebraram em cima da reserva bancária e o BCB era, necessariamente, o maior credor.

Além dessas duas razões, havia sempre uma discussão de que a instância administrativa seria mais ágil. Se uma única instância processasse, administrasse e julgasse a liquidação, certamente, a liquidação seria mais rápida.

8. O palestrante refere-se à Audiência Pública nº 34, de 2009, em que se discute a proposição legislativa destinada a disciplinar matérias atualmente tratadas nas Leis nº 6.024, de 13 de março de 1974, e nº 9.472, de 14 de março de 1997, bem como no Decreto-Lei nº 23.213, de 25 de fevereiro de 1987. [Nota dos editores]

E, finalmente, ninguém entendia e ninguém entende melhor de matéria bancária do que o próprio BCB. Segue daí também a justificativa de se criar uma liquidação administrada pelo BCB. O que 35 anos de lei mostram é que isto não é verdade. O imenso contencioso que surgiu e os tipos de regimes especiais que não acabam a tempo ilustram isso. A liquidação mais antiga é de 1959 e, portanto, muito anterior à lei. Liquidações podem se arrastar por muitos e muitos anos.

O BCB tem mudado a postura nos últimos anos. Inclusive em razão dos bancos estaduais, que foram privatizados, à exceção do Banco do Estado do Espírito Santo, o único banco estadual que ainda resta, segundo me informa o doutor Cleófas, que trabalhou e participou ativamente desse processo. Foi criado um regime especial, o RAET.

Mas já é mais do que hora de reformar a lei. A experiência de 1994, com o real, a redução do *float* bancário, com a criação do FGC, mostra que faz sentido ter um seguro de garantia bancária. Doutor Gabriel, rapidamente, falou sobre isso. E na crise, o FGC foi fundamental, porque se criou o DPGE, um depósito de garantia de até R\$ 20 milhões para credores institucionais. Temos, de um lado, o FGC pouco operacional. É um *pay-box*. Em sendo o banco liquidado, o FGC comparece com uma garantia atual de R\$ 60 mil. Na crise em 2008 e 2009, criou-se esse instrumento, o DPGE, que inclusive ganhou dinheiro, pois cobrava 1% como taxa desse seguro.

Qual a proposta que está em audiência pública? É dividida em quatro grandes áreas: medidas preventivas, medidas saneadoras, sistêmicas e de proteção ao depositante.

Eu vou tratar só de medidas preventivas. O projeto é longo, e acho que está mais voltado para o escopo do assunto regulamentado, que foi debatido aqui. Mas, apenas para ilustrar, medidas saneadoras seriam a substituição da figura da liquidação, denominando intervenção como o momento em que a vaca já foi para o brejo, ou seja, o momento de o Banco Central entrar. O BCB prepara, embala para a falência bancária e o processo deixa de ser extrajudicial e passa a ser judicial.

Muito se criticou o Judiciário – eu também, como militante há mais de 20 anos, acho que o Judiciário tem inúmeros problemas –, mas é bom que se diga, parafraseando Churchill naquela sua frase espirituosa a respeito da Democracia: “O Judiciário é o pior sistema, fora todos os outros”.⁹ O Judiciário ainda é o sistema

9. A frase original de Churchill é: “*Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.*” Uma livre tradução da frase é: “Democracia é a pior forma de governo, exceto todas as demais que têm sido experimentadas de tempos em tempos”.

mais transparente, ele ainda é um procedimento concursal, ainda existe instância de revisão. Então, com todas as mazelas que conhecemos do Judiciário, a proposta é deixar o BCB nas suas funções clássicas. Nosso BCB era um dos poucos bancos centrais do mundo, se não o único, que cuidava de consórcios de geladeira. É verdade que isso é a herança da atribuição da Secretaria de Receita, mas devemos ter um BCB – e acho que ele é muito mais hoje do que no passado – vocacionado à moeda e à regulação financeira.

Qual é a proposta de audiência pública dessa nova lei? É disciplinar, na área de medida preventiva, o que o BCB pode fazer antes de um banco estar absolutamente em situação falimentar. Aqui se falou, num momento, sobre crise bancária e quebra bancária. A verdade, senhores, é que só sei que um banco quebrou no dia em que ele quebra, seja por razões de assimetria de informação. Dou um testemunho pessoal porque eu era acionista do Banco Lehman e fiquei sabendo que o Lehman quebrou no domingo à noite. Segunda, a bolsa americana bateu, acho, em -10 pontos percentuais. Então, é impossível! Fellini tem uma cena num filme em que um personagem discute qual é o último sopro que é possível dar num balão. É desnecessário dizer que esse personagem acaba morrendo.

É muito difícil determinar, na arte de um banqueiro central, qual é o exato momento de intervenção. A medida proposta avança no sentido de dizer: quais são os instrumentos que um regulador pode ter antes de o banco entrar em liquidação, com um único propósito de afastar risco de insolvência e iliquidez? E aí, basicamente é a sequência de: problemas, criação de um plano e meios. Quem militou no Cade – a doutora Lúcia Helena é a nossa especialista em Cade – sabe que existe, na área de direito econômico, essa proposta do regulador de saneamento, de adaptação à conduta e que também há termos de ajustamento. E o que o BCB pretende fazer nessa proposta legislativa é exatamente isso. Quando se detectam problemas, ter-se-ão mais e maiores instrumentos para intervir, sejam eles com elementos operacionais – o doutor Cleófas falou um pouco sobre isso –, seja com o patrimônio ajustado a risco, seja isso com medidas. Alguns vão, inclusive, nos ventos pró-intervenção no mercado financeiro, de que vou falar mais adiante.

O primeiro instituto que se cria é o do dever de informar. A ideia é de que o administrador e os controladores, na medida em que se tem algum sinal de que as coisas não vão bem, devem informar ao BCB sobre patrimônio líquido, sobre liquidez, sobre insolvência. Como milito na área de direito bancário há 20 anos, não acredito muito que banqueiro – que em geral não fala o que pensa e, quando fala, mente – vá dizer ao banqueiro central: “Estou com problemas”. Acho que

isso é um pouco inocente, mas, de resto, está na lei de lavagem de dinheiro, a Lei nº 9.613, que também cria esse instituto do dever de informar.

A autorização na área bancária é precária e, portanto, deve-se obrigar o banqueiro a informar. O direito de informar está ligado não apenas aos administradores e controladores. Isso é um pouco confuso no projeto, acho que ele pode ser aprimorado, porque talvez o Conselho Fiscal ou talvez o Conselho Consultivo não tenha o mesmo dever, não vá acender a luz amarela ao BCB. As auditorias também têm esse papel importante de informar. E aí, sim, acho que existe mais senso de realidade.

Em toda lei, como se diz em direito, há a necessidade de uma sanção. As sanções estão na Lei nº 4.595 e na Lei nº 6.385: são penalidades administrativas. Se a vaca já foi para o brejo, como eu digo, o banqueiro não tem nenhum estímulo a receber a ameaça da sanção como, na verdade, algo impeditivo de conduta. Ele está, na pior das hipóteses, inabilitado. Ora, se eu fali, já morri; não existe nada pior do que a morte. Inabilitação é uma pena leve em relação à morte. Mas, de resto, existe o dever – eu acho que é importante, deve estar presente, mas não acredito muito na sua eficácia.

O importante são as medidas preventivas. O BCB elege um rol de medidas preventivas prévias à liquidação. Elas são acionadas se as seguintes hipóteses forem atendidas:

- não cumprimento de medidas prudenciais de padrão mínimo de capital – doutor Cleófas falou bem sobre isso;
- a exposição a risco incompatível com a natureza da instituição – se o BCB entender, por seu livre arbítrio, juízo de oportunidade e conveniência, que isso é incompatível, há razão para chamar o banqueiro;
- não pagamento de dívida líquida certa; claro, todos esperam que um banqueiro pague suas obrigações;
- inadimplência, que resulte em mecanismos de salvaguarda. Basicamente, aqui, vem à lembrança o caso Banco Marka-FonteCindam, em que aconteceu exatamente isso. Acionar câmara de compensação das bolsas, e, então, o BCB nesse momento poderia entrar com medidas preventivas;
- ou deterioração da situação econômico-financeira. Não sei bem o que é isso, acho que é um conceito vago, impreciso, mas de resto é um dos instrumentos que o BCB tem e terá mais poder de intervir.

E aí, verificada a situação, o que o BCB faz? Chama o banqueiro para um termo de comparecimento – não é esse o nome que se dá, mas é o que é – e pede que ele exponha os seus problemas. Identificar o problema, como todos nós sabemos, é parte da contribuição para se resolver o assunto. Há a exposição. Desenha-se um plano. O plano, na verdade, vai poder ou não ter a participação do Fundo Garantidor. Em alguns casos, é importante o fundo participar. Dou um exemplo: em 1998, um banco paulista quebrou. Hoje o Fundo Garantidor é credor de quase 120 milhões porque pagou os depósitos. À época, se tivesse comprado um CDB desse banco por 20, talvez o banco não tivesse entrado em liquidação. É o exemplo claro de como eu posso transformar o FGC de um *pay-box* para um ativo participante nos modelos, mecanismos de solução de crise bancária. O BCB estabelece um cronograma de execução. Tem-se exposição, plano, viabilidade e execução.

O problema disso tudo é que, no papel, se aceita tudo. E em geral, as pessoas, instituições que têm problemas de insolvência, acabam não só prometendo, como também estão à disposição de escrever qualquer coisa, e de ir ao BCB. Na execução, que é o mais importante – claro, planejamento é importante, mas execução também é fundamental –, criam-se inúmeras justificativas, histórias, razões, motivos para o não cumprimento desses planos. O BCB tem experiência nesse assunto. Consta que o senhor Edemar Cid Ferreira, ex-controlador do Banco Santos, antes de sofrer intervenção após a ação judicial, hoje em falência, esteve no BCB umas cinco ou seis vezes, sempre com justificativas, histórias.

O BCB, conhecendo esse assunto, estabelece que esse plano de ajuste tenha um prazo e tenha manifestação do FGC. E esse plano não pode exceder o prazo de seis meses, prorrogáveis por mais duas vezes. É um avanço ter um plano. Esse plano é altamente confidencial, pois, como se conhece na literatura, quando um banco entra em crise bancária e essa informação se dissemina, o *franchise* do banco acabou, a confiança acabou. No século XIX, Bagehot já dizia que “o banqueiro nada mais é do que um capitalista com confiança”. No momento em que a confiança se esvai, não há mais a figura do banqueiro. É claro que esse plano deve ser altamente confidencial – não pode vaziar –, sob pena de que o projeto de tentativa de recuperação fracasse ou que o tiro saia pela culatra. Se não me falha a matemática – advogados não são bons em matemática –, acho que a prorrogação por duas vezes dá 18 meses. Acho demasiado um plano de recuperação de 18 meses, talvez fosse melhor abreviar isso e estabelecer a regra: “É prorrogado uma única vez, se não cumpriu aquilo a que ele mesmo se propôs, caminhará para a intervenção”.

Como disse, a execução do plano é muito importante e, na medida, também, pressupõe que haja acompanhamento. E, claro, isso é dinâmico. O BCB deve ter mecanismos, inclusive de pedir reajustes, de exigir mudanças no plano. E a instituição pode adequá-los a situações não previstas. Entre as medidas patrimoniais, esse plano prevê especialmente aporte financeiro. Há outras medidas também, de riscos, operacionais, societárias, administrativas – não vou entrar muito nisso – mas, é claro, sempre são de cunho financeiro. A Lei nº 6.024/1974 falava em descumprimento de regra. Eventualmente, um banco pode ser liquidado por não cumprir regras, por não cumprir a boa técnica bancária. Isso aconteceu muito pouco na história. Bancos no Brasil quebram em razão de crédito mal dado, basicamente.

Têm-se aí medidas patrimoniais. O BCB, na proposta, apenas elabora uma lista exemplificativa de 19 medidas. Eu poderia dar outras, mas aí são medidas de patrimônio, de buscar do controlador maiores patrimônios. Nos Estados Unidos há hoje um debate muito grande sobre o item 12: vedação de atos que impliquem aumento de remuneração dos administradores etc. A literatura também diz que isso é pouco representativo, mas é bem emblemático.

No final do dia, entretanto, o que se quer de um controlador é mais patrimônio. E isso nem sempre é fácil, até porque o controlador pode não tê-lo. E se ele não o tiver, mesmo sob tortura, isso não vai lhe gerar novo patrimônio. E aí, o que fazer? Se uma instituição financeira entrou em liquidação, ou está em falência, a desapropriação é razoavelmente simples: ela é retirada do devedor e transferida a alguém que tenha uma situação financeira saudável. Há problemas concorrenciais, eventualmente, mas isso sempre ocorre; há justificativas na área bancária para que esses problemas sejam minimizados. Há um debate grande entre o Cade e o BCB, mas isso é outro assunto. O problema é fazer isso antes da liquidação. A proposta dá poder ao BCB de substituir administradores ou membros de outros órgãos societários; de transferir controle societário da instituição; de transformar, incorporar, fundir e cindir. O BCB, não contente com esses quatro modos de reorganização societária, ainda diz: “ou qualquer outra legalmente admitida”. Eu não conheço outras, são só essas, mas já são amplas; ou transformam, incorporam, fusão ou cisão.

E aqui está o grande debate regulamentar: se o BCB de fato pode, na ordem jurídica constituída, legalmente promover essas medidas. Primeiro, se ele deve; segundo, se ele pode. Em algumas jurisdições, por exemplo, na Inglaterra, onde existe *Window Guidance*, uma supervisão *soft law* informal muito forte, isso é muito fácil. Chamo e digo, “Olha, ou você faz ou então amanhã você simplesmente amanhece quebrado – e, aqui na Inglaterra, nós temos um sistema de fiança no

sistema prisional que pode custar 400 milhões de libras. Você estará duplamente quebrado; então, acho bom você fazer”. No Brasil, isso não é bem assim. Até porque, não se tem esses incentivos e o BCB, muitas vezes, quando está nessa iminência, às vezes pode tomar medidas como essas. Isso funciona muito bem. A própria quebra do Bamerindus, com a entrada do HSBC, foi um modo inteligente. Inventou-se uma forma criativa de transigir no Artigo 52 das decisões transitórias, que proibia estrangeiros. Mas isso é para o bem do sistema, faz sentido.

O problema é quando o controlador se recusa a achar que está quebrado. Ele simplesmente diz que há um problema X, Y de precatórios, devedores que vão entrar com dação de pagamento, devedores que vão renegociar etc. Sempre há uma história boa para se contar. A minha pergunta é: no ordenamento jurídico pode-se fazer isso? A minha sensação é de que isso está no limite da legalidade. Não sei se se pode expropriar o controle do controlador de um banco. Acho isso complicado. Eventualmente, o que o BCB pode fazer é cassar a autorização, mas voltamos ao problema da crise bancária e do esgotamento da *franchise* do banco, o que o BCB não quer; ele quer medidas preventivas. Talvez substituir a administração, transferir o controle, seja um pouco mais complicado; incentivar de forma informal certamente é mais fácil. Isso é uma questão a ser aberta ao debate. Nos Estados Unidos, na crise, o que se fez foi um grande projeto de lei, que é o TAAP, e outros programas em que dá, na medida legislativa, ao auxílio financeiro, a capacidade de intervenção e de percorrer esses itens. Independente dessas medidas, o BCB pode exigir medidas de realização de ativos e isso também implica mercado, preço de liquidação, nem sempre, tão simples.

Caminho para as conclusões. Quis, talvez, tecer breves considerações sobre o capítulo de medidas preventivas da proposta que está em audiência pública. Acho que a proposta tem uma série de equívocos, especialmente no que chamo de topologia: artigos colocados no lugar errado etc. Mas acho que ela é viável; faz sentido ter instrumentos melhores e faz sentido também caminharmos para um novo FGC, que não é apenas um *pay-box*, é uma instituição financeira, talvez não tão grande quanto o FDIC.¹⁰ Nós precisamos ter – até por ser privado – um novo FGC.

Acho que está mais do que na hora de reformar nosso sistema de legislação bancária falimentar. Esse é um assunto extremamente monótono para os economistas, e mais interessante aos advogados que militam na área, mas ele passa a ser muito interessante quando um banco quebra. É boa hora de estudarmos isso. Muito obrigado.

10. Agência independente, criada pelo Congresso americano, que possui funções similares ao FGC no Brasil.

Ronaldo Seroa da Motta – Jairo, muito obrigado pela exposição. Mais uma excelente apresentação colocando os aspectos dessa nova – como vocês dizem – lei, que pretende fazer essa reformulação no setor. Pelo visto, a mesa trabalhou de forma coordenada. Os apresentadores conversaram bastante entre si anteriormente à apresentação, porque tivemos quatro apresentações que se encaixam muito bem e que permitem uma visão bastante ampla das questões aqui discutidas em relação à regulação financeira.

Cristiane Alckmin – Do Ibre. Por um lado, um dos motivos pelos quais o BCB regula o sistema financeiro é para garantir a solvência dos bancos, isto é, minimizar o risco bancário.

Por outro, segundo compreendi pela apresentação do Cleófas, o BCB está estimulando a concorrência bancária. Até apresentou um gráfico que mostra que não há evidência de concentração bancária no Brasil, ainda que para mim, na verdade, o gráfico não tenha sido tão convincente assim, porque – a menos que não tenha compreendido muito bem – Guatemala, Honduras, Cuba, Jamaica não seriam o *benchmarking* que eu pensaria para o Brasil.

Como terceiro fato, entende-se que quanto mais concentrado for o mercado financeiro, maior é a probabilidade de solvência desse mercado porque os bancos teriam mais lucros. Faço duas perguntas para o senhor Cleófas. A primeira é: não parece que há alguma contradição entre o BCB desejar maior solvência e desejar maior concorrência bancária?

E o segundo ponto, gostaria de saber sua opinião quanto ao voto do STJ, da ministra Calmon, que retira a competência do Cade de julgar as fusões bancárias e deixa essa análise exclusivamente para o BCB. Foi o primeiro voto, o processo ainda não se concluiu, o STJ ainda não deu sua decisão final. Obrigada.

Ronaldo Seroa da Motta – Acho que vou mudar um pouco a estratégia. Dado que ela fez uma pergunta bastante longa, detalhada, vou permitir que o Cleófas dê logo a resposta, antes de tomar outras perguntas.

Cleófas Salviano Júnior – Obrigado pelas perguntas, em particular pela primeira. A segunda é meio *tricky* (capciosa) para responder. Mas, de fato, há uma tensão entre o objetivo prudencial de manter a segurança do sistema e o objetivo de aumentar a eficiência na prestação de serviço pelo sistema financeiro – e o aumento da concorrência é uma das formas de se atingir isso. E de fato há essa tensão. Há também tensão entre o mesmo objetivo prudencial e o estímulo à inovação financeira. No entanto, essa tensão é inerente ao nosso trabalho. Procuramos, ao mesmo tempo, atingir diversos objetivos. Agora, o que procurei afirmar com rela-

ção ao grau de concorrência no sistema é que, do ponto de vista de concentração de mercado, essa concentração não é alta. Em um gráfico, de fato, comparei com os países da América Latina e Caribe, mas em outro, com países perfeitamente comparáveis e até de grau de desenvolvimento do sistema financeiro, em extensão e em profundidade, superior ao Brasil. E há sistemas financeiros de fato mais concentrados. E com a sucessão de crises, com essa crise, em particular, mais ainda, serão mais concentrados. Provavelmente. Reconheço, portanto, a tensão entre os dois objetivos.

Como é que se tenta conciliar as duas coisas? São dois objetivos perfeitamente legítimos. A gente procura, em primeiro lugar, ter uma regulamentação razoavelmente conservadora e temos sido bem-sucedidos na sua consecução. Nosso sistema é estável, passou bem pelas últimas turbulências. Agora, no que diz respeito à eficiência, procura-se atacar diretamente as falhas de mercado que dão origem a problemas concorrenciais. Não estou negando os problemas concorrenciais; o que eu digo é que não há colusão. Não é pelo fato de ele ser concentrado, em termos de número de empresa, participação de mercado dos grandes bancos, que isso é, necessariamente, um problema concorrencial. Dito isso, há um problema concorrencial que se procura tratar de diversas formas; com o maior ou o menor resultado, mas sempre se preocupando com isso.

O mesmo se aplica à inovação. Há também essa tensão e a nossa abordagem é não proibir a inovação, evidentemente, mas sim ter uma série de regras de bolso. Se há uma inovação que nós julgamos interessante, exigimos que haja recursos apartados para que o banco possa fazer isso, ou permitimos que a inovação seja feita até um determinado ponto, com limites muito estritos que vão sendo liberados ao longo do tempo à medida que não se revelam problemas. A pergunta é muito boa.

Quanto à segunda pergunta, não tenho uma opinião definida a respeito da competência. Nós temos uma área de avaliação de atos de concentração, que tem agido muito em conjunto com o Cade e, inclusive, desenvolvendo metodologias de análises desses atos de concentração conjuntamente. Tomo a decisão judicial, quando houver, como dada. Não tenho particularmente uma opinião, como técnico. Obrigado.

Ronaldo Seroa da Motta – Jairo, gostaria de se manifestar também?

Jairo Saggi – Acho que o grande problema não é com o Cade, é com a AGU. O Cade celebrou um convênio com o BCB que dizia que instituições financeiras, que em atos de concentração causassem risco sistêmico, não passariam pelo Cade, o que faz todo

sentido do mundo. Quando ocorre uma crise, tem-se que resolver esse problema da noite para o dia, tem que amanhecer com uma nova placa. Então é do BCB. Casos em que não houvesse riscos sistêmicos deveriam se submeter ao Cade.

O problema foi que a AGU, num parecer aprovado pelo FHC, e agora, num segundo parecer do atual ministro do Supremo, Toffoli, aprovado então pelo presidente, vincula a administração direta. O Cade não é administração direta porque é uma autarquia especial, mas a SDE, que instrui o processo, é. Portanto, a SDE não pode contrariar um parecer da AGU que o presidente aprova e que tem força de lei. Tem-se aí um certo imbróglio que se resolve num convênio. É simplesmente dizer, “Olha, é risco sistêmico, é BCB”; não é, “Há problema de concentração de agência etc.”, tem que passar pelo Cade. Não há nenhuma razão para os bancos serem especiais nesse sentido. Não sei se a senhora concorda.

Rafael Pinho de Moraes – Da FGV – Sou do CPDE da FGV, sou economista e dou um curso de direito da concorrência. Vou ter que intervir com relação à primeira pergunta do comentário anterior, só para dizer que não vejo muita incompatibilidade entre estes dois objetivos de busca da solvência dos bancos e a garantia da concorrência nesse mercado. Por que estou dizendo isso? Porque toda a estruturação da pergunta e resposta foi como se houvesse uma dicotomia: não puxar muito para o lado senão você vai gerar um problema no outro etc.

Qual é a ideia? A ideia é que a partir do momento em que se gera maior concorrência como, por exemplo, através das regras de portabilidade – que foram tão bem expostas –, gera-se maior concorrência nesse setor e, com isso, se facilita a entrada de novos bancos, de novos agentes econômicos. Tem-se também possivelmente uma diluição maior nessa atividade, vai-se ter uma situação ainda melhor naquele gráfico que foi questionado na outra pergunta, em que você tenha menos concentração no setor bancário brasileiro.

E por que isso é incompatível com solvência? Não sei. Um banco vai quebrar por causa disso? A concorrência levará o banco a ter prejuízos? Não vejo isso dessa forma. Muito por outro lado, acho que se diminui o risco sistêmico, que é justamente o que motiva a preocupação com a solvência do banco. Empresas quebram e fica por isso mesmo. Elas vão à Vara de Falência etc., há um processo e tenta-se pagar os credores com o que resta das empresas. No setor bancário, só há essa preocupação com a solvência das empresas que não existe em outros setores porque há o risco sistêmico. Há um sistema que está interligado. Se um banco quebrar, vai afetar outros bancos, e talvez todo mundo, por uma perda da credibilidade – que foi tão bem exposta, o banqueiro seria o capitalista com confiança. Acabou a confiança, acabou a história, acabou o banco.

Por isso, essa preocupação do risco sistêmico é justamente o que motiva a preocupação com a solvência. A partir do momento em que haja mais concorrência possivelmente o risco sistêmico diminuirá. A sua preocupação com solvência, portanto, deve ser menor. A preocupação com a concorrência não é incompatível com a solvência, na verdade, quanto mais concorrência for gerada, menos preocupação com solvência será preciso ter. Não se trata de dizer “Eu estou deixando de ter preocupação com solvência quando me preocupo com a concorrência, e isso pode ser ruim”, certo?

Ronaldo Seroa da Motta – A mesa gostaria de comentar?

Gabriel Madeira – Gostaria de reagir à pergunta. Acho que o raciocínio é interessante, mas não sei se é totalmente convincente. Para mim, remanesce uma tensão entre os dois objetivos. Sistema financeiro nenhum no mundo é absolutamente concorrencial, sequer aproximado de concorrência perfeita. E o motivo pelo qual é assim, em grande parte, é pela regulamentação. A regulamentação estabelece barreiras de entrada que fazem com que o retorno desse setor seja muito acima do lucro normal.

E por que é assim? É assim porque as externalidades negativas geradas pela quebra de uma instituição financeira são muito fortes, em parte por causa do efeito sistêmico, mas não só. Mesmo que não haja efeito sistêmico, aquela parcela da economia que é financiada ou que tem seus recursos intermediados por uma determinada instituição financeira sofre terrivelmente com a quebra de uma instituição. Quando qualquer instituição localizada no interior, ou em estados específicos e tal, desaparece, é um deus nos acuda, embora haja concorrentes, embora haja outros para prestar o mesmo serviço. Para mim, ainda que se possa levar em conta o seu raciocínio, que é interessante, ainda remanesce uma tensão entre esses dois objetivos.

Rogério – Do Ministério da Fazenda – Boa-tarde. Meu nome é Rogério, trabalho na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

A minha pergunta é a seguinte: no mundo pós-crise existe, no âmbito do G20, uma preocupação com a formação de um arcabouço para o crescimento sustentável, balanceado e forte no mundo inteiro. Entre as propostas que são discutidas, uma é a criação de um fundo de liquidez no FMI, com a transferência de reservas nacionais para o FMI, no sentido de prover o FMI de uma liquidez para poder dar resposta rápida a uma eventual crise mundial. Eu gostaria de saber: o que os senhores pensam acerca desse *liquidity pool*?

Ronaldo Seroa da Motta – Alguém da mesa se arrisca?

Cleófas Salviano Júnior – Eu vou arriscar aqui. Eu gostaria de perguntar isso ao Marcos Galvão, o chefe. Eu não posso ter uma opinião institucional a respeito, mas há uma dificuldade evidente na implementação dessa proposta, que é a existência de condicionalidades. Países não alcançariam o nível de reservas que eles têm hoje – que são basicamente reserva de liquidez em moeda forte – com o custo que isso representa para o país, o Brasil inclusive, se houvesse uma fonte de liquidez internacional, inesgotável, facilmente acessível. Como ideia, seria interessante. É claro que poder evitar ter esse custo e a descoordenação de políticas macroeconômicas que isso implica e os desequilíbrios de balanço de pagamentos seria interessante. Agora, acho que nós estamos muito longe de obter um consenso internacional, de modo que as regras para gestão de um fundo dessa natureza sejam aceitas por todos.

Waldery Rodrigues Júnior – Pergunta simples, resposta bastante difícil. Eu concordo com o que o doutor Cleófas apontou em relação à condicionalidade: é um item-chave. Se se vai criar um *liquidity pool*, necessariamente tem-se de observar quais são as condições de uso.

Um ponto adicional é que talvez a eficiência de *pooling* de recursos seja tão maior quanto menor seja a correlação de *default* dos potenciais usuários desse *pool*. Isso talvez. Falei talvez, porque acredito em estudos empíricos que mostram que, dependendo do posicionamento dos agentes que podem investir – até contrariamente ao que está sendo aplicado –, a coisa pode se reverter. Mas, *grosso modo*, esse *pool* é tão mais eficiente quanto menor for a necessidade de potenciais usuários recorrerem todos ao mesmo tempo a essa fonte, de todos precisarem. Depende de quem vai entrar.

Ajax Moreira – Do Ipea. Queria fazer uma pergunta para o Gabriel. Ele mencionou que um dos mecanismos que são discutidos para mitigar a crise é a conversão de dívidas em ações. Eu me pergunto, na medida em que o sistema bancário funciona muito alavancado, como isso seria possível, se o banco der muito mais do que tem de ativos? Não entendi o mecanismo. Acho que entendi errado. Mas existe um problema de alavancagem: a dívida é muito maior que o ativo e o que ele tem para vender em ação é muito menor do que tem em dívidas. Portanto, não entendo como o mecanismo vai funcionar.

Gabriel Madeira – Isso é uma opção que o banco tem. O banco pode levantar ações para pagar dívida. O que se supõe é que, quando o banco está sob o risco de crédito, terá que se comprometer a levantar ativos para poder saldar seus passivos. Basicamente é isso. Se ele está insolvente, se não tem liquidez para saldar seus passivos, basicamente, vai transferir seus ativos para dívida que possui. Isso é uma opção

que ele tem. O banco terá de se comprometer com isso. Na verdade, o que se está colocando aqui é algo equivalente a um requerimento de reserva. Quer dizer, se o banco não quiser sofrer intervenção, tem de estar preparado para responder com *equity* ao passivo que possui. Então, no fundo, isso é um requerimento, só que é um requerimento que gera maior liberdade na composição, no uso dos recursos, do que simplesmente um requerimento de reserva. É uma obrigação do banco.

Ronaldo Seroa da Motta – Gabriel, você me permite só fazer uma pergunta na mesma linha. Não é a mesma coisa, mas é teórica também. Você colocou que uma das propostas é que esse débito *swap* teria uma sinalização do mercado, que indicaria ao BCB o momento de intervir. Agora, na hipótese de que os agentes econômicos não sejam homogêneos, com a percepção-risco diferente, esse mercado estaria oferecendo algum sinal relevante? Suponha que o problema da bolha seja uma percepção de risco dos agentes que não são homogêneos. Esse mercado refletiria essa dispersão de percepção de risco e não se teria a mesma sinalização, o mesmo viés de risco? Porque você diz que o mercado olharia para esse débito *swap* e, se subisse muito o seu preço, haveria a sinalização para o BCB entrar. Mas esse mercado tem a capacidade de perceber?

Gabriel Madeira – Bom, em primeiro lugar, permita-me deixar claro que, na verdade, tudo isso é muito incipiente, está sendo discutido agora. Na verdade, na época da crise, esse grupo de economistas já tentou botar isso em prática, já tentou transformar dívida em *equity*. E há uma série de problemas para a sua implementação: problemas legais, dificuldades de se precificar os ativos. Tudo isso está muito incipiente ainda. Conforme foram surgindo as dificuldades, esse pessoal foi sofisticando o modelo e acho que ainda há um grande caminho para se chegar a um acordo.

O que eu estou dizendo é que esse é um caminho que leva em conta os problemas de assimetria informacional e que tende a minimizar os problemas resultantes da imposição de que os bancos se resguardem de maneira muito estrita. Uma das críticas que os próprios autores levantam é isso que você colocou. Por que o mercado tem informação melhor do que o BCB, que, teoricamente, tem acesso a informações que o mercado não tem? Esses economistas historicamente mostram algumas séries desse ativo, desse CDS, e mostram que ele é um bom indicador antecedente. Aparentemente, ao formular esse tipo de proposta, eles estão se baseando em alguma evidência empírica que suporta esse tipo de referência. Por outro lado, o que se poderia imaginar é que, se se calibrar bem o ponto em que isso ativa a regulação bancária e se esses preços respondem mais rapidamente do

que, por exemplo, as ações do sistema bancário, quando se ativa o sistema, ainda é possível valorar ações e permitir que elas entrem como colateral.

Agora, uma coisa é fundamental: não estou dizendo que isso é uma *silver bullet*.¹¹ A questão que o Ajax colocou é bastante importante. Há toda uma restrição no sistema bancário. Para o banco evitar a intervenção, ele vai ter que se resguardar nisso. O que esses economistas estão dizendo é: “Olha, esse indicador, pelo que a gente observa no comportamento dos mercados, é algo que antecede a regulamentação. A gente não sabe como o mercado vai responder depois da regulamentação”. Aparentemente, ele é um indicador suficientemente ágil para permitir que, quando o mecanismo é ativado, os bancos ainda tenham como se resguardar. E ao mesmo tempo, é muito importante que o mecanismo de ativação do sistema não seja o mesmo que o colateral. Quer dizer, não se usa sempre o mesmo valor de ações, obrigam-se os bancos grandes a emitir ações e, a partir de um certo valor, transferem-se as ações para os devedores. Conforme as ações caem, passa-se a transferir como colateral. Basicamente, isso poderia gerar profecias autorrealizáveis. É importante que se tenham dois instrumentos diferentes e isso é o que eles apontam, baseados em evidências empíricas, como instrumento pertinente.

Ronaldo Seroa da Motta – Jairo, acho que você gostaria de fazer uma colocação.

Jairo Saddi – Sou bastante pessimista com relação a isso. Acho tudo pouco viável. Na véspera de qualquer problema mais grave, o banqueiro luta pela sobrevivência e faz coisas inimagináveis. O prédio do Merrill Lynch em Manhattan, por exemplo, tinha sido vendido acho que três ou quatro vezes; mecanismos diferentes. Acho muito pouco provável que o *equity* vá valer qualquer coisa diferente de zero nesse momento. Acho teoricamente interessante, mas, na prática, isso realmente não funciona.

Ajax Moreira – Vou perguntar para o Cleófas. Achei interessante o Brasil ter atravessado essa crise com uma legislação prudencial, foi tudo bem. O Brasil teve uma marolinha, não teve crise, tudo maravilhoso. Agora, o que me pergunto é: não existe um custo de eficiência? Quer dizer, o fato de o Brasil não ter exercido os novos papéis financeiros, usado CDS e outros papéis, não tem um custo? Qual o tamanho desse custo? O que o Brasil está perdendo? Porque entendo que o Brasil está perdendo. Ele ganhou porque tem uma regulação prudencial e está perdendo porque está deixando de ter um sistema financeiro mais eficiente, mais evasivo – não sei como se dá nome a isso. As pessoas colocam dentro do governo uma percepção do custo – vou fazer uma provocação de fato, vou usar a palavra – do atraso financeiro?

11. Termo em inglês que expressa uma solução simples e garantida para um problema difícil.

Ronaldo Seroa da Motta – Cleófas colocou como um sistema instável; eu ia até fazer uma brincadeira. Minha empregada mora num lugar de alta criminalidade e o carro dela nunca foi roubado porque ela nunca teve um automóvel.

A pergunta é: ficamos imunes à crise porque a crise foi na ala moderna do sistema, dos derivativos novos etc. Quanto nos custou isso – englobando apresentações anteriores que mostraram que a criatividade financeira é motif, causa, do desenvolvimento econômico –, sabendo que as mudanças que o BCB estava querendo colocar desde o ano passado foram um pouco retardadas por conta da crise que é mais uma sinalização de que – “Opa, eu estou com medo de ser moderno?”

Cleófas Salviano Júnior – Bom, é uma pergunta de economista. Não tem dúvida. Reconheço, sim, que se enfatiza o aspecto prudencial. É uma ênfase justificada, dada a história econômica do país, de volatilidade econômica e de certa fragilidade financeira. Essa é a razão histórica dessa postura, desse viés de maior rigor prudencial. Isso tem um custo? É claro que tem um custo. Gostaria de identificar esse custo alternativo da política adotada. Não é algo simples de fazer, inclusive, porque a regulação financeira – embora eu esteja aqui falando pelo BCB – é um conjunto de instituições. Formalmente, quem decide é o CMN – o ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e o presidente do BCB. O mercado de capitais está todo na CVM e mercado de capitais é algo que é central para essas inovações, especificamente as securitizações e ressecuritizações, *special purpose vehicles* etc. Mesmo derivativos, todos os fundos estão sob a regulação da CVM. Isso não é para jogar culpa na CVM, naturalmente; é apenas para dizer que o BCB não tem controle absoluto sobre toda a regulação financeira. A gente se preocupa com isso.

Como eu disse, a gente (BCB) tem permitido uma série de inovações. Agora, a verdade é que, por serem inovações, elas são difíceis de avaliar, especialmente antes de se ter o mercado formado. Por isso a nossa abordagem é sempre gradualista. A gente permite que se faça de maneira limitada, exigindo margem, ou exigindo capital, exigindo aporte de recursos para que se possa fazer essa inovação. Mas, em princípio, a nossa postura é favorável. A nossa postura é de apoiar a inovação. Outra coisa interessante nesse contexto mais geral de avaliação da regulação é a seguinte: a gente gostaria de fazer uma regulação financeira com absoluto controle dos custos e benefícios da regulação. Infelizmente não é possível, pelo *timing*, pelos compromissos internacionais, pelas limitações materiais e humanas dos recursos humanos disponíveis para essa tarefa. A gente, às vezes, vai na direção que a gente considera adequada, sem um tratamento quantitativo dos custos e benefícios efetivos da regulamentação. Mas, sem dúvida, esse é o nosso objetivo.

Ronaldo Seroa da Motta – Acho que o Waldery gostaria de dizer alguma coisa.

Waldery Rodrigues Júnior – A pergunta vinda do Ajax, realmente é muito boa. Acho que faz parte do nosso dever enquanto cientista social, e economista em particular, de perguntar o custo das políticas. Ele sempre existe, é sempre difícil também calculá-lo, mas é sempre interessante ter isso como contrapeso aos benefícios. Acho que talvez alguns indícios desse custo possam ser dados pelo fato de que, embora o Brasil seja reconhecido internacionalmente como um país criativo, as nossas inovações financeiras talvez não tenham sido tão criativas. E observe que isso não é uma colocação que tem impacto apenas do ponto de vista nominal, mas do ponto de vista real também, inclusive sobre desigualdade de renda. Vou ser mais específico. Não temos um mercado de *municipal bonds*, por exemplo. Não temos uma securitização que pudesse permitir, de 1998 para cá, que tivéssemos um barateamento do financiamento imobiliário. Eu lembro que em 1997, 1998, usávamos o modelo americano como um modelo, certamente, a ser analisado com cuidado, nem tanto ao céu, nem tanto ao mar, nem tanto à terra. Nem ele era tão bom, nem também, talvez, fosse tão ruim assim. O fato é que esse ganho de custo, possivelmente, teve um benefício *a priori*, e talvez agora a conta chegou e chegou muito pesada. Mas, entendo que, como BCB que nós temos é um dos melhores do mundo, talvez ele pudesse pensar em alternativas, porque esse custo tem impacto sob o ponto de vista econômico e social. Talvez pudéssemos avançar mais com inovações financeiras; o nosso *security design* é relativamente aquém do potencial que temos, acredito.

Sérgio Aníbal – Da UFRJ. Sou biólogo, trabalho com recursos naturais, economia de recursos naturais e o valor dos recursos naturais. Meu pai foi bancário do Citibank. Eu era pequenininho quando meu pai – ele era analista financeiro – via contas e brincava de análise financeira, dizendo: “Olha, o Brasil está assinando com o Citibank contas que possivelmente não vai poder pagar durante um grande período”. Só dei esse exemplo para falar sobre a discussão de que quem sabe sobre a informação do banco não é simplesmente o banqueiro, e sim, os bancários. Evidentemente, esses bancários são os diretores dos bancos, que têm – como foi visto aí, uma das grandes discussões nos Estados Unidos – altos salários e, efetivamente, inúmeras benesses estabelecidas. Qual o tipo de regulamentação e qual o tipo de linha de regulamentação que pode existir no sistema financeiro brasileiro, não só no sentido da transparência, mas também quanto a todo mundo que passa e tem informações privilegiadas, diretas ou indiretas, dentro do sistema bancário, e quanto à possibilidade de esse bancário ser um excelente informante? Assim como o cidadão comum acusa um crime ambiental, ou o cidadão comum acusa qualquer problema de disfunção da sociedade, esse bancário é um indivíduo qualificado e

necessário a contribuir com informações. Até que ponto existe uma inteligência de informações para isso, e até que ponto isso é importante ou não?

Cleófas Salviano Júnior – Existe, de fato, no BCB e nos outros supervisores – me parece que tanto a CVM quanto a SUSEP também têm – uma ouvidoria. A gente tem um canal para manifestação do cidadão, por *e-mail*, por telefone, por carta ou pessoalmente, em que ele pode apresentar ou denunciar práticas inadequadas do mercado em relação a ele, ou em relação ao próprio comportamento do banco. O BCB examina essas alegações e, entendendo que é o caso, busca evidências e vai trabalhar para resolver o problema. Mas existe o canal institucional para se fazer isso, interno ao BCB.

Ronaldo Seroa da Motta – Bom. Muito obrigado. Alguém gostaria de se manifestar mais sobre isso na mesa? Vou dar por encerrada a sessão, agradecendo aos apresentadores as excelentes exposições. Agradecer a participação de todos. Muito obrigado.



Parte 3

Mesa-redonda: Bancos Públicos e Estatais – Objetivos e Aspectos de Governança

MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA

Coordenador

Danilo Coelho

Debatedores

Armando Castelar

Daniel Blume

Ernani Torres

João De Negri

João Manoel P. de Mello

Danilo Coelho – Obrigado a todos por comparecerem neste segundo dia. Iniciaremos agora uma mesa-redonda sobre o tema Bancos Públicos e Estatais – Objetivos e Aspectos de Governança.

Aqui ao meu lado está o João Manoel, professor da PUC-Rio. Sua área de pesquisa é economia bancária. Temos aqui o professor Armando Castelar, pesquisador licenciado do Ipea, professor da UFRJ e, atualmente, analista da Gávea Investimentos. Temos o professor Ernani Torres, superintendente de assuntos econômicos do BNDES e professor da UFRJ também. E temos o doutor Daniel Blume, analista sênior da OCDE, que coordena uma rede de pesquisa mundial sobre empresas estatais. Ele trabalha, especificamente, na área de países não membros da OCDE na América Latina. Começamos com o professor Armando Castelar.

Armando Castelar Pinheiro – Bom-dia a todos. Quero começar por agradecer o convite para vir falar aqui. É sempre um prazer voltar, depois de alguns meses, ao Ipea.

A minha apresentação se baseia no capítulo que escrevi para o livro que o Luiz Chrysostomo de Oliveira e eu organizamos sobre bancos públicos¹ do qual o Ernani Torres foi um dos autores. A motivação do livro veio da percepção de que faltava no Brasil uma literatura maior sobre bancos públicos. Dentro da estrutura

1. PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análises e experiências comparadas*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.

pensada para o livro, Ana Novaes, por exemplo, escreveu um capítulo sobre a experiência internacional e outras pessoas ficaram responsáveis por aspectos específicos dessa discussão. O meu capítulo teve como objetivo discutir a literatura a partir de uma abordagem mais conceitual e com foco no Brasil. E é um pouco disso que vou mostrar aqui.

A abordagem básica é olhar os bancos públicos como um instrumento de política econômica. A discussão, comum à análise de outros tipos de instrumento de política econômica, busca responder a questões como: existe uma falha de mercado que justifique o uso desse instrumento de política econômica, e que tipo de falha de mercado é essa? Em que condições esse instrumento pode corrigir essas falhas de mercado? E é isso que efetivamente acontece na prática?

Colocada dessa forma, portanto, trata-se de uma discussão clássica sobre regulação. Todos aqui já devem ter lido sobre isso várias vezes. O fato de ser possível, por meio de um instrumento, corrigir uma falha de mercado não significa que, na prática, é isso o que acontece. Esse mesmo instrumento pode ser usado para outras finalidades; tipicamente, para redistribuir renda em direção a grupos politicamente influentes. Ou seja, o instrumento pode ser capturado para outros usos que não corrigir a falha de mercado, ainda que, na prática, ele seja justificado perante a sociedade de maneira geral, como tendo por finalidade resolver a falha de mercado, caso em que, de acordo com a teoria, seria possível gerar um ganho líquido de bem-estar (abstraindo-se os custos e riscos de implementação).

Na discussão sobre bancos públicos, essas considerações sustentam a divisão da literatura em duas grandes visões: a que defende o uso dos bancos públicos e se orienta para a correção de falhas de mercado, e a que defende a ideia de que, na prática, o seu uso efetivo é como instrumento de política partidária e/ou de interesses privados. A primeira é conhecida como visão desenvolvimentista, enquanto esta última é chamada de visão política.

Esta é, em grandes linhas, a estrutura conceitual da análise teórica que, por sua vez, orienta a busca e exame das evidências empíricas na literatura. Vou falar um pouco rapidamente sobre os bancos públicos no Brasil. Tenho certeza de que o Ernani vai se estender mais sobre o assunto. Vou andar meio rápido, resumindo sobre o tipo de conclusão a que cheguei no trabalho.

A literatura justifica a existência dos bancos públicos por três razões (isto é, falhas de mercado) principais; existem outras. A primeira é o objetivo de fomentar o acesso ao sistema de pagamentos. Pense em uma comunidade rural remota, pequena, que, em tese, não tem escala e número de correntistas suficientes para justificar a existência de um banco privado. Nenhuma instituição privada iria se

instalar nessa comunidade. Existe, entretanto, um efeito social, para além do efeito privado, que resulta de as pessoas de outras regiões do país poderem, por exemplo, fazer remessas e ordens de pagamento para as pessoas que estão localizadas nessa região. Na medida em que o sistema de pagamentos é uma rede, há externalidades de rede, além de objetivos sociais – olhando sob um ponto de vista não distributivo – de trazer certas localidades menores, em geral regiões agrícolas, para dentro do sistema de pagamentos. Essencialmente, essas falhas de mercado seriam a não percepção das externalidades de rede pelo banco privado e a existência de custos fixos.

A segunda justificativa que é dada para a existência de bancos públicos é a de que a intermediação financeira ajuda o desenvolvimento e que, na ausência de garantias públicas, os poupadores podem não confiar em depositar seus recursos nos bancos. Esse tipo de argumento foi discutido, por exemplo, na literatura sobre a Rússia. Se não houver bancos ou se estes não tiverem recursos dos poupadores para emprestar, as pessoas vão se financiar com sua própria poupança, em vez de realocarem recursos para aqueles investimentos que são mais produtivos. As pessoas podem não querer colocar dinheiro no sistema financeiro se tiverem dúvidas sobre a segurança dos bancos, sobre se os bancos vão quebrar ou não. Se houver um banco público e as pessoas tiverem convicção de que o governo não vai deixar esse banco quebrar, elas vão tirar o dinheiro debaixo do colchão e colocar no banco. Com isso, passa a haver fundos a serem intermediados.

A terceira justificativa – a que eu acho que, no Brasil de hoje, é a mais importante – é a ideia de que, por inúmeras razões (retornos crescentes de escala, assimetria de informação etc.), a alocação de recursos na economia em um regime de total *laissez-faire* não é a mais eficiente. E que, por meio dos bancos públicos, é possível redistribuir a alocação de recursos na economia de forma mais eficiente do que deixar o mercado trabalhar livremente. Em especial, pode-se estimular projetos que são interessantes do ponto de vista social, porque geram *spillovers* que não são capturados privadamente; neste caso, haveria um subinvestimento nesses projetos em um regime em que se deixasse o mercado operar sem intervenção. Na mesma toada, pode-se também utilizar os bancos públicos para resolver problemas de coordenação, ou oriundos de direitos de propriedade mal definidos, ou em outras situações em que o mercado possa não otimizar a alocação de recursos, devido a problemas tecnológicos, informacionais ou institucionais.

Uma última coisa que eu acho importante frisar antes de prosseguir é que os bancos públicos são apenas um dos muitos instrumentos por meio dos quais o Estado intervém no setor financeiro. Este é, comparativamente, um setor extremamente regulado. Mais especificamente, é possível para o *policymaker* substituir

os bancos públicos por outro(s) instrumento(s) de política quando está tentando corrigir os tipos de problemas elencados anteriormente. Vale dizer, usar bancos públicos não é a única maneira de se atacar as falhas de mercado que acabei de citar; é uma escolha de um instrumento por meio do qual se pode interferir no sistema financeiro. E, de fato, há vários instrumentos por meio dos quais o BCB e o governo em geral fazem isso. Acho que esse talvez seja um ponto interessante para discutirmos com mais detalhe na hora do debate.

Adaptei um diagrama de um trabalho do Robert Willig e do Carl Shapiro² sobre privatização. Eu, simplesmente, adaptei um pouco do artigo para essa situação, e depois estendi a derivação de alguns resultados do trabalho. Não vou entrar nas derivações e na parte mais teórica em geral, porque realmente o tempo não dá, mas a ideia básica é a seguinte: a sociedade tem um objetivo e há um planejador social (com incentivos perfeitamente alinhados com os das sociedades) que quer melhorar a alocação de recursos, ampliar o acesso ao sistema de pagamentos, e assim por diante; isto é, de alguma maneira, quer produzir um resultado melhor para a sociedade. O planejador, enquanto principal, tem duas opções:

- 1) Fazer isso por meio de um banco público. Há um ministro que, utilizando bancos públicos, vai tentar adotar as políticas orientadas para os objetivos sociais do planejador.
- 2) Alternativamente, ele pode optar por adotar políticas (regulações) que estimulem os bancos privados a tentar atingir esses mesmos objetivos.

A pergunta que, em certo sentido, divide a literatura nas duas visões que mencionei antes é: o que faz com que uma opção seja mais interessante que a outra?

Para responder a essa questão, o modelo supõe que existam três tipos importantes de informação. Uma se refere aos benefícios sociais externos das ações dos bancos, um tipo de externalidade: por exemplo, melhoria da eficiência alocativa ou o acesso ao sistema de pagamentos. O planejador vai utilizar essa informação para construir um mecanismo que estimule seu agente (o ministro ou o regulador) a tentar influenciar o banco para fazer alguma coisa que ele não faria se deixado simplesmente livre. Essa é a informação de benefícios externos.

Existe um segundo tipo de informação, que diz respeito ao impacto da ação do banco sobre a agenda pessoal do ministro ou do regulador. No caso do ministro, isso é mais fácil de se ver. O ministro, de alguma maneira, pode querer beneficiar o partido ao qual pertence, que o colocou lá, e pode estar preocupado com a sua

2. WILLIG, R. D.; SHAPIRO, C. Economic rationales for the scope of privatization. In: SULEIMAN, E. N. ; WATERBURY, J. (Ed.). *The political economy of public sector reform and privatization*. San Francisco, CA: Westview Press, 1990.

reeleição. Nesse contexto, há várias coisas que o banco (público ou privado) pode fazer e que interessam ao ministro, mas que não tem nada a ver com benefício social. Essa informação não é observável publicamente, logo não se pode criar contratos com base nela, nem a sociedade que escolher entre banco público e banco privado regulado conhece, *ex ante*, o conteúdo dessas agendas. Acho que o Brasil de hoje mostra claramente que esse tipo de agenda existe e é importante. Obviamente, o regulador também pode ter uma agenda; vale dizer, pode estar interessado em outras coisas que não simplesmente influenciar o banco privado para gerar os benefícios sociais externos. Novamente, o Brasil de hoje tem alguns exemplos disso que também são importantes.

Existe um terceiro tipo de informação, que é a relativa ao projeto em si: qual o retorno do projeto, qual o tipo de garantia que se pode obter. E a ideia básica desse modelo é que só o banco tem acesso a essa informação. A diferença, entretanto, é que o modelo supõe não haver um problema de agência entre ministro e banco público, mas que este existe na relação entre regulador e banco privado. Ainda que a ideia de alinhamento perfeito entre ministro e banco público seja uma simplificação da realidade, as conclusões não mudam muito se se conjecturar que o problema de agência é razoavelmente mais importante no caso regulador–banco privado do que entre ministro e banco público.

Enquanto a função objetivo do planejador social é maximizar o bem-estar da sociedade, a do seu agente (ministro ou regulador) é maximizar uma média ponderada entre este e os objetivos da sua agenda pessoal. No modelo, há um parâmetro α (alfa) que é o peso da agenda privada do ministro ou do regulador na sua função objetivo. Esse alfa reflete o tipo de controle social que existe sobre o ministro–regulador. Se a sociedade está muito atenta ao que este faz, esse alfa é igual a zero, e o peso da agenda pessoal do ministro ou do regulador é nulo; ocorre um alinhamento perfeito entre os objetivos do planejador social e os do seu agente. Se a sociedade tem pouco controle sobre a atuação do ministro–regulador, alfa tem um valor elevado: isso significa, essencialmente, que a agenda pessoal do ministro ou do regulador tem peso muito grande na definição das decisões que ele toma sobre os comandos ou esquemas de incentivo, respectivamente, que ele vai dar aos bancos.

A visão desenvolvimentista considera, essencialmente, que alfa é igual a zero, que o ministro ou o regulador vão estar preocupados apenas com os benefícios sociais das suas decisões. Assim, o primeiro vai organizar o funcionamento do banco público e o segundo, os incentivos que vai dar aos bancos privados de forma a atingir esses objetivos sociais. A visão política, por outro lado, argumenta que esse alfa é grande e que, portanto, o banco público ou as regulações impostas

aos bancos privados são de fato usadas principalmente para redistribuir renda em benefício de grupos politicamente bem posicionados. Ou seja, as políticas públicas vão estar orientadas para favorecer as agendas do regulador ou do ministro, e não preocupadas com a agenda da sociedade, vale dizer, com os benefícios externos.

Existe uma terceira linha, que é menos importante, e por isso não mencionei, que argumenta que, na verdade, o problema não é tanto o peso da agenda privada, mas sim o fato de que nenhum dos dois, ministro ou regulador, têm informação suficiente, ou controle suficiente para que os bancos façam aquilo que eles querem que seja feito. Assim, esta terceira visão enfatiza os problemas de agência entre ministro–regulador, enquanto principal, e bancos públicos ou privados enquanto agentes. Isso coloca o foco sobre a eficiência da intervenção no setor, enquanto torna menos relevante a escolha entre o par ministro–banco público *vis-à-vis* a alternativa regulador–banco privado. Não trouxe aqui, à discussão, a derivação e os resultados. O modelo está no artigo para quem tiver interesse depois.

As três conclusões principais que derivam do modelo são estas: primeiro, quando os projetos não tiverem efeitos externos, ou seja, não houver externalidade na atuação dos bancos, a melhor coisa a se fazer é não intervir, seja por meio da criação de bancos públicos, seja por meio da regulação de instituições privadas. E essa acho que é a primeira pergunta que vale a pena fazer sobre bancos públicos em geral, e no Brasil em particular: será que os projetos que estão sendo subsidiados efetivamente têm alguma coisa que não um benefício inteiramente privado? Será que há algum impacto externo, alguma externalidade, ou apenas impactos que são capturados apenas privadamente por quem está sendo subsidiado? Há um benefício que justifique a concessão daquele subsídio? Se não houver, não se justifica a intervenção, seja regulando, seja por meio de banco público.

A segunda conclusão é que, quando houver efeitos externos, mas não informação privada sobre eles – ou seja, aquele θ (teta) que reflete aspectos tais como rentabilidade e risco de não existir –, a alternativa banco privado com regulação não discricionária é a melhor alternativa de intervenção. Ou seja, quando não houver nenhuma informação que só o banco tem, quando toda informação sobre os projetos que ele financia for pública, de forma que o ministro ou o regulador saibam qual é, então a melhor solução – e a prova disso está no artigo³ – é usar aquela opção da regulação. A regulação é não discricionária no sentido de que se faria uma regulação que leve em consideração só os efeitos externos, de forma que isso não dependa de nenhuma informação sobre os projetos financiados.

3. Ver nota 1.

A última conclusão é: quando houver efeitos externos e informação privada sobre os projetos – o teta for diferente de zero, isto é, quando nem toda informação sobre os projetos bancados for pública –, a melhor solução é intervir por meio de banco público, se o ministro tiver pouco espaço para favorecer sua agenda privada, ou seja, se o alfa for pequeno, e por meio de banco privado regulado, caso contrário. Ou seja, mesmo quando houver informação privada – e esse é o tipo de resultado que é muito claro nos artigos de teoria de privatização –, se a agenda do ministro é muito importante, é melhor não dar poder ao ministro, porque este vai utilizá-lo para perseguir a sua agenda pessoal, e não os objetivos sociais. Em outras palavras, ainda que em tese, se não houvesse agenda privada e a alternativa banco público fosse melhor, pois se poderia mais perfeitamente adaptar o uso do instrumento ao objetivo de maximizar o retorno social dos projetos financiados, na prática essa agenda pessoal existe e ela é perseguida pelo banco público, pelo menos parcialmente. Assim, é melhor sacrificar a capacidade de intervir, pois isso resulta em um controle maior da agenda do ministro. Essa é a teoria. A gente volta a ela depois da discussão.

O que a literatura mostra sobre bancos públicos? Primeiramente, que eles são mais comuns em países pobres e com sistemas financeiros subdesenvolvidos, governos ineficientes, intervencionistas e direitos de propriedade mal protegidos. Repare que esse fato estilizado pode ser usado nas duas visões. Pode ser usado tanto para dizer: “olha, já que você tem tudo isso, a única maneira de você se desenvolver é por meio de banco público”, como na visão política de que você tem tudo isso exatamente porque você tem banco público. Isso é um fato estilizado importante, mas que não permite discriminar as duas visões sobre o tema dos bancos públicos.

O segundo fato estilizado importante é que os bancos públicos, em geral, têm piores indicadores de desempenho que os privados, especialmente em países mais pobres. De novo, uma informação importante, mas que não permite discriminar entre as duas visões, porque o pior desempenho pode ser o resultado exatamente de se perseguirem políticas sociais, que não dão resultado privado para o banco, mas que têm benefícios externos importantes para a sociedade.

Sobre o Brasil, em particular, há um trabalho de Nakane e Weintraub (2005),⁴ que mostra que os bancos públicos são menos produtivos. Há também outro trabalho⁵ que chega à mesma conclusão. Ou seja, é um fato que vale em geral nos

4. NAKANE, M. I.; WEINTRAUB, D. B. Bank privatization and productivity: evidence for Brazil. *Journal of Banking and Finance*, v. 29, n. 8-9, p. 2.259-2.289, 2005.

5. NESS, W. Reducing government bank presence in the Brazilian financial system: why and how. *Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 40, n. 1, p. 71-84, 2000.

países mais pobres, e, em particular, para o Brasil. Há uma pesquisa também feita pela Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000), que mostra que as instituições financeiras públicas federais, os bancos federais, têm despesas administrativas mais altas e são menos eficientes de modo geral. Um último fato estilizado, na mesma linha, surge de trabalhos muito interessantes sobre os bancos que foram privatizados, e que comparam a eficiência dos bancos antes e depois da privatização, mostrando que esta aumentou a eficiência dessas instituições.

De novo, esses são fatos estilizados importantes, mas que são compatíveis com as duas visões. Os fatos em si não discriminam se os bancos têm ou não o papel de desenvolver o país. O que a literatura procura fazer – como é típico e obviamente vocês já devem estar acostumados a ver – é olhar a coisa do ponto de vista de quem causa o quê. A pergunta é sobre quem vem antes: o banco público ou o subdesenvolvimento do sistema financeiro? Isso é mais fácil de fazer, porque pode-se observar a importância do banco público num determinado momento e ver o que é que aconteceu com a economia e o sistema financeiro depois. Se o banco público efetivamente gera crescimento e desenvolvimento financeiros, lugares pobres que têm mais bancos públicos devem ter, nos anos subsequentes, mais desenvolvimento econômico e financeiro. Isso essencialmente é uma das abordagens dessa literatura.

Isso é feito em um artigo do La Porta e outros autores que sempre escrevem com ele⁶ em que consideram, de um lado, a proporção de bancos públicos em um dado momento e, de outro, o que acontece posteriormente com a economia e o setor financeiro. E o que eles mostram é que a existência de bancos públicos gera menor desenvolvimento do sistema financeiro, menor expansão da renda *per capita* e menor crescimento da produtividade, ou seja, essas instituições geram exatamente o oposto do que a teoria da visão desenvolvimentista argumenta que deveria ser o caso. Esse efeito adverso é mais intenso em países pobres e com sistemas financeiros subdesenvolvidos.

Há também estudos que focam diretamente no uso político dos bancos públicos. Uma parte dessa literatura é revista aqui – o artigo oferece mais detalhes para quem tiver interesse. Um dos trabalhos clássicos com essa abordagem é o de Sapienza (2004).⁷ A autora trabalhava no Banco Central da Itália – hoje em dia dá aula nos Estados Unidos – e com isso teve acesso a microdados com os quais conseguiu verificar que os bancos públicos concediam mais financiamento e a taxas mais baixas para empresas que estavam localizadas em municípios administrados

6. LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Government ownership of banks. *Journal of Finance*, v. 57, n. 1, p. 265-301, 2002.

7. SAPIENZA, P. The effects of government ownership on bank lending. *Journal of Financial Economics*, v. 72, n. 2, p. 357-384, 2004.

pelos partidos do governo. Havia uma distribuição claramente direcionada por motivações políticas. Há também trabalhos que mostram, por exemplo, que mais subsídios são dados por bancos públicos perto da eleição do que fora do período eleitoral. Há alguns artigos que mostram uma correlação elevada entre a concessão de subsídios e interesses políticos representados de várias maneiras. Novamente, acho que é uma coisa interessante de se perguntar sobre o Brasil.

A outra parte do meu artigo olha o caso do Brasil mais em particular. No Brasil, acho que aqueles três objetivos teóricos antes elencados estiveram presentes na criação de bancos públicos. Acho que fomentar acesso a sistema de pagamentos foi tipicamente o caso do BB. Dar segurança aos poupadores para colocarem recursos no sistema financeiro, penso que foi o caso da Caixa. E, interferir na alocação de recursos, esse tipicamente é o objetivo do BNDES. Assim, aqueles objetivos estiveram presentes na prática, ainda que talvez não formulados dessa forma. Eu acho que, hoje em dia, o primeiro objetivo não faz o menor sentido no Brasil. Ou seja, não é necessário banco público para ter acesso a sistema de pagamentos. Há muita agência no Brasil. Há o Bradesco, há todos os Correios, que estão presentes no Brasil inteiro como banco postal. Vale dizer que aquele primeiro objetivo, de acesso ao sistema de pagamentos, pode ter tido sua importância no passado, mas hoje não é razoável justificar a existência de um banco público no Brasil como sendo para dar acesso ao sistema de pagamento, inclusive porque hoje em dia há internet e outros meios de acesso. Enfim, já se ultrapassou esse tipo de situação, felizmente.

Mais outra coisa que é interessante sobre esse ponto, rapidamente: se o acesso ao sistema de pagamentos fosse o objetivo dos bancos públicos, deveria se esperar que houvesse um banco público em cada lugar de difícil acesso aos bancos privados. O que se observa, porém, é que as redes dos bancos públicos estão todas nos mesmos lugares. BB e Caixa estão, em 75% dos casos, no mesmo lugar. A estrutura da rede dos bancos públicos hoje no Brasil claramente não tem nada a ver com dar acesso a lugares remotos, ou em comunidades pobres, o que não justificaria a existência de bancos privados. Não só não se justifica como não é isso o que ocorre. O que se observa, na verdade, é que os bancos públicos estão localizados em São Paulo, no Rio de Janeiro, nas grandes cidades e competem com os bancos privados pelos mesmos clientes. Em suma, a lógica do banco público hoje em dia não é, na prática, orientada pela primeira daquelas justificativas teóricas para existência de banco público.

Achei este decreto de Dom Pedro II, criando a Caixa. Achei muito engraçado como o português era escrito naquela época. Quando se lê o decreto, se vê que

ele criou a Caixa pensando exatamente no segundo objetivo que eu elenquei de início, ainda que, obviamente, não formulando da mesma maneira. Ele fala, “hei de autorizar a criação da Caixa Economica (...), tendo por fim receber, a juro de 6%, as pequenas economias das classes menos abastadas”.⁸ Obviamente, vê-se que desde aquela época se negava que gente rica fosse gente rica, porque, para alguém ter dinheiro para colocar na Caixa Econômica, não podia ser menos abastado. “(...) e de assegurar, sob garantia do Governo Imperial, a fiel restituição do que pertencer a cada contribuinte”. Está aqui a ideia de um banco público com instrumento para fomentar a intermediação financeira, garantindo que o dinheiro dos poupadores esteja seguro. Isso, em princípio, incentiva as pessoas a colocar os recursos nos bancos. Eu acho que, de novo, em 1861 podia fazer o maior sentido se criar um banco público com esse tipo de objetivo, mas, hoje em dia, ainda mais depois da crise e depois de todos os instrumentos de regulação que o BCB tem à sua disposição, não há justificativa, no Brasil, para existir banco público para combater o medo das pessoas em colocar dinheiro em banco.

A terceira parte da discussão é se há ou não algum tipo de impacto na eficiência alocativa. Os dados são escassos; o BNDES é o que possui mais dados, os outros bancos têm praticamente nenhum dado disponível publicamente. Eu fiz uma série de análises empíricas, de regressões, tentando ver se conseguia identificar algum efeito externo não apropriado privadamente, do ponto de vista de alocação, de eficiência alocativa, alguma coisa parecida com o que o La Porta fez, no caso do Brasil. Tipicamente, o que se vê é que grande parte dos subsídios vai para projetos cujos benefícios são apropriados privadamente e inclusive de empresas que poderiam com facilidade pegar recursos do exterior, como é o caso, por exemplo, de montadoras de veículos, a Volkswagen e assim por diante.

Vamos pular aqui para as conclusões. Eu acho que a questão básica no Brasil para ser discutida não é a propriedade do banco. Acho que esta não é a discussão relevante: se o banco deve ser público, se deve ser privado. A verdadeira discussão – e o artigo talvez tenha sido mais claro que minha exposição em relação a isso – é o subsídio. É o subsídio que é intermediado pelo banco. A pergunta que acho que se deve fazer – e que está colocada por trás dessa literatura – é: será que esse subsídio, que está sendo concedido, efetivamente é dirigido a atingir algum tipo de objetivo de política que melhore o que seria produzido pelo mercado se esse ficasse livre para operar?

A conclusão que eu tiro é que não, e que, portanto, os subsídios intermediados pelos bancos públicos no Brasil deveriam ser fortemente reduzidos. Não se

8. Escrito como no original.

justificam. Acho que poderíamos ter muito menos subsídios, sem comprometer os parcos benefícios daí advindos. Além disso, acho que a gente não tem nenhum controle social sobre a concessão desse benefício. Ninguém sabe por que o subsídio foi concedido. Ninguém sabe o que é que resultou desse benefício, desse subsídio, que tipo de resultado ele teve, em termos de aumento de produtividade, por exemplo. Deixe-me dar um exemplo: na literatura, uma das poucas situações em que, em geral, os subsídios se justificam é quando são concedidos para fomentar projetos de P&D. Porém, quando se rodam as regressões, observa-se que existe zero de correlação, ou mesmo correlação negativa entre distribuição setorial e intensidade de P&D nos empréstimos do BNDES. Acho que isso deveria ser o mínimo que se deveria perguntar: será que os subsídios que foram concedidos efetivamente geraram externalidades, como as que se espera em atividades de P&D?

Por coincidência, a *Isto É Dinheiro* lançou em novembro de 2009 uma matéria sobre o BNDES,⁹ em que ela tenta mostrar exatamente o contrário a partir de uma série de projetos. Dado que o projeto financiado só gera benefícios privados – não estou dizendo que por isso não deva ser financiado por um banco público, eu não vejo problema nisso –, penso que, nessas condições, ele não deva ser subsidiado. A questão básica, de novo, não é a propriedade do banco, é o subsídio que esse transfere. Acho válida, em termos de recomendação, uma que o ex-ministro Delfim Netto fez há alguns anos e que eu endosso: “Empréstimo com subsídio público não deve ter sigilo bancário”. Uma das coisas, por exemplo, que a revista menciona é que a CGU está tentando ter acesso aos dados de projetos financiados pelo BNDES para fazer uma avaliação e não pode, por conta do sigilo bancário. Eu acho que a gente deveria acabar legalmente com o sigilo bancário de projetos que recebem subsídios, para que a sociedade possa acompanhar e avaliar os resultados desses subsídios, não do ponto de vista privado, mas do ponto de vista da geração, ou não, de benefícios sociais. Muito obrigado.

Danilo Coelho – Muito obrigado, professor Armando. Chamo agora o professor Ernani Torres, do BNDES.

Ernani Torres – Bom-dia a todos. Eu queria agradecer o convite para vir aqui hoje. É bom encontrar pessoas com quem já se debateu, com quem vem-se debatendo esses assuntos há alguns anos. E também ver que há gente interessada num tema árido, difícil e que requer maior reflexão, maior interesse, na minha opinião. Despertar o interesse sobre ele é interessante.

9. ATTUCH, L. Os eleitos do BNDES. *Isto É Dinheiro*, São Paulo, 11 de nov. 2009. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/96_OS+ELEITOS+DO+BNDES>

Pensei em dividir minha apresentação em três partes: atuação do Estado no mercado de crédito; mercado de crédito no Brasil; e BNDES.

- 1) Atuação do Estado no crédito. Como Castelar falou, nós participamos de um livro anos atrás.¹⁰ Esse é um tema que me acompanhou a vida inteira. Vou tentar dividir com vocês um pouco da minha experiência e das minhas reflexões, ao longo dos últimos 30 anos de trabalho no mercado financeiro e no BNDES. Nunca fiquei muito satisfeito com a visão que a literatura tem sobre o tratamento de bancos e do mercado financeiro de uma maneira geral. Depois da bolha especulativa do ano passado, minha insatisfação aumentou exponencialmente.

A literatura é escassa. A literatura mais recente está muito impregnada dos anos 1980, um momento de crise na América Latina; há muita literatura de Banco Mundial. O BID tem um trabalho muito interessante publicado mais recentemente, que se chama *Unlocking Credit*, em que se tem uma visão mais benigna do tema. O Banco Mundial tinha uma visão muito mais voltada para um propósito, digamos assim, privatista. E a experiência da América Latina é uma experiência muito ruim, com exceção da brasileira. Nós somos uma exceção clara nesse quadro.

De qualquer maneira, a literatura econômica a respeito – a gente pode olhar Modigliani – diz que o sistema financeiro não tem a menor importância. Tudo bem, pode-se depois questionar; há uma literatura enorme contradizendo isso. Eu, na verdade, me sinto mais confortável em relação ao assunto ao lado de historiadores. Por exemplo, acho que o Alexander Gerschenkron tem uma taxonomia extremamente interessante. Ou com alguns economistas institucionalistas, como, por exemplo, John Zysman, que fez uma tese de doutorado chamada *Governments, Markets and Growth*, que eu acho um brinco, extremamente interessante, apesar de estar mais voltada para os anos 1970. Vou tentar discutir, muito rapidamente, qual é a minha visão sobre a atuação de crédito mais nessa linha, porque acho que ela está muito mais voltada para a História, *History matters*.¹¹ Quando se observa a experiência internacional – e já andei muito por aí –, a história é muito presente. A literatura é muito impregnada da visão anglo-saxônica do mundo e não enfoca o que acontece no continente europeu, na Ásia.

- 2) Eu queria discutir um pouquinho o mercado de crédito no Brasil, inclusive a experiência recente dos últimos meses, para dar uma ideia do que é o financiamento privado e o que é o financiamento público. O banco BNDES,

10. Ver nota 1.

11. Em livre tradução para o português, "a História importa".

em particular. E discutir um pouquinho o que se tem pela frente. Acho que há uma agenda interessante. Acho que, *grosso modo*, pode-se dizer o seguinte: a intervenção ou a atuação do Estado no mercado de crédito se dá em duas grandes áreas.

Uma é a área de regulação financeira. A preocupação é estabelecer, digamos assim, métodos de conduta. A gente sabe que os agentes não se comportam bem, mas, se procurar, a literatura é farta nesse tema. Não vou me estender muito sobre regulação, não é o ponto. Acho que a grande discussão está aí, se vocês estiverem acompanhando o G20, de como se regula esse “bicho” internacionalmente e que animal é esse. As disputas políticas são monumentais; acompanhe o que está acontecendo nos Estados Unidos, a última decisão do Congresso americano, o Projeto Obama.¹² Portanto, esse é um assunto extremamente quente hoje, em vista do que está aí.

A preocupação da política monetária é mais em relação à administração macroeconômica, a determinados agregados, à condução da economia – se está aquecendo demais ou se está aquecendo de menos. A gente convive com as tensões pré-Copom a cada 45 dias no mercado, para onde vai a SELIC.¹³

- 3) Estou mais interessado no que se está chamando de alocação, a atuação do Estado, no sentido de orientar o crédito para determinadas finalidades. Normalmente, isso está ligado também a alguma visão de prioridade: prioridade política, prioridade econômica, determinados grupos – pequena e média empresa, famílias, habitação –, projetos de desenvolvimento, investimento. Há uma agenda grande que muda ao longo do tempo.

Por que é necessário ter atuação no crédito? Porque, falando em tom de brincadeira, de uma maneira simples, crédito não é, por exemplo, tomate. O que vai acontecer com o mercado de tomate é irrelevante. O que vai acontecer com o mercado de crédito não é nada irrelevante. O crédito entra em colapso em outubro, o mundo para. É disso que estamos falando; não é uma mercadoria qualquer. É uma mercadoria que tem implicações sistêmicas cavalares; implica a vida das pessoas, implica se você vai poder comprar sua casa ou não. É disso que estamos falando. Portanto, é algo que tem uma importância política muito maior. Quando se trata desse assunto, não dá para utilizar quaisquer instrumentos de microeconomia.

Outra coisa, a distribuição da riqueza. O fato de o Brasil não ter disponibilizado crédito para as famílias comprarem habitação nos últimos 30 anos, sem

12. O palestrante se refere à reforma na regulação do sistema financeiro norte-americano, proposta pelo presidente Barack Obama em junho de 2009 e aprovada pelo Senado em 20 de maio de 2010.

13. As reuniões do Copom decidem, essencialmente, a meta para a taxa básica de juros da economia, a taxa SELIC, a cada 45 dias.

dúvida nenhuma, é uma das grandes razões da altíssima concentração de renda que temos. O que está acontecendo no mercado agora, do ponto de vista de habitação – vou mostrar o valor agregado, só para dar uma ideia – é que o crédito em habitação no mundo tem movido 100% do PIB, enquanto o crédito em habitação no Brasil, 2% do PIB. Por que isso? Podíamos passar o seminário discutindo a respeito. Só quero dizer o seguinte: as implicações, do ponto de vista da riqueza, são cavalares. Bolha? Não há bolha sem crédito. Não há possibilidade alguma de uma coisa dessas acontecer. A discussão atual é sobre se a política monetária deve ser do tipo *lean* ou do tipo *clean*.¹⁴

Até recentemente, a grande discussão era: será possível descobrir onde está uma bolha? Agora, está se vendo bolha em qualquer lugar. Se vocês olharem, há uma bolha correndo por aqui, outra por ali. Mas não há bolha sem crédito. Por isso, o crédito é um instrumento extremamente importante para política industrial, para a competitividade nas empresas. Não existiria a Embraer no Brasil e a possibilidade de fazer avião e nem a alta tecnologia da empresa brasileira, se não houvesse um BNDES, assim como não haveria possibilidade de existir uma Boeing sem um Ex-Im Bank. O Ex-Im Bank também é conhecido como Ex-Im Boeing. Não sei se vocês sabem disso, mas 90% do que o banco financia são investimentos em aviões.

Geração de emprego e renda. Não haveria possibilidade de existir, no Brasil, uma indústria mecânica, produzindo caminhões, se não houvesse um BNDES, com um braço Finame, permitindo que, através dos bancos comerciais, se comprasse caminhão brasileiro. Por quê? Porque, senão, comprava-se um caminhão americano ou um caminhão europeu financiado, pois o mercado brasileiro não tem, não teve, e provavelmente não terá, nos próximos anos, capacidade de financiar a compra de máquinas e equipamentos. Nós estamos falando de coisas muito simples. Por que o mercado não tem capacidade de financiar um motorista, caso o próprio caminhoneiro queira comprar o seu caminhão? E assim por diante.

Como o governo, o Estado intervém? Ele pode intervir de várias maneiras. Observa-se que há várias experiências. Ele pode originar, conceder crédito diretamente. O BB e o BNDES concedem crédito diretamente. Essa é uma maneira de fazer isso. Na América Latina, de modo geral, caminhou-se no sentido de evitar que os bancos públicos originem crédito. Se você observar a Corfo chilena, ela dá crédito para bancos. Pode parecer um detalhe, mas não é. A capacidade de inter-

14. Uma política monetária do tipo *lean* adota uma postura restritiva contracíclica em períodos de expansão do crédito na economia, principalmente, a fim de amenizar as pressões inflacionárias. Por outro lado, uma política monetária do tipo *clean* procura lidar com os problemas econômicos decorrentes do ciclo de expansão da economia já na sua fase de retração (Nota dos editores).

venção de Estado, se não origina crédito, é completamente diferente. É só ver, por exemplo, o Fed operando e nós operando no Brasil. O Fed teve que conhecer o banco da pequena e média empresa, teve de ser, de uma hora para outra, o banco da habitação dos Estados Unidos. Ele teve de ser o *market maker* de uma hora para outra. O nosso BCB não precisou, por quê? Porque os bancos públicos entraram e ocuparam o espaço, respondendo ao processo de crise. Não é um detalhe; é uma estratégia. É uma estratégia que tem de vir, inclusive, com condições políticas internas. Pode-se fazer isso através de bancos. Pode-se estimular os bancos privados a fazer isso. O BNDES faz. Ele fornece recursos para os bancos operarem.

Pode-se também estabelecer aval. Nos Estados Unidos, Fannie Mae e Freddie Mac, hoje em dia, são os mais conhecidos, provavelmente. É a garantia do Tesouro. A garantia do Tesouro americano faz com que o mercado opere na direção que ele quiser. Eles não precisam ter um banco nacional da habitação para isso, basta ter a chancela, que o Estado garante. Pouco importa seu risco privado. Estou emprestando, em última instância, para o Estado americano. E tem mais, o dinheiro chinês entra para fazer isso. Todo mundo gosta do risco do Tesouro americano. É uma das grandes maneiras de, digamos, melhorar a renda dos seus *constituents*. É direito do americano, desde 1930, comprar a sua casa.

Os países em desenvolvimento optaram por mecanismos indiretos desde a Segunda Guerra Mundial. Depois da Segunda Guerra Mundial, havia vários bancos públicos operando em diversas áreas. Os americanos fizeram no mundo uma onda de bancos de desenvolvimento – inclusive o BNDES se origina disso, depois da Segunda Guerra. Criaram-se bancos de desenvolvimento no Brasil, no Japão, na Coreia. A ideia é de que é preciso ter algo voltado para o longo prazo, e os americanos foram muito importantes na disseminação dessa necessidade como instrumento de modernização. Por que eles podem fazer a intervenção por meio de mecanismos como garantia? Porque eles têm mercados profundos, têm mercados amplos em sua própria moeda. A dívida pública é financiada a longo prazo a taxas baixas, e aí a garantia pública oferece extremas vantagens. Entre elas, o fato de que é extremamente econômica do ponto de vista fiscal. Não é preciso mover massas de recurso fiscal para atender à demanda por crédito. Simplesmente impõe-se uma garantia, oferece-se uma garantia, dada a liquidez existente. A garantia pública é uma coisa extremamente escassa. O mercado simplesmente vai e faz, e isso opera razoavelmente bem.

Há exceções. Ao longo das minhas caminhadas, percebi que isso não é uma experiência única. Os canadenses, por exemplo, possuem uma agência que opera crédito. Podia operar com uma garantia? Podia, mas eles operam crédito de maneira

diferente de todos os demais. Quando eu estava no Canadá, discutindo o caso da Bombardier e da Embraer,¹⁵ sentei com os canadenses e perguntei: “Mas vocês podem operar com garantia e operam crédito. Nós não podemos operar com garantia, porque garantia do governo brasileiro não vale nada. Mas a garantia do governo de vocês vale. Por que vocês não operam?” Eles disseram: “Porque os bancos canadenses são pequenininhos e o mercado de aviação é um mercado importante. Se a gente deixar, tudo vai ser operado em Nova York, e nós vamos ficar dependentes dos americanos; então, temos que dominar esse tipo de atuação, por questões de interesse nacional”. Eles operam dessa maneira para ter uma capacidade de fazer mercado, e não ficar completamente na mão do mercado.

Estou mostrando que há estratégias diversas e diferentes dessa. Nos países em desenvolvimento, a situação é diferente. Não temos mercado para os fundos e os mercados locais são de curto prazo. A dívida pública, quando financiada localmente, e não externamente, é cara e de curtíssimo prazo. Garantia pública não funciona. Como disse o BID, “o crédito é caro, escasso e volátil”. É disso que estamos falando, são economias que, por situações históricas e macroeconômicas, flutuam intensamente. O Brasil não é nada diferente. A evolução da razão crédito-PIB é um tobogã: depois de muito esforço, subimos 20 pontos percentuais (p.p.) do PIB ao longo dos últimos anos e chegamos a 44 p.p.; um tremendo sucesso. Mas é uma gangorra. A instabilidade é muito grande. E tem mais: a razão é baixa, porque 44% é o nosso *all time high*. E se a gente comparar com países desenvolvidos é nada. Nós temos um espaço de crédito monumental. Como falei para vocês, só para citar habitação, o crédito em habitação nos Estados Unidos deve ser de 100%, 120% do PIB americano, e, no Brasil, é de 2% do PIB brasileiro. Na Europa, idem, 100%, 120% do PIB europeu.

Outro ponto: o crédito é caro, comparando as taxas reais de curto prazo no Brasil com as americanas. Se tivéssemos um BNDES que praticasse as taxas de mercado, adeus indústria mecânica, adeus indústria da Embraer. A opção de se ter determinados parques industriais requer que haja taxas de juros ao mercado internacional, ou não há competição. Deve-se ter um sistema completamente segmentado, como o sistema do México. Ou então, faça outra opção. Esse é o nome do jogo. Se você quiser vender avião, deve ter um sistema que opere em nível internacional. Se não quiser vender avião, uma opção é não fazer. Se você quiser uma indústria que produza caminhão, ou ônibus, máquina pesada e acha que é importante ter engenharia brasileira, dar emprego, ok, mas se você acha que não é importante, não é importante.

15. O palestrante se refere aqui ao contencioso Brasil e Canadá (Embraer/Bombardier) na OMC, relacionado à concessão de subsídios ao setor de aviação civil.

No Brasil, o sistema é historicamente misto. A participação dos bancos públicos e dos bancos privados é extremamente instável, como é no mundo inteiro. Na Alemanha – não sei se vocês sabem –, 45% do mercado de crédito alemão é dos bancos públicos. Não é uma falha de mercado, é uma situação historicamente dada. No Japão, existe um sistema, semelhante ao FAT/BNDES, que aplica US\$ 1 trilhão/ano. O modelo anglo-saxão é um modelo para os anglo-saxões. Ele não é, necessariamente, o caminho que vem sendo seguido por todos. De qualquer maneira, fora um processo de privatização, em que se mudam radicalmente as coisas, o padrão histórico é dado. Da mesma maneira que o padrão histórico alemão, o padrão japonês e o padrão americano são dados, o nosso também é. Cada um deles serve a um determinado propósito e estrutura.

Quando se compara o BNDES a outros bancos de desenvolvimento, acho que ele vale a pena. Hoje, sob o ponto de vista de ativos, o BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento. O BNDES é muito grande, em termos de ativos totais, em nível internacional. O BNDES possui um desembolso elevadíssimo. Se vocês compararem os dados de desembolso, verão que o BNDES possui um desembolso cinco vezes maior que o do Banco Mundial. A sua carteira de crédito é do tamanho do Banco Mundial, hoje em dia. O retorno sobre patrimônio líquido do BNDES é altíssimo. Posso depois discutir, mas não vou entrar ainda no motivo de o BNDES ter um retorno tão alto como banco público, como banco de desenvolvimento. Isso é uma realidade brasileira. Não é por acaso, há uma história e uma função no que se está fazendo.

O BNDES atua como gestor de três áreas: projetos de longo prazo, investimentos de médio prazo e exportações. Projetos de longo prazo – indústria, infraestrutura, mas não captação. Faz investimentos de médio prazo, que é, basicamente, compra de máquinas e equipamentos através do BNDES. Quer comprar caminhão, quer comprar um forno para o seu restaurante? Você vai encontrar o BNDES por trás dos bancos; ou seja, ele opera através da rede bancária. E exportações. O BNDES também atua compensatoriamente em crise.

Agora, vou mostrar rapidamente o que a gente fez nesse tempo que foi o nosso papel. E, basicamente, o papel nosso é garantir competitividade à indústria brasileira. De 2003 para cá, já atravessamos o maior ciclo de investimento no Brasil em 30 anos. O investimento crescia duas vezes mais rápido do que o produto. É claro que o BNDES cresceu enormemente. Ou seja, somos o banco que financia o investimento; há uma relação muito próxima entre nós e a FBCF, portanto, é de se esperar isso. Nos últimos 12 meses, os investimentos foram da ordem de 128 bilhões. E há uma colagem direta entre o que aconteceu com a FBCF e o BNDES.

O mercado cresceu muito. Fiquei bastante satisfeito numa época, quando a unidade de mercado era um BNDES. Somos um e meio BNDES, nós somos a unidade de referência. Quando colapsou o mercado, nós permanecemos. Isso foi muito importante. Em dezembro de 2009, havia uma fila de chefes de *research* de bancos internacionais batendo na minha porta. Eles tinham ido a São Paulo, perguntaram às empresas sobre a crise – a crise em dezembro era pesada no Brasil – e as empresas diziam: “Nós vamos continuar investindo”. “E por que vão continuar investindo?”. “Porque há o BNDES. A gente não está conseguindo lançar papel lá fora, mas há o BNDES”. Então, os empresários foram perguntar lá na minha porta: “Tem dinheiro?”. Mas, há 50 anos, na cabeça do empresário brasileiro, a gente é o *lender of last resort* (emprestador de última instância) para investimento. Isso foi extremamente importante para a administração da crise no Brasil. Quando a gente garantiu os investimentos, e depois quando o Tesouro deu R\$ 100 bilhões para o BNDES garanti-los, o impacto do investimento aconteceu. É a pior variável, mas o impacto sobre a expectativa de investimento foi mínimo e o estrago foi muito pequeno.

Esta é a estrutura de financiamento de longo prazo da indústria e da infraestrutura. Basicamente, no nosso modelo, aquilo que não muda muito é dependente de lucro retido.

Também quero dizer que a competição do BNDES não é com os bancos locais, é com os bancos externos. Uma discussão existente é se vamos ser dependentes ou não do uso de moedas estrangeiras nos balanços, bem como o impacto que isso tem. Hoje, dada a experiência dos últimos 20 anos, as empresas e os governos não querem endividamento em dólar. Essa é uma das questões que a gente tem de discutir daqui para a frente.

O papel do mercado é muito pequeno. O mercado é muito importante para dar liquidez aos ativos, para dar prazo à dívida, mas o seu impacto direto sobre os investimentos é baixo, observando-se todos os IPOs, todas as debêntures que foram lançadas – nós fizemos o acompanhamento disso. Embora muitas empresas, muitas imobiliárias tenham pegado dinheiro para comprar terreno e ainda que se considere o efeito da alavancagem – não tenho a menor dúvida de que empresas mudando a natureza de sua dívida melhoram a liquidez –, o impacto direto é muito pequeno, o que permitiu que o impacto da crise sobre o investimento fosse muito menor do que em situações diferentes.

Rapidamente: o que foi que aconteceu durante a crise? As empresas pararam de colocar papel lá fora, ficaram sem liquidez e foram para os bancos. Os bancos começaram a atender seus grandes clientes e deixaram as pequenas e médias

empresas a ver navios. O resultado foi que os bancos públicos entraram. Desde setembro, a expansão dos ativos dos bancos privados é zero. A expansão dos ativos dos bancos públicos é de 40%.

Eu estava num seminário recente e um presidente de um banco privado disse que isso era um dado de risco porque o crédito estava crescendo rápido. Expliquei a ele que não, que, na verdade, os bancos públicos estavam entrando para cobrir o buraco deixado. Uma das razões fundamentais que diferencia o Brasil dos Estados Unidos, por exemplo, é que o BCB não teve de ser *market maker*, não teve de entrar no mercado desesperadamente, comprando *commercial paper*, *mortgage* (hipoteca) e o que vocês quiserem, para sustentar o mercado. A entrada dos bancos públicos permitiu que os níveis de gastos se mantivessem, assim como as empresas que tivessem tido problemas pudessem sair de uma maneira extremamente tranquila, no caso brasileiro.

A participação do BNDES no crédito, em 2002, era de 24%, chegou a 16%, subiu a 19%. 24% por quê? A gente cresceu e diminuiu? Não. Isso é simplesmente o setor privado expandindo e contraindo. É a volatilidade. O BNDES é muito mais estável. Nós crescemos recentemente.

As três áreas de curto prazo em que o BNDES entrou durante a crise foram: exportações; máquinas e equipamentos – da mesma maneira que houve vantagens fiscais para comprar geladeira,¹⁶ houve vantagens fiscais para comprar esses produtos; o BNDES está dando apoio. E a Petrobras – a Petrobras teve um problema de caixa, no final do segundo semestre de 2008. Se a Petrobras entrasse no mercado naquela situação, não sobrava crédito para ninguém. A nossa entrada no crédito da Petrobras não foi porque a Petrobras é um mau risco, pelo contrário, é um excelente risco. É porque, na verdade, a gente estava operando para tentar permitir que o mercado continuasse a funcionar e não que ele “gripasse” ainda mais.

O custo da intervenção fiscal no Brasil, na crise, é baixíssimo, segundo dados de 2008-2009. Não são dados de 2009-2010. São de 2008-2009. O impacto sobre investimento – se vocês quiserem, depois eu posso discutir como é que o investimento caminhou durante a crise, quais são as expectativas – foi limitado à indústria.

Para terminar, rapidamente. Hoje, um dos problemas sérios do Brasil é que, diferentemente de 2001, 2002, 2003 – quando acabou a crise do *pontocom* e o mercado retomou o crescimento, as taxas de juros ficaram baixas –, a gente não era *investment grade*, a gente não estava “na trincheira”. Hoje, somos “trincheira” do mundo. A redução

16. O palestrante se refere à redução provisória – que vigorou de novembro de 2009 a março de 2010 – das alíquotas do IPI. Diversos produtos industriais foram abrangidos, tais como automóveis, materiais de construção, lavadoras e geladeiras.

da taxa de juros nos Estados Unidos coloca uma pressão cambial cavalgar sobre o Brasil. Isso está claro, todo mundo concorda. É o que o Roubini¹⁷ chamou, recentemente, “a mãe de todos os *carry trades*”.¹⁸ Por quê? Porque o Brasil é a bola da vez. Nós vamos passar durante um ano e meio, pelo menos, por uma pressão cambial astronômica. Como lidar com isso vai ser um desafio, para evitar uma valorização ainda maior do que nós estamos vivendo. Isso obviamente tem implicações de longo prazo nada triviais. Tentar evitar que esse processo desenrole ou desencadeie um déficit externo muito maior do que efetivamente se precisaria também é outro desafio. Acho que as crises dos anos 1980, 1990 e a recente deixaram no setor privado e no setor público uma memória muito forte ainda. Há uma aversão a tomar crédito a longo prazo em dólar, o que significa que a demanda por recursos de longo prazo em reais é enorme. Diferentemente do que a literatura faz, a gente pode discutir um pouco mais sobre a relação do sistema público–privado (principalmente do BNDES) que é de enorme complementaridade. Vamos ter de pensar em mecanismos novos para interagir ainda mais do que hoje é feito nos dois lados. Acho que talvez as questões de para onde vai o mercado financeiro, para onde vai o mercado de capitais, e que tipo de mudanças se devem fazer nesses mercados para eles operarem e conseguirem dar sustentação a investimentos sejam os grandes desafios que temos para os próximos quatro anos. Obrigado.

Daniilo Coelho – Muito obrigado, Ernani. Agora, passo a palavra para o João Manoel, da PUC-Rio.

João Manoel P. de Mello – Bom-dia. Queria começar agradecendo o convite. Eu previa que a minha vantagem comparativa não seria em grandes ideias, e sim em pequenas. Queira Deus que possam ter algum valor aqui, porque há uma certa complementaridade entre as coisas que serão ditas. Vou apresentar um artigo mais técnico, que é a minha vantagem comparativa. Esse artigo tem coautoria de Leonardo Rezende, um colega da PUC, e de Christiano Arrigoni, do BCB, e tem como objetivo estimar, no nível microeconômico local, se os bancos públicos são pró-competitivos. Para ser preciso, se eles eram pró-competitivos em 2000, no começo da década. Há uma literatura, que o Armando resumiu aqui com grande destreza, a respeito das razões pelas quais os bancos públicos existem. Na verdade, essa literatura se confunde muito com a literatura a respeito das razões pelas quais os bancos existem de uma maneira geral, principalmente associadas a problemas de intermediação financeira.

17. Nouriel Roubini é professor de Economia na New York University's Stern School of Business e presidente da firma de consultoria econômica Roubini Global Economics.

18. Operação em que um investidor pega empréstimos com juros muito baixos, como os dos Estados Unidos, e aplica em outros ativos com maior rendimento.

Neste artigo, não estamos preocupados com essa literatura. Estamos preocupados, na verdade, com uma questão um pouco mais “mundana”. Na verdade, hoje em dia, é muito mais fácil motivar essa questão, por causa do que ocorreu nos últimos nove meses no Brasil, que é a presença de banco público, potencialmente, como instrumento indutor da concorrência bancária. Não é uma questão estritamente sobre intermediação, ou sobre como um banco melhora a transferência de recursos de poupadores para investidores, mas sim se um banco público força os bancos privados a concorrerem ou não. Essa é a pergunta. Na verdade, será que o banco público acirra a concorrência ou ele, na verdade, se comporta como outro banco privado? Nós estamos aqui numa situação razoavelmente específica, que são mercados locais concentrados.

Há uma pergunta teórica, conceitual: por que os bancos públicos seriam diferentes, para começar? Pode ser que os bancos públicos tenham o excedente do consumidor na sua função-objetivo, de modo que eles maximizam o lucro e mais alguma coisa que incluísse o excedente do consumidor. Nesse caso, dever-se-ia esperar que acirrassem a concorrência porque, em relação a outro banco privado, haveria um retorno de primeira ordem adicional em abaixar preço, porque aumentaria o excedente do consumidor. Abaixar preço ou aumentar quantidade – são quase isomorfos.

Uma segunda razão pela qual os bancos públicos têm um efeito diferenciado sobre o nível de concorrência no mercado é que é possível que eles atuem em mercados segmentados diferentes. E se sabe que diferenciação arrefece a concorrência, tudo o mais constante. Nesse caso, eles suavizariam a concorrência. Por fim, há uma outra diferença – que eu acho que há alguma evidência empírica no Brasil que a apoie –, isto é, pode haver uma diferença tecnológica. Pode ser que, por alguma razão gerencial ou porque os problemas de agências nos bancos públicos são diferentes dos problemas de agências nos bancos privados, haja uma diferença de custo entre bancos públicos e privados. Para a absoluta maioria dos modelos de oligopólio que conhecemos, custos maiores arrefecem a concorrência. É só pensar em um modelo de Cournot com custos diferentes. A pergunta é assim: Quem não gosta de competidor ineficiente? Esse é, na verdade, o jeito mais “mundano” de colocar.

A presença do banco público na originação de crédito no Brasil é bastante importante. Há outros mercados, nos quais a originação de crédito por parte dos bancos públicos é importante. A Argentina é um caso, por exemplo. O sistema bancário brasileiro é razoavelmente mais estável, e, por isso, é melhor olhar para ele. E há uma evidência, pelo menos anedótica, de mau desempenho do setor bancário, na intermediação financeira no Brasil, de um modo geral. Acho que isto é uma das poucas coisas em comum entre as duas primeiras palestras: o desempenho é ruim. A gente está aqui debatendo, por quê? Sabidamente, o desempenho de intermediação é ruim. É só ver.

Em dados de 2004, vê-se um sistema razoavelmente concentrado do ponto de vista da estrutura de mercado. Nos mercados relevantes locais, a nossa amostra, o índice de concentração C5 é de 80%. Na verdade, acho que esse índice é de mais de 90%, porque, em nível nacional, é de 50%. Os *spreads* também são monstruosos. Talvez eles tenham aumentado na crise, mas, hoje, já caíram novamente; independentemente da explicação, o que se tem a dizer é: o desempenho da intermediação no Brasil é ruim. Acho que seria difícil achar quem – eu vou ser agressivo – dissesse o contrário. Pode-se discordar da razão. Talvez alguns digam que seria pior ainda se não houvesse bancos públicos; alguns diriam o contrário. Alguns diriam que se deve intervir do ponto de vista de defesa da concorrência. Mas, independentemente da razão, o desempenho é ruim. Isso é uma motivação para olhar para uma coisa importante: em um mercado com desempenho ruim, será que a presença do banco público arrefece ou acirra a concorrência?

Vou apresentar um pouco do método utilizado no artigo. Vou passar por isso rapidamente. Idealmente, o que se gostaria era associar a presença de bancos públicos, em mercados diferentes, a alguma medida de desempenho, vamos dizer, como o lucro dos bancos privados. Se pudéssemos associar a presença de bancos públicos a menores retornos sobre ativos, ou *return on equity*, poderíamos dizer que os bancos públicos são pró-competitivos. É sabidamente difícil observar lucro. Pode-se observar alguma coisa de lucro contábil, mas lucro de verdade é difícil de observar. Coisas como preço ao nível da firma e ao nível do mercado, custo marginal, quantidades no nível da firma são muito difíceis de ser observadas na prática. Inclusive, a motivação para a literatura empírica em organização industrial dos últimos 20 anos é mais ou menos essa.

Então, a gente usa um método aqui que já é um *workhorse* da literatura, Bresnahan e Reiss (1991).¹⁹ Há várias adaptações e melhoras do método, mas a gente usa, nessa versão do artigo, o modelo original deles com uma pequena adaptação. E, na verdade, é um modelo para superar essas não observabilidades, do ponto de vista empírico. O efeito da presença de um competidor é inferido com informação mínima. Na verdade, é inferido por meio da presença em determinados mercados e por meio do tamanho de mercado. Deve-se ter alguma medida de tamanho de mercado e se infere por presença. Acho que a maioria das pessoas concordaria que são requisitos mínimos: observar se o banco está no mercado ou não e ter alguma ideia do tamanho do mercado, ter alguma métrica que diga que a cidade de São Paulo é maior do que alguma que esteja na moda agora, como, talvez, Itaberá.

19. BRESNAHAN, T. F.; REISS, P. C. Entry and competition in concentrated markets. *Journal of Economy*, University of Chicago Press, v. 99, n. 5, p. 977-1.009, 1991.

Esse artigo é um *workhorse* e deve ser um dos cinco artigos empíricos mais citados na literatura, nos últimos 20 anos. Não é por outra razão, a não ser pelo fato de ser uma ideia absolutamente brilhante. É só lembrar que os lucros crescem com o tamanho de mercado e caem com a concorrência, e usar presença e tamanho de mercado para inferir efeito sobre concorrência, em última instância.

Em um experimento ideal, começar-se-ia em um mercado pequenininho, o mercado iria crescendo – Itaberá, por exemplo, iria crescendo. Chega um ponto em que Itaberá tem tanta gente e/ou tanta renda, que um banco olha e fala: “É interessante operar em Itaberá, aí em entro. Só lhe é interessante operar como um monopolista, ou seja, o custo fixo em que incorre em Itaberá é menor ou igual ao lucro que possui como monopolista em Itaberá. Desse jeito, o que ocorreria é que na hora que Itaberá chegasse a esse tamanho, a estrutura de mercado seria de monopólio. Itaberá começa a crescer. O segundo banco não quer entrar, porque ele infere que, ao entrar, alguma coisa pode ocorrer tal que o lucro cairá, e ele não conseguirá recuperar os seus custos fixos. O mercado começa a crescer. Chega uma hora que o mercado cresce até um determinado tamanho e uma outra firma entra naquele mercado não precisa ser um banco; este é um modelo muito mais geral. O mercado chegou a um ponto suficiente que comporta dois bancos. Mas qual é esse ponto? Imagine que demore muito, muito. Itaberá precisa crescer e virar uma cidade do tamanho de São Paulo para um segundo banco entrar. Infere-se que, a partir disso, a entrada do segundo banco acirra tremendamente a concorrência, porque, para justificar o segundo banco, deve-se ter um mercado muito grande. Há algumas condições para isso, mas imagine que Itaberá dobre de tamanho e entre o segundo banco. Sob algumas condições, pode-se inferir que a entrada é por meio de conluio, porque, basicamente, precisa-se dobrar o mercado pois eles vão dividir o lucro do monopólio por dois. É isso que é usado para inferir o efeito da entrada sob concorrência. E é isso que vamos adaptar para inferir se bancos públicos são ou não pró-competitivos, olhando para mercados concentrados locais.

A ideia aqui é: imagine que, no nosso experimento ideal, exista, na cidade *X*, um monopólio privado. Vamos dizer que na cidade *X*, observa-se, em média, que em mercados que são duopólios privados, tem-se o dobro ou três vezes o tamanho, tanto faz, de monopólios privados. Isso aqui, vamos dizer, é um modelo. Não estou dizendo que isto ocorre, é só um exemplo – sob certas condições, dir-se-ia que, na verdade, os bancos privados aqui estão em conluio.

Agora, imagine que haja um monopólio público na cidade *X* e não um monopólio privado. O tamanho do mercado começa a crescer, mas, em média, os duopólios público–privados são três vezes maiores do que os monopólios públicos. Daí infere-se que o banco público, nesse exemplo aqui, seria pró-competitivo,

porque o mercado sempre precisa ser muito maior para um banco privado entrar contra um banco público, em relação ao banco privado entrar contra outro banco privado. Basicamente, o método é usar essa ideia para inferir o efeito competitivo dos bancos públicos.

Há uma parte de álgebra na qual os lucros brutos de custo fixo, na verdade, são modelados como função de tamanho de variáveis observáveis, e de algumas não observáveis. A gente vai fazer suposições distributivas sobre esses não observáveis para poder estimar parametricamente o modelo. O lucro é função do tamanho do mercado S , do número de bancos públicos, do número de bancos privados e de observáveis quaisquer. Um observável que, por exemplo, pode afetar o lucro para um determinado tamanho de mercado – da maneira como nós vamos medi-lo – é se as pessoas comutam²⁰ para trabalhar dentro daquele mercado ou não, se a renda *per capita* é maior ou não, se há maior desigualdade de renda ou não, qual o nível de educação – quaisquer coisas que possam, de alguma forma, afetar a posição da curva de demanda por crédito.

Sabemos que S é maior do que zero. A maneira, no fundo, de implementar computacionalmente esse modelo implica que vamos fazer uma suposição de que o número de bancos privados diminui o lucro da indústria naquele mercado. O que a gente não sabe é a respeito de banco público. É isso que vamos tentar inferir. Não vamos fazer nenhuma suposição a respeito da função-objetivo do banco público, só do banco privado. A suposição sobre a função-objetivo do privado é que os bancos privados maximizam o lucro. Parece razoável. A gente tem pouca informação sobre a função-objetivo do banco público. Na verdade, seria até tautológico supor alguma função-objetivo do banco público aqui, de certa forma. Bancos públicos vão ser tomados como exógenos no modelo.

Como se pode inferir efeito concorrencial de banco público? Imagine que haja um tamanho S_{11} , que é o tamanho de mercado médio que faz com que o lucro do duopólio banco público–privado seja igual ao custo fixo. Seja S_{20} o tamanho médio dos mercados, que são duopólios privados, que faz com que o lucro nesses mercados seja exatamente igual ao custo fixo. O efeito concorrencial de banco público é inferido comparando esses tamanhos de mercado. Se S_{11} é maior que S_{20} , ou seja, se os mercados cuja estrutura é duopólio público–privado são em média maiores do que os mercados cujas estruturas são duopólios privados, então os bancos são pró-competitivos.

20. Um anglicismo: *to commute*, que significa deslocar-se diariamente de casa para o trabalho ou estudo e vice-versa.

Na verdade, você modela o lucro.

$$\pi(S_k, N_{pri}^k, N_{pub}^k) = S_k \left(\alpha_1 \sum_{m=2}^{N_{priv}^k} D_m \alpha_m + \beta N_{pub}^k + \eta X_k \right) - \sum_{m=1}^{N^k} D_m \gamma_m + \varepsilon_k$$

S_k é como se fosse quantidade, que é o tamanho de mercado.

$\alpha_1 \sum_{m=2}^{N_{priv}^k} D_m \alpha_m + \beta N_{pub}^k + \eta X_k$ é margem preço-custo, que é modelado como função dos observáveis e do número de bancos públicos.

D_m são *dummies* – quantos bancos privados para este mercado.

$\sum_{m=1}^{N^k} D_m \gamma_m$ é alguma coisa que permite que os custos fixos variem de acordo com a estrutura de mercado. Então, $\pi(S_k, N_{pri}^k, N_{pub}^k)$ é lucro, na verdade.

É tão simples como quantidade vezes *price-cost margin*, menos custo fixo, mais não observáveis, que afetam o lucro.

O modelo produz um ordenamento natural que pode ser usado para construir uma função de verossimilhança e estimar os parâmetros do modelo de interesse que são: α , β e γ . Vou falar uma coisa sobre os α s. Espera-se que esses α s sejam todos negativos porque D_2 é uma *dummy* para dois bancos no mercado. Portanto, espera-se que D_2 seja negativo porque a entrada de um novo banco privado diminuiria o lucro. A entrada de um terceiro banco privado também diminui o lucro. Eu não sei a respeito de β , que é o coeficiente associado ao número de bancos públicos. Vamos ver se ele é positivo. Isso sugeriria que não só é anticompetitivo como aumenta o lucro dos bancos privados, o que seria engraçado. Na verdade, já espero que ele seja negativo, e eu vou comparar com os α s para ver se ele é maior ou menor do que alguns desses α s. Então, aqui se recupera aqueles S_{11} , S_{20} , empiricamente dessa forma, e se têm estimados os parâmetros do modelo.

Deixe-me passar rapidamente pelos dados. A nossa medida de tamanho de mercado é população vezes renda *per capita*. A ideia é que o banco vai atrás da quantidade de dinheiro daquele mercado; pense que eles vão lá para recrutar depósito à vista ou depósito a prazo. A amostra é de cidades isoladas. Eliminam-se todas essas cidades de regiões metropolitanas (RMs) porque não se sabe exatamente se o número de bancos é relevante. Em Duque de Caxias, o número de bancos relevante é o número de bancos na cidade ou é esse número mais alguns bancos

que operam no Rio? Porque as pessoas em Duque de Caxias podem demandar seus serviços bancários em Duque de Caxias ou no Rio de Janeiro.

Rapidamente, algumas características. Não surpreende que, ao considerar os bancos todos juntos (bancos privados e públicos), quanto maior é a renda, maior o número de bancos. A gente deveria esperar que isso ocorresse. A maioria absoluta dos modelos de oligopólio e de entrada diria isso: mais renda, mais banco. Conforme o mercado vai aumentando, os bancos vão entrando.

As estimativas podem ser interpretadas de maneira relativa. Esse é um modelo em que os parâmetros não são interpretados de maneira absoluta. O parâmetro associado ao primeiro banco privado é positivo, porque o banco é monopolista. As estimativas dizem que a presença de um segundo banco privado diminui o lucro em 13. O número 13 é importante? Não, não é importante, do ponto de vista cardinal. A presença do terceiro banco privado no mercado também diminui o lucro, mas o diminui menos, bem menos do que a presença do segundo banco privado. O modelo Bresnahan e Reiss original era para isso. Era importante para se dizer quão rápido se chega perto da concorrência perfeita: com três, com quatro, com cinco ou seis bancos ou firmas? O efeito sobre o lucro do terceiro banco é negativo, como era de se esperar, mas ele é muito pequeno. Vários modelos de oligopólios sugeririam isso. Cournot, por exemplo, com custo marginal constante e demanda linear, sugeriria isso, um modelo de livro-texto da disciplina microeconomia II de graduação. Novamente, o quarto parâmetro é menor e o quinto, menor ainda.

O coeficiente β é o quê? É o coeficiente associado ao banco público. Os resultados mostram que um banco público a mais no mercado é equivalente a algo entre o quarto e o quinto banco privado. Isso é o que se usa para inferir que os bancos públicos não são pró-competitivos. Isso diz que, para o Bradesco, o fato de o BB estar naquele mercado local ou não é mais ou menos a mesma coisa que o quarto banco que entrou contra ele. Ou seja, é muito pouco. Se for considerada, no modelo, a renda *per capita*, mostra-se que ela aumenta lucro, como seria de se esperar. Tudo o mais constante, uma melhor distribuição de renda também aumenta o lucro. Acho que a maioria dos sistemas de demanda daria isso.

A partir desses parâmetros, podem-se inferir as escalas mínimas, que, de novo, não são interpretáveis sob o ponto de vista absoluto e sim só sob o relativo. A escala mínima no mercado com dois bancos privados é mais que o dobro da escala mínima de um monopólio privado. É preciso mais que o dobro do tamanho de mercado para justificar um duopólio privado contra um monopólio privado. Para o Bradesco, a presença do BB no mercado local concentrado é irrelevante. Já a presença do Itaú é bastante relevante, e se isso for feito para mais bancos, continua sendo verdade.

Esse modelo pode ser usado para colocar *dummies* regionais. Ele dá certinho. As escalas mínimas para o duopólio privado, por exemplo, são muito maiores no Norte e Nordeste do que no Sudeste. Isso deve ser verdade mesmo, deve sair mais caro você mandar um *loan officer* para Manaus, onde quer que seja na região Norte, do que operar, como custo fixo, no Rio de Janeiro ou em São Paulo.

Poderia dizer que o resultado desse modelo é tão robusto quanto os resultados em organização industrial empírica o são. A interpretação desse resultado pode seguir duas teorias concorrentes. A primeira é a de que, nesse caso, o BB é irrelevante para o Bradesco porque o BB atende a outros segmentos de mercado. A segunda é a de que o BB é irrelevante para o Bradesco porque ele é muito caro e assim não vai concorrer com o Bradesco diretamente.

A gente restringe a amostra a várias subamostras como, por exemplo, de cidades que têm pouco crédito rural. Por quê? Porque crédito rural talvez seja algo que sugira segmentação. O BB será bastante segmentado em relação ao Bradesco em lugares onde o crédito rural é importante, porque o BB fornece crédito rural. O resultado é igual. No caso da Caixa, há pouco menos de alavancagem de variação porque a Caixa é menos importante que o BB para nossa amostra de hipotecas, mas o resultado também é similar, ou seja, sua evidência é contra a hipótese de segmentação. Os resultados, de novo, não são mais fortes em lugares mais desiguais, onde o BB poderia se diferenciar mais para servir os mais pobres. Essa é outra evidência contra.

Há muitas evidências, algumas das quais o Armando citou. Vou lembrar um *paper* do Márcio Nakane e da Ana Carla Costa, que mostra que há uma diferença de custo importante entre bancos privados e públicos, o que racionaliza os resultados. A nossa interpretação é que é diferença de custo e não diferenciação. Por isso, interpretamos que, em 2000, a presença de bancos públicos não era pró-competitiva. Obrigado.

Danilo Coelho – Obrigado, João. Passo a palavra ao outro João, João De Negri, pesquisador do Ipea. João vem coordenando uma série de estudos sobre o impacto do BNDES nas empresas financiadas pelo banco e sobre o impacto da Petrobras sobre seus fornecedores. Vai ser uma ótica diferente.

João Alberto De Negri – Pessoal, obrigado pelo convite. Eu preparei, para a apresentação, um conjunto de evidências sobre a atuação dos bancos estatais brasileiros e da Petrobras. Separei o tema que me foi dado, que estava no título dessa mesa-redonda, um pouco como motivação.

O primeiro ponto é Bancos Públicos e Estatais. Bancos públicos, do ponto de vista geral, possuem diversas atuações no Brasil. A respeito de BNDES e FINEP

– FINEP não é um banco, mas é uma agência financeira –, separei evidências dos modos de atuação dessas duas instituições. E separei as questões relativas à Petrobras. Eu introduzi aqui, nessa discussão, um pouco sobre o financiamento do desenvolvimento para dar um recorte nessa ideia de bancos públicos e estatais. Ou seja, não vou tratar de BB, Caixa.

O segundo ponto que está na nossa agenda de trabalho é a respeito dos objetivos dos bancos públicos. Há várias razões para a existência dos bancos e eles possuem diferentes objetivos, mas resolvi focar no debate sobre a questão da mudança tecnológica. Vou argumentar que, para este debate, é necessário que se observe o que é a estrutura produtiva industrial brasileira – para que, a partir daí, mudanças tecnológicas possam acontecer – e qual é o esforço tecnológico que já é feito pelas empresas brasileiras.

E o terceiro ponto na nossa agenda é sobre governança. Governança é um assunto amplo, e resolvi também focar num tema importante: a articulação dos instrumentos de política pública e o foco de atuação, principalmente do BNDES e da FINEP, levantando também um debate sobre petróleo, que é uma agenda importante. Isso é um pouco a estrutura, a motivação da apresentação, um pouco como pensei em fazer.

Para isso, a apresentação está dividida em três etapas: a primeira etapa é uma ideia sobre política de desenvolvimento, bancos públicos e estatais. Vou mostrar um pouco a carteira de BNDES e FINEP, e qual a atuação da Petrobras na economia brasileira. A segunda são as características do que é a base produtiva brasileira e de onde partem as possibilidades de mudança, tecnológica ou não, que existem na estrutura industrial. E a terceira é o chamado núcleo da indústria e a integração. Vou argumentar no final que acho que o foco de atuação dos bancos deve ser no chamado núcleo da indústria – que é o núcleo que puxa o desenvolvimento industrial brasileiro –, e vamos caracterizar o que é isso.

Sobre o primeiro ponto, a inovação e o crescimento econômico: não existe hoje nenhum documento de governo em qualquer país desenvolvido no mundo que não trate da questão da inovação tecnológica. A inovação tecnológica é vista como o motor do desenvolvimento importante nos países. Se queremos taxas de crescimento acentuadas, mais aceleradas nesse país, a questão da inovação tecnológica tem de estar no centro da agenda de crescimento dos países. Isso não é diferente no Brasil, a partir de algum momento, principalmente a partir de 2003 em diante, quando a inovação tecnológica passa a ser discutida de uma forma mais intensa.

A grande questão é que países desenvolvidos e países em desenvolvimento têm diferentes formas de fazer inovação tecnológica. E é aí que entram o banco público, as

compras governamentais, as estatais. A questão toda é que não se tem como desvincular o debate sobre a existência e as finalidades de bancos públicos e de uma estatal importante, como a Petrobras, de uma agenda de desenvolvimento de um país e do estágio atual de desenvolvimento em que se encontra aquele país. Esse é um debate importante, principalmente porque existem diferentes caminhos e diferentes formas que os países utilizam para realizar progresso técnico e inovações.

Existe uma questão importante: se as firmas brasileiras teriam afinal capacidade de desenvolver, endogenamente, tecnologias capazes de sustentar o crescimento do país a médio e longo prazo. Qual é a ideia do debate – em que entram BNDES, FINEP e Petrobras? A ideia é que existe uma discussão sobre crescimento e desenvolvimento econômico importante neste país. Essa agenda de desenvolvimento passa pela questão da inovação tecnológica, em que o foco, em nossa opinião, é dos bancos, e pela base produtiva, em cima da qual se vai trabalhar. Não adianta: se não se pensar na base produtiva atual, não há como se desenvolver as coisas do nada. Teria de se partir daquilo que já existe e, a partir do que já existe, construir competências que possam acelerar, de forma efetiva, o crescimento econômico ou produzir potencialidades econômicas maiores.

Acredito que já tenham sido discutidas as justificativas para a existência de bancos públicos, mas existe um trabalho muito interessante do BID, que deve ter sido citado aqui na exposição e não cheguei a ver. Esse é um trabalho de referência. Existem quatro motivos que justificam a existência dos bancos públicos e esse trabalho do BID, de 2005,²¹ sintetiza, de certa forma, esses motivos: *i*) manter a segurança, a solidez do sistema; *ii*) minorar falhas de mercado relativas a altos custos, a assimetrias de informação; *iii*) financiar projetos que são socialmente importantes, no entanto, sem rentabilidade financeira, a princípio; e *iv*) promover o desenvolvimento financeiro e prestar serviço, principalmente, a regiões mais afastadas, mais distantes.

A grande questão e o foco principal aqui é que existem falhas de mercado para países em desenvolvimento. Esse é o argumento principal desta apresentação, e a principal falha estaria ligada às externalidades. Externalidades medidas como retornos privados e retornos sociais, que estariam associados a projetos de longo prazo de maturação, projetos de elevados investimentos e altos riscos. Esse é, na verdade, o foco do tema, do objeto que está sendo dito aqui, em que BNDES e FINEP, bem como Petrobras, podem estar atuando. Essas externalidades importantes aqui estariam, basicamente, em infraestrutura e em ciência, tecnologia e

21. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB). Research Department, Public Bank Revisited. *Ideas for Development in Americas*, v. 7, 2005. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35142564>>

inovação. Isso seria foco de política de desenvolvimento da produção para países em desenvolvimento, como é o Brasil.

BNDES e FINEP no Brasil:

- 1) A questão fundamental é que o desenvolvimento depende da seleção de projetos com retornos sociais acima dos retornos privados e, para isso, depende-se de uma equipe técnica. Se fosse feita a análise apenas dos retornos privados de um determinado investimento, não se precisaria de banco público; isso seria supertranquilo. Os bancos privados têm de fazer análise dos riscos privados. A questão é que, como se necessita de projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo, em que os retornos sociais estão acima dos retornos privados, é preciso um corpo técnico e uma equipe técnica para fazer a análise de desenvolvimento desses projetos.
- 2) O financiamento de atividades com alocação privada não ótima é típico de países de investimentos com P&D. Existe uma vasta literatura, mostrando que a alocação privada para P&D dentro das empresas é subótima se deixada às condições de mercado. Isso tem um grande impacto no desenvolvimento econômico.
- 3) As operações financeiras, uma outra forma de atuação de BNDES e FINEP, envolvem uma diversificação produtiva importante das firmas, com capacitações a serem criadas, geradas. O caso brasileiro é um exemplo muito típico. As explorações petrolíferas do pré-sal, por exemplo, vão gerar enormes oportunidades tecnológicas. E essas oportunidades tecnológicas podem ser aproveitadas pelas firmas desde que haja capacitações tecnológicas.

Nunca me canso de citar um exemplo importante. Não sei se todos acompanham este debate; parecem coisas simples, mas não são. Existem cinco empresas no mundo que produzem tubos flexíveis capazes de extrair petróleo em grandes profundidades. E dessas cinco empresas que produzem tubos flexíveis, a Petrobras irá comprar a produção de três delas no mundo. Só para se ter uma ideia, dessas cinco empresas – são cinco multinacionais, Technip, Wellstream e outras que produzem no mundo –, duas delas estão instaladas no Brasil e uma outra virá ao Brasil, mas a produção do mundo será consumida pela Petrobras. Isso pode ser desenvolvido a partir da diversificação do capital nacional em direção a esses segmentos de maior conteúdo tecnológico, desde que os bancos públicos deem aporte a P&D e a capacitações tecnológicas. Se dividirmos o que é competitividade de uma firma na indústria entre escala de produção, rendimentos crescentes de escala e capacitação tecnológica, teríamos escalas suficientes com as compras da Petrobras e teríamos de desenvolver, do ponto de vista tecnológico, capacitações ao longo do tempo.

Os investimentos para se conseguir criar e desenvolver essas capacitações giram da ordem de R\$ 500 milhões a R\$ 600 milhões em P&D. E não existe a possibilidade de fazer isso via setor privado; é preciso ter bancos públicos atuando para trabalhar em cima de P&D nessa área e gerar grandes externalidades dentro da economia. Para se ter uma ideia, parece coisa boba, mas novos materiais, que servem para diversos outros setores produtivos da economia, como aviões, geram enormes externalidades. O que estamos argumentando aqui é que existem grandes projetos de desenvolvimento neste país, necessários à atuação de bancos públicos, todos eles voltados para criar capacitações e dotações tecnológicas, com enorme impacto, a longo prazo, no crescimento dessa economia.

- 4) Outra forma importante são engenharias financeiras sofisticadas, como participação societária desses bancos.

Esses três últimos tópicos são os pontos em que se argumenta por que se deve ter uma atuação mais efetiva dentro dessas duas agências financeiras, e da Petrobras dentro da economia brasileira. Citarei alguns dados para se ter uma ideia do montante investido em P&D em alguns países, principalmente na China. Isso me chama sempre muito a atenção, mas esses indicadores sempre estão presentes, sempre em debate. Os países da OCDE investem em torno de 2,5% do seu PIB em P&D. No Brasil, esse indicador gravita em torno de 1% e, dependendo da conta, às vezes chega a 1,1%, às vezes baixa para 0,9%. Mas a questão fundamental é que ainda investimos muito pouco em P&D em relação ao PIB.

Existe um falso debate também de que o setor privado investe pouco no Brasil e que o setor público é que investe a maior parte, em comparação com os países desenvolvidos. Não é verdade. Grande parte dos investimentos feitos em P&D por empresas, nos países desenvolvidos, é financiada – em média, 50% – por recursos públicos, que são colocados à disposição dessas empresas à taxa de juros zero. São recursos absolutamente subsidiados ou colocados em subvenção, ou seja, dinheiro em fundos não reembolsáveis. O Brasil precisa aumentar isso de forma significativa. Para se ter uma ideia, 95% dos gastos das empresas industriais brasileiras em P&D é realizado com o seu lucro. Ou seja, há uma alocação subótima de P&D na economia brasileira que é realizada pelas empresas por falta da atuação dos bancos públicos neste país.

A China já ultrapassou – em 2002, 2003, alguma coisa assim – os gastos de P&D com relação ao PIB, quando comparado ao Brasil. Ou seja, eles estavam lá embaixo e houve uma ultrapassagem dos indicadores. Devo lembrar que o PIB da China é muito maior do que o PIB brasileiro. A escala de investimento em P&D é muito maior. Na China, há dez vezes mais pesquisadores que no Brasil,

sendo que 50% desses pesquisadores estão vinculados a empresas industriais. Há, na verdade, um número muito grande de investimentos em P&D de ligação universidade–empresa. Esses indicadores servem um pouco para se dizer que o caminho do desenvolvimento passa necessariamente por isso e os bancos públicos possuem uma atuação importante.

O percentual de gastos em P&D das firmas industriais como proporção do seu faturamento no Brasil está absolutamente estabilizado nos últimos 10, 15 anos, se você pegar as informações da PINTEC. Mas antes da PINTEC, existiam outras informações também, mostrando que os gastos são absolutamente estáveis ao longo do tempo. Enquanto todo mundo está gastando mais em P&D e os bancos públicos estão entrando mais nessas linhas de atuação, os gastos no Brasil seguem relativamente estáveis. O Brasil ainda é carente de uma atuação mais decisiva em cima desse tipo de investimento.

Vou mostrar um pouco a atuação da FINEP. A atuação da FINEP depende fundamentalmente de duas leis: a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) e a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004). Por quê? Porque a Lei do Bem é uma lei de isenção fiscal, mas ela tem um impacto grande na capacidade que as firmas têm de realizar investimentos em P&D e de buscar financiamento para as suas atividades em P&D. E a Lei de Inovação permite que a agência FINEP dê subvenção econômica ou equalize seus empréstimos reembolsáveis para a atuação em P&D. O Brasil dispõe, desde 2004 e 2005, de um arcabouço razoável em termos de legislação para atuar nessa direção.

A FINEP atua em aproximadamente 2 mil empresas no país. Grande parte dessas empresas é de pequeno porte. Atua, claro, de modo infinitamente mais restrito do que o BNDES, como vamos mostrar aqui um pouco mais adiante. A FINEP atende, portanto, a públicos muito distintos e tem uma carteira muito distinta, e uma dificuldade um pouco maior de foco. Ela possui diversas linhas: *i*) subvenção – dinheiro a fundo não reembolsável; e *ii*) reembolsáveis – os empréstimos reembolsáveis são empréstimos normais como qualquer outro. No entanto, o importante é que acompanhamos as firmas e fizemos uma avaliação do impacto da FINEP nas firmas que ela financia.

Usamos modelagens de *propensity score matching* com *diff-in-diff* e também utilizamos um pouco daquelas regressões quantílicas balanceadas pelo *score* de propensão da probabilidade de a firma acessar a lei ou não, mas a ideia, a intuição toda é acompanhar firmas que são financiadas e que não são financiadas ao longo do tempo, e ver qual é a diferença. Isso foi utilizado para evitar viés de seleção, endogenia, problemas de causalidade e assim por diante. O que encontramos, nos diversos estudos que fizemos, é que há, na verdade, um efeito, no caso brasileiro, de

complementaridade e não de *crowding-out*, de substitutibilidade dos investimentos. Ou seja, toda vez que o poder público, banco ou FINEP, investiu R\$ 1 em P&D nas empresas, houve R\$ 1 a R\$ 1,3 a mais de investimentos em P&D realizado por essas empresas, o que demonstra, de diversas maneiras, que existe uma alocação subótima de fato, que existe potencial para esse tipo de coisa no caso brasileiro, e que existe também um enorme impacto sobre a produtividade dessas empresas, quando comparada com as não financiadas. Isso é um resultado importante do ponto de vista de políticas públicas porque, de certa forma, mostra que este país tem um nível de especialização intermediário e uma base produtiva capaz de se desenvolver e de gerar progresso técnico.

Nós fizemos também uma análise dos incentivos fiscais de P&D, da mesma forma que a gente fez nos incentivos creditícios. Ou seja, analisamos as firmas que foram financiadas tanto pelo PDTI como pelo PDTA.²² Não sei se todo mundo está a par disso, mas eles são incentivos fiscais – as firmas deduzem dos seus impostos aquela parcela que é aplicada em P&D. Também encontramos impactos positivos, porém menores do que os impactos creditícios. O que estamos argumentando é que, na verdade, os bancos e as agências públicas têm de trabalhar esses dois instrumentos de forma articulada. A literatura é vasta em explicar que instrumentos fiscais são insuficientes para dar aporte a P&D nas empresas, como o são os instrumentos creditícios. No entanto, os resultados mostraram que eles são positivos também, do ponto de vista dos gastos que as firmas realizam em P&D. Mesmo assim, o que é importante dizer é que a FINEP possui aproximadamente uma carteira de apenas 2 mil empresas e existem, na verdade, em torno de 6 mil, 7 mil empresas que realizam gastos permanentes e contínuos em P&D. E existe uma possibilidade grande de os bancos públicos estarem atuando – esse é o papel deles – para alavancar ainda mais esses gastos. Isso teria impacto positivo, significativo, sobre a economia.

Atuação do BNDES. Eu tinha algumas informações sobre 2008, mas os dados que apresentarei estão um pouco defasados. O que é importante aqui é só o grosso do número. O BNDES apoiou, na integralidade de 2006, em torno de 26 mil empresas. Desembolsou o valor dos empréstimos contratados, não desembolsados, em torno de R\$ 57 bilhões. Mas se forem consideradas só as empresas que têm 30 ou mais pessoas ocupadas na indústria e nos serviços na economia brasileira, o BNDES atua em 3.435 empresas, quer dizer, possui mais ou menos 50% do total. Ernani, me corrija, mas na minha cabeça sempre há uma história mais ou menos assim: o

22. Programas criados pela Lei nº 8.661/1993.

BNDES financia em torno de dois terços do investimento do setor produtivo brasileiro. Não sei se é mais ou menos esse o número, mas a participação do BNDES na economia brasileira é importante no investimento em bens de capital. Esse é sempre o valor que está na minha cabeça.

Fizemos uma análise dos impactos do BNDES da mesma forma que foi feita com a FINEP, ou seja, tentando corrigir viés de seleção, endogenia e causalidade. Todo mundo sabe que essa é uma armadilha importante, do ponto de vista de quem quer mensurar o impacto de determinadas políticas. Nós fizemos dois tipos de exercício: comparamos empresas absolutamente parecidas no momento t_0 . No momento t_1 , um grupo de empresas foi financiado pelo BNDES e outro não, e no momento t_2 , fomos analisar as diferenças. Quando chegamos ao momento t_0 e comparamos empresas, não colocamos a produtividade no modelo probabilístico para achar empresas parecidas, ou seja, elas possuíam diferenciais de produtividade. O que encontramos foi que o impacto do BNDES era menor – mas mesmo assim, positivo –, e não significativo, do ponto de vista estatístico.

No entanto, quando colocamos empresas com produtividade do trabalho igual, com diversas características muito semelhantes, e fomos acompanhando-as, ao longo do tempo, para fazer o caso-controle, identificamos que o BNDES possui um impacto significativo tanto em termos de produtividade quanto em termos de crescimento da empresa. Isso é um resultado também importante para o caso do Brasil, porque quando se diz que o BNDES possui um impacto importante sobre produtividade, estamos dizendo que há progresso técnico, porque a base do progresso técnico é a produtividade. Produtividade é, evidentemente, a grande variável econômica, é ela que conta no médio e longo prazo. O que estamos dizendo é o seguinte: existe um público que está sendo atingido pelo BNDES, que tem impacto significativo sobre a produtividade dessas empresas.

Podem-se caracterizar as empresas financiadas e não financiadas pelo BNDES. Aproximadamente, um terço do investimento em P&D que é realizado pelas firmas industriais brasileiras é feito por firmas que estão dentro da carteira do BNDES, excluída a Petrobras. Não precisa explicar o porquê. Razão óbvia.

Um pouco da atuação da Petrobras. A gente trouxe aqui a atuação da Petrobras só para caracterizar sua importância para o caso brasileiro. Para se ter uma ideia do que é o impacto tecnológico da Petrobras, se pegarmos todos os engenheiros deste país, com carteira assinada, 39% deles estão empregados em empresas fornecedoras da Petrobras. Isso é só para vocês terem uma ideia do que significa esta empresa para este país e o seu impacto.

Outro número que talvez interesse a vocês. A Petrobras, por exemplo, em 2006, fez 774 contratos tecnológicos com universidades e instituições de pesquisas neste país, no valor de R\$ 1 bilhão. Nós estamos falando de um investimento grande, de um impacto grande: R\$ 1 bilhão em contratações fora da Petrobras; não estamos falando de investimentos da Petrobras no Cenpes. Esta é a grande agenda de pesquisa e possui um impacto significativo daqui em diante, e deve ser vista de forma importante, principalmente porque ela é a estatal brasileira que nos próximos anos vai mudar a base produtiva e a indústria brasileira. Diversos segmentos que hoje estão produzindo na indústria brasileira deixarão de produzir nos próximos 20 anos, e a indústria brasileira passará a produzir outras coisas que hoje não produz. Nesse processo de transformação da estrutura produtiva brasileira, que acontecerá nos próximos 10, 20 anos, o BNDES e a FINEP terão um papel importante, e a Petrobras, dependendo da forma e da velocidade com que se extrai petróleo do chão, terá também um impacto relevante nesse aspecto.

Eu só queria ressaltar um ponto, um grande argumento que a gente sempre traz, que é a pergunta: fomentar P&D ampliaria o investimento em capital físico? Isso possui uma razão teórica importante. Pode-se fazer inovação tecnológica realizando investimentos; investimento carrega inovação tecnológica. Se você ficar dez anos sem trocar um computador e de repente trocar um na sua casa, o novo computador vai fazer diversas outras coisas que o outro não fazia. Inovação tecnológica é lançar produto ou processo novo no mercado. Isso é inovação tecnológica. Pode-se fazer isso via investimento, normalmente. A grande questão é que existe uma associação muito próxima entre investimento e P&D, que já é outro tipo de inovação, digamos, com mais conteúdo de conhecimento. Só que, geralmente, as pessoas dizem o seguinte: P&D vem depois do investimento em capital físico. Nós estamos argumentando que esse caminho existe, está comprovado na literatura, mas, no entanto, nós comprovamos aqui o sentido de causalidade entre P&D e investimento em capital físico, isto é, investimento em P&D também aumenta o investimento em capital físico.

Isto aqui é um retrato do que é a indústria brasileira: 1.114 empresas representam 43% da indústria brasileira. Elas são as empresas líderes, que possuem escala, mas existe um conjunto de empresas seguidoras, um conjunto grande de empresas frágeis e outro conjunto de empresas emergentes.

Um pouco do que é investimento dessas empresas. Aqui retomo àquele número, que falei para vocês, dos investimentos em P&D e a participação privada. Financiamento a P&D no Brasil, basicamente, era feito a partir de recurso próprio. Em torno de 95% dos investimentos que as empresas líderes fazem em P&D são realizados com base em recursos próprios. Se você comparar, esse número é totalmente diferente

nos países desenvolvidos. Por isso que o BNDES está investindo em P&D, talvez devesse investir um pouco mais rápido. Mas, de qualquer modo, é importante que se tenham esses números em mente.

O importante desse debate todo é o seguinte: nós acompanhamos 23.892 empresas; para não mentir, são 92, não 93 nem 91. Nós acompanhamos essas empresas ao longo do tempo e identificamos que existe um sentido de causalidade entre empresas que investem em P&D e que investem mais em capital físico. Por que há esse sentido de causalidade? Porque, quando você gera novos produtos e processos, precisa melhorar sua linha de produção e você vai correr atrás do investimento também, e assim por diante. Existe essa relação de causalidade e isso é importante para aumentar a taxa de investimento sobre o PIB. Algumas evidências de investimento: empresas que investem em P&D investiram, em média, 17% a mais em capital físico. O exercício econométrico é feito todo bonitinho, com *paper* publicado, levando em conta causalidade, endogenia e tudo aquilo que o rigor técnico e nós, pesquisadores, exigimos para esse tipo de coisa.

Eu só queria falar um pouco do núcleo da indústria. O que é o núcleo da indústria, em nossa opinião? Este é um país da grande empresa. Este país só vai se desenvolver com grandes empresas, com grandes conglomerados, com grandes ações. Somos um país que possui uma localização geográfica no mundo não muito boa, elevados custos de transporte e onde escala de produção é importante. Nosso desenvolvimento industrial é “puxado” pelos grandes grupos econômicos e é assim que funciona para um país grande. Nós somos um país de escala de produção.

Isso não significa que a pequena empresa não tenha o seu papel e que o BNDES não deva fazer o que já faz, com o cartão BNDES e com outras diversas coisas. Esse tipo de ação na pequena empresa deve continuar sendo feito, sem problema. O que temos de entender é que o país é alavancado por um núcleo de empresas e esse núcleo é formado por empresas de grande porte. O grande problema da economia brasileira, nos próximos anos, é fazer com que esse núcleo diversifique sua produção em direção a algumas oportunidades que estarão abertas, principalmente no pré-sal. E a diversificação da produção da firma depende de criar competências a partir das competências que já existem. E criar competências significa investir em P&D. Essa é a ideia.

Isso está caracterizado a seguir. Do investimento em bens de capital, 74% – esse número está, atualmente, em torno de 85% do investimento em bens de capital – são realizados pelas empresas que têm mais de 500 pessoas ocupadas. Grande parte dos investimentos em P&D, 92,7%, é realizada pelas empresas que possuem mais de 500 pessoas ocupadas.

Um pouco das características dessas empresas. Nós mapeamos as empresas financiadas pelo BNDES e pela FINEP ao longo do tempo. O Ipea sabe quais são essas empresas uma a uma. Isso foi feito em uma cooperação com o BNDES. O BNDES e a FINEP também sabem quais são essas empresas. E este é o núcleo da indústria. Existem ao redor de 1.400 empresas; no entanto, apenas um “nucleozinho” investe em P&D de grande escala. A atuação do BNDES, da Petrobras e da FINEP já se encontra no núcleo. A questão toda é como se alavanca isso ao longo do tempo. Do ponto de vista setorial, há algumas discussões, mas há também uma questão regional, que é algo importante do ponto de vista do desenvolvimento, pois atuação no núcleo pode significar uma concentração.

Sintetizando, o que estamos argumentando aqui é que os bancos públicos brasileiros vão ter necessariamente sua atuação no desenvolvimento brasileiro. Nesse país é absolutamente inimaginável o desenvolvimento sem banco público, e principalmente sem o BNDES. O BNDES vai ter de se reformular um pouco nos próximos anos para atuar em algumas áreas em que não atua. A FINEP tem de crescer porque ela não é expressiva.

O segundo argumento fundamental é que o Brasil possui um tecido industrial relativamente bom, em que há a capacidade de se criar competências e de atuar em outros segmentos, e existe um núcleo. Precisa-se diversificar a produção desse núcleo, criar grandes conglomerados e grandes operações.

Os bancos brasileiros públicos se justificam por quê? Operações de elevados custos, altos riscos e grandes volumes só podem ser feitas com a atuação do Estado, uma vez que os retornos sociais estão muito acima dos retornos privados e temos de desenvolver este país. Não há alternativa nos próximos anos.

O último recadinho é: quem quiser fazer pesquisa econômica nos próximos anos deve possuir algum *paper* publicado na área de petróleo. Quem não quiser, vai estar fora da agenda. A agenda dos próximos 20 anos deste país é petróleo, em suas várias naturezas, mas é petróleo.

Danilo Coelho – Agora, passo a palavra para o professor Daniel Blume.

Daniel Blume – Bom-dia a todos e obrigado por me receberem aqui.

É muito interessante, para mim, ouvir sobre as diferentes pesquisas acontecendo no Brasil sobre o impacto das empresas estatais, o seu papel, e, em particular, olhar para os bancos. Minha apresentação vai ser um pouco diferente do que temos visto até agora. Eu realmente não estou apresentando um projeto de pesquisa sobre quais são os impactos das estatais. A OCDE está mais centrada na defesa das políticas, e está realmente tentando, por meio de mudanças nas políticas,

fazer com que as empresas estatais tenham um melhor desempenho. Por isso, não é tanto qual é o impacto, mas como podemos melhorá-lo. É realmente mais sobre isso o que vou falar hoje.

Minha apresentação será em quatro partes. Primeiro – por que as empresas estatais estão chamando tanta atenção na agenda internacional? Por que a OCDE está focando nessa área em especial? Em segundo lugar, vou apresentar as diretrizes da OCDE sobre governança corporativa das empresas estatais,²³ que têm sido adotadas pelos países-membros da OCDE, e suas características. Em terceiro lugar, irei para as prioridades políticas específicas nessas diretrizes e, finalmente, concluirei com algumas implicações para o Brasil.

Em primeiro lugar, por que a governança das empresas públicas é tão importante na agenda internacional de políticas públicas? Bem, a OCDE atingiu um estágio, no início de 2000, que parece mostrar que a privatização realmente percorreu muitos países nas décadas de 1980 e 1990, mas hoje ainda restam muitas empresas públicas. Acho que houve uma espécie de Consenso de Washington, porque as empresas públicas eram muito difíceis de administrar bem e todo mundo achava que se deveria privatizá-las. Esse tipo de fase quase acabou com a OCDE no início dos anos 2000, quando começamos a ficar pressionados pelos países-membros. Ainda há um número significativo de empresas estatais também nas economias da OCDE e estão aqui para ficar. Como podemos torná-las melhores?

Eles convidaram a OCDE para desenvolver essas diretrizes com o intuito de olhar para a questão. As empresas públicas nos países da OCDE ainda são bastante significativas: o valor de seus ativos é superior a 20% do PIB em países como Finlândia, República Eslovaca, Suécia, Itália, França e Coreia. Não coincidentemente, esses países estão entre os mais ativos em defender o desenvolvimento dessas diretrizes, baseados em suas experiências, porque as empresas estatais permanecem sendo uma parte muito importante de suas economias. Eles também representam uma parte muito importante para a capitalização do mercado de ações. Por exemplo, são mais de 10% na Turquia e na República Tcheca, mais de 30% das ações negociadas na Itália, na Finlândia, na Grécia e mais de 50% na Noruega, sendo, assim, uma parte considerável em alguns países da OCDE.

Algumas empresas públicas são, muitas vezes, mais importantes em muitos países não pertencentes à OCDE do que nos países da OCDE. Quero dizer, os primeiros países examinados que olhamos com mais atenção são China, Índia e

23. OECD. *Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. 2005. Disponível, na versão em português, em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/39/12/42524177.pdf>>

Rússia, onde elas realmente desempenham um papel importante na economia, e também aqui no Brasil, onde algumas das maiores empresas fazem negócios na Bolsa. Nós acabamos de ouvir sobre a Petrobras agora, que é enorme. E na África do Sul, onde constituem uma parte muito importante de sua economia. O exemplo recente mais impressionante de quão importante pode ser uma empresa pública para uma economia é o caso da Eskom, empresa de eletricidade da África do Sul, que começou a sofrer grandes problemas com a falta de investimentos. Eles começaram a ter apagões maciços. Não era apenas um problema de uma estatal ruim. O que isso queria dizer era que a economia parou de funcionar, as mentes não conseguiam funcionar, nada conseguia funcionar, porque o setor de energia elétrica não estava funcionando, porque não estava sendo bem regulado. Essa era a razão principal e a segunda foi que a pressão para a reforma veio da globalização, com o fato de que ela aumenta a concorrência, aumenta as operações transfronteiriças de empresas. Dessa forma, as estatais não poderiam operar mais como monopólios.

A concorrência estava se intensificando, e os países descobriram que tinham de se adaptar. Uma das principais tendências da reestruturação entre os países da OCDE tem sido uma espécie de centralização da função de propriedade, portanto, um esforço para observar, em nível central, como as empresas públicas podem melhorar, tentando trabalhar por todo o país e trabalhando por essas mudanças. Esse movimento de centralização aconteceu na Holanda, na Suécia, na Dinamarca, na Noruega, no Reino Unido, na França, na Finlândia, e agora algumas economias emergentes deveriam tentar avançar nessa direção. Eles não chegaram lá ainda, mas o debate é forte no Chile, onde há uma legislação pendente para centralizar ainda mais a função de propriedade, e também na África do Sul.

Outro elemento é a pressão do crédito para as reformas das empresas públicas. Muitas dessas empresas públicas têm enfrentado dificuldades financeiras. Um exemplo de destaque foi a France Telecom, que em 2001 sofreu 9 bilhões de euros em perdas e o seu capital próprio diminuiu 12 bilhões. Na revisão posterior do que aconteceu na França, alguns relatórios foram realizados e descobriram que essas perdas realmente estavam relacionadas com falhas de governança corporativa, o que está criando uma pressão para as reformas. Empresas estatais se diferenciam de empresas do setor privado por enfrentar alguns desafios particulares, específicos às empresas estatais.

Primeiro, a função de propriedade do Estado, em alguns países, é, muitas vezes, completamente passiva; eles realmente não as fiscalizam de forma eficaz. Em outros, é o oposto: há interferência política o tempo todo, intervenção demais. Há também um problema: ao contrário de empresa do setor privado, as estatais não possuem uma forte restrição orçamentária; não podem ir à falência. Caso

se deparem com problemas, podem ser socorridas, e isso cria menos disciplina sobre os objetivos comerciais das empresas públicas. Finalmente, e talvez um dos problemas mais difíceis de superar, é a complexidade da cadeia de prestação de contas (*accountability*). É difícil saber quem está no comando, porque o Parlamento pode achar que está no comando, o ministério do setor pode achar que está no comando – o ministro das Finanças pode achar isso – ou a própria burocracia pode causar dificuldades nesse sentido. Portanto, se não ficar claro, isso pode levar a problemas. Um quinto elemento de pressão para a reforma de governança das empresas públicas são os benefícios esperados que poderiam ser alcançados. Se você fizer essas reformas, pode evitar problemas graves e inesperados, como o que testemunhamos no passado recente.

Há ganhos de eficiência, não apenas em termos de atingir os objetivos comerciais, mas também em termos dos objetivos da política, dos objetivos sociais que se deseja alcançar. Por isso, reconhece-se que, se uma empresa está sob a administração do Estado, não se trata apenas de obter lucro; mantêm-se sob a administração do Estado porque há esses outros objetivos; mas é preciso também uma boa governança para se conseguir atingi-los. Isso leva a uma melhor valoração dos ativos do Estado e também pode facilitar o avanço para a privatização, porque, se eles estão bem administrados, terão maior valor no mercado e o Estado pode obter mais dinheiro com isso. A boa governança pode facilitar o acesso das empresas estatais ao capital – tanto sob a forma de dívida quanto sob a forma de capital próprio – e as empresas estatais com boa governança concorrerão melhor com seus concorrentes privados, o que pode contribuir para a sustentabilidade física do orçamento do Estado.

O último elemento a que me referi como um elemento de pressão para reformas é também que essas demandas são provenientes de países não membros da OCDE e de economias emergentes, que estão enfrentando vários problemas de baixo desempenho de empresas estatais. Eles expressaram forte demanda da OCDE, pressionada a trabalhar com eles, e desde que emitimos as diretrizes da OCDE sobre governança corporativa em empresas públicas em 2005, lançamos vários programas em diferentes regiões. Temos uma rede global sobre governança corporativa de empresas públicas. Temos uma rede asiática, uma rede no Oriente Médio e no Norte da África, e também uma na África Meridional. Não temos ainda uma rede desse tipo na América Latina, mas temos uma mesa-redonda para a governança corporativa para o setor privado. Em Brasília, o MPOG tem falado conosco sobre a possibilidade de lançar uma rede desse tipo, e ser um agente fundamental para que isso talvez aconteça em breve.

Passando para a segunda parte da minha apresentação. Qual tem sido a resposta da OCDE a essa pressão ou ao desejo de reforma das empresas estatais? Em 2005, publicamos as diretrizes sobre a governança corporativa das empresas estatais. Na verdade, a OCDE levou quatro anos para desenvolvê-las, a partir do momento em que os países nos pediram para fazê-las. **Foi um processo lento, que envolveu consultas com muitos grupos diferentes – os países não membros, bem como os países membros da OCDE. Elas foram adotadas em 2005, com base em uma pesquisa conduzida pela OCDE, dos países-membros da OCDE e suas melhores práticas. Não é o tipo de pesquisa empírica intensiva como a que vimos nas quatro primeiras apresentações, mas, realmente, é mais aquilo que as agências reguladoras disseram que funcionou para elas, o que tem sido eficaz e, em seguida, a adoção das suas recomendações para melhores práticas. Gostaria de passar por cinco dos elementos-chave das diretrizes – nossas principais prioridades políticas, que acho que também são aplicáveis ao Brasil. É uma oportunidade para discutir, nos nossos comentários, depois se as pessoas sentirem que há alguns elementos não aplicáveis ao Brasil. Vou detalhar cada um separadamente.**

A primeira área é a de assegurar a igualdade de condições (*level playing*) com empresas do setor privado, para haver uma concorrência justa, assegurando a separação da função do Estado como proprietário das funções de formulação de políticas e de regulações.

Em segundo lugar, fortalecer a função de propriedade, no âmbito da administração do Estado, isto é, a tendência tem sido a de centralizar a coordenação para concentrar recursos. Portanto, há mais *expertise* no Estado sobre como operar bem as estatais, e não apenas ter cada ministério operando-as de forma diferente.

Em terceiro lugar, melhorar a transparência dos objetivos e do desempenho das empresas públicas e sua prestação de contas para com o Estado como acionista, mas também para as mídias e a sociedade como um todo.

Em quarto lugar, fortalecer os conselhos das estatais, como uma forma de garantir uma fiscalização profissional e comercialmente orientada para o melhor interesse da empresa. Essa é uma maneira de se obter algum grau de estabilidade e independência da intervenção política do Estado. Quanto mais forte o conselho, talvez, menor a esfera de ação para o ministro intervir, dia a dia, segundo sua agenda pessoal, o que foi falado anteriormente.

Finalmente, proporcionar um tratamento equitativo dos acionistas não controladores. Quando uma empresa estatal está cotada na bolsa, há a questão em que todos os titulares recebem tratamento igual ou apenas o Estado desfruta de vantagens especiais.

A primeira área, garantir a igualdade de condições com o setor privado, é, provavelmente, a maior prioridade da OCDE. Estamos passando por um processo agora de expandir a OCDE e aceitar novos membros, e parte desse processo é ter que se inscrever para essas recomendações.

Esperamos que o Brasil um dia também passe por esse processo e se inscreva para essas recomendações. Essa, em especial, é aquela que tem sido enfatizada no processo, garantindo esse nível de igualdade para a concorrência e separando a regulação e a função de acionista. Assim, em outras palavras, o ministério que está definindo as regulamentações não deve, ao mesmo tempo, operar uma empresa estatal. É preciso haver uma separação clara para que se garanta uma concorrência justa.

Em segundo lugar, as empresas públicas não estão impedidas de ter um serviço público ou um objetivo social ou de política pública, é apenas importante que seja transparente, que seja explicado e apresentado de uma forma em que se veja se há objetivos na política pública que custam mais do que um objetivo comercial normal, que é pago de alguma forma, que é claramente orçado.

Em terceiro lugar, as orientações incentivam a harmonização das formas jurídicas, de modo que as empresas estatais e privadas são tratadas da mesma forma. Finalmente, as diretrizes pedem flexibilidade nas estruturas de capital das empresas públicas para condições comparativas, relacionadas ao seu acesso ao financiamento. Isso requer que todas as relações entre empresas estatais e bancos estatais, e instituições financeiras e outras empresas estatais, devam ser baseadas em motivos puramente comerciais. Em outras palavras, obtêm-se as mesmas condições de empréstimo que se obteria no setor privado.

A segunda prioridade dessas diretrizes é reforçar a função de propriedade no âmbito da administração do Estado. As diretrizes recomendam essa centralização, com o objetivo de obter uma consistência política em todo o governo, uma flexibilidade maior de recursos e uma *expertise* mais centralizada para aplicar em todo o governo. Elas também requerem um esclarecimento, ou reforço da prestação de contas, *vis-à-vis* os parlamentos, e elas estimulam os governos a desenvolver e divulgar políticas claras para o Parlamento como um todo sobre como os governos estão administrando o patrimônio das empresas estatais.

Finalmente, as recomendações centrais são para que os governos não se envolvam, diretamente, na gestão do dia a dia das empresas públicas, mas que respeitem a independência de seus conselhos e permitam-lhes exercer as suas responsabilidades. Uma questão crucial para o Estado é criar um processo bem estruturado e transparente de nomeação dos conselhos das empresas públicas, baseado em competências e habilidades e, portanto, não apontando os amigos dos ministros ou os membros

dos partidos políticos, que podem não ter qualificação profissional e competência, mas definindo a criação de uma estrutura com um comitê de nomeação, ou outros meios, para garantir que a ênfase seja dada sobre as competências e habilidades.

A terceira área prioritária para a OCDE é melhorar a transparência dos objetivos e do desempenho das empresas públicas. As diretrizes recomendam que o Estado publique relatórios consistentes e agregados sobre empresas públicas, permitindo que o público em geral, o Parlamento e as mídias tenham uma visão clara de seu desempenho, e de como essas empresas estatais estão evoluindo ao longo do tempo. Eles pediram reforço do controle interno e de auditorias externas e independentes, com base em normas internacionais e em particular para empresas estatais grandes e de capital aberto. **Eles também chamaram a atenção para questões específicas**, tais como divulgação de fatores de risco material e de operações relevantes com entidades relacionadas. Essa é uma vulnerabilidade específica de empresas estatais, a questão das operações com partes relacionadas, porque há um grande potencial para o abuso, nesse caso. Qualquer assistência financeira recebida do Estado, incluindo garantias ou compromissos assumidos em nome do Estado, também deve ser divulgada.

A quarta área de prioridades é a de fortalecer e capacitar os conselhos das empresas públicas. Já conversamos um pouco sobre isso. É uma preocupação real. Temos uma rede global de governança de empresas estatais que se reúne periodicamente. Em março de 2010, nos reuniremos em Paris, e este será o principal ponto da agenda: como tornar os conselhos eficazes. Isso realmente é um elemento-chave, em termos de se manter um foco comercial sobre a operação de uma empresa estatal, e de não haver essa forma de intervenção do Estado que altera as prioridades do dia a dia e torna o funcionamento da estatal mais difícil. Isso implica tornar seus mandatos mais claros, permitindo-lhes desempenhar suas responsabilidades de forma independente. É recomendável que as empresas públicas tenham realmente a capacidade de nomear o presidente, em vez de o ministério fazer isso, e também sejam capazes de removê-los. Não posso dizer que todos os países da OCDE sigam isto; muitos não seguem. Essa é uma das áreas mais controversas, mas é algo que pretendem ou tentam incitar os países a fazerem. Já mencionei também o fato de o processo de nomeação dar ênfase a competências e habilidades, e recomenda-se também que os conselhos tenham uma espécie de processo de avaliação sistemática, que mantenha a ênfase, novamente, em competências e habilidades.

A quinta e última área de prioridade para as diretrizes é fornecer um tratamento equitativo aos acionistas não controladores minoritários, e eu devo dizer que abrir o capital das empresas públicas tende a reforçar a boa governança corporativa. Quero

dizer uma coisa: quando se olha para a Petrobras e a Pemex, e onde estiveram muitos anos atrás, talvez elas estivessem hoje em nível semelhante, mas a Pemex sofreu porque se manteve 100% estatal e controlada por um ministério, enquanto a Petrobras foi aberta ao mercado e trouxe acionistas. Quando você faz isso, é uma espécie de peso e contrapeso que mantém a pressão sobre o governo para manter os objetivos comerciais de empresas públicas, de modo que isso também proporciona valor aos acionistas minoritários. É algo em que o Brasil está à frente de vários outros países da América Latina, em particular, onde geralmente as empresas estatais tendem a ser 100% estatais e não são tão abertas ao mercado. O Brasil possui muito poucas que são abertas ao mercado, e isso tem feito uma grande diferença.

Não posso dizer que esse mesmo tratamento, necessariamente, ocorra de forma homogênea. Quer dizer, acho que no Brasil há uma ação *golden share* com poderes, em que os acionistas são capazes de tomar decisões, mesmo quando eles não têm a maioria dos votos. Isso é algo desejável para mudar, se o Brasil quiser. Na União Europeia, por exemplo, isso não é permitido mesmo. Há essa ênfase em prover igualdade de poder entre os acionistas, proporcionalmente ao número de ações com direito a voto. Isso tem um impacto positivo de valoração das empresas estatais; é relevante para a percepção geral do Estado como um proprietário, e desencoraja o Estado a perseguir objetivos fora do interesse das empresas públicas.

Quais são as implicações disso para o Brasil? Em primeiro lugar, devo dizer que o Brasil trabalha em estreita colaboração com a OCDE, através do MPOG, e do DEST. Eu acho que sua diretoria deveria estar aqui conosco, mas eles estão comemorando o trigésimo aniversário da formação do seu departamento, de modo que não podem estar aqui hoje. Eles estavam em Paris na nossa reunião de Comitê do Grupo de Trabalho sobre Governança Corporativa em Empresas Estatais e falaram sobre o desejo de se tornarem participantes regulares do processo. A OCDE terá muito prazer em aceitar que participem do processo, para que eles possam aprender com as práticas da OCDE. Acho que há também uma questão de quanta influência eles possuem, em termos da governança total no sistema de propriedade no Brasil, porque eles me disseram que, na verdade, só possuem interesse na participação acionária de nove empresas estatais e eu acho que há mais de 100 em nível federal. Eles também desempenham o papel de coordenação com outras partes do governo; isso é algo que iremos trabalhar com eles.

Eu também mencionei que eles estão falando sobre a possibilidade de lançar uma espécie de diálogo sobre políticas com outros países da América Latina e talvez também com outros países do BRIC. Em Paris, na semana passada, eles jantaram com o diretor-geral da Índia e das entidades estatais sul-africanas, trocando experiências

e enfrentando desafios semelhantes. Algo que eles querem trazer é o intercâmbio de experiências, e como eles podem fazer um melhor intercâmbio com outros países. Acho que é algo que irá aumentar a cooperação. Estamos numa fase inicial e não posso dar muitos detalhes sobre o acesso à estrutura (*framework*) das empresas estatais do Brasil, porque ainda tenho muito a aprender, bem como a OCDE, sobre o que o Brasil quer realizar em termos de melhorias. Temos uma discussão com eles sobre fazer possivelmente algum tipo de revisão das diretrizes, o que pode não acontecer imediatamente, mas é algo que acho que ambos gostaríamos de trabalhar.

Enquanto avançamos nessa cooperação, há algumas perguntas que eu faria, e que seriam provavelmente questões prioritárias a se dar atenção. Eu me perguntaria se a coordenação central da função de propriedade do Estado e as políticas podem ou devem ser reforçadas, de acordo com a tendência da OCDE. Existe separação suficiente entre o desenvolvimento da política do Estado e a supervisão da regulação de setores específicos e sua gestão de empresas públicas nos mesmos setores, como no setor bancário e de energia, para garantir a igualdade de condições? O que deve ou o que o Brasil pode fazer para fortalecer o desempenho dos seus conselhos, a fim de reforçar a sua governança corporativa nas empresas estatais?

Minhas conclusões gerais. As diretrizes da OCDE sobre governança corporativa das empresas estatais são tanto um resultado de uma tendência mundial mais ampla de reforma das empresas estatais quanto uma parte do esforço para apoiar maiores reformas. As suas prioridades incluem maneiras de dirigir melhor as estatais, com a finalidade de apoiar não só um maior desenvolvimento econômico, mas também de obter êxito nos objetivos de política que as empresas estatais têm. O Brasil está participando dessa tendência, mas o grau e o escopo das melhorias ainda continuam por ser vistos. Muito obrigado.

Danilo Coelho – Obrigado, Daniel. Agora, vou abrir para perguntas. Gostaria que antes de a pessoa formular a pergunta, por favor, se identificasse. Vou começar perguntando.

Tanto o Armando Castelar quanto o Ernani Torres, em suas apresentações, tiveram sempre a preocupação de que os bancos públicos, o BNDES, não deveriam inibir o desenvolvimento do sistema financeiro privado. E o Armando fez questão de mostrar evidências de que os bancos públicos estavam inibindo o desenvolvimento do setor privado e que era hora de os bancos públicos começarem a retirar-se ou então mudarem o seu foco. O Ernani mostrou a atuação do BNDES de estimular o mercado de capitais brasileiro. E depois o João Manoel mostrou a evidência – utilizando dados de 2000 – de que os bancos públicos não estavam estimulando a concorrência do setor privado. No início da apresentação, ele também falou:

“Isso também não quer dizer que seja bom ou ruim, porque depende do papel”, mas várias vezes as autoridades governamentais falam ou a sociedade pede uma concorrência maior no setor bancário. Há essa pressão. Inclusive, faz pouco tempo, no início do ano de 2009, quando se estava na crise, o BB começou a adotar uma política mais agressiva e alguns segmentos do setor privado falaram: “Cuidado, porque isso pode atingir os bancos privados”. Se começar a diminuir a taxa de juros, segundo eles, de maneira irresponsável, você pode comprometer a solidez do sistema privado. Nos dados que ele mostrou, isso não acontece; mas os dados eram do ano 2000. Eu gostaria de saber do Armando, do Ernani e do João Manoel se a postura dos bancos públicos mudou de 2000 para cá.

E outra coisa também é que o Ernani, acho, fala muito da questão de falhas de mercado e mercados incompletos, isto é, que os bancos públicos e o BNDES estariam atuando em áreas que não existiam e que o setor privado não estava lá por motivos informacionais. Já o Armando fala: “Eu acho que, hoje, é preciso olhar a questão da externalidade. Os bancos públicos, o BNDES, têm que investir em setores de maiores benefícios sociais e agora resta saber se eles possuem capacidade para tal, se estão conseguindo fazer isso”. E o João De Negri mostrou que o investimento em P&D não tem crescido no Brasil, mas falou que, a partir de 2003, o BNDES passou a se preocupar mais com a questão, mas, pelo visto, o investimento continua estável. E pode ser também a história do Armando: “Está sendo incapaz de investir; qual é a dificuldade?”

Agora, uma pergunta para todos e para o Daniel. Há pouco tempo, li um artigo do Fabio Giambiagi no livro *Brasil pós-Crise: Agenda para a Próxima Década*, sugerindo uma mudança na estrutura de governança do BNDES, tornando-o mais transparente, mais parecido com a das empresas de capital aberto. Inclusive, o Armando falou: “O BNDES agora não está querendo que a CGU tenha o poder de ter de pegar informação, alegando sigilo bancário”. Queria saber qual é a experiência de bancos de desenvolvimento na estrutura da organização, porque o Armando falou mais sobre empresas estatais, mas não especificamente sobre bancos de desenvolvimento. Queria saber mais sobre a questão da governança.

Armando Castelar – Acho que estava implícito no que falei. Essa é uma questão essencialmente empírica. Pode haver explicações, argumentos para um lado ou argumentos para o outro. Acho que, para essas várias questões que você colocou, a resposta efetiva exigiria estudos empíricos específicos sobre cada um dos temas para se avaliar. Acho que parte do que seria bom tirar de conclusão de um painel como este é o fato de que deveria haver mais pesquisa nessas áreas e mais pesquisa empírica para responder a essas várias questões e, em certo sentido, para saber qual das posições aqui colocadas efetivamente se aplica a cada caso particular.

Em relação a mercados de capitais, um exemplo: o BNDES – que acho que foi o foco da sua questão – possui toda uma estrutura no BNDESPAR que realiza atividades por meio de mercados de capitais há muitos anos, inclusive quando o mercado de capitais no Brasil era pouquíssimo desenvolvido. Inquestionavelmente, ao utilizar o mercado de capitais para determinado tipo de atividade, se está incentivando o mercado de capitais.

Por outro lado – e acho que este outro lado é menos lembrado –, também penso que o BNDES desincentiva o mercado de capitais. Discordando do Ernani, creio que o BNDES não é o *lender of last resort* (emprestador de última instância) no Brasil. O BNDES é o *lender of first resort* (emprestador de primeira instância) do Brasil porque qualquer empresa no Brasil vai primeiro ao BNDES do que a qualquer outro lugar, porque é muito mais barato pegar dinheiro no BNDES do que em qualquer outro lugar. De outra maneira, seria difícil entender, por exemplo, por que a Vale pega um empréstimo gigantesco de muitos bilhões de reais no BNDES quando pode se financiar em qualquer outro lugar do mundo. Eu lembro que, por exemplo, quando a Vale estava comprando a Inco, ela possuía um enorme empréstimo já negociado com bancos lá fora, mas o presidente do BNDES na época disse: “Não, não, a gente vai conseguir financiar a Vale nesta operação, sim, a Vale é uma grande empresa”, e assim por diante.

Na medida em que ele é emprestador de *first resort*, ele inibe o mercado de capitais no sentido de que provavelmente procura projetos de baixo risco, pois, obviamente, o BNDES tem uma cultura bancária da melhor qualidade.

É o ideal. Que banco não gostaria de emprestar os seus recursos para a Vale, ou para a Petrobras? As melhores empresas acabam pegando dinheiro no BNDES. Seriam empresas que, por excelência, poderiam ir ao mercado de capitais. A Vale poderia ter se financiado no mercado de capitais. Daria uma escala ao mercado, que facilitaria a entrada, depois, de empresas menores, empresas que teriam menor capacidade de se financiar num mercado pequeno. A questão da escala é muito importante, até porque grandes empresas têm mais capacidade de promover o desenvolvimento institucional de que esses mercados necessitam.

De novo, qual das duas é a mais forte, é uma questão empírica. Ainda um ponto aqui de que o Ernani falou muito – não vou entrar em todos os pontos e a ideia aqui é não polemizar – foi a Embraer. Citou que é bom o Brasil estar na mesma liga que os Estados Unidos e o Canadá, em exportar aviões, e que, sem o BNDES, a gente não estaria exportando aviões. Acho que é uma verdade. Concorro com ele. A pergunta é: a gente quer estar na mesma liga que Estados Unidos e Canadá, exportando avião, ou ter o mesmo nível educacional, por exemplo, que

Estados Unidos e Canadá têm? A gente exporta avião como os dois, mas temos uma população que possui um nível educacional fraquíssimo. Será que o dinheiro foi mais bem aplicado, subsidiando avião que é vendido para o exterior, e tornando a Embraer uma empresa lucrativa, ou investindo esse dinheiro em educação? O que promove melhor o desenvolvimento no Brasil? De novo, é uma questão empírica.

Obviamente, acho que esse ponto foi bem enfatizado pelo Ernani e concordo com ele. Essas escolhas de se bancos públicos vão existir, se se financiará avião, não são escolhas definidas por critérios de avaliação econômica, mas, obviamente, por questões de preferências políticas e, talvez, pelo próprio orgulho da população de exportar avião, ou por alguma coisa que acaba influenciando nessas decisões. Mas acho que, dentro de um instituto de pesquisa econômica, a ótica com que se deveria olhar não é essa. Deve-se aceitar essa escolha, obviamente, porque vivemos numa democracia, mas é preciso avaliar se essa escolha, do ponto de vista da maximização do bem-estar social e da promoção do crescimento, é a melhor escolha ou não. De novo, isso é alguma coisa que precisa ser mais bem avaliada.

Acho que, por excelência, esse tipo de avaliação tem de ser em nível micro, a exemplo do que o João Manoel apresentou aqui. E é nesse sentido que penso que esses dados devam ser abertos à população e à academia, em particular. A gente deve ter acesso aos dados dos empréstimos concedidos com recursos subsidiados do Tesouro. Aqui novamente um dado que o Ernani citou e que eu coloco como questão para ele: em que medida realmente o retorno sobre o patrimônio líquido de um banco, que obtém parcela do volume de subsídios que o BNDES recebe do Tesouro Nacional, diz alguma coisa? Isso reflete a eficiência do banco ou reflete, simplesmente, a apropriação de uma parte dos subsídios concedidos?

A gente não pode comparar o retorno do BNDES com o retorno de um banco que se financia no mercado privado a um custo e com garantias que o banco privado tem, e não com as garantias implícitas que um banco público tem. De novo, é uma questão empírica. Por si só, o número não mostra necessariamente um resultado de eficiência, mas sim simplesmente um resultado de que parte desse subsídio é mantida no banco. De novo, acho que tudo isso estaria muito melhor esclarecido se essas informações fossem de acesso a todos e, em particular, da academia, e se pudessem ser feitos mais estudos sobre isso. Não sei se respondi inteiramente à sua pergunta.

Danilo Coelho – Obrigado. Ernani?

Ernani Torres – Como vocês viram, o Armando gosta de provocar. Ele sempre foi assim, não é de hoje, não. Mas não vou responder a todas as provocações. Deixe-me

dizer para vocês o que eu acho, depois de 30 anos. Dou aula de Economia Monetária há anos e sou fascinado com a questão do desenvolvimento. Minha tese de mestrado é sobre o Japão. O meu fascínio é sobre como os países cresceram tão rápido. Como é que um simples país, que foi vítima de duas bombas atômicas, tinha 6 milhões de desempregados, e não possuía nada, se transforma, em 25 anos, na maior potência do mundo ocidental, depois dos Estados Unidos? Isso é um fenômeno de mercado? É por que os japoneses trabalham mais?

Essa é uma discussão fascinante, do meu ponto de vista, em que é muito difícil se chegar a conclusões terminais e, vamos dizer assim, é muito perturbadora, ao mesmo tempo. Como pensar isso? Eu acho que o que o *mainstream* produziu, do ponto de vista de modelos, é muito satisfatório. A visão dualista, o Estado ou mercado, um é bom e o outro é ruim, sempre me parece uma coisa americana. Morei nos Estados Unidos quando era garoto e me perturbava aquela história de *good or evil*, bom ou mau. Acho que a cultura da gente é um pouco diferente, a história da gente é um pouco diferente. Isso é uma maneira de ver. Quando se torna tudo dualista, torna-se tudo simples e mais fácil. Mas, obviamente estamos tratando aqui de coisas muito complexas. Não é à toa que há pouca gente que gosta do tema. Talvez este seja o nosso grande ponto de acordo: precisa-se de mais gente para trabalhar, estudar, pesquisar e discutir isso.

Deixe-me dizer o que eu acho: o Brasil foi um grande caso de sucesso de crescimento depois da Segunda Guerra. E isso significou a industrialização e toda a discussão sobre o assunto no mundo. Passamos 20 anos fora dela e voltamos agora nos últimos cinco anos. Tivemos problemas sérios de endividamento externo. O que isso tudo, de alguma maneira, informa? Quando você observa os mercados financeiros, pode-se ver que cada um é único. Nos Estados Unidos, há um tipo de mercado; no Canadá, há outro tipo. Os modelos, por outro lado, tornam tudo igual.

Outra coisa: longo prazo é uma coisa, curto prazo é outra. Se o BB possui algumas vantagens de concorrer com o Bradesco, OK. Existem interesses. Vimos o que aconteceu com a bolha recentemente. O setor privado não tem nenhum problema para fazer o que ele precisa fazer. Ele sabe direitinho o que tem de fazer, corre atrás, e politicamente o faz. Por causa de determinadas estruturas, não necessariamente o que o setor privado quer fazer num determinado momento é de interesse do país. Olhe a história. No famoso ensaio do Gerschenkron, encontra-se o fato de que os irmãos Péreire tinham criado o *Crédit Mobilier*, que é o primeiro grande banco com apoio do governo francês. Com qual finalidade? Para ser um *market maker*. Se não se permitir que os bancos de desenvolvimento, que os bancos públicos, possam operar diretamente, não há um *market maker*.

O que estamos discutindo é que se precisa de *market makers* nos países desenvolvidos, pois eles têm mercados enormes e a capacidade de se atuar através de garantia é monumental. Não é um problema de falha de mercado, é porque eles podem ter. Adoraria que o Brasil tivesse garantia. É uma maravilha. Várias pessoas teriam a possibilidade de comprar sua casa. Acho que a distribuição de riqueza era muito melhor e eu não acho nada satisfatório o que aconteceu nos últimos anos.

Existem estruturas. As empresas no Brasil que sobreviveram são ótimas, pois sobreviveram 20 anos crise atrás de crise, na década de 1990, tomando empréstimos no exterior e depois enfrentando uma crise cambial pela frente. A história é essa. Todo mundo aprendeu. Ninguém mais quer tomar dinheiro lá fora.

Quando se olha a estrutura, que é extremamente estável, o que se percebe? Eu não vou discutir concorrência de banco comercial. Vamos discutir investimento a longo prazo no Brasil, porque acho que é isso o que interessa, do ponto de vista de financiamento. As empresas financiam 50% do investimento e estou falando de indústria e de infraestrutura. Residencial é outra história. O João mesmo mostrou. As empresas também financiam P&D diretamente. Se elas pudessem alavancar, iriam fazer muito mais e melhor. Mas, elas não estão aí por acaso. Elas estão por aí por uma história e não são irracionais, disso eu tenho certeza. Elas sabem direitinho o que estão fazendo do ponto de vista micro.

Quando se observa o segundo item, é o BNDES. Estamos há 50 anos no mercado. Não é à toa que o BNDES está no mercado. Se ele não estivesse no mercado, o que teria acontecido? A Vale teria tomado empréstimos lá fora depois de sua privatização; não tenho a menor dúvida. A Petrobras também. A Petrobras só construía plataformas no exterior. Vocês sabem disso? Eu fui trabalhar em um programa de compras internacionais na década de 1990 porque a Petrobras não fazia mais nenhuma plataforma no Brasil. E o que todos os 40% dos engenheiros formados que estavam na Petrobras, como o João de Negri mostrou, estariam fazendo? A gente ia criar emprego no Canadá, ia criar emprego em Cingapura. E os 170 milhões de brasileiros? Como é que se internaliza, traz riqueza para essas pessoas?

O Brasil possui uma das melhores indústrias de máquinas e equipamentos, indústria de tecnologia, engenharia. Pode ser que a Embraer seja irrelevante e eu esteja preocupado com o problema no Piauí. Acho que é irrelevante também. Não vou discutir isso, porque não é o meu ponto. O meu ponto é: se a gente quer trazer investimento e indústria, se a gente acha que esse é um caminho para frente, tem de pensar como é que se faz isso. No Brasil, há 50 anos, optou-se por fazer dessa forma. E tem mais, o BNDES é a única instituição de desenvolvimento que sobreviveu à onda liberal, porque não faliu. Todos os outros bancos estatais na América

Latina foram falidos inclusive os argentinos, também passando por aqueles que encolheram por questões liberais. Os peruanos encolheram. Nós somos tudo aquilo que o manual acha que não acontece e que é muito complicado explicar.

Não fazemos por subsídio nossas operações de crédito, nosso sistema de crédito; não apropriamos subsídio, porque a gente paga ao FAT. O FAT está calibrado para concorrer internacionalmente. Se subir a taxa, a Vale vai comprar o navio dela no exterior. É uma questão de opção. Se se quiser ter indústrias, deve-se ter um sistema que não fique exposto a um mercado que funciona às avessas. E por que funciona às avessas? Por que há R\$ 500 bilhões no mercado monetário, que ficam correndo todo dia no mercado? Por que há que se pagar 8% ao ano, diariamente, com uma liquidez pavorosa e com uma garantia monumental? Há uma série de coisas que não são falhas de mercado, são estruturas em que devemos parar para pensar.

O que estamos vendo no BNDES? O Brasil atravessou 20 anos difíceis. As empresas hoje estão muito bem. O governo está muito bem, o Estado brasileiro está muito bem. A grande oportunidade – o João de Negri mostrou aqui e estou de acordo – é o petróleo. O petróleo é um grande caminho e uma grande complicação pela frente. O grande investimento que o petróleo vai fazer só vai gerar emprego e renda durante a fase de exploração se for produzido aqui, se os engenheiros brasileiros puderem trabalhar, se a tecnologia puder ser feita no Brasil, senão, vai ser feito tudo lá fora. As empresas estrangeiras compram em qualquer lugar. Se não houver uma Petrobras para fazer os investimentos, a cadeia nacional não vai ser puxada pelo que vem aí. Nós vamos virar uma Venezuela, uma Arábia Saudita. Eu acho que há desafios para se parar para pensar seriamente.

Mercado BNDES. Eu não estou discutindo BB, conta bancária. Estou dizendo o seguinte: quem financia o investimento? As empresas financiam; nós financiamos. Metade do que a gente faz é através dos bancos. A gente quer os bancos no jogo. É muito ruim o BNDES entrar no projeto sozinho e assumir o risco inteiro. O BNDES quer, juntamente com ele, três, quatro, cinco bancos analisando o risco, com a melhor tecnologia bancária, fazendo o que for necessário. O BNDES dá dinheiro a eles para entrarem conjuntamente para bancar o risco.

Segundo, o mercado possui a capacidade de substituir o BNDES por recursos externos; recursos externos vão para qualquer lugar. As empresas não querem dinheiro em dólar; elas querem dinheiro em reais. Como se traz essa liquidez de curto prazo, esse mercado que está funcionando às avessas, para uma situação de maior normalidade? Numa situação de maior normalidade – é o meu ponto de vista –, em que se trabalha e se projetam cenários, acredito que haverá substituição do mercado por BNDES, por meio da Finame. Quer comprar sua máquina?

Quer comprar o seu trator? Quer comprar o seu caminhão? Faz sentido que o BNDES esteja financiando o Brasil? O Bradesco pode fazer isso sozinho? Hoje não pode, mas seria ótimo. É por aí, pensando bem. Os grandes bancos brasileiros vão fazer isso no longo prazo? O que eu acho é que há um enorme caminho pela frente; é um desafio monumental. Como é que vamos gerar fundos no longo prazo, em reais, para atender ao mercado? Não sei se eu respondi, mas acho que já falei muito. Obrigado.

João Manoel P. de Mello – Bom, eu vou ser rápido. Deve haver perguntas da plateia também. O efeito em 2000 é para cidades isoladas, mercados locais. Há muitos outros. Talvez aquilo para que o BB foi usado agora não é nem a dimensão de concorrência relevante. O mercado de crédito era diferente. Muito provavelmente, isso era recrutamento de depósito à vista. Eles não estavam lá para emprestar crédito consignado – nem existia esse instrumento àquela altura –, mas sim para recrutar depósito à vista.

Uma coisa rápida. A literatura em finanças, em particular a literatura que, há pelo menos 20 anos, associa aprofundamento financeiro, desenvolvimento econômico, e falhas de intermediação financeira, produziu muito conhecimento. E eu acho que, antes de dizer que os modelos não dizem nada, devemos conhecer os modelos.

João De Negri – Só para complementar ou para levantar outro tema. Eu não vejo muita alternativa. Acho que os bancos públicos terão um papel importante e nós não temos alternativas para financiamento de longo prazo e de grandes investimentos. O setor privado nunca vai conseguir fazer isso; a princípio, eu não vejo isso para os próximos 20, 30 anos. Citando um exemplo muito simples, e que talvez seja fruto de polêmicas importantes: existe uma coisa de capacitação tecnológica importante para janelas de oportunidades que serão abertas a todos os momentos. O modelo de desenvolvimento brasileiro sempre foi o seguinte: as multinacionais vêm e nós produzimos domesticamente aquilo que as empresas de capital nacional não conseguem produzir. Ou seja, há empresas no exterior que são capacitadas tecnologicamente e que se instalam aqui por conta do mercado.

Isto é um debate importante, no caso brasileiro, de fazer com que empresas de capital nacional se diversifiquem para aproveitar janelas de oportunidades. Por que isso é importante para o desenvolvimento brasileiro? Não é nacionalismo; isso é capacitação tecnológica. É o que todos os países do mundo fazem. Os Estados Unidos há pouco bloquearam a venda da subsidiária da GM na Europa. Os chineses e os indianos estão no Vale do Silício, comprando empresas com prejuízos por causa da crise, e os americanos os estão bloqueando. No mundo, a disputa internacional possui padrões que são diferenciados. Muitas vezes deve-se prestar atenção nisso.

O Brasil pode desenvolver algumas empresas importantes para aproveitar janelas de oportunidade do pré-sal. Isso só vai ser possível se o BNDES ajudar. Não vão ser os bancos privados que vão fazer. Não há alternativa. Só estou introduzindo mais uma polêmica no debate: É importante que isso seja feito com empresa de capital nacional? É. Por quê? Porque isso é capacitação tecnológica. Porque gera enormes externalidades para a economia brasileira, inclusive quando a Petrobras for para a costa da África. Vejam assim, pessoal, isso não vai ser feito por bancos privados. São investimentos de altíssimo risco. Os investimentos para se produzir determinados componentes e equipamentos levam de quatro a cinco anos para criarem capacitação tecnológica. Isso é importante para o país? É. Porque representa desenvolvimento de médio e longo prazo. Vejam assim, a Wellstream pode produzir os umbilicais para a costa da África em qualquer país do mundo ou no Brasil também. Mas ela vai seguir a Petrobras. Pode ser o fornecedor da Petrobras e, aliás, estaria muito bem. A Petrobras é uma excelente empresa e não há comparação com a Pemex, com PDVSA, ou com qualquer outra do tipo.

Porém, estamos longe do modelo norueguês. Para que sigamos o modelo norueguês, vamos ter de fazer mais do que está sendo feito. É importante ter em mente aquele debate em que se vai chegar ao final e dizer: “Ó, a gente deveria ter mais estudos empíricos”, como disse o Armando Castelar. Mas a intuição me diz que o domínio de algumas coisas tecnológicas será importante nos próximos anos neste país, porque não dará para produzir calçados em APLs e acreditar que irá desenvolver o país. Não vai. A taxa de câmbio vai ser extremamente prejudicial para esses produtores, assim como vai sê-lo para os produtores de têxteis etc. O país precisa mudar a estrutura da sua base produtiva. A mudança da base produtiva, sem o BNDES, não vai ser possível.

Daniel Blume – A OCDE, particularmente, não tem focado muito essa questão do desenvolvimento dos bancos e como eles funcionam, por causa do próprio modelo de desenvolvimento bancário dos países da OCDE. Acho que todo mundo sabe que a principal preocupação no último ano tem sido a apropriação temporária dos bancos, o resgate de bancos e a tentativa de se livrar da apropriação o mais rápido possível. E depois, a questão levantada em Paris, em nosso grupo de trabalho, foi sobre como o governo poderia ser mais ativo durante esse período temporário e tentar recuperar esses bancos, o quão pró-ativo ele deve ser; o quão intervencionista o governo deve ser quanto à demissão do conselho de executivos, quanto à demissão do CEO (diretor executivo). É isso que os países andam analisando. E acho que pelos assuntos que os outros andam falando, o foco principal da OCDE não é caso de se o Brasil deve prover subsídios ao mercado através do BNDES, ou prover educação, mas sim que as decisões sejam transparentes, que o orçamento

seja transparente, para que, de verdade, se veja quanto dinheiro está indo para os subsídios – para que os políticos e legisladores possam ser responsáveis por seus atos e para que isso não seja camuflado por natureza.

Daniilo Coelho – Obrigado. Agora, abro a palavra à plateia.

Eduardo Fiuza – Ipea. Uma pergunta que, a princípio, pode ser para qualquer pessoa da mesa, mas vai ser mais direcionada ao Daniel Blume. Ele mencionou a questão da coordenação de empresas estatais. Se não me engano, o Castelar mencionou o grande *overlap* (sobreposições) das agências da Caixa e do BB, bancos públicos em geral. A gente tem dois bancos públicos. Originalmente, um era uma caixa econômica apenas para poupança, que virou um banco completo – a Caixa – e que, agora, teoricamente, compete com o BB e possui uma série de sobreposições em bancos. Por um lado, o BB possui capital aberto e a Caixa não. Até que ponto isso é racional? Existem outros casos desse tipo, de múltiplos bancos com atuações tão sobrepostas no mundo ou na realidade da OCDE? Minha segunda pergunta pode ser para o Ernani e para o Castelar também. Algumas correntes dizem que o fato de que fornecer crédito subsidiado para o setor A, B ou C deve ter uma lógica: deve haver externalidades, deve haver retorno social, mas, no momento em que se começa a fazer isso tão disseminadamente, perde-se o foco de quais são as prioridades. E, por outro lado, mascara a realidade de que existem dificuldades de financiamento generalizadas e uma taxa de juros ainda relativamente alta. Será que o instrumento do crédito subsidiado não atua como um paliativo, um anestésico para a realidade da dificuldade do dia a dia de um calçadista do interior do Rio Grande do Sul, que precisa exportar e que emprega proporcionalmente todo um arranjo produtivo local mais do que uma Embraer e uma Vale, talvez, por cada real investido?

Daniel Blume – Estou tentando pensar em qual parte da questão responder, mas o que gostaria de falar é que a OCDE nãoalaria que é necessário haver a mesma estrutura de capital em todos os bancos. O tratamento é igual para todos, porque cada banco, talvez, tenha necessidades diferentes, em termos de estratégia de crescimento. Caso estejam crescendo e precisando de capital, eles precisariam ir ao mercado de capitais. Eles podem estar em diferentes estágios de maturidade, em termos de governança, antes que estejam prontos para se abrir ao mercado de capitais. Caso sejam deficientemente governados, talvez não estejam em uma posição de conseguir um bom preço em suas ações à venda. É necessário estar em um estágio semelhante, e bancos diferentes podem se mover a passos diferentes. Não acredito que haja algum argumento que diga que é preciso ter a mesma política; mas não estou certo se entendi sua pergunta completamente.

Eduardo Fiuza – Eles não estão competindo, ou eles deveriam estar divididos?

Daniel Blume – Não sei se posso responder a isso. Não acho que eles tenham tomado uma posição neste assunto, em particular, quer dizer, se eles dizem que basta uma concorrência justa. Eu diria que, em minha opinião e não da OCDE, não vejo a lógica de tê-los concorrendo uns com os outros. Se eles têm objetivos diferentes, motivos diferentes para estar lá, isso seria uma coisa. Mas, se eles têm o mesmo objetivo, então não vejo por que colocá-los em concorrência.

Armando Castelar – Eu gostaria de responder, fazendo uma pergunta para o De Negri. De Negri, um pesquisador, Julio Kogut, observou o padrão de desembolsos do BNDES, chegando à conclusão de que existe uma correlação negativa entre a importância de P&D do setor e o perfil de desembolso do BNDES. Ou seja, aparentemente, não seria o padrão, o apoio à P&D. Por que você acha que isso seria diferente daqui para frente? Quer dizer, acho que a grande pergunta dessa literatura é: ninguém questiona que existem vários motivos teóricos de por que os bancos públicos poderiam beneficiar o crescimento e acho que P&D é o caso mais óbvio, pois P&D é um caso em que há externalidades mais evidentes. A pergunta relevante é: o que faz você crer que isso vá acontecer, quando – como o Ernani colocou aqui – esses bancos são todos de 50, 60 anos atrás, e não há uma evidência clara de que isso ocorra sistematicamente? O que faz você crer que seria diferente daqui para frente?

A segunda pergunta é: você pode explicar o que quis representar com a questão da Petrobras ir para Angola e possuir um provedor de tecnologia? Eu não consigo acreditar que a Petrobras teria dificuldade de conseguir uma empresa que prestasse serviço para ela produzir em Angola. Não consigo entender por que isso seria um objetivo de política. O Ernani mencionou aqui a questão da história. Se a gente pensar na história, eu concordo com ele. Quando a gente lembra o tamanho dos prejuízos que o BB, a Caixa e bancos estaduais deram (Proes, PROEF), justiça seja feita, o BNDES ficou completamente fora desses programas. Acho que é importante registrar isso, não estou generalizando a situação dos bancos públicos.

Será que há alguma evidência de que são precisos alguns percentuais do PIB para se gerar o tipo de resultado que geramos em P&D? Quer dizer, eu acho, de novo, que precisamos ir além de dizer que existe a possibilidade de haver benefícios. Precisamos mostrar que esse benefício possui alguma plausibilidade de acontecer e que o que estamos gastando é comensurável com o tipo de benefício. A minha pergunta é: você possui alguma evidência nesse sentido?

João De Negri – Eu acho que há várias experiências na história brasileira que mostram que é possível sim ser mais ousado na estrutura produtiva industrial do

que a gente é atualmente. E alguns exemplos disso são, em minha opinião, Embraer, WEG, Natura. A gente pode listar uma quantidade enorme de empresas daqui que possuem uma atuação importante e relevante do ponto de vista do desenvolvimento brasileiro. Este é um país relativamente grande e não há jeito de desenvolvê-lo sem existirem capacidades tecnológicas importantes. Se disser assim: “você tem absoluta segurança do que vai acontecer no futuro?” Acho que ninguém tem. Agora, a Petrobras pode sim ir para qualquer lugar do mundo sem qualquer empresa brasileira. Não é necessário. O que diferencia a Petrobras da Pemex, da PDVSA, é que ela é uma excelente empresa, tem dotações tecnológicas impressionantes, construídas, inclusive, com recursos públicos, e tem capacidade de fazer qualquer coisa no mundo, inclusive com provedores internacionais, do jeito que sempre fez.

Agora, a questão é a seguinte: é possível que se desenvolva e haja uma atuação da Petrobras que traga mais tecnologia e que acelere mais o desenvolvimento brasileiro daqui para frente? Eu acho que é. Porque, por exemplo, existem muitos componentes e novos materiais que podem ser gerados e que, do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico brasileiro, podem ter utilização em diversos tecidos e segmentos da indústria brasileira. E nós podemos ser competitivos em outras coisas, e não apenas naquilo que a gente já faz, que é extrair petróleo.

Existem evidências, fora do país, de que poderia haver alguma atuação diferenciada? Existem. O modelo norueguês é um exemplo disso. Os noruegueses criaram uma indústria de serviços de petróleo que não gira, apenas, em torno da empresa norueguesa que extrai petróleo. É possível o Brasil fazer isso? Acho que o Brasil possui uma base industrial com capacidade para tal. Há grupos econômicos importantes que podem diversificar a partir de competências que já estão estabelecidas. Existem potencialidades, sim. A intuição diz que existem potencialidades. Acredito que ninguém tenha segurança, mas é possível fazer alguma coisa a mais do que foi feito ou do que se pode fazer, apenas com a Petrobras utilizando seus fornecedores de outros países. Na minha opinião, isso é possível, porque a base industrial brasileira tem possibilidade de fazer. E isso possui implicações importantes sobre o desenvolvimento.

Deixe-me citar um exemplo importante. Nós fizemos um trabalho no passado, uns dois anos atrás, mostrando onde foi gerada a maior parte dos empregos quando a economia cresceu. O mercado de trabalho, para mim, possui um sinalizador interessante. As maiores taxas de crescimento de emprego foram obtidas nas grandes empresas, nas empresas que inovaram, nas empresas que já possuíam maior produtividade. Ou seja, não é razoável acreditar que grande parte do emprego seria

gerada em empresas que não têm capacidade e conteúdo tecnológico. Geralmente, são nessas empresas que os empregos são mais estáveis, e possuem melhor remuneração e prêmios salariais para ocupações iguais, para situações parecidas. Isso é um sinalizador do que é a potencialidade desse país. Nesse país, há potencialidade, há engenharia, há uma indústria de bens de capital que sobreviveu, de fato, como foi falado, ao longo de todos esses anos. Eu acho que existe a capacidade de termos um tecido industrial muito melhor do que aquele que existe hoje.

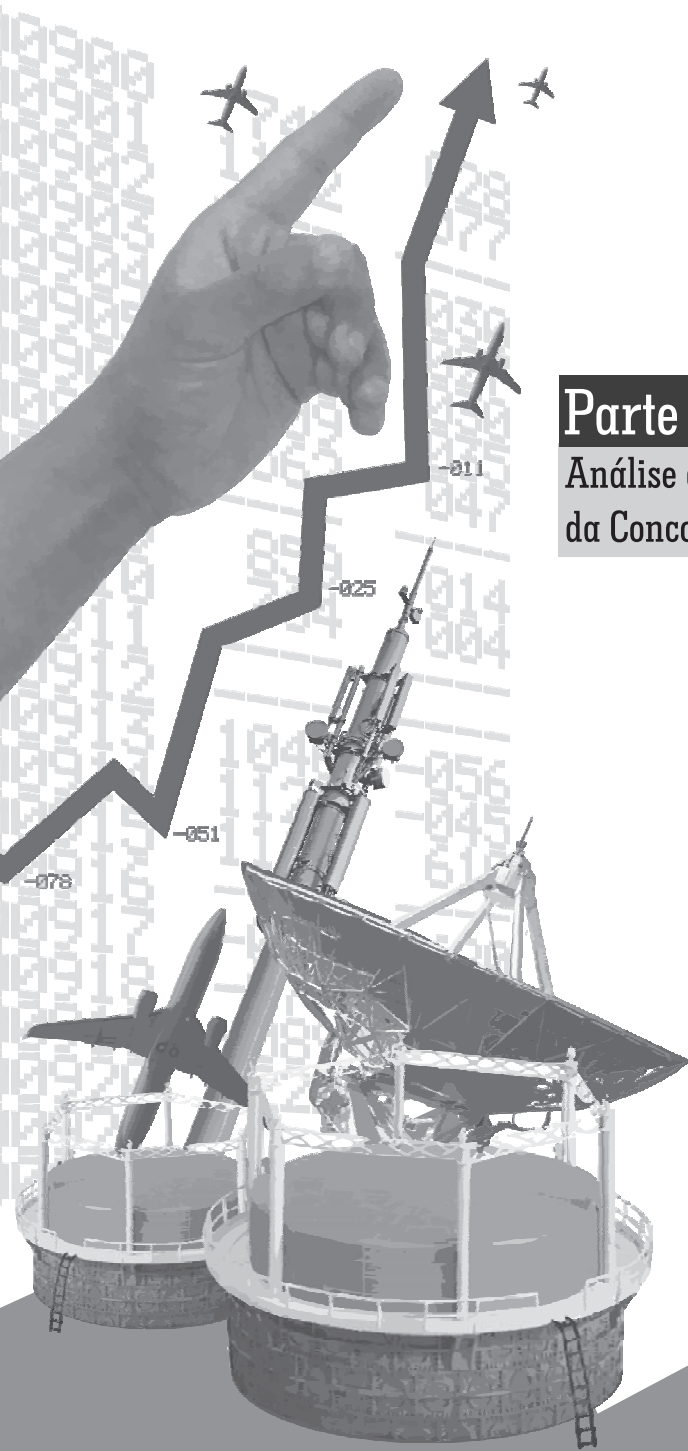
Deixe-me citar outro exemplo importante. Nesses tempos, o *venture capital* do Grupo Votorantim que montou a Alellyx e a CanaVialis, desinvestiu nessas duas empresas e o desinvestimento resultou na Monsanto comprando as duas. Acho isso um prejuízo inacreditável para o país. Parece algo pequeno, mas não é. Para vocês terem um ideia, uma das tecnologias da CanaVialis é que há um reflexo da folha da cana, e se tem capacidade de saber se aquela planta que foi melhorada está sendo usada e em qual plantação, para ser possível existir uma estratégia de “escravização” do ponto de vista de patentes. Acho isso uma perda enorme para o país, porque, inclusive, houve recursos públicos que foram investidos no desenvolvimento desse tipo de tecnologia.

Se forem observadas diversas evidências nesse aspecto, acho que temos condições de obter maior desenvolvimento, maior renda, maior geração de emprego, a partir de algumas oportunidades que estamos perdendo. Vamos perder oportunidades no pré-sal se isso não se modificar. Quer dizer, estabelecer conteúdo local mínimo de exploração como foi estabelecido na política do pré-sal só vai retardar o processo de exploração do petróleo. Eu acho bom, suficiente, mas poderíamos fazer algo a mais com investimentos que impliquem domínios tecnológicos importantes. Qual é a monta desses investimentos? Eles não são pequenos e dependeriam de algo em torno de 1 a 2 bilhões por ano, investidos em P&D, em áreas e segmentos estratégicos importantes. Isso vai ter impactos significativos sobre emprego, qualidade, renda, sobre a nossa inserção internacional.

Faz diferença, Armando, a Petrobras ir para o exterior explorar petróleo em outros lugares, levando uma das empresas dentro da cadeia. Tecnologia, para economista – eu sou economista –, geralmente é uma abstração. Sabem o que é o tubo flexível? O tubo flexível é algo superinteressante. Ele possui novos materiais, novos componentes e é usado para produzir a asa do avião. Mas a Petrobras é importante sim para o desenvolvimento do país. Não há alternativa; tem de se desenvolver isso. Se você me disser: “Tem certeza de que isso vai dar certo?”. Não sei. Eu não tenho a mínima certeza se vai dar certo.

Armando Castelar – Acho que a minha pergunta foi diferente. Minha pergunta não era se você tinha certeza de algo. Realmente, ninguém pode ter certeza de nada.

Minha pergunta foi se você tinha algum motivo para acreditar que seria diferente daqui para frente. Segundo, ninguém acha que ter mais renda é pior. É óbvio que se desenvolver é melhor. Mas a pergunta é se esse desenvolvimento é inteiramente apropriado privadamente. Acho muito melhor todo mundo ficar mais rico e ganhar salário maior amanhã. Agora, a política pública tem de ser justificada se o objeto não é apropriado privadamente. Essa é a pergunta da razão do subsídio.



Parte 4

Análise da Eficácia da Defesa da Concorrência

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Coordenador

Eduardo Fiuza

Expositor

Marc Ivaldi

Comentador

Sérgio Aquino de Souza

Eduardo Fiuza – Nesta mesa da 5ª Jornada de Estudos de Regulação, temos hoje o privilégio de receber o professor Marc Ivaldi. Professor Ivaldi é docente da Escola de Economia de Toulouse. Possui grande experiência em análise de concorrência. Prestou consultorias para várias empresas. Desenvolve várias atividades acadêmicas e tem vários *papers* publicados na área, principalmente executando análise empírica de concorrência. É um grande prazer tê-lo aqui conosco. O professor Marc Ivaldi vai falar sobre a Análise da Eficácia da Defesa da Concorrência.

Em seguida, vamos ter alguns comentários do doutor Sérgio Aquino de Souza, que está atualmente no Cade. Sérgio Aquino é professor da UFC e é economista-chefe do Cade.

Professor Ivaldi, a gente combinou que vai ter, aproximadamente, uma hora para falar. Em seguida, os comentários do doutor Sérgio Aquino e a gente prossegue com os debates da plateia.

Professor Marc Ivaldi – Obrigado ao organizador por convidar-me. Falarei sobre a Eficácia da Defesa da Concorrência. Estou trabalhando nisso em diferentes blocos e falarei mais sobre pesquisas e estudos que venho fazendo.

Eu acho que é uma questão importante, particularmente em tempos de crise. Porque estamos em tempos de crise, existem forças que tentam limitar o escopo da Política de Defesa da Concorrência. Há uma política protecionista ou uma tentativa de implementar esse tipo de política. Há mais intervenção do Estado, em parte, para salvar os bancos. Havia muitos planos na Europa para se fazer isso. De fato, a

Direção-Geral da Concorrência (DG *Competition*) da CE atenuou sua política apenas para permitir o resgate dos bancos.

Essa ação é, de fato, também relatada por diferentes pessoas e diferentes elementos que temos na teoria. Por exemplo, há uma noção racional de que cartéis podem ser permitidos em tempos de crise, porque eles podem estabilizar o ambiente das empresas, no sentido de que elas estejam asseguradas por causa de seu tamanho e de sua forma de controlar o mercado, e também talvez possam implementar novas tecnologias para sair da crise.

Essa ideia de atenuar a política de defesa da concorrência em tempos de crise não é nova; estava basicamente por trás da política do presidente Roosevelt durante a Grande Depressão. A primeira coisa que fizeram foi impor uma política de cartelização. Houve dois resultados: primeiro, as pessoas encontraram os preços dos cartéis do governo muito mais elevados, havendo um grande ressentimento do público. Além disso, estudos recentes mostram que, de fato, essas políticas causaram falhas na produção e retardaram a recuperação da economia. Há outro exemplo que eu não conheço muito bem, mas, devido à proximidade dele com este país, vou usá-lo. Carlos Winograd escreveu um artigo recente mostrando que, por causa da pós-crise na Argentina em 2000, a primeira ação foi eliminar ou atenuar a política de defesa da concorrência. Ele argumenta que o custo dessas ações vai ser muito alto por um longo período, porque elas introduzem um forte declínio na cultura da defesa da concorrência na Argentina.

Se você olhar para esta questão do ponto de vista da crise, a eficácia da política de defesa da concorrência é muito utópica. Eu gostaria de discutir e responder a quatro perguntas:

- Quais são as tendências da política e das práticas da defesa da concorrência?
- Quais são os impactos da política de defesa da concorrência no crescimento?
- Quais são os fatores que afetam a eficácia da política de defesa da concorrência?
- Como tornar a política de defesa da concorrência mais eficaz?

Assim, a primeira questão é “quais são as tendências da política e das práticas da defesa da concorrência?” e o que temos visto nos últimos anos? Primeiramente, embora tenhamos agora uma situação relacionada com a crise, em que a autoridade de concorrência, em particular a do Obama, está preocupada com o resgate dos bancos, no dia a dia, o nível de atividade é muito forte. No caso da autoridade europeia, todos os dias, alguma decisão é tomada. E se você considerar todas as autoridades do mundo, o número de decisões tomadas pelas autoridades é muito importante. Assim, a pergunta é: essas decisões são úteis? Como se pode ver, o caso importante da Microsoft ainda não está terminado na Europa, e ainda há dúvidas.

A CE não pareceu estar feliz, na última decisão, e haverá melhorias, em particular, no campo de interoperabilidade.

Assim, a política de concorrência é uma atividade em crescimento. Há uma forma melhor de verificar se ela é uma atividade crescente. Eu estou mostrando estes dados para os meus alunos para convidá-los a atuar nesta área. Na Europa, em 1990, basicamente o mercado de consultoria econômica foi de cerca de zero milhão¹ e, em menos de dez anos, esse número aumentou para 40 milhões de euros, tendo crescido, mesmo com a crise. Isso significa que precisamos de mais economistas e que há cada vez mais casos. Isso é para mostrar que essa atividade está crescendo.

Mais importante ainda, alguns dados mostram que, aparentemente, nossas leis de concorrência têm se espalhado por todo o mundo. Na década de 1980, as leis de concorrência foram adotadas pelos países ricos. Mais e mais países de baixa renda têm adotado leis de concorrência, organizando suas autoridades de concorrência com o passar do tempo. A situação que nós temos – pelo menos em 2004, este é o número que eu tenho, talvez tenha mudado: 101 países já adotaram leis de concorrência. Algumas leis de concorrência podem ser mais importantes, outras podem não ser tão importantes – de todo modo, esse movimento tem sido significativo. Novamente, isso é um sinal de que a política de defesa da concorrência está ganhando cada vez mais escopo e função na economia.

A propósito, apenas um parêntese: a adoção de leis de concorrência depende de um processo. Na verdade, a questão que eu gostaria de levantar aqui é referente ao impacto da política de defesa da concorrência na economia. Como você pode ver, coloquei em um estudo as diferentes variáveis que afetam a adoção da política de concorrência. Uma das variáveis que têm efeitos positivos sobre a probabilidade de aprovação de uma lei de concorrência é o desenvolvimento econômico. É evidente que, à medida que a economia melhora e cresce, a política de concorrência se torna mais importante.

Então, agora falando sobre as tendências da política de concorrência, tenho alguns dados recolhidos a partir de um recente artigo escrito por Clougherty (2009).² Ele coletou dados da OCDE, principalmente os dados desta instituição ao longo dos anos de 1992 a 2002, e avaliou dados diferentes. Observou a variação percentual do PIB *per capita*, variação percentual no orçamento do antitruste, transações notificadas e variação percentual na relação advogado-economista. São dados de 42 países, entre os anos de 1992 e 2007 – a base de dados é bastante grande. A média do PIB *per capita* aumentou em 2% e do orçamento antitruste

1. A cifra foi utilizada pelo palestrante para indicar que havia um valor, mas que era menor que 1 milhão.

2. CLOUGHERTY, J. A. *Competition policy trends and economic growth: cross-national empirical evidence*. 2009 (CEPR Discussion Papers, n. 7.515).

aumentou em 18%. Portanto, claramente, tem havido uma pressão geral muito forte, no orçamento, para o desenvolvimento da política de concorrência.

Um exemplo interessante é a Argentina, e tem relação com o que eu disse sobre esse país anteriormente. Os dois únicos países – dos 42 – que têm uma alteração no orçamento antitruste, que é menor do que a mudança *per capita* do PIB, são Argentina e Bélgica. Com exceção deles, todos os países seguem essa tendência de aumento no orçamento antitruste. Um índice que não foi interessante para o Brasil, ou, pelo menos, para os economistas no Brasil, foi a variação percentual na relação advogado-economista ter diminuído no período. Então vocês têm de dizer ao seu governo para contratar mais economistas, provavelmente. Assim, o que pode ser dito, por meio desse estudo é, principalmente, que os países devem seguir a tendência principal. Clougherty fez pesquisas, e não é fácil coletar dados para um estudo como esse, mas é o único banco de dados que eu conheço que tenta entender quais são as principais tendências na política e na prática da defesa da concorrência.

De fato, há três coisas que podem ser ditas. O orçamento antitruste tem crescido muito mais do que a taxa de crescimento da economia. O aumento deste orçamento corresponde ao aumento na atividade das autoridades de concorrência. E o papel dos economistas parece não ter aumentado. Se considerarmos os grandes países, as autoridades grandes como as dos Estados Unidos, da Alemanha, do Reino Unido, basicamente, a relação advogado-economista tem sido estável ao longo desse período, o que eu acho que é um ponto interessante.

Assim, temos dados para ver a situação de um ângulo diferente do qual temos visto. O que podemos dizer é que, de fato, os custos de fazer política de concorrência aumentaram. É evidente que está se tornando uma política importante, os governos estão colocando algum peso sobre o assunto. Assim, a pergunta natural é: existe um benefício nessas políticas?

Não é uma pergunta fácil de responder porque você tem de introduzir a consideração de como as políticas de concorrência podem ser parte de outras políticas que promovam o crescimento econômico. Pelo que sabemos, a partir do conhecimento econômico, existem vários elementos que podem desempenhar um papel no crescimento econômico: poupança, inovação, boa utilização dos recursos e coisas assim. Esse é o modo como nós estamos definindo o crescimento econômico.

O que é política de concorrência? Eu acho que é importante, neste momento, defini-la. É, basicamente, tentar impedir a ação que irá criar ou aumentar o poder de mercado das empresas. Isso é verdade para os cartéis, isso é verdade para as fusões. Assim, há um desequilíbrio entre os dois elementos. Na verdade, mesmo

que eles estejam relacionados, medir o efeito da associação entre os dois elementos (crescimento econômico e concorrência) é muito difícil. Para tentar medir o efeito, você tem que reunir uma grande quantidade de variáveis e, do interior, tentar desembaraçar o efeito da política de concorrência dos demais elementos. Por quê? Porque, evidentemente, a política de concorrência pode promover o crescimento por meio de um sinal de preço melhor, mas também outras políticas podem influir; se você tiver uma boa política de concorrência, isso pode ser influenciado por uma boa política de regulação. Políticas de regulação de um outro setor também podem afetar a concorrência. Então, de um ponto de vista analítico, se você realmente quer lidar com a mensuração do impacto da política de concorrência sobre o crescimento, não é fácil em termos de identificação desses elementos.

Se você olhar para a literatura sobre a política de concorrência e crescimento, na verdade, você não encontrará nada. Você vai encontrar vários fatores sobre a concorrência e os seus efeitos sobre o elemento de produtividade. Há toda uma literatura que tenta olhar para o efeito da concorrência sobre a produtividade. Então eu coloquei algumas delas aqui e destaquei alguns dos resultados da literatura. Aqui, você pode ver que a concorrência pode ter um efeito muito forte. Quer dizer, *a priori* concorrência pode ter um efeito bastante forte. Se você olhar os números que Nickell (1996)³ encontrou, 10% de aumento de preço no mercado teriam um efeito de -1,5% sobre o crescimento da produtividade total dos fatores. Isso significa que, em algum sentido, a concorrência pode ter um forte efeito sobre a economia. E, na verdade, há mais literatura sobre o impacto da regulação na economia, particularmente, os artigos de Olley e Pakes (1996)⁴ e, também, de Nicoletti e Scarpetta (2005).⁵ Existe outro lado da literatura que eu não incluí, tentando avaliar todos os incentivos em termos de inovação e gestão. Existe um trabalho de Bloom e Van Reenen (2006)⁶ que trata desse assunto.

Em um artigo mais recente sobre o efeito da política de concorrência, observa-se principalmente a produtividade total dos fatores. Por meio dessa literatura, e, como eu disse antes, você tem, basicamente, todos os possíveis efeitos da defesa da concorrência, em termos de se ter bons sinais para o administrador – no sentido de onde ele deve aplicar seus esforços –, em termos do processo de entrada e saída

3. NICKELL, S. Competition and corporate performance. *Journal of Political Economy*, v. 104, n. 4, p. 724-746, 1996.

4. OLLEY, G. S.; PAKES, A. The dynamics of productivity in the telecommunications equipment industry. *Econometrica*, v. 64, n. 6, p. 1.263-1.297, 1996.

5. NICOLETTI, G.; SCARPETTA, S. *Product market reforms and employment in OECD countries*. OECD, Economics Department, 2005 (Working Papers, n. 472).

6. BLOOM, N.; VAN REENEN, J. *Measuring and explaining management practices across firms and countries*. 2006 (CEPR Discussion Papers, n. 5.581).

de empresas e em termos de inovação. E, certamente, o que esta literatura está dizendo é que, se os ganhos de produtividade são repassados para o consumidor, então a concorrência é boa; mas, no final do dia – por causa do que eu disse antes –, nós realmente não temos uma ideia do impacto real da política de concorrência. É útil aplicar todo esse dinheiro nas autoridades de concorrência?

Mais uma vez, verificamos que as autoridades de concorrência podem afetar a concorrência, e, a partir do que as pessoas tenham identificado, podemos dizer que sim. Porém, é difícil provar. O único estudo que conheço até agora é o que eu havia citado antes, feito por Clougherty. Ele está observando a taxa de crescimento dos países e coletando dados, e realiza uma regressão que tenta explicar a taxa de crescimento. Então, se você quiser explicar a taxa de crescimento, tem que colocar uma variável para medir a utilização de capital. Você também vai colocar, provavelmente, uma medida para considerar o efeito da qualidade da força de trabalho. Você pode também levar em consideração o crescimento da população, que é uma variável muito natural a se acrescentar. E o que ele fez foi acrescentar em sua regressão o nível do orçamento na política de concorrência. Ele recolheu esses dados, e encontrou o que era realmente importante, porque os números de um aumento relativamente pequeno no orçamento da política de concorrência podem ter um efeito muito forte sobre a taxa de crescimento. Acho que este é o primeiro estudo que encontrei sobre este assunto e seria muito importante confirmar esses números. Mas se for verdade, então é claro que temos de fazer um esforço ainda maior na área de política de concorrência.

Dito isso, devo parar a palestra ou continuar? Eu deveria continuar, porque há muitas pessoas na literatura que identificaram a ineficiência das políticas de concorrência.

Até alguns anos atrás não havia muitos artigos avaliando a política de concorrência, ainda que fosse uma política pública importante. Atualmente, há muitas pessoas tentando fazer este tipo de avaliação. O artigo de Crandall e Winston (2003)⁷ foi um dos primeiros. Eles olham para a margem preço/custo das diferentes indústrias nos Estados Unidos e verificam se o fluxo de decisões das autoridades da concorrência, em geral dos Estados Unidos, tem afetado a margem preço/custo dessas indústrias. O que concluíram foi que há uma completa ineficácia das decisões daquelas autoridades.

7. CRANDALL, R. W.; WINSTON, C. Does antitrust policy improve consumer welfare? Assessing the evidence. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 17, n. 4, p. 3-26, 2003.

Existem vários estudos que vão nesse sentido. Outro estudo em que Clougherty está envolvido⁸ é muito interessante: ele tenta ver se há eficácia da política de concorrência, considerando que as pessoas evitam fazer fusão (por causa da política de concorrência). Mesmo se a política de concorrência é forte, e as autoridades também são fortes, talvez as empresas não notifiquem suas fusões. Elas preferem não fazer isso, dado que o processo de avaliação das fusões na Europa tem duas fases. De fato, podemos medir o número de casos que são retirados do processo. Claro, você pode interpretar os casos retirados do processo de avaliação como um grande efeito colateral. Basicamente, o uso desse elemento faz com que eles olhem para esse efeito e, novamente, não encontrem nenhuma relação.

Outro tipo de estudo tem sido feito por Duso *et al.* (2005)⁹ sobre o impacto de alterações utilizando estudos avançados. Basicamente, você olha quando a Comissão está tomando uma decisão, por exemplo, para aprovar uma fusão com alterações. Eles olham para o impacto dessas decisões sobre o mercado de ações desta empresa. Na verdade, se você olhar para o mercado de ações verá, claramente, que ele interpreta de forma totalmente diferente a decisão da Comissão, daquela que a Comissão gostaria que fosse interpretada. Por isso, você pode criticar este estudo, esta situação, porém – se pensarmos que o mercado financeiro é eficiente, o que atualmente é uma suposição bastante forte, eu acho – poderíamos dizer que a Comissão tem aumentado o seu erro de tipo I e o erro de tipo II. Lembro-me que erro de tipo I e erro de tipo II não são definidos assim. O erro de tipo I é proibir a fusão pró-competitiva e o erro de tipo II é aprovar fusões anticompetitivas.

A próxima questão é saber quais outros fatores estão favorecendo a eficácia da política de concorrência. Eu quero, primeiro, olhar para as fontes de erro em uma política de concorrência. Para isto coletei estatísticas de notificação das fusões na Europa. O número pode ter mudado um pouco, mas é basicamente isso. Desde o início da história da concorrência na CE, 2.626 fusões foram notificadas. Há duas fases de investigação de fusões. Eu diria que a fase 1 é a investigação leve, e, depois, se a Comissão considerar que eles estão preocupados com o risco de danos causados ao consumidor, devido a uma fusão, então vão para a fase 2, que é um pouco mais longa, onde a investigação é mais profunda e mais rigorosa.

Assim, no final do dia, só há menos de um 1% das fusões notificadas, que são proibidas pela Comissão. Sabemos que muitos desses casos, é claro, estão nas manchetes dos jornais, mas o número é muito pequeno. A maioria das fusões é

8. BARROS, P. P.; CLOUGHERTY, J. A.; SELDESCHT, J. *Remedy for now but prohibit for tomorrow: the deterrence effects of merger policy tools*. 2007 (CEPR Discussion Papers, n. 6.437).

9. DUSO, T. *et al.* *EU merger remedies: a preliminary empirical assessment*. Wissenschaftszentrum, Berlin (WZB), Research Unit: Competition and Innovation (CIG), 2005 (CIG Working Papers SP, n. II 2005-16).

aprovada. Observe que algumas são abandonadas. Portanto, você poderia dizer que deveríamos acrescentar abandonos e proibições dos casos para realmente medir o efeito da Comissão, mas, como disse antes, a interpretação dos abandonos pode ser complicada. Existem alguns casos conhecidos em que a investigação tem demonstrado que para as empresas não era uma boa ideia ir em direção a estas fusões. O que isso significa, do ponto de vista estatístico, é que não há uma maneira precisa de medir o erro de tipo I, porque há muitos poucos casos. A única coisa que você pode fazer é medir o erro de tipo II, porque há muitos deles. Infelizmente, é muito difícil trabalhar em fusões que já foram aprovadas. As pessoas estão avaliando mais fusões que estão sendo proibidas do que as que foram abandonadas. Assim, conhecer esses números da pesquisa é muito importante para projetar a política de concorrência, e vou voltar a este assunto de alguma maneira mais tarde.

A questão seguinte é saber onde estão as fontes de erro. No contexto da situação da Europa, eu acho que existem duas grandes fontes de erro. Pode ser a economia política da situação. Contrariamente aos Estados Unidos, a Europa, com seu DG da Concorrência, está fazendo a investigação e está tomando a decisão. É diferente da situação dos Estados Unidos, onde o Departamento de Justiça está investigando, e o Departamento de Justiça, junto com as partes, vai para frente do juiz, e o juiz toma a decisão. Ninguém tem estudado esse problema, ou feito essa comparação – se essas diferenças podem afetar o processo no final do dia. Ao meu ver, é um ponto importante. Eu também acho que o papel de terceiras partes é muito importante: o papel dos estados nos Estados Unidos. No entanto, o papel dos estados-membros da UE é diferente. Eu poderia conjecturar – e provavelmente uma conjectura correta – que os estados-membros têm um forte efeito, pelo menos na história. Parece que agora a organização da política de concorrência na Europa está começando a ser diferente. Recentemente, ouvi sobre uma fusão muito importante. Uma fusão muito complicada entre empresas francesas que foi levada à CE, porque eles passaram como um limiar a ser avaliado pela CE. A CE, por sua vez, decidiu enviar novamente para as autoridades francesas. Então, agora, a organização está começando a se tornar muito diferente. O papel das autoridades nacionais está ficando cada vez mais importante. Mas, de qualquer modo, até agora, penso que os estados-membros têm tido, claramente, um papel importante.

Conheço um caso de fusão em que houve uma audiência, com todas as partes debatendo, e, ao mesmo tempo, o primeiro-ministro daquele país estava no escritório do sr. Monti, tentando provar que a fusão que eles estavam apoiando deveria ser aprovada pela Comissão. Então, esse efeito é realmente importante. Encorajo os alunos nesta sala a estudarem este elemento. Acho que a economia política por trás das políticas de concorrência é muito importante.

Vou concentrar-me mais na razão econômica que explica as forças sociais na política de concorrência. Acho que há dois problemas com que todos concordam, e voltarei a este ponto. Um dos problemas é considerar a posição dominante como principal teste para detectar o dano ao consumidor. Outro elemento é o fato de que os ganhos de eficiência em diferentes tipos de casos de concorrência não são aceitos de uma boa forma. No entanto, vou concentrar-me sobre a medida de posição dominante.

Novamente, um estudo empírico feito por três estudiosos europeus sobre a decisão de diferentes autoridades de concorrência. Eles olham, de fato, se iriam aprovar ou reprovar uma fusão, e colocam diferentes covariâncias para explicar as diferentes variáveis e fatores: HHI, o tipo de indústria, o número de trabalhadores, diferentes tipos de informações. A única variável que aparece, e que é significativa, basicamente é o HHI, ou *market share*. Claramente, se você utiliza um modelo *logit* para explicar a decisão de aprovar ou reprovar uma fusão, a principal variável que é significativa, de fato, está relacionada com o conceito de posição dominante.

Assim, gostaríamos de analisar esta questão. O que eu fiz com dois colegas foi avaliar se existe parcialidade ao olhar para a decisão apenas com base no HHI ou se existe parcialidade ao basear sua decisão apenas no efeito unilateral. Baseado no HHI, você calcula o *market share* de cada empresa e, então, você calcula o HHI antes e depois, e calcula a variação do HHI. Portanto, na verdade, e isso é muito importante, você não é capaz de calcular o verdadeiro HHI após a fusão, porque o verdadeiro HHI após a fusão deverá levar em conta as mudanças de taxas elevadas e as multas que você tem com uma grande empresa no mercado. Então, quando você faz isso, é apenas para a avaliação pré-fusão. Agora, se você medir o efeito unilateral, você altera a mudança no preço devido à remoção, basicamente, de uma empresa do mercado. Então, você pode usar o modelo relacionado para ser capaz de prever o preço futuro e, na verdade, você é capaz de medir o impacto no bem-estar social, sobre o excedente do consumidor, e até mesmo pode calcular qual seria o HHI após a fusão.

Todas estas coisas podem ser feitas usando toda a literatura sobre econometria de mercados de produtos diferenciados. Assim, você cria uma economia com 30 mil consumidores, que podem comprar 15 produtos, e existem cinco ou seis empresas. Você pode fazer basicamente tudo com as ferramentas que temos a partir dessas literaturas, que são muito flexíveis. Você pode ter preferência aleatória, por isso está funcionando muito bem, e há muitas coisas que podem ser feitas nesta área – as ferramentas que temos agora são muito fortes.

Nós ainda não fizemos todo o programa de nossa pesquisa sobre o assunto – ainda estamos em uma economia onde existem empresas simétricas. Mas os resultados são muito claros. Se basearmos a decisão no HHI, de fato, você dá mais uma chance para proibir fusões competitivas, e isto é muito impactante. É ainda mais verdadeiro quando você comete um erro quanto ao tamanho do mercado. Isto é muito engraçado na prática da política de concorrência. Suponhamos que você analise o mercado de vídeos. O mercado de vídeos é difícil de definir exatamente como um mercado porque é um produto cultural, por isso podendo ter, como substituto, muitas coisas diferentes. Assim, um erro sobre o tamanho do mercado significa que se errou quanto à fatia de mercado, e esse erro irá permitir que toda a concorrência no HHI esteja completamente errada. O que vimos aqui é que, se o mercado for suficientemente grande, de alguma forma, é maior do que você pensa. Então, podemos até mesmo provar que a variação de preços é totalmente ortogonal ao que o HHI está fazendo.

A partir deste exercício de simulação – é uma simulação, e não a realidade –, confirma-se que não podemos usar a dominância como o único critério para orientar a política de concorrência. Assim, dado o programa desta manhã, vou olhar um exemplo particular para ver, de fato, que a imagem pode ser mais complexa.

Esse é um trabalho recente que eu fiz com Barbara Chizzolini e Vittoria Cerasi,¹⁰ duas italianas. Na verdade, o que é importante é que o CCI é uma marca registrada, e voltaremos a este assunto em breve. Assim, o setor bancário na Europa experimentou liberalização, não sei se diretamente por causa dessa liberalização, se por causa do seu forte efeito sobre esse setor, mas temos visto uma série de fusões e aquisições. Surge a pergunta se isso é bom para o consumidor ou não. Todas estas fusões têm afetado o grau de competitividade do setor? Ou esta fusão melhora a eficiência e os bancos passam estes ganhos em termos de custos para os consumidores? Ou, com a diminuição da concorrência, o poder de mercado aumenta? Então, é isso que nós queremos analisar.

Para responder a estas perguntas que temos aqui – é claro que em outro contexto, poderíamos levar em conta outro fator – a ideia que temos é de que a estrutura do mercado, particularmente o setor bancário, é muito importante. Há dois elementos que consideramos. Os resultados comuns que temos são critérios de dominância: quanto maior o grau de concentração, para uma determinada estrutura de mercado, menor é o grau de competição; mas, ao mesmo tempo,

10. CERASI, V.; CHIZZOLINI, B.; IVALDI, M. *The impact of mergers on the degree of competition in the banking industry*. Toulouse School of Economics (TSE), 2009 (TSE Working Papers, n. 582).

onde a estrutura do mercado apresenta concorrência de preços acirrada, então, é mais difícil para uma empresa recuperar os custos de saída e os custos de entrada. Assim, devido à concorrência acirrada, uma empresa pode sair, de modo que se observe uma concentração maior. Portanto, no final, o que podemos observar é a competição mais acirrada, a concorrência de preços associada a um aumento no grau de concentração, e nós queremos olhar para esta questão.

O que queremos fazer é construir uma medida de concorrência, e esta medida vai resumir as informações do poder de mercado do banco, atendendo a demanda, as condições de custo. E as medidas que irão captar a capacidade de transferir um aumento na sua rede de filiais em um maior lucro. Assim, só há uma fórmula que

é bastante incomum:
$$\pi = S_j \frac{k_{ij}^{cci}}{\sqrt{N_j}} .$$

Aqui você tem formas reduzidas de lucro nos bancos. Portanto, considere que o banco tem diferentes filiais em diferentes áreas geográficas. Cada área é um mercado. Aqui, no modelo, é o lucro do banco i no mercado j . Esse lucro é uma função do tamanho do mercado. Por exemplo, aqui ele pode ser o valor total dos depósitos em todos os bancos da área geográfica. Esqueça a raiz quadrada e esqueça o parâmetro CCI. Basicamente, a fórmula está dizendo que o lucro de cada empresa é proporcional à fatia de mercado. Assim, é preciso colocar esta raiz quadrada para explicar os diferentes possíveis efeitos. Assim, K_{ij} é o número de agências bancárias do banco i na área j , e N_j é o número total de filiais sobre este território.

Assim, você tem o banco 1, o banco 2 e o banco 3. O banco 1 tem dez escritórios na cidade, o banco 2 tem 20 e o banco 3 tem cinco. Assim N é $20 + 10 + 5$. É muito simples, e qualquer pessoa pode calcular esses números, essa informação está, geralmente, disponível. A única coisa que apresentamos aqui é o parâmetro CCI – que chamamos assim por motivos óbvios.¹¹ E o índice CCI é introduzido aqui, porque se você calcular o benefício marginal derivado do lucro em relação ao tamanho da filial do banco i , significa que você quer calcular o benefício de aumentar a rede do banco i em uma unidade. Então, existem dois efeitos. Porque, quando você tem outra filial, você atrai mais pessoas. Se tem mais agências, você está mais próximo dos clientes e pode obter mais receita. Mas, ao mesmo tempo, as filiais podem se sobrepor, então há concorrência. Assim, o benefício marginal é o *trade-off* entre estes dois efeitos, o qual depende do parâmetro CCI, que é de fato a capacidade dos bancos de traduzir um aumento de filial em mais lucro; então, é o inverso do grau de concorrência.

11. Chezzolini, Cerasi e Ivaldi.

É muito fácil estimar esse parâmetro, porque você tem que observar S_j (tamanho de mercado), você tem que observar K_{ij} (número de filiais por banco) e N_j (número total de filiais). Normalmente, isso pode ser feito de forma muito fácil e você pode usar um modelo *logit*. Se você observar uma empresa que aumenta sua rede, isso significa que o benefício marginal de aumento de rede é maior do que o custo marginal. Por isso você usa o custo marginal como uma variável aleatória, e você pode estimar de uma forma relativamente simples – basicamente, é muito próximo do artigo que foi apresentado esta manhã –, e você pode obter o índice CCI. Assim, o índice CCI é uma maneira simples de medir o grau de concorrência.

Dos resultados que vimos na Itália e na França, concluímos que o CCI é muito menor na França do que na Itália. Na França, há apenas seis bancos, basicamente, seis ou sete nomes de marca. Na Itália, há muito mais empresas. Significa que a estrutura, nos diferentes territórios, é muito importante ao ser avaliada. Os menores valores de CCI têm sido observados especialmente em áreas povoadas – lembrem-se, esses valores são inversamente relacionados com grau de concorrência. Assim, em áreas povoadas há mais concorrência. Assim, podemos usar este modelo para avaliar a fusão de uma maneira muito simples.

Temos o valor do índice CCI para a França e do benefício marginal, do custo marginal e da relação entre benefício marginal e custo marginal. Aqui é a fusão entre o Crédit Agricole e o Crédit Lyonnais, que são dois dos grandes bancos na França, e do Credit du Nord e o CIC, o que significa Credit Industriel et Commercial. A fusão diminuiu o CCI. Assim, o grau de concorrência tem aumentado, apesar do aumento da estrutura do mercado. Isso ocorre, principalmente, por causa da estrutura da rede, que é muito complementar aqui. Observe que depois de acrescentar outra fusão, ocorrida no ano passado entre Caisses d'Épargne e Banque Populaire, há um ligeiro aumento do CCI, mas o que é mais interessante é que essa fusão é muito menos rentável do que outras. Portanto, não sabemos o que vai acontecer.

Na Itália, a fusão que simulamos aumentou o CCI e, portanto, a fusão envolve menos concorrência. É interessante ver que, de fato, UniCredit e Capitalia têm uma rede muito complementar, como na França. No entanto, ocorre que, em termos de rentabilidade, quando eles se fundem, precisam cobrir mais custos e, assim, de fato, essa fusão é mais prejudicial do que a outra. Intesa Sanpaolo, que tem uma rede muito sobreposta, provavelmente devido a mais amenidades rentáveis, faz com que eles possam cobrir despesas fixas, os custos de entrada, custos de saída, o que é feito mais facilmente do que em outros bancos. Assim, no final do dia, a fusão entre Intesa e Sanpaolo é diferente do que podemos pensar em termos de rede.

Uma coisa importante é que o CCI não é o HHI. Você verifica que o índice CCI só está correlacionado com o HHI em 50%. Assim, são levados em consideração muitos mais fatores, como dominância, concentração e também a estrutura do mercado. Por isso é uma maneira muito fácil de calcular.

Como fazer com que a política de concorrência seja mais eficaz? Primeira coisa, como eu disse anteriormente, acho que mais economia tradicional, mais modelos estruturais precisam ser usados. Movimento diretivo e textos que definam a política de concorrência, textos que se concentram na decisão de considerar os efeitos de diferentes ações de empresas são muito importantes. Então, temos de medir o impacto das diferentes ações de empresas de uma forma mais estrutural. Isso está ligado ao que eu disse sobre o setor bancário – é claro, eu poderia ter feito de uma maneira diferente ou com um contexto diferente.

Dado que estou no exterior, há outra importante direção – que eu não tenho tempo para desenvolver. Por causa da globalização, porque a economia é mais global, e porque, agora, temos mais empresas que causam mais impacto na economia, não apenas com base nacional, mas também com base global, como Microsoft, Airbus e outras, há problemas quando essas empresas agem de forma estratégica. Nós vimos e sabemos que a decisão das autoridades dos Estados Unidos, e as decisões das autoridades da UE sobre a Microsoft são completamente ortogonais. Basicamente, os Estados Unidos decidiram não fazer nada contra a Microsoft, embora a CE seja como um cachorro pequeno, tentando pegar a Microsoft de qualquer forma possível.

Muitas decisões têm sido muito diferentes. Sabem por quê? Parece que hoje a CE não aprova a fusão entre Sun e Oracle, embora as autoridades americanas tenham aprovado. Assim, existe um problema e não há forma de resolvê-lo. Claro, podemos desenvolver leis brandas e, graças à OCDE, há formas de organização para discutir o que deve ser boa política de concorrência. No entanto, não podemos aplicar o princípio da extraterritorialidade, e não há maneira de resolver este problema. Então, eu realmente acho que uma coisa está faltando; eu acho que precisamos de uma autoridade legal em nível global para todas as autoridades de concorrência. Muito obrigado.

Eduardo Fiuza – Obrigado, professor Ivaldi. Agora, vamos passar a palavra ao professor Sérgio Aquino, que fará seus comentários. Depois, seguiremos para as perguntas e debate.

Sérgio Aquino de Souza – Gostaria de agradecer o convite dos organizadores. Faço o agradecimento em meu nome e em nome do Cade, obviamente.

Gostaria de pegar um gancho aqui. Há um assunto pelo qual tenho bastante interesse. A gente, lá no Cade, tem acompanhado bem de perto essa questão de substituição ou de complementaridade entre análise tradicional e análise direta de efeitos competitivos, o que o professor Ivaldi chamou de *unilateral effect*, que você mede através de modelo de simulação etc. A gente pode voltar para isso depois. Então, eu queria ouvir do professor, se existe realmente uma dicotomia, se eles são substitutos, no caso, ou se eles são complementares? Isso, porque existe um debate, nos Estados Unidos, principalmente, capitaneado pelos, eu poderia chamar de, economistas-chefes do DOJ e do FTC, que veem muitos problemas nessa análise tradicional. Deixe-me explicar o que é análise tradicional, uma coisa acerca da qual, talvez, as pessoas não antenadas no mundo do antitruste não saibam.

Análise tradicional é aquela em que você define o processo, a partir da leitura *ipsis litteris* do *guidelines*, inspirado pelo *guidelines* do DOJ. Você define o mercado relevante. Depois, calcula o *market share*, as fatias de mercado e os índices de concentração como o HHI. Depois, você vai analisar se tem outros efeitos que podem amplificar ou atenuar alguns problemas decorrentes de uma determinada fusão, enfim – que é rivalidade, barreira à entrada, entrada potencial, e outras coisas. Então, essa é a análise tradicional. E essa análise tradicional tem sofrido uma série de críticas por estes dois autores, os quais eu já comentei, John Farrell e Carl Shapiro. E eles têm inclusive *papers*, documentos de trabalho recentes, em que propõem uma nova forma de analisar isso, justamente com base na medida direta dos efeitos competitivos. Eles afirmam que, se você já mapeia todas as preferências, todas as taxas de desvio, se você sabe o quão distante ou quão próximo o produto A está do produto B, você já pode, a partir daí – se você já tem essa informação, a partir de análises mais sofisticadas, como estimativa do aumento da demanda, ou análise pouco menos sofisticada, simplesmente perguntando para as firmas, isso se faz muito hoje em dia, que é, justamente, perguntar para as firmas quem é o seu maior rival, quem é o seu segundo maior rival etc. – calcular, você já pode medir esse efeito potencialmente anticompetitivo decorrente de uma fusão.

Então, gostaria de ouvir a palavra do professor Ivaldi que tem alguns trabalhos nessa área, principalmente na parte de definição de mercado, do *SSNIP test* etc., também nessa área de *unilateral effect*, modelo de simulação, enfim. Eu queria ouvir um pouco sobre esse assunto.

Outra questão – e aí talvez seja uma questão um pouco mais geral – que pode se conectar com o que a gente viu hoje pela manhã, é a questão que os americanos ou ingleses chamam de *national champions*, que são os campeões nacionais, que é a ideia de você criar, via instituições de fomento – bancos, ministérios etc. –,

grandes firmas. Em muitos países – aqui no Brasil não é diferente – é comum se financiar a fusão entre duas firmas para criar uma grande empresa que vai competir lá fora. Isso é uma ideia que o antitruste não vê com tão bons olhos assim. Também queria ouvir, do professor Ivaldi, sobre a experiência europeia, se existe essa solicitação de outros segmentos do governo às agências antitruste para aprovarem determinada fusão que seja do “interesse estratégico” nacional. Gostaria de ouvir um pouco sobre isso.

Outra pergunta seria em relação à convergência, isto é: Se o professor Ivaldi entende que, em tantos países onde houve a aceleração da adoção de leis antitruste, essa adoção foi acompanhada de uma harmonização? Isto é: As leis são muito parecidas ou não? Elas estão se aproximando ou se distanciando? Eu tenho minha própria visão, mas gostaria de ouvir o professor Ivaldi sobre isso.

Tem umas questões mais técnicas aqui, mas eu posso deixar para outra intervenção, porque já foram muitas perguntas.

Professor Marc Ivaldi – O debate sobre a análise tradicional e a mensuração do efeito unilateral. Na verdade, como você disse, na abordagem tradicional, a forma como se define um mercado relevante, para simplificar, é a seguinte: quando você tem um mercado relevante, você tem sua dimensão. Então você deve medir a quota de mercado, medir o índice de concentração e depois seguir adiante. Claro, você pode levar em consideração, neste quadro, outros elementos.

Claramente, a partir do que eu disse, esta abordagem pode gerar erros. Significa que nós temos que remover a abordagem tradicional? Não, o que estou defendendo é apenas a utilização de instrumentos diferentes. Sendo ainda mais específico, uma vez você mencionou o *SSNIP test*: o que o *SSNIP test* nos diz? Ele nos diz que, para definir um mercado, você observa um conjunto de produtos e aumenta o preço desses produtos. Se não há vazamento, isto é, se aumenta o seu lucro, então significa que você tem um mercado, caso contrário, você tem que adicionar outro produto. Se houver vazamento, ou seja, se há substituição, para que haja monopólio hipotético, e nós avaliamos essa situação.

Mas como fazer isso na prática? Você tem que conhecer a demanda, você tem que conhecer a função de custo, você tem que conhecer tudo. Ou seja, se você olha para um texto, seja um texto dos Estados Unidos ou da UE, sobre como definir o mercado relevante, que prevê um modelo econométrico – ele está nivelado por baixo. Eu não estou dizendo que as autoridades não estão no caminho certo. É complicado, por diferentes razões, seguir o caminho certo. Além disso, embora eu conheça essas técnicas muito bem, eu não estaria defendendo apenas o uso de

técnicas econométricas sofisticadas, baseadas na análise das funções de demanda e de custo, para definir um mercado. Porque eu acho que nós ganhamos ao usar uma abordagem diferente.

Então, não acho que temos de descartar a abordagem tradicional e, ao mesmo tempo, estou surpreso que as autoridades de concorrência não estejam usando técnicas desenvolvidas por pesquisas acadêmicas, que estão fazendo progresso cada vez maior. Certamente, em poucos anos, todas essas coisas vão estar em uso e disponíveis de uma forma muito simples, então é muito importante aprender sobre a cultura dessas técnicas.

Não sei se respondi sua pergunta, mas, quando você quer saber sobre o mercado, não é possível conhecer o mercado só olhando o banco de dados. Você precisa se encontrar com os engenheiros, com as pessoas que conhecem o mercado, caso contrário você comete um erro. Mesmo quando você quer especificar seu modelo econométrico, você não pode se esconder na sua posição, isto é, quando você não conhece uma indústria, e diz que vai aplicar o seu modelo e irá funcionar em qualquer caso. Portanto, é muito importante saber estas diferentes abordagens para se certificar de que você evitará erros.

E quanto aos campeões nacionais? Bem, como eu disse, eu acho que claramente, pelo menos, sobre a história da CE, ela provavelmente foi pressionada pelos estados-membros para criar campeões nacionais. Acho que essa pressão é menos forte agora, mas, de qualquer maneira, se nós não queremos criar um campeão nacional em cada país, gostaríamos de ter um campeão europeu. Assim, é por essa razão que estou defendendo a autoridade da concorrência internacional. Porque, claramente, podemos pensar que, de alguma forma, o governo americano está protegendo a Microsoft, ou não, talvez isso não seja verdade. No entanto, da perspectiva europeia, as pessoas podem usar esse tipo de argumento. Eu acho que, se nós acreditamos que a política de concorrência é importante, seria melhor resolver este problema em nível internacional a fim de evitar esta situação bizarra. A CE está aplicando várias multas à Microsoft com base em argumentos que podem ser discutidos, enquanto os Estados Unidos abandonaram todas as ações contra a Microsoft.

Acho que uma coisa que vem da França é importante. Creio que foi debatido esta manhã. Não estou certo se o campeão nacional é a única solução para resolver o problema do crescimento e desenvolvimento. Se a política industrial se baseia apenas em criar o campeão nacional, então a política industrial é ruim. Como eu disse, todos os elementos que podem promover o crescimento econômico são política industrial: boa educação, bom incentivo para investir, e coisas assim.

Todos esses instrumentos são muito mais importantes. Então, estou defendendo a política industrial como um complemento da política de concorrência, se podemos definir uma política industrial como toda a política que crie condições para o crescimento econômico.

Agora, em termos de harmonização, é um assunto que, na Europa, é claramente muito diferente. A Alemanha, por exemplo, tem uma longa tradição de política de concorrência, que vem do século XIX. Foi tão forte, que você pode interpretar todas as decisões de concorrência da CE através do conhecimento da filosofia da política de concorrência alemã. A política de concorrência europeia foi fortemente influenciada pela abordagem alemã para esta política. Na França, por exemplo, a política de concorrência, no final do governo, não foi baseada em um órgão independente. Agora, se você olhar para a situação em diferentes países, está longe de se harmonizar o sistema. Parece que as pessoas estão trabalhando mais e mais juntas, mas é evidente que a situação na Grécia é muito diferente do que observamos na Itália, e do que temos nos antigos países do Leste, ainda no início de sua política de concorrência. Então, é claro que vai tomar muito tempo. Claramente, as coisas estão mudando na Europa e a CE foi muito importante por um longo tempo. Foi muito central e eles tomaram muitas decisões. Agora, há um movimento para outra estrutura, em que, muitas vezes, a decisão é tomada pelos 27 países juntos. O problema é que eles estão levando mais tempo para tomar a decisão. Mas, mesmo para a política de concorrência, a ligação entre as autoridades de concorrência está se tornando muito importante.

Eduardo Fiuza – Vamos passar para as perguntas da plateia. Depois, o professor Sérgio pode continuar.

Lucia Helena Salgado – Professor, o senhor nos mostrou números impressionantes sobre a taxa de intervenção da CE. Somamos tudo isso e achamos que 14% das fusões e aquisições sofreram algum tipo de intervenção, seja restrição, seja certa condição, ou as pessoas simplesmente desistiram da operação. Nós temos, hoje, cerca de 14% de intervenção, e penso que isso é impressionante, porque não muito tempo atrás, a taxa média de intervenção era algo como 5%, para os países da OCDE, e que não foi muito diferente na Europa. E eu gostaria de saber se os números são exatamente estes, algo mais do que 10% a 12%, e quais os fatores que estão por trás disso? É uma orientação política na filosofia da Política de Concorrência que mudou recentemente? Foram mudanças na metodologia? Gostaria de entender melhor. Esta é a minha pergunta, porque os números me surpreenderam.

A segunda pergunta: o senhor mencionou que o tipo de erro I tem aumentado muito e o erro do tipo I é muito associado com a dependência da metodologia estrutural, o que Sérgio Aquino chama de metodologia tradicional. Isso significa que na Europa não há nenhuma dependência da nova forma de compreensão de fusões e aquisições pela abordagem de efeito, e não é um novo método: Carl Shapiro, Richard Gilbert e pessoas de Berkley escrevem sobre isso há mais de dez anos. Portanto, eu gostaria de entender por que esse erro tipo I tem aumentado, recentemente.

Professor Marc Ivaldi – Obrigado por sua pergunta, sua primeira pergunta deve ser estudada. É difícil apontar um motivo específico. Sim, eu acho que tem aumentado. É uma questão empírica que nós olhemos para isso, mas vai ser muito difícil identificar o efeito.

O que temos observado nos últimos anos, pelo menos na CE? O número de economistas aumentou, não havia nenhum economista-chefe antes de 2002. O número de Ph.Ds. em Economia na Direção-Geral da Concorrência da CE (DG *Competition*) era muito baixo. Agora a equipe econômica principal tem 20 Ph.Ds., o que é uma tendência clara de aumento.

Parece-me, também, que a pressão do governo, pelo menos sobre as fusões – não é verdade para ajudas governamentais –, é provavelmente menos forte, porque, se você está em uma fusão e descobre, no jornal, que o primeiro-ministro estava no escritório com o comissário, é de fato uma notícia ruim para a empresa e é contraproducente. Eu acho que as pessoas estão começando a entender isso. Portanto, não acho que a pressão seja tão forte assim. Caso contrário, eu acho que seria um problema.

Quanto à segunda questão, o problema real está no erro tipo II. Isso significa que eles têm aprovado fusões anticompetitivas. De maneira clara, estatisticamente falando, o erro não é zero. Assim, o problema é que realmente é preciso melhorar a investigação para diminuir esse erro estatístico. Sim, eu gostaria de utilizar o método estatístico. Quando há grandes projetos, grandes casos, acho que devemos usar a análise estatística, e geralmente em um bom nível estatístico.

Eu não conheço, agora, os casos. Não estou dizendo que estão sempre tentando simular o efeito unilateral. Em todos os casos que conheço, no momento, realmente são desenvolvidos métodos estatísticos bastante sofisticados em suas linhas, e geralmente são realizados internamente por 20 Ph.Ds., ou é feito algum tipo de consultoria. Mas, geralmente, isso faz aumentar muito o número de casos.

Rafael Pinho de Moraes – Do CPDE da FGV. A minha pergunta é sobre o índice CCI e, basicamente, quero comparar com o HHI, que é principalmente criticado

por comparar dois retratos, certo? O que acontece antes da fusão e o que acontece logo após a fusão. Assim, este é um ponto, um problema, ou, de alguma forma, uma limitação dessa análise para o senhor? É ainda uma boa imagem aproximada da situação após a fusão?

Entretanto, o que me preocupa é que este parece ser um problema maior quando olhamos para o índice CCI, porque, se eu entendi bem, a partir da sua apresentação, o impacto negativo, o impacto anticompetitivo, seria compensado por esta sobreposição de agências no setor bancário. Assim, o aumento da concorrência vem da sobreposição da localização das agências, as duas partes da fusão, certo? E se nós fizermos uma análise dinâmica disso, podemos antecipar que a entidade da fusão pode fechar algumas agências e, então, nós temos o efeito anticompetitivo que o HHI pode estar indicando.

Professor Marc Ivaldi – Sim, eu acho que você está certo, pois este é o debate entre os cartéis, nesta questão. O modelo teórico por trás disso é um modelo de dois estágios, é um jogo de dois estágios. O lucro que eu mostrei é uma forma reduzida dos lucros. Na verdade, os bancos devem primeiro criar as suas filiais e, em seguida, eles competem via preços. Por isso, obtemos um equilíbrio, provado pela equipe. Assim, esse lucro é o fim da história. Portanto, podemos comparar diferentes situações, diferentes estados apenas olhando para a fórmula reduzida.

No entanto, concordo que as concorrências nos preços podem afetar também a estrutura da função lucro, e, neste caso, poderia estar errada. Se você acredita que a função de lucro não mudou em nível de segunda fase, a concorrência de preços, em termos de taxas de juros, então, é uma maneira muito simples de analisar concorrência. Obrigado.

Eduardo Fiuza – Gostaria de agradecer a todos e ao professor Ivaldi. Muito obrigado.



Parte 5

Simulação de Impacto da Regulação no Setor de Energia

SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO NO SETOR DE ENERGIA

Coordenador

José Féres

Expositor

Luiz Fernando Rangel

Comentador

Humberto Moreira

José Féres – Boa-tarde a todos. Esta mesa é a última deste dia e vai ser sobre setor elétrico. Luiz Fernando Rangel vai apresentar um artigo. Ele passou um ano trabalhando aqui no Ipea – encerrando os trabalhos em setembro – e ele trabalhou justamente com a parte de tarifas do setor elétrico e vai apresentar um trabalho sobre Real Time Pricing (RTP) para o setor. Ele hoje está trabalhando na ANAC, tomou posse recentemente. O debatedor será o professor Humberto Moreira da Fundação Getulio Vargas.

Luiz Fernando Rangel – Boa-tarde. Eu vou falar sobre *Simulação de Impacto da Regulação no Setor de Energia*. Para resumir tudo, basicamente, vai ser uma simulação de uma política regulatória de RTP. Eu vou começar falando sobre as reformas do setor elétrico, dando uma visão geral dos problemas e soluções propostas. Depois, vou falar sobre gestão de demanda, na qual se insere a política de RTP. E, finalmente, vou falar do modelo de simulação de impacto desse tipo de política.

As reformas no setor elétrico começaram na década de 1990, visando garantir a eficiência de suprimento e segurança a tarifas acessíveis. A ideia é de que modo se consegue atingir esses três objetivos. A ideia vem do modelo de livro-texto de concorrência perfeita, aplicado ao setor elétrico. O setor elétrico possui algumas especificidades e algumas coisas diferentes do modelo de livro-texto de concorrência perfeita, mas os primeiros economistas que trabalharam sobre o assunto conseguiram demonstrar que, mesmo com essas diferenças em relação ao modelo do livro-texto, ainda assim se conseguiria alcançar eficiência e segurança a tarifas iguais ao custo marginal.

Esse modelo básico de concorrência no mercado de setor elétrico começa com o mercado *spot* de energia. Esse mercado *spot* garantiria a eficiência produtiva, minimizando o custo total do despacho de energia, e a eficiência alocativa, em que o preço *spot* seria igual ao custo marginal da última unidade geradora despachada. Ou seja, quando há concorrência perfeita, não há despacho fora da ordem do mérito. E, também, a concorrência no mercado *spot* garantiria eficiência de longo prazo e sinais econômicos corretos para o investimento em capacidade. O modelo-padrão do mercado *spot* de energia são leilões de energia, em que os geradores submetem lances. Esses lances, na verdade, são uma função de oferta. O gerador diz para o leiloeiro o quanto ele está disposto a ofertar a um determinado preço. O lance se dá, mais ou menos, em escada. Aí, se agregam os lances; tem-se a curva de oferta; e você tem a sua demanda. Em alguns países, existem lances de demandas e, em outros países, o regulador ou a entidade que organiza o leilão estabelece uma demanda exogenamente. A ideia é que, no curto prazo, a curva de oferta seria igual à curva de custo marginal, e você teria a eficiência de curto prazo. E a eficiência de longo prazo seria a garantia de forma que a renda inframarginal seria o suficiente para incentivar os investimentos.

Esse modelo de concorrência no mercado *spot* foi adotado em vários países do mundo. E, praticamente, em todos os países em que a concorrência no setor elétrico foi adotada houve algum tipo de problema, como crises, racionamento na Califórnia, no Brasil, na Noruega, na Nova Zelândia – em 2001, 2002 – e houve também grandes *blackouts* no Nordeste dos Estados Unidos, na Inglaterra, na Itália.

Quais são os problemas, por que isso aconteceu? Uma das razões é que os sinais de preço em concorrência perfeita no mercado *spot* fornecem ou podem fornecer incentivos errados ao investimento. Uma das razões é *price cap*. Politicamente, não é viável que o governo – no momento em que há falta de energia, há uma crise de abastecimento e a demanda está muito alta no meio do verão, por exemplo – deixe que o preço de energia elétrica dispare para R\$ 5 mil, R\$ 10 mil, R\$ 20 mil em MWh, o que seria o necessário para garantir os investimentos das unidades geradoras mais caras.

Outro problema é o oportunismo do regulador. E outro problema é a questão do racionamento, que é uma especificidade também do setor elétrico, porque, por exemplo, o mercado de laranjas não possui racionamento. Por que o racionamento é um fantasma no setor de energia elétrica, mas não no mercado de laranjas? Por causa da inelasticidade da oferta e da demanda no curto prazo. O consumidor de energia elétrica não ajusta o seu consumo de acordo com as variações do preço *spot*, do preço de curto prazo. Por exemplo, se os reservatórios estão secos, você pode até tomar um banho mais rápido, mas há pouco espaço para ajuste na demanda. E na oferta também, porque estes sistemas estão trabalhando sempre perto da sua capacidade máxima, então, há baixa elasticidade de oferta.

No mercado de laranjas, em períodos de crise, o preço dispara igualando oferta e demanda no curto prazo, dando o sinal correto para os investimentos. No mercado de eletricidade, esse mecanismo de ajuste não se verifica. É o que se chama de *missing money problem* justamente por essa impossibilidade política de o preço disparar a R\$ 20 mil por MWh. Há o mecanismo de *price cap*, e no Brasil o *price cap* está em torno de R\$ 500 por MWh, logo, as receitas que o investidor obtém no mercado *spot* podem não ser suficientes para cobrir o custo fixo de geração.

Quais são as soluções propostas? Primeiro, remover as distorções, os *price caps*. Outra solução possível é reduzir a incerteza de reservatório e a probabilidade de problema do *hold up*, e otimizar procedimentos de operação do sistema, que é uma parte mais ligada à engenharia do que propriamente à economia. Outra solução proposta é aumentar a elasticidade da demanda. Todo esse debate sobre investimento e eficiência no setor elétrico é sempre muito voltado para o lado da oferta. Discute-se muito pouco o lado da demanda, da gestão de demanda, de como incentivar os consumidores a responderem mais à situação, à criticidade do sistema. A demanda pode contribuir muito para resolver esses problemas.

Existem várias formas de incentivo para que o consumidor ajuste o seu padrão de consumo, de acordo com a situação do sistema. No Brasil, há tarifas horossazonais – não para o pequeno consumidor residencial, mas para grandes indústrias –, que são tarifas que variam de acordo com o dia ou com a hora do dia em que você está consumindo. Existem tarifas também em tempo real (RTP), em que a tarifa é exatamente igual ao preço *spot* naquele momento. Mas qual a diferença entre uma e outra? A RTP segue o preço *spot* e varia exatamente ao mesmo tempo. A horossazonal é definida *ex ante*; no início de ano, o regulador escolhe qual vai ser esse padrão de tarifas e ela é fixa. Se durante aquele ano ocorre uma seca e tudo muda, a tarifa horossazonal não se ajusta; vai ser aquela que foi definida no início, enquanto a RTP se ajustaria a uma seca, por exemplo.

Existem, também, cláusulas contratuais que podem prever fornecimento interruptível ou corte programado, assim como incentivos morais, como o Chávez falando para o pessoal tomar banho de, no máximo, três minutos. Na Nova Zelândia, por exemplo, e em outros países, quando também houve crise de energia, o governo, justamente, fez uma campanha na televisão falando para os consumidores consumirem menos energia.

Irei me concentrar em RTP. RTP proporciona sinais econômicos corretos, por quê? No sistema de RTP, o custo, a tarifa que o consumidor paga é igual ao custo marginal naquele momento, o que aumenta a elasticidade e diminui o poder de mercado das firmas. Tudo isso é possibilitado por novas tecnologias. Antigamente,

o custo dos medidores inteligentes – aparelhos que possibilitam a leitura de quanto o consumidor está consumindo a cada momento – era muito alto, mas vem caindo; então, acho que é cada vez mais factível adotar programas desse tipo.

Foram feitas algumas experiências-piloto no mundo sobre RTP. E você poderia ficar na dúvida: será que o consumidor vai mesmo responder a variações instantâneas de preços? Porque, se uma pessoa tem uma festa para ir, e, no momento em que ela vai tomar banho, ela olha o medidorzinho e vê que o preço está alto, ela não vai deixar de tomar banho só porque o preço está alto. Uma dúvida que se tem é: será que o consumidor responde mesmo? Algumas experiências-piloto, principalmente, na Califórnia mostraram que existe, sim, uma certa resposta do consumidor, só que, na prática, o mercado vai ter tanto consumidores em RTP como em tarifas fixas, pelo menos no médio prazo. O primeiro *paper* que estudou o tema foi o de Borenstein e Holland de 2005,¹ que mostram que RTP não é necessariamente benéfica em termos sociais, porque haverá ganhadores e perdedores, e, em particular, um aumento de consumidores em RTP pode aumentar ou diminuir o investimento.

Agora uma questão que surge é que essa política de RTP é mais útil em países que são *peak constrained*, onde a restrição é servir a demanda em uma hora de ponta, porque a demanda varia a cada hora. Isso é diferente em sistemas que são *energy constrained*, sistemas nos quais as variações de demanda de hora em hora não são tão importantes, mas quanto o consumidor vai consumir em um mês ou em um ano é a restrição mais importante. Vou explicar isso um pouco mais. Na verdade, a eletricidade é, aliás, dois produtos: potência e energia. Potência é o quanto você está consumindo em cada momento e energia é o quanto você consome num espaço de tempo dado, por exemplo, em uma hora.

Nos sistemas térmicos, a segurança dos suprimentos significa a capacidade para servir a picos anuais de demanda, como acabei de falar. Nesse tipo de sistema, o problema principal são os choques de demanda associados, por exemplo, a um inverno muito frio. Nesses tipos de sistema, preços *spot* maiores levam a um aumento de oferta.

Já nos sistemas hidro, a segurança hidrelétrica, segurança do suprimento significa a capacidade de produzir energia em períodos secos. O problema principal aqui são choques de oferta. Preços *spot* maiores não provocam aumento de chuva.

1. BORENSTEIN, S.; HOLLAND, S. On the efficiency of competitive electricity markets with time-invariant retail prices. *RAND Journal of Economics*, v. 36, n. 3, p. 469-493, 2005.

Essa é uma comparação entre sistemas térmicos e sistemas hidrelétricos. Por exemplo, na Califórnia e no Reino Unido, onde os sistemas são eminentemente baseados em produção térmica, pode-se ver que a razão entre a demanda máxima e a capacidade instalada é 0,81 no Reino Unido e 0,89 na Califórnia. No Brasil, a relação entre a demanda máxima e a capacidade instalada é 0,63. Entretanto, essa comparação só é adequada em sistemas térmicos e não em sistemas hidrelétricos. Por quê? Porque usinas térmicas e hidrelétricas com uma mesma potência instalada produzem quantidades diferentes de energia firme. O que é energia firme? Energia firme é quanto se pode produzir, a longo prazo, em condições hidrológicas normais. E, em uma usina térmica, a energia firme corresponde a 92% da potência e, numa hidrelétrica, corresponde a 55% da potência. Em sistemas hidrelétricos, a comparação relevante é demanda média comparada à energia firme, enquanto nos térmicos, a demanda máxima é comparada com a potência instalada.

Em sistemas hidrelétricos, a pergunta que surge é: qual o valor de uma política de demanda da RTP no sistema hidrelétrico? Tem valor porque, nos sistemas hidrelétricos, há muito espaço para atender variações horárias de demanda e, por isso que, em sistemas hidrelétricos, como há muita folga, atender a esses picos de demanda não é um problema; o problema é atender o consumo em um período de seca, por exemplo. Você poderia pensar que essa RTP não é tão importante assim, porque não se está tão preocupado em mover os picos. Mesmo assim, em sistemas hidrelétricos, usinas de alto custo são despachadas fora da ordem de mérito se acontece algum problema, o que poderia ser evitado com o sistema de gestão de demanda. Existem também restrições de transmissão a serem gerenciadas, que poderiam ser facilitadas com RTP, e a implementação dos sistemas hidro é mais fácil. Por quê? Porque, na verdade, nesses sistemas hidro não são necessários medidores avançados, como o aparelhinho que citei, que mede quanto se consome a cada hora.

Um sistema de RTP no Brasil, por exemplo, poderia ser adotado com um medidor adicional igual ao que todos temos em casa, em que o medidor é lido uma vez por mês. Se ocorre um período de seca, o operador nacional de sistema pode declarar: esse é um mês de seca e as tarifas vão subir x por cento durante este mês. Não é necessário um medidor especial para ver quanto o consumidor conseguiu naquele mês. Há também um menor custo transacional, pois só são necessárias leituras mensais, por exemplo.

As perguntas são: é possível medir o ganho da RTP? Haverá perdedores e ganhadores? Como isso afeta o *mix* de tecnologia? Se os picos estão diminuindo, como isso afeta o incentivo de se investir numa térmica ao invés de uma hidrelétrica?

Altera alguma coisa nesses incentivos? Como isso afeta o investimento total? E como afeta também a emissão de GEEs, porque se uma política dessas alterar um *mix* de tecnologia, ela afeta também emissões? Isso é só para dizer que esse sistema de RTP afeta incentivos a investimentos.

No sistema que possuímos atualmente, o preço *spot* aumenta significativamente só quando o sistema já está à beira da crise. O padrão de preços é assim: há grandes períodos de preço muito baixo, depois há um pico quando ocorre um período de seca e esse ruído hidrológico perturba a sinalização via preços *spot*.

Como esse modelo de simulação pode responder àquelas perguntas que vimos anteriormente? O modelo considera que demanda que varia mensalmente. Esse modelo, na verdade, é uma adaptação do modelo do *paper* do Boreinstein e Holland. Nesses *papers*, eles estudavam o mercado da Califórnia e adotaram uma função de demanda que variava de hora em hora. Como acabei de explicar, no sistema hidrológico, essas variações horárias não são tão importantes, logo, vamos olhar para variações de demandas mensais. Assumimos que alguns consumidores possuem tarifas que variam mensalmente – p_p , que seria a RTP –, e outros consumidores pagam tarifas fixas. Há uma forma funcional para demanda, em que α é a proporção dos consumidores que pagam a RTP e $1 - \alpha$ para parcela da população que possui contratos de tarifa fixa.

A função de demanda é uma função de elasticidade constante. Há livre entrada e saída de unidades geradoras e o preço no mercado atacadista é w_p . Outra hipótese é que cada unidade tem custos marginais de geração em forma de L invertido, com custo fixo até se chegar à capacidade máxima. São três tecnologias: hidro, gás e óleo, e o custo fixo de se construir uma usina hidrelétrica é o maior de todos. O custo para construir uma usina a óleo é o menor e o custo para construir uma usina de gás está no meio, enquanto os custos marginais são o contrário: o custo marginal de uma hidrelétrica é muito menor que o de uma usina a gás, que é menor do que o de uma usina a óleo. O que é mostrado é que o equilíbrio no mercado competitivo se dá com o preço em tempo real igual a w_p , que é o preço no mercado *spot*, no caso do Brasil, o preço de liquidação de diferenças. A tarifa fixa de equilíbrio no mercado competitivo seria uma média ponderada das RTPs ou do preço *spot*. Obviamente, a situação não é eficiente. Por que não é eficiente? Porque a eficiência, de acordo com o Segundo Teorema do Bem-Estar Social, se dá com todos pagando o custo marginal. Como há alguns consumidores, a proporção $1 - \alpha$ de consumidores não é eficiente no sentido *first best*.

Dada a restrição à realidade política, em que vão existir alguns consumidores pagando tarifa fixa – pelo menos no curto prazo, no médio prazo não se vislumbra instalar medidores, pois se está em um sistema em que todo mundo pague RTP –,

a pergunta é a seguinte: essa tarifa fixa é ótima no sentido *second best*, ou seja, ela é ótima dada a restrição de que nem todos os consumidores estão pagando a RTP?

O que pode ser mostrado é que há uma tarifa socialmente ótima, dada essa restrição. Sua expressão é um pouco diferente da anterior, porque os pesos da média ponderada são a demanda. E aqui é a inclinação da curva de demanda. Essa tarifa fixa competitiva pode ser maior, menor ou igual à tarifa *second best*. O que pode ser mostrado também é que tudo vai depender das elasticidades em cada período. Particularmente, se as elasticidades forem iguais, em todos os períodos, as duas tarifas no mercado competitivo atingem o *second best*.

Para esse modelo de simulação, os dados necessários são: *i*) o perfil da demanda, em termos de quanto que ela varia a cada mês, perfil mensal de demanda, digamos assim; *ii*) a elasticidade; e *iii*) uma estimativa dos custos fixos e variáveis de cada tecnologia.

Onde se pode conseguir isso? No PNE e no PDE. São dois planos que são publicados pelo MME em conjunto com o ONS, e que possuem informações sobre demanda, custos fixos e custos variáveis de investimentos. No Brasil, temos ainda uma particularidade. Por exemplo, esse modelo é baseado no modelo de Borenstein e Holland, utilizado para a Califórnia, um sistema térmico. Para implementar isso no Brasil, tem de se levar em conta que somos um sistema predominantemente hidrelétrico. É preciso também, além dessas informações, uma informação sobre o valor da água. Essa informação é estimada a partir das distribuições de preços do PDE.

Nesse PDE, eles estimam os preços, fazem previsões de preço para os próximos dez anos. Essa projeção é baseada em 2 mil cenários hidrológicos, utilizando um programa chamado *Newave*, que é o programa usado pelo ONS para despachar o sistema. Esse mesmo programinha serve também para fazer previsões e simulações de cenários hidrológicos. Qual é o algoritmo para resolver isso? Escolhe-se um nível de capacidade para cada tipo de tecnologia. Consideram-se, no algoritmo, a tecnologia de base – que seria, no caso, hidrelétrica –, a tecnologia de ponta – cada tecnologia que seria ativada somente em períodos que o sistema estivesse próximo da sua capacidade; no caso do Brasil são as usinas a óleo – e as tecnologias médias – que, no caso do Brasil, seria o gás.

Escolhe-se o nível de capacidade e se encontra o preço de equilíbrio no mercado *spot* em cada mês, utilizando aquelas informações que obtivemos antes sobre demanda e elasticidade. Simula-se esse mercado *spot* e encontra-se o preço de equilíbrio em cada mês. Assumimos que a concorrência no mercado de geração faz com que os lucros econômicos do investidor sejam zero. Vão se ajustando essas

capacidades, de modo que o lucro dos proprietários de cada uma dessas tecnologias seja zero. Encontra-se a capacidade total, a capacidade de equilíbrio.

Em seguida, olha-se para o mercado varejista. Os dois primeiros passos foram o mercado atacadista. Este terceiro ponto é o mercado varejista. Assume-se também que os varejistas – que no caso do Brasil são as companhias distribuidoras – terão lucro zero, porque existe concorrência ou por causa da regulação. Assume-se que o regulador é um bom regulador, e não deixa os distribuidores terem lucro econômico maior que zero. Isso vai fazendo um *looping*. Dadas essas capacidades, esse preço *spot* e aquelas tarifas de equilíbrio que eu mostrei antes, o lucro do varejista for maior do que zero, o que se faz? Ajusta-se a tarifa fixa. Se ela, por exemplo, for maior do que zero, ajusta-se a tarifa fixa para baixo e começa-se de novo nesse primeiro ponto do *looping* até convergir. Borenstein e Holland, nesse *paper* de 2005, mostram que esse algoritmo produz um equilíbrio único e falam também que converge relativamente rápido.

Qual o tipo de informação que se pode conseguir com esse tipo de algoritmo? Devem-se assumir diferentes níveis de elasticidade. Assume-se que a elasticidade é de 0.1. Assume-se, por exemplo, que a proporção de consumidores que pagam RTPs é de 33%. E roda-se aquele algoritmo. Rodando aquele algoritmo, podem ser obtidas informações, estimativas, simulações de quantidades como: qual o total de energia consumida a cada ano, qual seria o total gasto com energia a cada ano, qual seria a capacidade de equilíbrio de cada uma das tecnologias. Fazendo-se simulações para cada nível de elasticidade e para cada proporção de consumidores em RTP, obtém-se uma comparação do que aconteceria no mercado. Outras dimensões que se pode simular também, que se pode calcular: o *surplus* do consumidor, o lucro das firmas. Através dessa simulação, pode-se obter esse tipo de informação.

Concluindo, é um modelo muito útil, até porque pode ser aplicado também a outros setores e não só ao de energia. Pode ser aplicado a vários desenhos de mercados diferentes. É um modelo bem flexível e bem útil por causa disso. Obrigado.

José Féres – Obrigado, Luiz. Agora, o professor Humberto vai fazer os comentários.

Humberto Moreira – Boa tarde. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Lucia Helena pelo convite, ao Luiz pelo *paper*, pela oportunidade de debater. Não tive muito o que debater, eu recebi esse material três dias atrás, em forma de relatório. Então, tive que buscar intensamente, nesses dois últimos dias, para tentar falar alguma coisa inteligente hoje.

Vou tentar fazer o comentário em uma direção um pouco crítica, mas deixe-me falar primeiro a questão mais de estímulo em relação ao tema de pesquisa, porque, no Brasil, houve uma tendência muito grande de se olhar para o setor de energia

elétrica só pelo lado da oferta. E essa tentativa de entender o papel da demanda é um pouco o espírito que o trabalho do Luiz tentou trazer, capturando essa ideia de apreçamento em tempo real.

Deixe-me adiantar um pouco os pontos mais críticos para mim em relação ao que ele falou e, durante o comentário, vou tentar explicar isso um pouco melhor.

1) Essa ideia funciona muito bem no mercado da Califórnia, onde o mercado *spot* realmente existe. Não sei se todos aqui sabem, mas, no Brasil, na verdade, não há mercado *spot* de fato; há o preço *spot*, que é determinado por um programa de otimização, que não advém de forças econômicas, de forças que sinalizem exatamente a intenção do consumidor em reduzir o seu consumo de pico, em dado período de tempo – durante o dia, durante a semana, durante o ano. Essa primeira premissa de mercado competitivo – um mercado *spot*, o qual poderia beneficiar-se desse desenho, da RTP – não acontece.

2) Esta segunda premissa também é em relação às distribuidoras. No caso brasileiro, o mercado regulado – ambiente de contratação regulado, como se chama – é desenhado sob a forma de leilões de longo prazo, nos quais a demanda é estabelecida pelas distribuidoras de forma única. As distribuidoras, na verdade, não internalizam nenhum incentivo à redução eventual do consumo pelo consumidor. De fato, ela tem incentivos a volume e não a preço. Ela não reage a essa informação de preço.

Essas duas premissas para mim são muito críticas para se pensar realmente em uma aplicação tão imediata e rápida para uma coisa tão tecnologicamente sofisticada como o apreçamento no setor elétrico. Acho que se deve pensar em premissas um pouco mais básicas para ver a implantação até de sistemas de apreçamento um pouco mais simples do que este tão sofisticado.

O objetivo do trabalho, pelo menos dentro do relatório, é estudar como as regras regulatórias do segmento de comercialização varejista afeta os incentivos a investimento em geração. Embora esse foco seja do lado da oferta, de novo, mas os incentivos para se olhar para isso vêm de como desenhar melhor o apreçamento pelo lado do consumidor final.

Ele faz uma espécie de análise empírica, na verdade, uma simulação, para tentar responder quais são os ganhos de bem-estar e os efeitos, sobre investimento, do aumento da proporção de consumidores sob esse regime de apreçamento em tempo real, entre preço fixo e apreçamento em tempo real, na linha do *paper* de Borenstein e Holland e subsequentes.

Ele tenta discutir um pouco no relatório essa questão do monopólio local contra competição no segmento varejista, quer dizer, qual é o ganho de bem-estar que você tem com a abertura da concorrência dos mercados regionais cativos às distribuidoras. Isso sim, claro, combinado talvez com uma melhora na forma de apreçamento do consumidor final no mercado regulado, pode trazer algum benefício.

Na discussão do autor, pelo menos no relatório, gostaria de chamar a atenção para alguns pontos que eu acho um pouco mal explicados. Dentro da regulamentação do setor, por exemplo, no que se refere ao repasse das variações para PLD – que é exatamente esse preço *spot* –, quando há o descasamento da oferta e da demanda desses contratos de longo prazo sobre a energia a ser contratada pelas distribuidoras, o Luiz afirma que nesse ambiente – que é de contrato regulado – são as distribuidoras que pagam PLD semanal. De fato, o repasse do custo de compra de energia é realizado anualmente, quando é feito o reajuste anual da tabela parcelar, que é referente a tributos mais compra de energia elétrica da tarifa. No entanto, a forma de reajuste é feita de modo a deixar a distribuidora o mais neutra possível, nessa concepção em relação à compra de energia. Logo, ela não reage a esses incentivos de fato. O esquema de reajuste tem como objetivo fazer a distribuidora receber apenas pelo seu serviço de fio e não o incentivo de internalizar o aumento ou a diminuição do consumo do consumidor final, pela compra de energia, portanto.

As variações do preço de energia intra-ano são compensadas através do que chamam de compensações dos valores da parcela A – está aqui abaixo um *footnote* pra explicar isso² –, mas basicamente isso foi motivado pela crise de 2001, principalmente pela desvalorização do dólar que levou as distribuidoras a reclamarem. Elas conseguiram ter essa suavização do impacto da variação do preço da tarifa.

Segundo o autor, o fato de a maior parte dos consumidores brasileiros não estar sujeita à tarifa que reflita os custos de produção e as condições de mercado *spot* implica a baixa elasticidade-preço da demanda agregada. Isso faz com que o consumo não reaja suficientemente ao preço em momentos de déficit de abastecimento. Segundo ele, a solução mais comumente proposta é a adoção de contratos de varejo com reajustes mais frequentes cujo formato mais extremo seria essa proposição do apreçamento em tempo real.

Deixe-me fazer alguns comentários sobre essa discussão. Primeiro – em um país tão grande e diverso como o Brasil, é um pouco claro o que significa elasticidade

2. Segundo a Aneel, “A CVA, criada pela Medida Provisória nº 2.227/2001 e instituída pela Portaria Interministerial nº 25/2002, registra a variação, entre os reajustes tarifários anuais, de parte dos itens de custo das distribuidoras, como a compra de energia elétrica da usina de Itaipu e alguns encargos tarifários do setor elétrico”. [N.R.]

de demanda agregada. Há mercados diferentes. Na concepção da regulação, nesses ACLs ou ACRs –, há segmentos de consumos diferentes – residencial, comercial, industrial, rural –, e a elasticidade desses segmentos deve variar muito entre eles. As características geográficas dos indivíduos de cada região também são muito diferentes. É muito difícil falar alguma coisa em termos de elasticidade agregada.

Observe que logo em seguida, no seu relatório, o Luiz fala de características do sistema de geração, que no Brasil é eminentemente hidrelétrico e com espaço centralizado por ordem de mérito, que foi o que ele explicou. Você seleciona as usinas que têm custo marginal menor; estão em ordem crescente. E ele comenta que o preço *spot* se ajusta lentamente, aumentando de forma substancial apenas quando o sistema está à beira do colapso, da crise. Isto parece ser exatamente o ponto para se argumentar, pelo menos nessa perspectiva, que RTP, no Brasil, não seria adequada para enviar o sinal de preço correto ao consumidor.

A aplicação da RTP está intimamente ligada à existência de um mercado *spot* centralizado, portanto. Ou pelo menos, um pouco descentralizado para que haja espaço para utilização desse mecanismo. Sem os sinais de preço, não se poderá fazer com que consumidores internalizem o custo de produção de energia. Mas ainda, no Brasil, há a questão de confiabilidade. Acabamos de passar por um blecaute agora³ e isso traz, de novo, aos nossos nervos a nossa ansiedade sobre confiabilidade do sistema. É importante também compreender como a RTP pode afetar o *trade off* entre a modicidade tarifária e a confiabilidade do sistema. Acho que o Luiz pensou muito o lado da modicidade tarifária, mas essa desordenação de como se escolhem as usinas, com o custo marginal de forma crescente, mas é necessariamente o ideal por conta da confiabilidade do sistema.

Ele discute um pouco a literatura, tentando entender os efeitos de RTP em investimento, em capacidade. Essas são as referências: primeiro Borenstein e Holland, depois Joskow e Tirole, que são uma extensão de certo ponto de vista, mas que, na verdade, alguns resultados, que o próprio Luiz apresentou, podem levar à eficiência *first best*, se há uma tarifa mais flexível, como a tarifa de duas partes, por exemplo. A eficiência é possível, e há discussão um pouco mais rica nesses termos sobre a robustez desses resultados do Borenstein e Holland.

A tarifa residencial no Brasil ainda é fixa; nem sequer é tarifa duas partes. Caso o objetivo do autor seja propor uma política de tarifas e implementar a RTP, parece-me um passo gigante dentro do atual esquema regulatório. Que tal fazer estudos de mudanças não tão extremas? Isso que acabei de falar é o ponto dois.

3. O palestrante se refere ao blecaute ocorrido em 10 de novembro de 2009 devido a problemas de abastecimento na usina de Itaipu e que atingiu 18 estados brasileiros. [N.R.]

O lado da competição do segmento varejista também é outra questão do nosso mercado. O autor cita algumas referências bibliográficas, mostrando que a dependência de contratos de longo prazo entre geradores e comercializadores é importante para atrair novos empreendimentos. Por outro lado, o inventário, no mercado varejista, o nível de escolha de consumidores finais implica que os agentes comercializadores distribuidores não estarão dispostos a escrever contratos de longo prazo. Há esse *trade off*. Na verdade, por um lado, você quer escrever contratos de longo prazo para dar estabilidade para que haja a presença desses comercializadores, mas, por outro lado, você perde – pelo menos, no caso do Brasil, em que a contratação é feita em 100% – espaço para haver algum grau de competição. Existe de fato um *trade off* entre intensidade e competição do mercado varejista no uso de contrato de longo prazo, o que aponta para uma readoção – no caso da experiência britânica, nesse texto mostrado pelo Luiz no texto dele – de contrato de longo prazo, que foi um pouco o que seguimos aqui no Brasil, de forma extremada, em contratação plena, os chamados contratos de leilão de energia.

Para a aplicação ao caso brasileiro, não entendo direito de que mercado o Luiz está falando. Será que ele só está falando do ACL ou do ACR? Isto não está muito claro no seu relatório: se você está querendo falar de uma forma integral ou se você está só querendo falar do mercado regulado. Nesse caso, se você está falando de forma integral, é preciso considerar aspectos políticos e sociais envolvidos numa tarifação desse tipo para o consumidor final. Não é só a questão da eficiência, mas da viabilidade desse tipo de proposta.

A discussão sobre o sinal de preço e formas mais eficientes de tarifação é positiva, e isso, eu acho, é a grande motivação. É importante haver um trabalho desse tipo. No entanto, a discussão começa sempre sob a ótica da oferta. O objetivo geral é o de gerenciar oferta e essa é a visão antiga do problema, da década de 1970. Acho que o Luiz traz um pouco essa questão da importância da gerência da demanda, mas ainda fica preso um pouco às questões de oferta, pelo menos do relatório. O ponto, portanto deveria ser, enfaticamente, o gerenciamento da demanda partindo da ideia de eficiência energética. O governo e o regulador do setor, em geral, têm falado muito em eficiência energética e discutido iniciativas, como o Procel, uma tentativa de internalizar, pelo lado dos consumidores, formas mais eficientes de uso da energia e possíveis iniciativas para incentivar a redução de consumo. Nenhuma iniciativa dessas será suficiente para reduzir consumo se não vier acompanhada de uma tarifação mais eficiente. Esse é o ponto de concordância. Só assim o consumidor poderá reagir ao preço. A lucratividade das distribuidoras ainda está muito ligada a volume de energia vendida e não a preço, como falei anteriormente. Elas não têm nenhum incentivo a tomar iniciativa de eficiência energética, a princípio, no modelo brasileiro atual.

O debate sobre os possíveis impactos de uma tarifação mais eficiente nos investimentos em oferta de energia deveria vir a reboque do debate sobre apreçamento e eficiência energética. Com uma sinalização de preços mais adequada, o consumidor consome menos energia e isso leva à queda de preço. Que impacto isso terá sobre investimento e sobre a própria demanda, isso é uma questão teórica e também empírica, eu diria.

Acho que, talvez, este espírito do trabalho do Luiz possa nos trazer um pouco de reflexão, numa tentativa de flexibilizar um pouco o mercado de energia para fazer com que, primeiro, os distribuidores internalizem um pouco mais esses incentivos dos consumidores reduzirem seu consumo. Segundo, talvez, a gente não precise de uma radicalização do tipo de apreçamento em tempo real. Tarifa em duas partes, tarifas mais simples já podem produzir algum tipo de melhora de bem-estar. É isso.

José Féres – Obrigado, Humberto, pelos comentários. Luiz, antes de passar para as perguntas, você gostaria de fazer alguma observação sobre o que o Humberto comentou?

Luiz Fernando Rangel – Sobre esse ponto em que o Humberto tocou, a respeito de o preço *spot* no Brasil não refletir sinais econômicos, mas sim ser obtido através de um programa de otimização – um programa de computador, o *Newave* –, que não reflete força de mercado, sinais econômicos. Isso é verdade, mas no Brasil, na verdade, o grande problema de segurança do suprimento tem a ver com uma força não econômica, que é a hidrologia. Mesmo que, no Brasil, esse preço *spot*, o preço de liquidação de diferenças não reflita sinais econômicos, ele está refletindo o que está acontecendo com a hidrologia. Fazer com que o consumidor pague esse preço teria, ainda assim, efeitos benéficos na administração de crises, de períodos secos por exemplo.

Ele tocou num ponto também: qual o mercado de que estou falando? Seria o ACR – que somos nós, os pequenos consumidores residenciais e pequenos comércios – ou eu estou falando do ACL, que são as grandes indústrias? Claro que, no ACL, esse tipo de política é muito mais fácil de ser implementada. Mas, acho que isso também pode ser feito para os pequenos consumidores. Esses projetos-piloto lá na Califórnia são um exemplo. Existia até um artigo do Frank Wolak,⁴ mostrando que esse tipo de política é bem efetiva também entre pequenos consumidores. O engraçado nesse *paper* do Wolak é que ele mostra um efeito psicológico deste

4. PATRICK, R. H.; WOLAK, F. A. *Estimating the customer-level demand for electricity under real-time market prices*. v. 1 (NBER Working Papers, n. 8.213). Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/8213.html>>

tipo de tarifação. Às vezes, o consumidor pode ficar com medo desse tipo de RTP porque ele está pagando uma tarifa, ocorre uma seca e aí ele tem que pagar muito mais. O consumidor fica com medo.

Ele mostra que, na verdade, o consumidor responde muito mais facilmente a esse tipo de política se você apresenta para ele esse tipo de tarifação de uma maneira diferente. Por exemplo, você fala para ele assim: Não é que você vai ter que pagar mais em períodos de picos de demanda, mas a gente é que vai te pagar se você reduzir o seu consumo. Seria o desenho como foi feito no experimento que aparece no *paper* do Wolak, em que o consumidor recebe um *rebate* (desconto) para diminuição. Quer dizer, simplesmente, dependendo da roupagem, de como você apresenta isso para o consumidor, talvez seja mais aceitável esse tipo de política para o pequeno consumidor.

Sobre o que o Humberto falou, ele tem razão. As distribuidoras não internalizam esses incentivos ao consumidor; elas são absolutamente neutras. No modelo teórico de base, na verdade, você também não precisa que os distribuidores internalizem isso para que esse tipo de política seja efetivo. No modelo teórico de base, os distribuidores têm lucro zero em qualquer caso. Elas também são neutras em relação a volume.

Ele falou também sobre diferenças geográficas; aqui no Brasil há vários mercados. No caso, poder-se-ia implementar RTP, com diferentes modelos para cada mercado: região Sul, região Norte, de acordo com a criticidade do sistema e de cada mercado.

COMENTÁRIO SOBRE “SIMULAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA APLICAÇÃO AO SETOR ENERGIA”*

Humberto Moreira

O objetivo do trabalho *Simulação de Impacto da Regulação no Setor de Energia* é estudar como regras regulatórias do segmento de comercialização (varejista) afetam os incentivos ao investimento em geração de energia elétrica no Brasil.

A discussão sobre sinais de preço e formas mais eficientes de tarifação é um tema recorrente e de extrema importância para a organização do mercado de energia elétrica brasileiro. No entanto, a visão tradicional da provisão de incentivos a investimentos no setor tem sempre focado a gerência mais eficiente da oferta de energia, considerando a demanda como exógena. Este trabalho, no entanto, parte de uma perspectiva diferente, ao levar em conta o potencial papel da demanda nesse sentido. De forma particular, o trabalho em questão discute um mecanismo que tem sido adotado em alguns países de forma experimental, qual seja, o apreamento em tempo real (RTP na sigla em inglês).

De forma geral, o mercado de fornecimento de energia no Brasil se divide em ACL e ACR, com as seguintes características. O ACR é um mercado regulado cujos participantes são os vendedores (supridores) de energia e as distribuidoras (compradores). A compra de energia é feita por meio de leilões de compra de energia de longo prazo, de modo geral, e a tarifa de fornecimento (venda de energia das distribuidoras aos consumidores finais) é regulada. No ACL as operações de compra e venda de energia são feitas através de contratos bilaterais livremente negociados entre os agentes vendedores (geradoras hidrelétricas e termelétricas) e compradores (comercializadores, exportadores de energia e consumidores livres).

O preço à vista de energia elétrica no Brasil é determinado por um programa de otimização (*Newave*) que não necessariamente reflete as forças de demanda e oferta do mercado. Em particular, este preço não sinaliza para o consumidor a necessidade de, por

* Gostaria de agradecer a Lavinia Hollanda pelas discussões e a preparação dos comentários apresentados a seguir.

exemplo, reduzir o seu consumo de pico, em um dado período de tempo (isto é, dia, semana ou ano), o que torna a premissa de mercado competitivo no curto prazo não verdadeira. Mais importante ainda, esta mesma observação se aplica às distribuidoras de energia elétrica. De fato, o ACR entre distribuidoras e geradoras foi constituído mediante contratos de longo prazo nos quais as distribuidoras apresentam suas demandas de forma agregada de acordo com suas expectativas de demanda para o período de contratação. Suas receitas são mais afetadas por volume do que por preço, isto é, sinais de preços do mercado à vista não são diretamente transmitidos para distribuidoras. As distribuidoras não internalizam, portanto, nenhum incentivo à redução de consumo.

Essas duas características do mercado brasileiro de energia elétrica dificultam a aplicação de um mecanismo com RTP para racionalizar o consumo de energia. Devemos então pensar primeiro na implantação de mecanismos de apreçamento mais simples que possam trazer ganhos ao atual sistema vigente, como argumentarei mais adiante. Antes, comentarei a respeito das contribuições deste trabalho.

A primeira contribuição é a apresentação de simulações para mostrar ganhos de bem-estar e efeitos sobre investimento do aumento da proporção de consumidores sob o regime RTP em relação àqueles sob o regime de preço uniforme na mesma linha de Borenstein e Holland (2005). Também é estudada a questão do monopólio local *vis-à-vis* a competição no segmento varejista. Em particular, qual deveria ser o ganho de bem-estar com a abertura da concorrência dos mercados regionais cativos às distribuidoras. A conclusão não surpreendente é que uma abertura maior da concorrência, combinada com um melhor apreçamento, pode trazer benefícios para a sociedade.

Há alguns pontos que considero não satisfatoriamente explicados no trabalho. No que se refere ao repasse das variações do PLD – que é exatamente o preço à vista no mercado brasileiro – sobre a energia adicional a ser contratada pelas distribuidoras, o trabalho afirma que no ACR são as distribuidoras que pagam o PLD semanal. De fato, o repasse do custo de compra de energia é feito anualmente, quando do reajuste anual da Parcela A (referente aos tributos + compra de energia elétrica) da tarifa. No entanto, a fórmula de reajuste é feita de modo a deixar as distribuidoras o mais possível neutras em relação à compra de energia. O esquema de reajuste tem como objetivo fazer as distribuidoras receberem apenas pelo serviço de fio – que é a distribuição propriamente dita – e não pela compra de energia. As variações no preço de energia intra-ano são compensadas através da Compensação de Valores da Parcela A (CVA).¹

1. A CVA foi criada em 2002 para que as variações intra-anuais da compra de energia pelas distribuidoras – principalmente dólar de Itaipu e conta de consumo de combustíveis (CCC) – fossem corretamente repassadas na revisão anual das tarifas. Muitas vezes, esses custos variavam ao longo do ano, reduzindo o retorno das distribuidoras. No entanto, o repasse às tarifas era feito com base no custo verificado na data do aniversário do reajuste.

Segundo o trabalho, o fato de a maior parte dos consumidores brasileiros não estar sujeita a tarifas que reflitam os custos de produção e as condições do mercado à vista implica uma baixa elasticidade-preço da demanda agregada, o que faz com que o consumo não reaja suficientemente ao preço em momentos de déficit de abastecimento. A solução mais comumente proposta nesse caso é a adoção de contratos de varejo com reajustes mais frequentes, cujo formato mais extremo seria o RTP.

Entretanto, em um país tão grande e diverso como o Brasil, é muito difícil falar em elasticidade de demanda agregada, pois *i*) há mercados com regras diferentes (ACL e ACR); *ii*) há segmentos de consumo diferentes (residencial, comercial, industrial, rural – as elasticidades dos segmentos devem ser muito diferentes entre si); e *iii*) as características geográficas e dos indivíduos em cada região são muito diferentes.

Mais ainda, o trabalho descreve as características do sistema de geração no Brasil, eminentemente hidrelétrico e com despacho centralizado por ordem de mérito (custo marginal crescente). O trabalho comenta que o preço à vista se ajusta lentamente, aumentando de forma substancial apenas quando o sistema está à beira da crise. No entanto, isto parece ser exatamente uma razão para se argumentar que o RTP não seria o mecanismo mais adequado para enviar o sinal correto de preço ao consumidor no mercado brasileiro.

A aplicação do RTP está intimamente ligada à existência de um mercado à vista descentralizado (ou pelo menos mais descentralizado do que o brasileiro). Na ausência de sinais de preços, os consumidores não podem internalizar corretamente o custo de produção de energia. Por exemplo, em um mercado de energia como o da Califórnia (Estados Unidos), onde o mercado à vista existe de fato, os mecanismos do tipo RTP podem funcionar de forma mais promissora.

Outro aspecto importante, fortalecido após a crise de abastecimento de 2001, é a confiabilidade do sistema. Recentemente, tivemos um novo blecaute,² o que traz à memória os eventos ocorridos em 2001. Logo, é importante compreender como o RTP pode afetar o *trade off* entre modicidade tarifária e confiabilidade do sistema. O trabalho, no entanto, enfatiza mais o lado da modicidade tarifária.

A literatura relacionada a efeitos do RTP sobre investimentos (BORENSTEIN; HOLLAND, 2005; JOSKOW; TIROLE, 2006, 2007, por exemplo) mostra que a eficiência alocativa pode ser alcançada mesmo com tarifa duas partes. A tarifa residencial no Brasil é ainda uniforme e nem sequer tem duas partes. Assim, a implementação

2. Blecaute ocorrido em 10 de novembro de 2009 devido a problemas de abastecimento na usina de Itaipu e que atingiu 18 estados brasileiros.

do RTP parece ser um passo gigantesco no atual esquema regulatório. Talvez seja mais prudente entender o impacto de mudanças não tão extremas antes de pensar na implementação de mecanismos como o RTP.

A competição do segmento varejista e seus efeitos sobre investimentos no setor também é outro aspecto importante do mercado brasileiro. As referências bibliográficas apresentadas no trabalho (NEWBERY, 1998; NEUHOFF; DE VRIES, 2004; GREEN, 2004) mostram que a estrutura de contratos de longo prazo entre geradores e comercializadores é importante para atrair novos investimentos para o setor. Há, no entanto, um *trade off* no uso desses contratos de longo prazo, pois por um lado eles geram a estabilidade necessária para a presença dos comercializadores, mas por outro restringem a competição, uma vez que a contratação é quase plena (isto é, praticamente 100%). Nesse último caso, não está claro a que mercado o trabalho está se referindo. Se for de ACL e ACR conjuntamente, é necessário ainda considerar outros aspectos na discussão de tarifação desse tipo de consumidor final, tais como os aspectos político e social. Em particular, características da tarifação como simplicidade e estabilidade devem ser mais desejáveis pelo regulador, nesse caso.

Em suma, o trabalho toma uma perspectiva complementar à do gerenciamento da oferta, convidando-nos a refletir como melhor desenhar a tarifação pelo lado da demanda. Partindo da ideia de eficiência energética, a discussão é sobre sinais de preço do lado da demanda e formas mais eficientes de tarifação.

Recentemente, o governo e o regulador do setor elétrico têm falado muito em eficiência energética e discutido iniciativas como o Procel – de fazer com que os produtores de eletrodomésticos e eletroeletrônicos produzam equipamentos que consumam menos energia – e outras para incentivar a redução de consumo. Mas nenhuma iniciativa será suficiente para reduzir o consumo de energia se não vier acompanhada de uma tarifação mais eficiente – só assim o consumidor poderá reagir a sinais de preço. Além disso, as distribuidoras de energia elétrica tendem a favorecer mais o volume, pois a lucratividade destas ainda está muito ligada ao volume de energia vendido. Logo, certamente não partirá delas nenhuma iniciativa de eficiência energética.

O debate sobre os possíveis impactos de uma tarifação mais eficiente nos investimentos em oferta de energia deveriam vir a reboque do debate sobre apreçamento e eficiência energética. Como um efeito de segunda ordem de uma sinalização de preços mais adequada, o consumidor consome menos energia e isso leva à queda de preços. Que impacto isso terá nos investimentos de longo prazo e mesmo na demanda é uma questão que necessita de mais pesquisa teórica e empírica.

REFERÊNCIAS

BORENSTEIN, S.; HOLLAND, S. On the efficiency of competitive electricity markets with time-invariant retail prices. *RAND Journal of Economics*, v. 36, n. 3, p. 469-493, 2005.

JOSKOW, P.; TIROLE, J. Retail electricity competition. *RAND Journal of Economics*, v. 37, n. 4, p. 799-815, 2006.

_____. Reliability and competitive electricity markets. *RAND Journal of Economics*, v. 38, n. 1, p. 60-84, 2007.

NEWBERY, D. M. Competition, contracts and entry in the electricity spot market. *RAND Journal of Economics*, v. 29, p. 726-749, 1998.

NEUHOFF, K.; DE VRIES, L. *Insufficient incentives for investment in electricity generation*. University of Cambridge, Faculty of Economics, 2004 (Cambridge Working Paper in Economics, n. 0428).

GREEN, R. *Retail competition and electricity contracts*. Cambridge, 2004 (CMI Working Paper, n. 33).



Parte 6

Mesa-redonda: Análise de Impacto Regulatório

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Coordenadora

Lucia Helena Salgado

Debatedores

Luiz Alberto dos Santos

Alexandre dos Santos Aragão

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Alfonso Carballo Pérez

Lucia Helena Salgado – Vamos dar início, agora, à mesa desta manhã. Esta mesa é composta por Alfonso Carballo Pérez, que vem a ser o coordenador geral de Melhora Regulatória da *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (Cofemer). É composta, também, pelo professor jurista Alexandre Aragão, meu colega da UERJ e procurador de Estado, e pelo doutor Luiz Alberto Santos, subchefe da Casa Civil e coordenador do PRO-REG. Pedro Ramalho, representando a Anvisa, vem expor aqui a experiência pioneira de adoção do instrumento de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Brasil. Vou compor a mesa nesta ordem: primeiro vou dar a palavra para o Alfonso e, em seguida, ao Pedro, ao Alexandre e, por fim, ao Luiz Alberto.

Não vou tomar muito o nosso tempo aqui, fazendo uma longa exposição sobre o instrumento de AIR; só uma breve introdução. Já tivemos a oportunidade de ouvir o doutor John Morrall na abertura do seminário – ele foi nosso *keynote speaker* –, expondo a experiência norte-americana da matéria, uma experiência mais consolidada, mais antiga. É um instrumento que, de meados da década de 1990 para cá, vem ganhando força, em várias jurisdições, como instrumento de fortalecimento da governança regulatória, dos princípios da boa regulação. O México é um exemplo, assim como o Reino Unido, e como diversos países da OCDE.

É um instrumento, que, a rigor, tem o objetivo de fortalecer a credibilidade do regulador junto à sociedade e tem, como fio condutor, a ideia básica, o princípio básico de análise econômica de avaliação de custos e de benefícios da regulação

para a sociedade. Quer dizer, isso é muito fácil de se falar teoricamente, e bastante difícil de se produzir na prática. Nós trouxemos aqui, pelo menos, duas experiências recentes: a do México, que é um dos países que lidera, mais recentemente, esse processo e a do Brasil, representada pela Anvisa.

Como o doutor Luiz Alberto Santos vai expor, o Brasil também possui o projeto de adoção – numa escala mais, digamos, transversal dentro da administração pública, em particular nas agências regulatórias – da AIR como, realmente, um instrumento de fortalecimento, da boa regulação, dos métodos de governança regulatória.

Infelizmente, não foi possível, por questões de agenda, que o representante do Reino Unido fizesse parte desta mesa. Teria sido interessante também ouvir a experiência do Reino Unido, mas certamente haverá outra oportunidade. Como vocês sabem, a *Jornada* é um evento anual. Ano que vem vamos realizar outra e teremos a oportunidade, certamente, de compartilhar e de discutir a experiência britânica.

Só um comentário, que acho relevante: Como em outros momentos da História, o Reino Unido está como um farol, apontando um caminho do que fazer e de como fazer, como dizia o velho Marx. Isso por quê? Porque, em 2007, no Reino Unido, o processo de AIR foi totalmente revisto. Estivemos lá recentemente, eu e o Gustavo, da Anvisa, e a gente aprendeu com essa experiência. O doutor Luiz Alberto Santos também pode falar sobre isso (vamos fazer um convênio de cooperação técnica com o governo britânico para aprender essa experiência). Quer dizer, em meados dessa década de 2000, se percebeu que a AIR vinha tornando o processo regulatório muito pesado, com muito *paperwork* e relatórios extensos demais, que acabam se transformando em uma dificuldade maior, com muitas barreiras. Em vários casos, o processo acabou perdendo o sentido e se tornando, quase, um processo formal de chancelamento de decisões previamente tomadas. Quer dizer, o mecanismo, a ferramenta da AIR precisa ser adotada com muita sabedoria, para não se tornar, justamente, mais uma barreira, mais um elemento a dificultar o processo regulatório e a vida dos regulados, de maneira geral.

Dito isso, passo a palavra para o doutor Alfonso Pérez.

Alfonso Carballo Pérez – Muito obrigado. Obrigado pelo convite para este fórum muito importante.

Gostaria de falar dos diferentes pontos da minha apresentação. Primeiro, quero falar sobre a importância do Programa de Reforma Regulatória no México; como foi e como tem sido a nossa experiência.

Bom, vou dividir a minha apresentação em cinco itens. O primeiro item é sobre a importância de se ter um quadro institucional para promover a Reforma Regulatória,

contar a nossa experiência e mostrar quais foram os nossos problemas, depois de mais de 12 anos utilizando a AIR como uma ferramenta importante para se ter uma política permanente em nosso país. Também quero falar sobre qual é o procedimento e quais são as dificuldades que temos vivenciado em nosso quadro institucional para rever todos os novos regulamentos. Além disso, quero falar sobre um exemplo que tivemos no México. Na internet, vocês podem conferir todos os regulamentos, os projetos de regulamento e a AIR.¹ E, finalmente, quero falar sobre pontos adicionais que temos de considerar para promover uma política relacionada com a AIR.

Primeiramente, gostaria de falar que a reforma regulatória é um poderoso instrumento para a política econômica e afeta o crescimento econômico. Nesse momento, a reforma regulatória é um elemento muito importante em nossa agenda, especialmente, se considerarmos a crise internacional. Acho que a reforma regulatória, agora, é uma prioridade, e uma oportunidade para promover algumas reformas no Congresso com o objetivo de recuperar o mais rápido possível a nossa economia. Por exemplo, agora, na agenda de alguns países, a reforma regulatória é muito importante como elemento de recuperação econômica. Na Coreia, por exemplo, em maio de 2009, eles lançaram um programa com o objetivo de eliminar mais de 280 regulações, para promover o crescimento econômico.

No caso do México, gostaria de falar sobre o que foi a reforma regulatória nos últimos anos. Primeiro, dizer-lhes que o nosso programa foi criado após uma terrível crise econômica internacional. Nesse ano, em 1985, a economia era fortemente regulada e protegida da concorrência externa e interna, um elemento importante a ser considerado. Além disso, devemos levar em conta que foi necessário promover algumas reformas na década de 1980 após o contexto dessa crise. E foi depois de uma eleição, em 1988, que as novas autoridades se viram forçadas a provocar algumas reformas na economia com foco em três importantes itens: *i*) consolidar a liberalização do comércio; *ii*) ampliar os programas de privatização; e *iii*) adotar progressivamente um programa amplo de reforma regulatória. Foi nesse contexto que o programa regulatório teve início no México.

Um segundo ponto que temos de considerar é qual foi o departamento responsável para promover esta regulamentação. Em 1989, o governo federal criou um departamento especial para a reforma regulatória: a Unidade de Desregulamentação Econômica (*Unidad de Deregulación Económica*), que era uma agência vinculada ao Ministério do Comércio e Desenvolvimento Industrial² com o propósito de desregulamentar os setores-chave da economia e de propor nova regulamentação

1. O conteúdo citado pode ser encontrado no site da Cofemer: <<http://www.cofemer.gob.mx/>>

2. Livre tradução de *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, substituída pela *Secretaría de Economía*.

em algumas áreas específicas. Nessa época, estávamos negociando o Nafta, e foi um elemento importante para reformar algumas áreas específicas, por exemplo, transportes e comunicações, a fim de se ter uma nova regulamentação para competir em um mercado internacional.

Assim, a Unidade de Desregulamentação Econômica promoveu a criação de importantes leis. Por exemplo, podemos mencionar a Lei Federal de Metrologia e Normalização. Essa lei está focada em todos os padrões. Foi um momento importante ter mecanismos de regulação e autorregulação, com o objetivo de ter uma regulamentação federal, no âmbito do Nafta. Também nesta unidade, a Unidade de Desregulamentação Econômica, criamos um quadro jurídico para a política de concorrência. Na verdade, a lei federal para a concorrência econômica foi criada neste programa, no Programa de Reforma Regulatória.

Em 1994, vivenciamos a Crise da Tequila (*The Tequila Crash*). Era a evidência de que precisávamos para acelerar esse processo de reformas. Nós estávamos trabalhando para criar um quadro institucional para garantir essa política através de diferentes administrações. Finalmente, a Cofemer foi criada em maio de 2000. Tivemos a aprovação da reforma através de uma lei federal de procedimentos administrativos. Por que precisávamos aprovar essa reforma através dessa lei, especificamente? Bom, em 2000, estava terminando a administração de Zedillo, e tínhamos duas opções para aprovar o novo quadro jurídico: uma foi considerar uma lei específica para criar esse quadro institucional e a outra opção era a aprovação da reforma através de uma lei relacionada com todos os procedimentos administrativos.

Do ponto de vista político, foi fácil aprovar a reforma através dessa lei. É o motivo pelo qual não temos uma lei específica sobre melhora regulatória (*better regulation*) no México; nós só temos um capítulo. Por fim, mantivemos o nosso programa dessa maneira, em nossa lei, e esse foi o meio. Agora, temos um quadro institucional no México.

A Cofemer é uma entidade autônoma, técnica e operacionalmente, do Ministério da Economia, responsável pela coordenação e supervisão do programa de reforma regulatória. Um problema que surgiu com a criação da Cofemer foi que os reguladores estavam reclamando que, se muitos deles também possuíam autonomia técnica e operacional, por que esse procedimento estaria subordinado a outro órgão governamental? Esse é um ponto muito importante. Como conseguimos o *status* legal, a regulamentação legal para ter esse quadro institucional? Sinceramente, foi feito um processo mega, supra, ultrassecreto para aprovar este regulamento. Se tivéssemos consultado diferentes reguladores, é claro, nunca teríamos a aprovação desta lei. A experiência do México é que, nessa reforma, não consideramos um

processo transparente, não consideramos a opinião de diferentes reguladores, porque todos se oporiam. Esta é a nossa experiência de como construímos esse quadro.

O mandato da Cofemer é de garantir a transparência e a formulação de uma regulamentação federal, bem como promover o desenvolvimento de regulações custo-eficazes. Esse é um ponto muito importante a ser considerado. Após nove anos, a Cofemer está revendo o que aconteceu nesse tempo. É claro que durante esse período, muitos reguladores queixaram-se sobre o papel da Cofemer. Às vezes, eles dizem que a Cofemer é um gargalo para aprovar novas regulamentações, e é verdade. O custo político da Cofemer tem sido muito alto, porque, definitivamente, se você tem o objetivo de revisar a nova regulamentação, e, por vezes, alguns ministros têm mais poder, com certeza poderia haver uma fraqueza em nosso processo.

Esta é uma questão muito importante que devemos considerar: qual é o mandato da Cofemer? A Cofemer não pode versar sobre uma política específica. Por exemplo, se estamos considerando a política de transportes, ou de telecomunicações, ou do setor de energia, a Cofemer não pode fazer comentários diretamente sobre essa política, porque ela é formulada pelo órgão responsável por promovê-la, como, por exemplo, a Comissão para a Regulação no Setor de Energia. Mas, temos que distinguir qual é o papel da Cofemer. A Cofemer tem de participar do processo em geral, mas apenas o seu parecer tem de estar focado nos benefícios e custos. Significa que a Cofemer não pode mudar a política, pelo menos se a política for uma garantia de que teremos mais benefícios do que custos. Isso é muito importante, porque, nos últimos quatro ou cinco anos, a Cofemer teve algumas opiniões diferentes, que não são consideradas no mandato. Essa é a razão pela qual muitos ministérios têm se queixado sobre o valor da Cofemer: “Por que a Cofemer está falando desta política se esta é a minha política?”. Esse é um ponto muito importante. Assim, na concepção do novo quadro regulatório, você tem de ser muito específico. Qual é o papel da Cofemer? A Cofemer pode fazer comentários? Sim, mas apenas em casos em que a regulação não crie mais benefícios que custos. Esse é um ponto específico que temos de considerar.

Estas são algumas particularidades que a Cofemer tem em seu mandato. A Cofemer revê todos os projetos de regulamentos. A Cofemer faz propostas para melhorar o estoque regulatório – acho que não temos sido bem-sucedidos nos últimos anos; ficamos mais concentrados na revisão de projetos. Também providenciamos um catálogo federal de formalidades. Todos os procedimentos federais, todas as formalidades do México estão em um *site* específico³ e você pode conferir toda a

3. Disponível em: <<http://www.cofemer.gob.mx/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>>

informação sobre as formalidades específicas. Além disso, a Cofemer promove a melhoria da regulamentação e as reformas em todo o país. Esse é outro ponto.

Por que essa política é tão importante? Esta é a evidência internacional sobre alguns programas específicos. É a experiência de como a reforma regulatória tem impacto na economia. Por exemplo, temos um exemplo muito bem-sucedido na Austrália, onde o programa de desregulamentação gerou um benefício estimado de 5,5% do PIB da economia. Na Holanda, em 2003, eles aprovaram um custo administrativo gerado pela regulamentação de 3,6% do PIB; essa foi a evidência também nos Estados Unidos, na Coreia e na Itália. Como disse há pouco, a Coreia está aprovando uma nova agenda para recuperar a economia. Como pode ser percebido no México, no contexto desta crise, ficou evidente que o país tinha de promover novas reformas.

Como é a AIR no México? Primeiro, temos de levar em consideração quais são as melhores práticas nos países da OCDE de que estamos falando. Primeiro, a AIR é uma ferramenta pública que permite que as decisões do governo e o instrumento regulatório representativo sejam mais transparentes e racionais. Mas lembremos que a AIR é uma ferramenta importante para coerência na agenda pública. A AIR geralmente é uma análise *ex ante*, mas, por exemplo, no México, temos uma ferramenta específica de AIR para análises *ex post*, apenas para a regulamentação-padrão. Mas, de qualquer maneira, a AIR, como regra geral, é usada como uma análise *ex ante*. E, de acordo com a OCDE, a AIR é uma ferramenta para coerência de políticas que garantem que a regulamentação atinja os seus objetivos de forma eficiente e eficaz, num mundo em mudanças.

Isso é o que a OCDE considera como melhores práticas. O que uma AIR deve conter? Quais são os elementos que devemos considerar na AIR? Gostaria de falar como foi a AIR no México. A AIR foi introduzida em 1997 apenas para projetos dos padrões oficiais mexicanos. Como disse, a Unidade de Desregulamentação Econômica aprovou uma nova lei relacionada às normas. Em 1997, estabelecemos a AIR como uma prática. Isso é o que estou lhes dizendo, que a AIR possui dois papéis: uma análise *ex ante*, e outra, *ex post*. Apenas nesses casos. Também em 2000, quando a Cofemer foi criada, implementamos a AIR em quase todas as atividades do governo e em quase todas as regulamentações. Apenas a regulamentação relacionada com os impostos não está incluída em nosso procedimento. Geralmente, o restante das regulamentações deve ser feito por meio de procedimentos.

Também temos de considerar que há dois caminhos quando o nosso regulador quer aprovar um novo regulamento. Normalmente, a maioria das regulações não estabelece custos de conformidade. Essa regulamentação tem de passar por um procedimento específico, *fast track procedure*. Eles têm de enviar o projeto, e a Cofemer apenas revisa este regulamento para verificar se é verdade que o referido

regulamento não estabelece custos de conformidade. Um dos problemas que temos é o tempo que a Cofemer exige para fazer isso. A Cofemer leva três meses para analisar esse tipo de regulamentação. Agora, em 2009, reduzimos esse tempo e estamos revisando em apenas duas semanas. Duas semanas é o tempo preciso para revisar esse tipo de regulamentação. Em segundo lugar, todos os instrumentos que consideram custos de conformidade (*compliance costs*) diferentemente têm que passar pela AIR a fim de obter duas opiniões. Vou explicar em seguida.

Também, a regulamentação que estamos revisando na Cofemer é aquela editada pelo Poder Executivo. Não estamos considerando toda a regulamentação do Congresso. Será um problema político se quisermos revisar a regulamentação do Congresso. Estamos, apenas, focados nos regulamentos que os ministros do Poder Executivo pretendem promover, incluindo as leis; mas estamos falando apenas do Poder Executivo. No Congresso, não temos esses procedimentos e isso é um elemento muito importante a ser considerado, porque, geralmente, o maior impacto na economia é o que vem do Congresso; nem sempre é proveniente do Poder Executivo. Esse é outro tema que devemos considerar até agora.

Mas uma questão importante que devemos considerar é que não há uma maneira de se ter uma regulamentação, de se ter um impacto, ou ser eficaz se ela não for emitida em um Diário Oficial. Para ser publicada no Diário Oficial, os ministros têm de mostrar o parecer final da Cofemer. Se eles não mostrarem o parecer final da Cofemer, o diretor do Diário Oficial pode ser penalizado. Esse é um mecanismo para garantir que todos os reguladores que queiram aprovar novas regulações tenham de passar por esse processo da Cofemer. Esse é outro elemento que devemos levar em consideração.

Esse é o procedimento e nele temos de considerar dois atores: a Agência Regulatória e a Cofemer. Como podem ver, geralmente, no processo regulatório, quando um regulador decidir criar uma lei, ele tem de enviar a proposta à Cofemer com a AIR. Antes de emitir o parecer, o primeiro passo é ter a confirmação da Cofemer para verificar se a avaliação do impacto regulatório é satisfatória. O que quer dizer satisfatória? Significa que a AIR tem todos os elementos, todas as informações necessárias para dar o parecer. E, se não temos uma AIR com todas as informações, solicitamos ao regulador esclarecimentos e correções. Assim, o regulador não pode iniciar o processo até que eles tenham uma boa AIR, com todas as informações que são exigidas. Temos melhorado isso nos últimos anos, porque, quando começamos, as pessoas não sabiam quais eram os elementos que tinham de ser considerados na AIR. Agora, acho que esse procedimento não é estranho, mas também não é comum; não é comum considerar que a Cofemer esteja solicitando esclarecimentos e correções. Agora, podemos considerar que a AIR está melhor.

Se a AIR for satisfatória, a Cofemer tem duas etapas. Há dois pareceres a serem apresentados: o primeiro parecer é o preliminar e o segundo é o parecer final. Tenho de lhes dizer que o parecer da Cofemer não é uma ordem para os reguladores; é apenas uma recomendação. Os reguladores podem considerar ou não o parecer da Cofemer. A única coisa é que devemos ter um processo com transparência. Devemos mostrar a toda a sociedade quais são os elementos que estamos considerando em nosso parecer. Por isso, os reguladores estão seguindo muitas recomendações da Cofemer. Se esse parecer não é vinculativo para os reguladores, e se o processo não for transparente, naturalmente não será eficaz. A eficácia desse processo é a transparência. Esse é um papel muito importante. E, finalmente, quando a Cofemer emite o parecer final, o regulador pode enviar ao Diário Oficial. Esse é o nosso procedimento.

A consulta pública na AIR, sobre a qual falaremos a seguir, significa que, geralmente, todo o texto do projeto de regulamentação e o relatório regulatório têm de estar disponíveis ao público. Há algumas exceções específicas. Por exemplo, em outubro de 2009, tivemos um regulamento para remover a companhia de eletricidade na Cidade do México, e que foi feito através deste procedimento, artigo 69 K, que é o artigo considerado pela lei. O parecer emitido pela Cofemer, como eu comentei, não é vinculativo para os ministérios e as agências. Não obstante, esse procedimento melhora significativamente a qualidade no processo regulatório, no que tange aos pareceres preliminar e final dentro do processo de transparência.

Esta é a estatística, nos últimos anos, da quantidade de regulamentos que foram revistos pela Cofemer. Em 2007, eram mais de mil e, em 2008, mais de 1.200, mas a maioria dos regulamentos não considerou o custo de conformidade para a sociedade. Assim, no procedimento acelerado, *fast track procedure*, 651 regulamentos em 2007 e 911 em 2008 não consideraram custo. Mas, vindo de outra maneira, quase 30% dos regulamentos estão considerando custos de conformidade. Essa é a razão de por que é obrigatório ter uma AIR. Ao mesmo tempo, durante o mesmo período, a Cofemer recebeu mais de 2.127 comentários de cidadãos, empresários e acionistas para propostas de projetos.

Quero falar sobre quais são os pontos que devemos considerar na AIR. Geralmente, o regulador: *i*) tem de explicar o problema ou a situação a ser resolvida; *ii*) deve considerar as bases legais; *iii*) tem de estabelecer, dentro da AIR, as razões das obrigações propostas; e *iv*) realizar a análise custo-benefício. Esses são os itens que devemos considerar na AIR.

Como a AIR está estabelecida ao redor do mundo? Apenas alguns países estabeleceram a AIR por meio de um quadro jurídico. No México, por exemplo, ela foi estabelecida por meio de uma lei. Entretanto, no restante dos países, estabeleceu-se a

AIR através de uma portaria presidencial ou por meio de um decreto emitido por um ministro, de um ministério específico ou por um gabinete. Foi somente na República Tcheca, no México e na Coreia que se estabeleceu a AIR através de lei.

Gostaria de comentar sobre um exemplo de quando estávamos revisando as resoluções relativas à alteração da metodologia para determinação do preço máximo do gás natural de vendas de primeira mão⁴ no México. Este é o *website* da Cofemer: <<http://www.cofemer.gob.mx>>. No sítio, há todas as formalidades do governo federal. Você pode encontrar todas as formalidades do México, e pode verificar, por ministério, onde está localizado cada esboço do regulamento. Devem-se considerar todos os projetos de regulamentos, e pode-se verificar, por exemplo, toda a AIR que é considerada. Há, também, os procedimentos e os pareceres da Cofemer. Nós recebemos, alguns comentários, por exemplo, nos regulamentos administrativos. Esta foi uma situação de emergência, que o Ministério de Energia (*Secretaría de Energía*) estava nos solicitando. Você também pode encontrar lá todo tipo de regulamentos. Nessa situação, estávamos utilizando a AIR para estabelecer qual é o melhor preço. Normalmente, ao longo do processo, melhoramos consideravelmente o regulamento em nosso quadro jurídico.

Para concluir, gostaria de dizer que não foi fácil o processo para construir um quadro institucional para revisar a AIR no México. Neste momento, estamos revendo nosso quadro com a finalidade de melhorar os procedimentos, porque a Cofemer, em vários aspectos, não tem funcionado da maneira que todos os reguladores desejam, e estamos avaliando se devemos considerar procedimentos diferentes de acordo com o impacto da regulamentação. Por exemplo, estamos considerando dois tipos de AIR, de baixo impacto e de alto impacto, porque nós não podemos ter um procedimento idêntico para todos os regulamentos. Essa é a minha conclusão.

Lucia Helena Salgado – Obrigada, Alfonso. Passo de imediato a palavra ao Pedro.

Pedro Ivo Sebba Ramalho – Gostaria de agradecer o convite formulado pelo Ipea à Anvisa para vir apresentar a nossa experiência recente em AIR, no âmbito do nosso Programa de Boas Práticas Regulatórias. Em nome da Anvisa, queria agradecer especialmente a Lucia Helena pelo convite, e também a outros colegas aqui do Ipea: Eduardo Fiuza e Ronaldo Seroa. É um prazer e uma satisfação para nós falarmos aqui em uma mesa como esta, com grandes especialistas no tema.

Vou tentar cumprir a tarefa de falar sobre AIR na Anvisa, focando bastante na experiência, resalte-se, recente, e ainda muito modesta, que a Anvisa tem na condução de estudos de AIR. Inicialmente, vou fazer um contexto sobre a própria agência.

A Anvisa completou dez anos em 2009. Possui as suas peculiaridades por fazer parte do arranjo institucional do sistema de saúde brasileiro, o SUS. É uma

agência com grande abrangência de atuação e uma complexidade enorme – inerente aos seus objetos de atuação.

Uma singularidade que caracteriza a atuação da Anvisa é o fato de a regulação no campo da vigilância sanitária ser exercida não em setor específico da economia, mas em todos os setores relacionados a produtos e serviços que podem afetar a saúde da população brasileira. Outra singularidade da Anvisa é sua atuação tanto na regulação econômica do mercado quanto na regulação sanitária.

A Anvisa pode ser considerada a maior das agências reguladoras do Brasil. De um lado, pelo quantitativo de sua força de trabalho: cerca de 3 mil servidores, metade deles distribuídos por todo o território nacional em portos, aeroportos e postos de fronteira para realizar o controle de entrada e saída de produtos e pessoas, para proteger os interesses da saúde pública nacional. De outro lado, a magnitude do trabalho da Anvisa é resultado da abrangência dos objetos e processos regulados por sua atuação.

Além da coordenação do SNVS, e do controle de portos, aeroportos e fronteiras, cabe à Anvisa a regulação de serviços de saúde e de produtos de interesse à saúde, coordenação da rede de laboratórios de saúde pública, e controle da propaganda de produtos sujeitos à vigilância sanitária. São exemplos dos produtos regulados – e processos a eles relacionados – pela Anvisa os medicamentos, os alimentos, os produtos para saúde – equipamentos, produtos médicos e *kits* diagnósticos; sangue, outros tecidos, células e órgãos; saneantes; cosméticos; produtos tóxicos – com destaque para os agrotóxicos; e produtos derivados do tabaco. Controla também os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias a eles relacionados e realiza o monitoramento de preços de medicamentos. Também é responsável pela análise e anuência prévia nos processos de concessão de patentes para produtos e processos farmacêuticos pelo Inpi. Estima-se que a atuação da agência englobe produtos e serviços de saúde que representam 25% do PIB brasileiro.

A nossa estrutura organizacional possui várias unidades que atuam diretamente, e com grande volume, na regulação e na regulamentação desses objetos de atuação da agência. Mostro aqui alguns exemplos da abrangência dos estabelecimentos sujeitos à regulamentação do SNVS em todo o território nacional: 80 mil farmácias; 2 mil distribuidoras de medicamentos; 450 indústrias de medicamentos; 3.700 produtores de cosméticos; 3.250 indústrias de produtos para a saúde; 3 mil produtores de saneantes; 3.850 laboratórios de análises clínicas; 2 mil serviços de hemoterapia; 6.600 hospitais; 15.500 serviços de radiodiagnóstico, entre outros.

Para encerrar esse panorama sobre as competências e o desenho institucional da Anvisa, apresento alguns problemas que foram identificados ao longo dos

primeiros anos de sua existência, no que diz respeito ao processo decisório para a regulação. São exemplos: *i*) uma produção normativa desordenada e fragmentada em todas as áreas da agência; *ii*) problemas de custos relativos à publicação e à retificação de publicação de normas – o que levava também, muitas vezes, a uma intensa judicialização da ação regulatória e a uma consequente instabilidade das regras; e *iii*) uma dificuldade técnica na elaboração dos atos, pela ausência de padrões e sistematização do processo, o que leva à necessidade de aprimorar a instrução do processo decisório da Diretoria Colegiada, em matéria de normas, e à necessidade do fortalecimento dos mecanismos de participação e transparência, ainda que a Anvisa disponha de um conjunto grande e bastante diverso desses mecanismos, o que vou mostrar mais adiante.

Para que todos os senhores tenham uma noção do volume de normas editadas pela Anvisa, apresento a evolução histórica, de 1999 até 2008, da produção normativa da Anvisa, tanto das propostas que foram objeto de consulta pública, quanto das RDCs, que são atos de caráter normativo. Não mostro aqui os dados relativos às resoluções de autorização ou, como chamamos, “concessão de registro”, por exemplo, o que indicaria um volume muitas vezes maior. Como é possível observar, há um pico de produção entre os anos de 2002 e 2005, com uma intensa publicação de RDCs de cerca de 350 por ano, e uma queda recente, com uma possibilidade de estabilização no próximo período. No caso das consultas públicas, há estabilidade, desde o início, em torno do número de 100 propostas editadas por ano.

Passo a falar agora do nosso Programa de Regulamentação, o Programa de Boas Práticas Regulatórias no âmbito da Anvisa, que tem o objetivo de modernizar e qualificar a gestão dessa produção normativa – que, como mostrei, é bastante intensa. Suas diretrizes são de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação, de melhoria da coordenação, da qualidade e da efetividade dessa produção de regulamentos, e de fortalecimento da transparência e do controle social. Esse programa tem como documentos fundamentais, ou políticas orientadoras, o PRO-REG, no campo da política regulatória do governo federal, e, no âmbito setorial, o Programa Mais Saúde, do Ministério da Saúde. Isso faz com que a Anvisa tenha a difícil tarefa de conciliar os seus objetivos originais de proteção à saúde com objetivos de promoção do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

As principais estratégias do nosso programa, até então, são: a edição do *Guia de Boas Práticas Regulatórias*; a publicação de uma *Agenda Regulatória* anual; a AIR – sobre a qual vou me deter mais adiante; a revisão e a consolidação da Legislação Sanitária – incluída toda a regulamentação editada pela própria Anvisa; a formação

e qualificação para essa atuação regulatória com excelência pela agência; e o fortalecimento da participação social nesse processo regulatório.

O *Guia de Boas Práticas* está disponível na internet⁴ para quem quiser consultá-lo. Ele trata de todo o processo de regulamentação no âmbito da agência e inclui a AIR como uma etapa que, na verdade, perpassa todo o processo de formulação, consulta e decisão final sobre as propostas. O processo se inicia internamente com a definição pública, por cada um dos diretores, de uma portaria indicando o início da elaboração de uma proposta. Vou apresentar isso um pouco mais à frente.

Apenas para registro, vou mostrar aqui que a Anvisa tem organizado, promovido e acompanhado, desde pelo menos 2007, um conjunto de atividades relacionadas a formação, produção de conhecimento, promoção da qualificação de seus servidores. Também contribuímos com publicações na área da regulação. Primeiro, com uma publicação organizada pela Anvisa em parceria com a Casa Civil, o livro *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*⁵ e, mais recentemente, com um capítulo do livro *Desafios da Regulação no Brasil*,⁶ editado pelo PRO-REG.

No que diz respeito à participação social, a Anvisa – como eu disse – tem um conjunto grande e diverso de mecanismos e instrumentos. Temos trabalhado mais intensamente, no último período, em parceria com o IDEC, no âmbito do Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica para a Participação Social na Regulação. Os focos são, principalmente, o aprimoramento dos procedimentos de consulta e audiência pública e o fortalecimento de alguns canais de participação, como o Conselho Consultivo e as câmaras setoriais da Anvisa. As perspectivas mais recentes são de parceria com o Dieese e com centrais sindicais brasileiras para a promoção da participação dos trabalhadores no processo regulatório da Anvisa, e de integração entre a SNVS, coordenado pela Anvisa, e o SNDC. Além dessas cooperações, temos buscado, por exemplo, cooperação com esta casa, o Ipea, o que muito nos interessa manter nesse âmbito.

Só para mencionar, a Anvisa dispõe atualmente de alguns instrumentos para a promoção da transparência da participação social e da *accountability*. A Anvisa, por fazer parte do SUS, está submetida ao controle social do sistema de saúde através das conferências de conselho de saúde. Há, também, o contrato de gestão e relatórios de gestão, que são elaborados anualmente. O Conselho Consultivo e a

4. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/Institucional/anvisa/pmr/GuiaBPREg.pdf>>

5. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/livros/regulacao-e-agencias-reguladoras>>

6. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/livros/desafios-da-regulacao-no-brasil>>

Ouvidoria fazem parte da estrutura da Anvisa. As audiências públicas no Congresso Nacional têm se tornado uma rotina para a Anvisa, com um conjunto bastante expressivo de participações da agência nessas atividades.

Também se inclui aqui a elaboração de um relatório anual de atividades – que está previsto, inclusive, no Projeto de Lei Geral das Agências, PL nº 3.337, mas a Anvisa o elabora há quatro anos –, e a elaboração e a construção participativa da *Agenda Regulatória*. A Anvisa dispõe, ainda, de dez câmaras setoriais, com cerca de 30 representações da sociedade em cada uma delas, totalizando mais de 300 instituições. Realizamos consultas e audiências públicas; organizamos fóruns de vigilância com estados e municípios, e promovemos o acesso às informações na internet e por meio da Central de Atendimento ao Cidadão.

Uma grande novidade nesse campo foi a publicação, em novembro de 2009, pela Anvisa, com a presença do MPOG, da *Carta de Serviço ao Cidadão*. A Anvisa é a primeira instituição federal a publicar sua carta de serviço, após a edição do decreto do presidente Lula.⁷

A *Agenda Regulatória*, por sua vez, significa para a Anvisa um conjunto estratégico de temas considerados prioritários para regulamentar em um determinado período. A Anvisa editou a *Agenda Regulatória* em 2009, pela primeira vez, e pretende continuar fazendo isso nos próximos anos. Isso para promover a previsibilidade – sinalização sob a direção da regulação da Anvisa pelos próximos anos –, a transparência e a governança, o que vai redundar na ampliação da credibilidade do sistema regulatório no âmbito da saúde.

É uma iniciativa também inovadora da Anvisa e esperamos que ela possa se disseminar, inclusive, para as outras agências a partir da aprovação da Lei Geral das Agências Reguladoras (PL nº 3.337/2004). No caso do ano de 2009, foram considerados prioritários 60 temas. Eles não são de regulamentação obrigatória, mas a Anvisa busca priorizá-los na sua regulamentação. Uma importante característica da agenda é não ser exaustiva, porque a Anvisa precisa ter uma margem de discricionariedade para poder editar os seus atos, inclusive aqueles de urgência, que o próprio objeto da saúde demanda.

O acompanhamento da *Agenda Regulatória* pode ser feito no próprio *site* da Anvisa.⁸ No item Boas Práticas Regulatórias, pode-se conhecer todo o programa de regulamentação e acompanhar a evolução da regulamentação da Anvisa, com

7. O palestrante se refere ao Decreto Presidencial nº 6.932/2009, que institui, dentre outras providências, a Carta de Serviços ao Cidadão, publicação que visa informar os cidadãos sobre os serviços prestados por determinado órgão ou entidade.

8. O endereço é: <http://www.anvisa.gov.br>

respeito aos itens previstos na *Agenda Regulatória*. Está disponível para toda a sociedade. Há macrotemas, como, por exemplo, alimentos, e, dentro deles, as propostas elaboradas. O tema de rotulagem de ovos, exemplificado aqui, teve a sua conclusão ainda no exercício de 2009.

Passamos agora a abordar mais detidamente a AIR. A Anvisa assume a definição de AIR dada pela OCDE, segundo a qual a AIR é uma “ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente na qual eles podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem ter”.

Ainda que existam críticas – que dão conta de que apesar de a AIR produzir um conhecimento relevante, não leva a uma conclusão sobre qual seria a melhor opção política –, a Anvisa a adota por entender que – por todo aquele cenário que eu já apresentei – ela pode qualificar e otimizar as decisões, tornando a regulação mais inteligente.

As principais conclusões que a AIR pode trazer, na visão da Anvisa, são: ajustar os objetivos de uma proposta; verificar o impacto dessas propostas do ponto de vista econômico e social, e até mesmo ambiental; identificar e avaliar alternativas para se atingir determinado objetivo; estimar se os benefícios previstos justificam os custos; e identificar os grupos que serão beneficiados ou afetados de maneira mais intensa pelo novo regulamento. Ainda como objetivos: informar e subsidiar o processo de tomada de decisão da alta direção da Anvisa; potencializar a efetividade dos regulamentos e reduzir os encargos regulatórios; identificar *expertise* e antecipar o impacto potencial das propostas; promover a integração institucional e melhorar a perspectiva de implantação dos regulamentos, e criar mecanismos de acompanhamento e avaliação da qualidade da regulação produzida.

Existem problemas que a Anvisa identifica como inerentes à implantação da AIR, que identificamos principalmente como – o que já foi dito hoje, inclusive – justificativa para decisões já tomadas anteriormente, com uma tendência a se tornar uma rotina meramente burocrática. Outros problemas são: a possibilidade de os decisores não acatarem os resultados; a necessidade de tempo para a mudança da cultura institucional e absorção, pelos servidores e pela direção, desse novo procedimento. Há, também, dificuldades relacionadas à alta complexidade e à abrangência de temas, à qualidade das fontes de informação disponíveis, e à efetividade da participação e da transparência do processo. Há alguns outros referenciais importantes, da própria OCDE, já citada, para a construção do nosso esquema, que estão apontados aqui na apresentação.

Passo a indicar quais são as especificidades da AIR na Anvisa. O Programa Boas Práticas na Anvisa incorpora, como já mencionei, a AIR ao seu processo regulatório, configurando-se como uma etapa do processo de regulamentação. Possui a finalidade de auxiliar a decisão da Diretoria Colegiada. Temos priorizado abordagens que valorizem as dimensões do impacto sanitário, econômico, internacional, operacional – internos à própria administração da agência –, relacionados ao usuário consumidor, e relacionados ao SNVS nas três esferas de governo; isso em razão de a Anvisa ter o seu papel de coordenadora desse sistema.

A Anvisa desenvolveu – e está disponível no *Guia de Boas Práticas Regulatórias* – um chamado *Relatório de Instrução da Proposição*. Todas as propostas então produzidas pelas áreas técnicas da Anvisa são, quando elaboradas, acompanhadas do preenchimento e da elaboração desse relatório de instrução, que traz um conjunto de perguntas. Esse relatório está dividido em cinco partes: *i*) a identificação dos dados da proposta; *ii*) a qualificação do problema ou situação que originou a proposta; *iii*) a análise da proposta de ato normativo, incluindo seus custos/benefícios e dificuldades de implantação; *iv*) dados relativos ao respondente; e *v*) o despacho, aprovando aquele relatório, do diretor responsável por aquela área técnica. Repito, quem se interessar, pode consultá-lo no Guia. A obrigatoriedade do cumprimento desse *Guia de Boas Práticas Regulatórias*, incluindo a elaboração desse relatório, deu-se a partir da publicação da Orientação de Serviço nº 2, em julho de 2009.

Também temos, na Anvisa, uma unidade organizacional responsável por coordenar e executar o trabalho relacionado à implantação e à implementação do Programa de Boas Práticas Regulatórias, incluindo a AIR.

A Unidade Técnica de Regulação do Gabinete do diretor-presidente possui as atribuições de *i*) subsidiar a Diretoria Colegiada para o fortalecimento da governança regulatória e da participação social no processo de elaboração e revisão de atos normativos da Anvisa; *ii*) coordenar a elaboração da *Agenda Regulatória* e os procedimentos de AIR para instruir e subsidiar o processo de tomada de decisão em assuntos normativos; *iii*) orientar tecnicamente as unidades da estrutura organizacional da Anvisa na implantação e no cumprimento de boas práticas regulatórias para elaboração e revisão de atos normativos; *iv*) promover a integração institucional com demais órgãos públicos e entidades da sociedade civil para o fortalecimento da governança regulatória e da participação social na regulação; e *v*) assessorar a Diretoria Colegiada perante o Conselho Consultivo e câmaras setoriais da Anvisa, e acompanhar as atividades do CNS e demais instâncias de participação e controle social do SUS. O chefe da área, Gustavo Trindade, aqui presente, também pode colaborar no nosso debate.

Aqui apresento as etapas, parte do processo de AIR, em fase anterior à consulta pública, que se inicia com a elaboração de um relatório de AIR simplificado, que é levado ao conhecimento da Diretoria Colegiada para a decisão sobre a consulta pública. Sendo aprovada, a proposta vai a consulta pública, recebem-se as contribuições e aquele processo, aquela proposta volta à análise da Unidade Técnica de Regulação, para a revisão do relatório com a inclusão de informações sobre as propostas recebidas no âmbito da consulta pública. Podem-se ensinar, ainda, sugestões relativas a novas consultas a outras partes interessadas, setores específicos que são afetados naquele processo. Após essa fase, é feita a tabulação dos resultados. Fizemos a construção, por fim, de um índice de governança e impacto regulatório interno do Programa de Boas Práticas Regulatórias da Anvisa. Após a primeira etapa da construção da proposta, da análise inicial e da consulta pública à sociedade, chega-se aos indicadores, que são o resultado a ser colocado em uma escala, que pode resultar em uma proposta ruim, insatisfatória, satisfatória ou excelente, com as suas consequentes descrições indicadas no índice de governança e impacto regulatório construído pela Anvisa.

Vou finalizar com uma análise sumária das oportunidades relacionadas à implantação da AIR na Anvisa. O programa conta com o apoio – e isso foi fundamental para sua construção e implementação – da alta direção da Anvisa. As atividades têm sido executadas com o apoio e parceria do PRO-REG. A AIR é integrada ao processo de regulamentação, sendo uma etapa desse processo. A preocupação da Anvisa em promover a participação social é constante e a participação social está intimamente associada ao processo de AIR. A criação de um núcleo, de uma área responsável por essa AIR na Anvisa, foi considerada uma importante estratégia para sua institucionalização.

Como perspectivas, a Anvisa aguarda e espera, positivamente, que possamos fazer a cooperação com o governo do Reino Unido para a implementação de estudos de AIR no âmbito de estruturas de governo no Brasil, e da Anvisa como uma agência-piloto. Outras expectativas são: treinamento e capacitação dos envolvidos na agência, especialmente em matéria de técnicas e metodologias de AIR; definição de uma metodologia de AIR que seja adequada aos objetos de atuação da agência; aperfeiçoamento da coleta e do sistema de informação para a AIR; desenho e implementação de rotinas para consultas externas, que devem se intensificar; troca de experiências com outras agências.

Outra expectativa, que trago aqui como ponto de vista pessoal, é a criação da unidade de supervisão e acompanhamento da qualidade regulatória, para que ela possa ser uma construção cooperativa entre a coordenação do PRO-REG e as agências

reguladoras, a fim de promover a cooperação e uma construção que possa gerar frutos positivos para todos os envolvidos. Também a aprovação do PL nº 3.337/2004 – e o que significa para a Anvisa, que contribuiu com sugestões para o aperfeiçoamento do PL – uma ampliação da governança regulatória no Brasil.

Uma reflexão, por fim: O novo sistema regulatório brasileiro está em fase de consolidação. Com pouco mais de uma década, as dez agências reguladoras federais se encontram em um momento-chave para o ajuste de seu desenho institucional e de sua atuação regulatória. Na verdade, não se trata de regular mais, e sim de produzir uma regulação mais inteligente. O amadurecimento das instituições regulatórias será fundamental para que o nosso país aproveite da melhor forma possível esse próximo período histórico de forma a consolidar seu desenvolvimento e a criar as condições para a construção de um Novo Brasil. Obrigado.

Lucia Helena Salgado – Muito obrigada, Pedro, pela sua brilhante exposição. Sem delongas, passo a palavra para o professor Aragão.

Professor Alexandre Aragão – Bom-dia a todos. É um prazer estar aqui debatendo essa nova fronteira da regulação no Brasil. Gostaria de cumprimentar o Ipea na pessoa desta presidente de mesa, professora Lucia Helena Salgado, e partir para o assunto da AIR, naturalmente sob o ponto de vista jurídico.

Faremos nossa exposição em tríades: analisaremos (três) pressupostos para a implantação de sistemas de AIR; em seguida trataremos dos (três) desafios e de (três) possíveis soluções para esses desafios.

Hoje, o Direito não é apenas a lei, não há mais aquela imagem do Direito que era desligado da realidade administrativa, da realidade política, da realidade econômica. Hoje, qualquer assunto, para ser tratado juridicamente de forma adequada, tem de considerar também o ambiente – os subsistemas que pretende regular, usando a teoria de Niklas Luhmann – onde ele pretende incidir.

A setorização da regulação é um fenômeno mundial e incontestável. A questão da independência das instâncias setoriais é outra coisa. Mas a setorização existe, de qualquer modo. Quando essa setorização possui – mais ou menos intensamente – características de independência, a questão da coordenação entre essas várias instâncias fica mais séria. Ou seja, em razão da setorização regulatória, é necessária uma coordenação entre todas essas instâncias. A necessidade de coordenação aumenta ainda mais quando algumas ou muitas dessas instâncias são dotadas de independência em relação a uma autoridade central.

Eu queria, antes, estabelecer três pressupostos da nossa análise sobre AIR. O primeiro é a necessidade de coordenação. Não dá para se ter várias instâncias

regulatórias, independentes ou não, cada uma atuando sem ter atenção em relação às outras. Isso pode gerar várias consequências ruins, como, por exemplo: contradição de normas administrativas, que geram insegurança jurídica e conflitos judiciais e administrativos; atrasos nas tomadas de decisões – porque um não sabe o que o outro está fazendo –; conflitos internos; e, para evitar a tomada de decisão em prol de um ou de outro lado, acabam não decidindo nada. Haveria também, sem a coordenação, a possibilidade de não atendimento ao princípio constitucional da eficiência. Pode ser que o órgão já tenha feito estudos estatísticos da situação e o outro vai realizar de novo o mesmo estudo estatístico para saber como agir. Pode haver riscos de desperdício de tempo, dinheiro e pessoal, em razão de uma instância institucional não saber o que a outra está fazendo.

O primeiro pressuposto de nossa análise é, portanto, a necessidade de coordenação; e o segundo pressuposto, também já referido, é o da manutenção da independência das instâncias reguladoras que tenham recebido essa autonomia reforçada. O grande desafio é como coordenar sem tirar a independência. Temos o princípio da proporcionalidade atuando aqui. O que é o princípio da proporcionalidade? Você deve escolher um meio adequado para realizar o fim visando, no nosso tema, o meio adequado para realizar a necessidade de coordenação. Dentre esses meios adequados – e aí vem o elemento necessidade da proporcionalidade –, tem de se escolher o meio menos restritivo à autonomia da agência. Do ponto de vista da adequação, o objetivo a ser visado é a necessidade de coordenação, não a substituição da instância regulatória; e mesmo que sendo só para a coordenação, o instrumento a ser adotado tem de ser a forma menos restritiva à independência.

O segundo pressuposto, que é paradoxal em relação ao primeiro, é de manter ao máximo possível a independência das agências reguladoras que já forem independentes. Dar ou não independência não vai ser uma decisão do órgão responsável pela AIR. Trata-se de decisão legislativa já tomada.

Terceiro pressuposto que gostaria de sugerir – o da ampla abrangência da AIR. Ela não pode ser vista como uma imposição apenas às agências reguladoras independentes, até porque ficaria evidenciado um caráter explícito de diminuição da independência delas. Ela deve ser uma instância de coordenação de todas as instâncias regulatórias, senão fica sendo uma instância de controle de agências independentes e aí muda-se o seu caráter.

Compreendo que não se pode passar, de repente, a fazer a análise de todas as entidades e órgãos da administração pública que ditam algum tipo de norma. Mas, se for o caso, devemos ver esse objetivo, pelo menos por setor, por área. Por exemplo, vamos fazer AIR no setor de energia, sim, mas no setor de energia como

um todo. Não seria para fazer AIR só na Aneel e na ANP, mas também no Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), no MME, e em outros órgãos que eventualmente tenham conexão com essa regulação, com esse objeto.

Gostaria de fixar esses três elementos, que são, na verdade, pressupostos para a edição, para a formulação, para as reflexões que estamos fazendo em relação à AIR. Eu sugeriria que, primeiro, nós passássemos do pressuposto de que há realmente uma necessidade de coordenação. Segundo, que essa necessidade de coordenação não pode servir de biombo para outras modalidades de interferência e de controle alcançando-se os objetivos de coordenação com a menor interferência possível na independência das agências reguladoras que já a possuem; terceiro, que a AIR deve ser pensada de forma global, seja universal para todas as áreas em que haja edição de atos de efeitos gerais ou abstratos, seja, se isso não for possível, por exemplo, pelo menos por setor ou por qualquer outro critério objetivos genérico de submissão à AIR.

A partir desses três pressupostos, vamos ver os três desafios da AIR e depois apresentar três possíveis sugestões.

O primeiro desafio, conforme apresentado ao citar os pressupostos, é o de conciliar coordenação com independência. Creio que o princípio da proporcionalidade e a adequação e a necessidade, conforme já exposto, são os elementos que podem nos ajudar aqui. Por quê? Porque o princípio da proporcionalidade é um princípio de conciliação. Inicialmente filosófico, o Direito quase o encampou através da doutrina do Tribunal Constitucional Alemão. O princípio da proporcionalidade não foi cunhado recentemente – os primeiros registros escritos sobre princípio da proporcionalidade remontam às lições de Aristóteles.

O princípio da proporcionalidade procura conciliar o máximo de necessidades, valores e objetivos que estejam em contradição, realizando o mínimo de restrição aos que se encontram em choque.

Isso demonstra bem o espírito do princípio da proporcionalidade, que é conciliar necessidades, lógicas, valores diferentes. E a necessidade de coordenação é realmente uma necessidade antitética, por natureza, à independência. É melhor enfrentar essa realidade do que simplesmente falar: “Ah, não, a coordenação não tem nada a ver com independência; a independência vai ficar sempre intacta”. Acho que isso não corresponde à realidade dos fatos. Acho que é mais útil pensar que, realmente, para coordenar, deverá existir algum tipo de ingerência, mas vamos ver qual é a menor ingerência possível, e restringir, ao máximo, o objetivo dessa ingerência. Esse é o primeiro desafio: conciliar coordenação com independência.

Segundo desafio: evitar retrabalho. A doutrina italiana passou por dois momentos pendulares muito interessantes relacionados a isso. Ela teve um momento de grande controle procedimental dos atos regulatórios, participação popular, participação de outros órgãos. Mas depois, eles passaram desse momento de grande admiração com a participação, a discussão e a coordenação e passaram a ver isso de uma maneira um pouco cética, dizendo que o tempo que se gastava, as impugnações exageradas eram desnecessárias, a abertura para brigas meramente políticas, o que violava o princípio da eficiência. O mesmo princípio da eficiência serviu de fundamento tanto para a paixão como para a decepção com esses procedimentos.

O terceiro desafio é a necessidade de autolimitação do órgão central encarregado das AIRs, que seria realmente um órgão suprarregulador, não no sentido de editar a regulação, mas no sentido de ter de alguma forma poderes sobre a regulação de todos os setores.

Possíveis soluções: primeiro, uma ideia de *soft law* que vimos na palestra da Cofemer, de o órgão das AIRs tentar se impor voluntariamente, por meio de consensos, às entidades reguladoras. Ou seja, isso é outra questão que, na prática, pode ser muito diferente do que está escrito na lei. Na França, uma das autoridades administrativas independentes que possui o maior índice de efetividade de cumprimento de suas decisões é a agência reguladora – autoridade de acesso a documentos públicos, que não tem poder de requisição, de determinação, de aplicação de sanções; nada disso. Mas pela autoridade moral – o que estava sendo referido aqui – é a que mais tem efetividade decisória. É que precisamos não apenas de um ambiente jurídico-institucional, mas também de um ambiente cultural para que os objetivos dessas entidades sejam atingidos. A lei e as instituições têm limites em seu papel de mudança da realidade.

Outra possível solução é o aumento e a qualificação da participação popular. Esse é um dos grandes desafios da regulação nos países latinos, que não têm uma tradição de participação muito grande, e o governo tem de apoiar e fomentar essa participação popular, mas também, ao mesmo tempo, capturar a participação popular.

A terceira possível solução é o pluralismo e independência, e a qualificação técnica do próprio órgão de AIR. Acho que, se ele for controlar, no sentido de coordenar agências – e dentro do coordenar vai estar sempre a impossibilidade de determinação quanto ao conteúdo ou a conveniência de edição do ato –, ele pode sugerir, pode divulgar artigo na imprensa, mas deve, segundo propomos, deixar o processo voltar para a agência, para a agência decidir, até porque a AIR não deixa de ser mecanismo de tutela administrativa. E há um brocardo francês: *pas de tutelle*

sans texte, pas de tutelle au-delà du texte, segundo o qual qualquer supervisão de entidades da Administração Indireta deve ser previamente estabelecida em lei.

Pode-se cogitar também a própria independência desse órgão. Pode-se cogitar que ele, pelo menos parcialmente, tenha representantes de agências independentes dentro dele etc. O colegiado das agências independentes pode reunir-se e eleger um representante para estar lá presente; ter um representante da sociedade, um representante dos regulados etc.

São três pressupostos, três desafios e três possíveis soluções que, de forma inicial, colocamos para a reflexão dos senhores e das senhoras. Obrigado.

Lucia Helena Salgado – Muito obrigada, professor Aragão, sempre com a sua verve. Essa mistura única de verve e erudição é sempre uma contribuição muito especial às nossas *Jornadas*. Passo agora a palavra ao doutor Luiz Alberto dos Santos.

Luiz Alberto dos Santos – Muito bom-dia a todos. Agradeço mais uma vez a oportunidade e o convite, a generosidade do Ipea, da professora Lucia Helena, e a oportunidade de estar aqui com vocês. Cumprimento os demais membros da mesa, em particular, o doutor Alfonso, que veio do México nos prestigiar e transmitir a experiência daquele país. É registro, ainda, a satisfação de ver aqui conosco o doutor John Morrall, do OIRA e *Office of Management and Budget* (OMB), com quem já tivemos também a oportunidade de conversar em outros momentos. Não pude acompanhar sua exposição, mas soube que fez uma abordagem muito boa da experiência dos Estados Unidos.

Eu queria, em primeiro lugar, evidenciar a importância que tem esse debate de hoje sobre a AIR no contexto global do que temos chamado hoje de governança regulatória, que é um tema que envolve uma série de nuances, uma série de aspectos e é reflexo do resultado direto da evolução temática que vivemos nesses últimos anos, a partir da percepção de que a regulação não é um mero exercício do poder burocrático, do poder administrativo, mas é um tema que se insere na agenda de governança pública ou naquilo que poderíamos chamar de “bom governo”, “melhor governo”.

Esse tema envolve uma multiplicidade muito grande de aspectos, dos quais, obviamente, precisamos, além das questões relacionadas a transparência, oficialização, consolidação normativa, acesso à informação. Também envolve a discussão sobre a própria natureza – como tão bem colocou o professor Alexandre – das instituições regulatórias, os marcos institucionais sobre os quais elas operam, os próprios marcos regulatórios que elas implementam na legislação setorial, e por fim, o tema da qualidade da regulação, que é hoje, sem dúvida nenhuma, o maior desafio para um país como o nosso, que, quando comparado com outros países, ainda enfrenta dificuldades sensíveis nessa matéria.

Eu sempre uso a informação do Banco Mundial, que é atualizada anualmente, e que – embora com algumas dificuldades metodológicas que sempre surgem quando se utiliza análise de fatores – é um indicador útil para que possamos perceber, em escala comparativa, como estamos avançando, sob a percepção dos agentes privados, inclusive no que se refere à qualidade da regulação. O Brasil, infelizmente, ainda não atingiu um patamar – segundo esse indicador – compatível com o seu estágio geral de desenvolvimento em outros setores, mas temos convicção de que esse é um processo para o qual estamos contribuindo, ou seja, a melhoria da qualidade da regulação. Hoje, estamos ainda em posição inferior em relação aos países da própria América Latina e, especialmente, ainda distantes dos parâmetros de comparação com países da OCDE, da Europa, da Nova Zelândia e até do Chile, no caso da América Latina.

O tema da governança regulatória também tem sido abordado por alguns estudiosos brasileiros, como é o caso do professor Bernardo Muller, que aponta, inclusive, disparidades em relação à governança regulatória entre as nossas próprias agências. São agências que têm padrões diferentes de institucionalização e de governança regulatória. No estudo que realiza, ele mostra a diferença que há em relação a critérios como autonomia, tomada de decisão, instrumentos de decisão e controle. E percebemos, especialmente no que se refere a instrumentos de decisão, disparidades sensíveis entre uma agência como a Anatel e uma agência como a ANTT, o que reclama certas medidas para que encontremos melhores soluções nesse plano.

Um problema crítico no nosso sistema jurídico é a nossa tradição formal e legalista apegada aos detalhes, que se reflete inicialmente na própria Constituição. Uma Constituição de tipo analítico. Uma Constituição que tem 250 e tantos artigos por conta das 61 Emendas Constitucionais (ECs), aprovadas desde 1988. Até 2008, tínhamos 56. Agora, já estamos em 61. Este levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) dá uma ideia muito clara do volume de normas que são geradas a cada momento no nosso regime e, especialmente, o volume de normas complementares editadas nesse período: cerca de 130 mil normas foram identificadas no plano federal, apenas pelo IBPT, sem contar as normas estaduais, normas municipais. Um cipoal de normas, que torna, muitas vezes, incompreensível para qualquer um de nós, cidadãos, até mesmo para os próprios advogados, saber o que está valendo e o que não está valendo, e como essas normas interagem e como se dá a sua aplicação aos casos concretos.

No Brasil, não tivemos, até hoje, a tradição, a experiência de adotar aquelas chamadas *Sunset Act*, que são leis que determinam que as leis não confirmadas até determinada data, ou as normas que não forem revalidadas ou confirmadas até determinada data estão revogadas e não têm mais eficácia. A Suécia chegou a fazer

algo nesse sentido nos anos 1980 e promoveu, a partir daí, uma faxina ampla na sua legislação. No Brasil, os esforços de consolidação legislativa, que poderiam levar a algo semelhante, têm sido muito tímidos e ainda muito lentos. E não temos, de fato, feito cumprir os dispositivos constitucionais relativos a esse problema.

Temos também uma experiência não muito boa com a ideia de desregulamentação. Desregulamentação, no Brasil, é uma palavra que ficou nitidamente associada ao ideário neoliberal. E a nossa experiência com o programa federal de desregulamentação, introduzido em 1990, não foi das mais positivas, no que se refere à sua herança. Infelizmente, perdemos de vista o fato de que desregulamentação é um tema intrinsecamente ligado à própria ideia de simplificação burocrática: redução de encargos, redução de ônus e normas que incidem sobre os direitos individuais, as relações entre os cidadãos e o Estado, as relações econômicas. Isso tem um peso muito forte para tornar uma economia mais ou menos eficiente.

O PRO-REG, que é o programa de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação, foi instituído em março de 2007 pela Casa Civil com a participação do Ministério da Fazenda e do MPOG com o apoio do BID. Ele tem buscado, de alguma forma, se debruçar também sobre esses temas e especialmente sobre a discussão da AIR. Os objetivos do PRO-REG têm, como finalidade última, a própria discussão sobre a melhoria da qualidade da regulação e dos mecanismos de coordenação entre políticas setoriais e o processo regulatório. De modo que a discussão sobre análise regulatória foi, desde logo, introduzida como um dos componentes essenciais do próprio PRO-REG, editado lá em 2007 – já estamos no seu segundo ano de implementação efetiva – e previa-se, desde logo, no âmbito dos seus componentes, o desempenho de metodologias voltadas especificamente a formulação e análise de políticas, indicadores para acompanhamento das políticas, capacitação.

No que refere a coordenação e alinhamento estratégico, nós previmos especificamente, além da hipótese de implementação, no Brasil, de uma unidade de coordenação, acompanhamento e avaliação de temas regulatórios, também a ideia de um estudo sobre o desenho e a estratégia de implantação e de institucionalização da AIR. E, prevíamos, também, como forma de fortalecimento da própria autonomia, transparência e desempenho das agências, o desenvolvimento e a implementação do programa de capacitação para a AIR e a articulação que tudo isso tem com as discussões relacionadas a controle social e participação da sociedade.

O Brasil vem discutindo essas questões sobre AIR com instituições como a própria OCDE, que tem dado uma contribuição muito importante ao debate sobre essa matéria no Brasil, e que realizou, no ano de 2007, uma revisão inter pares do nosso sistema regulatório, abordando especialmente quatro setores relevantes

para os usuários dos serviços públicos, como o setor de energia elétrica, saúde suplementar, telecomunicações e transportes terrestres. Ela elaborou esse estudo a partir de um amplo processo de exame da nossa situação e de discussão com especialistas, acadêmicos, governo, membros do Poder Legislativo, empresas etc., e ofereceu, ao final, um relatório, bastante interessante – disponível, inclusive, para quem quiser, no nosso *website* <www.regulacao.gov.br>. Esse relatório, dentre as várias medidas destinadas à melhoria da performance do sistema regulatório, como introdução de avanços e medidas de aperfeiçoamento, enfatiza a necessidade de adoção, no nosso caso, da AIR e de uma unidade de supervisão da qualidade regulatória, junto ao governo central.

Sob a perspectiva dessa experiência internacional, que a OCDE destaca, temos como razões fundamentais para adoção da AIR, precisamente, a melhoria e o controle da qualidade de regulação e um mecanismo de garantia de *accountability*, ou seja, regras para os que fazem as regras. Um pouco aquilo que o professor Aragão falou: “Quem controla o controlador, quem regula o regulador?”. De certa forma, a AIR estabelece regras para aqueles que fazem regras. E é uma ferramenta, sobretudo, baseada em evidências – não é um instrumento de “achologia”, de opinião não fundamentada –, que busca responder à seguinte questão: se a regulação é mesmo o melhor meio disponível para atingir os objetivos desejados pelas políticas públicas, evitando, portanto, com isso, o excesso regulatório que frequentemente acompanha o exercício dessa prerrogativa.

Nós temos uma reflexão muito aprofundada a respeito desse tema e das suas definições conceituais, no âmbito da própria OCDE. Uma das suas publicações recentes,⁹ de 2008, consolida, de certa forma, as orientações, para os formuladores de políticas públicas, sobre a construção de um marco institucional adequado para implantação e desenvolvimento da AIR. É um livrinho muito didático, muito simples. Alguns desses conceitos e ideias eu coloco aqui, por exemplo, a importância da AIR como uma ferramenta sistemática de decisão, que permite, a partir de métodos, medir, avaliar os resultados e benefícios esperados da regulação – os custos, os efeitos, os impactos negativos e positivos –, tanto daquelas regulações em fase de adoção, de elaboração, como daquelas já existentes e, portanto, que compõem o chamado estoque regulatório. É um instrumento que permite, portanto, a avaliação desses custos e benefícios, de modo a assegurar que tanto as regulações existentes como as propostas sejam submetidas a uma análise transparente, rigorosa, sujeita ao controle público, para que se possa terminar acessando os melhores meios para atingir seus

9. OECD. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis: guidance for policy makers*. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>>

objetivos. E, de certa forma, exerce uma função de controle ao promover a escolha racional de políticas pelos governos no ambiente marcado pela transparência.

Mas a análise regulatória, obviamente, não é suficiente para tomar a decisão, mas é um guia, como orienta a OCDE, para melhorar a qualidade da tomada de decisão, tanto no plano político quanto no plano administrativo. E a condição sistemática dessas análises não apenas fortalece a capacidade dos governos de assegurar que a regulação seja eficiente e efetiva – incluindo, aí, os seus impactos, os seus efeitos, inclusive concorrenciais –, mas também permite que a regulação produza resultados melhores. Muitos países, hoje, adotam a AIR, tanto no nível central, quanto no provincial ou estadual. Nós temos situações, como é o caso do Canadá e da Austrália, em que a AIR também é utilizada nesses níveis. E uma das metodologias mais comuns é, precisamente, a questão de se avaliarem os custos e benefícios da regulação, embora seja também a metodologia mais complexa, e que requer maior grau de qualificação e *expertise*.

Os processos de AIR também têm uma importância muito grande quando se trata de promover a simplificação administrativa, e por isso destaco a necessidade de pensarmos em AIR – como recomendou o senhor Aragão – não como uma questão específica das agências reguladoras, mas que diga respeito à atividade regulatória do governo como um todo. Ou seja, que perpassasse todos os processos decisórios que envolvem a adoção de normas, regulamentos, e que tenham, por causa disso, impacto na sociedade. Essa é uma questão que temos sempre de levar em consideração.

Os processos de AIR não são direcionados única e exclusivamente às agências. E isto, de uma certa forma, nos ajuda a superar esse debate um pouco estéril, na minha opinião, a respeito da autonomia regulatória. Porque não existe essa autonomia de forma abstrata; ela só existe no plano concreto quando exercitada. Ao ser exercitada, ela pode levar a excessos, e instrumentos como AIR podem efetivamente contribuir para que esses excessos sejam menores, ou, pelo menos, tornados mais invisíveis. Um dado muito relevante é precisamente a importância das consultas públicas nesse processo, viabilizando a participação da sociedade. Pedro Ivo mostrou, inclusive, uma certa concomitância do uso de consultas públicas com a própria redução mais recente que ocorreu no volume de normas. No passado mais recente, nós pudemos estabelecer uma relação entre consultas públicas e regulação muito menor do que a que existe atualmente. Hoje, praticamente todos os processos de regulação na Anvisa têm por trás deles uma consulta pública. E na consulta pública é que se permite, de fato, que os atores envolvidos e interessados possam se manifestar e expor as suas questões.

A experiência internacional é muito interessante quando olhamos alguns casos, como, por exemplo, o dos Estados Unidos, que foi um dos primeiros países a implementar a AIR, particularmente, em função da criação, em 1978, de um grupo de revisão e análise da regulação. O presidente Carter, portanto, deu início a esse processo. Depois disso, tivemos a criação do OIRA, em 1980, no âmbito de uma lei, cujo nome era *Paperwork Reduction Act*, ou seja, simplificação administrativa, mas num contexto de desregulamentação e, portanto, associado a essa ideia de introdução excessiva do Estado através da regulação no exercício da atividade econômica.

Muitas normas, editadas pelo presidente da República, nos Estados Unidos, têm permitido ajustes na formatação desse sistema, nas competências do papel do OIRA. E, mais recentemente, inclusive, tivemos uma iniciativa do presidente Barack Obama – um memorando de 30 de janeiro – que, embora reconhecendo a importância da AIR, da avaliação, por um agente externo, do processo regulatório, solicitava sugestões dos diferentes atores da sociedade americana para que fosse produzido um conjunto de recomendações para uma nova *executive order*, para um novo decreto acerca da revisão regulatória, de modo a permitir que a relação entre o OIRA e as agências, e questões como transparência, participação do público, análise de custo/benefício, impactos intergeracionais, agilidade do processo regulatório fossem revistas, analisadas e aperfeiçoadas.

É curioso notar que, mesmo num país que já tem essa experiência – já são mais de 30 anos de experiência em AIR – ainda hoje, alguns importantes interlocutores, agentes, formadores de opinião, inclusive, possuem dúvidas sobre o alcance da AIR como instrumento de aplicação ao conjunto das agências reguladoras. Há, por exemplo, a manifestação da professora Susan Rose-Ackerman, que, nesse processo de consulta que o presidente Barack Obama iniciou, opina que, de fato, as agências independentes não deveriam estar submetidas a esse guarda-chuva da AIR conduzida pelo OIRA, exceto se elas concordassem voluntariamente em participar. De certa forma, estabeleceu-se uma certa distinção de tratamento, que fortalece aquela ideia de que o governo estaria, através do OIRA e da AIR, se imiscuindo demais no dia a dia do processo regulatório no âmbito das agências. É importante ver como um tema como esse ainda suscita debates num país que já tem bastante experiência nessa matéria.

A experiência do Reino Unido também é muito interessante. A partir da criação, em 1997, da *Better Regulation Task Force*, que também sofreu – como bem lembrou a doutora Lucia – vários ajustes institucionais, sendo os mais recentes *Better Regulation Executive* e, finalmente, *Risk and Regulation Advisory Council*. A experiência do Reino Unido é uma das experiências mais bem-sucedidas, inclusive

devido aos ajustes recentes que eles usaram para reduzir o nível de formalismo e excessos do próprio processo. E, nós estamos agora, no âmbito do próprio PRO-REG, inclusive concluindo, na verdade, a negociação de uma cooperação com o governo britânico, em que vamos ter o apoio desse país para conhecer, mais de perto, aquela experiência e propiciar aos nossos funcionários, das agências reguladoras brasileiras e dos ministérios, a possibilidade de conhecer, de perto, e receber treinamento, qualificação nessa matéria, a partir dessa perspectiva.

Também no âmbito da Comissão Europeia, houve interessantes avanços em relação a isso, como a criação, em 2006, no gabinete do secretário-geral da Comissão Europeia, de uma unidade de avaliação de impacto, como resultado direto, inclusive, de uma iniciativa de melhora regulatória, lançada em 2001. Isso tem, enfim, levado a uma intensificação dessa atividade, na esfera da Comissão Europeia, até porque, a Comissão Europeia vem, cada vez mais, assumindo funções reguladoras, no âmbito da Europa.

No domínio dos países da OCDE, inclusive, nós observamos – a OCDE sempre destaca isso – um crescimento impressionante do número de países que adotam a AIR. Hoje praticamente a totalidade dos países da OCDE adota, de alguma forma, algum tipo de análise regulatória. Há uma intensificação, ocorrida nos últimos três, quatro anos, no que se refere ao uso de certos instrumentos que tornam os processos de AIR mais complexos, mais frequentes e mais intensos em diferentes países. Em países como Canadá, Nova Zelândia, Bélgica e nos próprios Estados Unidos, que estavam já um pouco mais adiantados, não houve tantas mudanças assim. Mas aqueles países que começaram um pouco mais tarde a implementar esse mecanismo tiveram, de fato, um crescimento muito grande na utilização da AIR e na adoção de metodologias para essa finalidade.

Os benefícios da AIR são muitos, especialmente para um país como o nosso, que tem uma tradição de produção legislativa tão extensa. Sobretudo, temos: os ganhos relacionados à transparência; o aumento da confiança no governo e na qualidade do processo da elaboração de normas; a melhoria da coerência entre as políticas e setores econômicos, impactos econômicos derivados dessas regulações. A necessidade de simplificação administrativa se reduz, na medida em que a própria produção de normas e regulamentos é menos exagerada. Há também ganhos de credibilidade e legitimidade, mas é, sobretudo como destaca a OCDE, “uma questão que precisa ser demonstrada”. Ou seja, para que possamos chegar a conclusões desse tipo, no caso brasileiro, nós precisamos começar a fazer a AIR.

Quais são os elementos da análise? *i)* identificação e definição do problema; *ii)* explicitação dos objetivos desejados; *iii)* consideração das opiniões; *iv)*

consultação; *v*) análise das opções – avaliação dos seus impactos esperados; *vi*) recomendações relativas às opções de políticas; *vii*) comunicação dos resultados; e, finalmente, *viii*) monitoramento e reporte dos avanços e dos progressos obtidos pela própria regulação.

A OCDE costuma utilizar nos seus debates um gráfico que mostra, um pouco, essas etapas, a partir da definição, identificação, avaliação, consulta, seleção e *design*, e as consequências e correlações implicadas. No caso da definição, os objetivos das políticas públicas e o próprio contexto dessas políticas determinam precisamente o que é que se vai fazer. A identificação das opções regulatórias – tudo precisa ser ponderado; quais são as possibilidades de não se adotar essa ou aquela regulação. As avaliações envolvem custos, benefícios e demais impactos, e de fato existem impactos secundários que precisam ser considerados como benefícios ou impactos perversos da própria regulação. Há o envolvimento dos diferentes *stakeholders* no processo decisório e, há hoje, no Brasil, uma demanda forte, nesse sentido, para aumento de participação das entidades de defesa do consumidor, ambientalistas etc. Hoje, não podemos mais considerar que os *stakeholders* sejam apenas e tão-somente os setores regulados, os empresários, as empresas que vão ser impactadas, pois há uma ampla disseminação no interesse pelo processo regulatório. A seleção da melhor opção e, finalmente, o *design* e a adoção da solução. A tomada de decisão é o que conclui esse processo.

A OCDE aponta, também, alguns detalhes importantes, algumas questões que precisam ser respondidas, quando se dá início a um processo de regulação. Estas dez questões identificam os principais problemas que uma AIR precisa enfrentar, como:

- 1) Uma definição própria do problema.
- 2) Se a ação do governo se justifica.
- 3) Se ela é realmente necessária.
- 4) Se a regulação é a melhor forma de atingir aquele objetivo.
- 5) Se a regulação tem base legal. Esse é um ponto muito importante, na medida em que é daí que vem a legitimação do próprio processo regulatório. Qual é o nível de governo responsável por aquela ação, porque, ainda hoje no caso brasileiro, há conflitos de competências e de dificuldades, muitas vezes em que a União se sente tentada a fazer aquilo que é competência dos entes da federação – os estados, municípios –, porque, em grande medida, nossos entes subnacionais ainda não implementam as suas efetivas competências.
- 6) Se os benefícios justificam os custos.
- 7) Se a distribuição de efeitos, no âmbito da sociedade, é transparente.

- 8) Se a regulação é clara, consistente e compreensível, acessível aos usuários.
- 9) Se todas as partes interessadas tiveram oportunidade de apresentar seu ponto de vista.
- 10) Se vamos, de fato, conseguir que essa regulação seja implementada.

A dimensão institucional da AIR é, sem dúvida nenhuma, como disse o professor Alexandre Aragão aqui, um dos aspectos mais complexos, especialmente, quando ainda não temos essa experiência prévia e os temas de coordenação governamental ainda são um pouco frouxos. Trata-se, de fato, de um processo dinâmico, que envolve:

- o centro decisório e os reguladores setoriais;
- questões tais como sistema de freios e contrapeso – tem de se encontrar sempre o ponto de equilíbrio nesse sistema;
- uma carência ainda muito grande e uma necessidade de *expertise* por parte dos ministérios e reguladores setoriais – ou seja, todos os agentes que exercem funções regulatórias – e também daqueles que, de certa maneira, vão exercer a função de supervisão regulatória;
- divisão de tarefas, clareza de papéis;
- equilíbrio entre a discricionariedade política e a necessidade de *expertise*, ou seja, não podemos puxar muito nem para um lado e nem para o outro;
- a questão do *timing* – saber, em que medida teremos capacidade de esperar pelas etapas que um processo de análise regulatória exige; e
- também, as questões relacionadas ao próprio regime político, no caso como o nosso, em que temos um regime presidencialista no qual o chefe do Poder Executivo é detentor direto de uma série de prerrogativas e competências específicas.

Os desafios na implementação da análise possuem questões tais como as relacionadas ao próprio instrumento, e as relacionadas à própria estrutura e ao processo de AIR. Essas questões certamente ainda terão de ser discutidas no nosso caso. Não temos ainda clareza quanto a isso. Até porque aqueles países que há mais tempo vêm discutindo essas questões também não chegaram a um acordo total a respeito, por exemplo, de limites para implantação da AIR; a partir de que custo devo fazer essa análise e de que tipo deve ser essa análise, em função disso? Vários países estabelecem valores ao se examinar os custos que aquela regulação impõe à sociedade para determinar se ela vai ser ou não submetida a uma análise mais

rigorosa. E esses limites são, assim, de um para dois, ou seja, variações de mais de 100% entre um país e outro, em contextos até bastante semelhantes. Olhando pela perspectiva de nosso continente, a diferença entre Estados Unidos e Canadá é brutal. Essa é uma discussão que, num determinado momento, precisaremos fazer para que não caiamos naquele problema que o Pedro falava, de estabelecer um regulamento único em que caiba tudo e, no fim, acaba se tornando um exercício de mera formalidade, sem atender às reais necessidades.

A OCDE recomenda um decálogo de boas práticas que, acredito, poderão ser muito úteis na nossa experiência. Começando, no topo da lista, pela necessidade de compromisso político e apoio nos níveis superiores. A experiência da Anvisa mostra que, pelo menos lá, de fato, estamos encontrando esse ambiente positivo, favorável, mas ele depende também da questão legal. O professor Alexandre mencionava a necessidade de que haja um regulamento legal para isso, embora, em alguma medida, pudéssemos implementar a AIR por meio de atos internos ou decretos, tendo em vista que é, inicialmente, uma etapa que envolve instâncias do próprio Poder Executivo. Mas, de fato, uma base legal sólida daria maiores condições de implantação dessa ferramenta sem questionamentos e sem uma resistência tão grande do ponto de vista da sua legitimidade.

Nós temos a questão da alocação das responsabilidades pela aplicação da AIR como um dos problemas que precisam ser enfrentados. E a discussão é saber se vamos ter ou não, em algum momento, uma unidade responsável por isso, fora do âmbito das agências reguladoras, e onde ela se situaria. Não há ainda, no Brasil, segurança e clareza sobre qual seria a melhor solução. Sob a perspectiva de um órgão que exerce funções de coordenação de governo, que é a Casa Civil da Presidência da República, tenho a impressão de que o melhor, realmente, seria algo como ocorre no modelo dos Estados Unidos, em que um órgão da Presidência da República exerce essas funções. De alguma forma, hoje, a Casa Civil desempenha parte dessas funções no que se refere a certos atos, como vou falar mais adiante.

Mas a AIR, no sentido de normas complementares e de todo tipo em todos os setores, exigiria, certamente, uma supervisão centralizada da qualidade, mas fundamentalmente montada a partir de uma estrutura técnica, que precisaria ser muito reforçada. Objetivação e priorização de esforços de AIR, desenvolvimento de diretrizes e orientações amplas, condução de análises consistentes, consultação, transparência e comunicação, treinamento e a AIR sendo aplicada para todas as regulações são outras práticas recomendadas pela OCDE.

Um tema importante, no caso brasileiro especialmente, em função da nossa quantidade de normas, diz respeito à transparência no processo de nulação das leis e a

realização de processos de consulta pública. Em grande medida, as agências reguladoras já vêm desenvolvendo essa metodologia de consultas públicas. O PL nº 3.337/2004 pretende tornar essas consultas mais homogêneas e obrigatórias para o conjunto das agências, mas não temos regramentos gerais para consultas públicas em relação à regulação do governo como um todo. Em grande medida, os órgãos e entidades que têm funções regulatórias desconhecem completamente a necessidade de consulta pública. E mesmo no que se refere a PLs e decretos, esse instrumento ainda é muito pouco utilizado, até porque, com grande frequência, a produção legislativa, no âmbito do Poder Executivo, se dá de forma a incrementar lista e com calendários curtos.

Mas, aqui e ali, tivemos experiências interessantíssimas de consultas públicas realizadas, que têm despertado amplo interesse e participação da sociedade. Um caso recente foi a nova proposta do governo – já em fase de finalização – da revisão da nova lei que vai substituir a Lei Rouanet, instituindo o Pró-Cultura e os novos mecanismos de incentivo à cultura e produção cultural. Essa proposta ficou durante quase 60 dias em consulta pública e recebeu quase mil sugestões dos mais diferentes setores da sociedade. Temos de pensar um pouco também a respeito desse aspecto: como institucionalizar e tornar as consultas públicas uma parte real e integrante dos processos de análise, como é, inclusive, a experiência dos países europeus da OCDE, que possuem diferentes mecanismos de consulta de participação que têm sido intensificados, não apenas para os PLs, para as leis primárias, mas também para as normas subordinadas. A própria OCDE identificou isso na análise que fez do caso brasileiro, que está numa situação ainda um pouco distante também dos países que têm as melhores práticas em relação aos processos de consulta pública. Estamos melhores – em termos comparativos, segundo os critérios utilizados – que alguns países como Alemanha, Espanha e Portugal, mas bastante distantes de alguns países que têm grande tradição na utilização desse instrumento.

Também no que se refere a transparência e facilidade de acesso, que é um elemento fundamental, não estamos nas melhores posições, apesar dos nossos enormes avanços nos últimos dez anos, especialmente a partir da introdução da internet, no que se refere à utilização das tecnologias para disponibilização das nossas normas. A revisão interpares da OCDE também abordou o tema da unidade de supervisão da qualidade da regulação, especialmente a partir da visão da abordagem do governo como um todo, e sob a perspectiva da independência dos reguladores setoriais. Relacionou também a necessidade de uma abordagem que contemple a horizontalidade dos processos regulatórios e a necessidade de segurar essa coerência da regulação. Os exemplos mais evidentes que temos são: além do OMB, a própria Better Regulation Executive (BRE) no Reino Unido. Há, também, experiências interessantes na Austrália e na Holanda, e especialmente

no caso mexicano, como já foi aqui demonstrado. Como diz o senhor Alfonso, “a OCDE considera que o desenho institucional mexicano está entre os cinco melhores do mundo”. E o que temos aprendido com a experiência mexicana realmente confirma essa ideia.

No âmbito do PRO-REG, também contemplamos essa possibilidade e temos efetuado estudos com essa preocupação. Mas é muito interessante registrar que, há algum tempo, tive oportunidade de, a pedido do jornal *Valor Econômico*, receber um jornalista e falar, um pouco, a respeito da agenda do governo nessa matéria. Mencionei muito rapidamente, quase *en passant*, essa ideia que estava sendo analisada e estudada – tínhamos contratado consultorias, inclusive, para fazer exames de alternativas –, e o jornalista ficou com os olhos brilhando: “Quer dizer que o governo vai criar uma superagência?”. E aí não deu outra: a manchete saiu daquele jeitinho assim sensual: “Governo pode criar superagência para fiscalizar agências”. A leitura não podia ser pior, porque o doutor Pedro Dutra, um dos juristas brasileiros que têm se debruçado neste tema, poucos dias depois, uma semana depois, publica um artigo criticando: “Governo quer acabar com autonomia das agências (...)”. É um tema realmente sensível e precisamos trabalhá-lo – como eu falo inclusive aqui nessa matéria que saiu¹⁰ – com muita cautela para não cairmos na armadilha de jogar fora essa ideia sem antes tê-la estudado com cuidado para que, se for o caso de se encaminhar ao Congresso uma sugestão, ela seja bem fundamentada.

Eu, particularmente, tenho a análise, avaliação de que poderíamos aproveitar agora uma discussão que vai acontecer em breve com o Congresso, – que é a introdução de uma Lei Orgânica da administração pública no Brasil – para tratar de questões como essa. Acho que seria prudente termos uma norma que nos dê essa autorização para desenvolver esse tipo de ferramenta e de instituição, sem precisar estar atrelados a esta noção restritiva de que a autonomia regulatória seria fatalmente trucidada pela existência de uma instituição com essa finalidade.

Vou concluir aqui reforçando a importância da relação que há entre esse tema e a questão do acesso à informação. Nós temos discutido, no caso brasileiro, a necessidade de uma lei de acesso à informação também como elemento importante para garantir que a participação cidadã nas políticas públicas seja concretizada. Hoje nós já temos, de fato, no Congresso Nacional, o PL nº 5.228, que busca precisamente suprir essa lacuna na nossa legislação e superar essas dificuldades, que são decorrentes ainda da cultura do segredo na nossa estrutura administrativa.

10. FARIELLO, D. Governo pode criar superagência para fiscalizar agências. *Valor Econômico*, São Paulo, 4 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/noticias/governo-pode-criar-superagencia-para-fiscalizar-agencias/>>

Essa lei é um elemento que eu considero, que eu reputo essencial para que também possamos avançar na AIR.

E, finalmente, além da experiência piloto que a Anvisa está implementando e que deve ter efeitos positivos no conjunto das agências, eu queria destacar que, apesar de não termos cultura ainda em AIR, nós temos uma norma, um decreto, o Decreto nº 4.176, de 2002, que, me parece, estabelece um esqueleto muito interessante, muito bom, para que nós possamos avançar nessa direção. Ele estabelece as normas e diretrizes para a elaboração, redação e encaminhamento, ao presidente, dos projetos supranormativos, mas não rege os atos internos dos ministérios e das agências reguladoras. Se nós analisarmos o anexo desse decreto – que estabelece as questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo –, veremos um conjunto de questões que, basicamente, responde a todos aqueles pontos do *check list* e das perguntas que a OCDE recomenda que devam ser respondidas antes da edição de normas e regulamentos. Então, esse decreto – que já tem sete anos de vigência –, me parece, é um excelente ponto de partida para que possamos aprofundar e avançar a implantação de uma AIR no Brasil, estendendo, talvez, a sua aplicação ao conjunto dos entes e dos órgãos que possuem competências reguladoras.

Não é um processo simples e vai demandar, como recomenda a OCDE, muito treinamento, além de um processo de conscientização de que essa ferramenta é, de fato, contributiva para a melhoria da qualidade da regulação, para a transparência e para a própria legitimidade da ação do Estado. Se não, vamos continuar ainda produzindo normas aos borbotões e ampliando, cada vez mais, aquele conjunto enorme de normas e instrumentos, sem saber, de fato, qual é a sua real importância, repercussão e impacto para a nossa sociedade.

Muito obrigado.

Lucia Helena Salgado – Eu agradeço ao doutor Luiz Alberto Santos que, em curto espaço de tempo, fez uma exposição bastante sintética dos esforços que o governo tem feito no sentido de aprimorar a qualidade regulatória no Brasil e as perspectivas que temos adiante. O primeiro inscrito para o debate é Ronaldo Seroa, depois Eduardo Fiuza.

Ronaldo Seroa da Motta – Do Ipea. Talvez eu esteja realmente equivocado. Estamos gastando, há algum tempo, muito papel, emitindo muito carbono, e realizando muitos seminários, para discutir AIR e sempre entendo que é algo no âmbito da ação da agência reguladora. A agência reguladora faz algo ou toma decisões que precisam de análises muito profundas e que elas não têm realizado; parece que tomam as suas decisões sem análise. Às vezes, até se fala em aspecto legal. Concentra-

se muito naquelas normas que as agências decidem e que geralmente refletem um marco regulatório – uma política que o Congresso determinou.

Por outro lado, é estranho que não haja uma preocupação um pouco mais nobre. Vou dizer qual é: faz-se um marco regulatório e não se analisa o seu impacto. Por exemplo, quando se fez o marco regulatório do biodiesel, ninguém discutiu o impacto em desmatamento. Quando se faz o marco regulatório do pré-sal, ninguém discute quais são os impactos nas taxas de captação e se vamos trabalhar com parceria ou não. Sempre há uma discussão um pouco vaga; identificar custos e benefícios, perdedores e ganhadores. Quando você faz o marco regulatório, esse, sim, é definitivo. Depois, passam-se oito a dez anos discutindo; quando o marco está pronto, ocorrem imperfeições, porque não se estudaram os impactos. Quer-se discutir um detalhezinho da norma. O que na verdade todo mundo sabe é que, quando a agência reguladora vai implementar normas, os perdedores do marco regulatório vão até lá, na consulta pública e audiência pública para tentar reverter o que o legislador propôs. Para mim, isso é *too much ado about nothing* (muito barulho por nada).

Um segundo aspecto que também me chama a atenção é que – quero ser desmentido para parar de falar nisso – o órgão americano – ontem foi dito – não faz AIR de agências independentes. Vamos parar com isso. O Luiz Alberto vem aqui e coloca isso como exemplo. Não é; é de agência administrativa. O órgão inglês faz “as-ses-so-ra-men-to”, para quem quiser. Se esse é o objetivo, estamos mais preocupados com qual é a metodologia de impacto. Vamos discutir as metodologias, como é que se fazem isso e aquilo em certos casos. Porque não há esse órgão de *oversight* (supervisão) em lugar nenhum. Esse documento da OCDE que foi levantado não possui experiência nesse caso de agência reguladora independente, muito menos em setores de infraestrutura. Existe toda uma experiência quando você tem problema de saúde, meio ambiente etc. Eu continuo achando que a discussão não é bem focada.

Terceiro aspecto – o nosso problema – quem já passou por AIR sabe – não é estimar custo/benefício. O que se entende sobre custo e benefício? No Brasil, concorrência para uns é custo, e, para outros, é benefício. É verdade. Se você disser que uma empresa dominante no setor vai reduzir o seu *share* para uma nova entrar, tem gente que acha isso horrível: “Cadê a campeã? Tem de se manter a campeã”. Ora, não há definição. Transferência de excedente do produtor, para nós, é transferência de renda e isto não é custo nem benefício; para uns, isso é um custo enorme. Então, usar o mercado, para uns, é muito ruim, porque traz desigualdade; para outros, não é. Não temos conceitos sobre o que é custo/benefício para fazer a análise de custo/benefício. Então, vamos decidir; o mais importante é defini-los, porque quando os Estados Unidos e o Reino Unido o fazem, tenho certeza de que eles não têm dúvida sobre isso.

Eles não têm dúvida de qual é o papel da concorrência, nem qual é o papel do mercado e nem qual é o indicador de bem-estar. Eles não têm dúvida sobre isso. É muito fácil você seguir uma trilha e impor boas normas, mas estamos começando de baixo. O que entendemos como aumento de bem-estar? A gente não tem isso. Eu continuo achando que existe uma tentativa e uma vontade de rever o marco regulatório através de uma AIR dentro das agências. Esse é o meu temor; não é nem a interferência. É o processo de dizer: “Não, o legislador decidiu isso, mas agora estamos analisando; neste momento, não é importante porque as pequenas e médias empresas vão perder”. Como se mede a pequena e média empresa? Se ela tivesse como objetivo *per se*, teria de estar no marco regulatório. Aí, você introduz algo exógeno, como está ali no decreto, de que as pequenas e médias empresas se tornam objetivo acima de qualquer marco regulatório setorial. Vamos combinar isso antes.

São esses os pontos.

Eduardo Fiuza – Do Ipea. Posso continuar a pergunta dele? Porque a minha tem muito a ver com isso. Vou perguntar ao Alfonso Carballo – na linha do que o Ronaldo comentou – se no México existem agências independentes e, se elas existem, se são do tipo das agências americanas, como Federal Communications Commission (FCC), Federal Energy Regulatory Commission (FERC). Se elas existem, a Cofemer já tem essa mesma autoridade de revisar os *drafts* (projetos) regulatórios? Nesse caso, independentemente de qual tipo da agência, quem faz a consulta pública: é a Cofemer ou é a agência?

Terceiro – pergunta do Ronaldo: quais são os custos que são inseridos dentro dessa análise custo/benefício? Há custo de transação, há algum tipo de *hold up*? E como são distribuídos esses custos? Há alguma ponderação sobre os grupos envolvidos? Ou seja, existe alguma função de bem-estar implícita nessa análise?

E, por fim, pergunto a ele: admitindo que o papel da Cofemer e da agência, de se buscar fazer esse tipo de avaliação de impacto regulatório, mesmo que fosse só uma avaliação, seja *ex ante*, seja *ex post* – e comparando aqui com o exemplo brasileiro, em que se vê a Anvisa, que é uma agência, fazendo uma avaliação do seu impacto regulatório independentemente –, qual é a vantagem de fazer isso dentro de cada agência ou fazê-lo num organismo central, como a Cofemer? Quer dizer, há ganhos de escala, há ganhos de escopo, qual seriam as vantagens e desvantagens?

Lucia Helena Salgado – Alfonso, por favor.

Alfonso Carballo Pérez – Existe um debate no México sobre conceder certa autonomia a alguns órgãos governamentais. Qual é o papel que deve desempenhar

um órgão como a Cofemer? Nesse caso particular, considero que devem conter dois aspectos em uma comissão como Cofemer. Por um lado, a Cofemer tem o mandato para rever a nova regulação, e, nesse mandato, argumenta-se uma autonomia maior, mas por outro lado, a Cofemer também tem de promover reforma regulatória. No caso desse importante papel da Cofemer, a autonomia talvez não seja o instrumento mais necessário para se levar adiante uma reforma regulatória profunda; o que se precisa é um poder maior junto aos que tomam as decisões, particularmente a Presidência da República. Esse é o primeiro ponto que temos de considerar. O que queremos: autonomia ou mais poder? A primeira coisa é isso, o primeiro debate que tem de ser feito.

Eu entendo que, no caso da Austrália, no caso do Canadá, é muito importante que se sustente essa autonomia. Estamos falando de dois países cujos custos regulatórios são totalmente diferentes, e, no caso do México, ainda é muito forte o custo que implica a regulação e, nesse sentido, é muito importante, talvez não neste momento, considerar questões de ter mais autonomia. A Cofemer já tem autonomia técnica e operacional, mas não financeira. Porém, a parte financeira talvez não seja a mais importante. A Cofemer custa ao país entre US\$ 6 milhões e US\$ 8 milhões. Esse é o custo desta agência por ano. Por exemplo, o ano passado foi atípico – recebemos US\$ 8 milhões – mas, de acordo com a proposta para o ano seguinte, vamos receber US\$ 6 milhões, e que geralmente vão para salários. Há aproximadamente 110 pessoas trabalhando na Cofemer em todos os níveis, incluindo motoristas. Essa é a primeira parte que queria destacar.

Agora, o que a Cofemer analisa? Aqui, particularmente, a Cofemer se foca em todo tipo de custo, porém o mandato se estabelece acerca dos custos sociais. É bem certo que poderíamos impor custos a certos regulados, por exemplo, a um monopólio. Então, o que teríamos de ver é, além do impacto sobre esse monopólio, o impacto na sociedade. Por exemplo, em algum leilão, que se faça sobre o aspecto elétrico ou sobre algum outro tema que se tenha de fazer, provavelmente estão impondo custos regulatórios sobre o regulado, mas para a sociedade se esteja considerando uma série de benefícios.

Agora, como se podem estabelecer esses tipos de custo? Depende do tipo de regulação. Por exemplo, se quisermos englobar, podemos identificar que existem três tipos de regulação: *i*) a regulação econômica que está incidindo diretamente sobre os monopólios, onde existe um poder muito importante de mercado, cujas características do mercado têm altos investimentos em infraestrutura. Esses tipos de metodologias são totalmente diferentes da *ii*) regulação do tipo social, quando estamos falando de meio ambiente, saúde, tabaco, ou outros tipos de regulações; e *iii*) o caso das regula-

ções administrativas é outro tipo, no qual podem entrar questões, desde uma emissão de um passaporte ou de um registro escolar a todo tipo de regulação. Então, nesse sentido, a manifestação de impacto regulatório tem de considerar os custos, porém de diferentes pontos de vista, porque não é a mesma coisa ter um custo regulatório para um monopólio e ter um custo regulatório para uma questão em que exista um problema de externalidades ou de bens públicos, para dar um exemplo.

Isso seria praticamente o que consideraríamos no caso regulatório do México. Estou de acordo que é muito importante pôr no centro do debate as metodologias para poder medir como se estabelecem os custos, mas não tanto o procedimento, o processo, a maneira como é o marco institucional. Quando se analisa a regulação, não se presta atenção apenas no que seria a teoria do interesse público, que se conhece como uma teoria tanto positiva como normativa da literatura que está sendo publicada a respeito dos aspectos sobre falhas de mercado ou aspectos sobre questões mais normativas, tais como questões redistributivas. Também existe toda uma tendência, sobretudo na Escola de Chicago, de se focalizar no que se conhece como a teoria da regulação econômica também no papel que representam as próprias instituições.

Então, nesse sentido, é importante a blindagem, porque se essas instituições são frágeis – pois podem ser capturadas –, uma instituição, tal como uma agência encarregada de revisar os reguladores, ou seja, regular os reguladores, torna um pouco mais difícil a captura regulatória. Por quê? Porque, obviamente, uma agência privada em algum setor, pela própria relação que tem com seus *stakeholders*, estabelece com eles uma relação muito permanente e, em algumas ocasiões, se não estiver bem blindada, essa instituição pode ver, em seus objetivos, mais que a promoção de regulações do tipo eficiente; estarão fazendo regulações sob medida para esses monopólios. Então, nesse sentido, submeter essa regulação a um processo com uma agência mais global e também independente, neste caso, obviamente pode neutralizar um possível problema de captura regulatória.

O problema da agência também é muito importante e não somente no que diz respeito à parte de atender efetivamente às metodologias; existem muitas metodologias, estamos criando metodologias. Por exemplo, o caso que eu trouxe, o parecer que emiti. Estávamos vendo que a comissão reguladora de energia tem sido uma comissão que tem impulsionado esses temas muito bem. Talvez tenhamos uns detalhes sobre as metodologias para determinar preços de vendas de primeira mão; por exemplo, estamos propondo alguns modelos da família Garch,¹¹ para endogeneizar a volatilidade. Existem várias metodologias, dependendo do caso

11. Da sigla Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity, que, em português, é Heterocedasticidade condicional autor-regressiva generalizada.

de que estamos tratando. Porém, acredito que, pelo tempo e pelo fórum que está sendo organizado aqui, obviamente enfoquei, acima de tudo, as experiências do desenho institucional que temos no México, o qual, dentro dos benefícios que observamos, é um marco regulatório bem desenhado, não somente com relação aos efeitos no mercado, mas também com relação à blindagem das instituições contra uma possível captura regulatória. Não sei se respondi à pergunta.

Pedro Ivo Sebba Ramalho – Vou comentar aqui as questões colocadas pelo Seroa. Primeiro, além de exercer hoje a função de assessor do presidente da Anvisa, sou servidor de carreira da agência. Sou especialista em regulação em vigilância sanitária. Também tive oportunidade de, na minha tese, estudar a criação, surgimento das agências, seu desenho institucional etc. Então, tenho convicção de que não se deve flexibilizar, atacar, prejudicar o caráter independente, autônomo dessas “maiores novidades da administração pública brasileira nas últimas décadas”, na minha visão. Mas não se pode também, por outro lado, querer levar esse pressuposto, esse fundamento da independência, da autonomia, sem limites. Então, nesse sentido, imagino que se possam criar critérios que devam ser aplicados a todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

Falando no âmbito federal, deve-se incluir, sim, as agências reguladoras independentes nessa AIR, seja ela feita internamente, na agência, ou fora da agência. Ou, melhor ainda, talvez, na minha visão, que seja feita uma análise interna, pela própria agência, para que ela tenha capacidade – de acordo com as boas práticas, que foram comentadas aqui – de aumentar os subsídios para tomada de decisão da melhor forma possível, e que um órgão central – que tenha inclusive a possibilidade de trocar experiências em matéria regulatória entre outros órgãos, sejam eles independentes ou não – possa fazer também a sua avaliação, melhorar a qualidade e aprimorar esse processo de AIR. O próprio PL da Lei Geral das Agências Reguladoras (PL nº 3.337/2004) avança nesse sentido, porque uniformiza uma série de critérios para consulta pública, por exemplo, tornando-o obrigatório e dando maior transparência para as agências reguladoras, como reuniões públicas das suas diretorias, e assim por diante. Também promove uma previsibilidade para o processo, uma estabilidade das normas e propicia um ambiente mais favorável à implementação da AIR no Brasil.

Na nossa visão, não é à toa que a Anvisa se mobilizou fortemente a partir de 2007 para, pelo menos, desenvolver algumas estratégias de introdução desse tema, e buscar seu amadurecimento no que diz respeito à sua cultura institucional. E, para finalizar, não se pode, de forma coerente com esse raciocínio que desenvolvi aqui, imaginar que as agências reguladoras brasileiras sejam entes que parem

na estrutura, no arranjo institucional do Estado brasileiro. Elas são parte dessa estrutura e devem estar de acordo com a própria cultura política nacional que tem o Estado muito forte e no centro da sociedade, mas de maneira que funcione harmonicamente com critérios que sejam comuns a todas as estruturas. É nesse sentido que a agência tem trabalhado e que eu pessoalmente imagino também que se deva construir a AIR no Brasil.

Lucia Helena Salgado – Há duas pessoas inscritas. Por favor, peço que se identifiquem ao microfone.

Teresa Liporace – Do IBRAC. Eu gostaria de ouvir do doutor Alfonso, no que diz respeito ao processo interno de análise, conduzido dentro da Cofemer, se esse processo envolve, de alguma forma, a interlocução ou a consulta a atores que representam determinados segmentos da sociedade como, por exemplo, as organizações de consumidores. E, na pergunta que me antecedeu, acho que faltou – e gostaria de ouvir um pouco sobre isso – discutir se o processo de implementação da AIR promoveu ou contribuiu para o aumento da participação nas consultas públicas, que foram destacadas aqui por dois palestrantes, como o professor Aragão, como sendo um dos desafios – promover, ampliar ou qualificar a participação da sociedade nos processos regulatórios – e também pelo doutor Luiz Alberto, da Casa Civil. Obrigada.

Alfonso Carballo Pérez – Em primeiro lugar, vou começar pela última questão. Efetivamente, o processo incrementa a participação e isso é o que garante que essa política seja permanente. De fato, não somente fazemos a participação através do portal de internet. Regularmente organizamos fóruns sobre reforma regulatória; pelo menos duas vezes ao ano são feitos fóruns nacionais de reforma regulatória, porque temos de promover a política de reforma regulatória não somente nas Entidades Federativas (EFs), mas também nos Estados. México é um governo federal.

Não acho que os modelos de autonomia funcionem totalmente. Não temos que seguir padrões federais nas ordens locais; acho que é muito perigoso poder misturar o que funciona na ordem federal em todo um país e colocá-lo numa EF. Porém, o que funciona em ambos é a participação. Tanto em nível federal quanto em nível local, é muito importante que agências, consumidores, instituições acadêmicas estejam participando na elaboração e confecção da regulação. No caso do México, adicionalmente, fechamos convênios. Temos uma série de convênios com diferentes atores, como câmaras empresariais, mas também temos convênios de participação com a Comissão Federal de Concorrência (CFC). Se recebemos uma regulação que tem efeito sobre a concorrência, temos que avisá-los que chegou a regulação, para que eles nos deem seus comentários, que são levados em conta.

No caso dos consumidores, também temos um convênio com a Procuradoria Federal do Consumidor. Aqui o que tentamos fazer é, argumentando a ação coletiva, tentar estabelecer convênios com associações de consumidores. Isso é muito importante, porque geralmente a maior parte dos comentários vem daquelas grandes empresas que têm o poder de contratar escritórios de advogados especializados, com uma ou outra exceção; por exemplo, no caso do milho transgênico – o México é o país de origem do milho. Quando começamos a promover uma política para poder implementar milho transgênico no México, recebemos por exemplo, num anteprojeto que estava vendo, quase 8 mil comentários de grupos ambientalistas. Então, existe sim, em certas partes, uma participação muito forte de grupos de pessoas, mas, infelizmente, isso só ocorre em alguns temas que são controversos. Porém, não conseguimos isso, por exemplo, em algum caso que esteja relacionado ao impacto sobre as tarifas elétricas ou tarifas de telecomunicações. Aí se veem um pouco mais ausentes os comentários dos participantes.

Então, neste sentido, o que é muito importante é que, dentro da política, isso é um tema cultural. Temos que começar a promover isso através de convênios; não apenas tendo uma página na internet, porque pouquíssima gente conhece a página. O fato é que, agora, geralmente, a principal fonte de muitos jornalistas especializados nesta matéria é a Cofemer. Muitas notas são geradas diariamente nos jornais nacionais – mas estou falando de notícias especializadas – e sua principal fonte é aqui. Se estamos vendo, por um lado, a postura e a justificativa do regulador, a postura da Cofemer e a postura de certos participantes nos mercados – tanto consumidores quanto grandes empresas –, isso definitivamente é um aspecto cultural. Eu acho que, se medirmos os primeiros anos de vida da Cofemer nesse processo, veremos que os comentários eram muito poucos. Agora, estamos tendo comentários sobre quase todos os tipos de regulação, não somente a regulação que incide sobre o monopólio, mas também a regulação que incide sobre a cidadania, que pode ser desde trâmites migratórios até questões de uma campanha de saúde. Acho que isto é um processo de cultura, mas, definitivamente, precisam-se criar instrumentos adicionais. Ou seja, a Cofemer tem de ir onde estão os *stakeholders* para receber comentários, porque é muito difícil que eles cheguem até nós, pelo menos nos primeiros anos de vida.

Kleber Ferreira – Da Agência Nacional de Saúde Suplementar, Rio de Janeiro. Eu queria que se discutisse a questão da independência das agências, porque, no caso brasileiro, temos a experiência, pelo menos na nossa agência reguladora, de, a cada mudança de direção, indicação de diretores, ocorrer uma alteração do regimento interno que esvazia determinada diretoria que está saindo, e transferindo as atribuições para a outra, para dar continuidade. Isso é um ponto.

Outro ponto diz respeito também à consulta pública. Não seria o caso de haver, realmente, uma padronização dessa metodologia, já que a experiência, pelo menos na nossa agência, é de se colocar na internet a consulta pública? A sociedade, o setor regulado, enfim, os interessados contribuem com sugestões, mas a agência não responde a essas sugestões e nem publica as respostas. Quer dizer, satisfaz a consulta, mas será que é esse o objetivo de se ter o controle social, previsto originalmente? Acho que a gente podia discutir isso aqui também.

Alfonso Carballo Pérez – A independência das agências é uma parte do desenho institucional, porém não é tudo para se ter sucesso numa política de melhoria regulatória. Muitas vezes argumentamos que independência é a coisa mais importante. Eu acho que, às vezes, o mais importante são as pessoas que estão lá dentro do programa. Se não temos bons economistas, bons advogados, com boa formação, com boa trajetória e, sobretudo, com experiência no serviço público, de nada serve a independência. A independência é um veículo, sim. Como disse alguém da OCDE: “O México tem um bom esquema institucional – se consideramos a independência, a transparência, o processo, a prevenção em lei deste processo; é muito importante, é uma Ferrari; porém não é suficiente; se colocar um bêbado para dirigir, ele vai bater e estragar tudo”.

Então, acho que uma parte importante é a independência, mas ainda mais é criar dentro deste tipo de agências um pessoal altamente capacitado, porque, se não tivermos este pessoal e criarmos independência, nesse momento a independência é contraproducente e perigosa. Por quê? Porque estão colocando gente que não sabe de regulação para inspecionar regulados. Há regulações muito especializadas, que envolvem, por exemplo, a literatura de regulação, envolvendo informações e monopólios e não somente os tradicionais *price caps*, ou metodologias por incentivos que se ensinavam nos anos 1980. Ou seja, se colocamos uma pessoa que não entende disso, qual é o valor agregado desse processo? O importante é que, se a regulação vai passar para uma agência, como a Cofemer, de um regulador a um supervisor, tem de existir um valor agregado. Se não tem esse valor agregado, de nada serve dar-lhe todas as ferramentas previstas em lei se não há pessoal qualificado lá dentro. Então, acho que a parte da independência é um fator importante, porém acredito que a parte mais importante sejam as pessoas que estão a cargo desses programas, e não somente do órgão revisor, como também do órgão regulador, porque, do contrário é melhor não ter essa independência; seria contraproducente.

Alexandre Aragão – Em relação à questão de regimento interno, é um pouco o que eu estava falando dos limites das regras. Isso não é um problema jurídico. Eu acho que é um problema de controle público sobre esse tipo sucessivo de atitude,

de escolha, na hora da nomeação, de pessoas sérias para não ocorrer esse tipo de coisa. A única solução jurídica para isso, que o regime jurídico de algumas agências têm – mas que leva o risco para outro lado – é do regimento interno não ser feito por atos da própria agência, mas por decreto. Você tira da agência esse poder, que é delegado. Por outro lado, em metade das agências, o regimento interno é feito por decreto e não por resolução da agência, ou portaria, havendo outro risco: em vez de se ter uma briga interna, ela pode virar uma briga com o presidente da República, que diz: “Ah, mas eu não gosto daquele diretor”. Mas, talvez, a coisa fique mais evidente, mais clara, mais controlada. A solução jurídica que há é transpor isso para decreto e, aí, deixaria de existir esse joguinho o tempo todo.

Lucia Helena Salgado – Obrigada.

Gustavo Trindade – Da Anvisa. Minha colocação aqui é mais voltada para o Alfonso Pérez e para o professor Aragão. Sobre essa questão de AIR, em que pesem os benefícios potenciais dessa ferramenta – seja que modelagem vai ser adotada, se supervisionada por órgão central, se aplicada em cada agência para a melhoria do seu processo interno de qualidade, em termos de harmonizar e tirar aquela chamada visão de túnel das agências no sentido de foco, de olhar apenas o seu segmento setorial, enfim, proporcionar, dentro de um conjunto de governança regulatória, uma visão mais articulada dos impactos da regulação no seu setor específico regulado, mas também no conjunto da sociedade –, eu queria tratar da seguinte questão:

Nesse trabalho que temos realizado lá na agência, temos identificado alguns desafios, alguns questionamentos; tenho, inclusive, conversado com uma colega da ANTT, que também está trabalhando com essas questões. Queria colocar a questão da judicialização nesse aspecto da AIR. As agências estão vivendo um momento, digamos, de crise de legitimidade e de atuação em alguns aspectos. Passada aquela primeira fase de questionamento da legalidade, do poder normativo das agências, de criação ou não dessas figuras do nosso ordenamento jurídico, estamos agora mais numa fase de como se regular, trabalhando metas de regulação, como deve ser essa regulação e de que forma. Passando por essa crise, essa questão da autoridade moral – que o professor Aragão colocou muito bem –, eu acho, muito se legitima.

As agências têm procurado, para contrapor a questão do déficit democrático, utilizar mecanismos e ferramentas que as legitimem, seja por consultas públicas, audiências públicas, transparência, relatórios, prestação de contas, *accountability* e fundamento técnico das suas decisões. A análise de impacto entra nesse universo, tanto do ponto de vista de redução de custos regulatórios – maior simplificação, efetividade dos regulamentos –, mas também de legitimar a questão. E está por

trás disso um *mix* das decisões regulatórias, entre uma racionalidade técnica e uma racionalidade política das decisões.

A minha pergunta: dentro desse paradoxo, cujo objetivo final é a governança regulatória, queria saber da experiência da Cofemer com relação a essa transparência. A partir de que momento se dá a transparência das AIRs, se desde o começo ou no fim do processo? E de que forma isso é adotado no âmbito da Cofemer? Isso tem gerado uma repercussão, uma tendência de eventual judicialização, como, por exemplo, na linha do que o professor Seroa colocou em relação aos que são prejudicados pelo marco regulatório ou afetados por um determinado regulamento, em termos de custo para aplicação de regulamentos? Eles têm utilizado, por exemplo, a própria AIR como contraponto para a questão das decisões adotadas pela agência? Isso tem chegado à judicialização?

Falo isso porque, nos últimos tempos, temos vivenciado no Brasil uma tendência de judicialização das decisões regulatórias, em vários setores, de várias agências. Isso traria uma questão de ineficiência também no risco em relação à decisão, do ponto de vista de governança, enquanto um conjunto? Por exemplo, embora, em determinado modelo, não se possa ter poder de veto para a decisão regulatória, é possível existir, dentro do próprio governo, dentro das próprias instituições, disputas entre uma posição setorial e outra, ou uma desaprovação de um órgão de supervisão. Como isso tem sido tratado na experiência mexicana do ponto de vista da efetividade das decisões? Qual o custo para uma agência tomar uma decisão, por exemplo, que ela entende como legítima e de sua competência, mas que tem manifestação contrária desse órgão de supervisão? Chegamos a ter uma judicialização nesse aspecto? É isso.

Alfonso Carballo Pérez – Em relação a todos esses benefícios potenciais, no que fazemos, nem sempre vemos os benefícios. Na manifestação de impacto regulatório, têm de ser declarados tanto os benefícios qualitativos quanto quantitativos. Então, na maioria das regulações não se insere uma metodologia, porque talvez o impacto não seja tão significativo, mas quando é um impacto muito forte, aí sim se entra no debate. Mesmo quando, no primeiro processo, se a manifestação de impacto regulatório não chega bem elaborada, com toda a informação, nós a revisamos. Se essa manifestação de impacto regulatório voltar novamente com deficiências de informação e, ao mesmo tempo, possuir um alto impacto, há uma figura, que ainda não mostrei aqui, que é a de solicitar a designação de um especialista. Esse especialista pode ser uma universidade, por exemplo. Faz dois ou três anos, tivemos um especialista para resolver os problemas do MIR (*Manifestación de Impacto Regulatorio*) numa regulação sobre o peso e as dimensões dos caminhões. E foi a

Universidade do Texas a especialista que concluiu definitivamente quem tinha a razão. Então, existem vários mecanismos.

Mas agora não se vê, de início, o benefício de se ter uma agência. Geralmente, a primeira coisa que se diz é de que se está freando o processo de regulação. Agora tem de se frear sim, porque no fundo o parecer da comissão não é vinculativo, ou seja, nada é forçado, não é obrigatório. Mas o que é que a torna forte? O processo de transparência. Porque nenhuma agência gosta que digamos, em público, que a regulação está mal desenhada. Então, nesse sentido, a transparência é uma fortaleza para que consigamos fazer com que as nossas posições sejam mais vinculantes. Mas há alguns anos, quando tínhamos um autoritarismo no México, obviamente, fazer passar uma regulação era muito mais fácil. Nos anos 1990, passamos muitas regulações sem dificuldades, pois o Congresso estava, praticamente, no bolso do Poder Executivo. Então, nesse sentido, não havia uma forte oposição, não havia debate. Agora, no caso do México, passamos para uma vida parlamentar muito intensa, muito rica. Eu acredito que a parte da transparência é um caminho sem volta. É uma parte muito importante e, inclusive, na própria lei prevemos que, em algumas questões específicas, quando a própria transparência atenta contra os objetivos da regulação, a própria secretaria ou o regulador pode solicitar a não transparência na Cofemer. Mas isso é um caso muito, mas muito raro, e, inclusive, a lei federal sobre transparência – existe uma Lei Geral no México sobre toda a transparência que diz que tudo tem de ser transparente – foi desenhada pela Cofemer em 2002. Então, a transparência não é um obstáculo, mas é a fortaleza da própria Comissão. Na medida em que tenhamos esse processo de transparência e participação, os pareceres, que não são vinculantes, obviamente terão uma forte presença de tal maneira que se temos um projeto, desde que vem para a Cofemer até quando sai, mudou muito; sim, há uma mudança significativa.

Lucia Helena Salgado – Vou fazer uma pergunta muito rápida para o Alfonso. Vou abrir mão aqui das digressões e de outras questões que eu faria. Entendo que, pelo que você explicou, o procedimento mexicano é bastante próximo do norte-americano, no sentido de um *peer review*, uma revisão por pares, que tem, a meu ver, uma importantíssima função de conferir transparência para a sociedade, para propostas regulatórias. O lado negativo, que me parece, desse procedimento, é um certo processo de idas e vindas, que acaba resultando em *bottleneck* – como você mesmo expressou –, um gargalo no processo, que vem a dificultar e a gerar custos adicionais, basicamente, custos de transação dentro da administração pública e que repercutem também sobre os regulados. Eu pergunto quais são os esforços concretos que a Cofemer tem desenvolvido para reduzir esse impacto negativo do processo de AIRs – se um procedimento burocrático a mais vai gerar custos transacionais.

E outra pergunta – essa é mais objetiva –, é se esse processo de AIR já está internalizado nas agências e nos organismos do governo federal, estadual – como é o nosso objetivo aqui, no processo que temos em vista, de definir procedimentos para que as próprias agências o realizem, no sentido até de dar maior credibilidade, maior legitimidade a sua ação, como a Anvisa vem fazendo – ou se esse processo é exclusivamente realizado por esse órgão supervisor?

Alfonso Carballo Pérez – Bom, obrigado. Embora o procedimento seja parecido com o dos Estados Unidos. Existem várias diferenças que são significativas, entre os Estados Unidos e o México. O que eu tenho revisado é que, nos Estados Unidos, não são todas as regulações que estão sujeitas a esse procedimento. De entrada, as regulações que não têm custos não precisam passar pela OIRA, inclusive, existe uma forte presença de revisão de regulação em cada uma das secretarias; no México não. Se bem que é certo que no México designamos um intermediário para melhoria regulatória. Geralmente, esse intermediário, que é um nível de subsecretário, apenas recebe a documentação. Ele recebe a documentação e a repassa para Cofemer, mas o ideal é que, dentro das secretarias, existam também revisores de regulação.

No caso do México, toda a regulação – e é toda a regulação mesmo – tem de passar pela Cofemer, inclusive a regulação que não tem custos. Isso não deveria acontecer. A regulação que não tem custos não deveria passar pela Cofemer porque não tem impacto. O problema é que, na época em que essa lei foi criada, existia muita desconfiança por parte dos reguladores; era a maneira de dar a volta ao procedimento, quer dizer, “se eu não quero passar pela Cofemer, eu mostro que a minha regulação não tem custos”. Então, se estamos colocando uma diferença entre uma política de Estado nos Estados Unidos e no México, e consideramos o fato de que os servidores públicos são honestos com as regras, no caso do México, obviamente se preferiu, naquele momento, que toda a regulação passaria pela Cofemer. Não tem custos? Perfeito. Não tem de fazer manifestação de impacto regulatório, não tem de fazer AIR, mas, mesmo assim, tem de se mandar para a Cofemer para revisar a regulação, para validar que, efetivamente, não tem custos de conformidade. Então, esse é o primeiro ponto, uma diferença entre Estados Unidos e México.

Segundo, existem regulações que são de alto impacto, mas também existem regulações de muito baixo impacto. No caso do México, não importa. Todas as regulações que tenham impacto, não importa se alto ou baixo impacto, precisam passar pela Cofemer. Então, essa quantidade de informação não é uma virtude, é muito trabalho para a Comissão, uma vez que temos muito pouca gente. Então, corremos o risco de ter um gargalo muito significativo. Agora, qual é a saída para isso? Poderíamos adotar o sistema americano, no qual regulações que não geram

impacto não cheguem à Cofemer. Entretanto, pode haver o risco muito grande de que um regulador se esquive da supervisão. O que temos de fazer? O que temos de fazer é tornar o nosso trabalho eficiente. O que tentamos fazer é que, nesse processo de revisão, a regulação de impacto regulatório não pode ser a mesma para todo tipo de regulação, tem de ser diferente para um alto e um baixo impacto.

Por exemplo, uma das coisas que solicitamos na AIR é uma análise de risco. Existem atividades em que não há uma análise de risco. Então, por que estamos solicitando? Esses são os detalhes que agora estamos melhorando, mas definitivamente isso é uma faca de dois gumes. Se não for bem aplicada, se não fizermos o esforço, pode se converter efetivamente num procedimento burocrático, e, particularmente, essa pode ser a principal queixa, que segue muito ligada com o que um momento atrás mostrava: as pessoas que trabalham devem ter muitas credenciais acadêmicas, muita capacitação. Porque, ao se estabelecer um processo democrático longo, tortuoso, um afunilamento e, ao mesmo tempo, considerar-se que não existe nenhum valor agregado por parte da Cofemer, então é claro que o procedimento é questionado.

Então, se a Cofemer não tem nada que revisar porque a regulação não é de alto impacto, não gera altos custos, então é melhor tirá-la rapidamente, para não detê-la, e somente nos concentrarmos naquelas regulações que são de alto impacto. Agora, isto é importante para um país como o México? Não sei. Assim como talvez no Brasil o esporte mais importante seja o futebol, talvez no México um dos esportes mais importantes seja gerar regulação. Então, acho que nesse sentido, sim, há muito interesse, faz sentido o fato de que revisemos todo tipo de regulações. Mesmo que tenhamos de fazer a revisão, devemos fazê-la de maneira eficiente para que não se converta num processo burocrático e difícil.

Essa é a minha resposta.



Parte 7

Mercado de Carbono: Aspectos Regulatórios

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS*

Coordenadora:

Bernadete Gutierrez

Expositores:

Ronaldo Seroa da Motta

Branca Americano

Comentadora:

Carolina Dubeux

Bernadete Gutierrez – A Branca será a nossa expositora.

Branca Americano – Primeiro, eu queria agradecer o convite, em nome da doutora Suzana, que não pôde vir, justamente por um motivo bastante nobre: ela está em São Paulo com o presidente da República, para resolver alguns desses famosos números do Brasil.¹

Trabalho no MMA e, desde 2000, participo das negociações. Participo da delegação brasileira que negocia. Vou falar um pouco do que está na Mesa: quais são as alternativas, o que a gente tem e quais questões estão por trás dessa negociação?

Como o Seroa falou, em 1992, na Convenção do Clima, houve esse princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Na verdade, o Brasil fala só desse princípio, mas o termo exato é “responsabilidades comuns, porém diferenciadas segundo a capacidade”.

O artigo 3 da Convenção do Clima diz exatamente isto: “responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades”. Então, nós, os países da Divisão Não Anexo I, do G77, paramos em “diferenciadas”. E hoje o pessoal dos países desenvolvidos insiste naquele termo final que são as capacidades. Assim como na própria definição de responsabilidades comuns. Essa definição do que botar no acordo como comum a todos, é motivo, hoje, de grande debate na negociação.

* A exposição de Ronaldo Seroa da Motta está no capítulo 10 deste livro.

1. A expositora está se referindo às metas de emissão de gases de efeito estufa (GEEs) a serem levadas à Conferência de Clima de Copenhague.

Em 1992, os países foram divididos no que a gente chama de Anexo I e Não Anexo I, que eram os desenvolvidos e os em desenvolvimento, respectivamente, naquele momento.

O Protocolo de Quioto, o que coloca? Metas quantitativas sobre a emissão de GEEs. Então, fixam-se as emissões dos países desenvolvidos em 1990, e essas metas também são uma redução em relação a 1990. Não é só redução: países como a Austrália, por exemplo, têm até um aumento, mas têm um limite fixado. E isso, muito provavelmente, continua, agora, num segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, ou no que se venha resolver dentro da Convenção.

Eu vou começar a entrar um pouco no que está sendo resolvido no Protocolo. No Protocolo, a gente tem essas metas quantitativas chamadas QUELROs.² E o período de compromisso de que fala o Protocolo de Quioto é de 2008 a 2012. O Protocolo também estabeleceu mecanismos de flexibilização, como o MDL, de que nós, dos países em desenvolvimento, também participamos, e outros mecanismos como comércio de emissões, entre os países desenvolvidos, e uma espécie de MDL interno deles, que chamam de JI.

O Anexo B do Protocolo são as metas quantitativas de emissão que os países do Anexo I³ têm de reduzir; é um redutor que eles aplicam às metas de 1990, em percentual. Então, digamos, a Alemanha teria de reduzir, no período de 2008 a 2012, a média de emissões anuais teria que ser 92% do que ela emitiu em 1990. Isso é uma regra geral. Têm várias nuances. Por exemplo, a Europa, internamente, redistribuiu essas quantidades: Portugal tem direito a aumentar, outros têm direito a reduzir muito menos. É essa tabela que basicamente se está discutindo no trilha de Quioto.

Agora, eu vou dizer o que é trilha. Essas convenções, como o Ronaldo falou, ocorrem todos os anos. Como a Rússia ratificou o Protocolo em novembro de 2004, em 2005 teve de se fazer a primeira reunião anual.

Ronaldo Seroa da Motta – Explique por que a Rússia ratificou o Protocolo.

Branca Americano – A Rússia ratificou o protocolo porque existia uma regra de ratificação do Protocolo, isto é, era necessário ter um certo número de países que completasse certa quantidade de emissões. No final, a entrada em vigor do Protocolo demorou, porque faltava a assinatura da Rússia. Ela soube negociar, claro, porque

2. Da sigla em inglês, *Qualified emission limitation and reduction obligations*, ou, em português, compromissos quantificados de limitação e redução das emissões (N.E.).

3. Os países que fazem parte do Anexo I são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Belarus, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia [N.E.].

os Estados Unidos não ratificaram. Na verdade, dos principais países emissores, os Estados Unidos não ratificaram Quioto, e a China é país Não Anexo I, então não reduz emissões. Quer dizer, os principais países estavam fora. Tinha a Europa ali dentro relativamente sozinha com o compromisso. Enfim, era essa questão. Em 2004, a Rússia ratificou o Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em fevereiro de 2005. Em 2005 mesmo, na primeira reunião do próprio Protocolo de Quioto, que é a COP/MOP – quando a gente fala em COP, é a Conferência das Partes da Convenção e MOP é Reunião das Partes do Protocolo.

Entendido isso, o que é que aconteceu? Em 2005, como os Estados Unidos não tinham ratificado – e não iam ratificar mesmo, não iam entrar em Quioto – Quioto fez água: apesar de ter sido ratificado, sem os Estados Unidos, perdeu muito da força. Estabeleceu-se o chamado diálogo no âmbito da Convenção. Então, era um diálogo mesmo, não tinha objetivo nenhum, não tinha data para acabar, não tinha resultado algum a obter, mas começou a seduzir os Estados Unidos para uma possível conversa de como os Estados Unidos poderiam se reengajar num movimento de um determinado modo. Começou-se um diálogo.

E, nesse diálogo, também entrou quem? Entraram os países em desenvolvimento. Então como se envolveriam China, Índia, Brasil, Estados Unidos e questões que não foram incorporadas no Protocolo de Quioto, como REDD?⁴ Em Quioto, floresta entrou no MDL – não a floresta, não a conservação, mas só o reflorestamento. Foi uma guerra de foice.

Em Montreal, o que aconteceu? Começou esse diálogo, uma coisa sem claros contornos do que seria obtido. E começou um grupo, o AWG, no âmbito do Protocolo de Quioto, para começar a resolver o que seria feito no segundo período. Porque o primeiro, aquele de 2008 a 2012, já tinha sido definido. Agora, teria de se pensar no segundo.

O que é que seria pensado para o segundo? Para os países em desenvolvimento, significava apenas pegar aquela tabelinha do Anexo B, e mudar aqueles números para fazer uma meta muito mais ousada para os países desenvolvidos. Já os países desenvolvidos acham que aquilo ali é, de certa forma, mudar algumas regras também. Isso foi em 2005.

Em 2007, em Bali, definiu-se o chamado Bali Road Map (Mapa do Caminho), que, na verdade, é uma agenda de negociação que culmina agora em Copenhague,

4. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC em inglês), em sua 15ª Conferência das Partes (COP), iniciou a regulamentação de instrumento inovador para a redução de emissão de GEEs, provenientes do desmatamento e da degradação, e a conservação das florestas tropicais, denominado REDD + (Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação). Isso é, pagamento por desmatamento evitado (fluxo) e prática de conservação (estoque) (N.E.).

após dois anos de negociação, para se formular o que teremos no âmbito da Convenção e no âmbito do Protocolo de Quioto. Nesse Bali Road Map existem esses dois trilhos. É uma negociação em dois trilhos. Quais são esses trilhos? O trilho de Quioto – que é o AWG-KP – e o AWG-LCA,⁵ que é aquele diálogo, supracitado, que foi formalizado num *working group* também e que tem um produto a ser entregue agora em Copenhague. Então, um é no âmbito do Protocolo e o outro no âmbito da Convenção. Tem o trilho de Quioto e o trilho da Convenção.

Não se deve confundir Bali Road Map com Bali Action Plain. Bali Road Map é a agenda que vai culminar em Copenhague. E o Bali Action Plain é uma decisão no âmbito da Convenção e que coloca os novos contornos do que vai ter que ser negociado. O que foi que saiu da COP-13, em Bali? Esse Bali Road Map é a agenda de negociação até Copenhague e dentro desse grupo de negociação, que é o LCA. Antigamente, ele estava sendo feito só de um modo, digamos, muito informal, mas ganhou contornos formais. Existe uma decisão que diz tudo o que tem que ser feito ali dentro. A partir daquele momento, até Copenhague, a gente teve que discutir aqueles princípios e transformar aquilo num acordo. É esse o trabalho de dois anos que estabeleceu o Bali Road Map.

O trilho de Quioto, que era aquele KP, basicamente tem duas questões principais. É o tamanho das metas dos países desenvolvidos, ou seja, se elas vão ser maiores e tal, e as regras do jogo. Aí, tem aquela questão de que o Brasil, no G77, o grupo dos 77 mais China – que são, basicamente, os países em desenvolvimento –, quer metas mais radicais, pelo menos os 40% de que o IPCC fala. O IPCC fala numa variação de 25% a 40% de redução para os países desenvolvidos em 2020. O G77 propõe que os países desenvolvidos reduzam, em termos absolutos, 40% das suas emissões em relação a 1990, porque em 1990 a gente já tem compilado qual foi a emissão, desde a Convenção do Clima. E a gente quer que eles reduzam 40%.

Isso é uma meta *top-down*: a gente chega a essa meta se o mundo permanecer nessa meta. Os países desenvolvidos querem fazer uma proposta *bottom-up*. O que é? Cada um, segundo as suas condições, vê lá, “o que é que eu tenho, quais são as oportunidades que eu tenho”, e faz uma oferta. Tem países oferecendo 10%, 15%, 17%, 20%, em relação a anos diferentes. Então, tem países que oferecem uma redução em relação a 2005, outros em relação a 2000, outros em relação a 1990. O Brasil e o G77 querem manter essas regras atuais. Não querem mudar o MDL, não querem incluir nada, querem manter tudo mais ou menos a mesma coisa, só apertar as metas. Agora, os outros países – claro, os países que estão em

5. As siglas referem-se, respectivamente, ao Ad Hoc Working Group Kioto Protocol (AWG-KP) e ao Ad Hoc Working Group Long-Term Cooperative Action (AWG-LGA) ou, em português, o grupo de trabalho *ad hoc* para Ações Cooperativas de Longo Prazo (N.E.).

Quioto – querem metas menos ousadas, essas *bottom-up* que eu falei; por meio de modificar as regras do MDL, incluindo MDL setorial; captura e estocagem de carbono (CCS), que é reinjetar carbono, por exemplo, em aquíferos salinos; enfim, tem várias tecnologias, como energia nuclear, e várias propostas diferentes. Além disso, propõe-se redefinir coisas, como, por exemplo, incluir no Acordo outras economias avançadas (no caso, Brasil, Índia e China, por exemplo).

Aquele era o trilha do Protocolo de Quioto. Este é o trilha da Convenção, que envolve os Estados Unidos e os países em desenvolvimento. Naquele lá em Bali, a Decisão nº 1/CP.13, que é o Plano de Ação de Bali, estabelece o quê? Ela inicia com uma coisa chamada visão compartilhada, *shared vision*, ou seja, uma visão de longo prazo que os países têm: qual é o tamanho do problema, como é que ele se configura e como enfrentá-lo? Então, a gente está mais ou menos caminhando para um formato de *shared vision* que inclui o reconhecimento da ciência – você aceita a ciência como guia desse processo. O Brasil já assumiu, publicamente, que o limite máximo aceitável para o aumento da temperatura – em relação à temperatura histórica, antes da Revolução Industrial – seria de 2°C; as Pequenas Ilhas falam em 1,5 °C; outros países petrolíferos não querem estabelecer nenhum número. E também se estabelece uma meta de longo prazo e uma meta de médio prazo (respectivamente, 2050 e 2020) como dois marcos. Os países em desenvolvimento incluem o princípio de se desenvolver o combate à pobreza etc.

E tem os quatro blocos estruturantes: mitigação; adaptação; financiamento; tecnologia.

Mitigação, por sua vez, tem esses seis blocos:

1) Mitigação dos países desenvolvidos.

Que países são esses? Ora, os Estados Unidos, que no caso é o que estaria aqui dentro. A grande briga aí dentro é para falar sobre comparabilidade de esforços. Os países em desenvolvimento estão querendo colocar aí dentro uma estrutura muito parecida com Quioto para os Estados Unidos.

2) As Ações Nacionais de Mitigação Apropriadas (*Nationally Appropriated Mitigation Actions* – NAMAs), mencionadas pelo Seroa.

3) O REDD+, que na verdade, começou lá atrás em Montreal – é aquela COP/MOP1 de 2005, com redução de emissões do desmatamento. Era RED, com um D só. Depois, eu acho que em Nairóbi entrou degradação também. Aí, ficou REDD, com dois Ds. E, em Bali, ganhou aquele “+” que é o *plus*, que inclui conservação, serviços ambientais, essa coisa toda.

- 4) Abordagem setorial, o que inclui, por exemplo, emissões que não estão sendo tratadas como emissões de transporte internacional.
- 5) Mecanismos de mercado, que são os preferidos por todos – na realidade, isso é uma abordagem para reduzir os custos da mitigação.
- 6) Consequências das medidas de respostas, inicialmente, foi incluído pelos países petrolíferos, que é consequência de medidas de resposta, ou seja, se aumentar o preço do petróleo, os países que têm sua economia baseada nisso vão sofrer um impacto. Eles queriam, basicamente, ser recompensados por isso. E, na verdade, hoje em dia isso já modificou um pouquinho; já está, digamos, decente.

Então, vou falar rapidamente de três. O que é mitigação nos países em desenvolvimento, isto é, o que são os NAMAs? Primeiro são ações voluntárias – isso é importante, a gente enfatiza isso dentro do governo. Você não está escrevendo nada, quer dizer, os países oferecem ou podem oferecer uma ação. Então, cada país vai fazer um levantamento, se quiser, das suas ações que podem reduzir as emissões. E, a partir daí, vai fazer a parte que for possível unilateralmente. Pode existir um *no lose target*; quer dizer, depende das diferentes arquiteturas propostas, inclusive, da de mercado.

Portanto, a ideia é mais ou menos esta: você tem uma ação que poderia reduzir emissões. Uma parte dela você pode fazer unilateralmente, ou seja, o país faz porque vai fazer de qualquer forma. O próprio Brasil vem afirmando, em todos os fóruns, que vai fazer unilateralmente uma série de coisas; e, aliás, já tem feito.

Agora, você poderia ter uma parte elegível para obter o suporte. Olhe a definição de NAMAs: “É a ação nacional apropriada, dos países em desenvolvimento, no contexto do desenvolvimento sustentável, apoiado e viabilizado por tecnologia, financiamento e *capacity-building*”. Então, essa associação é estreita entre as NAMAs e o financiamento, ou apoio. Outra coisa que também está associada: ele tem que ser mensurável, reportável e verificável. Isso aí é o famoso MRV, que é um problema também na negociação, porque os países vão dizer assim, “a minha ação doméstica, eu não aceito que seja pelo menos V; M e R tudo bem, mas V não. Não aceito ingerência interna.”

Mas a discussão é “aquilo que eu faço unilateralmente, é ou não é NAMA?” Porque, para mim, NAMAs são somente aquelas ações que estão apoiadas em tecnologia. Aí está a maior discussão. E como as ações unilaterais serão reconhecidas? Eu quero que sejam reconhecidas, mas não quero que entrem nesse contexto. E aí começa a briga.

Alguns tipos de NAMAs, por exemplo, foram listados pelo CCAP e muitos deles não se veem, explicitamente, sendo negociados. Mas pode ser quase qualquer coisa que está aí, na cabeça das pessoas.

A natureza dessas NAMAs: podem ser unilaterais ou apoiadas. Entra no mercado ou não entra esta outra parte? Sim, porque existem os mercados compensatórios, os mercados não compensatórios e os fundos de diferentes naturezas. E o que acontece? Na negociação, tenta-se empurrar um texto. A outra parte diz: “não dá para botar outra palavra aqui no meio?” Não é como uma aula bem dada, em que o professor explica e você entende o raciocínio. Pelo contrário, é cada um tentando esconder do outro o que está na sua cabeça para que aquela frase se encaixe nos seus planos maquiavélicos. É uma coisa meio maluca para os leigos.

Ronaldo Seroa da Motta – Só para fazer um parêntese: não é só na Convenção do Clima. Isso vale em qualquer Convenção de *Commodities*.

Branca Americano – Qualquer, mas eu acho que a do Clima tem algo especial. Eu não sei, eu só conheço a do Clima. Mas pessoas que circulam em outras convenções acham que essa é, especialmente, digamos, amalucada, sei lá, esquizofrênica.

Tem um registro que vai estabelecer essas ações, juntando a ação *net* à ação com o suporte. E existem várias alternativas. Agora mesmo a Austrália ofereceu *schedules* e a Europa ofereceu *life cycle* de não sei o quê. Tem várias propostas aparecendo na Mesa.

Voltemos ao MRV. Suponha que o Brasil aceite verificar as ações, mas não o resultado das ações. Mas o que é MRV das ações e não do resultado das ações? Isso significa poder verificar o suporte também. Você tem que mensurar, reportar e verificar (MRV) o apoio financeiro. Você só não vai MRV o resultado, as toneladas que estão sendo reduzidas; isso não está sendo negociado.

Também está na Mesa a questão das estratégias de baixo carbono em países em desenvolvimento. Isso causa um pouco de desconforto aos países em desenvolvimento, porque acham que é uma forma de controlar o seu desenvolvimento. Essa estratégia de baixo carbono sofre forte resistência dentro do G77.

O REDD+, que é a parte de floresta – isto é, a Redução de Emissões de Desmatamento e de Degradação, incluindo conservação – tem questões de natureza complexa, como garantir que aquele estoque de carbono vai estar lá e não vai queimar nem dar uma peste. Mas notem que muitas das preocupações metodológicas com REDD+ são importadas – não sei se vocês se lembram – do MDL de inclusão ou não de floresta, da abordagem de projeto a projeto. Se a gente fizer uma abordagem nacional, a maior parte desses problemas some.

A próxima pergunta é: como quantificar conservação?

Eu queria mostrar como é esperta a concepção do Fundo Amazônia. Tomamos a área desmatada no Brasil, entre 1996 e 2005 e estabeleceu-se uma média desses dez anos, que são 19.500m². A cada cinco anos se estabelece uma meta com base nessa média revista para baixo. O que o país conseguisse de redução, o governo poderia ter acesso ao dinheiro do Fundo Amazônia. Eu estou falando agora em Fundo Amazônia, uma concepção que consiste em pagar uma redução já verificada; é algo interessante porque você não precisa de uma série de mecanismos de controle por projetos como o de MDL, ou seja, de ficar medindo cada árvore, controlando uma a uma. Porque se trata de uma redução que já se verificou e ela é do país inteiro. Este seria mais ou menos o processo do Fundo Amazônia. Então, se eu tenho ali uma taxa, e a redução no país já se verificou, o governo pode ter acesso ao fundo e financiar projetos, que podem ser até de capacitação. Como é que você vai medir, em termos de carbono, uma capacitação? É difícil. Mas é o conjunto dessas ações que permite reduzir as emissões. Enfim, botar mais polícia, botar mais gente para fazer projeto, cabe tudo aí dentro.

A ideia é que, por exemplo, você tendo uma média de redução do desmatamento, parte seria do compromisso interno do Brasil, quer dizer, nós assumimos unilateralmente, e uma parte poderia até ir para o mercado. Hoje há uma enorme pressão e discussão dos governadores da Amazônia, de entidades que trabalham lá, tentando estabelecer que regras poderiam ser utilizadas para entrar num mercado de carbono com reduções acima das médias internas e acesso também aos fundos públicos.

Então, aqui é que se incluem conservação e também a questão da escala nacional, mas tem alguns propondo as escalas subnacionais, escalas de projetos. A gente acha até que pode trabalhar também internamente no nível de projeto, mas internacionalmente você tem que assumir a redução de desmatamento no nível nacional, porque é possível controlar melhor.

REDD está sendo discutido em três fases:

- 1) Tem a fase inicial, que se chama REDD+*ness*, que é para ver o que capacitaríamos os países a iniciar a parte de monitoramento.
- 2) A segunda fase já é formada por alguns projetos pilotos, uma fase mais de deslanchar.
- 3) A terceira fase, que é quando o país tiver total capacidade de monitorar, controlar, tendo inventários florestais etc., e aí ele poderia entrar no mercado.

O ponto quinto de mitigação são as abordagens para reduzir custos de mitigação:

- qual é a fonte de financiamento – se é público, se é privado;
- qual o papel do mercado na arquitetura desse plano de ação – porque se fala que tem que ter o limite, que o mercado sozinho não resolve;
- como fazer os acréscimos de carbono, sem afetar a integridade ambiental – porque até pelo fato de os países em desenvolvimento não terem metas claras, não se consegue fazer um *cap-and-trade*. Então, você tem que criar conceitos que permitam manter a integridade ambiental do sistema todo;
- existem mecanismos que não são de mercado – seria a criação, por exemplo, de leilão de permissões de emissões. Enfim, em vez de os países terem direito de emitir a partir da sua emissão passada, poderiam estabelecer um número e colocar para leiloar parte dos direitos de emissão.

Outra coisa importante: se você for criar um mercado aqui na Convenção, qual é a relação dele com Quioto? Tem algumas propostas que querem que os mercados se comuniquem, sem falar das propostas que querem unificar tudo e fazer um só acordo, o que, por um lado, é muito mais lógico, eu reconheço, mas aí eles pegariam só as coisas boas de Quioto e fariam um grande acordo. Mas é claro, o que você acha bom de Quioto pode não ser a mesma coisa para mim, e aí se estabelece uma nova discussão para mais uns dez anos. Também falam que só passariam para outro tipo de mercado quando um novo acordo estivesse arrumado, para não ficar no vácuo. Enfim, de qualquer forma, é longa essa negociação.

E tem a parte de financiamento, que é o terceiro item de Plano de Ação de Bali.

Questões complexas que estão na Mesa: arranjos institucionais – isso envolve o GEF (Global Environment Facility) que é o fundo de gestão da própria Convenção do Clima; não aceitam pegar umas NAMAs e financiar essas NAMAs. Mas quem é que vai escolher? É o financiador que vai escolher? Os países desenvolvidos querem um pouco isso, porque eles acham que o contribuinte não vai aceitar que isso caia num fundo que você não sabe para onde vai, que as ações talvez não sejam reduzidas, que não têm controle. Já os países em desenvolvimento não querem, porque sabem que, se for assim, só vão escolher Índia, China, Brasil, repetindo o mesmo que ocorreu com o MDL.

A Europa considera que esses recursos adicionais seriam de 10 bilhões de euros em 2020, mas outros dizem que chegaria a 250 bilhões de euros por ano, para mitigação e adaptação. Isso aí é o valor anual necessário, em 2020, para enfrentar a mudança do clima.

E tem outros mecanismos, como já mencionei, por exemplo, os leilões de unidades de quantidade atribuídas (Assigned Amount Units). E, também, o que ainda não falei, mas falo agora: todas as emissões do transporte internacional não são contabilizadas por dificuldade de atribuí-las a um país ou a outro para que haja um limite. Os chamados *international bunkers*, que crescem enormemente. Então, talvez, se devesse criar uma taxa para esse transporte internacional, para servir de recurso para esses fundos, ou outras do tipo *share of proceeds*. Nesses casos, é como se fosse uma taxa, mas sobre os projetos de MDL, CDM, JI, ET. Então, existem várias fontes de financiamentos possíveis que estão sendo discutidas.

Para terminar aqui, acho que o que mais vale nessa possibilidade é conversar. Para perspectivas para Copenhague, eu acho que houve uma enorme redução da expectativa nos últimos meses. Isso se deve, por um lado, a questões reais, dado que realmente a possibilidade de se chegar a um acordo é cada vez mais difícil. Mas, do nosso ponto de vista, existe uma coisa meio maquiavélica para reduzir mesmo essas expectativas. Como foram crescendo muito as expectativas, e ninguém está querendo fazer acordo, essas expectativas se reduzem. Então, há um certo complô contra Copenhague.

Nós achamos que é fundamental ter um acordo forte em Copenhague, agora. Mas o problema é o seguinte: dizem que os Estados Unidos não votaram a lei,⁶ não tem possibilidade, está difícil. Agora, eu pergunto: em que momento do futuro se pode imaginar que teremos uma situação mais positiva pelos Estados Unidos? Eu não vejo como melhorar muito, porque o presidente está no auge da popularidade, ganhou o Prêmio Nobel da Paz, que lhe será entregue em 10 de dezembro em Oslo. Quer dizer, não vejo uma situação futura que tenha uma conjunção mais positiva, mais favorável. Porque, se não for assinado um acordo agora, será pior no futuro, vai ser um acordo mais fraco depois. É claro que tem de se pensar no seguinte: também não podemos cristalizar tudo num momento. Temos que dar espaço para melhorar o acordo. Eu já vejo duas interpretações. Uma: teremos acordo com regras, mas sem números. E, agora, recentemente eu li: teremos números, mas não teremos as regras. São as duas formas.

E as alternativas para o Brasil – acho que o Ronaldo Seroa falou muito bem –, são essas perspectivas de imediatamente começar a apontar num desenvolvimento de baixo carbono. Acho que a gente tem uma vantagem comparativa enorme, com relação a outros países, temos uma série de alternativas. Eu acho que o Brasil vai seguir por esse caminho, queiram ou não queiram os negociadores ou o sistema.

6. O palestrante está se referindo à lei, na época, Waxman-Markey Bill (N.E.).

Quem participa disso há dez anos, pelo menos, como eu, sente isso de forma clara. Agora, os negociadores estão surfando numa onda, estão sendo empurrados por um tsunami. Queiram ou não, a economia real, o mundo real estão passando por cima. E, se quiserem ser carregados, tudo bem, senão serão atropelados. É essa a sensação que eu tenho.

Acho que os estudos econômicos – isso que o Ronaldo Seroa falou –, não são muito levados em conta, pois os negociadores muitas vezes negociam regras sem terem muito claro quais as consequências dessas regras, o que é que elas significam. Enfim, eu acho que esse embasamento econômico de modelar, de entender realmente o que está acontecendo, muitas vezes não é o estofo que dá uma decisão. As decisões são políticas e vão sendo construídas, mais ou menos, compondo uma palavra aqui, outra ali. Mas acho importante, para a negociação, quanto mais informação e mais estofo tiver, sobretudo aqui no Brasil, melhor para a gente. Obrigada.

Bernadete Gutierrez – Obrigada, Branca, pela sua exposição. Agora, vamos ter os comentários da Carolina Dubeux.

Carolina Dubeux – Sou pesquisadora associada da Coppe, da UFRJ. E, no momento, sou pesquisadora e bolsista aqui do Ipea, na Coordenação de Estudos do Meio Ambiente, uma vez que o Ipea resolveu colaborar com o MMA nos estudos e nas opções que nós tínhamos, em termos de custos, para que o Brasil pudesse apresentar uma proposta em Copenhague. Essa coordenação constituiu um grupo de pessoas, através desse sistema de bolsas que o Ipea tem utilizado. Nós estamos fazendo os estudos solicitados pelo MMA, nesse sentido de oferecer subsídios para que o ministério pudesse apresentar ao governo as opções, os custos, os impactos; para que o governo pudesse decidir.

Só que a realidade, tal qual o tsunami, atinge os negociadores brasileiros e outros no exterior, também nos atinge em menor escala, aqui mesmo. A realidade se impõe, o tempo vai passando e nós temos que nos adequar. Ou seja, aquilo que a gente se propôs a fazer inicialmente tem que se moldar e se adequar às necessidades do próprio governo, para que se possa amanhã ter as tais metas deferidas pelo presidente.

Nós começamos a desenvolver um estudo, a pedido do MMA, como já disse, no qual começamos a estudar quais seriam as emissões que o Brasil iria realizar até 2020, na hipótese de não se ter nenhuma ação favorável do clima. Então, começamos a construir um cenário de linha de base, que seria o Brasil livre de qualquer compromisso, emitindo GEEs de forma que a economia pudesse crescer sem restrições. Começamos a construir esse cenário nos setores em que tradicionalmente se atua na área de mudança climática. Os dados de floresta vieram direto do MMA,

com a perspectiva de as emissões históricas serem projetadas mais para frente. Nós começamos a estudar o setor de energia, indústrias, resíduos e agropecuária para termos um cenário de linhas de base desenhado até o ano de 2020.

Uma primeira opção de mitigação seria estudarmos a quantidade de condições que a implementação da PNMC poderia oferecer, e quanto isso iria custar para o Brasil em termos de custo de mitigação.

A segunda opção seria um outro cenário, em que nós teríamos um plano mais ousado, ou seja, um plano em segunda fase, com novas medidas incluídas, e que pudéssemos avaliar o custo e a eficácia disso para o Brasil, em termos de reduções efetivas, ao término do período, que é 2020.

Isso foi, mais ou menos, o que nós começamos a fazer. Inclusive, já fizemos o cenário de linha de base, ou seja, até 2020, dadas algumas hipóteses de crescimento da economia brasileira, quais serão as emissões correspondentes. Isso, a gente já fez e já passou para o ministério. E agora, então, teremos que começar a segunda fase, que seria calcular as possibilidades de mitigação contidas no PNMC.

Nesse meio tempo, o governo teve que tomar decisões mais céleres. Então, começou a estudar, em vez de tomar as medidas contidas no plano e aquelas que ainda poderiam ser incluídas, resolveu estudar setores, já que se tem um conhecimento empírico de que há possibilidade de mitigação a baixo custo, para, de alguma maneira constituir as NAMAs, que são essas que acabaram de ser mencionadas aqui.

Agora, nós estamos tentando ajudar o ministério a verificar não mais o PNMC integralmente, mas quais seriam essas NAMAs – que provavelmente serão siderurgia; floresta, na modalidade que seja possível; energia em todos os seus aspectos, por exemplo, biocombustíveis; aumento da eficiência energética; e todas as opções que poderiam ser oferecidas não mais como um cenário alternativo, mas agrupadas nas suas respectivas NAMAs. Nós estamos agora passando para essa fase de trabalho e tentando ajudar o ministério nisso.

A fase seguinte vai ser calcular o custo de abatimento, por causa de uma dessas NAMAs e, eventualmente, construir curvas de custo marginal de abatimento, para que a gente possa ter uma noção melhor de o que oferecer no mercado, depois de Copenhague acertada. Digamos que, em vez de acertarem os números, eles acertem os mecanismos. A gente, então, na etapa seguinte, tem a tarefa de quantificar o que é possível apresentar em termos quantitativos e de custos, para a fase de negociação dessas NAMAs. Isso aqui, pelo lado do Ipea. É uma informação que estou passando e as colaborações são bem-vindas. E aí, vocês têm que ver nos canais competentes como é possível fazê-las.

A outra questão que me pediram para falar aqui é que nós estamos, também, com a equipe do Ipea, lançando em novembro um estudo bastante abrangente sobre o impacto agora das mudanças climáticas na economia do Brasil. Chama-se *Estudos de Economia do Clima no Brasil*. É o estudo em que nós envolvemos várias instituições de pesquisas brasileiras, e começamos pelo Inpe, que nos forneceu cenários climáticos até 2100, em nível municipal, ou seja, considerando dois dos cenários globais de clima, os principais mais comentados, que são os cenários do IPCC A2 e B2. Eles mostram o que vai acontecer com o clima, regionalmente, no Brasil. O Inpe produz esses cenários em termos de parâmetros climáticos, como temperatura, pluviosidade, ventos e outros, e os fornece para as equipes dos outros institutos participantes, para que elas possam gerar suas informações.

A primeira informação, imediatamente posterior a essas, do Inpe, é a disponibilidade de recursos hídricos no Brasil, em função dessas mudanças de parâmetros climáticos. O que obtivemos com isso? A disponibilidade hídrica para o Brasil, regionalmente, para os próximos anos, que tem um impacto imediatamente, direto na questão elétrica brasileira e na questão agrícola – são os dois setores mais impactados da economia brasileira. Na parte dos estudos do sistema de energia, nós temos a Coppe da UFRJ trabalhando lá. Esse trabalho mostra o que vai acontecer com o sistema hidrelétrico brasileiro, principalmente, mas também há a parte de energia eólica, em função da mudança de vento e regime de ventos etc. Ele mostra o que vai acontecer, e que investimentos serão necessários para suprir a carência de ofertas de recursos hídricos para a geração elétrica. Então, nós temos esse estudo que vai sair agora com esses dados.

Também na parte de agricultura, temos duas vertentes. Uma é a aptidão agrícola nas diferentes regiões brasileiras. O que vai acontecer com a agricultura no Nordeste, em termos de aptidão agrícola das plantas que lá crescem, no Sul e em todas as regiões brasileiras. Isso tem sido estudado pela Embrapa em associação com a UNICAMP.

E temos aqui o pessoal do Ipea – na figura do nosso amigo José Féres – estudando o tema não do ponto de vista da aptidão agrícola, ou seja, do impacto na planta, na vegetação, da mudança do clima, mas sim o comportamento do produtor rural. Ou seja, dada a mudança de clima, dada a mudança de preços relativos na economia, como será o comportamento do produtor? E de que maneira? O proprietário rural vai optar pela manutenção da floresta, pela produção de oleaginosas para produção de biocombustíveis, cana para álcool, ou ele vai produzir alimentos? Então, é um estudo que o Ipea está fazendo, qual vai ser, no futuro, o comportamento do produtor. A agricultura passa por estas duas vertentes.

Temos outros estudos que complementam esses. Estas duas vertentes, que são energia e agricultura, informam um modelo de clima geral, que está sendo feito pela USP, que simula o PIB brasileiro crescendo com e sem o impacto da mudança climática, para ver exatamente qual é o custo da mudança climática para o Brasil.

Em paralelo, temos outros estudos, como, por exemplo, o impacto do aumento do nível do mar na costa brasileira. Por quê? Porque nós temos um patrimônio na costa brasileira que, de alguma maneira, vai ser ameaçado por esse aumento do nível do mar. Esse estudo tem sido feito pelo pessoal da Coppe também, mas não da parte de energia, mas sim da parte de oceanografia da Coppe.

Temos, também, dois outros estudos: um que verifica o impacto da mudança do clima na oferta de serviços ambientais que é gerada pelos ecossistemas. Ou seja, perdendo ecossistemas – como por exemplo, deveremos perder em função da mudança do clima até 40% da Amazônia que pode se tornar savana – há uma perda de serviços ambientais que pode ser mensurada em valores econômicos. E outro estudo que mensura o custo de oportunidade da redução do desmatamento na Amazônia. Ou seja, para informar ao REDD+ – esse programa a que a Branca se referia – quanto custa deixar de desmatar. Com o desmatamento, o PIB da Amazônia é acrescido, todo ano, de um determinado percentual ao seu valor. O que é que vai se perder ao se manter esses níveis desejados aí do plano? Então, esse é um outro estudo que nós estamos fazendo.

Fizemos, também, algumas análises sobre o impacto na saúde, no Nordeste, e sobre a migração na região. Porque o Nordeste, segundo os estudos de impacto na disponibilidade de recursos hídricos que fizemos, vai sofrer uma grande perda. E isso vai gerar, com certeza, mais migrações internas e um impacto grande no sistema de saúde público, porque ele está estruturado para atender uma determinada população em um determinado local – mudando isso, vai ter um impacto na saúde.

Esses são os estudos que cosubstanciam esse estudo que nós estamos fazendo e que deve ser lançado agora, no final de novembro.

Lembro também que há uma parte no estudo que analisa quais as melhores opções em termos de custos de adaptação. Então, por exemplo, na agricultura, o que é mais custo efetivo: modificar a planta geneticamente ou promover irrigação no caso de ausência de recursos hídricos? Então, esse tipo de coisa vem sendo estudado. Também, no setor de energia, quais são as opções de investimento que tornam o sistema mais eficiente, dada uma restrição de oferta de água? Também, na questão da costa, o que é que se pode fazer para minorar o impacto do aumento do nível do mar sobre a propriedade, sobre o valor da propriedade situada nessa região?

Obrigada.

Bernadete Gutierrez – Vamos à etapa de perguntas, que é uma nova sessão.

Ana Lucia Cânfora – Doutora pelo CPDA/UFRRJ e consultora independente.

O que nós, leigos, percebemos em todas essas discussões, a impressão que dá, é que todo esse processo de acordamento, de regras, de Copenhague, está dentro de uma lógica da construção desses mecanismos, desses acordos. Por outro lado, nos chega uma série de relatórios e, em geral, com análises globais sobre os custos dos impactos da mudança climática, como esse trabalho que vocês estão desenvolvendo.

Eu queria perguntar, primeiro, se a gente já tem no Brasil acesso aos resultados dessas pesquisas que estão em andamento. Porque, me parece, existem estudos paralelos acontecendo no MCT e o CGEE já fez um estudo sobre impactos de mudança climática no Brasil, que eu não conheço, na verdade eu não examinei ainda, não li, mas a minha pergunta é:

Primeiro: a gente já tem acesso a essas informações, pelo menos as informações preliminares?

Segundo: existe algum tipo de diálogo, de conversa – e eu não estou falando só no Brasil, eu estou falando dos outros países – com relação a um rebatimento dos custos, que cada país vai arcar, com relação à proposição das suas metas em Copenhague? Ou, se as duas realidades não estão dialogando, são estanques?

Carolina Dubeux – Ana Lucia, esses estudos vão ser lançados e disponibilizados em um *site*.⁷ Todos os relatórios parciais vão estar nesse *site*.

Agora, com relação ao estudo do CGEE, o que eu conheço deles é sobre impacto da mudança climática nas obras do PAC. É isso que eu conheço do CGEE.

Não é do PAC na mudança climática, é da mudança climática no PAC. Isso faz todo o sentido, porque se você está fazendo obras na perspectiva do longo prazo e vai ter uma mudança climática, você tem que dimensionar o seu investimento para arcar com aquele novo parâmetro ambiental. Se você vai construir um porto, por exemplo, para uma determinada profundidade, determinado calado, no nível do mar, com a mudança climática, você tem que construir o porto de maneira diferente. Não deixa de fazer sentido, de modo nenhum. É a agenda de investimentos brasileira que está sendo analisada sob essa ótica.

Mas é provável que o PAC sozinho consiga impactar o clima. Se conseguir, aí de nós. É um mega PAC.

7. Disponível em: <<http://www.economiadoclima.org.br/>>

Bernadete Gutierrez – A Branca também vai responder, porque a sua pergunta era para ela.

Branca Americano – O IPCC é da ONU. Quer dizer, foi estabelecido para trazer essas informações para a própria Convenção do Clima. Então, ele possui os Grupos 1, 2 e 3, e o Grupo 3 é o que trata dessa parte de mitigação. Grupo 1 é ciência, 2 é vulnerabilidade e adaptação, e o terceiro é de mitigação. Então, existem esses estudos.

Agora, a forma como a negociação os incorpora, é um outro passo mais complexo. Há sempre um diálogo. Nas reuniões – é interessante, porque até a própria forma como ocorre a reunião mostra isso –, existem os *side events*, que andam em paralelo. Circulam, para lá e para cá, essas informações, mas não necessariamente direcionam a negociação.

É claro que cada um tem suas equipes nacionais estudando, avaliando, mas como essa informação circula da área política para área, digamos, mais científica, não é tão óbvia como é para nós, que somos, digamos, alimentados por essa informação.

Ronaldo Seroa da Motta – Eu queria falar alguma coisa.

Bernadete Gutierrez – Só completando o que ela disse, economicamente não faria sentido um país saber quanto ele vai arcar de custos, com os efeitos da mudança climática. Não faria sentido essa relação – não estou falando moralmente –, mas economicamente não seria interessante essa conversa?

Ronaldo Seroa da Motta – Eu tentei mostrar isso aqui. Há uma percepção de que existe o custo, mas há uma incerteza desses custos. Há uma literatura da área de jogos de acordo global, dizendo que seria muito fácil se todo mundo conhecesse sua função de dano, e, assim, você rapidamente criaria incentivos compatíveis. Seriam proporcionais, não haveria problema nenhum. Você sabe que o seu dano vai ser de mil, o seu esforço vai ser de mil. O dano dele vai ser 2 mil, o esforço 2 mil. Só que ninguém sabe disso. Todos esses estudos fazem aproximações sobre modelos. Inclusive, esse estudo do PAC trabalha com cenários. O mundo pode ver dessa forma e daquela forma, coisa sobre a qual você não tem nenhum controle. Então, esse é o grande problema da discussão do clima, é você não conhecer.

O que existe de estudos de efeito climático são os estudos de *awareness*, os que criam pânico para serem iniciadas as negociações, para a opinião pública se colocar. Eu estou brincando com o pânico, mas você deve ser muito enfático e dizer que ocorrerá dentro de 100 anos um prejuízo de 1 bilhão. Você tem que falar isso de uma maneira, “*Daqui a 100 Anos o Prejuízo Vai Ser de 1 Bilhão*”, para o cara se assustar, porque se ele parar para pensar, um prejuízo daqui a 100 anos é nada. Então, tem toda uma discussão sobre taxa de desconto etc.

A agenda agora é política – inclusive, agora é que eu tenho interesse no assunto –, porque agora não tem mais o que saber se vai ou não acontecer. Vai acontecer. Aí, o papel do regulador é fazer que aconteça pelo custo mais baixo possível. Agora que a brincadeira está boa. Eu acho que é irreversível a introdução disso na agenda política, independentemente dos custos que virão. Eu não quero falar isso aqui, mas vocês sabem melhor do que eu. Eu posso pegar um estudo que diz que vai sobrar água, e outro que diz que vai faltar água em certa região. Acabou. Por quê? Modelos de clima, de 100 anos? É uma coisa muito complicada para fazer.

Branca Americano – Desculpa, mas eu tenho que comentar. Os GEEs mudam a propriedade da atmosfera de reter calor. Então, nesses modelos de que vai aumentar a temperatura média, não existe incerteza. A certeza é de 99,9%. Então, é evidente que a temperatura aumenta que nem uma chaleira que você fecha e deixa esquentando. Há mais energia no sistema, eventos extremos aumentam a temperatura da terra, e, para tudo isso, na ciência, existe um consenso, a não ser, meia dúzia de três ou quatro alucinados que têm em qualquer área.

A dificuldade é regionalizar, e, na sequência, distribuir. Rodam-se milhares de modelos. Têm algumas áreas em que também existe uma certeza muito grande de que o clima vai ficar mais seco. Em outras áreas, há uma certeza grande de que o clima vai ficar mais úmido. Agora, há modelos que mostram que tanto pode ficar mais úmido quanto ficar mais seco. Essas áreas são ainda mais complicadas porque você não pode se antecipar. Talvez a estratégia seja não depender tanto do tempo, imaginar uma outra saída. Essas coisas são mais difíceis. Você sair do modelo puramente de temperatura e ir para as consequências dos impactos. Então, aí é que mora o perigo.

Ronaldo Seroa da Motta – Acho que a Europa tem uma noção muito clara de que ela é uma grande perdedora. Tanto é que ela lidera o processo. Agora, é um jogo difícil, porque os europeus possuem uma capacidade menor de resposta aos danos. Eles são os que menos podem contribuir. Os danos dos países pobres talvez não sejam tão severos, em magnitude climática, em termos climáticos. Mas são os que mais podem contribuir, são os que têm um incentivo enorme a contribuir, embora dependam de doações. Então, de um lado ficam alguns países da Europa que realmente percebem, por causa da agricultura, problemas de transporte. Por exemplo, eu não quero falar, mas a Rússia está achando muito bom, não é? Está achando bom: quanto mais quente melhor. Mas isso é uma percepção dela, e alguns também dizem, “olha, você está enganada, porque não é assim que vai acontecer”. Mas lá, os cientistas deles acham que essa é a probabilidade.

Carolina Dubeux – Os países insulares, você nem falou, vão desaparecer.

Ronaldo Seroa da Motta – Vão virar coral. Dá para mergulhar.

Bernadete Gutierrez – Tem outra pergunta aqui.

Ticiane Verdecanna – Economista pela USP – Queria perguntar para Carolina se, nesses estudos de energia, estão sendo considerados os recursos do pré-sal para geração, se vai ter essa substituição na matriz brasileira. E, no caso, seria por uma matriz que é suja, não renovável. Já se pensa em NAMAs para mitigar essa poluição do uso dos recursos do pré-sal?

Carolina Dubeux – O pré-sal está incluído como uma oferta de um combustível. E aí, o modelo otimiza. Você tem uma projeção de custo de petróleo futura e você otimiza o modelo, ou seja, o que entra é o mais barato. Então, tem projeções para outras opções que não pré-sal, e o pré-sal entra como uma oferta qualquer de energia. Então, tanto faz se ele é brasileiro ou se é estrangeiro. O modelo otimiza o que entra, pronto, acabou. Porque o petróleo tem um custo internacional, um preço internacional. O pré-sal está disponível, mas não necessariamente vai ser usado, porque é produzido aqui no Brasil. O pré-sal entra com preço Roterdã e pronto. O CCS, na questão de NAMAs, está sendo estudado também. Ou seja, primeiro, não se sabe se será aceito; e segundo, em sendo aceito, é interessante fazê-lo internamente ou não. Este tipo de questão está sendo colocada, sim, na parte que a gente está estudando para o MMA.

José Féres – Ipea. Eu queria perguntar – porque não estou acompanhando o debate – por que os NAMAs não vai encontrar as mesmas dificuldades que o MDL? Quer dizer, está todo mundo falando em NAMAs, mas eu vejo que os mesmos problemas que impossibilitaram a popularização do mecanismo limpo podem acontecer com os NAMAs. Quer dizer, é difícil verificar, vai ter que ter uma terceira parte – custo de extração alto, resumindo, é isso. Eu acho que pode incorrer nos mesmos problemas e pode naufragar da mesma forma. Eu queria saber por que há esse alvoroço em torno dos NAMAs?

Ronaldo Seroa da Motta – Como concordo com você, eu não vou discutir.

Branca Americano – Tem uma diferença básica: o MDL é projeto a projeto. Então, se você vai fazer um projeto nesse prédio para mudar as lâmpadas, você tem que montar um projeto, verificar, certificar, enviar. E, se você não tiver metodologia, primeiro terá que desenvolvê-la. Bota aí um ano, dois anos, três anos. Depois, você tem que fazer o projeto. E quem faz o projeto tem que saber fazer um projeto de MDL – não é qualquer pessoa. Tem que verificar, tem que certificar. Entre idas e vindas até a análise, vai e volta, o custo de transação é enorme. Às vezes você analisa um projeto desse por uma redução de 30 mil toneladas. Depois, verifica cada vez. Então, tem um custo de transação muito alto.

NAMAs seria um projeto nacional. Por exemplo, você faz um programa do tipo Proinfra. A escala é completamente outra. Então, a primeira questão é de escala. Então, o impacto seria muito maior. E acho que só essa razão já é uma razão que mostra totalmente a diferença. E ela se insere num contexto do desenvolvimento, daquele país, de baixo carbono. É uma decisão que tem consequências para o país no médio, longo prazo, para começar o processo de descarbonização. Essa é um pouco a ideia.

Carolina Dubeux – Queria lembrar que a gente tem o MDL programático, que não funciona também. Mas se for pelo mesmo modelo do MDL programático, pode não ter a mínima consequência.

Branca Americano – Um pouco de história. Como é que começou o MDL programático? Justamente, por essa questão de fazer projeto a projeto, todo mundo ficava maluco por causa do custo de transação. Então, a ideia era fazer MDL setorial ou uma coisa maior. E isso na negociação não saiu. Acabou saindo um programático, e todo mundo ficou feliz. Mas, no final das contas, o programático tem dentro dele todas as armadilhas de projeto a projeto, só que num pacote. Por exemplo, programático da questão das fazendas dos porcos, que estava fazendo lá. Se uma fazenda não tiver licença, você para o programático todo. Então, os empreendedores chegaram à conclusão de que é muito arriscado fazer um programático. Além de que a certificação tem que responder pelo dano total. Então, ninguém quer certificar ou então está se cobrando um valor absurdo. Todas as ressalvas para garantir o programático acabaram tornando-o de difícil execução. Quem tem programático hoje são alguns países que politicamente resolveram fazer um programático. Mas, na verdade, houve um recuo. Estão voltando a apresentar projeto a projeto que, apesar da burocracia, é mais simples do que um programático. Não guarda muita relação com os NAMAs.

Ronaldo Seroa da Motta – Eu acho que tem toda razão. O ponto que o José Féres e eu quisemos fazer é preocupante. Mas é uma motivação para uma boa regulação.

Acho que esta é a preocupação. É ter consciência que você vai ter um alto custo de transação. Que mecanismo você pode ter quando trazer para dentro do Brasil os NAMAs, para não fazer quase o que nós fizemos com o MDL, um processo bastante moroso, complicado? Eu acho que esse é o papel do regulador. Imagino que esse seja o papel que ele deve cumprir daqui para a frente.

Agora, não podemos negar que o custo de transação vai ser alto. Todos esses problemas do programático, você tem que resolver nos NAMAs. Como é que vai

ser a *liability*.⁸ Se você não resolver esse problema de *liability*, se você não resolver onde vai alocar riscos, se não souber alocar o risco no lugar certo – no programático você colocou o risco no lugar errado, porque não tinha controle do risco –, se você não pensar dessa forma – você pode estar muito bem intencionado – mas os NAMAs vão se tornar, de novo, algo que será possível para alguns casos, e em outros casos, não será.

Eu vejo o mesmo problema com o REDD. O REDD pode ter um custo de transação, às vezes, duas, três vezes mais caro do que o custo do carbono, se você pensar ele de uma maneira errada. Porque verificação em REDD é uma coisa mais complicada ainda. *Liability* em REDD: como é que você resolve isso?

Branca Americano – Então, justamente, a ideia de REDD que a gente tem é aquela que eu mostrei do Fundo Amazônia. É de você fazer a verificação nacional. Por exemplo, a gente está botando 100 tCO₂ por hectare, o que é muito baixo; está colocando um preço muito baixo, US\$ 5 a tCO₂. Então, isso tudo é muito conservador com relação à redução. A gente só coloca disponível para projetos o dinheiro, quer dizer, o Brasil só retira dinheiro da redução já verificada. Essa redução verificada é conferida com mapas. Enfim, você tem as imagens de satélite, que são comparadas umas com as outras, e a gente sabe. Como ontem foi anunciado, o Brasil está com 7 mil km² de desmatamento no último ano.

Ronaldo Seroa da Motta – Mas com isso você perde a focalização. Você não consegue *ex ante* pagar o agente econômico.

Branca Americano – Não, não. *Aí é ex post*.

Ronaldo Seroa da Motta – Quando você faz o Fundo Amazônia é muito interessante: na verificação, você resolveu um problema e criou outro, que agora eu sou *ex post*. O *ex post* não tem o mesmo efeito de causalidade que eu quero, que é pagar o agente econômico para não desmatar. Você tem um reembolso que o Estado vai tentar manter, o que não é uma ideia ruim, não. O Estado conseguiu reduzir, não conseguiu? O que é que ele fez? Ele gastou em várias atividades, fez vários empreendimentos. Agora, ele recebe um dinheiro a mais, dá reforço a essas medidas de comando e controle e pode até criar o fundo de pagamento, em algumas áreas de unidade de conservação. Não estou dizendo que seja ruim, não. Mas foge ao conceito do pagamento *ex ante*. A focalização dele é diferente.

Branca Americano – O REDD é um caso muito difícil de verificar. Mas, por exemplo, na indústria siderúrgica, você teria umas NAMAs tranquilamente. A

8. Responsabilidade.

meta é reduzir, poder substituir o carvão de mata nativa por carvão de madeira de reflorestamento; ou substituir parte do carvão mineral – a gente usa tantos por cento de carvão mineral – por carvão vegetal, de reflorestamento. Aí, a gente discute aqui, bota uma comissão de *experts*, não para analisar um projeto, mas para analisar a siderurgia brasileira. Esse seria o BAL (*Business as Usual*). E é fácil de verificar, como qualquer conta no setor. E não precisa ir à fábrica de um, à de outro, e mais outro, pois isso é o conjunto da economia. E aí, internamente, o país pode alocar recursos da melhor forma.

Sérgio Aníbal – Sou professor da UFRJ de gerenciamento costeiro e oceânico. Existem muitas dúvidas a respeito de se fazer chover ou não nos lugares. Trabalhei na Amazônia, também, seis anos. Trabalhei em várzea, onde o lago sobe e desce dez metros de profundidade, e o “diabo a quatro”. A água do planeta não vai sair do planeta, então o que vai aumentar é a evaporação dos oceanos. Vai ter o degelo, mas aumenta a evaporação. Aumenta a evaporação, aumentam as chuvas também. É como você disse, pode ter lugares que vão ficar mais secos, e já estão secos, e outros que vão chover e vão inundar muito mais. O nosso sistema hídrico, por exemplo, da nossa matriz energética, também não precisa de tanta termelétrica que possa ter um volume muito grande nos reservatórios.

Agora, você falou exatamente de um ponto que eu acho que é realmente importante. Quando você mencionou, na outra discussão: será que nós não estamos indo para um outro debate: os países controlam os setores que causam impacto? Quer dizer, os países controlam os setores da siderúrgica, os setores do petróleo, as fábricas de automóvel – quer dizer, na verdade o que se tem que fazer mesmo é parar, diminuir o consumo geral de combustíveis fósseis. Isso é um ponto que ninguém afirma, quer dizer, o Al Gore, no seu filme: Uma Verdade Inconveniente, tocou nisso, mas também tocou no que estava acontecendo com o consumo.

Na verdade, o gerenciamento do que vai acontecer no clima é isso, vão ser modelos do que vai acontecer, mas nós não vamos poder, na verdade, gerenciar isso. Eu acho que esse aspecto, por exemplo, de gerenciar por setores – que aí se torna palpável, porque você tem o sistema de contabilidade de custo-benefício, de custo-eficiência, e que vocês aqui do Ipea têm *n* formas de analisar – deveria entrar realmente. Eu acho que o Brasil podia dar um exemplo um pouco mais concreto, eficiente. Porque o que tem sido feito é uma brincadeira. Eu poluo aqui e dou um dinheirinho para plantar uma árvore lá. Na verdade, esse Quioto é uma brincadeira.

A gente pode ter mil formulações científicas, mas como você diz, o negócio é criar um pacto para que as pessoas mudem o comportamento. Mas vamos fazer

um impacto de verdade, vamos falar realmente a verdade. A verdade é que não podemos ter mais o mesmo comportamento de todo mundo querer ter não sei quantos carros, ter três casas, porque isso tudo causa consumos exagerados.

Mas aí isso vai causar um impacto na crise econômica do capitalismo. A crise econômica é paralela à crise ambiental. Isso é o óbvio ululante. Meu pensamento é de que, pelo menos, o modelo americano é um modelo impossível de sustentação. Ele falou aqui, desde o Clube de Roma, lá naquela época já se falava isso. O Brasil tem uma matriz fantástica de energia elétrica, de siderurgia, com possibilidades de diminuição de impactos de poluição. O mar, por exemplo. Temos um mar fantástico que não está sendo explorado adequadamente quanto à energia de onda, assim como a energia eólica, o nosso biodiesel de alga, por exemplo. A Baía de Guanabara produz biodiesel com poluição, e todos dizem: “não pode, porque quem sabe vai ser uma outra estratégia, porque a Embrapa ainda vai pesquisar durante os próximos dez anos”.

Já tem resultado de alga, é só entrar na internet e você baixa, e são resultados reais. Porque uma alga produz óleo numa velocidade 50 vezes maior que um vegetal superior. A gordura do esgoto produz energia, produz biodiesel. E nós vamos jogar, vamos processar aquilo tudo, as bactérias vão comer tudo, aí vamos jogar fertilizante na Baía de Guanabara. Não vamos coletar a gordura das algas da Baía de Guanabara, vamos continuar jogando esgoto direto na praia de Ipanema; estamos jogando energia direto na praia de Ipanema.

Então, eu acho que está na hora de se pensar em fazer uma avaliação setor por setor, do modelo, inclusive da ISO 14.000. ISO 14.000 é o quê? Analisar o gerenciamento da cadeia produtiva de cada produto ao longo dela. E fazer um balanço e ver o que é que a gente pode tirar e pode trocar. Não sei. Gostaria da análise da Mesa.

Carolina Dubeux – Eu vou começar pela parte mais simples. Como fazer as pessoas pararem de consumir, isto eu ainda não descobri nem lá em casa. Mas, a parte mais simples da sua primeira colocação, a parte de energia elétrica, por exemplo, pode chover torrencialmente inclusive por conta do aumento da evaporação e da precipitação, mas se não chover na cabeceira do rio, da bacia hidrográfica que tem uma hidrelétrica, não adianta nada. Então, onde vai chover é tão importante como o quanto vai chover. Então, os nossos modelos mais ou menos tentam identificar isso. E nós vamos ter um impacto muito grande na energia firme, na ordem de 30%. Isso é muito dinheiro.

O que é que a gente vai fazer para suprir isso? Tem que ser com análise de menor custo, opção de menor custo. E, por ora, energia de onda, energia da água

da Baía de Guanabara etc., isso ainda é muito custoso. Além do que, toda parte de esgoto e lixo, as emissões que vêm daí e as possibilidades de produção de energia dessas fontes, para a substituição das fontes tradicionais, ainda é um percentual muito pequeno no planeta. Isso não muda a coisa. Isso ajuda, eu concordo, torna tudo melhor, inclusive a vida mais saudável, com menos lixo na rua, mas é meio marginal. A questão é, realmente, de outra magnitude.

Aí, sobrou a parte do consumo. Essa eu não entendo a mínima. Porque, por exemplo, se usar uma taxa de carbono é uma opção. Já foi pensado. Então, os produtos carbonointensivos poderão ser taxados na parte que se refere ao carbono que contêm, e você então poderia usar esse recurso para outra coisa. Isso é uma opção. O governo vai arrecadar essa taxa e vai ter que direcionar esse recurso para algum outro investimento e eu não sei como seria para reduzir a emissão desse tipo. Aliás, nesse estudo que a gente está fazendo, a gente simula uma taxa de carbono para o Brasil e observa o impacto na redução de emissão e o impacto no PIB. Então, você pode verificar no estudo.

Ronaldo Seroa da Motta – O Ipea já fez o estudo, quatro anos atrás.

Carolina Dubeux – Ele compete comigo.

Ronaldo Seroa da Motta – É que essa discussão nossa está no mesmo modelo.

Carolina Dubeux – Eles já fizeram essa conta. Então, você pode olhar a conta deles, depois você olha a minha. E, aí, você escolhe uma taxa. Mas a gente já fez esse estudo. A taxa é uma opção. Agora, fora isso, eu não tenho mais imaginação, não, de como reduzir o consumo.

Branca Americano – Deixe só falar uma coisa, que eu acho importante. Realmente, há várias opções importantes possíveis, muitas não se conhece – é a questão do sinal. Esse sinal, esse relativo apavoramento. Quer dizer, é aquilo que eu falei na minha outra resposta – tem uma coisa do que é que é real sim, não é um maquiavelismo universal, como alguns livros, romances mostram. Mas, o problema é real, existe, é sério, tem de ser enfrentado e vai ter de ter, no médio, longo prazo, uma descarbonização.

Agora, a importância de sinalizar, hoje, é fundamental. Porque se você não criar essa sinalização, a gente vai ficar olhando para o teto e chegar um dia lá na frente e ver que não vai ter saída, ou a saída vai ser extremamente cara, com problemas de guerra, e o negócio pode ficar muito ruim. É melhor começar com os investimentos, apontar para o desenvolvimento, para a pesquisa, para conhecer essas alternativas. Essa sinalização é fundamental.

Ronaldo Seroa da Motta – Eu também não reduziria a importância do Protocolo de Quioto. Inclusive, em 1997, foi um frenesi. Todo mundo sabia que era uma

coisa pouco significativa em termos climáticos, mas era um avanço enorme. E, por mais que o MDL não tenha mostrado resultados – mais uma vez a gente tem feito estudos mostrando que não vai dar, não tem como –, criou-se uma expectativa muito grande.

Talvez – isso, que não é uma coisa maquiavélica, mas o pessoal que está na Convenção do Clima há algum tempo aprendeu –, deva-se lidar um pouco com a realidade. Eles estão tentando trazer agora a coisa para um nível um pouco mais – repito – factível, e estão muito preocupados com o desenho dos instrumentos dos incentivos corretos. Acho que isso é importante. Mesmo que dure um ano, dois, três, a discussão desses instrumentos, eu acho que vale a pena. Acho que é bom ir com menos expectativas e com mais realismo.

Ana Lucia Cãnfora – Doutora e consultora independente. Só queria complementar um pouco e questionar a sua resposta à pergunta dele. Se, neste caso, a tal coisa de pequena escala não é muito significativa, mas, na verdade, a gente está falando de acordos que são essencialmente da ordem política. Eu não estou minimizando, muito pelo contrário, o peso é da qualidade regulatória do processo. Porém, a gente sabe, com ou sem regulação, que os caminhos e as decisões são essencialmente políticos. E que economicamente você pode ver questões emblemáticas, que não são talvez macroeconômicas, mas que têm um peso, inclusive, na tomada de decisão em outra escala.

Sinceramente, soa-me estranho fazer uma grande escolha de elementos que tenham impacto econômico, que tenham um peso econômico, e ignorar o peso da capacidade da mudança institucional vinda da sociedade. Ou seja, todas essas opções que a gente já sabe que estão aí, prontas para serem deflagradas, na minha concepção têm, sim, um peso econômico. E, talvez mais que peso econômico, peso político. Talvez o fato de uma iniciativa, uma força tarefa – como essa, inclusive, que o Ipea está desenvolvendo – nesse momento, ignorar aspectos que são periféricos, que são economicamente pouco representativos seria uma boa escolha? Sinceramente, eu questiono essa colocação.

Carolina Dubeux – Eu acho que não fui muito clara, muito feliz, na minha colocação. Não é economicamente que é marginal, é no efeito do clima. Se você não combater, se você não tiver uma mudança de patamar tecnológico – que não vai ser dado pelo lixo, pelo esgoto, pela água, porque isso tem um potencial muito pequeno, em face da necessidade de mudança de resultado – isso é pouco relevante. Eu acho, inclusive, que investir em lixo, esgoto, e todas essas questões que foram colocadas, possui um viés de cidadania muito forte. Não dá para continuar com o esgoto desse jeito, isso é uma vergonha. E não precisaria de nenhuma desculpa do

clima para a gente investir em saneamento básico, por exemplo. Só que, quando se trata de clima, ainda isso tem uma importância menor – no clima, não que tenha uma importância menor em outro contexto. Inclusive, onde eu trabalho, a gente faz projeto em MDL, com biodiesel de esgoto, com biodiesel de oleaginosas. A gente usa tudo isso em projeto de MDL, mas o impacto disso é pequeno na questão climática. Isso tinha que ser realmente expandido menos por conta do clima e mais por todas as outras questões, que envolvem saúde etc. Então, eu acho que você tem toda a razão, mas o clima precisa de coisas que sejam, digamos assim, mais impactantes do ponto de vista positivo de resultado. É isso, é nesse sentido.

Sérgio Albino – Da UFRJ. Só para completar, já que você quer uma ação impactante. Um problema é floresta. Além da Floresta Amazônica, a gente tem muitas áreas que precisam ser reflorestadas. A gente tem que parar um pouco na questão – eu sou biólogo, fiz mestrado na Amazônia –, mas a gente tem que florestar e florestar todos os lugares, por quê? Porque além do aspecto do calor por causa dos gases, nós temos a irradiação. Há um trabalho, enorme, do Inpe, mostrando o problema de irradiação de calor. Uma Floresta Amazônica, além da biodiversidade, além da captura de carbono e tal, não transmite calor do mesmo jeito que um deserto, do mesmo jeito que um cerrado.

Então, por exemplo, têm algumas coisas que a gente tem de começar a discutir sobre realmente fazer reflorestamento, florestamento no cerrado, aumentar o nosso sistema de florestamento, sem nos importarmos muito com uma certa lógica, um pouco fascista, de achar que as plantas A, B, C e D não são nacionais e por isso não podem ser usadas. E tem projetos inclusive do próprio pessoal do MST, da CONTAG – por exemplo, um projeto chamado Florestar – que podem colocar todo mundo que está aí, não os eventuais futuros migrantes, mas os atuais migrantes, para fazer um processo de florestamento nas cabeceiras dos rios.

Você mesmo falou que a gente não sabe se vai chover. Mas se a gente os tiver, por exemplo, como tem Minas Gerais: Minas Gerais é um estado totalmente desflorestado, porque houve uma lógica minerária acompanhada de uma pecuária extensiva e uma brincadeira de agricultura. Então, qual a solução? Minas Gerais e outros estados têm a capacidade de fazer florestamento. Por exemplo, a política de florestamento, além de ficar querendo ganhar com uma eventual não queimada da Amazônia – não estou discutindo, veja bem, eu estou achando todos esses argumentos ótimos, eu acho fantástico –, agora, quanto mais a gente puder acrescentar outras coisas, melhor.

Eu não via nenhum projeto colocando o florestamento, porque fica todo mundo preocupado em manter os biomas com a vegetação clássica, como se

aquilo fosse Deus que tivesse feito e que não se pudesse mexer naquilo. E esse é um ponto, por exemplo, que é relativamente barato, fácil, e tem um impacto se você começar a olhar as contas.

Branca Americano – Acho que uma coisa não elimina a outra. Inclusive, se você pegar o Plano Nacional, além de reduzir o desmatamento para manter a biodiversidade, floresta, e tudo isso, que é uma contribuição enorme para a mudança do clima, sobretudo no Brasil – que a maior parte das nossas emissões vem do desmatamento –, existe outra meta que é aumentar o reflorestamento. E aí, o reflorestamento tem que ser balanceado para ter espécies exógenas, e a exigência de espécies endógenas não é uma questão fascista ou não fascista, mas é que, em determinados biomas para manter o equilíbrio, você precisa daquelas espécies. Você, como biólogo, sabe isso melhor que eu. Quer dizer, uma coisa não elimina a outra. E muito pelo contrário, a gente tem as metas de reflorestamento e de redução de desflorestamento.

Gilberto – Da ANS. Eu sou especialista na regulação da ANS.

Nesse debate sobre o carbono, em que se fala muito sobre energia, eu gostaria de saber se a energia nuclear é considerada, se tem alguma relação com essa questão de emissão, enfim, se é considerada e de que maneira, e se ela se insere nesse debate. Eu gostaria de saber isso da professora Branca, que está envolvida com o debate.

Branca Americano – Energia nuclear não emite GEEs. Então, do ponto de vista das emissões, ela é nula, se considerar emissões diretas somente. No Protocolo de Quioto, dentro do mecanismo do MDL, ela não foi considerada. Então, você construir uma usina nuclear não dá direitos a gerar créditos de carbono.

Eu mostrei, ali, nos dois trilhos. No trilho de Quioto, uma das coisas que está em discussão é se considera ou não energia nuclear para projetos de MDL. E isso, nas NAMAs, ainda não está nem sendo considerado: tipos de projetos que seriam elegíveis para o mecanismo.

Sem dúvida nenhuma, alguns entendem que o caminho não é pela energia nuclear. Inclusive em todas as reuniões, você vê muita manifestação de ONGs dizendo que não é preciso usar a energia nuclear. Muitos outros, inclusive o IPCC, dizem que o esforço é monumental e que vai ter que “usar de tudo um pouco”. Desse modo, energia nuclear entraria também.

Bernadete Gutierrez – Eu vou passar para Lucia Helena para encerrar a Jornada de Regulação.

Lucia Helena Salgado – Em nome da coordenação do evento – Danilo Coelho,

Eduardo Fiuza e eu – nós queríamos agradecer, primeiro a todos os palestrantes que abriram, pelo esforço, sabendo sempre o esforço que isso significa nos espaços em suas agendas lotadas, para virem aqui contribuir com a discussão; aos nossos convidados que vieram de longe para compartilhar conosco suas experiências; à audiência – foram 125 inscritos – que aceitou nosso convite, mais uma vez, para participar, nessa forma entusiasmada – como a gente viu agora, nesse debate – das discussões que se travaram aqui, nestes três dias.

Como eu acho sempre importante fazer, e que isso é absolutamente fundamental, tem um pessoal aqui da Casa que viabiliza esses eventos, então agora, eu menciono Leandro, Bruna, Ana Cristina, Marcos, Daise, Paulo, Francisco – Francisco que eu mencionei em particular, em especial, na abertura –, todos que garantiram a viabilidade desse evento.

Gostaria, também, em nome do Comitê, de realizar um agradecimento especial à Michelle Moretzson e ao Eduardo Bizzo, que são nossos bolsistas, e que têm um engenho e uma capacidade incansáveis. O auxílio deles foi absolutamente inestimável, para a gente conseguir chegar a esse resultado exitoso.

A REGULAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA NO BRASIL

Ronaldo Seroa da Motta

Este texto discute os aspectos regulatórios dos compromissos brasileiros na COP-15, realizada em Copenhague em 2009. Inicialmente, descreve a evolução da regulamentação dos instrumentos da conferência, incluindo as ações nacionais de mitigação apropriadas. Em seguida, faz uma análise setorial das metas brasileiras e das suas possibilidades de financiamento, seja por meio de incentivos econômicos a atividades de baixo carbono, seja pela criação de um mercado de carbono. Esses instrumentos são analisados à luz da recente PNMC, que determina o marco regulatório inicial do país para combate ao aquecimento global. Nesse sentido, o texto aponta alguns aspectos regulatórios que ainda precisam ser desenvolvidos, tanto no que diz respeito aos instrumentos econômicos quanto no que concerne à governança. Em seguida, apresenta uma síntese da economia política das negociações da COP-15 e aponta algumas trajetórias possíveis para a coordenação futura dos esforços mundiais de controle de GEEs.

1 INTRODUÇÃO

Os atuais níveis de concentração de GEEs já são preocupantes, e os cientistas preveem que a temperatura média do planeta pode se elevar entre 1,8 °C e 4,0 °C até 2100, o que causaria uma alteração completa no meio ambiente (IPCC, 2007).

Com esse cenário, a intensidade de eventos extremos, como furacões e tsunamis, aumentaria, assim como se alteraria o regime das chuvas, com maior ocorrência de secas e enchentes. Além de pôr em risco a vida de grandes contingentes populacionais localizados no litoral e em ilhas, tais desastres poderiam gerar epidemias e ameaçar a infraestrutura de abastecimento de água e luz, bem como comprometer os sistemas viário e de transporte.

A agricultura seria bastante afetada, principalmente em regiões onde já se verifica escassez de água, como o Nordeste brasileiro. Muitos desses impactos poderiam ocorrer antes de 2050 (ver MARGULIS; DUBEUX, 2010).

Durante a CNUMAD, ou Rio-92, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, foi adotada a CQNUMC (ou UNFCCC, na sigla em inglês), ou apenas Convenção, como doravante se denominará neste texto.¹ A Convenção é um acordo internacional, assinado por 192 países, que estabelece objetivos e regras para combate ao aquecimento global. Entre esses objetivos e regras estão as ações de mitigação para redução de emissões e as de adaptação às mudanças climáticas que forem inevitáveis.

Como a concentração atual dos GEEs acima dos níveis naturais é resultado de atividades econômicas passadas, adotou-se na Convenção o princípio da *responsabilidade comum, porém diferenciada*.

Esse princípio reconhece que a responsabilidade de cada país é diferenciada, em virtude da contribuição das suas emissões passadas na variação da temperatura do planeta. Desta forma, ficou estabelecido na Convenção que os países desenvolvidos liderariam os esforços globais e, portanto, assumiriam compromissos de limitar suas emissões e de assistir as ações de adaptação de países mais vulneráveis.² Desse modo, reconhece-se, também, a necessidade de garantia do crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

Esses compromissos só foram efetivamente estabelecidos em 1997, com a assinatura do Protocolo de Quioto, por meio do qual 37 países desenvolvidos³ se comprometiam a reduzir, em conjunto, em 5,2% suas emissões em relação ao ano de 1990. As metas de cada país foram também diferenciadas, cabendo aos integrantes da UE, ao Japão, aos Estados Unidos e ao Canadá metas superiores.

Visto que há enormes diferenças de custos de mitigação entre os países, as empresas dos países citados no parágrafo anterior poderiam atingir suas metas por ações que fossem realizadas em outros países, por meio de um mercado de direitos ou certificados de emissão de carbono. Para aumentar o custo-efetividade das ações de mitigação e encorajar a participação dos países em desenvolvimento, que não têm metas de redução, o Protocolo de Quioto definiu então três mecanismos de flexibilização para compra e venda de unidades de redução entre países e empresas, a saber:

- mercados de cotas de carbono para transações entre países desenvolvidos;

1. Além da Convenção do Clima, foram adotadas também, na Conferência, a Convenção da Diversidade Biológica e a do Combate à Desertificação.

2. Vulnerabilidade devido ao nível de renda muito baixo e/ou a magnitude e extensão dos impactos das mudanças climáticas. Inclusive, há uma aliança, AOSIS reconhecida pela Convenção.

3. Os países desenvolvidos listados no Anexo I da Convenção, que aparecem em sua quase totalidade no Anexo B do Protocolo de Quioto, e, desde então, são denominados "países do Anexo I".

- baseados em projetos:
 - a) implementação conjunta (JI, na sigla em inglês) – entre países desenvolvidos; e
 - b) MDL (CDM em inglês) entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Enquanto o mercado de carbono e o JI são instrumentos que aumentam o custo-efetividade entre países com metas, o MDL permite este ganho de eficiência com transações entre países com metas e países sem metas.⁴

Embora o Protocolo de Quioto tenha sido um início de colaboração global, as metas de redução com as quais os países ricos se comprometeram, além de insuficientes para reverter a tendência de aumento de concentração de gases na atmosfera, até agora não estão sendo totalmente cumpridas.⁵

Ademais, mantidos o padrão e o nível da taxa de crescimento, países como China, Índia e Brasil logo terão uma responsabilidade importante e, sem a contribuição deles, uma ação global rápida e eficaz será muito mais difícil.

Foi com essa urgência que os países signatários da Convenção do Clima se reuniram entre 7 e 18 de dezembro de 2009, em Copenhague, Dinamarca, na sua COP-15. Os principais objetivos eram aqueles traçados no Plano de Ação de Bali e podem ser assim resumidos:

- compromissos e metas mais ambiciosos por parte dos países desenvolvidos, que poderiam almejar reduções de até 40% em 2020 e 80% em 2050;
- contribuições voluntárias dos países em desenvolvimento, as quais sejam monitoráveis, reportáveis e verificáveis; e
- aporte de recursos por parte dos países em desenvolvimento para financiamento dessas contribuições voluntárias e para assistência em ações de adaptação.

O resultado alcançado ficou muito aquém dos objetivos já postulados. Um novo acordo, que fosse vinculante a todos os signatários, não foi concretizado, sendo somente possível a assinatura do chamado Acordo de Copenhague. Neste acordo, todavia, ratifica-se o compromisso de se limitar o aumento de temperatura em 2,0°C e de se apresentar comunicações (relatórios/inventários?) das emissões nacionais de dois em dois anos. O acordo também convoca seus signatários a confirmarem, até 31 de janeiro de 2010, suas propostas de compromissos anunciadas durante a conferência. Um total de 55 países, incluindo os maiores poluidores, tais como Estados Unidos, Japão, UE, China, Índia e Brasil, já fizeram esta notificação.

4. Para uma discussão desse mecanismo no contexto brasileiro, ver Seroa da Motta (2002).

5. Considerando que o primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto expira em 2012, apenas os países da Comunidade Europeia, em seu conjunto, é que estão conseguindo atingir suas metas.

Se não foi um grande avanço, pelo menos foi um avanço necessário, pois, com o limite de temperatura, define-se o volume total de emissões, e a periodicidade dos inventários nacionais possibilita o acompanhamento individual das contribuições para atendimento desse limite. E as metas nacionais notificadas, embora com métricas distintas, permitem, pela primeira vez, uma quantificação mais apurada das intenções voluntárias nas quais as negociações poderão se basear daqui em diante.

Alguns países desenvolvidos assumiram compromissos e metas mais ambiciosas que as do Protocolo de Quioto, e as contribuições voluntárias dos países em desenvolvimento se expressaram na forma de um desvio de tendência, pela redução direta das emissões ou da intensidade de CO₂ ou de energia por unidade de renda. Essas contribuições seriam monitoráveis, reportáveis e verificáveis pela Convenção no caso de serem financiadas por fundos internacionais.

O Brasil confirmou na COP-15 as metas nacionais definidas na recentemente aprovada PNMC, com reduções entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. A PNMC é, na verdade, um marco inicial para a regulação das ações de mitigação no país.

Além das metas, a PNMC indica os instrumentos econômicos que promoverão a consecução destas metas, por meio de mecanismos creditícios e mecanismos de mercados de carbono, e esboça uma estrutura de governança que ainda requer a análise e a definição de alguns aspectos regulatórios adicionais.

Este texto discute os aspectos regulatórios dos recentes compromissos brasileiros na Convenção e as suas metas de emissões de GEEs. Inicialmente, são descritos alguns dos principais avanços da regulamentação dos instrumentos da Convenção, incluindo-se as ações nacionais de mitigação apropriadas. As metas brasileiras e as suas formas de financiamento, por incentivos financeiros ou pela criação de mercado, são objeto das duas seções seguintes. Esses aspectos são então analisados à luz da PNMC, apontando-se alguns aspectos regulatórios que ainda precisam ser desenvolvidos. Em seguida, são apresentadas uma síntese da economia política das negociações da COP-15 e a descrição de algumas trajetórias possíveis para a coordenação futura dos esforços mundiais de controle de GEEs. Na seção final, são resumidas as principais conclusões.

2 AÇÕES NACIONAIS DE MITIGAÇÃO APROPRIADAS

Uma forma de apresentar as contribuições voluntárias dos países em desenvolvimento seria mediante as ações nacionais de mitigação apropriadas, ou NAMAs. Embora ainda sem regulamentação, houve consenso nos trabalhos da COP-15 sobre alguns aspectos importantes. Primeiro, que esse conjunto de ações pode ter uma

abordagem programática e/ou setorial, mas teria de se referir a um compromisso no qual se explicitariam as metas nacionais de redução de emissões.

As metas dos países em desenvolvimento, que não estão com limites de emissão no Protocolo de Quioto, seriam propostas como desvio de tendências. Isto é, são metas que se referem a um nível de emissão futura. O Brasil, por exemplo, oferece um compromisso nacional voluntário, como especificado no Artigo 12 da PNMC, com metas de redução entre 36,1% e 38,9% em relação às emissões nacionais projetadas para 2020. Essa é uma métrica diferente da adotada no Protocolo de Quioto, para o qual a redução se refere a um nível de emissão passado e observável – no caso, as emissões de 1990.

A desvantagem de uma meta baseada em desvio de tendência é que a tendência projetada pode não se realizar. Se tiver sido subestimada, ao final do ano de referência, a contribuição do país para as emissões totais será maior do que se projetou. E o inverso, se for superestimada. Embora o montante da redução possa se realizar, o nível de emissão do país é incerto, pois estaria condicionado à realização da tendência projetada, a qual, por sua vez, depende principalmente das hipóteses de crescimento econômico e de desenvolvimento tecnológico.

As unidades de redução de emissões das NAMAs podem, em tese, tanto ser creditadas ao país, no seu esforço de mitigação, quanto transacionadas em mercado com transferência de créditos (mecanismos de *offset*).

É também sugerido que as NAMAs tenham uma correspondência muito clara entre os esforços de mitigação e os recursos de financiamento e assistência técnica a serem oferecidos pelos países desenvolvidos.

Note-se, contudo, que o MDL do Protocolo de Quioto, à disposição dos países em desenvolvimento, não se adequa ao financiamento de NAMAs, tanto pela força regulatória da Convenção quanto pela natureza distinta das ações de mitigação. Na COP-15, entretanto, até porque os compromissos com metas e recursos financeiros não avançaram, não se conseguiu avançar também na criação de um novo mecanismo de mercado que possibilitasse aumentar o custo-efetividade das ações de mitigação.

3 AS METAS BRASILEIRAS

As metas nacionais foram definidas no Artigo 12 da PNMC (Lei nº12.187/2009), a saber:

Artigo 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o país adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1% (trinta

e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

Na comunicação do Brasil para o Acordo de Copenhague, adotaram-se metas setoriais, como mostra a tabela 1, de acordo com a desagregação do Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa, discriminando *uso da terra, agropecuária e energia*, e agregando a indústria e a geração de resíduos sólidos em *outros*. Note-se que todo o consumo setorial de energia é agregado na conta *energia*.

TABELA 1
Metas brasileiras de redução de emissões de GEEs

Ações para mitigação de emissões até 2020	Ações para miti- gação de emissões até 2020 (tCO ₂ e milhões)	Ações para mitigação de emissões até 2020 (tCO ₂ e milhões)		Ações para mitigação de emissões até 2020 (%)	
Uso da terra	1.084	669	669	24,7	24,7
Redução do desmatamento na Amazônia (80%)		564	564	20,9	20,9
Redução do desmatamento no Cerrado (40%)		104	104	3,9	3,9
Agropecuária	627	133	166	4,9	6,1
Recuperação de pastos		83	104	3,1	3,8
ILP		18	22	0,7	0,8
Plantio direto		16	20	0,6	0,7
Fixação biológica de nitrogênio		16	20	0,6	0,7
Energia	901	66	207	6,1	7,7
Eficiência energética		12	15	0,4	0,6
Incremento do uso de biocombustíveis		48	60	1,8	2,2
Expansão da oferta de energia por hidrelétricas		79	99	2,9	3,7
Fontes alternativas – PCH, bioeletricidade, eólica		26	33	1,0	1,2
Outros	92	8	10	0,3	0,4
Siderurgia – substituição de carvão de desmate por plantado		8	10	0,3	0,4
Total	2.703	975	1.052	36,1	38,9

Fontes: BRASIL (2009b, 2010).

Projetou-se um total de emissão de 2.704 milhões de tCO₂e para o ano de 2020, conforme mostra a tabela 1. Entretanto, observa-se que o desmatamento é responsável por mais da metade das emissões brasileiras. Dessa forma, a redução de emissões provenientes de desmatamento foi o principal componente da estratégia brasileira para o esforço global de mitigação.

Dos 38,9%, a maior meta nacional, o desmatamento reduzirá 24,7% e os 15,2% restantes serão divididos pelos setores energético (7,7%), agropecuária (6,1%) e outros (0,4%). A mesma partição vale para a meta de 36,1%.⁶

Na tabela 2, comparando as emissões projetadas das metas nacionais da tabela 1 com os dados de emissão do Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa (BRASIL, 2009a), mesmo com o cumprimento das metas, estima-se que o setor de energia terá, em 2020, um crescimento de 92% nas suas emissões em relação a 2005, enquanto as emissões da agropecuária e de outros se reduziriam em 5%. Todavia, o desmatamento, no mesmo período, teria uma redução de emissões de 67%. No agregado, as emissões do país em 2020 seriam 25% inferiores àquelas medidas para 2005.⁷ Logo, é notório que o esforço nacional estará concentrado no controle do desmatamento.

Na agricultura, as metas indicam ações de mitigação concentradas na recuperação de pastos, processo este já consolidado entre as grandes empresas agropecuárias. As outras ações – plantio direto, ILP e fixação de nitrogênio – já são práticas no Brasil, resultantes do nosso grande desenvolvimento na pesquisa agrícola.

TABELA 2

Emissões brasileiras de gases de efeito estufa – 2005 e 2020

Emissões (tCO ₂ e milhões)	Energia	Agropecuária	Outros	Desmatamento	Total
2005 observado	362	487	86	1.268	2.203
2020 projeção	901	627	92	1.084	2.704
2020 com redução de 38,9%	694	461	82	415	1.652
2020 com redução de 38,9%/2005 observado (%)	-92	5	5	67	25

Fontes: Brasil (2009a, 2009b). Elaboração do autor.

6. A proposição de duas metas se deve às hipóteses da tendência de crescimento setorial.

7. Em relação a 1990, representaria um aumento de 21% no agregado.

Conforme indicado, as metas em energia ainda permitem um crescimento de 92% nas emissões até 2020. As ações de mitigação serão concentradas na continuada substituição de fontes – o que tem garantido ao Brasil uma matriz limpa –, destacando-se, todavia, a ênfase em fontes alternativas.

As metas para os outros setores se resumem apenas à eliminação, na siderurgia, do uso de carvão vegetal de desmatamento pelo carvão proveniente de florestas plantadas.

4 O FINANCIAMENTO DAS METAS

Metas nacionais concentradas no controle do desmatamento podem oferecer ao país uma significativa vantagem comparativa, pois a redução do desmatamento é, sem dúvida, menos restritiva ao crescimento econômico que as restrições ao consumo de energia, inclusive no processo industrial.⁸ Restrições dessa natureza, que outros países emergentes, como China e Índia, temem adotar neste momento, fazem com que eles optem por declarar metas na COP-15 em termos de intensidades de CO₂ ou de energia em relação ao PIB.

Ademais, o controle do desmatamento pode se valer de mecanismos nos quais o proprietário de área florestal recebe um pagamento, em quantia pelo menos igual à atual renda líquida gerada pelo desmatamento, em troca da manutenção da floresta, evitando, portanto, emissão por desmatamento. Este mecanismo é chamado de REDD, e foi um dos temas que avançaram, quanto à regulamentação, na COP-15.

Esses pagamentos devem refletir os custos de oportunidade do desmatamento que, na Amazônia e cerrado, são majoritariamente associados à pecuária extensiva ou à agricultura de baixa produtividade (ver SEROA DA MOTTA, 2005). Diversos estudos estimam que tais pagamentos estariam entre US\$ 5 a US\$ 8 por tCO₂e, isto é, menos da metade dos atuais preços praticados nos mercados de carbono.⁹ Ou seja, opções com um custo muito menor que o da maioria das ações de mitigação em conversão de energia e na indústria.

Não há ainda decisão governamental definida, mas o financiamento das NAMAs de desmatamento poderia acontecer por intermédio de recursos internacionais, de um Fundo de Mitigação da Convenção do Clima, ou por outras formas multilaterais e bilaterais.

O Brasil, por exemplo, já conta com o Fundo Amazônia, financiado por doações de governos, instituições multilaterais, ONGs e empresas. Seu objetivo

8. Como os resultados de Tourinho, Seroa da Motta e Alves (2003) já indicaram, com um modelo de CGE, os impactos de taxas de carbono na economia brasileira não seriam expressivos no agregado, porém, conforme se esperaria, acentuados nos setores intensivos em energia.

9. Ver, por exemplo, Ipam (2007) e Strassburg *et al.* (2009).

é promover projetos para a prevenção e controle do desmatamento, e para a conservação e o uso sustentável das florestas no bioma amazônico. A gestão do Fundo cabe ao BNDES e os recursos são aplicados sob a forma de financiamentos não reembolsáveis. Estas doações são ajustadas de acordo com a evolução da taxa média de desmatamento.¹⁰

Os Artigos 5º, 6º e 7º da PNMC avançam mais e dispõem sobre instrumentos financeiros, tais como: os incentivos fiscais e creditícios, as dotações do Tesouro Nacional, e as doações nacionais ou internacionais, para fomento às ações de mitigação, inclusive para desenvolvimento tecnológico. O Artigo 8º, por sua vez, coloca as instituições financeiras oficiais em disponibilidade para linhas de crédito e financiamento específicas para o desenvolvimento das ações de mitigação.

5 O MERCADO DE CARBONO

Outra forma de financiamento poderá ser através de um mercado de carbono. As experiências mais importantes são daqueles mercados utilizados para facilitar o cumprimento de metas globais de redução e se baseiam num sistema de C&T.¹¹ Este sistema C&T restringe a quantidade das emissões totais definindo um limite global para toda a economia (*cap*) e permite que os agentes econômicos transacionem (*trade*) a quantidade restante permitida de licenças de emissão (*permits*). As condições de eficiência e custo-efetividade se revelam por meio da heterogeneidade de custos de mitigação entre agentes econômicos, e dependem dos custos de transação, tais como os da estabilidade dos direitos de transação e os de informação.

Em janeiro de 2005, a Comunidade Europeia iniciou as operações do EU ETS, que envolve vários países e setores econômicos. Esse mercado já movimentou mais de 3 mil MtCO₂, no valor de quase US\$ 90 bilhões.

Há também, nos Estados Unidos, mercados voluntários, como o Chicago Climate Exchange e o New South Wales, com um volume de negócios baixo, porém crescente. No momento, há em tramitação um Projeto de Lei da Energia Limpa nos Estados Unidos (Waxman-Markey Bill), já aprovado na Câmara em 2009, que propõe incentivos à mitigação por intermédio de um mercado nacional de carbono.

Nesses mercados, o regulador estipula o limite total de emissões a serem feitas em um determinado período, o que geralmente é definido em relação a alguma linha de base (*baseline*), como, por exemplo, um nível de emissão num certo ano.

10. Informação disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/index.htm>

11. Capoor e Ambrosi (2009) apresentam uma revisão completa dos resultados e tendências desses mercados.

A seguir, o regulador define uma regra de distribuição do que é permitido emitir (*permits* ou licenças) entre os regulados. Essa alocação de licenças por setor pode ter uma parte distribuída gratuitamente (GF) e outra parte leiloadada (AC).

Um sistema GF cria problemas distributivos e, portanto, também quanto a incentivos, quando a alocação gratuita de licenças significa, em última instância, uma transferência de renda.

Ademais, no GF, a regra de alocação pode ter objetivos distributivos, protecionistas ou de promoção da concorrência e, portanto, privilegiar certos setores.¹²

Leilões poderiam mitigar esses efeitos, ao estabelecer preços que reflitam melhor os custos. Além disso, geram receitas fiscais para os governos, as quais poderiam ser recicladas a fim de, por exemplo, ajudar a financiar investimentos de baixo teor de carbono.¹³

Por exemplo, após o primeiro período de comércio de licenças-piloto do EU ETS, a alocação via GF gerou lucros anormais quando as empresas que ganharam as licenças passaram o custo de oportunidade das licenças para o preço final dos seus produtos.¹⁴ Esse procedimento, a princípio, ocasiona efeitos distributivos, mas não afeta a eficácia do sistema C&T.

Embora no AC as transações possam ser tributadas e gerar receita fiscal, no GF a receita da venda ou concessão dos direitos se dá entre regulados diferentemente do que ocorre no AC, no qual o regulador recolhe pagamentos.

Sejam gratuitas ou pagas, as licenças refletirão um custo de oportunidade. No AC, há, de fato, um preço, que foi o pagamento, enquanto, no GF, há um valor de troca no mercado.

A sinalização de preços, contudo, é mais forte no AC, o que contribui para a estabilidade do mercado. Independentemente das condições de eficiência, o problema de minimização de custos da empresa é o mesmo em qualquer sistema de alocação (CRAMTON; KERR, 2002).

No Brasil, já existem mecanismos de mercado de carbono para o fomento aos projetos de redução de emissão de GEEs, no âmbito do MDL, com a implantação de um sistema para a negociação de créditos de carbono na BM&F, denominado MBRE.

12. Ver, por exemplo, Vollebergh, Vries e Koutstaal (1997).

13. No contexto do EU ETS, ver Grubb e Neuhoﬀ (2006) e Palmer, Burtraw e Kahn (2006).

14. Ver, por exemplo, Sijm, Neuhoﬀ e Chen (2006) e Smale *et al.* (2006).

Em setembro de 2007, o MBRE realizou seu primeiro leilão de créditos de carbono, no qual foram negociados os créditos do projeto Bandeirantes, de captação de metano em aterro sanitário, ao preço de 16,20 euros por tonelada (ágio de 27,55% em relação ao preço mínimo fixado pelo edital), sendo arrecadado um total de R\$ 34 milhões.

Embora o MBRE tenha sido até agora restrito a créditos de projetos de MDL destinados ao cumprimento das metas dos países signatários do Protocolo de Quioto, está previsto no Artigo 11 da PNMC que o MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de GEEs evitadas e certificadas.

Ou seja, o MBRE não apenas assume um escopo mais amplo que o de transacionar créditos de MDL, mas também reconhece que os volumes transacionados são títulos mobiliários. Esse reconhecimento contábil é um fator importante para o estabelecimento de valor para as transações de mercado, que, até a PNMC, não tinha encontrado amparo legal para que fosse assim determinado.

6 ALGUNS ASPECTOS REGULATÓRIOS PENDENTES

Todavia, a PNMC não é muito clara sobre como esse mercado evoluiria para abrigar os esforços das metas nacionais. As questões já discutidas sobre critérios, alocação de licença, possibilidades de comunicação e comércio com outros mercados no exterior terão de ser propostas e avaliadas em regulamentação futura.

A implementação dos incentivos financeiros, em particular para desenvolvimento tecnológico, pode se realizar de várias formas, e, hoje, a literatura reconhece que há formas nas quais o poder do incentivo é mais forte.¹⁵

Considerando que a gestão desses incentivos e de um mercado de carbono exige um monitoramento de alto custo, haveria necessidade de uma entidade que mitigasse esse custo e evitasse comportamentos oportunistas. Para tal, seria plausível a criação de uma agência reguladora autônoma específica para minimizar o custo de se regularem as transações de acordo com as regras definidas.

Por outro lado, a PNMC não foi precisa no seu Artigo 7º quanto à governança desses instrumentos econômicos. As instâncias institucionais listadas incluem as existentes comissões interministeriais e as entidades da sociedade civil, a saber: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; a Comissão Interministerial

15. Ver, por exemplo, OECD (2009).

de Mudança Global do Clima; o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; a Rede Clima; e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Entende-se que essas, pela sua natureza, seriam instâncias de definição de política, e não de regulação,¹⁶ e que, portanto, definiriam os escopos dos instrumentos financeiros e as regras do mercado de carbono sem participar da gestão destes instrumentos.

Assim, ainda restam algumas questões regulatórias relevantes a serem resolvidas para a implantação do marco regulatório da PNMC, como as formuladas a seguir.

- 1) Quais seriam os instrumentos financeiros mais eficientes para os objetivos de política prioritários?
- 2) Quais os critérios e os instrumentos de alocação de licenças e a magnitude dos custos, no caso de leilões e de transferência de renda com a alocação gratuita de licenças? Como essas magnitudes variariam se as trocas fossem também realizadas com outros mercados fora do país?
- 3) Qual será a instância governativa regulatória desses instrumentos, e com que grau de autonomia essa instância irá exercer a regulação?

Em suma, a execução das metas nacionais, se articuladas com instrumentos econômicos adequados, oferece oportunidades para o Brasil realizar uma transição ambientalmente eficiente na direção de uma economia de baixo carbono. É necessário aproveitar as opções de baixo custo dentro do país em articulação com instrumentos que incentivem a eficiência econômica, como, por exemplo, um mercado nacional de carbono. Assim como já ocorre em outros países, é preciso percorrer uma trajetória de menor intensidade de carbono, com mecanismos de mercado que valorizem suas vantagens competitivas.

PÓS COP-15

A falta de um acordo com metas de emissões e de financiamento em Copenhague frustrou fortemente aqueles que acreditaram que a COP-15 seria um início de uma nova era para o combate ao aquecimento global.

16. Desde a sua criação, em 1999, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima tem sido a autoridade nacional dos projetos de MDL no Brasil e, assim, de certa forma, tem exercido o papel duplo de fazedor de política e regulador, duplicidade não recomendável para o desempenho das atividades regulatórias.

Por que tanta dificuldade em construir um acordo multilateral de combate ao aquecimento global? Se todos perdem, por que nem todos querem cooperar?

Primeiro, sendo a atmosfera um recurso comum, os direitos de uso são abertos a todos. Daí uma ação conjunta exigir custos individuais em troca de benefícios comuns. Dessa forma, criam-se oportunidades para que uns “peguem carona” nas ações dos outros, aproveitando-se dos benefícios da manutenção do clima em níveis estáveis, sem arcar com os custos. Se esse “efeito carona” não pode ser detido, reduz-se a chance de cooperação. Segundo, apesar de comum, a distribuição dos seus benefícios é desigual. Logo, os que ganham menos esperam que os mais beneficiados façam mais. Se a distribuição destes benefícios é incerta e percebida diferentemente por cada um, mais uma vez reduz-se a chance de cooperação. Terceiro, pode haver um problema de equidade, pelo fato de que a saturação da atmosfera resulta de ações passadas individuais causadas por contribuições diferenciadas entre os países. Se há desacordo sobre estas diferenças de responsabilidades, fica difícil a divisão equânime dos esforços e, portanto, a cooperação.

Essa situação de não cooperação com efeitos desastrosos é chamada de “tragédia dos comuns” quando a resultante das ações individuais é ruim para todos. A negativa de cooperação pode parecer irracional, considerando o resultado agregado, mas se os indivíduos duvidam da possibilidade de cooperação, o custo individual pode ser maior que a expectativa de benefícios, e, então, a estratégia de maior retorno para o indivíduo poderá ser a de não cooperar. Incentivos para se escapar destas situações são aqueles que permitem que os indivíduos percebam uma relação custo–benefício mais favorável à cooperação.

A Convenção do Clima lida com uma situação típica de “tragédia dos comuns”. A forma mais eficiente seria individualizar os direitos de acesso aos recursos ambientais, o que tornaria custos e benefícios mais controlados – tal como acontece quando há definição de metas nacionais de emissão.

Todavia, o problema das mudanças climáticas é global e de difícil individualização. Mais ainda, os impactos climáticos afetarão cada parte do planeta de forma diferenciada e incerta. Controlar as emissões de cada fonte no planeta é muito custoso e, em alguns casos, impossível. Penalizar os “caroneiros” é ainda mais difícil, por problemas de soberania nacional.

Ressalte-se que os GEEs permanecem por mais de 100 anos na atmosfera e, assim, emissões do início do século passado ainda afetam o clima. Ademais, os países que se industrializaram mais fortemente desde então são os que mais contribuíram para o problema, fato reconhecido na Convenção. A aplicação de

penalidades, no entanto, depende do critério de mensuração. Os países agora industrializados, que ainda são os maiores contribuintes ao estoque de gases, tendem a diminuir suas emissões anuais e, portanto, também sua responsabilidade. Esses países, com uma economia amadurecida, encaminham-se à estabilidade no nível de emissões, enquanto os países emergentes ainda terão de ampliar consideravelmente a qualidade de vida da sua população, o que significa maior consumo de energia e mais emissões de carbono. Mantendo as taxas de crescimento e de intensidade de carbono, a China, por exemplo, poderá ter, já em 2030, uma contribuição equivalente à dos Estados Unidos para a elevação da temperatura.

Essa realidade é conhecida pelas partes negociadoras da Convenção, porém os incentivos até agora identificados não se revelaram capazes de induzir à cooperação. Há consenso sobre a necessidade de se evitar uma elevação de temperatura superior a 2 °C, mas não se conseguiu ainda definir a contribuição de cada país para o esforço global.

A Comunidade Europeia, tal como o Brasil, por questões históricas não associadas ao aquecimento global, montaram modelos de crescimento com energia cara ou renovável – portanto, já estão numa trajetória de baixo carbono –, e precisam que os grandes poluidores façam agora sua parte. As negociações ficaram então aguardando o movimento dos Estados Unidos e da China, as duas nações-locomotivas da economia mundial, que são as maiores emissoras de GEEs do planeta.

Os Estados Unidos têm uma economia intensiva em energia barata e um limite ousado nas emissões poderia significar um impacto de curto prazo no seu crescimento econômico; assim, o tema tem dividido o país e, conseqüentemente, o Congresso americano. Mais ainda atualmente, pois persistem as dificuldades de retomada do crescimento.

Na China – que ainda conta urbanizar centenas de milhões de indivíduos –, as emissões acompanham o crescimento vertiginoso da economia; assim, o país encontra grandes dificuldades para limitar suas emissões de curto prazo.

A coleta dos recursos entre os países ricos, de aproximadamente US\$ 100 bilhões por ano, que seriam necessários para financiar as NAMAs, é outro elemento que dificulta as negociações – até porque alguns países ricos que competem com os emergentes no comércio internacional podem não ter interesse em financiar seus concorrentes.

Dessa forma, a COP-15 não alcançou um acordo global de compromissos quantitativos e definitivos vinculantes na sua forma tradicional de governança centralizada. Todavia, até por pressão da opinião pública, alguma plataforma de cooperação terá de ser construída. Essa plataforma, como proposto em Ostrom

(2009), poderia ser policêntrica, com uma diversidade de ações nacionais, regionais e locais em formatos distintos de parcerias – entre as esferas pública e privada, em âmbito local ou regional, ou mesmo entre subconjuntos de países. Tais ações passariam por reavaliações periódicas, para ajustes contínuos de trajetórias.

Por um lado, logo a polarização entre os Estados Unidos e a China terá de ser resolvida, para que se viabilize a possibilidade de um novo acordo com metas ambiciosas. Por outro, estes dois países poderão, a despeito da evolução dos acordos da Convenção, escolher estratégias balizadas por necessidades concorrenciais, tanto com a criação de barreiras comerciais como pela competitividade tecnológica.

Embora a criação de sanções comerciais não tenha sido discutida na COP-15, alguns países desenvolvidos já estão propondo leis climáticas nacionais que penalizam a importação de produtos dos países que não tenham redução de emissões reconhecidas pela Convenção do Clima. A justificativa para estas medidas é que a penalização das emissões num país incentiva seu deslocamento para outro país onde o custo de poluir é menor. Esta possibilidade é chamada de fuga ou vazamento (*leakage*).

O CTE, da OMC, ainda não definiu como se dará a compatibilidade entre acordos comerciais e ambientais. Entretanto, há uma interpretação segundo a qual casos de poluição global podem admitir ajustes de fronteira por conta do Artigo XX do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (no inglês GATT), que prevê estas barreiras no caso de preservação dos recursos naturais, desde que aplicados igualmente na produção doméstica.

Essas barreiras podem ser fiscais BTAs ou técnicas BARs. No caso das emissões de carbono, além de tarifas e padrões de emissão internacionais, há também a possibilidade de exigência de aquisição de direitos de poluição. Todavia, seja qual for o ajuste, ele não poderá representar uma forma indireta de protecionismo. Desse modo, há também questionamentos sobre a forma e os critérios discriminatórios na aplicação de taxa sobre o conteúdo de carbono ou na distribuição de licenças de emissão que possam representar um viés protecionista.

Mais ainda, estudos recentes¹⁷ mostram que essas barreiras podem ser ineficazes. O *carbon leakage* é geralmente muito baixo, tendo em vista que o comércio internacional poluidor é uma pequena parte da produção e que este se concentraria em algumas indústrias intensivas em energia (aço, papel e celulose, e cimento, por exemplo). Por sua vez, os efeitos no comércio exterior poderiam ser altos para economias como a da China, onde a intensidade de carbono é ainda muito alta nesses

17. Ver Mattoo et al. (2009) e Dissou e Eyland (2009).

setores, se comparada com outras economias emergentes, como o Brasil.¹⁸ Além de evitar um baixo *leakage* e gerar distorções no comércio exterior, essas barreiras resultariam em aumento de preços nesses setores e naqueles que deles dependem e, conseqüentemente, gerariam uma redução significativa em termos de consumo nos países que as impõem.

Todavia, tudo indica que, politicamente, essa suposta proteção será inevitável para a aprovação de marcos regulatórios de mitigação nos países onde esforços unilaterais são tentados.

Isso em parte já se observa na Comunidade Europeia com as Diretivas para a Aviação Civil. Essas diretivas determinam que, a partir de 2012, todas as empresas aéreas que operam na Comunidade Europeia com mais de 243 voos em uma estação entre 2006 e 2008, ou emissões acima de 10 mil tCO₂, compensem suas emissões junto ao EU ETS. Essa regra inclui as operadoras estrangeiras, caso seus países não tenham uma política similar que demonstre a mitigação de vazamentos.¹⁹

O exemplo mais significativo, contudo, é a nova Lei da Energia Limpa nos Estados Unidos (Waxman-Markey Bill), que foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2009. De acordo com essa nova lei, a agência ambiental federal (EPA) terá um mandato para, a partir de 2018, identificar vazamentos e obrigar que, nesses casos, as importações também participem do mercado de carbono (IARP) –, comprando direitos de emissão. O critério para identificação de vazamentos é vago e está relacionado com a existência ou não de uma política climática compatível no país onde se originam as importações. Exceções são propostas apenas para países com contribuição muito pequena nas emissões globais ou que sejam muito pobres.

Embora ainda precise ser aprovada no Senado, essa nova lei de ar limpo dos Estados Unidos explicita a disposição desse país em realizar esforços para uma economia de baixo carbono e, considerando a importância da economia americana para o comércio internacional, suas regras de sanções comerciais podem alterar a trajetória das negociações.

Outra possibilidade é que esse confronto seja dirigido para a conquista de mercados internacionais. Os Estados Unidos detêm o maior estoque de capital humano do planeta e são líderes incontestáveis em ciência e tecnologia. A China

18. Os efeitos no Brasil seriam menos de um quarto daqueles estimados para a China. Mantida essa vantagem comparativa, as exportações brasileiras poderiam até ganhar mercados ao se beneficiarem deste diferencial de competitividade de carbono. No entanto, haveria comprometimento nos ganhos por conta dos efeitos indiretos da perda de mercado desses setores nas economias mais afetadas.

19. Nesse caso, o conflito será também com a Convenção de Chicago, que regula o transporte aéreo internacional e não permite restrições unilaterais.

ainda está construindo seu estoque de capital físico e, portanto, utilizando capital novo tecnologicamente avançado.

Assim, esses dois países, que criaram as barreiras para o tão esperado acordo global, prometem investir em ganhos de produtividade de carbono. Isto é, cada vez menos carbono por unidade de renda gerada. Por exemplo, estudo recente (DECHEZLEPRÊTRE *et al.*, 2009) indica que os Estados Unidos lideram as patentes de tecnologias de baixo carbono, e a China foi o país que apresentou maior taxa de crescimento desses registros na última década. Conhecimento que já se traduz em projetos líderes em energias eólica, solar e de destruição de metano.

Dessa forma, em que pesem possíveis avanços nas próximas Conferências das Partes da Convenção, as lideranças econômicas mundiais poderão se engajar, via mercado, num novo paradigma concorrencial de crescimento limpo, com efeitos indiretos significativos para todos os países.

7 CONCLUSÕES

O Brasil avançou muito na regulação das ações de combate ao aquecimento global, inclusive com a aprovação das metas brasileiras para controle de emissões de GEEs, definidas na PNMC, com ações de mitigação para reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões projetadas até 2020, o que representa uma redução de 25% em relação às emissões de 2005.

Dos 38,9%, a maior meta nacional, o desmatamento reduzirá 24,7% e os 15,2% restantes serão divididos pelos setores energético (7,7%), agropecuário (6,1%) e outros (0,4%). Partição similar vale para a outra meta, de 36,1%.

Metas nacionais concentradas no controle do desmatamento podem oferecer uma significativa vantagem comparativa para o Brasil, pois a redução do desmatamento é, sem dúvida, menos restritiva ao crescimento econômico que restrições ao consumo de energia e às interferências nas atividades industriais, medidas que outras economias emergentes teriam de adotar.

O financiamento do controle de desmatamento poderá ocorrer com uso de recursos domésticos ou internacionais. Em ambos, o mecanismo de REDD, poderá ser utilizado.

A PNMC, além de confirmar as metas nacionais anunciadas na COP-15, indicou também os instrumentos econômicos que promoverão a consecução dessas metas por meio de mecanismos creditícios e fiscais e de mercado de carbono. Entretanto, conforme se discutiu, esses mecanismos ainda requerem a análise e a definição de alguns aspectos regulatórios relativos aos critérios e impactos na

alocação dos incentivos e dos direitos de emissão. Igualmente importante será a definição da governança regulatória desses instrumentos.

Por fim, observou-se que a falta de um acordo, em Copenhague, quanto às metas de emissões e de financiamento, frustrou fortemente aqueles que acreditaram que a COP-15 seria o início de uma nova era para o combate ao aquecimento global. Todavia, reconhecem-se alguns avanços nas metas de limite de temperatura e na maior periodicidade nas comunicações das emissões nacionais, bem como em termos de regulamentação dos REDDs, NAMAs e mecanismos de transferência de tecnologia.

As negociações, lideradas pela Comunidade Europeia, ficaram aguardando o movimento dos Estados Unidos e da China, as duas nações locomotivas da economia mundial e maiores emissoras de gases do planeta. Esses dois países não conseguiram definir metas quantitativas ousadas a serem atingidas no curto prazo, tal como seria desejável para se articularem as ações de todos os países no esforço global.

A ausência de um acordo vinculante aos países signatários com metas claras continuará sendo discutida ao longo de 2010. Por sua vez, o confronto concorrencial das lideranças econômicas mundiais poderá não somente resultar em sanções comerciais de cunho climático, mas também forjar um novo paradigma de concorrência de baixo carbono.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Inventário brasileiro das emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa*. Brasília: MCT, 2009a.
- _____. *Cenários para a oferta brasileira de mitigação de emissões*. Brasília, 2009b.
- _____. *Nota n. 31*. Notificação ao UFCCC sobre as ações brasileiras de redução de emissões. Brasília: MRE, 29 jan. 2010.
- CAPOOR, K.; AMBROSI, P. *State and trends of the carbon markets – 2009*. Washington: The World Bank, 2009.
- CRAMTON, P.; KERR, S. Tradeable carbon permit auctions: how and why to auction not grandfather. *Energy Policy*, v. 30, n. 4, p. 333-345, 2002.
- DECHEZLEPRÊTRE, A. *et al.* Invention and transfer of climate change mitigation technologies on a global scale: a study drawing on patent data. *Review of Environmental Economics and Policy*, 2009.
- DISSOU, Y.; EYLAND, T. *Pollution control, competitiveness, and border tax adjustment*. Department of Economics, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa, May 2009 (Working Paper, n. 0911E).
- GRUBB, M.; NEUHOFF, K. *Allocation and competitiveness in the EU emissions trading scheme: policy overview*. Faculty of Economics, University of Cambridge, 2006 (Cambridge Working Papers in Economics, n. 0645).

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. *Custos e benefícios da redução das emissões de carbono*. Belém: Ipam, 2007.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. *Fourth Assessment Report: climate change – 2007 (AR4)*. Cambridge: Cambridge University Press, United Kingdom and New York, 2007.

MARGULIS, S.; DUBEUX, C. (Coord.). *Economia da mudança climática no Brasil: custos e oportunidades*. São Paulo: IBEP, 2010.

MATTOO, A. *et al.* *Reconciling climate change and trade policy*. Washington: The World Bank, Nov. 2009 (Policy Research, Working Paper, n. 5.123).

OECD. *Sustainable manufacturing and eco-innovation: framework, practices and measurement*. Synthesis Report, Paris: OECD, 2009.

OSTROM, E. *A polycentric approach for coping with climate change*. Washington: The World Bank, Oct. 2009 (Policy Research, Working Paper, n. 5.095).

PALMER, K.; BURTRAW, D.; KAHN, D. Simple rules for targeting CO₂ allowance allocations to compensate firms. *Climate Policy*, v. 6, n. 4, p. 477-493, 2006.

SEROA DA MOTTA, R. Social and economic aspects of CDM options in Brazil. In: BARANZINI, A.; BUERGENMEIER, B. (Ed.). *Climate change: issues and opportunities for developing countries, special issue. International Journal of Global Environmental Issues*, v. 2, n. 3/4, 2002.

_____. Custos e benefícios do desmatamento na Amazônia. *Ciência & Meio Ambiente*, v. 32, 2005.

SIJM, J.; NEUHOFF, K.; CHEN, Y. CO₂ cost pass-through and windfall profits in the power sector. *Climate Policy*, v. 6, n. 1, p. 49-72, 2006.

SMALE, R. *et al.* The impact of CO₂ emissions trading on firm profits and market prices. *Climate Policy*, v. 6, n. 1, p. 31-48, 2006.

STRASSBURG, B. *et al.* Reducing emissions from deforestation – the “combined incentives” mechanism and empirical simulations. *Global Environmental Change*, v. 10, 2009.

TOURINHO, O. A. F.; SEROA DA MOTTA, R.; ALVES, Y. *Uma aplicação ambiental de um modelo de equilíbrio geral*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 976).

VOLLEBERGH, H. R. J.; VRIES, J.; KOUTSTAAL, P. R. Hybrid carbon incentive mechanisms and political acceptability. *Environmental and Resource Economics*, v. 9, p. 43-63, 1997.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIações

AC – Auctioning (Leilões)

ACB – Análise Custo-benefício

ACE – Análise de Custo-efetividade

ACL – Ambiente de Contratação Livre

ACR – Ambiente de Contratação Regulado

AEI – American Enterprise Institute for Public Policy Research

AGU – Advocacia Geral da União

AIG – American International Group

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ALM – Asset Liability Management (Gestão de Ativo/Passivo)

ANAC- Agência Nacional de Aviação Civil

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AOSIS – Alliance of Small Island States (Aliança de Pequenos Estados Insulares)

APA – Administrative Procedure Act (Lei de Procedimento Administrativo)

APEC – Asian Pacific Economic Cooperation (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico)

APL – Arranjo Produtivo Local

BAR – Border Allowance Requirement (Exigência de Licença de Fronteira)

BB – Banco do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

- BIS – Bank for International Settlements
- BNB – Banco do Nordeste do Brasil
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNDESPAR – BNDES Participações S.A.
- BRE – Better Regulation Executive
- BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China
- BTA – Border Tax Adjustments (Ajustamentos Fiscais de Fronteira)
- BM&F – Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros
- Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CAE – Comissão de Assuntos Econômicos
- CAFE – Corporate Average Fuel Economy (Economia Média de Combustível Corporativa)
- CCAP – Center for Clean Air Policy
- CCC – Conta de Consumo de Combustíveis
- CCI – Chezzollini, Cerasi e Ivaldi Index
- CDB – Certificado de Depósito Bancário
- CDM – Clean Development Mechanism (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo)
- CDS – Credit Default Swap
- CE – Comunidade Europeia
- CEA – Cost-Effectiveness Analysis (Análise de Custo-Efetividade)
- CEA – Council of Economic Advisors (Conselho de Assessores Econômicos)
- Cenpes – Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello – Petrobras
- CEO – Chief Executive Officer
- CEQ – Council on Environmental Quality (Conselho de Qualidade Ambiental)
- CFC – Comisión Federal de Competencia (Comissão Federal de Concorrência)
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

- CGU – Controladoria Geral da União
- CHD – Chronic Heart Disease (Doenças Cardíacas Crônicas)
- CMN – Conselho Monetário Nacional
- CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
- CNS – Conselho Nacional de Saúde
- COFEMER – Comisión Federal de Mejora Regulatoria
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- Copom – Comitê de Política Monetária
- CQNUMC – Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
- Corfo – Corporación de Fomento de la Producción (Corporação de Fomento da Produção)
- CPDE – Centro de Pesquisas em Direito e Economia
- CSLS – Cost per Statistical Life Saved (Custo por Vida Estatística Salva)
- CTE – Committee on Trade and the Environment (Comitê sobre Comércio e o Meio Ambiente)
- CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
- CVA – Compensação de Valores da Parcela A
- CVM – Comissão de Valores Mobiliários
- CWPS – Council on Wage and Price Stability (Conselho sobre Estabilidade do Salário e dos Preços)
- C&T – Cap and Trade (Comércio de Direitos de Emissão)
- DAP – Disposição a Pagar
- DEST – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
- DG Competition – Directorate-General for Competition (Direção Geral de Concorrência)
- Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DOJ – Department of Justice (Departamento de Justiça dos Estados Unidos)

DPGE – Depósito a Prazo com Garantia Especial

EC – Emenda Constitucional

EF – Entidade Federativa

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EPA – Environmental Protection Agency (Agência de Proteção Ambiental)

ET – Emission Trading

EU ETS – European Union Emission Trading Scheme (Esquema de Comércio de Emissão da União Europeia)

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FCC – Federal Communications Commission (Comissão Federal de Comunicações)

FDA – Food and Drug Administration (Administração de Alimentos e Medicamentos)

FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation (Corporação Federal de Seguro de Depósito)

FGV – Fundação Getulio Vargas

FERC – Federal Energy Regulatory Commission (Comissão Federal Reguladora de Energia)

FGC – Fundo Garantidor de Crédito

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Finame – Financiamento de máquinas e equipamentos

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSB – Financial Stability Board

FTC – Federal Trade Commission (Comissão Federal de Comércio dos Estados Unidos)

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

GEEs – Gases de Efeito Estufa

GF – Grandfathering

HHI – Herfindahl-Hirschman Index

IARP – International Allowance Requirement Programme (Programa Exigência de Licença Internacional)

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional

Ibre – Instituto Brasileiro de Economia

IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor

IFRS – International Financial Report Standard (Padrão Internacional de Relatórios Financeiros)

Inpe – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPO – Initial Public Offering (Oferta pública inicial)

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

JI – Joint Implementation (Implementação Conjunta)

MBRE – Mercado Brasileiro de Redução de Emissões

MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MIP – Matriz Insumo-Produto

MIR – Manifestación de Impacto Regulatorio

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRV – Mensurável, reportável e verificável

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MWh – Megawatt-hora

NAFTA – North American Free Trade Agreement (Acordo de Livre Comércio da América do Norte)

NAMA – Nationally Appropriated Mitigation Actions (Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas)

NPRM – Notice of Proposed Rulemaking (Aviso de Proposta de Regulação)

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIRA – Office of Information and Regulatory Affairs (Gabinete de Informações e Assuntos Regulatórios)

OMB – Office of Management and Budget (Gabinete de Gestão de Orçamento)

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico

OSHA – Occupational Safety and Health Administration (Administração de Segurança e Saúde Ocupacional)

OTC – Over-the-counter (Mercado de Balcão)

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDE – Plano Decenal de Expansão de Energia

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PDTA – Programa de Desenvolvimento da Agropecuária

PDTI – Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial

PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.

PEMEX – Petróleos Mexicanos

PIB – Produto Interno Bruto

PINTEC – Pesquisa Industrial de Informação Tecnológica

PL – Projeto de Lei

PLD – Preço de Liquidação de Demanda

PNE – Plano Nacional de Energia

PNMC – Plano Nacional sobre Mudança do Clima

- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PUC – Pontifícia Universidade Católica
- PPC – Paridade do poder de compra
- PROEF – Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras
- Proes – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
- PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
- Procel – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
- RAET – Regime de Administração Especial Temporária
- RARG – Regulatory Analysis Review Group (Grupo de Revisão de Análise Regulatória)
- REDD – Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação
- RFF – Resources for the Future
- RTP – Real Time Pricing
- RDC – Resolução da Diretoria Colegiada
- SBREFA – Small Business Regulatory Fairness Act (Lei da Equidade Regulatória de Pequenos Negócios)
- SDE – Secretaria de Direito Econômico
- SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
- SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
- SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
- SSNIP – Small but Significant and Non-transitory Increase in Price (Aumento de preços pequeno mas significativo e não transitório)
- STJ – Supremo Tribunal de Justiça
- SUS – Sistema Único de Saúde
- SUSEP – Superintendência de Seguros Privados
- TAAP – Troubled Asset Auction Program
- UE – União Europeia

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFC – Universidade Federal do Ceará

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima)

USP – Universidade de São Paulo

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 2010

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro da Cunha

Capa

Camila Guimarães Simas

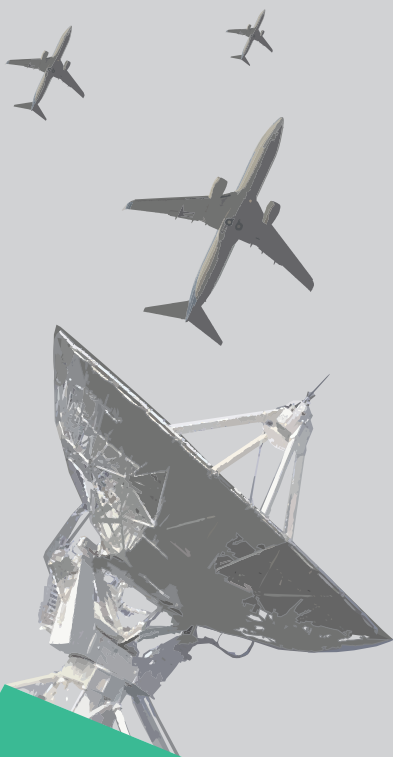
Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br



Passados mais de dez anos da criação da primeira agência reguladora no Brasil e da revisão do marco legal do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o fortalecimento do Estado como regulador exige agora, em uma segunda etapa do mesmo processo, o aprimoramento da capacidade regulatória. Para tanto, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos instrumentos capazes de assegurar a qualidade do sistema regulatório. A intervenção do poder público, sob a forma de regulações econômicas, administrativas e sociais, tem como objetivos estimular o crescimento econômico, elevar o bem-estar social e atender aos novos padrões ambientais.

A regulação econômica é uma forma de engenharia social por tentar alterar decisões individuais – por meio de incentivos, divulgação de informação, desenhos de alternativas – e com isso o resultado da interação em sociedade. Outros paradigmas de análise têm contribuído para melhor compreender implicações e auxiliar no aprimoramento do desenho de regras.

A qualidade de uma regulação reside na sua eficácia e eficiência: ela deve atingir os objetivos inicialmente estabelecidos e fazê-lo ao menor custo possível tanto para a administração pública quanto para as atividades econômicas sujeitas à regra regulatória – os chamados custos de conformidade.

Dando continuidade ao seu projeto de trabalho de agregar, estimular, debater e divulgar estudos que contribuam para aprimorar os instrumentos e desenhos de governança regulatória, a 5ª edição internacional da *Jornada de Regulação* tratou da Análise de Impacto Regulatório, ferramenta que vem ocupando o centro da discussão sobre o aprimoramento da qualidade regulatória no mundo.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República

ISBN 978-85-7811-077-2



9 788578 110772

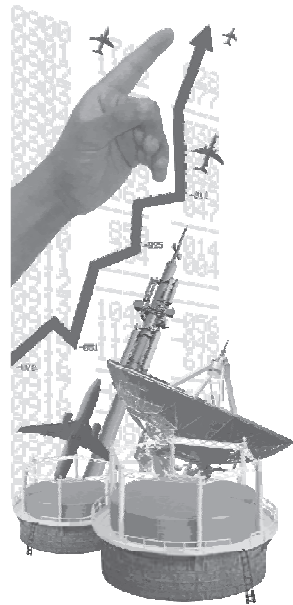


MARCOS

REGULATÓRIOS

NO BRASIL

REVENDO O PAPEL DO ESTADO
APÓS A CRISE FINANCEIRA



Governo Federal

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

Ministro – Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas
Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

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

Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

MARCOS

REGULATÓRIOS

NO BRASIL

REVENDO O PAPEL DO ESTADO
APÓS A CRISE FINANCEIRA

Lucia Helena Salgado

Eduardo Fiuza

organizadores

Rio de Janeiro, 2010

ipea

Marcos Regulatórios no Brasil: revendo o papel do Estado após a crise financeira/
Lucia Helena Salgado, Eduardo Fiuza, organizadores. – Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

336 p.: gráfs., tabs.

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

ISBN - 978-85-7811-077-2

CDD 352.80981

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

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

Sumário

ORGANIZADORES E LISTA DE AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	11
Lucia Helena Salgado e Eduardo Fiuza	
PARTE 1	
A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	
CAPÍTULO 1	
A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	29
Coordenadora: Lucia Helena Salgado	
Expositor: John Morrall	
Debatedores: Márcio Wohlers e Eduardo Fiuza	
CAPÍTULO 2	
ARCABOUÇO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS E SUA RELEVÂNCIA PARA O BRASIL	59
John F. Morrall III	
Ivy E. Broder	
PARTE 2	
MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA	
CAPÍTULO 3	
MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA	83
Coordenadores: Marcio Wohlers e Ronaldo Seroa da Motta	
Debatedores: Jairo Saddi, Cleófas Salviano Júnior, Waldery Rodrigues Júnior e Gabriel Madeira	
PARTE 3	
MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA	
CAPÍTULO 4	
MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA	127
Coordenador: Danilo Coelho	
Debatedores: Armando Castelar, Daniel Blume, Ernani Torres, João De Negri e João Manoel P. de Mello	

PARTE 4

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

CAPÍTULO 5

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA 187

Coordenador: Eduardo Fiuza

Expositor: Marc Ivaldi

Comentador: Sérgio Aquino de Souza

PARTE 5

**SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO
NO SETOR DE ENERGIA**

CAPÍTULO 6

**SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO
NO SETOR DE ENERGIA** 209

Coordenador: José Féres

Expositor: Luiz Fernando Rangel

Comentador: Humberto Moreira

CAPÍTULO 7

**COMENTÁRIO SOBRE “SIMULAÇÃO DE
IMPACTO REGULATÓRIO: UMA APLICAÇÃO
AO SETOR ENERGIA”** 223

Humberto Moreira

PARTE 6

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

CAPÍTULO 8

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO 231

Coordenadora: Lucia Helena Salgado

Debatedores: Luiz Alberto dos Santos, Alexandre dos Santos Aragão,
Pedro Ivo Sebba Ramalho e Alfonso Carballo Pérez

PARTE 7

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS

CAPÍTULO 9

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS 279

Coordenadora: Bernadete Gutierrez

Expositores: Ronaldo Seroa da Motta e Branca Americano

Comentadora: Carolina Dubeux

CAPÍTULO 10

**A REGULAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES
DE EFEITO ESTUFA NO BRASIL** 327

Ronaldo Seroa da Motta

GLOSSÁRIO DE SIGLAS 275

ORGANIZADORES

Eduardo Fiuza

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea

Lucia Helena Salgado

Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diset/Ipea e professora adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ)

LISTA DE AUTORES

Alexandre dos Santos Aragão

Professor adjunto da Faculdade de Direito da UERJ e procurador da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Alfonso Carballo Pérez

Diretor geral da Comisión Federal de Mejora Regulatoría (Cofemer) no México

Armando Castelar

Pesquisador licenciado do Ipea, professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e analista da Gávea Investimentos

Bernadete Gutierrez

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea

Branca Americano

Diretora da Secretaria de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Carolina Dubeux

Pesquisadora do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da UFRJ

Cleófas Salviano Jr.

Consultor do Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor) do Banco Central do Brasil (BCB)

Daniel Blume

Analista sênior da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Eduardo Fiuza

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

Ernani Teixeira Torres Filho

Professor-adjunto IV do IE/UFRJ e superintendente de assuntos econômicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Gabriel Madeira

Professor da Universidade de São Paulo (USP)

Humberto Moreira

Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV-RJ)

Jairo Saddi

Professor e coordenador-geral do curso de Direito do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) – IBMEC São Paulo e sócio da Saddi Advogados Associados

Ivy E. Broder

Professora de Economia da American University, Washington, D.C.

João De Negri

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

João Manoel P. de Mello

Professor assistente do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC)

John F. Morrall III

Pesquisador sênior afiliado da Mercatus Center George Mason University e consultor da Morrall Economics

Lucia Helena Salgado

Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diset/Ipea e professora adjunta da FCE/UERJ

Luiz Alberto dos Santos

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil

Luiz Fernando Rangel

Especialista em Regulação de Aviação Civil da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Marc Ivaldi

Diretor de Pesquisas do Institut d'Economie Industrielle (IDEI) e professor da Escola de Economia de Toulouse e da École des Hautes Études en Sciences Sociales

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Assessor da Presidência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Ronaldo Seroa da Motta

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

Sérgio Aquino de Souza

Economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e professor do Curso de Pós-graduação em Economia (Caen) na Universidade Federal do Ceará (UFC)

Waldery Rodrigues Jr.

Coordenador-geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que trazemos a público este quinto volume da série Marcos Regulatórios no Brasil, com a íntegra dos trabalhos e discussões que compuseram a Quinta Jornada de Estudos de Regulação do Ipea. As Jornadas consistem em um fórum de debate interdisciplinar sobre temas que perpassam setores econômicos e têm reunido a cada ano representantes da área acadêmica, do poder público e dos entes regulados.

Organizadas desde 2003 e inspiradas em seminário internacional piloto sobre regulação e concorrência em 2001, as Jornadas seguem a longa e consolidada tradição do Ipea no Rio de Janeiro de desenvolver, debater e divulgar linhas de pesquisa sobre políticas públicas, sempre norteadas pelos rumos do desenvolvimento do Brasil no longo prazo.

A cada ano, a coordenação das Jornadas procura identificar a agenda dos temas mais relevantes do momento comuns aos setores regulados, temas que são propostos às mesas-redondas compostas por interlocutores que agregam diferentes perspectivas à discussão. Também são montados painéis de debates, a partir de trabalhos técnicos recém-concluídos, ou em andamento, no Ipea ou em outras instituições de pesquisa.

A promoção anual das Jornadas compõe hoje o calendário de eventos do Ipea e articula-se com os eixos de trabalho da instituição. Assim como outras áreas de pesquisa econômica especializada, elas conquistaram o reconhecimento e o respeito em escala nacional e internacional.

Organizada logo após a grave crise financeira internacional de 2008 que solapou antigas certezas, renovou dúvidas e obrigou a novas reflexões sobre o papel do Estado, a quinta edição da Jornada foi convocada com a proposição do tema “Reverendo o Papel do Estado após a Crise Financeira”.

Nos trabalhos discutidos por especialistas nacionais e estrangeiros, tratou-se especificamente dos temas Regulação Financeira, Governança de Estatais, o Papel dos Bancos Públicos, Análise de Impacto Regulatório e Análise da Eficácia da Política de Defesa da Concorrência.

Nos últimos anos, o Ipea tem realizado um esforço efetivo para contribuir com a reflexão sobre questões que abordam a temática dos aspectos instrumentais e de governança envolvendo a regulação econômica, procurando proporcionar aos gestores e formuladores de políticas públicas, assim como aos interessados pelo

assunto, um conjunto de trabalhos que aprimorem o conhecimento da problemática e ajudem no desafio de seu enfrentamento.

A publicação de mais um volume da série Marcos Regulatórios no Brasil dá sequência a esse esforço.

Boa leitura.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

INTRODUÇÃO

Eduardo Fiuza
Lucia Helena Salgado

Este volume reúne trabalhos e transcrições dos debates havidos por ocasião da 5ª Jornada de Estudos de Regulação, promovida pelo Ipea no Rio de Janeiro, entre os dias 11 e 13 de novembro de 2009. Pouco mais de um ano após a quebra de grandes instituições financeiras nos Estados Unidos, em setembro de 2008, que precipitou uma crise econômica de dimensões globais, escolhemos justamente como tema a revisão do papel do Estado após a crise financeira.

O ressurgimento de políticas ativistas de governo no hemisfério Norte, de natureza contracíclica, assim como o reforço da intervenção regulatória nos mercados financeiros, estimularam a comparação com as políticas adotadas no Brasil para esses segmentos, desde sempre vistos como sujeitos a falhas intransponíveis sem a intervenção pública.

A dimensão da crise financeira, com a perda em massa de empregos nos Estados Unidos e o extraordinário número de famílias que repentinamente perderam suas casas, criou um sentido de urgência sobre a necessidade de “mais regulação”, em um mercado até então convencido das virtudes do *laissez-faire*.¹ Ao mesmo tempo, estimulou o esforço de reflexão sobre falhas de informação e processo de tomada de decisão e seus efeitos disruptivos, quando se abandona a hipótese de racionalidade individual.

A *rationale* da regulação do sistema financeiro fundamenta-se em duas bases: no paradigma tradicional da necessidade de superar falhas de mercado e, mais modernamente, na leitura propiciada pela economia comportamental, que vem explorando as implicações da racionalidade limitada dos indivíduos sobre o comportamento cíclico dos mercados, que alternam momentos de euforia e depressão.² O paradigma tradicional é poderoso também para justificar a intervenção regulatória visando evitar movimentos disruptivos gerados por decisões irracionais, porque ações individuais produzem externalidades negativas, bolhas especulativas ou espirais de pânico, capazes de pôr em risco todo o sistema econômico.

1. STIGLITZ (2010, p. 13), aponta com ironia que “*Even the high priest of laissez faire economics, Alan Greenspan, has admitted that he may have gone too far in believing that markets could be self-regulating*”.

2. A respeito, ver as importantes contribuições de Akerlof e Shiller (2009); e Thaler e Susteim (2008).

A mesa-redonda sobre regulação financeira reuniu apresentações bastante complementares, trazidas por um economista acadêmico, Gabriel Madeira; um pesquisador do Ipea com recente passagem pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, Waldery Rodrigues Júnior; um representante do regulador financeiro, Cleófas Salviano Júnior, do BCB; e um jurista, Jairo Saddi.

Após a ressalva inicial de que é um estudioso do mercado financeiro sob a ótica do desenvolvimento econômico, e não da regulação, o professor Gabriel Madeira fez uma introdução bastante didática à área de finanças com o foco no funcionamento dos mercados de crédito, de modo a motivar a plateia sobre o papel do sistema financeiro no desenvolvimento econômico sob várias restrições de assimetria de informação. Elencou as três principais falhas de mercado que assolam os mercados financeiros e que acarretam a necessidade de regulação econômica: assimetrias de informação (seleção adversa e risco moral) e comprometimento limitado. Os contratos tornam-se, então, objetos bastante complexos, e os preços do capital (taxas de juros) referem-se apenas a pagamentos em contingências favoráveis. Daí decorre que os altos *spreads* bancários não são sinais puramente de baixa concorrência, mas também refletem o risco de inadimplência que, por sua vez, está negativamente associado à qualidade do sistema judiciário.

O mercado financeiro cria, então, inovações para mitigar os problemas de falhas de mercado: menus de contratos autosseleccionáveis, contratos em grupos, e mercados futuros. Para evitar a eclosão de crises sistêmicas, Madeira propôs a criação de mecanismos híbridos de monitoramento de mercado (para preços que acabam servindo como indicadores antecedentes) com intervenção estatal.

Waldery Rodrigues Júnior apresentou uma visão das crises sistêmicas sob a ótica da Teoria de Finanças. Partindo da premissa de que há um consenso sobre para onde deve ir a regulação financeira, a pergunta é se há instrumentos para implementar essas sugestões. Primeiro, já é difícil distinguir (identificar) entre o risco individual (idiossincrático) de uma instituição e o seu risco sistêmico. Os instrumentos de mitigação do problema da prociclicidade da regulação financeira são extremamente difíceis de implementar, pois requerem uma boa datação de ciclos e, conseqüentemente, um *timing* bastante preciso na modificação dos requerimentos de capital, para suavizar a trajetória da alavancagem no tempo. Outros pontos importantes seriam conforme descrito a seguir:

- 1) Melhorar a metodologia de cálculo de risco de mercado das agências de *rating*.
- 2) Aumentar os pesos associados a securitizações e ressecuritizações – há uma grande dificuldade no ajuste fino, pois se corre o risco de prejudicar inovações financeiras, o que pode restringir o crescimento econômico.

- 3) Estabelecer um limite mínimo de liquidez, em vista das dificuldades em precificá-la. Em particular, sair das transações em balcão, dispersas, para os mercados de *clearing*, aumenta a transparência e diminui a propagação de riscos de *default*, mas, se houver múltiplos *clearings*, ressurgem a arbitragem e o benefício de o *clearing* dissipar-se.
- 4) A existência de instituições transnacionais e da arbitragem entre mercados, que restringem o poder da atuação do regulador nacional e suscitam a necessidade de maior cooperação internacional entre as instituições reguladoras.

O representante do BCB começou salientando que ainda existe um abismo entre o que as teorias de finanças e de regulação financeira abstraem e o que os instrumentos de política permitem implementar.

Segundo ele, o Brasil conseguiu passar bem pela crise graças a alguns fatores, quais sejam: a estabilidade da política macroeconômica e características da regulação financeira brasileira. Não só o alto nível das reservas dava poder de fogo ao governo para intervir, como também os altos requerimentos de reservas das instituições financeiras davam maior margem de manobra a ser explorada para compensar o encurtamento da liquidez advinda do encurtamento do crédito externo. A liquidez ficou apenas empoçada, mas depois a regulação conseguiu redirecioná-la para os bancos de menor porte.

Adicionalmente, a pequena estatura do mercado de securitização reduzia o risco sistêmico, e a razão de capitalização escolhida pelos bancos era bem superior ao requerido pela regulação.

Sobre a concorrência bancária, Salviano Júnior apontou que o nível de concentração bancária brasileira não estava entre os mais altos, numa comparação internacional apresentada. Ainda assim, ele destacou a importância de políticas para aumentar a concorrência entre instituições financeiras: a regulação que padronizou os produtos e serviços bancários, permitindo maior comparabilidade entre as tarifas dos diversos bancos e a portabilidade do crédito. Outros destaques foram dados à regulação da cessão de crédito, à publicização do *ranking* das taxas de juros das instituições financeiras, e à regulação dos correspondentes bancários, que teriam papel fundamental na inclusão bancária.

Por fim, destacou-se a importância crescente do Brasil nas discussões da reforma regulatória do sistema financeiro internacional. A proposta era aumentar os requerimentos de capital para níveis semelhantes aos praticados no Brasil, e estender aos demais países as regras brasileiras de provisionamento contábil, que

usam o conceito de perdas esperadas e não incorridas. Outro comentário importante foi que os tipos de instituições financeiras abrangidos pela regulação do Conselho Monetário Nacional cobrem uma parcela maior do sistema que nos outros países, deixando menos margem à ocorrência de vazios regulatórios.

Jairo Saddi comentou a proposta em discussão de reforma da lei de liquidações bancárias. A lei em vigor datava da época do regime militar e passava ao largo do Judiciário para agilizar o processo nas mãos do BCB. Ele alegou que, mesmo assim, a lei em vigor tinha sérios problemas para ser executada, e por isso defendeu o advento de uma reforma. Ele apontou quatro grandes áreas na proposta em pauta: medidas preventivas, medidas saneadoras, sistêmicas e de proteção ao depositante. Mas ateu-se às medidas preventivas, já que o seu foco era a ação do regulador em antecipação à falência, para poder impedi-la.

A prevenção pressupõe a existência de mecanismos de detecção dos problemas e a disponibilidade de instrumentos para atacá-los. As hipóteses que motivam uma intervenção prévia à liquidação são os “problemas”: exposição a risco excessiva, não pagamento de dívidas e deterioração da situação econômica ou financeira da instituição. Verificada a ocorrência de qualquer delas, a instituição poderá ser convocada a apresentar um plano de ajuste contendo a exposição das causas do problema e das medidas propostas para solucioná-lo, a demonstração da viabilidade do plano, com indicação das metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas; e o cronograma de execução. O BCB poderia, ainda, decidir adotar outras medidas preventivas, tais como: alienação de ativos, aporte de recursos, redução da exposição a riscos, proibição de operações, limites operacionais mais restritivos e suspensão da distribuição de resultados.

As perguntas da plateia foram bastante abrangentes, tratando de possíveis conflitos de competência entre BCB, Cade e AGU; sobre o real grau de concentração do setor bancário brasileiro; conversão de dívida em *equity*; *liquidity pooling*; e mecanismos de informação dos agentes bancários. Por fim, o debate da plateia apontou que a folga de que a regulação financeira brasileira dispunha estava, na verdade, refletindo um atraso no desenvolvimento de produtos financeiros privados e que, portanto, a reduzida vulnerabilidade do sistema financeiro nacional teria altos custos, que ainda não foram dimensionados.

A notória ausência de um mercado de capitais no Brasil, capaz de prover os recursos necessários para empreendimentos com largo prazo de maturação, foi a principal razão que levou à criação de bancos públicos, em particular o BNDES, como fontes provedoras de crédito de longo prazo. De forma equivalente, o desinteresse e a dimensão diminuta do capital privado nacional justificaram a

gestão pública de ativos, com a instituição de empresas estatais em setores-chave da economia de meados do século XX.

Ao final da primeira década deste novo século, estatais e bancos públicos parecem nem de longe ter esgotado seu papel; se o Brasil foi, conforme propalado, o último país a entrar em crise recessiva em 2009 e o primeiro país a sair dela, muito se deve ao ativismo empreendido por esses entes públicos. Reconhecida a importância para a dinâmica econômica brasileira das políticas de gastos e investimentos de bancos públicos e estatais, amplia-se nossa agenda de questões, propondo-se como tema de debate as questões de governança como garantia de compromisso com o interesse público – em particular transparência e prestação de contas –, questões essas que certamente estarão em pauta para a sociedade nos próximos anos.

Na mesa-redonda sobre empresas estatais e bancos públicos, a discussão se pautou principalmente sobre o papel que os bancos públicos têm no desenvolvimento, e sobre a possibilidade de otimizar seu desempenho. Participaram desta mesa um representante da iniciativa privada, mas com importante papel acadêmico, Armando Castelar Pinheiro; um representante do BNDES, Ernani Torres Filho; um pesquisador do Ipea, João De Negri; e um acadêmico da PUC-Rio, João Manuel Pinho de Mello.

Armando Castelar apresentou as duas leituras que justificam o papel do banco público, como instrumento para corrigir falhas de mercado e como instrumento de política econômica. Na verdade é difícil dissociar as duas visões, pois entre os objetivos de políticas, encontramos falhas de mercado. No primeiro, que é fomentar sistemas de pagamento, estão presentes as externalidades de rede geradas pelas intermediações financeiras. As duas outras, em certo sentido parecidas – aumentar o desenvolvimento e aumentar a eficiência da economia – também requerem a superação de falhas de mercado. Numa, a assimetria de informação sobre a estabilidade dos bancos. Na outra, as economias de escala, os transbordamentos (*spillovers*), os problemas de coordenação e a atribuição dos direitos de propriedade.

A ideia de que bancos públicos resolveriam falhas de mercado conflita com a noção de que se corre o risco – tanto com um regulador de fora de um banco privado como com um ministro responsável por uma estatal –, de se perseguirem objetivos pessoais pouco alinhados com o interesse público. Tanto um como o outro gozam de assimetrias de informação sobre esses objetivos e sobre os benefícios – tanto privados (para o banco) como sociais – das políticas adotadas. A diferença pode estar no nível de controle social sobre as agendas do ministro e do regulador. Para Castelar, a visão desenvolvimentista corresponde justamente à hipótese restritiva de que o controle social é perfeito no caso estatal e que, portanto, a agenda pessoal do ministro tem peso zero.

As combinações de valores dos parâmetros que medem essas assimetrias de informação é que vão definir se é melhor usar um banco público para resolver essas falhas de mercado, ou mesmo intervir.

A evidência empírica sobre o assunto dá suporte às duas visões sobre bancos públicos. Eles são mais comuns em países menos desenvolvidos, o que não permite inferir a direção da causalidade. Seus indicadores de desempenho são piores que os dos bancos privados. São mais capturados pelos partidos políticos. E em particular, no Brasil, estão mais presentes nas áreas mais desenvolvidas, disputando clientes com os bancos privados, e seus empréstimos beneficiam empresas que não dependeriam deles. Para se avaliar o impacto desses empréstimos, no entanto, esbarra-se em sigilo fiscal, o que, na opinião de Castelar, não deveria existir para empréstimos subsidiados.

A exposição de Ernani Torres perpassou muitos dos tópicos cobertos por Castelar, sem, contudo, nominá-los. É o caso da necessidade de regulação prudencial e do uso do banco público como instrumento distributivo. Relativizou, no entanto, a importância das bolhas, pois, segundo ele, “não existe bolha sem crédito”. Defendeu ardorosamente o papel do BNDES como prestador que disponibiliza fundos para mutuários que não encontrariam, segundo ele, crédito no mercado privado para aquisição de equipamentos ou para exportação. Também salientou o papel de originadores de crédito que os bancos públicos brasileiros desempenharam durante a crise, o que dispensou o BCB de ter que intervir diretamente em mercados, como precisou fazer o Federal Reserve System norte-americano. Contrapôs o papel de “originador” ao de avalista, o qual, segundo ele, é extremamente econômico do ponto de vista fiscal, mas não permite “fazer mercado” – como é o caso da agência de crédito canadense que apoia as exportações do fabricante de aviões Bombardier –, e não está ao alcance dos governos dos países em desenvolvimento – segundo ele, por razões históricas. Por fim, destacou o papel recente do BNDES e dos bancos públicos como prestadores de última instância do governo,³ e a gigantesca pressão cambial que o bom *rating* brasileiro contemporâneo acarretou na crise recente.

Os problemas da limitação dos governos dos países em desenvolvimento em conceder aval e da alta taxa de juros foi tomado como dado, e serviram como justificativa para uma atuação compensatória dos bancos públicos. O palestrante também atribuiu a razões históricas – sem detalhar quais – o funcionamento de sistemas mistos de bancos públicos e privados na Alemanha e no Japão.

3. Durante o debate que se seguiu às apresentações, Armando Castelar discordou da ideia de que o BNDES fosse um prestador de última instância, quando, segundo ele, seria, na verdade, de primeira instância. Ainda segundo Castelar, a sociedade está fazendo escolhas políticas quando resolve financiar campeões nacionais, mas essas escolhas devem ser avaliadas por critérios de custo-benefício. Esta leitura vai ao encontro de outro dos principais temas da 5ª Jornada, a análise de impacto como critério de decisão de políticas públicas.

A apresentação de João Manuel baseou-se num trabalho desenvolvido por ele, Leonardo Rezende e Christiano Arrigoni Coelho, cujo objetivo era testar se a presença de um banco público num mercado geográfico local induz à maior concorrência por parte dos bancos privados, ou se o banco público se comporta como um privado.

Os bancos privados poderiam comportar-se diferentemente dos privados por três razões não excludentes entre si: diferentes funções-objetivos (por exemplo: maximizar excedente do consumidor, em vez de lucros), segmentação de mercado diferentes, e/ou custos diferentes. Como as principais variáveis econômicas de interesse, como custos, lucros, preços ao nível da firma etc., são difíceis ou impossíveis de observar, os autores optaram pela engenhosa e consagrada metodologia criada por Bresnahan e Reiss, que fazem inferências simplesmente a partir da observação da presença ou não da firma em cada mercado, e o tamanho do respectivo mercado. A ideia subjacente é que mercados maiores viabilizam a escala mínima de mais firmas e, portanto, comportam um número maior delas.

Os resultados apontam que o primeiro banco público tem efeito semelhante ao da entrada do quinto banco privado; que a escala mínima no mercado com dois bancos privados é mais que o dobro da escala mínima de um monopólio privado; que não há evidência forte de segmentação de mercado. Combinando os resultados com os de outra pesquisa, de Márcio Nakane e Ana Carla Costa, de que há diferença significativa de custos entre bancos públicos e privados, João Manoel concluiu que a presença de bancos públicos não era pró-competitiva em 2000.

João De Negri fez uma apresentação mais focalizada sobre os efeitos de políticas públicas: *i*) através de um subconjunto de empresas – da Petrobras (uma estatal), do BNDES e da FINEP – uma agência financeira; *ii*) num recorte de fomento a mudanças tecnológicas; *iii*) discutindo principalmente a governança, mais precisamente a articulação dos instrumentos de política pública e o foco de atuação.

A apresentação de De Negri foi dividida em três etapas: a primeira mostrava um pouco a carteira de BNDES e FINEP, e qual a atuação da Petrobras na economia brasileira.⁴ A segunda etapa abordava as características da base produtiva brasileira e as fontes de mudanças, tecnológicas ou não, existentes na estrutura industrial. E a terceira argumentava que o foco de atuação dos bancos públicos deveria ser no chamado núcleo da indústria, aquele responsável por puxar o desenvolvimento industrial brasileiro.

4. Ernani Torres fez coro às conclusões de De Negri no debate posterior, para defender a atuação do BNDES em empréstimos a grandes empresas, o que, segundo ele, teria impedido a exportação de empregos porque as teria induzido a comprar de fornecedores nacionais. Ainda segundo De Negri, empresas com capacidade tecnológica diferenciada devem receber uma proteção especial contra a desnacionalização.

A tese de De Negri, alinhada com a posição de Ernani Torres, é que os bancos públicos, as compras governamentais e as estatais desempenham importantes papéis na indução de inovações tecnológicas. As justificativas para a existência dos bancos públicos atenderiam ao rol descrito por Castelar e – não tão nomeadamente – por Torres. O foco principal passou a ser, portanto, as externalidades geradas pelos objetos dos financiamentos desses bancos, o que justificaria o recorte dos financiamentos em CT&I.

Resenhando brevemente a literatura sobre financiamento de CT&I, De Negri chamou a atenção para o baixo nível de investimento em P&D no Brasil e defendeu o papel preponderante do setor público como subsidiador de financiamentos nesta área para capacitação tecnológica (para, em última análise, poderem atender a encomendas grandes de equipamentos por parte, inclusive, das estatais, como a própria Petrobras, na exploração do pré-sal) e como articulador de engenharias financeiras sofisticadas.

O apresentador discorreu, então, sobre os resultados das diversas estimações econométricas que corroborariam a tese de que as empresas financiadas pelo BNDES e pela FINEP têm sua produtividade e sua taxa de crescimento aumentadas. Além disso, essas estimações demonstrariam uma causalidade entre o investimento em P&D e o investimento em capital físico.

O núcleo da indústria foi identificado por De Negri como sendo as grandes empresas, que concentrariam a maior parte dos investimentos em P&D. Só não ficou claro em sua exposição é se, para se chegar à conclusão de que as grandes empresas são as que mais contribuem para o crescimento da P&D, fez-se uma correção para a possibilidade de que elas sejam grandes justamente por fazerem mais P&D, uma crítica semelhante à de Demsetz (1973) ao uso de índices de concentração utilizados pelos adeptos do paradigma estrutura–conduta–desempenho.

Daniel Blume foi o último a falar sobre empresas estatais. Seu foco foi como melhorar o impacto delas nas economias da OCDE, mas não necessariamente em medi-lo. Sua apresentação distinguiu quatro partes: *i*) o porquê de as empresas estatais estarem chamando tanta atenção na agenda internacional e sendo focadas pela OCDE em especial; *ii*) as diretrizes da OCDE, adotadas pelos seus países-membros, sobre governança corporativa das empresas estatais, e suas características; *iii*) as prioridades políticas específicas nessas diretrizes; e *iv*) algumas implicações sobre o Brasil.

As empresas estatais da OCDE são as que sobreviveram às privatizações trazidas pela implementação do Consenso de Washington, e considera-se que vieram para ficar. Elas continuam tendo pesos importantes nas suas respectivas

economias e/ou nos seus respectivos mercados acionários, mas tem havido graves falhas regulatórias e pouca exposição delas à concorrência. Diante da pressão por expô-las a maiores níveis de concorrência, os países descobriram que precisavam adaptar-se. Uma das principais tendências foi uma espécie de “centralização da função de propriedade”, que, segundo Blume, seria traduzida como um esforço para observar, em nível central, como as empresas públicas podem melhorar. A fiscalização tem sido débil, e a ineficiência decorrente nessas firmas tem gerado graves consequências para o funcionamento das economias, bem como pressões sobre o mercado de crédito. A dispersão do comando e o bolso profundo, entre outros fatores, obstam a boa governança dessas empresas. Ora, uma empresa bem gerida será bem avaliada pelo mercado e poderá financiar-se com custo baixo.

A partir das solicitações dos países onde a pressão foi maior, principalmente os emergentes, a OCDE formulou então um conjunto de diretrizes de boas práticas de governança de estatais, publicadas em 2005 após quatro anos de consultas a países-membros e não membros. Blume destacou cinco elementos-chave delas: *i*) assegurar concorrência isonômica com as empresas privadas (sem, por exemplo, acesso privilegiado a crédito de bancos estatais), separando o Estado-produtor do Estado-regulador;⁵ *ii*) ter uma orientação comum a todas as estatais, e não uma política dentro de cada ministério; *iii*) melhorar a transparência dos objetivos e do desempenho para prestação de contas à sociedade (já que pode se configurar um *trade-off* entre objetivos sociais e objetivos comerciais); *iv*) fortalecer os conselhos das estatais, sua independência de pressões políticas e sua profissionalização, baseando seu recrutamento em critérios técnicos; e *v*) proporcionar tratamento equitativo aos acionistas minoritários. Esse conjunto de diretrizes serve, inclusive, como um dos *check-lists* do processo de adesão de um país à OCDE.

Blume louvou o fato de o Brasil ter algumas estatais – entre elas as mais importantes, como a Petrobras – com capital aberto, o que mantém a pressão sobre o governo para manter os objetivos comerciais, e deixa o Brasil muito à frente de outros países latino-americanos. Por outro lado, ele considerou a existência de *golden shares* como não desejável, e disse que elas são proibidas na UE – o que não deixa de ser um dado curioso, visto que foi o Reino Unido quem criou as *golden shares* nas privatizações dos anos 1980, e o governo português recentemente usou seu poder de veto para barrar a tentativa de aquisição da participação da Portugal Telecom na Vivo pela Telefônica da Espanha.

5. Essa diretriz também poderia ser interpretada à luz das observações posteriores de Castelar: se o BNDES tem acesso a fundos subsidiados ou garantidos pelo Tesouro, ele não só tem sua rentabilidade artificialmente inflada – enviando, portanto, sua eficiência observada – como também está competindo desigualmente com outros agentes financeiros, e cita o caso da Vale, que, se se financiasse no mercado privado, ganharia mais escala, o que, segundo ele, permitiria a entrada de agentes menores.

Por fim, Blume relatou as recentes conversações da OCDE com membros do governo, especialmente do DEST, visando a um maior intercâmbio de experiências. Naturalmente, como representante da OCDE, ele apresentou as diretrizes da sua organização como um paradigma de melhorias a ser perseguido pelo governo brasileiro, e fez votos de que a aproximação tivesse sequência e êxito.

O ideal de transparência, como elemento normativo dos assuntos públicos, está presente no imaginário ocidental desde o Iluminismo; a escuridão social, berço de injustiça e infelicidade, é banida pelas regras de bem governar, sugeridas por filósofos de Rousseau a Bentham, regras essas que ressoam até nossos dias. Em *O Contrato Social*, Rousseau identifica transparência com o Estado de Natureza e afirma que os funcionários públicos devem operar “sob os olhos do público”. A ideia moderna de transparência na administração pública origina-se do pensamento de Jeremy Bentham, o primeiro a usar o termo no sentido que hoje utilizamos, associado a governança. Em *Writings on the Poor Laws* (1790) ele declara: “*I do really take it for an indisputable truth, and a truth that is one of the corner-stones of political science – the more strictly we are watched, the better we behave.*” Em outro ensaio do mesmo ano, *On Publicity*, ele acrescenta: “*Secrecy being an instrument of conspiracy, ought never to be the system of a regular government.*”

Essa tradição fortaleceu-se com a experiência republicana, inaugurada nos Estados Unidos. A ideia de liberdade de informação na relação entre cidadãos e governo executivo toma a forma da Lei de Procedimentos Administrativos de 1946, como uma forma de reação ao crescimento do Estado regulatório durante o período do New Deal, e foi seguida por outras peças legais,⁶ reproduzidas depois na maior parte das democracias (BENTHAM, 2006).

É nessa mesma tradição que se baseia outro dos temas que trouxemos ao debate, a AIR. A AIR é um instrumento de aperfeiçoamento da eficácia e da eficiência da atividade regulatória, que auxilia o regulador a focar nos ditames legais desta. É parte de um processo de fortalecimento da governança regulatória, podendo ser vista como um conjunto de recomendações de procedimentos a serem adotados para melhor informar o processo de tomada de decisão em regulação. O OMB norte-americano (1991, p. 653), define a AIR como instrumento que provê informações sobre a necessidade e as consequências de uma regulação proposta, que verifica se os benefícios potenciais da ação para a sociedade excedem custos gerados e se, entre todas as alternativas possíveis para alcançar o objetivo da regulação, a ação é a que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade.⁷

6. Freedom of Information Act, de 1966 e Government in the Sunshine, de 1976.

7. BIZZO, E. e SALGADO, L. H., jan. 2010 (Texto para Discussão, n. 1.463).

Novamente, é Jeremy Bentham o inspirador da prática norte-americana de fundar na análise custo-benefício a ação regulatória. No ensaio *On Government* (1781), Bentham preceitua que as ações do bom governo devem ser pautadas pelo princípio da utilidade. Dali estabelece que qualquer ação do bom governo deve ser avaliada ponderando-se os custos que serão impostos sobre a sociedade *vis-à-vis* os benefícios. Afirma que uma medida do governo se conforma ao princípio da utilidade quando tem uma tendência a aumentar a felicidade daquela comunidade em um nível maior do que a felicidade que esta vai reduzir, em particular, via impostos.⁸

John F. Morrall III, ex-chefe de filial do Escritório de Informação e Assuntos Regulatórios do OMB, no artigo *Arcabouço Regulatório dos EUA e sua Relevância para o Brasil*, narra o desenvolvimento histórico, desde a década de 1970, da AIR nos Estados Unidos. Descreve detalhadamente os elementos-chave do processo da análise (na qual os três Poderes desempenham, cada um, papéis cruciais e independentes) e seus usos, assim como as tentativas de controle de qualidade e consistência. Discute também mudanças realizadas no período inicial da administração Obama e as dificuldades que o sistema continua a enfrentar. O autor defende que o controle centralizado, no OMB, reforça, ao gabinete e a outros organismos reguladores, a importância da regulação, e a adesão aos princípios e procedimentos regulatórios. O relatório, por meio de um *site*, das atividades oficiais do OIRA, de dados sumários sobre as regulações, das atividades dos grupos que visitaram o OIRA ou que comentaram as regras, para Morrall, confere transparência e boa prestação de contas, ao longo do processo regulatório. A seguir, evidencia o modo pelo qual as AIRs têm sido utilizadas para melhorar a tomada de decisão regulatória, com base em estudos de caso específicos. Por fim, disserta sobre a aplicação da AIR em países desenvolvidos e em desenvolvimento e afirma que a adoção de elementos da AIR, no Brasil, é apropriada à sua atual situação econômica e à sua estrutura política.

A principal contribuição da AIR parece ser a de incentivar o regulador a adotar um processo de organização mental, de modo a introjetar o cálculo maximizador de custos e benefícios e a identificação dos efeitos.

A regulação econômica é uma forma de engenharia social por tentar alterar decisões individuais – por meio de incentivos, divulgação de informação, desenhos de alternativas – e com isso o resultado da interação em sociedade. Outros paradigmas de análise têm contribuído para melhor compreender implicações e auxiliar no aprimoramento do desenho de regras. No dizer de Laffont e Martimort (2002, p. 1), “*How to design institutions that provide good incentives for economic agents has become a central question of economics*”.

8. “(...) a measure of government (...) may be said to be conformable to or dictated by the principle of utility, when in like manner the tendency which it has to augment the happiness of the community is greater than any which it has to diminish it” (BENTHAM, 1781).

Mesmo em leituras anteriores ao relaxamento da hipótese de racionalidade individual e céticas com relação às decisões tomadas na arena política – como em Buchanan, que inaugurou com Tullock, em 1962, a escola da Public Choice com a publicação de *The calculus of consent* – a preocupação com a importância do desenho de instituições políticas efetivas é uma constante:

To improve politics, it is necessary to improve or reform rules, the framework within which the game of politics is played. There is no suggestion that improvement lies in the selection of morally superior agents who will use their power in some 'public interest' (LAFFONT; MARTMORT, 1989, p 18).

O aprimoramento da regulação depende ainda de outro elemento, a par do aperfeiçoamento do instrumental e dos arranjos de governança. Trata-se da base de evidências em que se apoiam decisões e avaliação de resultados. Evidence based policy making – formulação de políticas públicas baseadas em evidências – foi introduzida e divulgada pelo Novo Trabalhismo de Tony Blair, a partir de 1997. Na melhor tradição do empirismo britânico, em 1999 o novo governo publicou um documento oficial – White Paper – intitulado *Modernizing Government* declarando a intenção de que o governo “(...) *must produce policies that really deal with problems, that are forward-looking and shaped by evidence rather than a response to short-term pressures that tackle causes, not symptoms*”.

Dois trabalhos apresentados na 5ª Jornada procuram examinar políticas públicas concretas – defesa da concorrência e regulação do setor de energia – a partir dos efeitos observados.

Marc Ivaldi, professor do Institut D'Economie Industrielle da Universidade de Toulouse discute, inicialmente, a questão da limitação da política de defesa da concorrência em um contexto de crise, como o da crise atual, dando exemplos de circunstâncias, como na Grande Depressão, em que se atenuou essa política. Ele discute, por meio de revisão de literatura especializada, quais os efeitos da concorrência sobre o crescimento e das decisões da Comissão Europeia em casos de fusões. Com base em estatísticas de notificação de fusões, define dois tipos de erros de decisão: o erro tipo I, isto é, quando a Comissão proíbe fusões pró-competitivas e o erro tipo II, que ocorre quando a Comissão aprova fusões anticompetitivas. A seguir, ele argumenta que basear a decisão de aprovar ou não uma fusão com base no índice HHI pode levar a erros do tipo I, isto é, à proibição de fusões pró-competitivas. De forma a contornar esse problema, o autor, juntamente com duas outras pesquisadoras, constrói o índice CCI como uma medida de concorrência, que leva em consideração fatores como dominância, concentração e estrutura do mercado.

Sérgio Aquino de Souza, economista-chefe do Cade, fez comentários a respeito da apresentação do professor Marc Ivaldi e abordou o debate entre a análise tradicional e a análise direta de efeitos competitivos de atos de concentração. A análise tradicional é feita definindo o mercado relevante e calculando o *market share* e os índices de concentração, como o HHI. Esse tipo de análise tem sofrido duras críticas por parte de economistas como Carl Shapiro e John Farrell, que desenvolveram uma nova forma de analisar atos de concentração com base na medida direta dos efeitos competitivos. Também adicionou ao debate a questão da criação de campeões nacionais, isto é, a promover a criação de grandes firmas para obter condições de concorrer no mercado internacional com outras empresas.

Luiz Fernando Rangel discute no capítulo sobre Simulação do Impacto da Regulação no Setor de Energia, a política regulatória de RTP. O setor de energia elétrica segue um modelo de concorrência de mercado *spot*, adotado por vários países, mas cujo sistema de preços pode fornecer incentivos errados aos investimentos e permitir tanto o oportunismo do regulador quanto a possibilidade do racionamento, dada a inelasticidade da oferta e da demanda. O autor oferece, como soluções, do lado da oferta, os *price caps* e a otimização na engenharia da operação dos sistemas; e, do lado da demanda, as RTPs, que se ajustam à situação de crise, e as já empregadas tarifas horosazonais, que são *ex ante*. Para o caso brasileiro, das hidrelétricas, o sistema de RTP pode ser útil para inserir uma determinada tarifa mensal em épocas de seca (e não quando se está à beira da crise), pois a principal preocupação é produzir energia nesses períodos. O autor conclui afirmando que o sistema de RTP pode ser, também, aplicado a outros setores, e com diferentes modelos para cada tipo de região ou de mercado regulado.

O professor Humberto Moreira, em comentário ao relatório de Luiz Fernando Rangel, afirma que a premissa do mercado competitivo não é válida, pois o preço *spot*, no Brasil, é dado por um programa de otimização, e não pelo mercado, e que o mercado regulado ocorre sob a forma de leilões de longo prazo, com as distribuidoras sendo sensíveis ao volume e não ao preço. Ele defende, portanto, que a aplicação dessa forma de apreçamento não é tão rápida e imediata. Realiza, ademais, críticas a respeito do modo de reajuste das distribuidoras, que não incentivam a redução da demanda do consumidor final; levanta a questão dos mercados diferentes abrangidos pela ideia de demanda agregada; o problema da confiabilidade do sistema; o caso da perda da competição do seguimento varejista, associada ao fato de os distribuidores não realizarem contratos de longo prazo com o consumidor final e a necessidade de considerar aspectos políticos e sociais desse tipo de tarifação sobre o consumidor final.

O último painel da Jornada foi sobre mudança climática. Ele discutiu a estratégia do Brasil nas negociações das metas de redução de emissões de carbono na Convenção do Clima de Copenhague. No artigo lá apresentado e reproduzido neste volume, Ronaldo Seroa da Motta destaca o grande avanço do Brasil na regulação das ações de combate ao aquecimento global, inclusive com a aprovação das metas brasileiras para controle de emissões de GEEs, cabendo a maior parte delas à redução do desmatamento. Ele sublinha que as metas nacionais concentradas no controle do desmatamento podem oferecer uma significativa vantagem comparativa para o Brasil, por ser a redução do desmatamento menos restritiva ao crescimento econômico que restrições ao consumo de energia e às interferências nas atividades industriais, a serem adotadas pelas outras economias emergentes. O financiamento do controle de desmatamento poderá ocorrer com uso de recursos domésticos ou internacionais.

Seroa observa, porém, que, embora a PNMC tenha confirmado as metas nacionais anunciadas na COP-15 e indicado, como instrumentos econômicos para o atendimento dessas metas, mecanismos creditícios e fiscais e de mercado de carbono, falta ainda muito por definir. Em particular, alguns aspectos regulatórios relativos aos critérios e impactos na alocação dos incentivos e dos direitos de emissão, e a governança regulatória desses instrumentos.

Apesar da frustração causada pela falta de um acordo, em Copenhague, quanto às metas de emissões e de financiamento, o trabalho aponta avanços nas metas de limite de temperatura e na maior periodicidade nas comunicações das emissões nacionais, bem como em termos de regulamentação internacional dos diversos mecanismos em pauta.

Em complemento ao trabalho apresentado por Seroa, a representante do MMA no painel, Branca Americana, fez um retrospecto das negociações internacionais sobre meio ambiente desde a Conferência de Quioto (Montreal e Báli) e explicou como funcionam os diversos mecanismos em discussão naquele momento em Copenhague. Também discutiu como funcionaria a fiscalização do cumprimento das metas a serem acordadas. Comentou também os desafios para a viabilização do financiamento aos investimentos necessários para a redução das emissões de GEEs.

O trabalho que vem a público agora é uma obra coletiva. Resulta do desprendimento e disposição para a exposição e embate de ideias, que fez especialistas e autoridades se deslocarem de seus afazeres, muitos de tão longe, para atender à convocação ao debate. Resulta da persistência com que funcionários e assistentes do Ipea enfrentaram e contornaram um sem-número de dificuldades que parecem surgir como cabeças da Hidra de Lerna para testar a sua determinação de todo ano organizar *Jornadas*. Nossos agradecimentos à equipe editorial no Rio de Janeiro, comandada por Andrea Bossle de Abreu, ao belo trabalho gráfico de

Camila Guimarães Simas, ao secretariado de Maria de Fátima Queiroz e Daise Rodrigues Souza, aos apoios logístico e técnico de áudio de Leandro Camilo, ao apoio a eventos de Ana Sathler Mendes, à assistência incansável e competente dos bolsistas do PNPd Eduardo Bizzo de Pinho Borges, Michelle Moretzsohn Holperin, Leticia Klotz Silva e Samuel da Silva Rezende e ao apoio administrativo de Paulo César Martins. Agradecemos também a Marcos de Barros Lisboa e ao Itaú–Unibanco pelo apoio institucional, e aos colegas da nossa Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado pela sempre presente colaboração.

Desprendimento, disposição, persistência, determinação, apoio incansável e competente; assim descrevemos o trabalho coletivo que viabilizou a 5ª Jornada. Tudo isso está concentrado em um só dos funcionários do Ipea, um dos que têm sustentado a continuidade deste projeto. Exemplo de servidor público, no sentido mais genuíno que o termo pode ter, fica a ele dedicado este livro e o nosso especial agradecimento: Francisco José Alencar Trambaioli.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- AKERLOF, G.; SHILLER, R. *Animal spirits, how human psychology drives the economy and why it matters for global capitalism*. Princeton University Press, 2009.
- BENTHAM, J. *The principles and morals of legislation*. 1781.
- _____. *Transparency: the key to better governance?* Oxford University Press, 2006.
- BIZZO, E.; SALGADO, L. H. *Análise do impacto regulatório: uma abordagem exploratória*. Brasília, jan. 2010 (Texto para Discussão, n. 1.463).
- DEMSETZ, H. Industry structure, market rivalry, and public policy. *Journal of Law and Economics*, n. 16, p. 1-10, 1973.
- LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. *The theory of incentives—the principal-agent model*. Princeton University Press, 2002.
- STIGLITZ, J. Government failure vs. market failure: principles of regulation. In: BALLEISEN, E.; MOSS, D. (Ed.). *Government and markets, toward a new theory of regulation*. Cambridge University Press, The Tobin Project, 2010.
- THALER, R.; SUSTEIN, C. *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Chicago University Press, 2008.

Sumário

ORGANIZADORES E LISTA DE AUTORES 7

APRESENTAÇÃO 9

INTRODUÇÃO 11

Lucia Helena Salgado e Eduardo Fiuza

PARTE 1

A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

CAPÍTULO 1

A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO 29

Coordenadores: Márcio Wohlers, Lucia Helena Salgado e Eduardo Fiuza

Expositor: John Morrall

CAPÍTULO 2

ARCABOUÇO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS E SUA RELEVÂNCIA PARA O BRASIL 59

John F. Morrall III

Ivy E. Broder

PARTE 2

MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA

CAPÍTULO 3

MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA 83

Coordenadores: Márcio Wohlers de Almeida e Ronaldo Seroa da Motta

Debatedores: Jairo Saddi, Cleófas Salviano Júnior,

Waldery Rodrigues Júnior e Gabriel Madeira

PARTE 3

MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA

CAPÍTULO 4

MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA 127

Coordenador: Danilo Coelho

Debatedores: Armando Castelar, Daniel Blume, Ernani Torres,

João De Negri e João Manoel P. de Mello

PARTE 4

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

CAPÍTULO 5

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA 187

Coordenador: Eduardo Fiuza

Expositor: Marc Ivaldi

Comentador: Sérgio Aquino de Souza

PARTE 5

**SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO
NO SETOR DE ENERGIA**

CAPÍTULO 6

**SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO
NO SETOR DE ENERGIA** 209

Coordenador: José Féres

Expositor: Luiz Fernando Rangel

Comentador: Humberto Moreira

CAPÍTULO 7

**COMENTÁRIO SOBRE “SIMULAÇÃO DE
IMPACTO REGULATÓRIO: UMA APLICAÇÃO
AO SETOR ENERGIA”** 223

Humberto Moreira

PARTE 6

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

CAPÍTULO 8

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO 231

Coordenadora: Lucia Helena Salgado

Debatedores: Luiz Alberto dos Santos, Alexandre dos Santos Aragão,
Pedro Ivo Sebba Ramalho e Alfonso Carballo Pérez

PARTE 7

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS

CAPÍTULO 9

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS 279

Coordenadora: Bernadete Gutierrez

Expositores: Ronaldo Seroa da Motta e Branca Americano

Comentadora: Carolina Dubeux

CAPÍTULO 10

**A REGULAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES
DE EFEITO ESTUFA NO BRASIL** 327

Ronaldo Seroa da Motta

GLOSSÁRIO DE SIGLAS 275

ORGANIZADORES

Eduardo Fiuza

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea

Lucia Helena Salgado

Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diset/Ipea e professora adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ)

LISTA DE AUTORES

Alexandre dos Santos Aragão

Professor adjunto da Faculdade de Direito da UERJ e procurador da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Alfonso Carballo Pérez

Diretor geral da Comisión Federal de Mejora Regulatoría (Cofemer) no México

Armando Castelar

Pesquisador licenciado do Ipea, professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e analista da Gávea Investimentos

Bernadete Gutierrez

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea

Branca Americano

Diretora da Secretaria de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Carolina Dubeux

Pesquisadora do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da UFRJ

Cleófas Salviano Júnior

Assessor Pleno do Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor) do Banco Central do Brasil (BCB)

Daniel Blume

Analista sênior da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Eduardo Fiuza

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

Ernani Teixeira Torres Filho

Professor adjunto IV do IE/UFRJ e superintendente de assuntos econômicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Gabriel Madeira

Professor doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP)

Humberto Moreira

Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV-RJ)

Jairo Saddi

Professor e coordenador-geral do curso de Direito do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) – IBMEC São Paulo e sócio da Saddi Advogados Associados

Ivy E. Broder

Professora de Economia da American University, Washington, D.C.

João De Negri

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

João Manoel P. de Mello

Professor assistente do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC)

John F. Morrall III

Pesquisador sênior afiliado da Mercatus Center George Mason University e consultor da Morrall Economics

Lucia Helena Salgado

Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diset/Ipea e professora adjunta da FCE/UERJ

Luiz Alberto dos Santos

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil

Luiz Fernando Rangel

Especialista em Regulação de Aviação Civil da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Marc Ivaldi

Diretor de Pesquisas do Institut d'Economie Industrielle (IDEI) e professor da Escola de Economia de Toulouse e da École des Hautes Études en Sciences Sociales

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Assessor da Presidência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Ronaldo Seroa da Motta

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea

Sérgio Aquino de Souza

Economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e professor do Curso de Pós-graduação em Economia (Caen) na Universidade Federal do Ceará (UFC)

Waldery Rodrigues Júnior

Coordenador-geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que trazemos a público este quinto volume da série Marcos Regulatórios no Brasil, com a íntegra dos trabalhos e discussões que compuseram a Quinta Jornada de Estudos de Regulação do Ipea. As Jornadas consistem em um fórum de debate interdisciplinar sobre temas que perpassam setores econômicos e têm reunido a cada ano representantes da área acadêmica, do poder público e dos entes regulados.

Organizadas desde 2003 e inspiradas em seminário internacional piloto sobre regulação e concorrência em 2001, as Jornadas seguem a longa e consolidada tradição do Ipea no Rio de Janeiro de desenvolver, debater e divulgar linhas de pesquisa sobre políticas públicas, sempre norteadas pelos rumos do desenvolvimento do Brasil no longo prazo.

A cada ano, a coordenação das Jornadas procura identificar a agenda dos temas mais relevantes do momento comuns aos setores regulados, temas que são propostos às mesas-redondas compostas por interlocutores que agregam diferentes perspectivas à discussão. Também são montados painéis de debates, a partir de trabalhos técnicos recém-concluídos, ou em andamento, no Ipea ou em outras instituições de pesquisa.

A promoção anual das Jornadas compõe hoje o calendário de eventos do Ipea e articula-se com os eixos de trabalho da instituição. Assim como outras áreas de pesquisa econômica especializada, elas conquistaram o reconhecimento e o respeito em escala nacional e internacional.

Organizada logo após a grave crise financeira internacional de 2008 que solapou antigas certezas, renovou dúvidas e obrigou a novas reflexões sobre o papel do Estado, a quinta edição da Jornada foi convocada com a proposição do tema “Reverendo o Papel do Estado após a Crise Financeira”.

Nos trabalhos discutidos por especialistas nacionais e estrangeiros, tratou-se especificamente dos temas Regulação Financeira, Governança de Estatais, o Papel dos Bancos Públicos, Análise de Impacto Regulatório e Análise da Eficácia da Política de Defesa da Concorrência.

Nos últimos anos, o Ipea tem realizado um esforço efetivo para contribuir com a reflexão sobre questões que abordam a temática dos aspectos instrumentais e de governança envolvendo a regulação econômica, procurando proporcionar aos gestores e formuladores de políticas públicas, assim como aos interessados pelo

assunto, um conjunto de trabalhos que aprimorem o conhecimento da problemática e ajudem no desafio de seu enfrentamento.

A publicação de mais um volume da série Marcos Regulatórios no Brasil dá sequência a esse esforço.

Boa leitura.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

INTRODUÇÃO

Eduardo Fiuza
Lucia Helena Salgado

Este volume reúne trabalhos e transcrições dos debates havidos por ocasião da 5ª Jornada de Estudos de Regulação, promovida pelo Ipea no Rio de Janeiro, entre os dias 11 e 13 de novembro de 2009. Pouco mais de um ano após a quebra de grandes instituições financeiras nos Estados Unidos, em setembro de 2008, que precipitou uma crise econômica de dimensões globais, escolhemos justamente como tema a revisão do papel do Estado após a crise financeira.

O ressurgimento de políticas ativistas de governo no hemisfério Norte, de natureza contracíclica, assim como o reforço da intervenção regulatória nos mercados financeiros, estimularam a comparação com as políticas adotadas no Brasil para esses segmentos, desde sempre vistos como sujeitos a falhas intransponíveis sem a intervenção pública.

A dimensão da crise financeira, com a perda em massa de empregos nos Estados Unidos e o extraordinário número de famílias que repentinamente perderam suas casas, criou um sentido de urgência sobre a necessidade de “mais regulação”, em um mercado até então convencido das virtudes do *laissez-faire*.¹ Ao mesmo tempo, estimulou o esforço de reflexão sobre falhas de informação e processo de tomada de decisão e seus efeitos disruptivos, quando se abandona a hipótese de racionalidade individual.

A *rationale* da regulação do sistema financeiro fundamenta-se em duas bases: no paradigma tradicional da necessidade de superar falhas de mercado e, mais modernamente, na leitura propiciada pela economia comportamental, que vem explorando as implicações da racionalidade limitada dos indivíduos sobre o comportamento cíclico dos mercados, que alternam momentos de euforia e depressão.² O paradigma tradicional é poderoso também para justificar a intervenção regulatória visando evitar movimentos disruptivos gerados por decisões irracionais, porque ações individuais produzem externalidades negativas, bolhas especulativas ou espirais de pânico, capazes de pôr em risco todo o sistema econômico.

1. STIGLITZ (2010, p. 13), aponta com ironia que “*Even the high priest of laissez faire economics, Alan Greenspan, has admitted that he may have gone too far in believing that markets could be self-regulating*”.

2. A respeito, ver as importantes contribuições de Akerlof e Shiller (2009); e Thaler e Susteim (2008).

A mesa-redonda sobre regulação financeira reuniu apresentações bastante complementares, trazidas por um economista acadêmico, Gabriel Madeira; um pesquisador do Ipea com recente passagem pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, Waldery Rodrigues Júnior; um representante do regulador financeiro, Cleófas Salviano Júnior, do BCB; e um jurista, Jairo Saddi.

Após a ressalva inicial de que é um estudioso do mercado financeiro sob a ótica do desenvolvimento econômico, e não da regulação, o professor Gabriel Madeira fez uma introdução bastante didática à área de finanças com o foco no funcionamento dos mercados de crédito, de modo a motivar a plateia sobre o papel do sistema financeiro no desenvolvimento econômico sob várias restrições de assimetria de informação. Elencou as três principais falhas de mercado que assolam os mercados financeiros e que acarretam a necessidade de regulação econômica: assimetrias de informação (seleção adversa e risco moral) e comprometimento limitado. Os contratos tornam-se, então, objetos bastante complexos, e os preços do capital (taxas de juros) referem-se apenas a pagamentos em contingências favoráveis. Daí decorre que os altos *spreads* bancários não são sinais puramente de baixa concorrência, mas também refletem o risco de inadimplência que, por sua vez, está negativamente associado à qualidade do sistema judiciário.

O mercado financeiro cria, então, inovações para mitigar os problemas de falhas de mercado: menus de contratos autosseleccionáveis, contratos em grupos, e mercados futuros. Para evitar a eclosão de crises sistêmicas, Madeira propôs a criação de mecanismos híbridos de monitoramento de mercado (para preços que acabam servindo como indicadores antecedentes) com intervenção estatal.

Waldery Rodrigues Júnior apresentou uma visão das crises sistêmicas sob a ótica da Teoria de Finanças. Partindo da premissa de que há um consenso sobre para onde deve ir a regulação financeira, a pergunta é se há instrumentos para implementar essas sugestões. Primeiro, já é difícil distinguir (identificar) entre o risco individual (idiossincrático) de uma instituição e o seu risco sistêmico. Os instrumentos de mitigação do problema da prociclicidade da regulação financeira são extremamente difíceis de implementar, pois requerem uma boa datação de ciclos e, conseqüentemente, um *timing* bastante preciso na modificação dos requerimentos de capital, para suavizar a trajetória da alavancagem no tempo. Outros pontos importantes seriam conforme descrito a seguir:

- 1) Melhorar a metodologia de cálculo de risco de mercado das agências de *rating*.
- 2) Aumentar os pesos associados a securitizações e ressecuritizações – há uma grande dificuldade no ajuste fino, pois se corre o risco de prejudicar inovações financeiras, o que pode restringir o crescimento econômico.

- 3) Estabelecer um limite mínimo de liquidez, em vista das dificuldades em precificá-la. Em particular, sair das transações em balcão, dispersas, para os mercados de *clearing*, aumenta a transparência e diminui a propagação de riscos de *default*, mas, se houver múltiplos *clearings*, ressurgem a arbitragem e o benefício de o *clearing* dissipar-se.
- 4) A existência de instituições transnacionais e da arbitragem entre mercados, que restringem o poder da atuação do regulador nacional e suscitam a necessidade de maior cooperação internacional entre as instituições reguladoras.

O representante do BCB começou salientando que ainda existe um abismo entre o que as teorias de finanças e de regulação financeira abstraem e o que os instrumentos de política permitem implementar.

Segundo ele, o Brasil conseguiu passar bem pela crise graças a alguns fatores, quais sejam: a estabilidade da política macroeconômica e características da regulação financeira brasileira. Não só o alto nível das reservas dava poder de fogo ao governo para intervir, como também os altos requerimentos de reservas das instituições financeiras davam maior margem de manobra a ser explorada para compensar o encurtamento da liquidez advinda do encurtamento do crédito externo. A liquidez ficou apenas empoçada, mas depois a regulação conseguiu redirecioná-la para os bancos de menor porte.

Adicionalmente, a pequena estatura do mercado de securitização reduzia o risco sistêmico, e a razão de capitalização escolhida pelos bancos era bem superior ao requerido pela regulação.

Sobre a concorrência bancária, Salviano Júnior apontou que o nível de concentração bancária brasileira não estava entre os mais altos, numa comparação internacional apresentada. Ainda assim, ele destacou a importância de políticas para aumentar a concorrência entre instituições financeiras: a regulação que padronizou os produtos e serviços bancários, permitindo maior comparabilidade entre as tarifas dos diversos bancos e a portabilidade do crédito. Outros destaques foram dados à regulação da cessão de crédito, à publicização do *ranking* das taxas de juros das instituições financeiras, e à regulação dos correspondentes bancários, que teriam papel fundamental na inclusão bancária.

Por fim, destacou-se a importância crescente do Brasil nas discussões da reforma regulatória do sistema financeiro internacional. A proposta era aumentar os requerimentos de capital para níveis semelhantes aos praticados no Brasil, e estender aos demais países as regras brasileiras de provisionamento contábil, que

usam o conceito de perdas esperadas e não incorridas. Outro comentário importante foi que os tipos de instituições financeiras abrangidos pela regulação do Conselho Monetário Nacional cobrem uma parcela maior do sistema que nos outros países, deixando menos margem à ocorrência de vazios regulatórios.

Jairo Saddi comentou a proposta em discussão de reforma da lei de liquidações bancárias. A lei em vigor datava da época do regime militar e passava ao largo do Judiciário para agilizar o processo nas mãos do BCB. Ele alegou que, mesmo assim, a lei em vigor tinha sérios problemas para ser executada, e por isso defendeu o advento de uma reforma. Ele apontou quatro grandes áreas na proposta em pauta: medidas preventivas, medidas saneadoras, sistêmicas e de proteção ao depositante. Mas ateu-se às medidas preventivas, já que o seu foco era a ação do regulador em antecipação à falência, para poder impedi-la.

A prevenção pressupõe a existência de mecanismos de detecção dos problemas e a disponibilidade de instrumentos para atacá-los. As hipóteses que motivam uma intervenção prévia à liquidação são os “problemas”: exposição a risco excessiva, não pagamento de dívidas e deterioração da situação econômica ou financeira da instituição. Verificada a ocorrência de qualquer delas, a instituição poderá ser convocada a apresentar um plano de ajuste contendo a exposição das causas do problema e das medidas propostas para solucioná-lo, a demonstração da viabilidade do plano, com indicação das metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas; e o cronograma de execução. O BCB poderia, ainda, decidir adotar outras medidas preventivas, tais como: alienação de ativos, aporte de recursos, redução da exposição a riscos, proibição de operações, limites operacionais mais restritivos e suspensão da distribuição de resultados.

As perguntas da plateia foram bastante abrangentes, tratando de possíveis conflitos de competência entre BCB, Cade e AGU; sobre o real grau de concentração do setor bancário brasileiro; conversão de dívida em *equity*; *liquidity pooling*; e mecanismos de informação dos agentes bancários. Por fim, o debate da plateia apontou que a folga de que a regulação financeira brasileira dispunha estava, na verdade, refletindo um atraso no desenvolvimento de produtos financeiros privados e que, portanto, a reduzida vulnerabilidade do sistema financeiro nacional teria altos custos, que ainda não foram dimensionados.

A notória ausência de um mercado de capitais no Brasil, capaz de prover os recursos necessários para empreendimentos com largo prazo de maturação, foi a principal razão que levou à criação de bancos públicos, em particular o BNDES, como fontes provedoras de crédito de longo prazo. De forma equivalente, o desinteresse e a dimensão diminuta do capital privado nacional justificaram a

gestão pública de ativos, com a instituição de empresas estatais em setores-chave da economia de meados do século XX.

Ao final da primeira década deste novo século, estatais e bancos públicos parecem nem de longe ter esgotado seu papel; se o Brasil foi, conforme propalado, o último país a entrar em crise recessiva em 2009 e o primeiro país a sair dela, muito se deve ao ativismo empreendido por esses entes públicos. Reconhecida a importância para a dinâmica econômica brasileira das políticas de gastos e investimentos de bancos públicos e estatais, amplia-se nossa agenda de questões, propondo-se como tema de debate as questões de governança como garantia de compromisso com o interesse público – em particular transparência e prestação de contas –, questões essas que certamente estarão em pauta para a sociedade nos próximos anos.

Na mesa-redonda sobre empresas estatais e bancos públicos, a discussão se pautou principalmente sobre o papel que os bancos públicos têm no desenvolvimento, e sobre a possibilidade de otimizar seu desempenho. Participaram desta mesa um representante da iniciativa privada, mas com importante papel acadêmico, Armando Castelar Pinheiro; um representante do BNDES, Ernani Torres Filho; um pesquisador do Ipea, João De Negri; e um acadêmico da PUC-Rio, João Manuel Pinho de Mello.

Armando Castelar apresentou as duas leituras que justificam o papel do banco público, como instrumento para corrigir falhas de mercado e como instrumento de política econômica. Na verdade é difícil dissociar as duas visões, pois entre os objetivos de políticas, encontramos falhas de mercado. No primeiro, que é fomentar sistemas de pagamento, estão presentes as externalidades de rede geradas pelas intermediações financeiras. As duas outras, em certo sentido parecidas – aumentar o desenvolvimento e aumentar a eficiência da economia – também requerem a superação de falhas de mercado. Numa, a assimetria de informação sobre a estabilidade dos bancos. Na outra, as economias de escala, os transbordamentos (*spillovers*), os problemas de coordenação e a atribuição dos direitos de propriedade.

A ideia de que bancos públicos resolveriam falhas de mercado conflita com a noção de que se corre o risco – tanto com um regulador de fora de um banco privado como com um ministro responsável por uma estatal –, de se perseguirem objetivos pessoais pouco alinhados com o interesse público. Tanto um como o outro gozam de assimetrias de informação sobre esses objetivos e sobre os benefícios – tanto privados (para o banco) como sociais – das políticas adotadas. A diferença pode estar no nível de controle social sobre as agendas do ministro e do regulador. Para Castelar, a visão desenvolvimentista corresponde justamente à hipótese restritiva de que o controle social é perfeito no caso estatal e que, portanto, a agenda pessoal do ministro tem peso zero.

As combinações de valores dos parâmetros que medem essas assimetrias de informação é que vão definir se é melhor usar um banco público para resolver essas falhas de mercado, ou mesmo intervir.

A evidência empírica sobre o assunto dá suporte às duas visões sobre bancos públicos. Eles são mais comuns em países menos desenvolvidos, o que não permite inferir a direção da causalidade. Seus indicadores de desempenho são piores que os dos bancos privados. São mais capturados pelos partidos políticos. E em particular, no Brasil, estão mais presentes nas áreas mais desenvolvidas, disputando clientes com os bancos privados, e seus empréstimos beneficiam empresas que não dependeriam deles. Para se avaliar o impacto desses empréstimos, no entanto, esbarra-se em sigilo fiscal, o que, na opinião de Castelar, não deveria existir para empréstimos subsidiados.

A exposição de Ernani Torres perpassou muitos dos tópicos cobertos por Castelar, sem, contudo, nominá-los. É o caso da necessidade de regulação prudencial e do uso do banco público como instrumento distributivo. Relativizou, no entanto, a importância das bolhas, pois, segundo ele, “não existe bolha sem crédito”. Defendeu arduamente o papel do BNDES como prestador que disponibiliza fundos para mutuários que não encontrariam, segundo ele, crédito no mercado privado para aquisição de equipamentos ou para exportação. Também salientou o papel de originadores de crédito que os bancos públicos brasileiros desempenharam durante a crise, o que dispensou o BCB de ter que intervir diretamente em mercados, como precisou fazer o Federal Reserve System norte-americano. Contrapôs o papel de “originador” ao de avalista, o qual, segundo ele, é extremamente econômico do ponto de vista fiscal, mas não permite “fazer mercado” – como é o caso da agência de crédito canadense que apoia as exportações do fabricante de aviões Bombardier –, e não está ao alcance dos governos dos países em desenvolvimento – segundo ele, por razões históricas. Por fim, destacou o papel recente do BNDES e dos bancos públicos como prestadores de última instância do governo,³ e a gigantesca pressão cambial que o bom *rating* brasileiro contemporâneo acarretou na crise recente.

Os problemas da limitação dos governos dos países em desenvolvimento em conceder aval e da alta taxa de juros foi tomado como dado, e serviram como justificativa para uma atuação compensatória dos bancos públicos. O palestrante também atribuiu a razões históricas – sem detalhar quais – o funcionamento de sistemas mistos de bancos públicos e privados na Alemanha e no Japão.

3. Durante o debate que se seguiu às apresentações, Armando Castelar discordou da ideia de que o BNDES fosse um prestador de última instância, quando, segundo ele, seria, na verdade, de primeira instância. Ainda segundo Castelar, a sociedade está fazendo escolhas políticas quando resolve financiar campeões nacionais, mas essas escolhas devem ser avaliadas por critérios de custo-benefício. Esta leitura vai ao encontro de outro dos principais temas da 5ª Jornada, a análise de impacto como critério de decisão de políticas públicas.

A apresentação de João Manuel baseou-se num trabalho desenvolvido por ele, Leonardo Rezende e Christiano Arrigoni Coelho, cujo objetivo era testar se a presença de um banco público num mercado geográfico local induz à maior concorrência por parte dos bancos privados, ou se o banco público se comporta como um privado.

Os bancos privados poderiam comportar-se diferentemente dos privados por três razões não excludentes entre si: diferentes funções-objetivos (por exemplo: maximizar excedente do consumidor, em vez de lucros), segmentação de mercado diferentes, e/ou custos diferentes. Como as principais variáveis econômicas de interesse, como custos, lucros, preços ao nível da firma etc., são difíceis ou impossíveis de observar, os autores optaram pela engenhosa e consagrada metodologia criada por Bresnahan e Reiss, que fazem inferências simplesmente a partir da observação da presença ou não da firma em cada mercado, e o tamanho do respectivo mercado. A ideia subjacente é que mercados maiores viabilizam a escala mínima de mais firmas e, portanto, comportam um número maior delas.

Os resultados apontam que o primeiro banco público tem efeito semelhante ao da entrada do quinto banco privado; que a escala mínima no mercado com dois bancos privados é mais que o dobro da escala mínima de um monopólio privado; que não há evidência forte de segmentação de mercado. Combinando os resultados com os de outra pesquisa, de Márcio Nakane e Ana Carla Costa, de que há diferença significativa de custos entre bancos públicos e privados, João Manoel concluiu que a presença de bancos públicos não era pró-competitiva em 2000.

João De Negri fez uma apresentação mais focalizada sobre os efeitos de políticas públicas: *i*) através de um subconjunto de empresas – da Petrobras (uma estatal), do BNDES e da FINEP – uma agência financeira; *ii*) num recorte de fomento a mudanças tecnológicas; *iii*) discutindo principalmente a governança, mais precisamente a articulação dos instrumentos de política pública e o foco de atuação.

A apresentação de De Negri foi dividida em três etapas: a primeira mostrava um pouco a carteira de BNDES e FINEP, e qual a atuação da Petrobras na economia brasileira.⁴ A segunda etapa abordava as características da base produtiva brasileira e as fontes de mudanças, tecnológicas ou não, existentes na estrutura industrial. E a terceira argumentava que o foco de atuação dos bancos públicos deveria ser no chamado núcleo da indústria, aquele responsável por puxar o desenvolvimento industrial brasileiro.

4. Ernani Torres fez coro às conclusões de De Negri no debate posterior, para defender a atuação do BNDES em empréstimos a grandes empresas, o que, segundo ele, teria impedido a exportação de empregos porque as teria induzido a comprar de fornecedores nacionais. Ainda segundo De Negri, empresas com capacidade tecnológica diferenciada devem receber uma proteção especial contra a desnacionalização.

A tese de De Negri, alinhada com a posição de Ernani Torres, é que os bancos públicos, as compras governamentais e as estatais desempenham importantes papéis na indução de inovações tecnológicas. As justificativas para a existência dos bancos públicos atenderiam ao rol descrito por Castelar e – não tão nomeadamente – por Torres. O foco principal passou a ser, portanto, as externalidades geradas pelos objetos dos financiamentos desses bancos, o que justificaria o recorte dos financiamentos em CT&I.

Resenhando brevemente a literatura sobre financiamento de CT&I, De Negri chamou a atenção para o baixo nível de investimento em P&D no Brasil e defendeu o papel preponderante do setor público como subsidiador de financiamentos nesta área para capacitação tecnológica (para, em última análise, poderem atender a encomendas grandes de equipamentos por parte, inclusive, das estatais, como a própria Petrobras, na exploração do pré-sal) e como articulador de engenharias financeiras sofisticadas.

O apresentador discorreu, então, sobre os resultados das diversas estimações econométricas que corroborariam a tese de que as empresas financiadas pelo BNDES e pela FINEP têm sua produtividade e sua taxa de crescimento aumentadas. Além disso, essas estimações demonstrariam uma causalidade entre o investimento em P&D e o investimento em capital físico.

O núcleo da indústria foi identificado por De Negri como sendo as grandes empresas, que concentrariam a maior parte dos investimentos em P&D. Só não ficou claro em sua exposição é se, para se chegar à conclusão de que as grandes empresas são as que mais contribuem para o crescimento da P&D, fez-se uma correção para a possibilidade de que elas sejam grandes justamente por fazerem mais P&D, uma crítica semelhante à de Demsetz (1973) ao uso de índices de concentração utilizados pelos adeptos do paradigma estrutura–conduta–desempenho.

Daniel Blume foi o último a falar sobre empresas estatais. Seu foco foi como melhorar o impacto delas nas economias da OCDE, mas não necessariamente em medi-lo. Sua apresentação distinguiu quatro partes: *i*) o porquê de as empresas estatais estarem chamando tanta atenção na agenda internacional e sendo focadas pela OCDE em especial; *ii*) as diretrizes da OCDE, adotadas pelos seus países-membros, sobre governança corporativa das empresas estatais, e suas características; *iii*) as prioridades políticas específicas nessas diretrizes; e *iv*) algumas implicações sobre o Brasil.

As empresas estatais da OCDE são as que sobreviveram às privatizações trazidas pela implementação do Consenso de Washington, e considera-se que vieram para ficar. Elas continuam tendo pesos importantes nas suas respectivas

economias e/ou nos seus respectivos mercados acionários, mas tem havido graves falhas regulatórias e pouca exposição delas à concorrência. Diante da pressão por expô-las a maiores níveis de concorrência, os países descobriram que precisavam adaptar-se. Uma das principais tendências foi uma espécie de “centralização da função de propriedade”, que, segundo Blume, seria traduzida como um esforço para observar, em nível central, como as empresas públicas podem melhorar. A fiscalização tem sido débil, e a ineficiência decorrente nessas firmas tem gerado graves consequências para o funcionamento das economias, bem como pressões sobre o mercado de crédito. A dispersão do comando e o bolso profundo, entre outros fatores, obstam a boa governança dessas empresas. Ora, uma empresa bem gerida será bem avaliada pelo mercado e poderá financiar-se com custo baixo.

A partir das solicitações dos países onde a pressão foi maior, principalmente os emergentes, a OCDE formulou então um conjunto de diretrizes de boas práticas de governança de estatais, publicadas em 2005 após quatro anos de consultas a países-membros e não membros. Blume destacou cinco elementos-chave delas: *i*) assegurar concorrência isonômica com as empresas privadas (sem, por exemplo, acesso privilegiado a crédito de bancos estatais), separando o Estado-produtor do Estado-regulador;⁵ *ii*) ter uma orientação comum a todas as estatais, e não uma política dentro de cada ministério; *iii*) melhorar a transparência dos objetivos e do desempenho para prestação de contas à sociedade (já que pode se configurar um *trade-off* entre objetivos sociais e objetivos comerciais); *iv*) fortalecer os conselhos das estatais, sua independência de pressões políticas e sua profissionalização, baseando seu recrutamento em critérios técnicos; e *v*) proporcionar tratamento equitativo aos acionistas minoritários. Esse conjunto de diretrizes serve, inclusive, como um dos *check-lists* do processo de adesão de um país à OCDE.

Blume louvou o fato de o Brasil ter algumas estatais – entre elas as mais importantes, como a Petrobras – com capital aberto, o que mantém a pressão sobre o governo para manter os objetivos comerciais, e deixa o Brasil muito à frente de outros países latino-americanos. Por outro lado, ele considerou a existência de *golden shares* como não desejável, e disse que elas são proibidas na UE – o que não deixa de ser um dado curioso, visto que foi o Reino Unido quem criou as *golden shares* nas privatizações dos anos 1980, e o governo português recentemente usou seu poder de veto para barrar a tentativa de aquisição da participação da Portugal Telecom na Vivo pela Telefônica da Espanha.

5. Essa diretriz também poderia ser interpretada à luz das observações posteriores de Castelar: se o BNDES tem acesso a fundos subsidiados ou garantidos pelo Tesouro, ele não só tem sua rentabilidade artificialmente inflada – enviando, portanto, sua eficiência observada – como também está competindo desigualmente com outros agentes financeiros, e cita o caso da Vale, que, se se financiasse no mercado privado, ganharia mais escala, o que, segundo ele, permitiria a entrada de agentes menores.

Por fim, Blume relatou as recentes conversações da OCDE com membros do governo, especialmente do DEST, visando a um maior intercâmbio de experiências. Naturalmente, como representante da OCDE, ele apresentou as diretrizes da sua organização como um paradigma de melhorias a ser perseguido pelo governo brasileiro, e fez votos de que a aproximação tivesse sequência e êxito.

O ideal de transparência, como elemento normativo dos assuntos públicos, está presente no imaginário ocidental desde o Iluminismo; a escuridão social, berço de injustiça e infelicidade, é banida pelas regras de bem governar, sugeridas por filósofos de Rousseau a Bentham, regras essas que ressoam até nossos dias. Em *O Contrato Social*, Rousseau identifica transparência com o Estado de Natureza e afirma que os funcionários públicos devem operar “sob os olhos do público”. A ideia moderna de transparência na administração pública origina-se do pensamento de Jeremy Bentham, o primeiro a usar o termo no sentido que hoje utilizamos, associado a governança. Em *Writings on the Poor Laws* (1790) ele declara: “*I do really take it for an indisputable truth, and a truth that is one of the corner-stones of political science – the more strictly we are watched, the better we behave.*” Em outro ensaio do mesmo ano, *On Publicity*, ele acrescenta: “*Secrecy being an instrument of conspiracy, ought never to be the system of a regular government.*”

Essa tradição fortaleceu-se com a experiência republicana, inaugurada nos Estados Unidos. A ideia de liberdade de informação na relação entre cidadãos e governo executivo toma a forma da Lei de Procedimentos Administrativos de 1946, como uma forma de reação ao crescimento do Estado regulatório durante o período do New Deal, e foi seguida por outras peças legais,⁶ reproduzidas depois na maior parte das democracias (BENTHAM, 2006).

É nessa mesma tradição que se baseia outro dos temas que trouxemos ao debate, a AIR. A AIR é um instrumento de aperfeiçoamento da eficácia e da eficiência da atividade regulatória, que auxilia o regulador a focar nos ditames legais desta. É parte de um processo de fortalecimento da governança regulatória, podendo ser vista como um conjunto de recomendações de procedimentos a serem adotados para melhor informar o processo de tomada de decisão em regulação. O OMB norte-americano (1991, p. 653), define a AIR como instrumento que provê informações sobre a necessidade e as consequências de uma regulação proposta, que verifica se os benefícios potenciais da ação para a sociedade excedem custos gerados e se, entre todas as alternativas possíveis para alcançar o objetivo da regulação, a ação é a que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade.⁷

6. Freedom of Information Act, de 1966 e Government in the Sunshine, de 1976.

7. BIZZO, E. e SALGADO, L. H., jan. 2010 (Texto para Discussão, n. 1.463).

Novamente, é Jeremy Bentham o inspirador da prática norte-americana de fundar na análise custo-benefício a ação regulatória. No ensaio *On Government* (1781), Bentham preceitua que as ações do bom governo devem ser pautadas pelo princípio da utilidade. Dali estabelece que qualquer ação do bom governo deve ser avaliada ponderando-se os custos que serão impostos sobre a sociedade *vis-à-vis* os benefícios. Afirma que uma medida do governo se conforma ao princípio da utilidade quando tem uma tendência a aumentar a felicidade daquela comunidade em um nível maior do que a felicidade que esta vai reduzir, em particular, via impostos.⁸

John F. Morrall III, ex-chefe de filial do Escritório de Informação e Assuntos Regulatórios do OMB, no artigo *Arcabouço Regulatório dos EUA e sua Relevância para o Brasil*, narra o desenvolvimento histórico, desde a década de 1970, da AIR nos Estados Unidos. Descreve detalhadamente os elementos-chave do processo da análise (na qual os três Poderes desempenham, cada um, papéis cruciais e independentes) e seus usos, assim como as tentativas de controle de qualidade e consistência. Discute também mudanças realizadas no período inicial da administração Obama e as dificuldades que o sistema continua a enfrentar. O autor defende que o controle centralizado, no OMB, reforça, ao gabinete e a outros organismos reguladores, a importância da regulação, e a adesão aos princípios e procedimentos regulatórios. O relatório, por meio de um *site*, das atividades oficiais do OIRA, de dados sumários sobre as regulações, das atividades dos grupos que visitaram o OIRA ou que comentaram as regras, para Morrall, confere transparência e boa prestação de contas, ao longo do processo regulatório. A seguir, evidencia o modo pelo qual as AIRs têm sido utilizadas para melhorar a tomada de decisão regulatória, com base em estudos de caso específicos. Por fim, disserta sobre a aplicação da AIR em países desenvolvidos e em desenvolvimento e afirma que a adoção de elementos da AIR, no Brasil, é apropriada à sua atual situação econômica e à sua estrutura política.

A principal contribuição da AIR parece ser a de incentivar o regulador a adotar um processo de organização mental, de modo a introjetar o cálculo maximizador de custos e benefícios e a identificação dos efeitos.

A regulação econômica é uma forma de engenharia social por tentar alterar decisões individuais – por meio de incentivos, divulgação de informação, desenhos de alternativas – e com isso o resultado da interação em sociedade. Outros paradigmas de análise têm contribuído para melhor compreender implicações e auxiliar no aprimoramento do desenho de regras. No dizer de Laffont e Martimort (2002, p. 1), “*How to design institutions that provide good incentives for economic agents has become a central question of economics*”.

8. “(...) a measure of government (...) may be said to be conformable to or dictated by the principle of utility, when in like manner the tendency which it has to augment the happiness of the community is greater than any which it has to diminish it” (BENTHAM, 1781).

Mesmo em leituras anteriores ao relaxamento da hipótese de racionalidade individual e céticas com relação às decisões tomadas na arena política – como em Buchanan, que inaugurou com Tullock, em 1962, a escola da Public Choice com a publicação de *The calculus of consent* – a preocupação com a importância do desenho de instituições políticas efetivas é uma constante:

To improve politics, it is necessary to improve or reform rules, the framework within which the game of politics is played. There is no suggestion that improvement lies in the selection of morally superior agents who will use their power in some 'public interest' (LAFFONT; MARTMORT, 1989, p 18).

O aprimoramento da regulação depende ainda de outro elemento, a par do aperfeiçoamento do instrumental e dos arranjos de governança. Trata-se da base de evidências em que se apoiam decisões e avaliação de resultados. Evidence based policy making – formulação de políticas públicas baseadas em evidências – foi introduzida e divulgada pelo Novo Trabalhismo de Tony Blair, a partir de 1997. Na melhor tradição do empirismo britânico, em 1999 o novo governo publicou um documento oficial – White Paper – intitulado *Modernizing Government* declarando a intenção de que o governo “(...) *must produce policies that really deal with problems, that are forward-looking and shaped by evidence rather than a response to short-term pressures that tackle causes, not symptoms*”.

Dois trabalhos apresentados na 5ª Jornada procuram examinar políticas públicas concretas – defesa da concorrência e regulação do setor de energia – a partir dos efeitos observados.

Marc Ivaldi, professor do Institut D’Economie Industrielle da Universidade de Toulouse discute, inicialmente, a questão da limitação da política de defesa da concorrência em um contexto de crise, como o da crise atual, dando exemplos de circunstâncias, como na Grande Depressão, em que se atenuou essa política. Ele discute, por meio de revisão de literatura especializada, quais os efeitos da concorrência sobre o crescimento e das decisões da Comissão Europeia em casos de fusões. Com base em estatísticas de notificação de fusões, define dois tipos de erros de decisão: o erro tipo I, isto é, quando a Comissão proíbe fusões pró-competitivas e o erro tipo II, que ocorre quando a Comissão aprova fusões anticompetitivas. A seguir, ele argumenta que basear a decisão de aprovar ou não uma fusão com base no índice HHI pode levar a erros do tipo I, isto é, à proibição de fusões pró-competitivas. De forma a contornar esse problema, o autor, juntamente com duas outras pesquisadoras, constrói o índice CCI como uma medida de concorrência, que leva em consideração fatores como dominância, concentração e estrutura do mercado.

Sérgio Aquino de Souza, economista-chefe do Cade, fez comentários a respeito da apresentação do professor Marc Ivaldi e abordou o debate entre a análise tradicional e a análise direta de efeitos competitivos de atos de concentração. A análise tradicional é feita definindo o mercado relevante e calculando o *market share* e os índices de concentração, como o HHI. Esse tipo de análise tem sofrido duras críticas por parte de economistas como Carl Shapiro e John Farrell, que desenvolveram uma nova forma de analisar atos de concentração com base na medida direta dos efeitos competitivos. Também adicionou ao debate a questão da criação de campeões nacionais, isto é, a promover a criação de grandes firmas para obter condições de concorrer no mercado internacional com outras empresas.

Luiz Fernando Rangel discute no capítulo sobre Simulação do Impacto da Regulação no Setor de Energia, a política regulatória de RTP. O setor de energia elétrica segue um modelo de concorrência de mercado *spot*, adotado por vários países, mas cujo sistema de preços pode fornecer incentivos errados aos investimentos e permitir tanto o oportunismo do regulador quanto a possibilidade do racionamento, dada a inelasticidade da oferta e da demanda. O autor oferece, como soluções, do lado da oferta, os *price caps* e a otimização na engenharia da operação dos sistemas; e, do lado da demanda, as RTPs, que se ajustam à situação de crise, e as já empregadas tarifas horosazonais, que são *ex ante*. Para o caso brasileiro, das hidrelétricas, o sistema de RTP pode ser útil para inserir uma determinada tarifa mensal em épocas de seca (e não quando se está à beira da crise), pois a principal preocupação é produzir energia nesses períodos. O autor conclui afirmando que o sistema de RTP pode ser, também, aplicado a outros setores, e com diferentes modelos para cada tipo de região ou de mercado regulado.

O professor Humberto Moreira, em comentário ao relatório de Luiz Fernando Rangel, afirma que a premissa do mercado competitivo não é válida, pois o preço *spot*, no Brasil, é dado por um programa de otimização, e não pelo mercado, e que o mercado regulado ocorre sob a forma de leilões de longo prazo, com as distribuidoras sendo sensíveis ao volume e não ao preço. Ele defende, portanto, que a aplicação dessa forma de apreamento não é tão rápida e imediata. Realiza, ademais, críticas a respeito do modo de reajuste das distribuidoras, que não incentivam a redução da demanda do consumidor final; levanta a questão dos mercados diferentes abrangidos pela ideia de demanda agregada; o problema da confiabilidade do sistema; o caso da perda da competição do seguimento varejista, associada ao fato de os distribuidores não realizarem contratos de longo prazo com o consumidor final e a necessidade de considerar aspectos políticos e sociais desse tipo de tarifação sobre o consumidor final.

O último painel da Jornada foi sobre mudança climática. Ele discutiu a estratégia do Brasil nas negociações das metas de redução de emissões de carbono na Convenção do Clima de Copenhague. No artigo lá apresentado e reproduzido neste volume, Ronaldo Seroa da Motta destaca o grande avanço do Brasil na regulação das ações de combate ao aquecimento global, inclusive com a aprovação das metas brasileiras para controle de emissões de GEEs, cabendo a maior parte delas à redução do desmatamento. Ele sublinha que as metas nacionais concentradas no controle do desmatamento podem oferecer uma significativa vantagem comparativa para o Brasil, por ser a redução do desmatamento menos restritiva ao crescimento econômico que restrições ao consumo de energia e às interferências nas atividades industriais, a serem adotadas pelas outras economias emergentes. O financiamento do controle de desmatamento poderá ocorrer com uso de recursos domésticos ou internacionais.

Seroa observa, porém, que, embora a PNMC tenha confirmado as metas nacionais anunciadas na COP-15 e indicado, como instrumentos econômicos para o atendimento dessas metas, mecanismos creditícios e fiscais e de mercado de carbono, falta ainda muito por definir. Em particular, alguns aspectos regulatórios relativos aos critérios e impactos na alocação dos incentivos e dos direitos de emissão, e a governança regulatória desses instrumentos.

Apesar da frustração causada pela falta de um acordo, em Copenhague, quanto às metas de emissões e de financiamento, o trabalho aponta avanços nas metas de limite de temperatura e na maior periodicidade nas comunicações das emissões nacionais, bem como em termos de regulamentação internacional dos diversos mecanismos em pauta.

Em complemento ao trabalho apresentado por Seroa, a representante do MMA no painel, Branca Americana, fez um retrospecto das negociações internacionais sobre meio ambiente desde a Conferência de Quioto (Montreal e Báli) e explicou como funcionam os diversos mecanismos em discussão naquele momento em Copenhague. Também discutiu como funcionaria a fiscalização do cumprimento das metas a serem acordadas. Comentou também os desafios para a viabilização do financiamento aos investimentos necessários para a redução das emissões de GEEs.

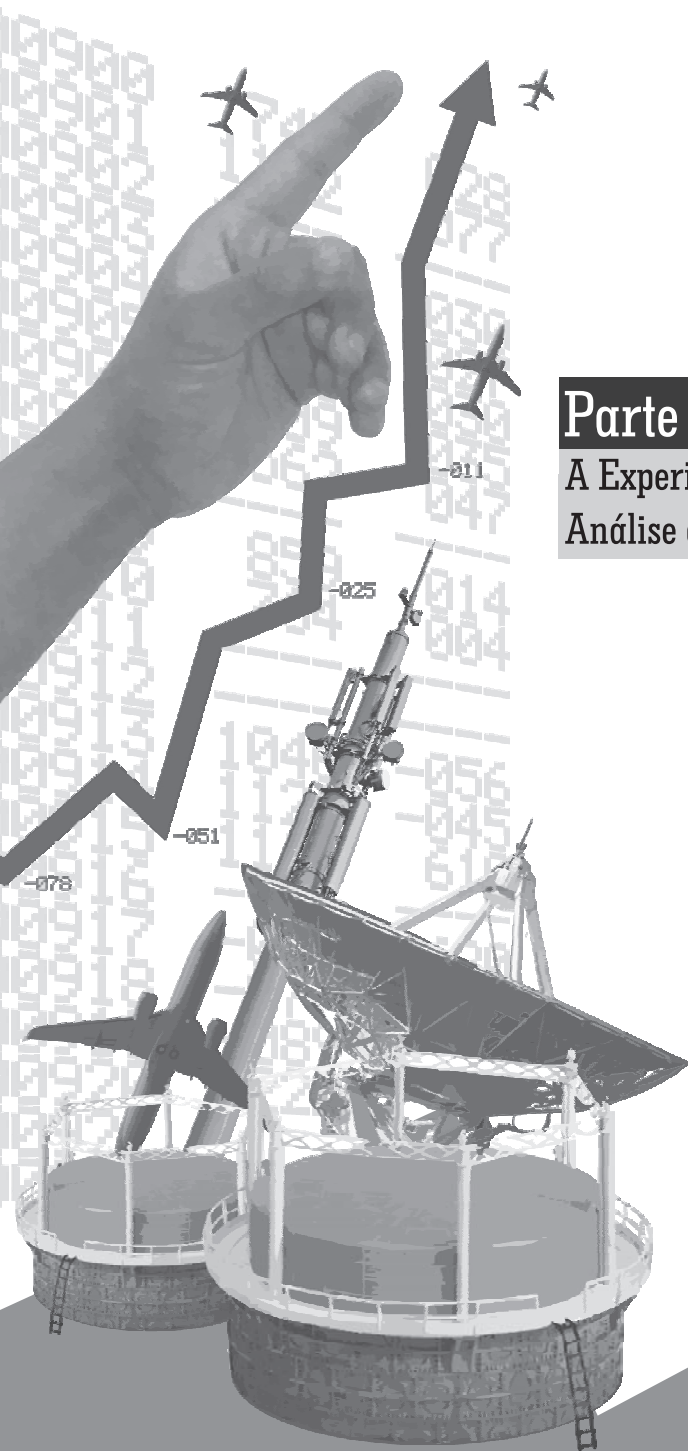
O trabalho que vem a público agora é uma obra coletiva. Resulta do desprendimento e disposição para a exposição e embate de ideias, que fez especialistas e autoridades se deslocarem de seus afazeres, muitos de tão longe, para atender à convocação ao debate. Resulta da persistência com que funcionários e assistentes do Ipea enfrentaram e contornaram um sem-número de dificuldades que parecem surgir como cabeças da Hidra de Lerna para testar a sua determinação de todo ano organizar *Jornadas*. Nossos agradecimentos à equipe editorial no Rio de Janeiro, comandada por Andrea Bossle de Abreu, ao belo trabalho gráfico de

Camila Guimarães Simas, ao secretariado de Maria de Fátima Queiroz e Daise Rodrigues Souza, aos apoios logístico e técnico de áudio de Leandro Camilo, ao apoio a eventos de Ana Sathler Mendes, à assistência incansável e competente dos bolsistas do PNPd Eduardo Bizzo de Pinho Borges, Michelle Moretzsohn Holperin, Leticia Klotz Silva e Samuel da Silva Rezende e ao apoio administrativo de Paulo César Martins. Agradecemos também a Marcos de Barros Lisboa e ao Itaú–Unibanco pelo apoio institucional, e aos colegas da nossa Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado pela sempre presente colaboração.

Desprendimento, disposição, persistência, determinação, apoio incansável e competente; assim descrevemos o trabalho coletivo que viabilizou a 5ª Jornada. Tudo isso está concentrado em um só dos funcionários do Ipea, um dos que têm sustentado a continuidade deste projeto. Exemplo de servidor público, no sentido mais genuíno que o termo pode ter, fica a ele dedicado este livro e o nosso especial agradecimento: Francisco José Alencar Trambaioli.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- AKERLOF, G.; SHILLER, R. *Animal spirits, how human psychology drives the economy and why it matters for global capitalism*. Princeton University Press, 2009.
- BENTHAM, J. *The principles and morals of legislation*. 1781.
- _____. *Transparency: the key to better governance?* Oxford University Press, 2006.
- BIZZO, E.; SALGADO, L. H. *Análise do impacto regulatório: uma abordagem exploratória*. Brasília, jan. 2010 (Texto para Discussão, n. 1.463).
- DEMSETZ, H. Industry structure, market rivalry, and public policy. *Journal of Law and Economics*, n. 16, p. 1-10, 1973.
- LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. *The theory of incentives—the principal-agent model*. Princeton University Press, 2002.
- STIGLITZ, J. Government failure vs. market failure: principles of regulation. In: BALLEISEN, E.; MOSS, D. (Ed.). *Government and markets, toward a new theory of regulation*. Cambridge University Press, The Tobin Project, 2010.
- THALER, R.; SUSTEIN, C. *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Chicago University Press, 2008.



Parte I

A Experiência Norte-americana em
Análise de Impacto Regulatório

A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO*

Coordenadores

Márcio Wohlers de Almeida
Lucia Helena Salgado
Eduardo Fiuza

Expositor

John Morrall

Márcio Wohlers – A *5ª Jornada de Estudos de Regulação* é de uma importância muito grande. É um *up grade* das *Jornadas*, com a presença de palestrantes do exterior, que compartilham experiências muito importantes para as atividades da Unidade Regulatória do Ipea, coordenada pela Lucia Helena.

O doutor Marcio Pochmann, infelizmente, não pôde comparecer, mas pediu-me que, como diretor da Diset – departamento ao qual pertence a Coordenadoria de Estudos de Regulação de Mercado, em que trabalham Lucia Helena e seus colaboradores –, viesse dar as boas-vindas a todos os senhores.

A *5ª Jornada*, feita e executada, como toda Jornada, com todas as dificuldades, explicáveis e inexplicáveis, algumas sob nosso controle, inerentes às organizações do setor público, coloca, como temática geral, os estudos regulatórios, e como temática específica, a questão desta reforma aqui apresentada. Eu destacaria três grandes pontos a serem discutidos. E esses três grandes pontos, de certa maneira, coincidem com as temáticas que o Ipea vem discutindo em função dos seus 45 anos.

Desde o mês retrasado, quando o presidente da República esteve no Ipea, para o 45º aniversário da instituição, nós temos feito estudos, e alguns deles comparativos, sobre “que Brasil existia 45 anos atrás, quando o Ipea foi constituído?”, evidentemente, com uma missão diferente da atual. E “que Brasil é hoje, no qual o Ipea tem uma

* A exposição de John Morrall está no capítulo 2 deste livro.

nova função?”, e, lógico, que não sabemos “qual vai ser o Brasil de 45 anos para a frente e qual será a missão do Ipea daqui a 45 anos”. Mas, pelo menos para um futuro próximo, sabemos de alguns desafios, e alguns deles já estão aqui presentes.

Eu acho que alguns desses três pontos que eu vou destacar aqui, por exemplo, na área da regulação bancária, podem ser menos enfatizados, posteriormente à questão da crise econômica financeira. Se olharmos 45 anos atrás, ou 70 anos atrás, toda a regulação do sistema financeiro internacional foi construída ou formalizada no *Acordo de Bretton Woods*, do qual saiu o Banco Mundial, saiu o FMI, saiu o GATT, saiu um sistema de câmbio fixo e uma regulação financeira bastante estrita. Gradativamente, na evolução dos últimos 60, 45 ou 35 anos, algumas dessas regras foram sendo relaxadas, e foi-se criando um sistema, um *shadow system*, em volta do sistema bancário: paraísos fiscais; um *leverage* que muitos desconheciam; um sistema de bônus para executivos, nos quais operações muito arriscadas eram regiamente recompensadas.

E esse *shadow system*, feito por inovações financeiras, que hoje não sei se conhecemos a maioria delas, terminou com o estouro de uma bolha financeira, que não se imaginava ter um contágio tão grande, na economia real, e que teve uma repercussão muito grande para países que não se imaginava que estariam tão expostos a uma crise como essa. E, para o Brasil, e principalmente para os países avançados, os encontros do G20, sejam em Londres, sejam em Pittsburgh, deixaram uma agenda muito grande de *commitments* (compromissos).

A última agenda de Pittsburgh é uma série de quase 50 *commitments* que os países vão apresentar nos próximos dois encontros do G20, que serão realizados em 2010; depois, haverá um encontro por ano, no qual se pretende verificar se o sistema financeiro, se os paraísos fiscais e se o *leverage* dos bancos estão de acordo com um crescimento sustentável entre a economia financeira, a economia real, a criação de empregos e o bem-estar.

Imagino que a mesa vai discutir bastante os aspectos dos bancos públicos e estatais, e a parte de governança dos bancos. E, no Brasil, há de se ressaltar o fato de existirem, relativamente, muitos bancos públicos, e o fato de que, ao terem aumentado o seu grau de atividade em termos de aumento de liquidez, de aumento de crédito, evitaram que a crise fosse mais ampla. Esse é o primeiro ponto.

Ponto dois: com relação ao mercado de carbono, há também uma evolução muito grande. Desde o encontro de Estocolmo, em 1972, passando pela ECO-92

do Rio, ou, se a gente quiser retroceder mais um pouco no tempo, desde o primeiro estudo do Clube de Roma, que foi em 1972, vem-se desenvolvendo a ideia de economia sustentável. Se os países subdesenvolvidos crescessem com o mesmo consumo de insumos que os países ricos, aqueles rapidamente iriam crescer seu consumo, e não haveria matérias-primas para todos. Ou seja, desde o primeiro estudo do Clube de Roma de 1972, as Nações Unidas incorporaram essa ideia de desenvolvimento sustentável, principalmente em 1992 e, depois, no Protocolo de Quioto. Agora, principalmente devido aos efeitos devastadores dos gases estufa, das emissões de CO₂, as COPs vêm ocorrendo anualmente. Essa 15ª *framework* tem um importante impacto, porque há tentativas de compromissos de medir o impacto regulatório.

Há 45 anos, estava-se formando uma consciência sobre o consumo, sobre o modelo de desenvolvimento capitalista, ou sobre a nossa MIP; no entanto, esta não era para todos. A MIP, pelo menos nos seus coeficientes técnicos, em termos de insumos, era para os países ricos. Se a MIP fosse importada para os países subdesenvolvidos, não haveria insumos para todos. O interessante é que agora não é só mais uma questão de alerta: é uma questão de correção de rota. Hoje, já existe uma proposta, levando em conta uma *baseline* de alguns países, principalmente dos mais ricos, que começaram a poluir o mundo desde a Revolução Industrial, de que eles assumam *commitments* mensuráveis. Os países mais retardatários talvez não assumam desvios de rota ou metas quantitativas para esses desvios, mas existem disputas sobre isso. Acho que todas as ideias de energia limpa e todas as ideias de uma matriz energética limpa são interessantes. E eu sei que a Diset, aqui do Rio de Janeiro, vai ter muito trabalho depois da Copenhagen-15. Acho que este debate aqui também tem um paralelo entre 45 anos atrás e o que está acontecendo hoje no mercado de carbono.

E, para terminar, a questão de empresas públicas *versus* regulação. As empresas públicas, no pós-guerra, foram um instrumento de planejamento, de regulação, de fiscalização, e, durante o Plano Marshall, as empresas públicas foram um instrumento de reconstrução europeia muito eficiente. Elas deram conta do desequilíbrio regional europeu, adotaram uma tarifa *flat* que não aumentasse o desequilíbrio, reunificaram todas as infraestruturas e, no decorrer do tempo, seja por causa do Efeito Averch-Johnson¹ – pelo fato de o modelo tarifário sobre o retorno interno carregar muito o capital dessas empresas –, seja pela mudança tecnológica, essas empresas públicas, que operavam num mercado monopolista, já podiam operar, em muitos casos, devido às mudanças tecnológicas, num mercado diretamente competitivo ou potencialmente competitivo. Portanto, a tríade concorrência/agência reguladora/privatização pôde ser instalada na maioria dos mercados.

1. Tendência das empresas de terem volumes excessivos de acumulação de capital, de forma a aumentarem seus lucros.

Mas a grande lição – e acho que os recentes apagões elétricos deixaram claro – é que não adianta mais grandes ideias, grandes conceitos, que as agências, que a bolha financeira e que a própria questão ambiental deixaram.

As agências, os órgãos, os *frameworks* da ONU para a questão ambiental e mesmo os acordos feitos no G20 – é uma grande conquista pular do G7 para o G20 – realmente têm uma representatividade mundial maior. E o diabo, como se diz, mora nos detalhes. Cada vez mais, é necessário verificar o nível de controle, o nível de mensuração, o nível de impacto nos detalhes, seja da regulação bancária, seja da mensuração dos impactos climáticos por setores e por microssetores da economia, e por “microssetores” da atividade produtiva, na qual os agentes são regulados. Não adianta uma empresa dizer “eu estou investindo”, se tem um apagão digital como o que teve alguns meses atrás, durante dois dias, no Estado de São Paulo, e a empresa até hoje não explicou. Ontem, teve um apagão quase no Brasil inteiro, que a empresa Itaipu também não vai saber explicar: caiu uma linha e teve um efeito dominó.²

É necessário combinar um Estado inteligente, um operador nacional de sistema que funcione e uma agência regulatória. É necessário que coexistam um ambiente regulatório e um Estado inteligente e não superagências regulatórias que não dão conta do sistema com um Estado enfraquecido, um Estado sem planejamento estratégico.

A complexidade da discussão regulatória aqui, seja da análise do impacto regulatório, seja da combinação entre regulação, novos problemas e articulação da sociedade civil em torno desse sistema, traz a esse congresso uma expectativa muito grande, que eu sei que os organizadores, ao deixarem a agenda muito bem feita, trazem muita experiência para o Ipea. Eu acho que o Ipea, e particularmente esta unidade, já tem uma tradição. O fato de uma *Jornada* trazer problemas para outras *Jornadas* é uma tradição.

Desejo a vocês muita sorte e mais uma vez parabênizo a equipe organizadora. Sei das dificuldades que tiveram, mas parabéns a todos vocês do evento e deixo, em nome do Marcio Pochmann, meus cumprimentos.

Lucia Helena Salgado – Doutor Márcio, muito obrigada por suas palavras e pelo cumprimento aqui à equipe.

Na verdade, você já fez uma exposição mais do que arguta e, ao mesmo tempo, sintética sobre os principais temas de que nós vamos tratar aqui.

2. O palestrante se refere aqui ao blecaute causado por uma pane na usina hidrelétrica de Itaipu e que atingiu nove estados no dia 10 de novembro de 2009.

Esse evento de ontem, o apagão, eu juro que nós não temos nada a ver com isso, embora ele tenha sido uma boa ilustração de como é necessário redefinir, rever o papel do Estado talvez, como planejador, e pensar cada vez mais profundamente nos instrumentos de qualidade regulatória e nos efeitos da regulação, e mais do que isso, nos efeitos das decisões públicas, as causas, as consequências e – como nós vamos discutir bastante aqui nesses dias – os custos e benefícios associados à regulação. Este evento de ontem e as suas consequências mostraram e ilustraram bem a importância da revisão desse papel do Estado, que é o tema básico da nossa 5ª *Jornada*.

É um imenso prazer, mais uma vez, a gente dar início a esta Jornada. E esta é especial por vários motivos: não são só os 45 anos do Ipea. Nós temos essa coisa humana de gostar de comemorar datas mais ou menos redondas, mais ou menos fechadas; 45 é uma data que demonstra que a instituição chegou à sua maturidade. Alguém que está com 45 anos agora e tem expectativas quanto ao que vão ser os 45 anos à frente. O Ipea chegou à sua meia idade. E também este ano, como no primeiro evento que acabou inspirando essa série de *Jornadas de Regulação*, que nós conseguimos fazer em 2001, na época com o apoio do BID, do PNUD, é também, como aquele de 2001, um evento internacional, em que nós contamos com a colaboração, com a presença de convidados estrangeiros, que vêm fazer uma coisa para nós muito importante, que é compartilhar experiências. Quer dizer, trazer as suas visões e contar da sua experiência para que nós, nesse diálogo, consigamos avançar na nossa discussão regulatória.

Esta *Jornada* é especial, e tem um quê particular, porque todo ano a gente lança o livro que compila os trabalhos do ano anterior, quem acompanha sabe. Só que, desta vez, a gente vai lançar dois livros.

O livro *Marcos Regulatórios no Brasil: é Tempo de Rever Regras?* reúne os trabalhos do ano passado, quando nos dispusemos a tratar de um dos dilemas da regulação: flexibilidade ou estabilidade, presente nesse livro. Quem esteve aqui no ano passado sabe como foram calorosos e interessantes os debates em torno da mudança das regras de telecomunicações, em torno do pré-sal, entre outros temas, compilados neste livro.

E este livreto, *Judicialização e Independência*, foi, na verdade, uma sessão que eu chamei de Sessão Especial, que fizemos este ano, em torno de um tema que é a cara da *Jornada*, que tem a ver com o desenho institucional e com a engenharia institucional, que é o tema associado à defesa, em juízo, das decisões dos órgãos autônomos, independentes: “as autoridades regulatórias e as autoridades de defesa da concorrência”. Desde este ano, foi decidido que a AGU passa a defender em juízo as decisões desses entes independentes. E isso, para muitos observadores, enfim, para

muitos integrantes do sistema, implica a colisão com a independência, a autonomia desses entes. Então, nós trouxemos isso para discussão. Foi um debate bastante interessante em julho e, em tempo recorde, conseguimos editar aqui, conjuntamente. É um motivo de júbilo, nós termos aqui os dois livros e podermos distribuir para os senhores, porque o objetivo do fórum é promover discussão e disseminá-la. Esses livros ficam disponíveis depois, como os anteriores, na internet, para *download*.³

Quem acompanha a *Jornada* sabe que eu sempre agradeço nomeadamente a cada um dos funcionários aqui, em particular do Ipea/Rio, que se desdobram para garantir um empreendimento como esse, que é um empreendimento de porte, dentro da administração pública. Quem conhece administração pública sabe das dificuldades para se poder, enfim, fazer contratos e realizar eventos dentro da legalidade, seguindo e atendendo a todos os requisitos da Lei nº 8.666; é sempre muito difícil a gente fazer tudo a tempo. E o pessoal do Rio de Janeiro sempre me surpreende com a disposição, com a boa vontade, com a agilidade.

É assim que o pessoal funciona e assim é que se garante que a gente consiga ter, hoje, por exemplo, a tradução simultânea, em particular para os nossos convidados. Era absolutamente fundamental, já que a gente fala nessa língua estranha que é o português, enfim, essa “última flor do Lácio”, esta língua tão linda, mas tão pouco falada.

Enfim, isso graças ao empenho das pessoas aqui do Rio de Janeiro, para vocês terem os livros a tempo. Vocês não sabem, não fazem ideia da dificuldade que é produzir um livro e tê-lo assim à mão para poder entregar a vocês no evento. Então é uma coisa assim que me dá uma satisfação pessoal. Essa semana, eu completei 25 anos de serviço público. E aí, quando me vejo cercada dessa equipe de pessoas que são extremamente dedicadas ao serviço público, extremamente engajadas nas suas responsabilidades, me deixa realmente muito, muito gratificada, ter feito, 25 anos atrás, a escolha certa pelo serviço público. Normalmente, eu nomeio as pessoas. Este ano, eu quero fazer uma coisa diferente. Quero homenagear todos os funcionários que viabilizaram esse evento: o pessoal do editorial, o pessoal da administração, em nome de uma pessoa só, o Francisco Trambaioli que, em minha opinião, representa, simboliza tudo o que um servidor público deve ser. Eu acho que ele é um exemplo para toda essa nova geração de funcionários públicos que hoje ingressam no serviço público, através dos novos concursos. A sua força moral, a sua dedicação ao trabalho, o seu desvelo, o seu senso de dever é algo que nos ensina dia a dia o que é ser um funcionário público. Então, eu gostaria de homenagear a todo o Ipea na pessoa do Francisco Trambaioli.

3. Os livros *Marcos Regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* e *Judicialização e Independência* estão disponíveis para *download*, respectivamente, em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/marcosregul_reverregras/15_Livro_completo.pdf> e em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/marcosregul_judicializacao/08_livro_completo.pdf>

Dito isso, passo a palavra para o Fiuza.

Eduardo Fiuza – É uma grande satisfação voltar aqui à organização da *Jornada de Estudos de Regulação*. Como a Lucia Helena estava dizendo, no ano passado nós tivemos como mote *É Tempo de Rever Regras?* das regulações em geral e, de lá para cá, muita coisa mudou. A gente já realizou a *Jornada* do ano passado, pouco depois do cataclismo financeiro, que se abateu sobre os mercados mundiais, e logo surgiu a ideia de tratarmos desse tema na *Jornada* deste ano. Por isso que ocorreu toda a revisão do papel do Estado, que foi realmente o principal questionamento que surgiu nessa discussão de regulação de mercados financeiros, a importância dos bancos públicos, um debate mais interno ao Brasil sobre o papel das estatais.

Nós propusemos isso como eixo temático desta edição da *Jornada*, e como outro eixo principal, que é o que vai dar abertura ao nosso *keynote speech*, o doutor John Morrall, de *A experiência Norte-Americana em Análise de Impacto Regulatório*, que vem seguir nossa evolução do ano passado, em que estávamos falando em rever regras; agora, vamos avaliar as regras. Como é que se faz isso, como é que a gente planeja uma melhor regulação, daqui para a frente? E, com essas ferramentas de avaliação de impacto regulatório, que já são implementadas em algumas agências brasileiras, em vários órgãos de outros países, nós vamos aprender um pouco sobre essa experiência. Repassando a nossa programação, teremos, daqui a pouco, a nossa aula magna do doutor John Morrall, que foi consultor do governo americano.

A regulação financeira terá uma mesa-redonda hoje à tarde, com análise legal e econômica dos problemas dos mercados financeiros.

Amanhã teremos a mesa-redonda de *Bancos Públicos e Estatais – Objetivos e Aspectos de Governança*, de manhã. E, à tarde, uma palestra do professor Marc Ivaldi, da Universidade de Toulouse, com comentários do doutor Sérgio Aquino, economista-chefe do Cade. E, no final do dia, outra palestra, outro painel, do doutor Luiz Fernando Rangel, que fez esses estudos aqui no Ipea sobre *Simulação de Impacto de Regulação no Setor de Energia*. Na sexta-feira, teremos uma terceira mesa-redonda da *Jornada*, retornando o tema da *Análise de Impacto Regulatório*, com um pouco de compartilhamento de experiências do México, do Brasil e a posição da Casa Civil, com o doutor Luiz Alberto dos Santos, que já participou da *Jornada* do ano passado e que tem, realmente, papel ativo nessa articulação das agências regulatórias. E, por fim, o painel sobre o *Mercado de Carbono: Efeitos Regulatórios*, com o nosso colega Ronaldo Seroa e a presença do MMA na mesa.

Desejamos a todos que aproveitem a *Jornada*. Estamos aqui para atendê-los e tornar a *Jornada* o mais exitosa possível. Obrigado a todos pela presença.

Lucia Helena Salgado – De imediato, vou apresentar o doutor John Morrall, que vai ser o nosso *key lecturer*, que vai fazer a aula magna neste evento, a primeira vez numa *Jornada*. Por isso, ela é especial, conta com um representante de renome, de grande importância na sua área, para fazer para nós uma exposição especial, uma aula magna. Professor John Morrall é doutor pela University of North Carolina at Chapel Hill. Ele trabalhou em seis administrações presidenciais nos Estados Unidos, até se aposentar, recentemente, no ano passado, em política regulatória, na análise de qualidade regulatória, junto à Casa Branca, o que equivale a um órgão supervisor do trabalho regulatório, não só das agências, mas de todo o governo federal norte-americano, chamado OIRA. Ele foi o secretário-executivo, *acting deputy administrator*, uma espécie de líder, chefe de *staff*, desse organismo, durante todo o período de 1975 até 2008.

Não preciso, enfim, usar mais palavras para deixar claro que o professor Morrall tem uma imensa experiência a trazer para nós, e tenho certeza que a sua *lecture*, a sua conferência, nos será de grande valia. Dito isso, deixo a palavra com o doutor Morrall. E após a exposição dele, eu pediria – vou deixar isso só claro em nossa organização, que obviamente faz parte da nossa prática incentivar o debate, há um espaço razoável de tempo para perguntas e respostas – encarecidamente que cada um fale o seu nome e a sua instituição antes de fazer a pergunta. Porque, como vocês sabem, depois de gravar, a gente edita todo o conteúdo das mesas e isso faz parte aqui dos nossos anais. Então, a participação de vocês, não anônima, é muito importante. Obrigada.

Doutor John Morrall – Eu gostaria de agradecer por me convidarem para a sua linda cidade e para esta interessante e empolgante conferência sobre regulação. Estamos tendo um pequeno problema de blecaute, mas acho que está resolvido. Esta não foi a primeira vez que estive em apagões. Então, não fiquem desanimados. Numa conferência, eu estava na Costa Amalfitana, na Itália, seis anos atrás, quando houve um grande apagão europeu; eu estava em Nova York, houve um grande apagão, há mais ou menos quatro, cinco anos; a Califórnia também teve alguns apagões em que estive presente. Isto é comum. É uma falha tanto de regulação do Estado quanto dos mercados. É uma coisa que esperamos resolver um dia, mas, obviamente, ainda não resolvemos.

Agora, gostaria de falar sobre meu assunto preferido: “como melhorar as regulações”. Eu acho que vocês já tiveram uma introdução sobre o meu trabalho e sobre o porquê de ser tão empolgante. Eu trabalhei para o governo dos Estados Unidos por 36 anos e estava lá no início, quando a AIR – que é realmente apenas um meio de análise econômica para estudar política, e esta política, naturalmente, é a regulação – foi implementada.

Eu estava lá no início e estava lá até um ano atrás. Eu também estava envolvido quando isso se espalhou para o Canadá, para a UE e para a Europa, e viajei ao redor do mundo, com a OCDE e com a APEC. Estive em muitos países para falar sobre as experiências dos Estados Unidos, incluindo, dois anos atrás, em Brasília. Existem muitos países interessados em tentar melhorar seus sistemas regulatórios e, felizmente, tive várias oportunidades de tentar explicar como, então espero que consiga fazer isso aqui. Eu acredito que há muito a se aprender com a experiência dos Estados Unidos.

A chave para uma síntese da abordagem regulatória dos Estados Unidos, o que o torna diferente de qualquer outro país no mundo, é que temos um papel de supervisão central muito forte para a análise regulatória. Em outras palavras, está no centro, está na Casa Branca, nos Estados Unidos, e tem sido assim desde 1981. Outra coisa importante: nenhum outro país tem a mesma influência e poder, para o cargo de revisão da regulação, que os Estados Unidos atualmente têm.

Em segundo lugar, transparência e responsabilidade. É claro, todos sabemos que transparência e responsabilidade são muito importantes, especialmente em um país democrático, onde é preciso manter o apoio da população – porque, como vocês sabem, regulações têm a ver com grupos de interesses privados tentando extrair benefícios do público mais amplo.

E a AIR é a chave para estabelecer as informações que vocês precisam para melhorar a regulação. AIR, ou análise econômica, é simplesmente olhar para os custos e os benefícios, os impactos, os efeitos de distribuição das regulações. E isso é feito de forma diferente em países diferentes. É feito de maneira diferente para diferentes tipos de regulações ou de problemas.

Finalmente, vou falar um pouco sobre o programa dos Estados Unidos, que é chamado de “Regulação mais Inteligente” (Smarter Regulation). O Canadá chama o seu programa de “Regulação Inteligente” (Smart Regulation), a Europa chama o seu de “Melhor Regulação” (Better Regulation), a OCDE e o Reino Unido têm um escritório de melhor regulação,⁴ mas gostamos de pensar que, obviamente, os Estados Unidos possuem a regulação mais inteligente. Mas esse nome está sempre mudando com a administração.

Para vocês compreenderem a AIR, vocês realmente têm de conhecer como nosso sistema de freios e contrapesos (checks and balances) funciona. Nos Estados Unidos, o Poder Legislativo aprova as leis sobre as quais as regulações se baseiam,

4. O nome do programa, Smarter Regulation, é traduzido em português como “regulação mais inteligente”. O palestrante aqui faz um trocadilho com a expressão, dizendo que os Estados Unidos possuiriam uma regulação mais inteligente.

autorizando as regulações pelos diferentes órgãos, como o Departamento do Trabalho e a Agência de Proteção Ambiental. Eles desenvolvem as regulações no Poder Executivo e, em seguida, emitem para o OMB. Se eles as acharem regulações significativas, regulações importantes, eles enviam versões preliminares das regulações, para analisarmos. Eu estive no OMB por 27 anos e eu e minha equipe revimos cerca de 500 regulações por ano. Cerca de 100 delas foram importantes. Em outras palavras, antes de poderem ser publicadas em nossa gazeta ou registro federal, tinham de passar por nosso escritório; antes de serem publicadas para comentários e para que o público pudesse lê-las, olhar e oferecer comentários. Esses comentários voltavam para a agência, e o OMB tinha uma segunda chance para analisá-las, na fase final, após as alterações serem incorporadas. Então, quando nós as encerramos, a agência as publica e então elas podem se tornar uma força de lei, mas ainda não terminou.

Nosso sistema de freios e contrapesos significa que o Congresso, sob o Congressional Review Act, também poderia rever a legislação e poderia desaprová-la ou poderia simplesmente cancelá-la, não financiando. O que é provavelmente o mais importante para o sistema dos Estados Unidos, especialmente comparado com outros países, é que muitas vezes as regulações eram desafiadas em juízo, e isso teve uma forte influência no desenvolvimento do processo de regulação, no da AIR inclusive. E quando os tribunais dizem que a AIR não fez um bom trabalho, isso incentiva as agências a querer fazer um trabalho melhor, melhor até do que elas fariam para o escritório do presidente. Então, era uma importante instituição de controle de qualidade dos Estados Unidos, que, por exemplo, a UE não tem exatamente da mesma forma.

Eu trabalhei durante 26 anos no OMB que é, como eu já havia dito, um instrumento-chave. É muito importante que a função regulatória e que a função de fiscalização estejam no escritório de gestão orçamentária, porque o escritório de controle orçamentário controla o orçamento do presidente. Do mesmo modo que é importante alocar os recursos, que vêm dos contribuintes, entre as agências, também é importante alocar o que as agências gastam, por meio de mandatos regulatórios, através do setor privado.

O papel do OMB cresceu, ao longo do tempo. O orçamento não foi estabelecido até 1921; mudou-se para o Tesouro, em 1939; em seguida, mudou-se para o que foi chamado de BoB, na Casa Branca, em 1970; e meu escritório foi criado em 1980. Assim, ao longo do tempo, o governo central se tornou cada vez mais influente em alocar os recursos de gastos, os recursos fiscais. Ao longo do tempo, nos Estados Unidos, tornou-se cada vez mais importante alocar recursos privados,

dirigidos por mandados públicos. Se você pensar nisso, ambos os instrumentos de política tentaram atingir o mesmo objetivo, melhorando o bem-estar do público de várias formas. Ambos os instrumentos devem ser olhados por algum grupo de supervisão central, para se certificar de que estão sendo feitos de uma forma custo-eficiente, e que estão sendo administrados de acordo com os princípios do presidente em exercício no momento. Vocês precisam fazer algum tipo de mecanismo de coordenação, e essa é uma das principais lições que nós acreditamos ter vindo dos Estados Unidos. E esse não é o único modelo que tem sido utilizado nos Estados Unidos, ou, naturalmente, em outros países. Isso apenas descreve um pouco dos detalhes do nosso escritório.

Nós apenas pedimos uma AIR completa, que é a análise de custo-benefício, para regulações que tem um impacto de mais de US\$ 100 milhões em um ano, que é razoavelmente um grande impacto para os Estados Unidos – eu não sei o quanto seria isso em reais, talvez R\$ 50 milhões, pois são dois terços da população dos Estados Unidos, cerca de um quinto do PIB; pode-se traduzir assim se quiserem um valor.

O grupo de revisão foi, na verdade, criado pelo presidente Carter, que era democrata. Mesmo que a forma regulatória seja, normalmente, percebida como um instrumento republicano, é importante ver que cada presidente que iniciou, e cada vez que um novo presidente entrou, ele manteve o mesmo programa de revisão ou o melhorou de alguma forma, indo de um governo democrata para um republicano, para um democrata, para um republicano. Assim, a administração Carter desempenhou o seu papel. Reagan foi quem o centralizou, no OMB, e deu a sua verdadeira essência. Mas quando o presidente Clinton assumiu o poder, ele manteve basicamente a mesma estrutura, o mesmo programa, apesar de o fato ser controverso – e isso foi importante. Uma vez que o presidente Clinton o mantivera, então ficou praticamente institucionalizado. O presidente Bush (pai) o manteve e o mudou um pouco. E, claro, o presidente Obama o está revendo, mas até agora não mudou o processo que esteve lá desde 1980. Assim, as regras, neste momento, ainda estão passando pelo OMB, analisadas no âmbito do modelo custo-benefício. Então, eu acho que é uma das lições que, ao longo do tempo, talvez tenha se institucionalizado, mas, uma vez que o presidente tem o poder, mesmo que seja controverso, quando o outro presidente tiver esse tipo de poder, ele gosta de mantê-lo. Essa é uma lição fundamental.

O impulso inicial para a reforma da regulação veio de muito trabalho e muita burocracia, o que deu as razões para o presidente Carter estabelecer meu escritório, Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), e que foi posto

no OMB. Meu chefe político é apontado pelo presidente, e o Senado confirma a indicação, e eu já fui representante de vários deles, por vários anos, em ambos os partidos. Os jornais *Washington Post* e *New York Times* costumam chamá-los de os czares regulatórios e, de vez em quando, também, de “obscuros, mas poderosos”. Portanto, é um papel muito importante nos Estados Unidos e, ainda que ocorra um pouco nos bastidores, é um escritório muito influente e importante.

Eu fui administrador adjunto no final da minha carreira, construindo meu caminho para ser o que se chamava de chefe da filial. Nós tivemos funcionários e economistas nos diversos ramos, cada um responsável por uma agência específica ou da sua parte da agência. Eles eram chamados de analistas de políticas ou economistas, e essas pessoas tinham doutorado ou mestrado em programas de políticas públicas, como o da Candy School, em Harvard, ou o da Woodrow Wilson School, em Princeton – o Texas também tem uma boa escola de políticas públicas –, de modo que tínhamos as melhores pessoas dessas escolas todos os anos trabalhando até a morte, por quatro ou cinco anos, e depois elas seguiam em frente e conseguiam emprego no setor privado ou em outras agências do governo. Assim, era uma espécie de grupo de elite de pessoas e muitas dessas pessoas continuaram e se tornaram muito influentes em outras áreas.

O processo do desenvolvimento de uma regra é complicado. Um membro da agência o inicia. Existe a chamada agenda, onde todas as regras que vão ser emitidas no próximo ano são publicadas no Registro Federal. Nós damos uma olhada e, depois, se gostarmos – normalmente, dizemos sim para todas –, eles a mandam para o OMB, com a AIR, e o processo continua. Elas poderiam ser jogadas fora se não gostássemos; se forem coerentes, podem ser erguidas. Em seguida, elas vão para o comentário público e o OMB tem 90 dias para rever essas regras. Realizam duas ou três modificações (“Dão duas ou três mordidas na maçã”). Podemos pedir-lhes para retirá-las ou para revê-las e, se forem consistentes, elas seguem adiante.

Mas ainda não acabou. Depois de a agência publicá-las – como eu mencionei, as regras entram em vigor após 30 dias –, o Congresso pode rescindi-las, ou os tribunais podem remendá-las e reenviá-las de volta à agência. Por isso é realmente muito difícil emitir novas regulações nos Estados Unidos, isso sem falar sobre o quão difícil é conseguir fazer algo passar pelo Congresso. A reforma da saúde pública e as negociações do sistema de *cap and trade*, nos Estados Unidos, estão ocorrendo bem devagar, apesar de praticamente todos serem a favor das mudanças, em ambos os casos, e nos dois partidos. Eles estão apenas realizando ajustes e, em seguida, existe a importância da revisão judicial. Então, não é apenas difícil obter novas regulações, no contexto desse processo, é também difícil mudá-las;

ou, se quisermos revisá-las ou rescindi-las, devemos passar por todo o processo de novo. Eu acredito que isso é parte da força do sistema dos Estados Unidos, talvez, comparado ao sistema parlamentar, porque, nesse caso, as coisas são feitas mais rapidamente e, às vezes, reage-se às crises quando ainda não se teve tempo de pensar sobre elas.

O número de regulações revistas pelo OIRA é de 500 a 700 por ano – 50% a 70% delas são superiores a US\$100 milhões –, mas muitas delas, que podemos chamar de regulações de transferência ou regulações de orçamento, não necessitam de uma análise completa de custo-benefício; estão mais para uma análise de orçamento. Tudo isso, a propósito, tem de ser feito até o limite permitido por lei. Em outras palavras, nos Estados Unidos, os chefes das agências, como o administrador da EPA, ou a secretária do Trabalho ou a secretária de Habitação, na verdade, detêm a decisão final: eles decidem como o regulamento é escrito ou como ele é emitido. A diferença é que o presidente pode demiti-los. Isso ocorre ainda que esses chefes de agências tenham a decisão final – de acordo com o Congresso – e ainda que o Congresso pense que os chefes de agências trabalhem para o corpo legislativo. O presidente dá-lhes bastante liberdade; eles podem fazer o que quiserem, a não ser que alguma grande objeção aconteça e que isso possa tornar a decisão controversa. Podemos olhar para esse sistema um pouco como uma luta entre uma Casa Branca forte, o Congresso e as agências. Se vocês conhecem Ciências Políticas, isso é chamado de triângulo.

Transparência e responsabilidade também são muito importantes no sistema americano. O chamado Administrative Procedure Act, expedido em 1946, é a chave para a reforma da regulação. De acordo com ele, as agências precisam levar em conta os comentários do público, durante um período comum, antes de a regulação poder se tornar lei. O que também se desenvolve ao longo do tempo, especialmente com o surgimento da internet, é abrir o processo do OMB, para certificar-se de que o público saiba o que está acontecendo, por exemplo, sobre quais regulamentos estão sendo revistos pelo OMB. A qualquer hora, vocês podem dar uma olhada naquilo que nós estamos revisando; se um grupo de fora tiver interesse em entrar e falar conosco, nós devemos publicar isso no nosso site imediatamente. Há uma mudança que a administração de Obama está fazendo, agora, em parte por causa do grupo de energia do vice-presidente Cheney – não está relacionado com o que eu fiz –, e pela acusação de que coisas secretas estavam ocorrendo. A administração de Obama está abrindo a possibilidade de visitas do público, para que eles possam ir para a Casa Branca. Sempre que ia trabalhar, eu tinha que ir até um ponto de verificação e dar-lhes um crachá, e isso era gravado. Todos os lugares por onde passam aqueles que visitam a Casa Branca são gravados. E, agora, essas

informações serão dadas ao público 90 dias após ocorrerem. Portanto, pode-se saber quem está entrando e fazendo lobby com oficiais da Casa Branca, incluindo meu escritório. A partir de agora, tudo está se tornando mais e mais transparente com o tempo, e isso é o ideal. Eles tentam reduzir o medo de que as coisas possam estar acontecendo por baixo dos panos, o que se chama de comunicações sem a presença das outras partes (*ex parte*).

Quaisquer cartas que são enviadas para a agência – para a minha agência, não para a Casa Branca em si, mas para o OMB – são publicadas no *site*, e este é um novo desenvolvimento, que é chamado de “cartas de proposta”. Na verdade, pedimos às agências que emitissem as regulações. Elas estavam latentes para fazê-lo, mas foi importante que o OMB decidisse que elas deviam emitir as regulações, pois isso seria mais custo-eficaz.

O *site* regulation.gov é um ponto central nos Estados Unidos, onde vocês podem olhar e ver todas as regulações sendo trabalhadas por todas as agências; elas podem chegar a mil, a qualquer momento. Vocês também podem ver os comentários do público e, se desejarem, podem escrever os seus próprios. E não se esqueçam que estrangeiros, embaixadas, agentes ou empresas podem comentar sobre as nossas regulações. Por lei temos de levar em conta esses comentários. E se essas observações forem relevantes, devemos respondê-las. Isso faz parte do Administrative Procedure Act, que eu mencionei. Esse é um dos trabalhos que as embaixadas fazem em vários países. Eles monitoram o diário oficial local e tentam deixar seus cidadãos interessados no que está acontecendo, e em modificar o processo.

Qual é o papel dos conselhos no sistema americano? Nós temos conselhos, que estão associados a diferentes agências, que fazem recomendações. Mas deve-se ter cuidado aí. Geralmente, quando se pensa a respeito do sistema regulatório como um todo, deve-se considerar que, quando alguns membros de conselhos querem participar, mas que são membros há muito tempo, eles têm seus próprios interesses. Deve-se ter cuidado para que os reguladores não sejam capturados por interesses privados, que têm o maior incentivo para integrar-se aos conselhos. Mas temos, nos Estados Unidos, esses conselhos. O papel crucial de um grupo de supervisão, como é o caso da minha equipe, é de sempre supervisionar essas recomendações, olhar além das recomendações e certificar-se que eles não estejam apenas tentando ajustar as coisas para tirar vantagem para si e procurar pelo que chamamos de “rendas”. Então, eles têm um papel importante a desempenhar, porque proveem muita informação. Você deve tomar cuidado para não levar tudo que eles falam literalmente. Você também deve tomar cuidado e certificar-se de que aqueles que tenham interesses que são deixados de lado, nesses conselhos, sejam ouvidos.

Durante o período de comentários, utilizando a internet, as pessoas podem se organizar, ou escrever por si próprias, e ter influência; podem ser ouvidas. Realmente é uma mistura de alguns grupos especiais que fazem recomendações: o setor público, a sociedade civil e até membros da população, e, como disse antes, governos estrangeiros: todos devem desempenhar o papel de prover o máximo de informações. É uma tarefa muito difícil, como regulador, essa de olhar, em nosso caso, 100 mil comentários recebidos, sendo a maioria através da internet. Existe um *software* que pesquisa esses comentários e separa os novos comentários dos comentários repetidos. E uma tarefa que deve ser feita.

O mais importante que queremos que nossa AIR demonstre é que, no mínimo, a regulação maximize os benefícios líquidos para a sociedade. E essa é, basicamente, a abordagem de eficiência econômica, *welfare economics*, que é usada aqui. Nós queremos garantir que pelo menos os benefícios à sociedade justifiquem os custos. Quando se olham os benefícios, você quer observar os benefícios que tenham decorrência para a sociedade como um todo, e não os benefícios roubados, ou retirados, de um grupo e entregues a outro – isto é, transferências. Às vezes, eles podem ser justificados, pois você está tirando de um grupo rico e transferindo a um grupo que necessite, mas é diferente de prover benefícios a toda a sociedade. É preciso que se faça uma distinção entre benefícios e custos sociais e, é claro, transferências. Todos que estudaram economia sabem sobre curva de demanda, curva de oferta, transferências, excedente do consumidor e excedente do produtor: essa é a abordagem básica aqui.

Também olhamos atentamente quando há falhas de mercado e quando a concorrência é obstaculizada – podendo ser através de regulamentação, ou por meio do setor privado, quando eles se agrupam e se organizam. Como Adam Smith costumava dizer, quando dois empresários se juntam, eles começam a planejar como prejudicar o público. Isso também pode acontecer com o próprio governo, quando ele se reúne, em todo o mundo. Então, nossa obrigação é nos certificar de utilizar as políticas de concorrência quando mercados estão funcionando e não usá-las quando os mercados não estão funcionando; esta é a parte difícil.

A AIR também é usada para aumentar a transparência. Porque todos os aspectos são incluídos na AIR, todas as suposições são registradas – incluindo a origem dos dados – e devem poder ser reproduzidas por uma terceira parte. Elas também são depois usadas, como tinha mencionado, pelo Poder Executivo, pelo OMB, pelo Poder Judiciário, olhando para o custo-benefício desta regulação, e pelo Congresso. Finalmente, você pode usar aquela informação para avaliar a regulação, dez anos, cinco anos depois de sua implementação. Vamos ver o que aconteceu, e comparar

com que está previsto para acontecer, de acordo com a AIR. Lembrem-se de que a AIR é ex ante, feita antes da implementação da regulação, enquanto a avaliação é feita posteriormente. Frequentemente, consequências não planejadas acontecem, devem ser revisadas e a regulamentação é possivelmente modificada.

Existem oito elementos-chave para a AIR, baseados no que chamamos de Circular A4 do OMB, de que irei falar um pouco mais tarde. É o que há de mais moderno nos manuais de como se faz a análise custo-benefício na área de regulação. Foi desenvolvida por vários ganhadores do Prêmio Nobel ao longo dos anos, incluindo Joseph Stiglitz, que tem feito diversas apreciações sobre regulação. Meus bônus SES, bônus dos ofícios americanos, bônus quantitativos, dependem de quão bem o pessoal da AIR, no meu escritório, revisa esses dados para preencher esses oito elementos – um cartão de desempenho. Olhamos para AIR para nos certificarmos de que eles possuem uma justificativa, qual a correção de falha de mercado ou se a distribuição é injusta ou se as pessoas estão sendo lesadas ou se há privacidade da liberdade pessoal, no decorrer da solução do problema. Temos de nos certificar de que possuímos alternativas – você não pode ter somente as opções “sim” ou “não”. São necessárias análises alternativas para se ter uma boa análise de custo-benefício.

Mas é claro que, ao analisar os custos e os benefícios de cada alternativa e os custos e benefícios da decisão efetiva, é muito importante – como todos os que estudaram economia ou finanças sabem – utilizar uma taxa de desconto. Nós usamos de 3% a 7% nos Estados Unidos, embora costumássemos usar 10%. Sete por cento é baseado no custo de oportunidade de capital. Na história de muitos países e na dos Estados Unidos também, o retorno do capital no longo prazo tem sido de 7%. Se você retirar isso da sociedade, o custo de oportunidade do capital é o custo de oportunidade da regulação. Três por cento é o índice de desconto do tempo que as pessoas tendem a preferir, o índice do Tesouro Nacional, em termos reais – a inflação foi retirada. Três por cento a 7% é considerado o intervalo da taxa de desconto que se deve usar. Isso, muito embora, para aqueles que são de Economia do Meio Ambiente, haja uma forte evidência de que, no cálculo dos custos e benefícios de efeitos muito longos – 1.500 anos a partir de agora –, talvez se deseje usar uma taxa de desconto muito menor do que 3%. Há uma análise chamada CEA, análise custo-efetividade, utilizada, especialmente, em saúde e segurança e em meio ambiente. Nessa análise, se observam variáveis como expectativa de vida, poupança, isso para várias regulações. Utilizam-se também anos de vida ajustados pela qualidade, um indicador muito comum na área de medicina: não basta viver mais tempo, é necessário também que se viva de uma forma saudável. Isso tem sido usado por várias instituições. E, é claro, desejamos uma certa análise que leve em

consideração a incerteza que tem lugar, por exemplo, na análise de Monte Carlo, em que se usam técnicas de simulação para modelar diferentes distribuições das suposições assumidas ao longo do processo de estimação geral. Além disso, também se deseja levar em consideração os efeitos distributivos, porque eles, normalmente, ainda são mantidos constantes no modelo de análise custo-benefício. Eles são muito importantes e deve-se saber o que acontece lá.

A abordagem de análise sobre impacto integrado, da UE, possui diretrizes para seu desenvolvimento, e foi revisada várias vezes. Em 2009, esses são os principais elementos que eles procuram. Você pode ver como eles são diferentes dos Estados Unidos; na UE, eles consideram muito menos os valores em termos de eficiência econômica. A UE considera: “qual é o problema”, “quais os objetivos das políticas”, “onde estão as políticas alternativas”. O sistema americano, por sua vez, olha todas as técnicas econômicas, incluindo tudo. Economia do bem-estar inclui o impacto social e também o impacto ambiental, se os dois forem modelados coletivamente. O sistema europeu modela, separadamente, impacto econômico, impacto social e impacto ambiental. Essas análises devem ser feitas, mas, é claro, precisam ser integradas em uma análise global, antes que se possa concluir qualquer coisa.

Mas os europeus ainda devem separar os requisitos, um método de análise que cresceu na Europa e em muitos outros países. E como eles comparam? Não quaisquer benefícios líquidos ou análises custo-efetividade. O que é importante para os europeus, que os Estados Unidos não têm, é que as regulações daqueles têm, construídas em si, um mecanismo de monitoramento, de modo que os dados podem ser coletados e utilizados para avaliação futura. Isso é importante, creio eu, para todos estarem aptos a realizar a avaliação.

Construindo controle de qualidade. O desenvolvimento da Circular A4, como disse antes, passou por um longo processo de comentários nos Estados Unidos, comentários de alguns dos melhores economistas nos Estados Unidos. Passou por várias versões. E também estivemos treinando nossos agentes em como usar essas diretrizes para desenvolver a AIR. Nós também descobrimos, depois que terminamos tudo, que precisaríamos contratar não apenas advogados e analistas políticos. Tínhamos que recrutar Ph.Ds. com conhecimento em epidemiologia, toxicologia, saúde pública, porque economistas, obviamente, precisam de ajuda ao traduzir alguns dos impactos na análise de benefícios.

Eu gostaria de mencionar a base utilizada na AIR. Nós usamos a AIR para patrulhar as regras, para saber se elas estão nos padrões. As interações revisam, o público pode ler e comentar, as cortes, como disse, revisam e utilizam como um cartão de desempenho. Como eu disse, uma maneira de contabilizar bônus,

e também estamos pensando em publicar esses cartões de desempenho, e utilizar isso como um sistema para fazer com que as agências façam um melhor trabalho com a AIR. Se você publicar, e eles têm baixa pontuação, eles ficam preocupados, se a EPA conseguir resultados melhores que os deles. Isso é usado na área de orçamento, e estamos pensando em expandir para a área de regulamentação. Existem controvérsias, obviamente, ninguém quer ser classificado pelo governo, por outra agência governamental, e depois ter essa classificação publicada.

Eu mencionei que havia diferentes tipos de AIRs, de análises da concorrência para regulação econômica. Existem três tipos distintos de regulação, discutidos na literatura. Normalmente, regulação econômica é o custo de entrada, regulação de preços, regulação de custos, regulação de qualidade, barreiras à entrada, regulação social – e, claro, temos saúde e defesa, e meio ambiente – e nelas você pode utilizar a análise custo-benefício. Existe a regulação administrativa, de transferências e de análises distributivas. Outro tipo, que eles usam nos Estados Unidos, e em muitos países, é realizar uma análise especial, para determinar o impacto em pequenas empresas. Isso porque, tanto nos Estados Unidos quanto em vários outros países, a maioria dos empregos é criada nas pequenas empresas, e as novas empresas, geralmente, são pequenas empresas. Alguns novos estudos descobriram que a maioria dos empregos vem sendo criada em pequenas empresas, mas em “novas” pequenas empresas. São empresas em crescimento. Pense na Google, nos Estados Unidos, e em quantos empregos eles criaram nos últimos cinco anos.

Quero salientar que você vai querer realizar a análise de forma proporcional ao impacto da lei. Você não pode aplicar o mesmo nível de análise das regras importantes nas regras triviais. O que é um problema em alguns países que desenvolveram sua AIR. Eles fazem AIR para tudo. E quando você faz para tudo, vai se tornando uma *checklist*. Então o que você quer fazer é uma AIR intensiva, fazer uma análise muito boa para regulamentações importantes – e isso é importante para US\$ 100 milhões.

Temos três cortes nos Estados Unidos: US\$ 100 milhões, entre US\$ 100 milhões e US\$ 1 bilhão, e acima de US\$ 1 bilhão, em termos de quanta intensidade é necessário que a análise ofereça.

Isto é um pouco do que aconteceu ano passado, caso você esteja interessado na política americana. Tivemos algumas alterações na regulação durante o governo Bush. E quando eles deixaram a presidência, o governo do Obama veio e fez pequenas modificações no processo. Por exemplo, antes era o chefe da equipe do Bush que dizia a última palavra se tivesse uma disputa entre OMB e a agência, então o chefe de equipe era quem decidia. Antes disso, o vice-presidente é quem

decidia. Al Gore costumava fazer isso no governo Clinton. Então, eles mudaram de novo, e o vice-presidente é quem tem a última palavra nesta administração. Fiquei feliz, durante a administração do Bush, quando soube que o vice não era o responsável por resolver essas disputas, que era o Dick Cheney. Isso é só para entrarmos um pouco em política.

Meu novo chefe, temporário, foi finalmente confirmado em setembro, o nome dele é Cass Sunstein. Cass Sunstein foi professor da Harvard Law School – está saindo de lá, na verdade. Se alguém aqui já viu aquele jogo Six Degrees of Kevin Bacon, baseado nos seis graus⁵ do famoso matemático – Sunstein é o professor de direito mais publicado no mundo, considerando revistas de direito de ponta –, entenderá por que há um jogo, nos Estados Unidos, denominado “A quantos graus do Cass Sunstein você está?”. Eu estou a dois graus. Eu publiquei um artigo com uma pessoa que já publicou com ele. Ele publicou diferentes artigos na área de regulação. Ele é um escritor prolífico, muito conhecido. Escreveu um livro com um colunista, Richard Thaler, chamado *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, que é uma nova abordagem para regulação, onde você não tenta influenciar as pessoas dizendo o que fazer, mas sim facilita as coisas para elas tomarem a decisão certa. É isso que está sendo desenvolvido nos Estados Unidos, e é baseado em economia do comportamento, que, vocês sabem, ganhou o Prêmio Nobel, recentemente.

A nova administração pediu comentários em diferentes partes da AIR, e, como disse, não houve mudanças ainda.

Como conclusões da experiência dos Estados Unidos, passando por alguns dos impactos políticos também, em primeiro lugar, um comprometimento firme e duradouro do governo central tem sido importante para os Estados Unidos. Todos os presidentes que eu mencionei, dos sete com quem trabalhei e de cuja equipe participei, todos cuidaram e tentaram melhorar as regras e tiveram um grupo dos melhores economistas, olhando para o impacto. Nem sempre fazendo o que eles recomendavam, a propósito. Muitas vezes, obviamente, você não pode fazer o que os economistas recomendam, deve-se fazer o que é exigido por outras razões ou porque, no longo prazo, você quer se certificar que você ainda tem economistas lá para dar conselhos. Comprometimento de longo prazo, do governo central, é importante. Prestação de contas (*accountability*), porque, novamente, interesses especiais, e os grandes benefícios resultantes de “burlar o sistema” para ajudar certos setores ou determinadas companhias. Eu vi isso nos meus 30 anos

5. O termo “seis graus” refere-se à ideia segundo a qual todas as pessoas do mundo podem ser associadas, na relação “amigo do amigo”, em até seis pessoas. Six Degrees of Kevin Bacon é o nome do jogo no qual se associa algum determinado ator ao ator Kevin Bacon.

de experiência, com pessoas chegando a mim todo o tempo, negócios de ambos os lados, do governo e de fora dele, e recomendando que a regulação seja emitida de forma a burlar, um pouco, alguma coisa. E firmas aparecem para reclamar de uma regulação, ou desejando alguma regulação, como se fossem um intermediador das firmas que não reclamaram ainda, ou nem mesmo começaram a operar. Assim, essa é uma lição-chave que eu aprendi a respeito da política econômica, além da economia.

Portanto, a AIR é importante e tem que se olhar para a eficiência econômica, bem como para a equidade. E, depois, transparência para o crescimento de longo prazo; para que haja sobrevivência de longo prazo, de um programa, você precisa de transparência. Não se pode fazer as coisas em segredo, sob o risco de obter oposição em seguida. E, finalmente, parece que os benefícios potenciais da melhoria da qualidade de regulação são enormes. Como eu afirmei, facilidade de realizar negócios e segurança dos direitos de propriedade são cruciais.

Então, esta é a conclusão, e acho que devo terminar.

Renato Guedes – Sou Renato Guedes, da Agência Nacional de Energia Elétrica. Doutor Morrall, primeiro, parabéns pela apresentação. O senhor nos fez uma bela explanação sobre a produção dos regulamentos nos Estados Unidos, especialmente, destacando o papel do OMB e do OIRA nesse processo. Mas eu tenho a informação de que algumas agências reguladoras americanas, por exemplo, a FERC, de energia, e a FCC, de telecomunicações, não se submetem à decisão do OIRA ou não têm a sua produção regulatória submetida à decisão do OIRA, como os outros organismos americanos. Eu gostaria que o senhor comentasse essa informação, se ela está correta e por que elas não se submetem.

John Morrall – Essa é uma boa pergunta. E eu vou respondê-la, começando com o que eu apontei – os três ramos do governo dos Estados Unidos: o ramo Legislativo, o ramo Executivo (a Casa Branca e as agências) e o Judiciário. Algumas pessoas dizem que há uma espécie de quarto ramo no governo dos Estados Unidos, seriam as chamadas agências independentes, como a Comissão Federal de Energia, nossa comissão regulatória, a Comissão Federal de Comunicações, a Comissão de Valores Mobiliários. Muitos advogados constitucionais, nos Estados Unidos, acreditam que, na verdade, essas comissões estão sujeitas ao presidente, mas nenhum presidente aplicou uma ordem executiva a elas. Meu escritório opera diante dessas ordens executivas, ao requererem uma AIR. Isso não é exigido daquelas outras agências. Essas agências se submetem ou fazem AIR. E realizamos alguns estudos que mostram que a qualidade das análises delas não é muito boa – algumas dessas agências, a propósito, são agências reguladoras de bancos. Então, algumas

regulações têm dado tantos problemas – e havia problemas –, e elas não foram revistas pela Casa Branca, ou pelo meu escritório. Então, eu acho que isso é testemunha, e é possível que essa revisão seja trazida para debaixo das asas do governo. E alguns estudiosos constitucionais acreditam que podia ser assim; mas, politicamente, não foram trazidas. A razão é que elas são criação do Congresso. O presidente não pode demitir essas pessoas, a menos que elas façam algo realmente ruim. Ele não pode despedi-las sem uma causa.

Assim, eu acho que podemos ver alguns dos atos regulatórios que algumas das agências têm feito, e ver que elas não seguem padrões. Elas poderiam lucrar com uma avaliação realizada por outra agência, e com uma melhor análise econômica. Essa é muito boa pergunta e eu, normalmente, tento não me esquecer de mencioná-la.

Ronaldo Seroa da Motta – Parabéns pela sua apresentação. Eu acho que o senhor está transmitindo mensagens muito importantes para o Brasil, porque, veja, nos Estados Unidos, alguns setores econômicos, eu diria eletricidade, telecomunicações e daí por diante, esses que estamos agora discutindo neste seminário, são aqueles que os legisladores nos Estados Unidos creem que devam ser colocados de lado, não passem pelo escrutínio de uma unidade presidencial. Isso é muito importante, é uma boa mensagem para nós, porque no Brasil tenta-se fazer o oposto: colocar tudo debaixo do guarda-chuva do presidente. Você está dizendo que os Estados Unidos não fazem isso. É muito boa mensagem. Eu lhe agradeço ter tocado nisso, porque, até então, as pessoas acreditam que vocês lá fazem o controle dessas agências independentes; elas ainda não acreditam que vocês não o façam. Então, obrigado por dizer isso, acho que isso deveria ficar bem sublinhado na nossa publicação do próximo ano.

Em segundo lugar, o senhor disse que a regulação no setor econômico fez muito bem para os Estados Unidos nos anos 1970, embora tenha dito também análise econômica. Eu acho que mencionou esses estudos de desregulamentação, que estão tentando analisar as mudanças nos excedentes do consumidor, algo assim, sublinhando quanto consumo nós ganhamos com a desregulamentação. Essa é uma mensagem muito importante também, porque no Brasil nós tentamos o oposto: estamos sempre preocupados com os excedentes do produtor. Quando se tenta justificar a desregulação apontando os ganhos de excedente do consumidor, o governo se apavora, porque eles ficam muito preocupados com os produtores.

A terceira menção que o senhor fez também é muito importante para nós: usar mecanismos baseados no mercado. Novamente, uma boa mensagem para o Brasil, porque aqui as pessoas ainda não acreditam que o mercado possa funcionar. Depois

dessa crise do ano passado, as pessoas estão completamente estressadas com o mercado. Então, eu acho que o senhor trouxe boas mensagens e eu lhe agradeço por isso.

John Morrall – Bem, obrigado por esses comentários. Eu não sei o que é melhor, se vocês deveriam convocar as agências independentes e supervisioná-las. Talvez vocês devessem, sim, ter uma agência central ou alguém para examinar as análises, não para anulá-las, mas como um avaliador do mesmo nível. Então, eu acho que submeter essas agências a realizar boas análises é importante, mesmo se vocês não desejem que o presidente assuma o controle. A maioria dos programas de AIR no mundo são devidamente submetidos, e a maior parte da UE sujeita suas agências aos requisitos de AIR.

Sobre a análise do excedente do consumidor, realmente foi um ponto importante. Fico feliz que você o tenha levantado. Eu devia tê-lo frisado mais. O programa dos Estados Unidos é desenhado para proteger o consumidor, ver o excedente do consumidor, ver os benefícios para o público. Os esforços de reforma de muitos outros países têm sido orientados para os negócios, de modo que se denominam programas de “melhor negócio”. E não é, de fato, o foco que se deseja, na lei dos pequenos negócios. Você realmente vai querer examinar como os consumidores são beneficiados, e eles podem se beneficiar se os negócios se saem melhor, mas podem não se beneficiar se alguns negócios não se saem melhor. Novamente, há alguns lucros que podem guiar isso. Então, você está certo. Focar no excedente do consumidor, e não em quão bem o negócio se sai, é realmente a chave para um crescimento a longo prazo na economia. E mecanismos com base no mercado. Obrigado por enfatizar isso também. Eu acho que esta é realmente uma importante lição que a economia pode trazer. Porque todos nós temos importantes e diferentes metas sociais. Porém, há aquela sobre a qual todos concordamos: queremos fazer as coisas com custo-efetividade. E, provavelmente, isso significa tentar desenhar um mecanismo de mercado para atingir essa meta. Fazer os negócios agirem de um modo específico em certo sentido. E, portanto, isso reduz a competição e a pressão, para melhorar o mercado no longo prazo. Porque, o que é realmente importante – como todos sabemos, eu espero – para melhorar de forma correta as mudanças climáticas é a tecnologia. Temos de desenvolver os incentivos para desenvolver novas técnicas e, portanto, energia mais limpa. E tudo isso só virá da invenção dessas coisas. Ah, você conclama o mercado para fazer isso. Então, obrigado.

Eduardo Fiuza – Sou Eduardo Fiuza, do Ipea. Doutor Morrall, entendi que o senhor tem algum tipo de primeira estimativa do impacto, do montante sofrido pelo impacto das regulações. Fale um pouco mais sobre isso.

Minha segunda pergunta é, pelo que eu entendi, esse modelo funciona para algumas agências federais, não para as agências independentes, e nem para as agências do Estado; então, há algum tipo de consenso que devesse disseminar essa cultura das ferramentas das técnicas de AIR pelas agências de modo que todos pudessem falar a mesma língua?

John Morrall – Essa é uma ótima pergunta. Como sabemos qual custo de uma regulação, se você ainda não precificou, nem fez a AIR? Isso é importante para os Estados Unidos, porque nós temos um limiar de US\$ 100 milhões nos Estados Unidos, que dirige a AIR. Ela deve ser uma bem desenvolvida e boa análise, submetida ao *peer-review* e tudo o mais. O modo como o sistema funciona é que cada agência apresenta ao OMB as regulações que pensa ser importantes, e eles nos dirão quais eles julgam que possam ser majoradas acima de US\$ 100 milhões. E nós dialogaremos com elas em cima disso. Aí, se eles tentarem menosprezar o valor final da análise e dizer, “Só vale US\$ 90 milhões”, nós dizemos, “Tem certeza”? E podemos recorrer a uma pessoa de outra agência, ou de fora, que diga, “Isso vale, na verdade, bem mais que US\$ 100 milhões”. Assim, podemos ter uma palavra final sobre qual está apta ao limiar. E isso produz a quantidade de ganhos que pode ocorrer. Eu devo enfatizar que o processo parece funcionar bastante bem. Agora, as agências tendem a saber em quais regulações poderemos estar interessados. O limiar não é só US\$ 100 milhões. Eu simplifiquei. O limiar é, por exemplo, a regulação aparecer no *The Washington Post* e no *New York Times* no dia seguinte. Uma regulação verdadeiramente importante que tem impactos na economia, que tem impacto presidencial. Então, existe uma liberdade para dizer à agência que ela deve fazer a análise. Mas ficar no limiar é importante. Não se deseja avaliar tudo, serão regulações demais a requererem de nós esse trabalho extra, o que leva muito tempo. Assim, a primeira estimativa é um tema importante e tem sido trabalhado com o tempo. A chave é ter o OMB, ou ter algum grupo dizendo, “Espera, nos temos de realizar essa análise”, mesmo que digam que não será uma regulação importante, nós achamos que sim.

E aí, você perguntou acerca de estados particulares. Nos Estados Unidos, temos uma forte separação entre o governo federal e os governos estaduais. Tudo que o governo federal não pode fazer, os estados devem ter a possibilidade de realizar. Tudo que o governo federal não deve fazer, o governo estadual deve fazer. É uma boa demarcação. Há cerca de 10, 20 estados que realmente levantaram requisitos similares às nossas AIRs: Califórnia, Nova York, Virginia etc. Mas isso mudou com o tempo; alguns estados vêm e vão. Não temos nenhum requisito e nenhum alcance para, digamos, levar os estados a fazê-lo. Novamente, há uma separação entre o governo federal e os governos estaduais nos Estados Unidos. Mas, há controvérsias sobre isso. Achamos isso importante. Em muitos outros países há um

sistema de AIR que requer que governos estaduais, suas províncias, realizem essas análises. Porque muitas das regulações acontecem em nível estadual, especialmente regulações econômicas, que afetam sua administração.

Eduardo Fiuza – Apenas para esclarecer a sua primeira resposta. Esses US\$ 100 milhões se referem ao volume de negócios da indústria afetada ou à variação das receitas?

John Morrall – O limiar de US\$ 100 milhões é o impacto da regulação no custo ou nas transferências. É o impacto incremental da regulação. Não que se trate de uma indústria de US\$ 100 milhões; o que nós estamos tentando fazer é subtrair US\$ 100 milhões, em custos, de alguém. E é em qualquer ano. E, a propósito, esse limiar foi estabelecido em 1975, no programa do Ford – eu estava lá – e era de US\$ 100 milhões. E não foi modificado. E a inflação também mudou um pouco. Era, provavelmente, US\$ 30 milhões, em dólares de 1975; seriam US\$ 30 milhões hoje.

Lucia Helena Salgado – Fiquei bastante impressionada com o tamanho tão reduzido de sua equipe, o pessoal do OIRA. Em algumas áreas você tem um economista e cinco assistentes. Eu me pergunto como é que funciona no dia a dia, porque você mencionou 500 revisões por ano. Você poderia falar um pouco sobre o dia a dia de trabalho no OIRA? Porque eu sei que no Reino Unido eles possuem uma equipe muito pequena também, e eles trabalham muito próximos às pessoas nas agências que são responsáveis pela regulação. Existe esse tipo de colaboração com o pessoal do Executivo?

John Morrall – Bem, eu imagino como se fôssemos um orientador de dissertação, e temos um grupo de estudantes trabalhando nessas dissertações, e pedimos para fazer as alterações. Nós temos uma equipe pequena, de fato, são 25 profissionais. Todos eles têm mestrado – mestrado em Economia ou em Políticas Públicas. Eles são muito, muito brilhantes, eles realmente trabalham longas horas. Mas os revisores, eles, como mencionei, atuam como orientadores de dissertação. O orientador pode pedir ao aluno para revisar e alterar, fazer comentários, alterar os pressupostos, realizar trabalhos adicionais. Mas eles não fazem o trabalho sozinhos. Então, consegue-se lidar com uma quantidade considerável de revisões. Não só isso, mas trabalhamos também com funcionários de outras agências. Assim, por exemplo, se a EPA está emitindo uma regulação, nós solicitamos ao Departamento de Energia ou ao Departamento de Transportes. E pedimos aos seus economistas que também ajudem na avaliação da regulação. Então, é um trabalho em equipe. São cerca de 25 economistas, que trabalham com 500 regulações; mas apenas 50 delas, por ano, são realmente importantes, e nas quais precisamos nos concentrar.

Devo mencionar, também, que temos cerca de 90 dias para revisar as regulações, de modo que nos dá mais tempo. E, como eu disse, talvez mais ou menos 50 detêm AIR que realmente desejamos avaliar. Talvez estejamos com poucos funcionários. Em uma época, já tivemos o dobro. A equipe de funcionários do presidente foi cortada ao longo dos anos, em diferentes presidências.

Lucia Helena Salgado – Outra questão que tenho. Você fala sobre a dificuldade de lidar com o processo econômico. A utilização de uma metodologia de custos e benefícios, quando a economia está envolvida, em função dos efeitos dinâmicos. Isso é muito importante. Você acha que é possível ter uma melhora na metodologia a partir do que podemos tirar destes problemas e cuidar deles?

John Morrall – Com certeza. A principal diferença para a regulação econômica é que pode ser necessário se fazer uma análise da concorrência. É um modo de olhar isso. E a OCDE tem um grupo que desenvolveu as diretrizes de como realizar análises de concorrência, que é separado do grupo da OCDE que desenvolveu técnicas para fazer AIR, mas eles colocam juntos. Então, de certa forma é mais difícil, porque é mais dinâmico, mas de outro modo é mais fácil porque, em geral, sabemos que existem certos princípios que se pretende promover, como aproveitar a eficiência do mercado utilizando incentivos, em vez de desenho e controle e, em geral você quer permitir a concorrência no mercado, você não quer ter barreiras de entrada, a menos que haja uma razão muito boa para fazer isso. Assim, essa análise é difícil, mas não tenho certeza de que seja mais difícil do que fazer a análise de custo sobre o impacto, por exemplo, do efeito da gordura trans sobre os ataques do coração. Eles têm de descobrir como as pessoas responderão aos incentivos e você tem de saber qual é o risco da avaliação sobre ácidos graxos trans. Portanto, são dois tipos muito difíceis de análise e necessitam de diferentes tipos de habilidades, só que um confia mais na área de organização industrial e outro mais na área das ciências.

Humberto Bettini – da Unicamp.

O professor colocou, logo no início de sua apresentação, que uma peculiaridade do caso americano, da realidade americana, é que é frequente haver um questionamento de questões regulatórias, levar aos tribunais questões regulatórias, para que haja resolução. Do que eu entendi, a AIR não necessariamente fornece respostas únicas, ou estimativas únicas, ou intervalos únicos a respeito do impacto de medidas que estão em vigor ou cujo vigor é alterado, é retirado.

O que eu pergunto é o seguinte: não há o risco de a metodologia da AIR perder a sua credibilidade, justamente porque ela pode vir a ser colocada em dois lados, simultaneamente, em dois lados contrários no caso de litígio judiciário, por exemplo?

John Morrall – Bem, como você sabe, a natureza dos economistas é que eles possuem dois lados, “por um lado” e “por outro lado”. Assim, procuramos ser objetivos e apresentar os dois lados do caso. Então, quando uma questão regulatória vai para os tribunais, haverá dois lados argumentando e poderá haver dois tipos de análises econômicas. E o Tribunal irá decidir qual deles tem mais validade. Mas, assim como para a maioria dos economistas, o nosso objetivo, a nossa metodologia é tentar ser objetivos e apreciar os dois lados apresentando a melhor evidência. O meu problema com os advogados é que a metodologia deles é ouvir um modo de argumentar de um lado, e não serem realmente objetivos; e o outro lado irá argumentar, e então o Tribunal decide. Então eu acho que, na verdade, os advogados têm uma pior reputação do que os economistas no que se refere a esta questão. Então eu prefiro a abordagem econômica e, mesmo quando existem diferenças entre os economistas, você pode facilmente descobrir que existe uma resposta certa, em algum lugar, uma vez que você tem conhecimento dos pressupostos e você busca as alternativas. Então, os tribunais podem julgar. A propósito, o administrador do OIRA, Cass Sunstein, escreveu um livro muito bom chamado *The Cost-Benefit State*, no qual ele analisa o impacto dos tribunais sobre a análise custo-benefício, ao longo do tempo. Muitos advogados nos Estados Unidos adotaram a abordagem econômica para tentar resolver os problemas sociais, pelo menos dando algum crédito a esse critério. Mas quando chega ao Tribunal, fica controverso.

José Féres – A minha pergunta é sobre taxa de desconto para questões ambientais, especificamente para parte de mudança climática, porque tem toda uma discussão teórica sobre como descontar o bem-estar de gerações futuras e saber se por acaso usar esse critério de utilizar somente taxa de 3% e 7% para fazer o cálculo de custo-benefício não pode levar a uma sobre-estimação dos custos de uma atuação para tentar mitigar o efeito da mudança climática hoje, e acaba que, de alguma maneira, envia os resultados e acaba justificando uma não tomada de posição imediata e de que modo isto está sendo pensado pelo OMB?

Ronaldo Seroa da Motta – Alguma vez você pensou em usar taxa de desconto parabólica para as alterações climáticas, algo assim?

John Morrall – Sim. Existe uma literatura que afirma que devemos utilizar o desconto parabólico para eventos bastante futuros. Na verdade, nós permitimos que as agências usem taxas diferentes de 3% e 7%. Nós pedimos para observar com 3% e 7%, mas elas também podem argumentar que poderiam utilizar uma taxa diferenciada, talvez 1%, talvez 0%. E a EPA, em particular, vai argumentar isso, para regulações de longo prazo. E existe também, por exemplo, o fato de que a renda está aumentando em 2% ou 3% a.a., e isso irá aumentar os benefícios.

Então, isso diminui o impacto deste tipo. Este é um problema: o impacto sobre as gerações futuras. É quase uma questão filosófica. Queremos gastar nossos recursos para termos certeza de que três, quatro ou cinco gerações, a partir de agora, estarão melhor? Se olharmos para trás, cinco gerações a partir de agora, e as pessoas tenham feito isso, não tenho certeza de que teríamos crescido tão rapidamente como temos feito. Então, é uma questão difícil, mas, em geral, a profissão dos economistas está se movendo para a utilização de taxas de juros menores, quando mais longe se vai, com base nos descontos parabólicos.

Kleber Ferreira – Eu gostaria que você comentasse sobre que tipo de ações ou procedimentos você conhece para evitar a capturação das agências regulatórias num sentido mais amplo, e também, que tipo de funcionários você tem trabalhando nessas agências? Eles são servidores públicos, são indicados, são nomeados por agentes políticos dos Estados Unidos?

John Morrall – Acho que você está se referindo à qualidade dos servidores nos Estados Unidos. Eu diria que é muito difícil conseguir um bom emprego em uma agência reguladora nos Estados Unidos. E, em geral, não há muita capturação, como parte da literatura diz que existe, exceto, talvez em uma agência que esteja completamente naquele setor específico, e então ela pode ter uma influência mais forte neste setor, naquela agência, porque ela precisa de especialistas, que vão querer ir e voltar. Isso é um problema. Mas nós temos, nos Estados Unidos, um sistema de contratação aberto e transparente. Por exemplo, todas as minhas transações financeiras tiveram de ser divulgadas, todas as transações da minha esposa, seu trabalho. Então, no alto escalão, 1% dos servidores civis dos Estados Unidos terá de divulgar todas as transações financeiras. Há, naturalmente, pessoas que podem ser um problema, mas no geral, acho que tem funcionado muito bem. Sei que em certos países que trabalharam assim foi um problema. Especialmente, poderia ser um problema em países menores, porque não há muitos especialistas. Então é algo que tentamos evitar, através da transparência e boa gestão de pessoas. Mas pode ser um problema em algumas agências específicas. Eu diria que não aconteceu muitas vezes nos Estados Unidos, eu não vejo isso como um problema. Algumas pessoas que trabalham em agências do meio ambiente, certamente acreditam em melhorar o meio ambiente; pessoas que trabalham em agências de habitação acreditam em melhorar a habitação. Mas eu não tenho tanta certeza de que eles sejam capturados pela indústria, se é que você entende o que quero dizer. Mas isso é outra questão.

Lucia Helena Salgado – Você tem mais três perguntas. Como pode ver, você tem um público muito interessado aqui. Eu tenho uma pergunta do Eduardo Bizzo,

um membro de nossa equipe no Ipea, e eu traduzi a pergunta dele: No Brasil as agências regulatórias são independentes do Poder Executivo e as decisões são definitivas na esfera administrativa. Por outro lado, neste exato momento estamos discutindo a ideia de criar uma espécie de agência supervisora das agências. E nós, na verdade, gostaríamos de saber a sua opinião. Qual mecanismo seria melhor, qual se adaptaria melhor no estado que estamos aqui?

John Morrall – Certamente, eu não vou dar conselhos sobre o que fazer no Brasil Mas eu comentarei como funcionou nos Estados Unidos, quando comecei na área de supervisão regulatória, o mecanismo era mais para revisão de pares. O presidente exigiu que as agências fizessem as AIRs. Mas ele não solicitou que as enviassem ao meu escritório e as aprovassem. Mas elas nos enviavam suas AIRs. Nós, então, comentávamos a AIR da agência, como um revisor de pares, e se nós não gostássemos do que elas iam fazer, nós divulgávamos, mandávamos para imprensa. Assim aquilo iria para o registro público. Aquela questão era considerada não funcional. Isso é o que foi tentado durante a administração de Jimmy Carter. Então, quando o presidente Reagan tomou posse, ele centralizou e passou o poder, para o presidente, de aprovar ou não outro regulamento. Obviamente, eu acredito no ideal de se ter um presidente forte. Eu acho que nos Estados Unidos funcionou melhor. Mas ao mesmo tempo, eu acho que talvez eles devessem ter mantido a agência apenas como uma criticadora, como uma revisora paritária. Aquilo era uma revisão de pares. Assim, talvez o melhor modelo fosse ter as duas coisas. Mas a história é que, ao longo do tempo, foi centralizado e o presidente ganhou ainda mais poder. E eu tenho que concordar que foi o melhor procedimento, porque eu penso no orçamento. Nós não queremos as agências gastando o dinheiro dos contribuintes, uns contra os outros. É um tipo de *trade-off*. O mesmo com os regulamentos: você não vai querer as agências regulando sozinhas, sem se preocuparem com o efeito global sobre a economia e alguém de cima pode estar tentando dizer, “espere um minuto, talvez nós devêssemos fazer isso e não aquilo”. Porque, obviamente, temos recursos limitados dos contribuintes, temos uma quantia de recursos limitados do setor privado. Então, como economista, vivendo com recursos escassos, acredito na supervisão centralizada. Mas, eu não sei se funcionaria aqui.

Danilo Coelho – A análise de equilíbrio geral computável é muito comum para medir o impacto das reformas fiscais, o comércio, as tarifas e as reformas. Gostaria de saber se você tem conhecimento de alguma experiência com a utilização de análise geral de equilíbrio para AIR.

John Morrall – Sim, você só pode utilizar a análise de equilíbrio geral para grandes eventos, grandes despesas ou grandes impactos. Esse é o meu entendimento. E

houve algumas tentativas de se fazer isso na área ambiental nos Estados Unidos. Há artigos clássicos escritos, observando o efeito no campo ambiental, utilizando esses tipos de modelos. Eles remontam aos anos 1980. Mas a EPA utiliza esses modelos para medir os impactos sobre toda a economia. Porque o que estamos utilizando com a AIR é uma análise de equilíbrio parcial. E quem sabe qual será o efeito geral? Mas o problema desses modelos é que eles são quase como caixa-preta. Você tem o modelo e terá de confiar nele. Então, é bom saber o que eles querem dizer, mas eu não gastaria muito tempo nisso, eu acho. A menos que as pessoas entendam, realmente, o que está acontecendo.

Eu acho que é comum a utilização desta análise. Se você estiver interessado, eu lhe dou o nome da pessoa que é responsável na EPA, que sabe muito sobre o assunto. Ele é o chefe de Alt McGoblin, um amigo meu, que fez pesquisas nesta área. Mas eu não sigo o seu trabalho nos últimos anos.

Sérgio Aníbal – Um ponto-chave, que eu acho que é muito interessante entre o Brasil e os Estados Unidos, é a relação de ser um megapaís e uma república federativa. Vocês, talvez por conta da democracia, tenham uma democracia mais, vamos dizer, avançada, têm estados mais independentes. Entretanto, isto causa alguns problemas em termos de estratégias de regulação em nível nacional. No Brasil, várias políticas regulatórias, como, por exemplo, a política nacional de recursos hídricos, e vários sistemas, como saúde, educação, têm uma hierarquização em que se parte do federal, dos estados e dos municípios. Até que ponto você acharia importante, e é importante para a gente ter uma estrutura regulatória bastante microeconômica e bastante disseminada na população, essa regulação ter uma hierarquização entre estados e municípios e cidades?

John Morrall – Você fez uma pergunta muito difícil, acho que tenho algumas observações:

1) Você deve observar as experiências na Austrália, Canadá e até mesmo na UE, que também possuem subgovernos independentes e muito fortes que aprovaram regulações e tentam manter algum tipo de vigilância, especialmente a UE, que é particularmente importante, e controversa na regulação de seus diferentes governos, para emitir regulações segundo os pressupostos da UE. Mas eu também gostaria de mencionar que, nos Estados Unidos, nós também temos esse problema, mas nós ficamos fora da regulação dos estados. Na verdade, nos Estados Unidos, temos o princípio do federalismo, mas se achamos que algo deve ser regulado, nós decidimos, “Sim, o governo deve regular”.

2) Bem, os estados podem fazer isso? Porque pensamos que, se os estados podem fazer, haverá concorrência entre os 50/51 estados e haverá experimentação.

Assim, é melhor ter uma regulação em nível estadual, se for apropriado, em vez de ter em nível federal. Então, é uma espécie de ponto-chave, que vai e volta nas diferentes administrações. Mas, no geral, penso que é melhor ter regulação mais próxima à pessoa que está sendo regulada e às suas indústrias. A menos que haja uma situação extra que envolva a relação entre os estados. Mas, é realmente, uma questão muito difícil, para lidar com a vigilância do estado.

No geral, é claro, eu acho que deveria haver grupos em nível estadual para lidar com a regulação, da forma como fazemos em nível federal. Mas não estou certo de que você quer que o governo federal diga aos estados o que fazer, apropriando-se da regulação dos estados. Pelo menos não estamos fazendo isso nos Estados Unidos. A propósito, um dos assuntos, se você está seguindo o debate do nosso sistema de saúde, é como poderíamos reduzir os custos da saúde, se permitíssemos que o povo nos Estados Unidos comprasse planos de saúde em outros estados. Haveria concorrência. E você pensará, “Ah, sim, farei isso”. Mas isso não foi feito nos Estados Unidos. A nova lei nos Estados Unidos para controlar o custo do sistema de saúde acabou de passar. Ainda não é permitido que se negocie através das linhas dos estados. E isto é porque os estados são bastante poderosos. E as companhias de seguros dentro dos estados são muito ponderosas. Assim você tem que trabalhar com aquilo que tem. Com os poderes políticos existentes, continue trabalhando se você acha que é o procedimento correto. Não desanime. Tente melhorar a regulação neste sentido, mesmo que não seja feita.

Lucia Helena Salgado – Acho que nós já exploramos bastante o nosso convidado especial, fizemos muitas perguntas. Eu agradeço imensamente a sua exposição. Foi tremendamente ilustrativa, educativa para nós. Espero que este primeiro contato seu conosco no Ipea e com vários outros membros de governo, de agências, que estão aqui presentes, seja o primeiro de vários encontros e que nós possamos colaborar mais proximamente, de agora para o futuro. E sua *expertise* é muito importante para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória que nós vimos buscando fazer aqui no Brasil. Eu agradeço, então, imensamente, a sua conferência.

ARCABOUÇO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS E SUA RELEVÂNCIA PARA O BRASIL

John F. Morrall III

Ivy E. Broder

INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos foram o primeiro país a desenvolver um método de análise econômica das regulações sistemático, *ex ante* e centralizado. Embora muitos detalhes do programa sejam diferentes hoje em relação ao que eram no seu início, na década de 1970, o princípio básico não mudou: desenvolver uma análise rigorosa e transparente do impacto econômico das regulações propostas para ajudar os decisores políticos na elaboração e na adoção de regras custo-efetivas. Embora considerações legislativas, jurídicas e políticas sejam, sem dúvida, importantes no processo de tomada de decisão, o papel da AIR evoluiu e cresceu em importância nos últimos 35 anos e ao longo de sete administrações presidenciais sucessivas.

Este artigo narra o desenvolvimento da AIR nos Estados Unidos e coloca-o no contexto do programa de exame regulatório do país. No espírito de completa transparência, os autores trabalharam em funções de supervisão regulatória no Escritório Executivo do Presidente, sendo que um deles passou por seis administrações presidenciais.¹ O artigo descreve os elementos-chave da análise que evoluiu com o passar do tempo, bem como seus usos e as tentativas de controle de qualidade e de consistência. Uma atualização sobre mudanças realizadas no período inicial da administração Obama também foi incluída. Como a análise nem sempre prevalece sobre a política, mesmo um programa analítico flexível e amplo por vezes não é eficaz. Acreditamos que a boa análise é uma condição necessária, mas não suficiente, para uma boa política de regulação. Uma seção dedica-se a avaliar os potenciais impactos do programa de AIR nos Estados Unidos e as dificuldades que esse programa continua a enfrentar. Por fim, discute-se a aplicação da AIR em outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Sugere-se que o Brasil

1. Trata-se de John F. Morrall III (nota dos editores).

será fortemente beneficiado pela adoção de elementos da AIR apropriados à sua atual situação econômica e à sua estrutura política.

A ABORDAGEM DE ANÁLISE REGULATÓRIA NOS ESTADOS UNIDOS

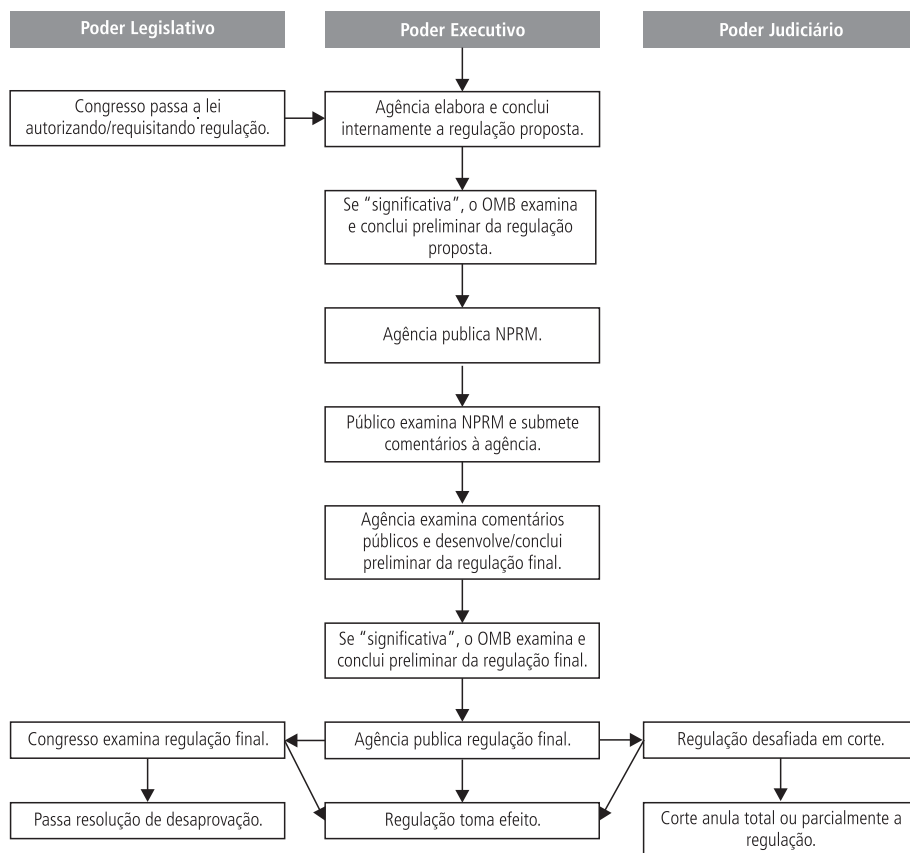
Desenvolver um arcabouço regulatório baseado em análise parte do pressuposto de que a prática regulatória aloca parte dos limitados recursos privados de um país visando o interesse público. Assim, recursos regulatórios são como recursos fiscais e devem ser orçados e administrados tanto de modo custo-efetivo quanto de forma consistente com os objetivos nacionais. A regulação deve ser percebida como uma combinação de gasto público e taxaço e, como tal, gera consequências micro e macroeconômicas similares. Além disso, a regulação é normalmente utilizada como um substituto para a taxaço e o gasto direto do governo. Ainda que nenhum país tenha ido tão longe a ponto de adotar um orçamento regulatório comparável, em requisitos, ao orçamento fiscal, foram feitos esforços nessa direção, ressaltando-se a importância dos custos e dos benefícios da regulação ao bem-estar dos cidadãos.

Resumidamente, os Estados Unidos estabeleceram uma unidade central de análise regulatória no Escritório Executivo do Presidente na década de 1970, sob os auspícios do CWPS. O CWPS, então, transformou-se na atual organização – o OIRA, localizado no OMB. Ainda que tenha havido cinco presidentes diferentes, nos 30 anos desde que foi criado, em 1981, vários princípios têm caracterizado o sistema regulatório dos Estados Unidos: administração centralizada e liderança; transparência e prestação de contas; e o uso da AIR.

O processo de Regulação Federal nos Estados Unidos está resumido na figura 1. Refletindo o regime de freios e contrapesos do sistema de governo dos Estados Unidos, cada um dos três ramos do governo desempenha um papel crucial e independente. O Poder Executivo toma conta do processo, uma vez que o Poder Legislativo aprova uma lei, assinada pelo presidente, que autoriza ou exige uma regulação a ser editada. Em seguida, uma agência do Poder Executivo, como o Departamento de Transporte ou a Agência de Proteção Ambiental, inicia a regulação, conduzindo uma análise jurídica, administrativa e econômica das opções viáveis, a fim de satisfazer as exigências da legislação e da elaboração de uma regulação proposta. Segundo os procedimentos estabelecidos no Decreto nº 12.866, emitido pelo presidente Clinton em 1993, se a agência e o OMB determinarem, por meio de discussões, que a regulação é “significativa”, o exame regulatório começa a ser feito pelo quadro de funcionários do presidente, e a agência envia uma versão preliminar da regulação proposta e qualquer análise regulatória ao OMB, para até 90 dias de exame oficial. Depois de concluído o exame pelo OMB, seguindo-se as exigências da Lei de Procedimentos

Administrativos, a regulação proposta é publicada no *Diário Oficial* para comentário público como um NPRM. Após o exame e considerando os comentários recebidos, a agência, então, elabora a regulação final. Ela deve também levar em consideração os comentários do público, descrevendo, no preâmbulo da versão preliminar da regulação final, o motivo de responderem ou não ao que o público pediu para ser feito. A agência envia a regulação ao OMB para um segundo exame de até 90 dias. Depois que o OMB conclui seu exame, a agência envia a regulação para o *Diário Oficial*, para a publicação como uma regulação final. Nesse ponto, freios e contrapesos podem entrar em jogo. Sob a Lei de Revisão do Congresso, este pode aprovar uma resolução assinada pelo presidente desaprovando a regulação. Ou, o que é mais provável, uma variedade de interesses organizados poderá utilizar o Sistema Judiciário para impugnar a regulação em tribunal e, eventualmente, ter a regulação anulada e/ou reenviada de volta para o organismo emissor.

FIGURA 1
Processo de regulação federal



Fonte: Dudley (2005).

ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E LIDERANÇA

O significado simbólico de ter o controle centralizado de regulação dentro do OMB, que é parte da Casa Branca, não pode ser exagerado. Essa posição reforça, ao gabinete e a outros organismos reguladores, a importância e a adesão aos princípios e procedimentos regulatórios. Além disso, a mesma agência que aprova o seu orçamento também revê a sua regulação, certamente as pessoas retornam as ligações.

Em 1971, Richard Nixon foi o primeiro presidente a iniciar o exame centralizado das regulações. O programa era conhecido como o exame da “Qualidade de Vida” e estabeleceu um procedimento para promover a coordenação entre agências das regulações propostas, principalmente na área de qualidade ambiental. Era controverso porque o programa funcionou como um canal de denúncias empresariais encaminhadas por meio do Departamento de Comércio, e porque havia pouca transparência.

Em 1974, com o estabelecimento, pelo presidente da Ford, do CWPS, a análise do impacto econômico de regulações tornou-se uma função significativa do exame de uma agência executiva. A AIR foi exigida para as regulações importantes, definidas como aquelas que têm um impacto de mais de US\$ 100 milhões (em dólares de 1975). Embora o CWPS tenha sido originalmente encarregado de examinar e de comentar formalmente, no registro público, sobre o impacto inflacionário das regulações propostas pelas agências de Gabinete, a equipe considerava uma regulação que impunha mais custos do que benefícios como sendo, pelo menos em um sentido de bem-estar, inflacionária. Assim, a exigência de uma análise do impacto da inflação tornou-se uma exigência de análise custo-benefício. O presidente Carter expandiu o papel do CWPS na desregulamentação e no exame, em 1978, quando a inflação voltou a ser um problema para a economia dos Estados Unidos. Além disso, o RARG foi estabelecido para monitorar o impacto de mais ou menos uma dúzia das regulações prioritárias de cada ano. O RARG, presidido pelo CEA, foi composto pelo OMB e por representantes das agências econômicas e regulatórias. Os economistas do CEA e do CWPS serviram de funcionários.

Durante a campanha eleitoral de 1980, Ronald Reagan fez do “socorro regulatório” um dos quatro pilares do seu plano de crescimento econômico (os outros três eram de cortes nos impostos, cortes de gastos e estabilidade monetária). Como presidente, ele solidificou a autoridade de supervisão regulatória na Casa Branca, emitindo o Decreto nº 11.291, que instituiu a Força-Tarefa de Regulação de Socorro sob a direção do vice-presidente George H. W. Bush. O novo decreto exigia que as agências que propunham uma regulação com impacto significativo desenvolvessem uma AIR (essencialmente uma análise custo-benefício) e a apresentassem, junto com a regulação proposta ao OMB para um exame formal. O OMB, então, consideraria

o conteúdo e a análise da regulação proposta. A agência não era autorizada a publicar a regulação no *Diário Oficial* antes de o OMB concluir o seu exame. O OMB examinava as regras tanto na proposta quanto nas etapas finais do processo de regulação da agência. A estrutura que foi criada em 1981 continua em vigor hoje, com o OIRA prosseguindo o seu exame juntamente com outras responsabilidades. O OIRA foi criado sob a Lei de Redução da Burocracia – *Paperwork Reduction Act* – de 1980, parcialmente em resposta à explosão de regulação e de burocracia que ocorreu na década de 1970 e nas anteriores. Além disso, a Força-Tarefa de Regulação de Socorro, trabalhando com o OIRA, examinou as regulações existentes e supervisionou uma quantidade significativa de desregulamentações. Um decreto também exigiu que as agências anualmente enviassem ao OMB informações detalhadas sobre todas as regulações importantes que eles tivessem em desenvolvimento. Um compêndio das regulações (tipicamente em torno de 500) foi publicado como o Programa de Regulação do Governo dos Estados Unidos. Quando o vice-presidente George H. W. Bush tornou-se presidente, ele deu continuidade ao programa de exame de regulação do OMB sob a direção do Conselho de Competitividade do Presidente.

Embora tenha sido o primeiro presidente democrata desde que o OIRA foi criado e feito campanha contra os excessos de desregulação, o presidente Clinton decidiu continuar o processo de exame centralizado no OMB, com algumas modificações. Ele revogou os decretos do presidente Reagan, que governavam o exame das regulações, substituindo-os pelo Decreto nº 12.866, emitido em 1993. Esse decreto focava a supervisão do OMB em menos regulações, continuou a exigir que as agências realizassem AIRs e aumentou a divulgação de contatos com terceiros. As mudanças sugeridas ou as objeções feitas pelo OMB tornaram-se uma questão de registro público. O novo decreto exigia que as agências emitissem regulações cujos custos fossem justificados por seus benefícios e custos e estabeleceu um período rigoroso de exame de 90 dias no OMB para convencer as agências sobre quaisquer recomendações de aperfeiçoamento. O limite de 90 dias foi uma tentativa de lidar com as preocupações levantadas nas duas administrações anteriores, de que o OMB poderia bloquear uma regulação de que não gostasse, simplesmente não concluindo o exame. Como resultado dessas mudanças, o número de regulações examinadas pelo OIRA caiu de cerca de 2.200 para cerca de 600 por ano, número que se manteve aproximadamente constante desde então.

O presidente George W. Bush tomou a decisão estratégica de manter o decreto de Clinton e de não retornar para o decreto mais controverso de Reagan. Ele acrescentou também a noção de “cartas rápidas” (*prompt letters*). Essas cartas eram pedidos, iniciados pelo OIRA, com a intenção de que as agências considerassem novas regulações específicas que pudessem gerar benefícios líquidos. Isso foi, em

parte, uma tentativa para contrariar a imagem antirregulacionista do OMB e de reafirmar que a regulação inteligente era o objetivo, bem como o menor número de regulações. Próximo ao fim do seu segundo mandato, ele emitiu o Decreto nº 13.422, que exigia que as agências informassem ao OMB a respeito de documentos-guia significativos, que poderiam ter o efeito de regulações. O decreto também exigia que apenas o servidor mais graduado de política de regulação da agência, nomeado pelo presidente, poderia dar início a um processo regulatório e reforçou a exigência do OMB de que uma falha de mercado fosse identificada e a autorização presidencial fosse assegurada antes que uma regulação pudesse ter início.

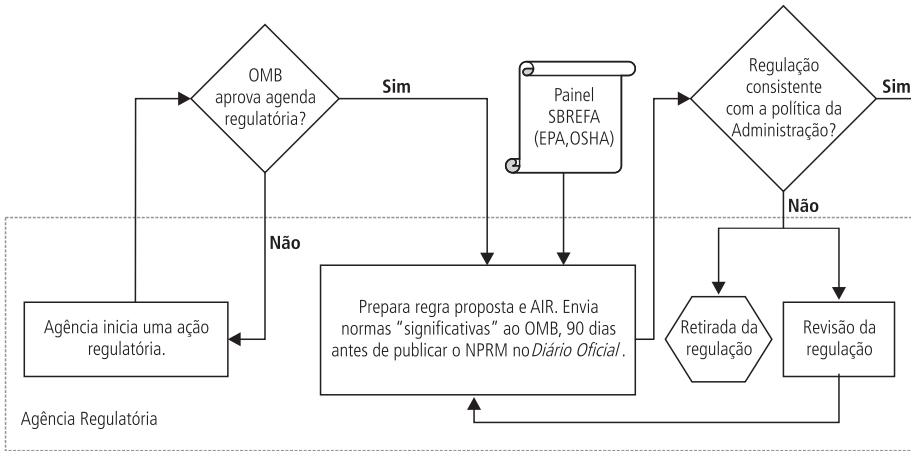
Até o momento, o presidente Obama deu continuidade ao Decreto nº 12.866, de Bill Clinton. Ele também reafirmou o exame centralizado e enfatizou a necessidade de melhorar a análise de regulação por meio de um governo mais aberto e da divulgação. Também revogou o Decreto nº 13.422, de George W. Bush, e voltou a encarregar o vice-presidente de supervisionar o processo de regulação (durante o mandato de Bush, o encarregado de supervisionar as regulações era o chefe de gabinete da Presidência, e não o vice-presidente). Ao nomear Cass Sunstein, professor de Direito da Harvard Law School e um dos juristas acadêmicos mais citados dos Estados Unidos, como chefe do OIRA, o presidente Obama contribuiu para que a importância da transparência e da prestação de contas da regulação fosse reconhecida. Além disso, como coautor, juntamente com Richard Thaler, do popular livro *Nudge*, Sunstein sinalizou para o papel que a economia comportamental provavelmente irá desempenhar na reforma regulatória (THALLER; SUNSTEIN, 2008). Esse campo emergente na economia introduz novos conceitos no quadro analítico, incluindo o viés de capacidade cognitiva, a inércia, a aversão à perda e os efeitos de opções-padrão, a negligência de probabilidade e a influência comportamental dos demais. Antecipe-se – e Sunstein também emitiu sinais quanto a isso – que haverá mais ênfase em abordagens alternativas que enfatizam a divulgação e a simplificação das escolhas, bem como regras *default* de ênfatização de opções e normas sociais.

Como já mencionado, o Decreto nº 12.866, atualmente em vigor, foi emitido pelo presidente Clinton em 30 de setembro de 1993. Um esquema mais detalhado da fase de iniciação de uma regulação aparece na figura 2, que não se baseia apenas no decreto, mas também nas leis que regem o processo administrativo. Esse fluxograma mostra que o OMB examina a proposta regulatória não apenas pelo seu impacto econômico, mas também para ter certeza de que é coerente com as políticas do governo. Se não for consistente, uma agência pode ser solicitada a modificar ou a retirar a proposta. A figura 3 mostra o movimento de uma regulação após seu NPRM. Revisões posteriores podem ser necessárias ou a regulação

ainda poderá vir a ser retirada se as alterações propostas não forem coerentes com a política do governo. Caso a versão preliminar da proposta final seja aprovada, será publicada como uma regulação final no *Diário Oficial* e entrará em vigor de 30 a 60 dias depois, sujeita a exame do Poder Legislativo.

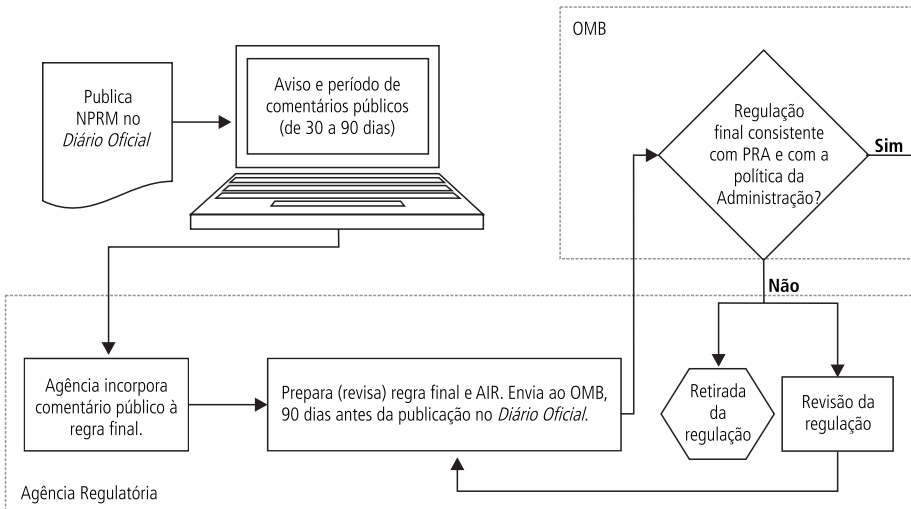
FIGURA 2
Nascimento da regulação: fase inicial

OMB



Fonte: Dudley (2005).

FIGURA 3
Aviso, comentário e finalização da regulação



Fonte: Dudley (2005).

AVISO, COMENTÁRIO E FINALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO

O OIRA gerencia e coordena o processo de regulação federal, além de supervisionar a gestão de informação federal e a política de estatísticas. O administrador do OIRA é nomeado pelo presidente e o Senado o confirma. O nomeado (ou a nomeada) é frequentemente citado na imprensa como o “Czar da Regulação”. O administrador de OIRA também tem sido apresentado como a pessoa com o trabalho mais importante em Washington acerca da qual você nunca ouviu falar. Atualmente, existem cerca de 50 funcionários nos cinco escritórios do OIRA. O OIRA examina de 500 a 700 regulações por ano – aquelas consideradas significativas – das cerca de 2.200 emitidas. Das regulações revistas cerca de 70 a 100 são “economicamente significativas”, assim definidas por terem um impacto na economia de mais de US\$ 100 milhões e exigirem uma AIR. Esse limiar nominal está em vigor desde meados da década de 1970, embora seja equivalente a apenas cerca de US\$ 25 milhões em dólares constantes de 1970. No decorrer de sua análise, o OMB examina a AIR e a versão preliminar da regulação. O órgão procura garantir também que a regulação comporte-se de acordo com a lei na qual se baseia, os princípios do decreto e as prioridades do presidente. Se a agência recusa-se a fazer alterações ou precisa de mais tempo para fazê-las, o OMB pode retornar a regulação para a agência, para “reconsideração”. Tudo isso é feito “na medida do permitido pela lei”. Um decreto não pode prevalecer sobre uma lei.

TRANSPARÊNCIA REGULATÓRIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Uma das principais metas do programa regulatório dos Estados Unidos é garantir transparência e participação do público tanto quanto possível, respondendo a preocupações sobre a influência indevida de interesses especiais, de modo a permitir que todas as partes interessadas sejam ouvidas. Esse princípio condutor está no espírito da APA de 1946, que exige que as agências exponham suas propostas a um processo de observação e de comentário aberto a todo o público afetado, tanto nacional quanto estrangeiro. Como mencionado acima, antes que as agências possam emitir uma regulação final, elas devem responder aos comentários do público, certificar-se de que a regulação final é um resultado lógico da proposta e do registro público, e de que não é “arbitrária e caprichosa”. Esse registro público, que inclui qualquer AIR desenvolvida para a regulação, é utilizado pelos tribunais na resolução de qualquer contestação para as regulações que o público possa ter levantado.

Há muitas maneiras pelas quais o público pode acessar informações sobre o processo de regulação, bem como sobre regras específicas. No *site* oficial que relata as atividades do OIRA, <<http://www.reginfo.gov>>, o público pode ver quais

regulações são objeto de revisão ou foram recentemente finalizadas. Também a semianual Agenda Unificada das Atividades de Regulação e Desregulação fornece dados sumários sobre as regulações e sobre a coleta de informações no âmbito do Ato de Redução da Burocracia. O público também pode acessar outras informações sobre atividades que ocorrem durante o processo de regulação, incluindo quais grupos de fora visitaram o OIRA ou comentaram sobre as regras particulares em exame. Toda informação escrita fornecida ao OMB durante o seu exame, cartas retornadas para as agências e “cartas rápidas” são publicadas no *site*, que também fornece informações históricas a partir de 1981.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A AIR é o principal componente analítico do processo regulatório. É uma maneira eficaz de não apenas garantir decisões políticas mais bem informadas, mas ainda de promover a eficiência econômica. A AIR foi um elemento requerido no processo de aprovação de significativas regulações por mais de 30 anos nos Estados Unidos e agora está sendo adotada de alguma forma por todos os 30 países da OCDE e da União Europeia, bem como por muitos países em todos os continentes e em todos os níveis de desenvolvimento econômico, incluindo o Brasil. Outros países que adotaram ou consideraram a AIR incluem África do Sul, Vietnã, Rússia e Jordânia. Zhang e Thomas (2009) recentemente documentaram a utilização de AIR na Índia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Sri Lanka, Gana, Nigéria, Croácia e Sérvia. O objetivo de uma AIR é avaliar sistematicamente os impactos de uma regulação, utilizando ferramentas econômicas e estatísticas apropriadas. Ela permite que as agências reguladoras, a autoridade central de regulação, os grupos de interesse e o público compreendam os efeitos da proposta e as alternativas viáveis, utilizando um arcabouço bem compreendido e desenvolvido, e um conjunto de suposições. É uma ferramenta que fornece informações objetivas para a tomada de decisão. O princípio subjacente a uma AIR é que a regulação deve ser projetada para maximizar os benefícios líquidos para a sociedade. Isso é feito comparando custos e benefícios de ações alternativas. Embora esse objetivo pareça ser relativamente básico, o desenvolvimento de uma AIR é um processo complexo que requer esforços de especialistas do setor, de economistas, de cientistas e engenheiros da indústria, e de estatísticos. Muitas questões devem ser abordadas, as quais envolvem fatores como impactos na distribuição, mensuração de impactos ao longo do tempo, avaliação dos anos de vida salvos e outras questões difíceis. Embora a APA forneça ao governo o arcabouço para regular e o Decreto nº 12.866 dê ao OMB a autoridade para supervisionar o processo, a Circular A-4, como emitida pelo OMB em 2003, define as melhores práticas no desenvolvimento de uma AIR.

Existem diferentes tipos de AIRs, dependendo das características da regulação proposta, bem como outras considerações, como o tamanho do impacto esperado da regulação. Tradicionalmente, os economistas fazem uma distinção entre regulação “econômica” e regulação “social.” A regulação econômica em geral inclui regras que governam os preços e os salários e estabelece barreiras à entrada e à saída de regras. Nesses casos, Análise da Concorrência é a metodologia adequada. Isso envolveria a definição de mercados relevantes e o impacto de uma regulação sobre a estrutura do mercado e o grau de concorrência. A Circular A-4 do OMB assinala que tanto a teoria econômica quanto a experiência estabelecem um pressuposto geral contra o controle de preços e as cotas em mercados competitivos.

Regulações sociais, tais como aquelas destinadas a reduzir a poluição ou a proteger a saúde e garantir a segurança, são melhor analisadas utilizando-se a análise custo-benefício ou a análise custo-efetividade. Para reguladores que determinam regras administrativas para programas do governo já estabelecidos por meio da legislação e do processo orçamental, onde o principal impacto seria no orçamento, muitas vezes é conveniente fazer uma análise deste ou da transferência dos efeitos fiscais e distributivos. Regulações que têm impacto significativo em um número considerável de pequenas empresas ou entidades que são obrigadas, por lei, a terem uma “Análise de Flexibilidade Regulatória” preparada.

A profundidade da análise realizada deve ser proporcional ao impacto potencial. Os Estados Unidos dispõem de três limiares que governam a extensão da análise: menos de US\$ 100 milhões de impacto; mais de US\$ 100 milhões; e mais de US\$ 1 bilhão. No caso de menos de US\$ 100 milhões de impacto é necessária pelo menos uma discussão qualitativa dos custos e benefícios, e acima de US\$ 100 milhões de impacto exige-se uma formal análise quantitativa de custo-benefício. Para regulações de saúde, de segurança e ambientais, com benefícios sociais e/ou custos superiores a US\$ 1 bilhão, é obrigatório que se inclua uma análise de probabilidade quantitativa ou técnicas de simulação, como a de Monte Carlo, para levar em conta a incerteza.

O primeiro passo para qualquer AIR é descrever a necessidade de uma ação regulatória. Existem várias razões para uma regulação ser proposta. Ela pode resultar de uma decisão judicial ou ser obrigada por uma lei aprovada pelo Congresso. Em qualquer caso, tanto uma falha de mercado que exige correção através da regulação federal, quanto, em alguns casos, um propósito público importante estabelecido pelo Congresso devem ser identificados. Esses fatores incluem transbordamentos ou externalidades, excessivo poder de mercado, voltados para situações de informação insuficiente ou assimétrica, ou para fins sociais, tais como a remoção de injustiça distributiva, promoção da privacidade ou da liberdade pessoal. Mesmo

se uma falha de mercado adequada e significativa for identificada, a agência deve ainda explicar por que a regulação federal iria fornecer a melhor solução, e por que o mercado não acabaria por se autocorrigir.

As agências devem, em seguida, considerar abordagens alternativas de regulação. Isso abrange coisas como datas de cumprimento e medidas alternativas à sua aplicação ou diferentes requisitos de dimensão da empresa ou de região geográfica. Mas também pode significar uma construção muito diferente de regulação. Por exemplo, os padrões de desempenho costumam ser considerados mais eficientes do que os padrões de *design* ou de engenharia, e as perspectivas do mercado, tais como taxas, permissão ou venda de licenças, geralmente oferecem os mesmos benefícios que uma estratégia de controle direto, mas a um custo mais baixo. Em casos de falha de informação, melhorar a disponibilidade da informação ou da divulgação tende a ser um esquema mais eficaz de regulação (que por si só exigiria uma análise dos custos e benefícios).

Há dois quadros para a AIR de regulação social que constituem a base de análise: a ACB (análise custo-benefício) e a ACE (análise custo-efetividade). Quando os valores monetários podem ser atribuídos aos benefícios de uma regulação, ACB é o método preferencial de análise. Nesses casos, os benefícios líquidos para a sociedade são o indicador adequado das mais eficientes alternativas regulatórias. Já para a regulação na área de saúde e de segurança, especialmente onde não é permitido, de acordo com a lei subjacente, monetizar benefícios, a ACE é aplicada. Uma análise pode comparar, por exemplo, as unidades de melhoria de saúde ou toneladas de um poluente específico reduzido. Então, as relações de custo-efetividade incrementais são comparadas para avaliar o melhor nível de regulação. A Circular A-4 recomenda que, para regulações de saúde, de segurança e ambiental, a ACE formal desenvolvida por economistas e por profissionais de saúde devem ser utilizadas em conjunto com a ACB. Oficiais de políticas públicas muitas vezes se sentem mais confortáveis com uma ou com outra abordagem. Deve-se estar ciente das muitas armadilhas existentes ao desenvolver AIRs, utilizando ACB e ACE. Custos e benefícios futuros devem ser descontados, os impactos distributivos devem ser considerados e as medidas alternativas de eficácia (anos de vida ajustados pela qualidade ou quantidade equivalente de vidas salvas, por exemplo) podem ser construídas. Devido à natureza complexa dessas questões – e muitas outras que são detalhadas na Circular A-4 – o OIRA realiza sessões de treinamento para o pessoal da agência.

As AIRs são documentos importantes que têm usos além da avaliação de uma regulação proposta. Eles se tornam parte do processo legal e são usados para exame interagências, como um componente importante da documentação disponível durante

o período de comentários públicos de uma proposta de regulação, e podem ser utilizados exames de uma regulação que é contestada na Justiça. Igualmente significativo é o fomento do controle de qualidade da análise entre órgãos reguladores. A melhor prática é exigida quando a AIR está institucionalizada.

É provável que a administração Obama realize mudanças nos requisitos da AIR. O OMB já pediu sugestões e comentários ao público e às partes interessadas sobre: a relação entre o OIRA e as agências; divulgação, transparência e participação do público; o papel da ACB; o papel das preocupações distributivas; a equidade e preocupações para com as futuras gerações; formas de reduzir a demora na emissão de regulações; o papel da ciência do comportamento; e identificação das melhores ferramentas de análise. Embora o presidente Obama ainda não tenha emitido uma nova portaria, o OMB recebeu 183 comentários do público e das partes interessadas sobre essas questões.

IMPACTO DA AIR NA MELHORIA DO PROCESSO DE DECISÃO REGULATÓRIA

Impactos Microeconômicos

Provavelmente, agora ficou claro para o leitor que desenvolver e examinar uma AIR envolve uma quantidade considerável de esforço. Os recursos que são gastos, tanto em tempo quanto em dinheiro, têm usos alternativos, como qualquer burocrata dirá. Portanto, não é um despropósito sujeitar as AIRs ao mesmo processo que elas mesmas exigem: o processo da AIR passa pelo teste do custo-benefício? Embora não possamos usar as rigorosas metodologias estabelecidas na Circular A-4 do OMB, há alguns indícios que sugerem que as AIRs têm melhorado o processo de tomada de decisão regulatória, desde que foram adotadas nos Estados Unidos.

O primeiro suporte para um impacto positivo, com base na obrigação de utilizar-se a AIR, é a série de afirmações para seu uso continuado como uma ferramenta analítica. No período coberto pelos últimos sete presidentes dos Estados Unidos o programa básico de AIR foi mantido. Essas afirmações não se baseavam em razões ideológicas – nenhum dos presidentes era economista e as filiações partidárias foram quase igualmente divididas: quatro eram republicanos e três democratas – e dentro desse grupo existiam políticos inclinados à direita, ao centro e à esquerda.

Um sinal similar do seu valor é a sua adoção por todos os 30 países da OCDE, pela UE e por muitos países em desenvolvimento, documentado em Jacobs and Associates (2006) e pela OECD (2009). A adoção desta ferramenta fora dos Estados Unidos foi o resultado de muitas reuniões internacionais e visitas envolvendo administradores de alto nível, que concluíram que ter um arcabouço consistente,

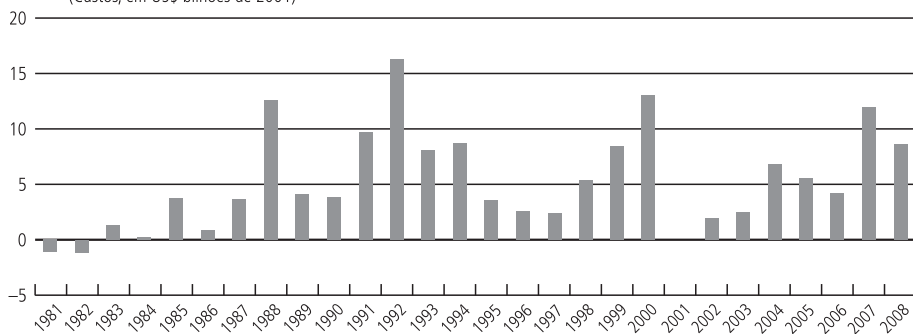
de forma a ser capaz de analisar o impacto da regulação sobre o bem-estar líquido do público, era uma prioridade. Essa é uma melhoria importante, se considerada a adoção de regulações baseadas em, no máximo, boas intenções, mas sem evidência empírica sobre os impactos esperados.

Uma revisão do registro norte-americano ao longo dos últimos 30 anos também fornece uma base para a noção de que as AIRs são importantes na racionalização dos esforços regulatórios de um país. O gráfico 1 apresenta os custos sociais estimados das 330 principais regulações finais (com os impactos de mais de US\$ 100 milhões por ano) dos Estados Unidos para cada ano. Durante esse período, de 129.484 regulações publicadas no *Diário Oficial*, 21.744 foram revisadas pelo OMB, e 1.280 delas eram importantes. Dessas regulações, muitas eram de transferência ou orçamentárias, demasiado pequenas para ter AIRs, ou eram emitidas por agências independentes que não estavam sujeitas à supervisão do OMB. O custo total destas regras em dólares constantes (de 2001) era US\$ 148 bilhões, ou cerca de US\$ 6,5 bilhões acrescentados, em média, a cada ano, em dólares de 2008. A variação nos custos também é interessante. O período mais dramático são os primeiros sete anos da administração Reagan, quando, entre 1981 e 1987, foram impostos custos mínimos pelas principais regulações, e mesmo custos negativos (desregulamentação, nos primeiros anos). Em 1988, último ano da administração Reagan, novos custos significativos foram acrescentados. A variação entre outras administrações é bem baixa. Uma observação interessante é o efeito da regulação da meia-noite, que é a tendência de cada administração de deixar o cargo emitindo um número desproporcional de regras no final do seu mandato: Reagan, em 1988, Bush, em 1992, e Clinton, em 2000.

GRÁFICO 1

Custos anuais das principais regras – 1981-2008

(Custos, em US\$ bilhões de 2001)



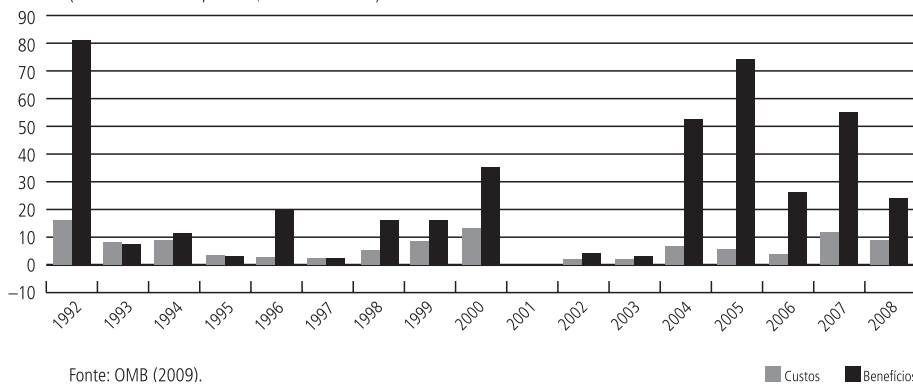
Fonte: OMB (2009).

O gráfico 2 mostra os custos e benefícios das principais regulações emitidas, de 1º de outubro de 1992 a 30 de setembro de 2008. Note-se que os quatro maiores anos em termos de benefícios, 1992, 2004, 2005 e 2007, são, na sua maioria, explicados por quatro regulações de ar puro da EPA: a regulação de 1992 da licença de chuva ácida, a regra de 2004 de motor diesel não rodoviário, a regra de 2005 de qualidade do ar interestadual, e a aplicação da regulação da partícula de ar limpo. Na maioria dos anos, os benefícios excedem os custos por uma larga margem. Observe também que, no primeiro ano da administração de George W. Bush, nenhuma regulação importante foi emitida, em parte, porque leva um ano para emitir grandes regulações, e a administração Clinton havia emitido uma quantidade considerável de regras em seu último ano. Uma leitura do gráfico 2 é que o programa de AIR dos Estados Unidos tem produzido significativos benefícios líquidos ao longo dos últimos dez anos, mais ou menos.

GRÁFICO 2

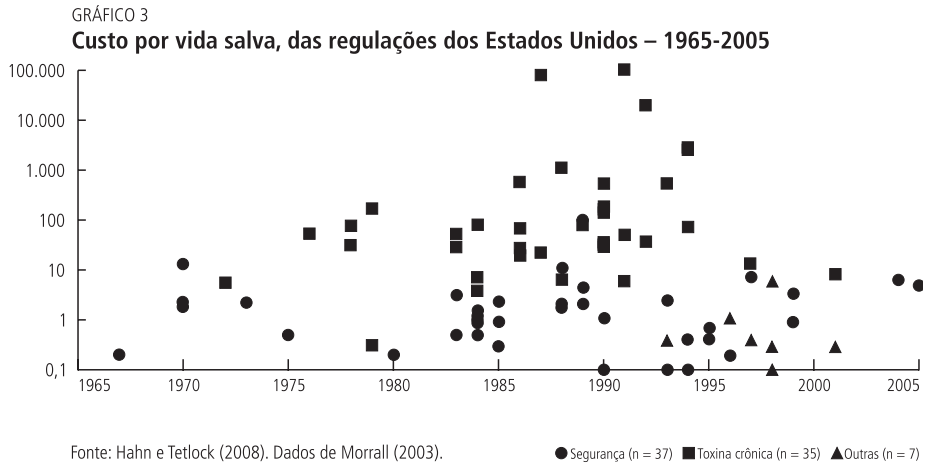
Custos e benefícios das principais regras – 1981-2008

(Custos e benefícios, em US\$ bilhões de 2001)



Outra maneira de medir a eficácia do programa de exame regulatório dos Estados Unidos é olhar para a tendência da relação custo-efetividade, ao longo do tempo, das regulações finais emitidas pelas agências supervisionadas pelo OMB. Morrall (1986, 2003) publicou o mais altamente citado e completo conjunto de dados do custo por vida estatística salva – *cost per statistical life saved* (CSLS). Esse conjunto de dados foi recentemente atualizado por Hahn e Tetlock (2008). Ele é reproduzido no gráfico 3. As 79 regulações emitidas entre 1967 e 2005 mostram uma variação extremamente grande em CSLS, de US\$ 100 mil para acima de US\$ 1 bilhão, indicando que muito mais vidas poderiam ter sido salvas, para uma dada despesa de regulação, se o governo tivesse alocado recursos de forma mais sábia. O gráfico divide as regulações em três categorias: segurança, toxinas crônicas, e outras (principalmente destinadas a doenças cardiovasculares). O gráfico revela que

as regulações emitidas de 1985 até cerca de 1995, destinadas a toxinas crônicas, produziam a grande maioria dos custos-inefícacias excedentes (mais de US\$ 50 milhões em CSLS). Como se espera que os reguladores racionais devam emitir regulações mais custo-efetivas na medida em que trabalham com dados sobre riscos, o fato de que após 1995, a variância da relação custo-efetividade pareça ter diminuído, indica que o programa de AIR dos Estados Unidos talvez tenha se tornado mais eficaz nos últimos 12 anos.



Existe mais evidência do modo pelo qual as AIRs têm sido utilizadas para melhorar a tomada de decisão regulatória, baseando-se em estudos de caso específicos. Em particular, estudos de caso em Morgenstern (1997), da eficácia das AIRs da EPA, e de Graham (2008), das AIRs que ele utilizou quando chefe do OIRA, de 2001 a 2006 fornecem numerosos exemplos de como a análise foi bem utilizada pelas agências e pela Casa Branca, para melhorar a relação custo-efetividade das regulações importantes.

Vale a pena examinar um estudo de caso em maior detalhe, na medida em que abrange muitos aspectos interessantes do processo regulatório. Em 2003, foi emitida uma regulação que obrigava as empresas a colocar separado o conteúdo de gordura trans dos alimentos no painel de fatos nutricionais contidos em cada embalagem de alimentos. A análise que conduziu a esta regulação foi baseada em uma proposta de regulação da FDA da administração Clinton, que nunca progrediu além do estágio de proposta. Essa regulação propunha adicionar gordura trans ao teor de gordura saturada do rótulo. Apesar de bem-intencionada, houve problemas factuais com a proposta, uma vez que gordura saturada e gordura trans são substâncias distintas, com diferentes graus de risco. No entanto, muitos cientistas

da FDA sentiram que a rotulagem de diferentes gorduras se tornaria confusa para os consumidores.

A proposta de regulação foi reavivada quando o OIRA emitiu uma “carta rápida” em setembro de 2001, uma inovação desenvolvida pelo novo chefe do OIRA, John Graham, anteriormente da Harvard School of Public Health. A “carta rápida” do OIRA baseou-se na AIR na proposta original, bem como em uma nova avaliação de risco que associava a ingestão de gordura trans às CHDs. Diante dos novos dados de risco, foi possível fazer uma análise custo-efetividade para avaliar o CSLS ao rotular a gordura trans. Comparando-se o CSLS de uma regulação de rotulagem de informações de gordura trans com o CSLS de outras regulações adotadas ou propostas, ficou claro, para os analistas do OIRA, que a rotulagem de gordura trans pode ser potencialmente uma forma muito eficaz de salvar vidas. Em comparação, das 76 regulações finais que tinham sido emitidas entre 1967 e 2000, 32 delas tiveram um CSLS de mais de US\$ 7 milhões. Destas, 27 tinham um CSLS de mais de US\$ 21 milhões. Por exemplo, US\$ 7 milhões por vida estatística salva é o valor que muitos economistas têm encontrado com base na evidência da DAP ao compensar estudos salariais utilizando o grau de risco dos empregos (VISCUSI; ALDY, 2003). Utilizando-se a Análise Saúde-Saúde que olha para os custos de oportunidade das regulações medidas apenas em vidas estatísticas perdidas, US\$ 21 milhões foram estimados como o valor a ser utilizado para a estimativa de corte fatal (LUTTER; MORRALL; VISCUSI, 1999). No entanto, com base na análise feita no OIRA, parecia que a rotulagem de gordura trans custaria menos de US\$ 10 mil por vida estatística salva.

Uma nova AIR foi desenvolvida para a nova proposta de 2003. Os principais componentes da análise foram os seguintes:

- com base em pesquisas de consumidor, gordura trans era cerca de 2,5% do consumo de energia, com 2,0% sendo adicionados por processadores de alimentos;
- a reformulação da margarina e a evasão dos consumidores foram estimadas de forma muito conservadora, reduzindo a ingestão em 0,04;
- depois de se fazer a análise risco-risco, devido à substituição de outras gorduras por gordura trans, a redução líquida em CHD foi de 0,05% para 0,1%, utilizando-se estimativas de risco para CHD de gorduras diversas;
- com 1,1 milhão de ataques cardíacos por ano nos Estados Unidos (40% fatais), a rotulagem reduziria entre 200 ataques cardíacos fatais e 400 não fatais, e 480 fatais e 720 não fatais, por ano, dependendo do mecanismo assumido;

- a análise de custos foi baseada no número de etiquetas precisando de mudança (300 mil), produtos que necessitam de teste (60 mil) e os custos de reformulação voluntária (45 produtos); e
- custos imediatos US\$ de 140 milhões a US\$ 250 milhões.

Dada essa informação, uma série de benefícios foi calculada, de US\$ 230 milhões para US\$ 2,8 bilhões por ano. A grande extensão é baseada em análises de sensibilidade envolvendo diferentes taxas de desconto (3% e 7%); diferentes hipóteses sobre anos de vida ganhos e anos de vida ganha ajustada pela qualidade; variações nas estimativas da DAP para o valor da redução do risco; variações nos custos médicos; e diferentes modelos de redução de risco. Há mesmo razão para crer que o limite do benefício superior é baixo, devido a uma baixa estimativa de redução no consumo e a outros mecanismos biológicos. No lado dos custos, uma extensão mais estreita de US\$ 9 milhões a US\$ 26 milhões por ano, para cumprir a regulação, foi estimada. A melhor estimativa de benefícios líquidos foi de US\$ 1,6 bilhão e para CSLS foi de US\$ 3.000. No entanto, houve omissões na AIR, acerca das quais tomadores de decisão precisavam estar cientes. Não houve análise da distribuição feita para acompanhar a estimativa de CSLS. É possível, por exemplo, que a regulação possa ser mais cara para pessoas de baixa renda, porque suas dietas têm uma proporção maior de alimentos com gordura trans. Além disso, não havia nenhuma alternativa a ser estimada, a não ser a base de nenhuma regulação: a proposta foi rotular ou não rotular. No entanto, devido à estimativa dramaticamente baixa do CSLS e ao nível esmagador dos benefícios líquidos estimados, a regulação foi finalmente aprovada em 2003, com base na argumentação apresentada pela AIR. Nos sete anos desde que a regulação foi publicada, muitos observadores notaram isso como uma das mais bem-sucedidas regulações e custo-efetivas emitidas pela administração Bush. De fato, a indústria alimentícia rapidamente reduziu a quantidade de gordura trans em seus produtos, em valores muito superiores ao originalmente estimado. Além disso, muitos outros estados, municípios e governos estrangeiros têm seguido com regulações mais profundas quanto à gordura trans na dieta e em restaurantes.

Em resumo, as experiências com AIRs dos Estados Unidos sugerem que a análise cuidadosa, transparente e objetiva pode melhorar os resultados regulatórios e oferecer à sociedade significativos benefícios líquidos.

EVIDÊNCIA DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO EM IMPACTOS MACROECONÔMICOS

Em virtude da natureza complexa de qualquer economia, muitas vezes é difícil isolar os efeitos macroeconômicos de um regime particular de regulação, é mais

problemático ainda determinar as consequências reais de uma regulação específica. A justificativa original para o programa regulatório centralizado dos Estados Unidos foi a preocupação quanto ao excessivo impacto da regulação sobre a inflação e o crescimento, durante o período de estagflação, na década de 1970. Como as políticas de demanda agregada são problemáticas em períodos de inflação e de recessão combinadas, a atenção dos Estados Unidos voltou-se para oferecer políticas laterais, tais como uma melhor regulação. Desde esse tempo, continuou a ser uma prioridade presidencial nos Estados Unidos.

Desde o início de 1980, o desempenho econômico dos Estados Unidos tem sido um dos melhores entre as economias desenvolvidas, ainda que a teoria da convergência de renda possa prever que a maioria das outras economias desenvolvidas deva estar ganhando com o crescimento do PIB dos Estados Unidos. Vários estudos realizados por *think tanks* como o Instituto Fraser, no Canadá, ou o Heritage Foundation, em Washington, bem como por organizações internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, têm consistentemente encontrado um impacto positivo das melhorias na qualidade regulatória. Parece que os países com sistemas regulatórios flexíveis e eficazes, juntamente com os direitos de propriedade bem definidos, têm o melhor registro de crescimento da renda *per capita*, bem como indicadores sociais, tais como expectativa de vida e o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas

Talvez o índice mais abrangente da qualidade da regulação seja o *Doing Business* do Banco Mundial. Esse projeto, lançado sete anos atrás, atualmente “proporciona uma medida objetiva das regulações sobre os negócios e sua aplicação em 183 economias e em cidades selecionadas em nível subnacional e regional” (BANCO MUNDIAL, 2009). Embora não mensure todos os aspectos do ambiente empresarial, como a estabilidade macroeconômica, a corrupção, o nível de qualificação dos trabalhadores, a proximidade aos mercados financeiros, ou regulações específicas voltadas para o investimento estrangeiro ou para os mercados financeiros centra-se sobre as regulações relevantes para o ciclo de vida de pequenas e médias empresas nacionais. O índice é calculado com base na dificuldade (ou facilidade) quanto às dez seguintes atividades: iniciar um negócio, lidar com licenças de construção; contratar trabalhadores; registrar propriedade; obter crédito; proteger investidores; pagar impostos; negociar entre fronteiras; executar contratos; e encerrar um negócio. O índice é calculado como a classificação da média simples dos seus *rankings* percentuais, quanto a cada um dos dez temas.

De acordo com um estudo realizado por Djankov, McLiesh e Ramalho (2006), com base em dados do *Doing Business* do Banco Mundial, um movimento

dos quartis inferiores para os quartis superiores dos 135 países acrescenta 2,3% de crescimento econômico médio anual – mesmo após o controle de outros fatores de crescimento, como a educação, o conflito civil, o investimento e a renda. Embora a correlação não prove a causalidade, é uma evidência indireta interessante que se encaixa com a teoria econômica.

O projeto *Doing Business* do Banco Mundial tornou-se uma importante fonte de *benchmarking* e de melhores práticas para muitos países ao redor do mundo que querem melhorar a qualidade regulatória e o crescimento econômico. Muitos dos países que têm boa pontuação nesse índice também têm desenvolvido programas de AIR para melhorar a regulação.

A tabela 1 mostra os 20 principais países na escala da facilidade em fazer negócios. Note-se que a maioria dos dez principais países tende a ter *common law* e/ou a falar inglês. O país sul-americano mais bem classificado nesse índice é o Chile, sendo o 49º dos 183 países. Os países do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) ocupam as 129ª, 120ª, 133ª e 89ª posições da classificação, respectivamente. Uma forma de perceber esses resultados é que o Brasil tem potencial para melhorar a produtividade e crescer ainda mais rápido do que seu recorde recente indica, continuando a melhorar sua qualidade regulatória por meio da implementação do seu programa de AIR.

TABELA 1

Vinte principais economias na escala *Ease of Doing Business*

1. Cingapura	5. Reino Unido	9. Austrália	13. Arábia Saudita	17. Maurício
2. Nova Zelândia	6. Dinamarca	10. Noruega	14. Islândia	18. Suécia
3. Hong Kong, China	7. Irlanda	11. Geórgia	15. Japão	19. Coreia, Rep.
4. Estados Unidos	8. Canadá	12. Tailândia	16. Finlândia	20. Bahrein

CONCLUSÕES DA EXPERIÊNCIA AMERICANA

Neste trabalho, realizamos uma crônica da história do moderno programa de exame e de análise regulatória dos Estados Unidos. Embora cada país deva desenvolver seu próprio programa de regulação baseado em seu sistema jurídico, na sua história e nas expectativas da sociedade, existem algumas lições a serem aprendidas com as realizações dos Estados Unidos.

Um compromisso firme e duradouro do governo central é uma condição necessária para um programa regulatório bem-sucedido. Desde o início da década de 1970, os Estados Unidos tiveram presidentes com uma vasta gama de posições políticas, e maiorias legislativas de ambas as partes, ao longo dessa década. Apesar

dessas diferenças, não houve oscilações da posição central de que a supervisão do programa regulatório é o princípio organizador mais apropriado.

A prestação de contas é necessária porque os interesses especiais são poderosos, os benefícios são difusos e grandes são os custos políticos. Transparência e abertura são necessárias para manter o apoio público para um programa regulatório. Juntas, essas características aumentam a probabilidade de que o resultado de uma proposta de regulação implicará maiores benefícios líquidos para a sociedade como um todo, em vez de ser influenciado pelo capricho de uma indicação política em uma agência ou pelo lobista com o bolso mais profundo.

Embora esses aspectos de governança do programa sejam fundamentais, não é demais ressaltar a importância de se empregar o estado da arte da metodologia e do levantamento de dados para analisar custos e benefícios de uma proposta de regulação e suas alternativas viáveis. Um programa eficaz de regulação deve exigir que a AIR seja de alta qualidade e conduzida de modo a promover a eficiência econômica e a equidade.

Um programa de análise regulatória comandado pelo núcleo central de governo no Brasil tem o potencial de trazer enormes benefícios para a sociedade. Tal programa deve levar a benefícios macroeconômicos mensuráveis, incluindo níveis mais elevados de crescimento. O resultado de maiores níveis do PIB *per capita* é bem conhecido, isto é, aumenta a capacidade do país de melhorar os padrões de vida e de saúde de todos os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *Doing Business: reforming through difficult times*. Washington: Banco Mundial, IFC e Ialgrave Hamilton, 2009.
- BRODER, I.; MORRALL, J. *Collecting and using data for regulatory decision-making in regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*. Paris, France: OECD, 1997.
- CENTER FOR REGULATORY EFFECTIVENESS. Disponível em: <<http://www.thecre.com/ombpapers/QualityofLife1.htm>>
- DJANKOV, S.; McLIESH, C.; RAMALHO, R. Regulation and growth. *Economic Letters*, v. 92, n. 3, 2006.
- DUDLEY, S. *Primer on regulation mercatus policy series*. George Mason University, 2005.
- GRAHAM, J. Saving lives through administrative law and economics. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 157, n. 2, 2008.
- HAHN, R.; TETLOCK, P. Has economic analysis improved regulatory decisions? *Journal of Economic Perspectives*, v. 22, n. 1, 2008.

JACOBS AND ASSOCIATES. Current trends in regulatory impact. *Analysis*. 2006. Disponível em: <<http://www.regulatoryreform.com/publications/95-regulatory-impact-analysis.html>>

LUTTER, R.; MORRALL, J.; VISCUSI, W. K. The cost-per-life saved cutoff for safety enhancing regulations. *Economic Inquiry*, v. 37, n. 4, 1999.

MORGENSTERN, R. (Ed.). *Economic analysis at EPA: assessing regulatory impact*. Washington, D.C.: Resources for the Future, 1997.

MORALL, J. Risk regulation: a review of the record. *Regulation*, Nov./Dec. 1986.

_____. Controlling regulatory costs: the use of regulatory budgeting. *OECD Occasional Papers in Public Management, Regulatory Management, and Reform Series*, n. 2. Paris, France: OECD, 1992.

_____. *An assessment of the US regulatory impact analysis program in regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*. Paris, France: OECD, 1997.

_____. Saving lives: a review of the record. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 27, n. 3, 2003.

OECD. *Indicators of regulatory management systems*. Paris, France, 2009.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Guidance to agencies on regulatory analysis*. 2009. Disponível em: <www.whitehouse.gov/omb/circulars/a004/a-4.pdf>

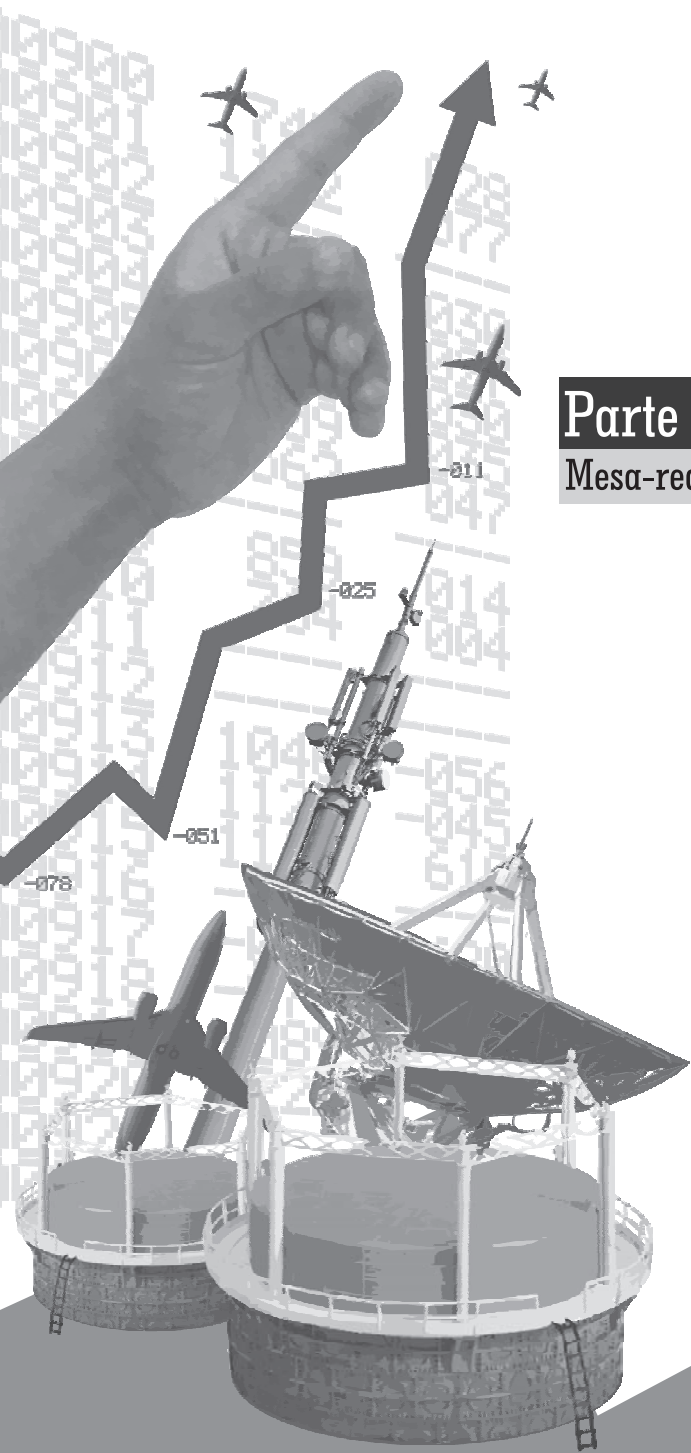
_____. *2009 report to congress on the benefits and costs of federal regulations and unfunded mandates on state, local and tribal entities*. 2009.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. New York: Penguin Books, 2008.

VISCUSI, W. K.; ALDY, J. E. The value of a statistical life: a critical review of market estimates throughout the world. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 27, 2003.

WORLD BANK. 2010. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>>

ZHANG, Y.-F.; THOMAS, M. Regulatory reform and governance: a survey of selected developing and transition economies. *Public Administration and Development*, v. 29, 2009.



Parte 2

Mesa-redonda: Regulação Financeira

MESA-REDONDA: REGULAÇÃO FINANCEIRA

Coordenadores:

Márcio Wohlers

Ronaldo Seroa da Motta

Debatedores:

Jairo Saddi

Cleófas Salviano Júnior

Waldery Rodrigues Júnior

Gabriel Madeira

Márcio Wohlers – Existem questões como: se é possível ou não fazer mitigação de bolhas, se é o papel de bancos centrais trabalharem nesse sentido e se isso é salutar ao próprio mercado (vai acontecer mesmo assim); há outras questões em relação à intervenção do Estado no sistema, os ganhos e as perdas resultantes de eficiência. Então, acho que temos uma mesa com pessoas bastante qualificadas para discutir esses aspectos. Peço ao Gabriel Madeira, colega nosso da FEA/USP, que inicie a primeira apresentação da sessão. Obrigado.

Gabriel Madeira – Bom, em primeiro lugar, gostaria de agradecer o convite para vir aqui, é um prazer. É uma iniciativa muito interessante, nesse momento, quando está todo mundo discutindo regulação financeira e todos estão um pouco perplexos com o que aconteceu.¹

Para começar, tenho que me apresentar. Não sou um economista de regulação, na verdade a minha área é desenvolvimento financeiro, isto é, relacionada a contratos. Entrei nesse mundo de contratos financeiros pelo lado do desenvolvimento. E, basicamente, entrei – e muitas pessoas que trabalham com desenvolvimento entraram nisso – porque existem argumentos teóricos muito bem estabelecidos pelos quais mercados de crédito são extremamente relevantes para o desenvolvimento.

1. O palestrante refere-se aqui à crise financeira mundial de 2008, cujos efeitos começaram a ser observados no Brasil a partir de 2008. [Nota dos editores]

Só para citar alguns poucos exemplos, posso mencionar o *paper* do Banerjee e Newman (1993),² e o do Buera (2008).³

Basicamente, o que esta literatura mostra é que, quando se tem acesso a crédito, há menos dependência da riqueza para poder bancar projetos importantes. Significa que indivíduos que têm projetos potencialmente promissores podem bancá-los sem que eles tenham riqueza. Existe toda uma literatura que associa, por exemplo, escolha ocupacional com acesso a crédito. Com bons mercados de crédito, para um indivíduo ser empresário, para ele bancar um projeto, não precisa, necessariamente, ter riqueza. Esse é um dos focos principais da literatura teórica de desenvolvimento.

Também existe uma enorme quantidade de evidências empíricas que vão a favor desses argumentos teóricos especialmente em nível micro – posso mencionar os *papers* de Evans Jovanovic, Banerjee e Duflo, que mostram que, de fato, os indivíduos investem mais quando eles têm acesso a crédito. E que, em ambientes com restrição de crédito, há uma dependência de riqueza para as pessoas poderem investir. Essa evidência mostra que basicamente mercados de crédito são importantes não só para crescimento, mas também para mobilidade, tendo um papel social importante.

O problema é que o mercado de crédito tem uma série de peculiaridades que fazem com que seja difícil estabelecer políticas para ele. O mercado de crédito é um mercado bastante particular, e, justamente, são essas particularidades que fazem dele o foco da literatura recente de desenvolvimento. De fato, há uma série de sutilezas. É necessário entender bem uma série de problemas complicados para conseguir determinar quais são as políticas ótimas para o mercado. Basicamente, o que gera essas complicações no mercado de crédito são dois ingredientes: a sequência de pagamentos dos contratos ao longo do tempo e o risco moral.

Primeiramente, ao contrário de mercado de bens que entrega dinheiro e leva um bem – pode-se pensar na troca de um bem por outro –, nos mercados financeiros, basicamente, o momento em que uma parte dá o benefício para outra não é o mesmo em que a outra retribui o benefício. Além disso, pelo fato de haver esse deslocamento no tempo, esse é o mercado em que a assimetria de informação ou risco é problema fundamental. E quando o risco é o problema fundamental, como os agentes são assimetricamente informados a respeito dos eventos que são relevantes para a economia, surgem problemas de assimetria de informação. Existe uma enorme literatura que fala, por exemplo, do problema de seleção adversa. O que é

2. BANERJEE, A.V.; NEWMAN, A. Occupational choice and the process of development. *Journal of Political Economy*, v. 101, n. 2, p. 274-298, 1993.

3. BUERA, F. J. *Persistency of poverty, financial frictions, and entrepreneurship*. UCLA, 2009 (Working Paper).

seleção adversa? Basicamente, indivíduos que são mais arriscados, ou seja, que têm projetos com mais chances de fracassar, são os mais dispostos a pagar uma taxa de juros maior. Por que eles estão dispostos a pagar uma taxa de juros maior? Porque as contingências nas quais eles pagam são menos prováveis. De fato, os custos que a taxa de juros impõe para esses indivíduos é menor.

Outro ingrediente – risco moral. Quer dizer, o contrato é feito numa data t , numa outra data lá na frente vai ser feito o pagamento, se tudo correr bem. Isso significa que os indivíduos naturalmente têm um incentivo para não fazer o melhor esforço possível para gerar, para honrar os contratos. Esse ingrediente, tradicionalmente, aplica-se ao contexto de contratos de crédito individual, quer dizer, o indivíduo toma emprestado e, se a taxa de juros que ele está olhando é muito alta, ele não tem incentivo para se empenhar em fazer com que as coisas deem certo. Esse conceito adquire, num momento de crise sistêmica, uma outra expressão interessante, que é o fato de os bancos poderem se expor a riscos muito grandes se estiverem esperando ser socorridos pelo governo. Então, esse é outro problema de risco moral, de que a gente vai falar um pouquinho mais adiante, e que está mais associado com o tema proposto.

Finalmente, existe outro problema, que é o comprometimento limitado. Quer dizer, se eu tomar empréstimo hoje, devo pagar amanhã, entretanto, se não há uma boa qualidade de sistema judicial, ou algum mecanismo que me convença a pagar, pode ser melhor eu não pagar. Então, às vezes, o que acontece é o que se chama de inconsistência dinâmica. Quer dizer, eu gostaria de poder pagar amanhã, mas quando chegar amanhã, mudo de ideia. Isso acaba por limitar o mercado de crédito. Qual a implicação que isso aí tem de relevante para contratos de créditos?

Basicamente, isso implica que contratos de crédito são objetos complexos. Quando se olha um mundo perfeito, em que não há assimetria de informação, não importa muito como as firmas se financiam, como os projetos são financiados. Na verdade há um teorema a respeito – Modigliani e Miller – que diz: a maneira como os agentes se financiam é irrelevante quando o mundo é perfeito, com informação e tal. O que acontece é que, na prática, essas assimetrias de informação fazem com que esse ambiente informacional complexo se expresse sob a forma de contratos ótimos também complexos. E, mais do que isso, ambientes diferentes pedem contratos diferentes. Poder-se-ia pensar, por exemplo, no contrato de débito simples, dívida simples. Às vezes, se tudo dá certo, você paga; todo mundo paga a mesma quantidade, no caso de tudo correr bem; paga-se o que tomou emprestado mais a taxa de juros, mas existem contingências em que o indivíduo não paga, a firma não paga, e ela vai para uma auditoria.

Existe uma literatura que mostra que esse tipo de contrato é um contrato ótimo, é o desejável no caso de assimetria de informação do tipo em que só a firma tomadora de empréstimo observa o seu fluxo de caixa. Então, nesse caso, é um contrato específico que resolve isso. Em alguns casos, a coisa fica até mais complexa. Townsend mostrou – no mesmo *paper* em que indica que contratos de débitos são importantes – que, às vezes, o melhor é ter contratos aleatórios, mas que envolvem incertezas. Basicamente, a aleatorização que ele tem é que, às vezes, as firmas são auditadas pela emprestadora, às vezes não. E existem outros contratos mais complexos, que resultam de ambientes informacionais também complexos. Há, por exemplo, um *paper* recente do DeMarzo e Fishman, em que eles mostram que ações, débitos de longo prazo, uma série de ativos são ingredientes que resultam de um contrato ótimo num mundo em que há a possibilidade de liquidação e a possibilidade de os agentes esconderem, a um custo, o fluxo de caixa.

Quais são as mensagens que saem dessa diversidade de ativos financeiros ótimos, que resulta de um ambiente de imperfeição informacional, assimetria informacional? Em primeiro lugar, taxas de juros não são simplesmente preços, ao contrário do que se aprende no curso de equilíbrio geral. Taxas de juros num mundo neoclássico, perfeito, com informação perfeita, basicamente são o preço do consumo presente; são um preço. Se você for olhar, por exemplo, para um modelo que mencionei, do Townsend, o modelo que justifica esses contratos de débito – contratos em que as pessoas em situação boa pagam sempre a mesma coisa e às vezes dão calote – mostra que a quantia que os devedores vão pagar vai refletir o custo de auditoria, por exemplo. Então, a taxa de juros basicamente determina o pagamento que é feito em algumas contingências e, em outras contingências, esse pagamento não é feito; existe auditoria.

Poder-se-ia pensar, por exemplo, num mundo de seleção adversa, Stiglitz-Weiss, em que a taxa de juros, nesse caso, é o pagamento que é feito no caso de o projeto dar certo – e que não é feito se o projeto der errado. Qual o problema disso em termos de regulação? O problema é que preços, em geral, são uma referência importante para se fazer regulação. É muito comum algumas pessoas falarem “as taxas de juros altas são uma indicação clara de que existe um problema de baixa competitividade no setor bancário no Brasil”. Isso não necessariamente é verdade. Por exemplo, quando os juros básicos são altos, os agentes que vão tomar empréstimos, por seleção adversa, são agentes que têm risco alto. Isso significa que os *spreads* serão altos. Então, essa é uma explicação para juros altos que não tem nada a ver com baixa competitividade.

Por outro lado, pode ocorrer imperfeição jurídica, relacionada com o problema de comprometimento limitado. Quer dizer que, quando se chega lá na frente, se

you will not be punished for not paying a debt, you do not pay. This can increase the probability of default and the interest will reflect this probability of high default. There is a *paper* of mine in which I use a combination of informational asymmetry with an imperfection of Justice such that the optimal contract in the environment is a debt contract, or of the type that you observe here – you pay or you *default*, and when you pay, you pay the same thing. Basically, the imperfection of Justice is extremely important to determine interest rates. More than that, different individuals will have different interest rates. There is, therefore, heterogeneity of interest rates and there is *default* as a contingency provided in an optimal contract. In some cases, one can even imagine that *default* is a desirable thing.

It is also possible to have heterogeneity of interest rates when there are policies of *screening*, that is, policies to separate bad agents from good agents. Sometimes, banks can offer a smaller amount of credit at a higher interest rate for an individual who is more risk-averse, and a lower interest rate for an individual who is more risk-loving, and this will create separation between the types. One observes the whole time, when one goes to buy a car and asks for financing, there is a *menu* of contracts available and people do not choose the same contract. This diversity of financial assets is important for one to deal efficiently with information problems, since they can generate high prices.

Another implication – it is important to allow that financial innovation and complex financial instruments. Given that these instruments are relevant for optimal contracts under imperfect information, it is important that they be available. It is a cost to you to prevent them from being available. I can use some examples of financial innovations that are well received, well viewed, such as, for example, policies of microcredit, or, in other words, group contracts. What do these group contracts do? Instead of you offering credit to an individual, you offer it to a group and the group meets and decides jointly. Basically, group contracts solve a series of informational problems present. The individual will not join, for example, with another who is very risky; the individual will take care that the other fulfills adequately, so that the loan is well used; the individual will force the other to pay, because if the other does not pay, he is the one who pays. This is a type of innovation that resulted from this examination of informational asymmetries in the credit market. In Brazil, one can talk about credit consignation. Credit consignation allows you to discount the amount due on the payment slip automatically, without needing the courts. This increases the degree of credibility, of reliability. It is a contract that, in principle, the parties could make spontaneously, but government guarantees are necessary.

E finalmente a gente pode falar de outro tipo de inovação um pouquinho menos bem vista, às vezes: são os mercados futuros e a securitização de dívidas. Sabe-se que mercados futuros são importantes porque, basicamente, permitem, por exemplo, que produtores agrícolas se livrem do risco vendendo seu produto antecipadamente, transferindo o risco para terceiros. A securitização de dívidas, isto é, essa dispersão de dívidas entre agentes, permite que o emprestador, em vez de emprestar para um único sujeito, empreste para um mundo de indivíduos, dispersando o risco existente. Em vez de cada agente ficar com o risco, cada emprestador ficar com o risco de um tomador, os riscos de vários tomadores são colocados lado a lado, e pela lei dos grandes números, o que acontece é que não há risco aí. De fato, quando se estuda a literatura de contratos ótimos de crédito, esse tipo de mecanismo é considerado importante, porque permite que os emprestadores sejam neutros a risco. Eles pulverizam todo o risco da economia, e o ganho de um é compensado pela perda de outro.

Existem, na literatura, alguns *papers* que mostram que, mesmo com informação complexa, o mercado competitivo consegue gerar eficiência. Quer dizer, assimetria de informação não necessariamente requer regulação ou intervenção estatal. Esse aqui, talvez, tenha sido o aspecto um pouco ingênuo dessa literatura de mercados de créditos sobre informação imperfeita. Isso aqui pode estar por trás dos problemas que se observa quando há uma crise sistêmica. Se há securitização ou se há um grande montante de ativos, e o risco de cada agente está espalhado pela economia, o que se consegue fazer é livrar os agentes de riscos individuais. O grande problema disso é que a economia produz – o sistema financeiro gera – riscos sistêmicos. E ele gera risco sistêmico porque, primeiro, há alguns componentes de ganhos de escala de bancos. Bancos maiores têm uma base de dados melhor, conseguem interpretar melhor o comportamento dos agentes e há uma série de custos fixos que fazem com que agentes grandes tenham benefícios e vantagens no sistema financeiro.

Por outro lado, o que alguns economistas têm começado a especular é que, quando há aversão a risco diferente entre agentes ou percepção de risco diferente entre agentes, pode acontecer que alguns agentes absorvam um montante muito grande de risco. Então, em termos de riscos, eles se tornam muito grandes. Isso que se chama de *too big to fail*. De fato, como esses agentes grandes são relevantes na economia, o risco que eles correm gera uma externalidade para o sistema. Tem-se, aí, um papel para intervenção estatal. De fato, apesar de eu ter falado um pouco de competitividade como foco de regulação, a maior parte da literatura de regulação no sistema bancário foca em risco sistêmico. De certa maneira, deve-se evitar que os bancos, em especial as instituições bancárias muito grandes, se exponham a riscos muito grandes.

Qual é o problema que há aqui? Problema 1: como eu já disse, há evidências de que desenvolvimento financeiro produz desenvolvimento socioeconômico. Problema 2:

há evidências de que regulação pode inibir desenvolvimento financeiro. Em um *paper* de Guiso, Sapienza e Zingales (2006),⁴ através de uma comparação entre países, percebe-se que países muito regulados têm menos crédito em geral, embora a qualidade do crédito seja melhor nesses países. Há aqui um *tradeoff*, quer dizer, você perde por um lado e ganha pelo outro. É importante que haja regulação, porque existem essas externalidades dos agentes muito grandes, mas é importante que você permita desenvolvimento financeiro. O problema é que, em geral, o que se faz é estabelecer políticas de depósitos bancários, ou garantias dos bancos para proteger correntistas ou para se precaver em casos de crises. Isso engessa o sistema financeiro. De fato, pelo menos na crise mais recente, sabe-se que essa política de depósitos e seguros bancários trouxe algum grau de proteção para o sistema porque, afinal, não houve corrida bancária, mas ocorreu uma crise sistêmica.

Uma terceira implicação, que é importante levar em conta, são os problemas informacionais. Há um grupo de economistas, geralmente tanto de finanças quanto de contratos, que têm pensado no que se pode aprender da literatura de informação assimétrica e, ao mesmo tempo, como se lida com o fato de que diversidade de ativos é uma coisa importante. Quais são os problemas existentes? Podem-se mapear muito claramente os problemas informacionais que existem e que estão por trás de uma crise sistêmica.

Primeiro – risco moral ou *moral hazard*. As instituições *too big too fail* sabem que vão ser socorridas pelo governo e se expõem a riscos excessivos. Segundo – dispersão de passivos ou ativos, securitização. O fato de a dívida de um indivíduo ser pulverizada pelo sistema inteiro impede que se conheçam as disposições de todos os agente; é muito difícil se informar sobre cada agente. E quando não se sabe o risco de cada agentes, quando se tem uma crise de liquidez como a que a gente viu aqui, tem-se uma espécie de efeito dominó. Ninguém quer emprestar para ninguém. E ocorre uma quebraadeira; conforme os vencimentos chegam, a economia vai quebrando. Ao mesmo tempo, o próprio regulador não consegue extrair informação. Por isso, muitas pessoas tendem a poupar esses derivativos, porque de fato é muito difícil se informar sobre os agentes. Qual é o caminho que as pessoas têm conjecturado para resolver isso? É, basicamente, usar princípios que existem em falência, em outros setores da economia. Quando uma firma quebra, pode-se permitir que ela deixe de operar, ou pode-se usar alguma maneira de a dívida ser gerada sem que a firma pare de operar, e isso é o foco de Lei de Falência. O que se propõe é que haja, por exemplo, troca de dívida por ações. Se um banco está endividado, ele não vai conseguir pagar a dívida, e, dessa forma, transfere as ações, os ativos do banco para o devedor.

4. GUISO, L.; SAPIENZA, P.; ZINGALES, L. *The cost of banking regulation*. 2006 (CEPR Discussion Paper, n. 5864).

Qual é a vantagem disso em relação à política de depósito? Primeiro – depósitos engessam o que os bancos fazem. No caso da troca de dívida por ações, tem-se liberdade de uso de recurso pelas instituições financeiras. Resolve-se o problema de risco moral, porque as instituições financeiras são transferidas, quer dizer, o *manager* perde o controle, caso haja este tipo de problema. As dívidas são zeradas, isto é, a dívida de um indivíduo com o banco deixa de existir e um pedaço do banco vai para o sujeito. Não há esse efeito dominó das pessoas pedirem crédito.

Qual o problema disso? É muito difícil, ainda mais num ambiente de assimetria informacional que segue de um processo de diversificação, atribuir valor ao banco, atribuir valor ao colateral. Por outro lado, como dizer em que momento esse colateral deve ser transferido? Qual a garantia de que esse colateral esteja disponível? Como garantir que os bancos vão ter essas ações bem disponíveis para transmitir aos agentes? Como se faz esse negócio funcionar?

A solução que se dá é uma mistura de um sistema de mercado, de leitura de informações disponíveis do mercado, com o sistema de regulação. Deve-se aprender a ler, nas informações do mercado, como saber que uma instituição está em risco. Hart e Zingales (2009)⁵ propõem usar os *credit default swaps*, que são ativos que pagam, no caso de falência. Quando o preço desses ativos é muito alto, significa que o banco está com risco de falência; o mercado vai dizer isso. O governo olha o preço muito alto e permite que as firmas emitam ações. Se as firmas emitirem ações suficientes, elas garantem a possibilidade de transferência, de compensação dos devedores. Caso as firmas não façam isso, entra o regulador. Se o regulador, ao auditar a firma, constatar que está tudo bem, ele injeta um pouco de dinheiro e salva a instituição. Caso contrário, ele intervém, o banco transfere todo o patrimônio dele para o governo e corta-se um pouco da dívida. Assim, os devedores não têm incentivo para emprestar a instituições que estão prestes a quebrar.

O que se pode tirar disso aqui é que diversidade contratual é uma coisa importante para o desenvolvimento financeiro, mas pode trazer problemas sistêmicos. Particularmente, essa dispersão de ativos pode aumentar problemas de assimetria de informação. Entretanto, inibir a diversidade, a inovação no setor financeiro tem custos para o desenvolvimento e é importante que a solução, que necessariamente vai envolver intervenção e regulação, saiba captar sinais do mercado. Essa solução de combinar sinais emitidos para um mercado com um mecanismo engenhoso de intervenção estatal parece ser o grande desafio que se tem agora para conseguir impedir que as crises sistêmicas aconteçam sem engessar o sistema financeiro. É basicamente isso.

Ronaldo Seroa da Motta – Vai ser um pouco informal esta mesa aqui, porque eu vou fazer em pé. Vou chamar o segundo palestrante. Mas antes queria agradecer a

5. HART, O.; ZINGALES, L. *A new capital regulation for large financial institutions*. 2009 (CEPR Discussion Paper, n. 7298).

Gabriel Madeira pela exposição brilhante em que alinhou vários argumentos em relação à questão regulatória do setor financeiro. E agora passamos para nosso outro colega do Ipea, Waldery Rodrigues Júnior, da Dirur, do Ipea de Brasília.

Waldery Rodrigues Júnior – Meu nome é Waldery Rodrigues Júnior. Antes de tudo, gostaria de agradecer à comissão organizadora dessa 5ª *Jornada de Regulação*, ao convite da Lúcia Helena, do Eduardo Fiuza e do Danilo Coelho. Meu trabalho, na realidade uma apresentação complementar a outras que os colegas debatedores vão fazer aqui, é mais ou menos uma ponte ao que o Gabriel já falou, com uma visão, me permitam dizer, um pouco mais institucional ou pelo menos com informações ligadas à área institucional, do que as apresentações dos outros dois palestrantes. É sobre regulação financeira, mas com um pouco de viés em teoria de finanças. Dado que há certo consenso sobre para onde deve ir a regulação financeira, a pergunta é: há instrumentos para implementar essas sugestões?

E já antecipo minha resposta. A minha resposta é que a ciência financeira, o *financial economics*, tem grandes perguntas e poucas respostas. Isso é verdade em economia, em macroeconomia e, particularmente, é verdade em finanças. Nesse sentido, em regulação financeira, vou dar mais ênfase à seguinte questão: que instrumentos de fato a gente tem para implementar as sugestões?

A expressão em inglês *asset pricing* foi traduzida, aproximadamente, como apreçamento de ativos financeiros, ou mesmo ativos em geral. A ideia de prêmio de incerteza se dá pelo fato de que os agentes, os participantes da economia tendem a correr os riscos só se, de alguma forma, forem premiados. Cada um de nós, se pudesse, só viveria num mundo sob total previsibilidade. Isso parece uma característica inerente ao ser humano, em todos os países, em todas as épocas: não gostar de estar em situações sobre as quais não se tem controle. Então, incerteza, ou mais especificamente, uma área de incerteza, sob a qual você pode atribuir algum nível de probabilidade – “Não sei como vai ser o futuro, mas, pelo menos, sei mais ou menos para onde ele vai” – não é desejada. Só se corre risco, ou mesmo incerteza, se houver alguma premiação. Daí vem a ideia de prêmio por risco.

Bom, então nós temos aqui quatro tópicos: item 1, os pontos importantes da regulação financeira internacional. Destaco aqui a ideia de tentar – esse é um dos consensos – obter uma menor prociclicidade na regulação contábil, mas em particular, na regulação financeira. Essa ideia está no trabalho que Volcker e Fraga coordenaram – Volcker como presidente do Grupo dos 30, e Armínio Fraga como vice-presidente –, entre outros grandes nomes. Está em vários relatórios do FMI e vários relatórios do BIS. A ideia de uma regulação que de alguma forma se ajusta ao ciclo econômico seria interessante. A economia vive de ciclos: ora está em ex-

pansão, ora em um momento de queda na sua atividade. Dado que isso é um fato, a pergunta é: será que o agente regulador pode instituir regras que acompanhem o ciclo? Essa é a pergunta. Esse é um dos principais pontos. Há outros, como o que eu já destaco de antemão, a comparação entre transações feitas em bolsas – uma *exchange trading* – e OTC –, mercado de balcão, onde há uma menor publicização das informações – seria algo realmente relevante. A pergunta é: será que ao publicizar as informações, melhora-se a eficiência regulatória? E, caso isso seja verdade, como fazê-lo?

Item 2 – Alguns Elementos da Regulação Financeira no Brasil. É uma continuação do item 1, mas aplicado ao Brasil. Regulação financeira, em particular, aplicada ao Brasil. Nós temos elementos de regulação financeira para o Brasil, e em particular tem-se a atuação do BCB aqui como um dos grandes agentes reguladores.

Item 3 – Apreçamento de Ativo. Sobre a questão especificamente de finanças, gostaria de citar rapidamente o entendimento do CDS. Ele é entendido como um vilão e às vezes como um herói nesta crise financeira. O meu ponto já antecipa que a gente desconhece ou conhece pouco como bem administrar um CDS. E a gente está falando de um mecanismo que foi, em grande medida, responsável por esta crise financeira, e que movimentou, em volume total, cerca de US\$ 40 trilhões.

A ciência financeira tem que dar resposta a instituições ou a instrumentos que são muito fortes. O PIB do Brasil é da ordem de R\$ 3 trilhões. Pode-se ver, então, mais ou menos onde o Brasil está. Vale a necessidade de uma resposta à altura da pergunta. E meu ponto é que nós não a temos ainda, infelizmente. O CDS é importante para o mundo, e é importante para o Brasil porque o seu entendimento acaba mostrando uma fronteira na área da atividade regulatória no sistema financeiro.

Item 4 – Conclusões. É uma ideia de fechamento. Não vou concluir porque esse tema está longe ainda de conclusão, eu acredito.

Quais são os pontos importantes na regulação financeira internacional?

1) Essa questão do limite que se tem da ciência, algo que embasaria as decisões, me parece patente.

2) Discute-se que a regulação deve ter muito mais uma característica macroprudencial do que microprudencial. Ou seja, não só olhar o risco a que determinado banco está sujeito, mas sim que risco ele causa a outros agentes. O regulador deveria olhar o risco não somente de uma determinada instituição, mas de todos os órgãos, todos os agentes econômicos que estariam ligados a ela. Portanto, seria uma visão mais macro e menos micro. Isso remonta à década de 1980 para 1990, quando alguns economistas já falavam da ideia de fazer instituições

ou instrumentos que cobrissem riscos do ponto de vista macro. O risco sistêmico, ou seja, o risco que afeta todos os agentes envolvidos, é mais importante do que o risco individual ou idiossincrático.

Agora a questão é: como se faz a distinção entre que risco determinada instituição está causando do ponto de vista micro ou do ponto de vista sistêmico? Essa distinção, infelizmente, é uma área de forte debate em economia financeira. Portanto, é difícil distinguir se as instituições são mais atreladas a risco sistêmico ou a risco idiossincrático.

Outro consenso, do ponto de vista internacional, é de que os padrões de regulação prudencial devem ser mais rígidos. A ideia básica é de que a regulação é menos prudente do que deveria ser. A tendência em regulação é caminhar para algo que dê um grau de liberdade menor, que seja mais restritivo. Sugere-se que aumentem os requerimentos para o capital, bem como melhorar sua qualidade. Os bancos devem, assim, operar com um percentual maior de capital próprio. Do ponto de vista da Teoria de Incentivos, isso me parece bastante sensato, porque, se o banco está operando com mais capital próprio, tem menos motivações para alavancagens mais arriscadas, ou alavancagens sobre as quais não tenha completo controle. Isso também é um consenso. Então, alinha incentivo. Nesse sentido tanto diminui risco quanto aumenta um *buffer*, um colchão, um paracheque com relação a incertezas.

Limitar as remunerações da alta gestão dos bancos e de outras instituições financeiras, mas em particular de bancos, também é um tópico bastante citado. Isso parece um consenso, mas parece muito mais um efeito de “Vou punir quem realmente lucrou com a crise, do que, de fato, punir com efetividade”. Isso tem um grande apelo moral, no sentido de se tentar evitar que pessoas enriqueçam numa situação que gerou quebras de grandes nomes supostamente sólidos e até mesmo de sistemas, nos Estados Unidos em particular, e na Europa. A regulação deve ser uma função do quão alavancada a instituição financeira está. O intermediador financeiro está em função da ALM, isto é, do casamento ou descasamento entre ativos e passivos que essa instituição tenha, bem como o seu objetivo. A crise financeira – no caso da AIG isso é bem patente – pode vir de uma instituição que não seja um banco.

A necessidade de cooperação internacional envolve um grande dilema do mundo. Tudo que precisa de cooperação internacional é mais difícil de ser implementado. Por construção é assim.

Considerando a ideia do *too big to fail*, que o palestrante anterior citou, o ponto é que, caso se admita que algumas instituições são grandes demais para irem à bancarrota – de fato, quebrarem –, talvez elas sejam grandes demais, também,

para serem ajudadas, ou mesmo permitir que elas atuem no mercado. Isso é mais ou menos um consenso que tem de ser repensado de fato.

Vou falar um pouquinho a respeito da menor prociclicidade, tópico que já é, mais ou menos, consenso. A ideia é de que, atualmente, tem-se um comportamento procíclico. Quando a economia está bem, aumenta-se a intermediação financeira; aumenta-se a motivação para alavancagem; os preços dos ativos, em média, sobem. Atinge-se o auge do ciclo, com a economia e a intermediação financeira se expandindo. É claro que há elementos que mostram que a intermediação facilita o crescimento. Em geral, isso se dá em um momento *a priori*, ou no ínterim, ao longo do processo. A pergunta é: até quando se pode incentivar a intermediação financeira? Qual é a regra de corte, a linha de corte para não se permitir que a alavancagem suba tanto?

Há um ciclo de aumento da intermediação financeira: aumento dos preços dos ativos; menor nível de capital exigido, em termos relativos; aumento do volume de empréstimos; aumento na alavancagem. Na fase de contração, a coisa acontece, praticamente, de modo inverso. Não há simetria completa, mas os sinais são de caminhar na direção oposta. Quando o ciclo econômico está na baixa, ou seja, as empresas estão contratando menos, ou dispensando, o nível de postos de trabalhos está menor, o nível de consumo diminuiu, há uma desalavancagem, uma queda nos preços dos ativos e uma queda no crédito disponível. Claramente, pode-se propor fixar uma cota e dizer o seguinte, “quando o ciclo está bem, aumenta-se a solicitação de capital requerido, e quando o ciclo estiver na baixa, diminui-se esse requerimento”. Extremamente sensato. Extremamente complexo de ser feito.

O problema que vejo em regulação financeira é que notar o problema é relativamente direto, desde que se esteja atento a ele e, obviamente, que se tenha uma boa análise, que não se confundam os diagnósticos. Entretanto, a teoria econômica de boas escolas que nos é ensinada – de escolas famosas, pelo menos –, seria: “Isto aqui poderia ser bom, mas como vou identificar o *timing* adequado?” Ora, esse é um problema seríssimo e antigo, e não resolvido, em economia. Adaptação de ciclos – determinação da prociclicidade de vendas, preço de ativos, intenção de contratação, criação de postos – é um problema extremamente difícil de ser apontado. Existem vários trabalhos empíricos que mostram resultados diferentes. Determinar prociclicidade ótima para intermediação financeira e, portanto, para o nível de alavancagem, é um tema extremamente complexo.

O que se quer, de fato, é suavizar o ciclo econômico e também o ciclo de alavancagem financeira. Em vez de a alavancagem ficar crescendo muito e ficar caindo, é preferível que ela tenha uma tendência de, em percentual, ser constante

e não variar muito. É essa a intenção. Fazê-lo exigiria que se conseguisse um *timing* correto na participação, no nível de alavancagem, o que é extremamente difícil.

Outros pontos importantes são, por exemplo, melhorar a metodologia de cálculo de risco de mercado e aumentar os pesos associados a securitizações e ressecuritizações. Essa palavra é uma forma aportuguesada de *securitize*, que é transformar em *security*, isto é, transformar, em um título financeiro, fluxos de caixas incertos que alguém no presente gostaria de comprar, e quem tem direito a esse fluxo futuro venderia a essa pessoa. Esta é a ideia.

O problema da securitização é que ela é inerente a qualquer país que esteja em um grau médio de desenvolvimento e que almeje ficar mais desenvolvido. Ou seja, especificamente no Brasil, não vai se conseguir ser a quinta economia do mundo dependendo do BNDES, dependendo de financiamentos estritamente ligados a uma participação paraestatal. É importante, mas boa parte da experiência no mundo tem mostrado que há um *mix*. O ponto é, se se retiram inovações financeiras como securitização, retira-se um motor extremamente forte do capitalismo. O mesmo Zingales citado antes tem um livro com Rajan⁶ que apresenta um pouco dessas ideias. É uma leitura recomendável, acredito.

Aumentar os pesos associados à securitização é importante para que a regulação seja bem feita. O problema é exagerar na medida. É necessário ter uma medida, um *fine tuning*, um ajuste fino, que tem de ser preciso. Deve-se, sem dúvida, aumentar o requerimento de derivativos exóticos. Derivativos exóticos são derivativos de derivativos; em geral, é isso. O nome, na verdade, é derivado, e não derivativo. Em Portugal chama-se derivado porque o valor do ativo deriva de outro. Derivativo com derivativo é um valor que depende de outro que depende de outro. Obviamente, há hipóteses muito fortes para entender como ele é valorizado. Derivativos exóticos, como o nome por si só já indica, devem ser complexos.

Ativos que têm valor incerto, sobretudo durante crises, devem ter o seu peso reduzido.

Outro ponto – e aqui o BCB já tem experiências boas – é que o posicionamento da perda deve ser baseado na perda futura, na visão de longo prazo, e não na perda corrente. Caso se adote um posicionamento baseado em perdas pontuais, possivelmente vai-se incorrer em erro.

Outro ponto – e, claro, terei de adotar uma abordagem probabilística para isso – é que o limite máximo de alavancagem, em geral, para a maioria dos países, em particular nos Estados Unidos, é determinado de forma muito complexa. Seria

6. RAJAN, R.; ZINGALES, L. *Salvando o capitalismo dos capitalistas*. Campus, 2004.

necessária uma regra direta, embora não ótima. A gente convive com o não ótimo, com o bom. Isso às vezes é o que se pode ser feito. Então, um exemplo, precisa-se de um limite de alavancagem estabelecido de forma simples.

Outro ponto importantíssimo – instituições transnacionais. Ora, dado que a regulação financeira caminha por bancos que estão em vários países, quando se regula é possível criar uma excelente oportunidade de migração de atividades financeiras, o que pode ser péssimo para o crescimento. É possível criar o que se chama de arbitragem regulatória. A palavra arbitragem não é usada aqui no sentido jurídico, mas no sentido financeiro, isto é, você encontra um conjunto de ativos relativamente parecidos, com preços diferentes em mercados diferentes. E aí, racionalmente, o que você faz? Compra o barato e vende o caro, até onde vai seu limite de crédito. E se se regula uma instituição transacional que tem fluxo em várias jurisdições, aquela jurisdição menos restritiva vai poder ser o nicho para a arbitragem. Esse é um ponto extremamente difícil de ser feito e vai precisar de coordenação internacional. Há, claramente, problemas de *moral hazard*. Deve-se aumentar o capital requerido. E requer-se uma coordenação, em termos de fluxo de informação, extremamente forte entre os agentes reguladores.

Dois pontos: um mais simples e outro mais complexo:

Primeiro – agência de *rating*. Com esta crise, mostrou-se que o ranqueamento que uma agência de *rating* dá a uma instituição financeira não deve ser levado tão a sério como se levava. Ou seja, há um problema de informação. Os métodos de avaliação devem ser disponibilizados. Informação não fere; deve ser realmente colocada na internet para se ver como um banco foi avaliado, como o *hedge fund* foi avaliado, como um governo municipal foi avaliado – isso acontece também no *rating* para governos municipais –, como uma seguradora é avaliada. Mais transparências nos *ratings*, porque senão podem haver conflitos de interesses muito fortes e isso complica o quadro regulatório.

Um ponto mais complexo é o mínimo de liquidez necessária, sobretudo a liquidez estruturada de longo prazo. Fácil de dizer; difícil de implementar. *Liquidity pricing* é uma área de fronteira. Os modelos de finanças dizem o seguinte: “Olha, você quer associar, quer determinar o retorno de um ativo? Veja a que risco ele está sujeito”. Alguém vai dizer: “Ah, mas e a liquidez?” Aí, já é uma terceira informação. A gente não tem respostas satisfatórias – nem empírica, nem teoricamente – sobre como precificar a liquidez. A discussão entre disponibilizar todas as transações de forma que a publicização delas seja mais direta, ou seja, sair de mercados de balcão, onde são feitas em partes e não em bolsa, onde há um anonimato, tem uma grande vantagem: torna as coisas mais transparentes. Há mais ou menos um grande consenso

de que negociação em bolsa seria superior à negociação em OTC. Em tese, quando há muita transparência, a probabilidade de propagação de um risco de *default* diminui. Na prática, caso se deseje que os derivativos de créditos, na sua grande maioria negociados em balcão, passem para a bolsa, tem-se um problema sério de *clearing*, de como se compensam as partes envolvidas.

Atualmente, o Brasil possui mais poder e maior responsabilidade na proposição e adoção de medidas de regulação financeira. Nas discussões internacionais, como no grupo do G20, tem sido dada maior atenção ao Brasil, esse é o ponto. A gente possui supervisão em vários níveis, mas também temos vículos regulatórios. Citarei alguns elementos da regulação financeira no país. O registro de operações é obrigatório. O risco das operações é calculado em tempo real, mas o modelo de apreçamento de ativos nem sempre é direto. Isso vale para um derivativo, mas também vale para um título do Tesouro Nacional que, em tese, seria mais simples de precificar.

Para se ter ideia, o Brasil já possui cerca de seis *clearing houses* criadas em 2009. As *clearing houses* funcionam como a *clearing* dos seus cheques. Alguém tem que fechar a conta dia a dia; a *clearing* tem essa função. Mas, se há várias *clearings*, de novo pode-se criar uma arbitragem e o fluxo de informação não é tão direto. Aquela *clearing* com menor rigidez pode ser um nicho para a arbitragem. Duffie, da Universidade de Stanford, coloca isso bem apropriadamente em seus trabalhos. Ele foi chamado para comissões equivalentes à CAE no Senado Federal, aqui no Brasil. Há uma comissão equivalente no Congresso americano. Tanto o Duffie quanto o Cochrane,⁷ normalmente dão audiências durante as quais fica bem claro que, no caso de derivativo de crédito, precisaria haver uma só central de *clearing*, do contrário, quando for passar para *trading*, isso pode complicar.

Nós temos diversas *clearings*, mas já falei que há um problema aí. Duffie e Zhu apontam, no caso de a gente passar para derivativos de créditos, que a existência de várias *clearings* pode ser um erro e não um acerto.

Como há a intenção de melhor regular o mercado, dado um evento recente de extrema importância, a pergunta é: *ok*, é necessário regular melhor os agentes internacionais; temos instrumentos para isso? É necessário estabelecer um limite mínimo de liquidez; nós sabemos precificar a liquidez? É necessário limitar a securitização; mas será que sabemos limitar a securitização, a ponto de não prejudicar inovações financeiras, intermediações financeiras, que no fundo restringem o crescimento econômico e, portanto, talvez corte o meu emprego, por exemplo? Essas são perguntas que ainda estão em pauta.

7. O palestrante refere-se a Darrell Duffie e a John H. Cochrane, professores da Universidade de Chicago.

A ideia de finanças, enquanto moderna ciência, é muito, muito nova. A regulação no Brasil, é claro, é mais conservadora. Nós temos sido chamados a propor medidas, portanto, temos que levar mais a sério a sua adoção. Portanto, tem mais trabalho para a gente, ótimo!

Algumas ações regulatórias, em tese, têm que ser temporárias. Se elas forem permanentes, possivelmente o dano que causam a médio, longo prazo talvez seja maior do que o efeito de curto prazo. Esse é um aspecto que poucos mencionam. E há o risco macroeconômico, que o mundo está para enfrentar. Há déficits fortes nos Estados Unidos; tem-se o dólar como moeda de referência; há novas bolhas que podem surgir.

A experiência mostra que a política monetária, no caso americano, vai enfrentar situações inéditas em 2010 e 2011. Isso é muito difícil de ser entendido como um laboratório. Estamos falando de grandes economias do mundo. Obrigado.

Ronaldo Seroa da Motta – Obrigado, Waldery. Acho que conseguiu fazer, como você mesmo disse, uma dobradinha com o Gabriel, aliás muito boa. Agora, como o Waldery também indicou, imagino que agora teremos uma visão institucional. Por favor, Cleófas Salviano Júnior, colega nosso do BCB.

Cleófas Salviano Júnior – Boa-tarde a todos. Agradeço, naturalmente, o convite feito pelo Ipea para participar dessa 5ª *Jornada de Estudos de Regulação*. É muito importante não só apresentar a visão institucional, aliás já amplamente antecipada aqui, mas também receber informações e estar à disposição para prestar esclarecimentos.

Quero esclarecer que a minha apresentação não só tem este viés, naturalmente mais institucional, pelo fato de eu representar o BCB, mas também pelo fato de este ser a instituição responsável pela regulação financeira. Como se depreende da apresentação do Gabriel – e o Waldery explicitou isso –, toda a literatura que vem se desenvolvendo a respeito de falhas de mercado, de características do mercado financeiro que se afastam do modelo *mainstream* – que se pode chamar neoclássico – é uma literatura importantíssima, que se leva muito em conta na hora de fazer a regulação, mas que ainda está num nível de abstração muito elevado. Temos muitas perguntas e poucas respostas. As perguntas são extremamente interessantes; as respostas nem sempre estão adequadas para serem aplicadas de imediato.

Primeiro – uma propaganda institucional aqui. Alguns elementos permitem afirmar que o sistema financeiro brasileiro é basicamente estável; passou muito bem por este teste da crise, não só por características do sistema, mas também pela própria política macroeconômica e por algumas características da própria regulação financeira.

Um segundo tema que quero tocar, e que é de muita importância para nós, é o da concorrência no sistema financeiro, um elemento, um aspecto importante que a gente procura atingir com a regulamentação financeira.

O terceiro – algumas considerações sobre a regulamentação prudencial, que é o grosso da regulamentação bancária e financeira em geral. Uma rápida menção à nossa participação no cenário internacional, porque isso tem consequências para a forma como se conduz regulação financeira no Brasil.

E, finalmente, o posicionamento brasileiro e algumas conclusões, sempre provisórias. Rapidamente, aqui, alguns elementos do nosso quadro macroeconômico nos permitiram passar com relativa facilidade pela crise, como inflação sob controle e uma política fiscal razoavelmente responsável. A primeira coisa a se destacar é que a crise no Brasil se apresentou, basicamente, como um encurtamento da liquidez, tanto em moeda estrangeira como em moeda nacional. A primeira manifestação foi o encurtamento da linha de crédito do exterior, que se transmitiu para o sistema financeiro como um todo. Não obstante, tínhamos reservas internacionais importantes – e isso fez toda a diferença na reação da política macroeconômica à crise – e um volume significativo de depósitos compulsórios, que não é algo comum na maioria dos países: são os *reserve requirements*. E isso foi um reservatório de liquidez. O controle da liquidez, a gestão da liquidez e a gestão da liquidez sistêmica constituem elementos cuja importância foi ressaltada nessa crise e aos quais tem sido dada cada vez mais importância na regulamentação, nos acordos internacionais de regulamentação financeira.

Especificamente com relação ao setor financeiro, observa-se uma baixa alavancagem em termos mundiais – o que não é só resultado da regulação, mas também da escolha dos próprios participantes do mercado –, uma alta razão de capitalização e um mercado de securitização pequeno, que é algo importante. Embora eu reconheça que a securitização seja uma inovação financeira muito significativa e desejável, foi um dos canais pelos quais a crise se espalhou em outras economias. Portanto, os efeitos da crise foram bem mais moderados no Brasil, onde não houve absolutamente falência de instituição financeira; houve um empoçamento de liquidez, basicamente resolvido com a redução dos requerimentos compulsórios e com regras que permitiram o redirecionamento dessa liquidez empoçada para bancos de menor porte, os quais foram os mais atingidos, como normalmente o são. E não houve nenhuma necessidade de resgate de instituições financeiras, não houve insolvência.

Com relação à capitalização, a razão de capitalização dos bancos brasileiros é alta, por volta de 18%, e sofreu muito pouco com a crise. O próprio mínimo

regulatório exigido é de 11% dos ativos ponderados pelo risco, enquanto o padrão internacional é de 8%. Ou seja, a própria regulação estabelece um *buffer* de 3%, que é um *buffer* significativo. Ainda assim, a alavancagem que os bancos escolhem é menor do que aquela que a regulamentação permite.

Outro elemento da recuperação é a média de concessão de operações de crédito, que já se recuperou, embora seja muito volátil. Ela se recuperou e está basicamente nos mesmos níveis de antes da crise. Portanto, o efeito do *spillover* (transbordamento) da crise do sistema financeiro sobre a economia praticamente não houve, e o que houve já foi recuperado.

Sobre concorrência, que é um aspecto muito citado, o Gabriel também mencionou que não há evidência conclusiva de falta de concorrência no sistema financeiro ou, pelo menos, falta de concorrência a título de estrutura de mercado. A estrutura de mercado é altamente concentrada, mas é menos concentrada do que na maioria dos países, e menos concentrada quando se compara também com os demais países da América Latina. Nós estamos entre aqueles que têm o sistema bancário menos concentrado.

Estudos empíricos também não são conclusivos quanto à existência de colusão no mercado bancário. Então, o que se observa? Qual a razão dos altos *spreads*? Os *spreads* de fato são altos. Eles estão se reduzindo, mas são mais altos do que naturalmente gostaríamos. Evidentemente, há falhas de mercado – mencionadas pelo professor Gabriel – basicamente ligadas à assimetria de informações, aos custos de transação, ao fato de que os produtos no mercado financeiro são vendidos em conjunto, o *service bundling*, ou seja, vende-se um pacote de serviços. Você vai ao banco e, sendo seu cliente, consome uma série de serviços que não têm, necessariamente, qualquer relação entre si. Portanto, a elasticidade-preço da demanda de cada serviço específico tende a ser baixa; você está preso àquela instituição com a qual geralmente mantém negócio. E há razões para que se queira concentrar uma série de negócios numa determinada instituição. Enfim, há uma série de falhas de mercado.

Essa é uma parte importante da explicação do *spread* elevado. Há outras possíveis. Os bancos sempre frisam que a alta inadimplência é uma das justificativas do *spread* elevado, o que é uma justificativa, em certos termos, mas parte dessa inadimplência está relacionada à falha de mercado, à deficiência da prestação jurisdicional, às deficiências do cadastro de informações dos clientes, que estejam disponíveis a todos os participantes de mercado etc. Essa é uma preocupação constante do BCB e, ao longo do tempo, este tomou uma série de medidas regulatórias, procurando atingir diretamente essas falhas de mercado. Foi criado, em primeiro

lugar, o sistema de informações de crédito, que é um *bureau* de créditos, um banco de dados nos quais os bancos aportam informações sobre os respectivos clientes, obrigatoriamente por determinação do CMN. Essas informações estão disponíveis aos demais participantes do mercado, aos demais bancos. Essa é uma maneira de reduzir a assimetria de informações, de procurar reduzir o *spread* e de aumentar a eficiência do sistema financeiro da prestação de seu serviço.

Outras medidas – a portabilidade de cadastro, créditos e salários. Uma das razões pelas quais o cliente tende a se prender a uma determinada instituição é que um dos serviços que ele demanda é a obtenção de crédito, que depende de ele ter um histórico de crédito. Ele constrói esse histórico com a instituição financeira ao longo do tempo. A instituição financeira, por si, não tem nenhum incentivo para passar essa informação para uma terceira instituição. Portanto, ela mantém de alguma maneira aquele cliente cativo. O que se deve procurar fazer, sempre que possível, é quebrar esse vínculo. A portabilidade de cadastro significa o direito de o cliente levar suas informações cadastrais para a instituição que ele desejar. E a instituição original tem de liberar essas informações.

A portabilidade de crédito significa que um crédito concedido pode ser transferido para outra instituição. Basicamente, é como se a outra instituição concedesse um crédito para quitar o primeiro crédito. Isso facilita a movimentação de um cliente de uma instituição para outra – mesmo que ele tenha obtido crédito de longo prazo em outra determinada instituição – e, naturalmente, aumenta a concorrência.

A portabilidade de salários já é bem conhecida.

Os contratos financeiros são complexos, e um dos aspectos básicos é conhecer o preço do serviço que se está comprando. E há uma resolução que determina que, no caso de contratação de operações de crédito, o custo efetivo total da operação tem de ser divulgado ao devedor, porque senão divulga-se de várias maneiras diferentes: a comissão disso, a comissão daquilo, a taxa de juros, a taxa de mora. Há maneiras diferentes de calcular a taxa de juros. Se não se padronizar essa informação, o consumidor sequer sabe o preço daquilo que está comprando.

Na mesma direção vai o disciplinamento da cobrança de tarifas. Não se trata de adotar uma padronização de tarifas. Mas havia bancos que cobravam 200 tarifas diferentes do cliente pessoa física! É impossível que o cliente pessoa física – esse hipossuficiente protegido pela legislação consumerista – possa comparar preços de serviço entre diversas instituições. O nosso disciplinamento é no sentido de permitir e facilitar essa comparabilidade.

Outra medida na mesma direção é a divulgação, no *site* do BCB, de um *ranking* de taxa de juros, um *ranking* de tarifas e um *ranking* de reclamações, que é outro aspecto importante no relacionamento entre a instituição e o seu cliente. Certamente, há muito o que melhorar em todos os itens, mas especialmente nesse.

A regulamentação da cessão de créditos procura dar liquidez ao ativo das instituições financeiras e permitir, por exemplo, que as instituições se especializem em originar créditos, que não necessariamente vão carregá-los até o final, podem securitizá-los, podem vendê-los para outra instituição. Isso também permite o aumento de eficiência no sistema.

Algumas medidas legislativas também vão em direção de mitigar o problema de assimetria de informações, de seleção adversa, e outros problemas de *enforcement*, de contratos etc. O cadastro positivo, que eu acho interessante, ainda é um projeto de lei, mas é uma medida da maior importância, no sentido de complementar os *bureaus* de créditos existentes – tanto os *bureaus* de crédito do sistema de informações de créditos do BCB quanto dos *bureaus* privados, dos quais o mais importante é o da Serasa – e permitir o uso efetivo, pelas instituições financeiras, das informações disponíveis. Isso permite concorrência maior entre as instituições e beneficia, em última análise, o consumidor de serviço financeiro.

Há outras medidas que tangenciam a questão da concorrência, mas têm mais relação, na verdade, com outra preocupação do BCB enquanto regulador financeiro, que é o da inclusão financeira. Ele se preocupa com a regulamentação de instituições específicas, que não são as instituições bancárias tradicionais, mas que exercem seu papel na região em que atuam ou em um nicho de mercado específico, como é o caso das cooperativas de crédito, da sociedade de crédito ao microempreendedor e, mais recentemente, dos bancos de câmbio e dos correspondentes bancários.

Os correspondentes são uma ideia muito efetiva que permite reduzir os custos da intermediação e, particularmente, da prestação de serviços ao consumidor. O correspondente é uma firma contratada por uma instituição financeira para a prestação direta de serviço ao consumidor. É como acontece nos Correios, nas agências lotéricas, que são correspondentes da Caixa etc. São mais de 100 mil pontos de correspondentes bancários no Brasil, contra apenas 20 mil agências bancárias. A agência tem um custo de implantação, de manutenção infinitamente mais alto que um correspondente. Isso tangencia a questão da concorrência, na medida em que permite aos bancos com um custo relativamente baixo atingir o consumidor espalhado por todo o território nacional. Nem todos sabem, mas o número de municípios com população muito baixa no Brasil é elevado – a população brasileira se concentra no litoral; há mais de 1.400 municípios com população menor

do que 5 mil pessoas. Se não fosse pelo correspondente, não seria possível manter um posto de atendimento bancário em cada um desses municípios, ou seja, não haveria nenhuma prestação de serviço. Naqueles municípios onde há uma agência, naturalmente, não há concorrência.

Vale destacar que muitos aspectos importantes da regulamentação financeira são particularmente conservadores no Brasil. Um aspecto central, que já mencionei, é a relação entre o capital requerido e os ativos ponderados pelo risco, que, no Brasil, é de 11%, enquanto o padrão de Basileia é de 8%. Temos requerimentos de controles internos e de gerenciamento de risco desde 1998, que vêm sendo aprimorados ao longo do tempo e agora são divididos pelos tipos de risco específicos. É necessária uma estrutura de gerenciamento de risco de crédito, em requisitos específicos para esse gerenciamento, para o risco de mercado, para o risco operacional e para a gestão da liquidez. Apenas gostaria de marcar esse aspecto: a nossa regulamentação é conservadora.

Naturalmente, há um *trade off* entre a prudência e a eficiência do sistema. Se o sistema opera com menor alavancagem, opera com menor eficiência econômica do que se não fosse o caso. No entanto, nosso viés como reguladores é para o lado da prudência. E, ao mesmo tempo, as crises financeiras, as externalidades negativas provocadas pelas crises financeiras são de tal ordem que se recomenda esse tratamento. O Brasil teve crises importantes em décadas anteriores, mais particularmente na década de 1990, com a quebra dos bancos Nacional e Bamerindus. Sabemos o quanto elas custam. E o resgate dessas instituições custou relativamente pouco. Em outros países que sofreram crises financeiras sérias, o custo pode ser da ordem de 10% do PIB, que não é um custo atípico para uma crise sistêmica. O próprio tamanho dos pacotes de resgate dessa atual crise financeira internacional demonstra a que ponto o governo brasileiro está disposto a ir para que a crise não progrida, ou seja, demonstra os custos de uma crise sistêmica.

A participação no mercado internacional já foi mencionada. O Brasil já fazia parte do G20, mas, recentemente, o G20 ganhou uma proeminência muito grande na discussão da regulamentação financeira e da coordenação de política macroeconômica no nível internacional. Em abril de 2009, o Brasil foi admitido no Comitê de Basileia; tanto o comitê quanto o FSB passaram a ter uma composição semelhante à do G20, por isso o Brasil entrou. Antes, acompanhávamos a regulamentação financeira internacional por interesse próprio; fazíamos parte de alguns subgrupos de ligação; agora participamos diretamente da criação desses acordos internacionais e dessa política regulatória. O país implantou o Acordo Basileia I, implantou o Acordo Basileia II. Na verdade, estamos no processo de implantação de Basileia II, de implantação

do padrão internacional de contabilidade IFRS e de vários outros padrões. São 13 padrões reconhecidos, tanto de regulamentação financeira estrita, quanto padrões contábeis, de governança corporativa etc., todos supervisionados pelo FSB.

Aliás, uma palavra sobre o FSB. Este é hoje o fórum responsável por avaliação de vulnerabilidades no sistema financeiro e o fórum de coordenação dos diversos fóruns de reguladores setoriais e dos *standard setters*. Dessa forma, é importantíssima a participação do Brasil nesses organismos. E, naturalmente, nossa participação reforça o nosso compromisso com a adoção dos padrões internacionais, como chegou a ser mencionado pelo Waldery.

No Brasil, pela Lei nº 4.595/1964, que criou o BCB, todas as instituições financeiras *stricto sensu* – ou seja, tal como definidas em lei – são reguladas pelo CMN e supervisionadas pelo BCB. Então, embora ainda haja áreas de sombra, áreas não reguladas, elas são muito menores do que na maioria dos países.

Passando, portanto, ao posicionamento brasileiro que está intrinsecamente ligado ao aumento da nossa participação nesse cenário internacional. Eu não vou repetir aqui – o Waldery chegou a descrever alguns aspectos da reforma regulatória que está em discussão –, a não ser para dizer que os traços principais delas são: em primeiro lugar, um aprofundamento do Acordo de Basileia II, ou seja, um aprofundamento da aposta de que um requerimento de capital rigoroso e baseado nos riscos efetivamente incorridos pelas instituições seria adequado para tratar os problemas verificados nessa crise. Esse é um aspecto.

Um segundo aspecto – que é algo totalmente distinto da direção, da regulamentação financeira internacional até hoje – é a preocupação macroprudencial, que dá origem a essa discussão sobre *buffer* de capital, sobre *buffer* de liquidez e sobre a introdução de limites de alavancagem. Estão todos dentro dessa preocupação macroprudencial que não fazia parte das premissas do Acordo de Basileia II e da regulamentação financeira, até hoje. E, naturalmente, é uma dimensão de alta relevância.

Tudo isso era para dizer: por que nós apoiamos as propostas de reforma? Em primeiro lugar, porque entendemos que as reformas são desejáveis por si. A crise foi muito séria. Embora no Brasil ela não tenha sido tão grave, temos de levá-la a sério; vivemos num mundo globalizado, onde as regras financeiras se definem internacionalmente e não país a país. Portanto, nós as apoiamos. Ao mesmo tempo, algumas instituições financeiras locais estão se internacionalizando, e esse movimento tende a crescer. Portanto, é do nosso interesse que o padrão regulatório internacional seja, pelo menos, tão conservador quanto o brasileiro. Ou seja, que haja uma equalização das condições de concorrência, o *level playing field*.

Há um aspecto particularmente interessante da reforma, que vou mencionar aqui. Pelo fato de a nossa regulamentação ser conservadora, no geral – não é sempre conservadora, eu é que estou destacando os aspectos conservadores aqui –, há casos em que o padrão internacional pode convergir para algo próximo do que temos aqui. Esse é o caso, por exemplo, do requerimento de capital de 11% dos ativos ponderados. Além do *buffer* variável anticíclico, se discute um *buffer* fixo que nós já temos, com uma elevação do mínimo de 8%.

No Brasil, os demonstrativos financeiros de conglomerados econômicos necessariamente consolidam todas as instituições de conglomerados, as financeiras e as não financeiras, os *off balance vehicles*, tudo. Não é esse o caso em muitos países. Os requisitos prudenciais também são estabelecidos para o conglomerado e não instituição/instituição.

A autoridade do regulador para impor medidas saneadoras está explícita na Lei nº 9.447 e também na proposta legislativa que o doutor Jairo vai expor. Ela aprofunda a autoridade do BCB para impor medidas saneadoras em tempo, e não correr atrás do prejuízo e liquidar a instituição, o que, muitas vezes, sequer é possível, porque a instituição é sistemicamente importante.

Não usamos a classificação de agência de *rating* para determinar o requerimento de capital por risco de crédito num modelo padronizado. Estamos introduzindo modelos internos, mas também, nestes modelos, não iremos permitir isso. Pelo menos, é essa a decisão até agora.

A questão do provisionamento, que também já foi mencionada antes. A prática de provisionamento contábil para perdas, no Brasil, leva em conta as perdas esperadas, e não só as perdas incorridas. Este é um aspecto em que certamente a regulamentação internacional vai evoluir um pouco na direção do que nós já temos.

O registro dos derivativos não padronizados é obrigatório, enquanto os derivativos padronizados são, naturalmente, fixados em bolsa, que têm contrapartes centrais. Mas os derivativos não padronizados, dos quais seja parte uma instituição financeira, são necessariamente registrados.

Outra coisa importante, que não posso deixar de mencionar, é a questão dos depósitos compulsórios que, como eu disse, foi muito importante na gestão da crise de liquidez. Está-se discutindo a introdução de uma razão de liquidez mínima – de duas razões na verdade –, um requerimento mínimo de ativos líquidos sobre o total de ativos, quando, no Brasil, já temos depósitos compulsórios que cumprem também essa função, além das reservas próprias dos bancos, dos ativos, dos títulos públicos, e dos ativos líquidos que os bancos detenham. Os bancos contam com

depósitos compulsórios depositados no BCB que podem ser utilizados, pelo menos, em caso de crise sistêmica. Os depósitos compulsórios, que começaram, originalmente, como uma ferramenta de política monetária, hoje são muito menos uma ferramenta de política monetária e muito mais uma ferramenta prudencial.

O diagnóstico da crise é debatível. A literatura econômica sobre falhas de mercado está em constante evolução. Vai-se ouvir muito sobre aplicação dessa literatura a circunstâncias da crise atual, e as opiniões mais díspares. No entanto, há um consenso sobre a necessidade de reforma do sistema regulatório. Por outro lado, como eu disse, essa discussão não está madura e o *timing* do regulador é absolutamente outro. Devem-se tomar providências imediatamente, antes que se perca o impulso para consecução dessas reformas.

Portanto, nem sempre as medidas específicas adotadas estão bem fundamentadas na existência de falhas de mercado também específicas ou em estudos empíricos aprofundados. É preciso tomar alguma medida. A gente entende que ela está indo na direção certa e que ela é tomada. Além disso, ela é tomada por acordo internacional. O acordo, embora possa não satisfazer absolutamente a nenhuma das partes, na média, é o que é possível.

Outra coisa, qualquer reforma regulatória tem de ser coordenada internacionalmente, não só por questões de eficácia – porque, se ela não é coordenada, a tendência é a de que haja uma arbitragem regulatória, que absolutamente impede a ocorrência de qualquer reforma –, mas também por questões de competitividade, ou seja, aqueles que forem mais agressivos, mais conservadores na adoção das reformas são aqueles que tendem a perder espaço para os seus mercados financeiros.

O Brasil tem de participar ativamente desse processo em andamento. Como eu disse, nem sempre com o grau de ponderação e de reflexão que se consideraria adequado. Mas o *timing* não é dado por nós; nós temos de correr, às vezes.

Para concluir, a posição do Brasil é de apoio às reformas, naturalmente não em cada ponto específico – cada ponto é debatido e nós procuramos influir no resultado do processo. Procuramos encaixar nossas características específicas e convencer os outros participantes de que a maneira como a regulação é conduzida aqui pode ser adotada como padrão internacional. Isso não é fácil de fazer, mas é o nosso trabalho. Basicamente era o que eu tinha a dizer.

Ronaldo Seroa da Motta – Muito obrigado, Cleófas, pela apresentação brilhante e abrangente sobre os caminhos da regulação financeira no Brasil. Agora teremos uma visão judicialista – seria isto? O nosso colega Jairo Saddi vai-nos fazer a última apresentação da mesa. Muito obrigado.

Jairo Saddi – Eu quero primeiro agradecer o honroso convite e cumprimentar os organizadores, doutora Lúcia Helena, doutor Eduardo.

Eu sou advogado; ninguém é perfeito. Portanto, quero tratar de um assunto mais pragmático. Está em audiência pública⁸ uma importante medida legal não regulamentar. Fazemos uma distinção entre lei e regulamento. Para nós, regulamento não é lei; essa é uma medida legal, que vai ao Congresso. O BCB resolveu colocar em audiência pública um assunto muito polêmico, e que no fundo reflete um pouco a discussão do produto da regulação, que os meus antecessores aqui tão brilhantemente expuseram.

Quero começar fazendo um breve roteiro do que é essa medida, começando pelo histórico da liquidação bancária neste país. Vou falar um pouco sobre a proposta sob audiência pública, dos inúmeros projetos, da consolidação que o BCB, no projeto interno, resolveu propor. Também, dentro desse escopo, quero mostrar o que é novo e o que, na minha opinião, é a volta ao retrocesso, e encaminhar algumas conclusões.

Em primeiro lugar, começo com o histórico. No Brasil, se dizia que o BCB se comportava como um bombeiro que, num incêndio, chegava tardiamente, apenas para liquidar com os sobreviventes. A nossa história de liquidação – como o doutor Cleófas bem apontou, a última crise foi uma crise em que não houve falência bancária – é repleta de falências bancárias. A Lei nº 6.024/1974 foi promulgada no apagar das luzes do governo Médici. Ela é uma liquidação absolutamente autoritária. O Brasil já teve, pelo menos, 200 casos de liquidação bancária. É mais do que hora de rever esse arcabouço de legislação extremamente ultrapassado e arcaico. Mas, no momento em que ela foi editada, em 1974, havia quatro grandes justificativas para esta lei.

Em primeiro lugar, o BCB seria mais eficiente que o Judiciário. Portanto, uma lei de liquidação extrajudicial. E ele seria mais eficiente em razão de ser um credor privilegiado. Bancos, naquela época – um pouco depois também – quebraram em cima da reserva bancária e o BCB era, necessariamente, o maior credor.

Além dessas duas razões, havia sempre uma discussão de que a instância administrativa seria mais ágil. Se uma única instância processasse, administrasse e julgasse a liquidação, certamente, a liquidação seria mais rápida.

8. O palestrante refere-se à Audiência Pública nº 34, de 2009, em que se discute a proposição legislativa destinada a disciplinar matérias atualmente tratadas nas Leis nº 6.024, de 13 de março de 1974, e nº 9.472, de 14 de março de 1997, bem como no Decreto-Lei nº 23.213, de 25 de fevereiro de 1987. [Nota dos editores]

E, finalmente, ninguém entendia e ninguém entende melhor de matéria bancária do que o próprio BCB. Segue daí também a justificativa de se criar uma liquidação administrada pelo BCB. O que 35 anos de lei mostram é que isto não é verdade. O imenso contencioso que surgiu e os tipos de regimes especiais que não acabam a tempo ilustram isso. A liquidação mais antiga é de 1959 e, portanto, muito anterior à lei. Liquidações podem se arrastar por muitos e muitos anos.

O BCB tem mudado a postura nos últimos anos. Inclusive em razão dos bancos estaduais, que foram privatizados, à exceção do Banco do Estado do Espírito Santo, o único banco estadual que ainda resta, segundo me informa o doutor Cleófas, que trabalhou e participou ativamente desse processo. Foi criado um regime especial, o RAET.

Mas já é mais do que hora de reformar a lei. A experiência de 1994, com o real, a redução do *float* bancário, com a criação do FGC, mostra que faz sentido ter um seguro de garantia bancária. Doutor Gabriel, rapidamente, falou sobre isso. E na crise, o FGC foi fundamental, porque se criou o DPGE, um depósito de garantia de até R\$ 20 milhões para credores institucionais. Temos, de um lado, o FGC pouco operacional. É um *pay-box*. Em sendo o banco liquidado, o FGC comparece com uma garantia atual de R\$ 60 mil. Na crise em 2008 e 2009, criou-se esse instrumento, o DPGE, que inclusive ganhou dinheiro, pois cobrava 1% como taxa desse seguro.

Qual a proposta que está em audiência pública? É dividida em quatro grandes áreas: medidas preventivas, medidas saneadoras, sistêmicas e de proteção ao depositante.

Eu vou tratar só de medidas preventivas. O projeto é longo, e acho que está mais voltado para o escopo do assunto regulamentado, que foi debatido aqui. Mas, apenas para ilustrar, medidas saneadoras seriam a substituição da figura da liquidação, denominando intervenção como o momento em que a vaca já foi para o brejo, ou seja, o momento de o Banco Central entrar. O BCB prepara, embala para a falência bancária e o processo deixa de ser extrajudicial e passa a ser judicial.

Muito se criticou o Judiciário – eu também, como militante há mais de 20 anos, acho que o Judiciário tem inúmeros problemas –, mas é bom que se diga, parafraseando Churchill naquela sua frase espirituosa a respeito da Democracia: “O Judiciário é o pior sistema, fora todos os outros”.⁹ O Judiciário ainda é o sistema

9. A frase original de Churchill é: “*Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.*” Uma livre tradução da frase é: “Democracia é a pior forma de governo, exceto todas as demais que têm sido experimentadas de tempos em tempos”.

mais transparente, ele ainda é um procedimento concursal, ainda existe instância de revisão. Então, com todas as mazelas que conhecemos do Judiciário, a proposta é deixar o BCB nas suas funções clássicas. Nosso BCB era um dos poucos bancos centrais do mundo, se não o único, que cuidava de consórcios de geladeira. É verdade que isso é a herança da atribuição da Secretaria de Receita, mas devemos ter um BCB – e acho que ele é muito mais hoje do que no passado – vocacionado à moeda e à regulação financeira.

Qual é a proposta de audiência pública dessa nova lei? É disciplinar, na área de medida preventiva, o que o BCB pode fazer antes de um banco estar absolutamente em situação falimentar. Aqui se falou, num momento, sobre crise bancária e quebra bancária. A verdade, senhores, é que só sei que um banco quebrou no dia em que ele quebra, seja por razões de assimetria de informação. Dou um testemunho pessoal porque eu era acionista do Banco Lehman e fiquei sabendo que o Lehman quebrou no domingo à noite. Segunda, a bolsa americana bateu, acho, em -10 pontos percentuais. Então, é impossível! Fellini tem uma cena num filme em que um personagem discute qual é o último sopro que é possível dar num balão. É desnecessário dizer que esse personagem acaba morrendo.

É muito difícil determinar, na arte de um banqueiro central, qual é o exato momento de intervenção. A medida proposta avança no sentido de dizer: quais são os instrumentos que um regulador pode ter antes de o banco entrar em liquidação, com um único propósito de afastar risco de insolvência e iliquidez? E aí, basicamente é a sequência de: problemas, criação de um plano e meios. Quem militou no Cade – a doutora Lúcia Helena é a nossa especialista em Cade – sabe que existe, na área de direito econômico, essa proposta do regulador de saneamento, de adaptação à conduta e que também há termos de ajustamento. E o que o BCB pretende fazer nessa proposta legislativa é exatamente isso. Quando se detectam problemas, ter-se-ão mais e maiores instrumentos para intervir, sejam eles com elementos operacionais – o doutor Cleófas falou um pouco sobre isso –, seja com o patrimônio ajustado a risco, seja isso com medidas. Alguns vão, inclusive, nos ventos pró-intervenção no mercado financeiro, de que vou falar mais adiante.

O primeiro instituto que se cria é o do dever de informar. A ideia é de que o administrador e os controladores, na medida em que se tem algum sinal de que as coisas não vão bem, devem informar ao BCB sobre patrimônio líquido, sobre liquidez, sobre insolvência. Como milito na área de direito bancário há 20 anos, não acredito muito que banqueiro – que em geral não fala o que pensa e, quando fala, mente – vá dizer ao banqueiro central: “Estou com problemas”. Acho que

isso é um pouco inocente, mas, de resto, está na lei de lavagem de dinheiro, a Lei nº 9.613, que também cria esse instituto do dever de informar.

A autorização na área bancária é precária e, portanto, deve-se obrigar o banqueiro a informar. O direito de informar está ligado não apenas aos administradores e controladores. Isso é um pouco confuso no projeto, acho que ele pode ser aprimorado, porque talvez o Conselho Fiscal ou talvez o Conselho Consultivo não tenha o mesmo dever, não vá acender a luz amarela ao BCB. As auditorias também têm esse papel importante de informar. E aí, sim, acho que existe mais senso de realidade.

Em toda lei, como se diz em direito, há a necessidade de uma sanção. As sanções estão na Lei nº 4.595 e na Lei nº 6.385: são penalidades administrativas. Se a vaca já foi para o brejo, como eu digo, o banqueiro não tem nenhum estímulo a receber a ameaça da sanção como, na verdade, algo impeditivo de conduta. Ele está, na pior das hipóteses, inabilitado. Ora, se eu fali, já morri; não existe nada pior do que a morte. Inabilitação é uma pena leve em relação à morte. Mas, de resto, existe o dever – eu acho que é importante, deve estar presente, mas não acredito muito na sua eficácia.

O importante são as medidas preventivas. O BCB elege um rol de medidas preventivas prévias à liquidação. Elas são acionadas se as seguintes hipóteses forem atendidas:

- não cumprimento de medidas prudenciais de padrão mínimo de capital – doutor Cleófas falou bem sobre isso;
- a exposição a risco incompatível com a natureza da instituição – se o BCB entender, por seu livre arbítrio, juízo de oportunidade e conveniência, que isso é incompatível, há razão para chamar o banqueiro;
- não pagamento de dívida líquida certa; claro, todos esperam que um banqueiro pague suas obrigações;
- inadimplência, que resulte em mecanismos de salvaguarda. Basicamente, aqui, vem à lembrança o caso Banco Marka-FonteCindam, em que aconteceu exatamente isso. Acionar câmara de compensação das bolsas, e, então, o BCB nesse momento poderia entrar com medidas preventivas;
- ou deterioração da situação econômico-financeira. Não sei bem o que é isso, acho que é um conceito vago, impreciso, mas de resto é um dos instrumentos que o BCB tem e terá mais poder de intervir.

E aí, verificada a situação, o que o BCB faz? Chama o banqueiro para um termo de comparecimento – não é esse o nome que se dá, mas é o que é – e pede que ele exponha os seus problemas. Identificar o problema, como todos nós sabemos, é parte da contribuição para se resolver o assunto. Há a exposição. Desenha-se um plano. O plano, na verdade, vai poder ou não ter a participação do Fundo Garantidor. Em alguns casos, é importante o fundo participar. Dou um exemplo: em 1998, um banco paulista quebrou. Hoje o Fundo Garantidor é credor de quase 120 milhões porque pagou os depósitos. À época, se tivesse comprado um CDB desse banco por 20, talvez o banco não tivesse entrado em liquidação. É o exemplo claro de como eu posso transformar o FGC de um *pay-box* para um ativo participante nos modelos, mecanismos de solução de crise bancária. O BCB estabelece um cronograma de execução. Tem-se exposição, plano, viabilidade e execução.

O problema disso tudo é que, no papel, se aceita tudo. E em geral, as pessoas, instituições que têm problemas de insolvência, acabam não só prometendo, como também estão à disposição de escrever qualquer coisa, e de ir ao BCB. Na execução, que é o mais importante – claro, planejamento é importante, mas execução também é fundamental –, criam-se inúmeras justificativas, histórias, razões, motivos para o não cumprimento desses planos. O BCB tem experiência nesse assunto. Consta que o senhor Edemar Cid Ferreira, ex-controlador do Banco Santos, antes de sofrer intervenção após a ação judicial, hoje em falência, esteve no BCB umas cinco ou seis vezes, sempre com justificativas, histórias.

O BCB, conhecendo esse assunto, estabelece que esse plano de ajuste tenha um prazo e tenha manifestação do FGC. E esse plano não pode exceder o prazo de seis meses, prorrogáveis por mais duas vezes. É um avanço ter um plano. Esse plano é altamente confidencial, pois, como se conhece na literatura, quando um banco entra em crise bancária e essa informação se dissemina, o *franchise* do banco acabou, a confiança acabou. No século XIX, Bagehot já dizia que “o banqueiro nada mais é do que um capitalista com confiança”. No momento em que a confiança se esvai, não há mais a figura do banqueiro. É claro que esse plano deve ser altamente confidencial – não pode vaziar –, sob pena de que o projeto de tentativa de recuperação fracasse ou que o tiro saia pela culatra. Se não me falha a matemática – advogados não são bons em matemática –, acho que a prorrogação por duas vezes dá 18 meses. Acho demasiado um plano de recuperação de 18 meses, talvez fosse melhor abreviar isso e estabelecer a regra: “É prorrogado uma única vez, se não cumpriu aquilo a que ele mesmo se propôs, caminhará para a intervenção”.

Como disse, a execução do plano é muito importante e, na medida, também, pressupõe que haja acompanhamento. E, claro, isso é dinâmico. O BCB deve ter mecanismos, inclusive de pedir reajustes, de exigir mudanças no plano. E a instituição pode adequá-los a situações não previstas. Entre as medidas patrimoniais, esse plano prevê especialmente aporte financeiro. Há outras medidas também, de riscos, operacionais, societárias, administrativas – não vou entrar muito nisso – mas, é claro, sempre são de cunho financeiro. A Lei nº 6.024/1974 falava em descumprimento de regra. Eventualmente, um banco pode ser liquidado por não cumprir regras, por não cumprir a boa técnica bancária. Isso aconteceu muito pouco na história. Bancos no Brasil quebram em razão de crédito mal dado, basicamente.

Têm-se aí medidas patrimoniais. O BCB, na proposta, apenas elabora uma lista exemplificativa de 19 medidas. Eu poderia dar outras, mas aí são medidas de patrimônio, de buscar do controlador maiores patrimônios. Nos Estados Unidos há hoje um debate muito grande sobre o item 12: vedação de atos que impliquem aumento de remuneração dos administradores etc. A literatura também diz que isso é pouco representativo, mas é bem emblemático.

No final do dia, entretanto, o que se quer de um controlador é mais patrimônio. E isso nem sempre é fácil, até porque o controlador pode não tê-lo. E se ele não o tiver, mesmo sob tortura, isso não vai lhe gerar novo patrimônio. E aí, o que fazer? Se uma instituição financeira entrou em liquidação, ou está em falência, a desapropriação é razoavelmente simples: ela é retirada do devedor e transferida a alguém que tenha uma situação financeira saudável. Há problemas concorrenciais, eventualmente, mas isso sempre ocorre; há justificativas na área bancária para que esses problemas sejam minimizados. Há um debate grande entre o Cade e o BCB, mas isso é outro assunto. O problema é fazer isso antes da liquidação. A proposta dá poder ao BCB de substituir administradores ou membros de outros órgãos societários; de transferir controle societário da instituição; de transformar, incorporar, fundir e cindir. O BCB, não contente com esses quatro modos de reorganização societária, ainda diz: “ou qualquer outra legalmente admitida”. Eu não conheço outras, são só essas, mas já são amplas; ou transformam, incorporam, fusão ou cisão.

E aqui está o grande debate regulamentar: se o BCB de fato pode, na ordem jurídica constituída, legalmente promover essas medidas. Primeiro, se ele deve; segundo, se ele pode. Em algumas jurisdições, por exemplo, na Inglaterra, onde existe *Window Guidance*, uma supervisão *soft law* informal muito forte, isso é muito fácil. Chamo e digo, “Olha, ou você faz ou então amanhã você simplesmente amanhece quebrado – e, aqui na Inglaterra, nós temos um sistema de fiança no

sistema prisional que pode custar 400 milhões de libras. Você estará duplamente quebrado; então, acho bom você fazer”. No Brasil, isso não é bem assim. Até porque, não se tem esses incentivos e o BCB, muitas vezes, quando está nessa iminência, às vezes pode tomar medidas como essas. Isso funciona muito bem. A própria quebra do Bamerindus, com a entrada do HSBC, foi um modo inteligente. Inventou-se uma forma criativa de transigir no Artigo 52 das decisões transitórias, que proibia estrangeiros. Mas isso é para o bem do sistema, faz sentido.

O problema é quando o controlador se recusa a achar que está quebrado. Ele simplesmente diz que há um problema X, Y de precatórios, devedores que vão entrar com dação de pagamento, devedores que vão renegociar etc. Sempre há uma história boa para se contar. A minha pergunta é: no ordenamento jurídico pode-se fazer isso? A minha sensação é de que isso está no limite da legalidade. Não sei se se pode expropriar o controle do controlador de um banco. Acho isso complicado. Eventualmente, o que o BCB pode fazer é cassar a autorização, mas voltamos ao problema da crise bancária e do esgotamento da *franchise* do banco, o que o BCB não quer; ele quer medidas preventivas. Talvez substituir a administração, transferir o controle, seja um pouco mais complicado; incentivar de forma informal certamente é mais fácil. Isso é uma questão a ser aberta ao debate. Nos Estados Unidos, na crise, o que se fez foi um grande projeto de lei, que é o TAAP, e outros programas em que dá, na medida legislativa, ao auxílio financeiro, a capacidade de intervenção e de percorrer esses itens. Independente dessas medidas, o BCB pode exigir medidas de realização de ativos e isso também implica mercado, preço de liquidação, nem sempre, tão simples.

Caminho para as conclusões. Quis, talvez, tecer breves considerações sobre o capítulo de medidas preventivas da proposta que está em audiência pública. Acho que a proposta tem uma série de equívocos, especialmente no que chamo de topologia: artigos colocados no lugar errado etc. Mas acho que ela é viável; faz sentido ter instrumentos melhores e faz sentido também caminharmos para um novo FGC, que não é apenas um *pay-box*, é uma instituição financeira, talvez não tão grande quanto o FDIC.¹⁰ Nós precisamos ter – até por ser privado – um novo FGC.

Acho que está mais do que na hora de reformar nosso sistema de legislação bancária falimentar. Esse é um assunto extremamente monótono para os economistas, e mais interessante aos advogados que militam na área, mas ele passa a ser muito interessante quando um banco quebra. É boa hora de estudarmos isso. Muito obrigado.

10. Agência independente, criada pelo Congresso americano, que possui funções similares ao FGC no Brasil.

Ronaldo Seroa da Motta – Jairo, muito obrigado pela exposição. Mais uma excelente apresentação colocando os aspectos dessa nova – como vocês dizem – lei, que pretende fazer essa reformulação no setor. Pelo visto, a mesa trabalhou de forma coordenada. Os apresentadores conversaram bastante entre si anteriormente à apresentação, porque tivemos quatro apresentações que se encaixam muito bem e que permitem uma visão bastante ampla das questões aqui discutidas em relação à regulação financeira.

Cristiane Alckmin – Do Ibre. Por um lado, um dos motivos pelos quais o BCB regula o sistema financeiro é para garantir a solvência dos bancos, isto é, minimizar o risco bancário.

Por outro, segundo compreendi pela apresentação do Cleófas, o BCB está estimulando a concorrência bancária. Até apresentou um gráfico que mostra que não há evidência de concentração bancária no Brasil, ainda que para mim, na verdade, o gráfico não tenha sido tão convincente assim, porque – a menos que não tenha compreendido muito bem – Guatemala, Honduras, Cuba, Jamaica não seriam o *benchmarking* que eu pensaria para o Brasil.

Como terceiro fato, entende-se que quanto mais concentrado for o mercado financeiro, maior é a probabilidade de solvência desse mercado porque os bancos teriam mais lucros. Faço duas perguntas para o senhor Cleófas. A primeira é: não parece que há alguma contradição entre o BCB desejar maior solvência e desejar maior concorrência bancária?

E o segundo ponto, gostaria de saber sua opinião quanto ao voto do STJ, da ministra Calmon, que retira a competência do Cade de julgar as fusões bancárias e deixa essa análise exclusivamente para o BCB. Foi o primeiro voto, o processo ainda não se concluiu, o STJ ainda não deu sua decisão final. Obrigada.

Ronaldo Seroa da Motta – Acho que vou mudar um pouco a estratégia. Dado que ela fez uma pergunta bastante longa, detalhada, vou permitir que o Cleófas dê logo a resposta, antes de tomar outras perguntas.

Cleófas Salviano Júnior – Obrigado pelas perguntas, em particular pela primeira. A segunda é meio *tricky* (capciosa) para responder. Mas, de fato, há uma tensão entre o objetivo prudencial de manter a segurança do sistema e o objetivo de aumentar a eficiência na prestação de serviço pelo sistema financeiro – e o aumento da concorrência é uma das formas de se atingir isso. E de fato há essa tensão. Há também tensão entre o mesmo objetivo prudencial e o estímulo à inovação financeira. No entanto, essa tensão é inerente ao nosso trabalho. Procuramos, ao mesmo tempo, atingir diversos objetivos. Agora, o que procurei afirmar com rela-

ção ao grau de concorrência no sistema é que, do ponto de vista de concentração de mercado, essa concentração não é alta. Em um gráfico, de fato, comparei com os países da América Latina e Caribe, mas em outro, com países perfeitamente comparáveis e até de grau de desenvolvimento do sistema financeiro, em extensão e em profundidade, superior ao Brasil. E há sistemas financeiros de fato mais concentrados. E com a sucessão de crises, com essa crise, em particular, mais ainda, serão mais concentrados. Provavelmente. Reconheço, portanto, a tensão entre os dois objetivos.

Como é que se tenta conciliar as duas coisas? São dois objetivos perfeitamente legítimos. A gente procura, em primeiro lugar, ter uma regulamentação razoavelmente conservadora e temos sido bem-sucedidos na sua consecução. Nosso sistema é estável, passou bem pelas últimas turbulências. Agora, no que diz respeito à eficiência, procura-se atacar diretamente as falhas de mercado que dão origem a problemas concorrenciais. Não estou negando os problemas concorrenciais; o que eu digo é que não há colusão. Não é pelo fato de ele ser concentrado, em termos de número de empresa, participação de mercado dos grandes bancos, que isso é, necessariamente, um problema concorrencial. Dito isso, há um problema concorrencial que se procura tratar de diversas formas; com o maior ou o menor resultado, mas sempre se preocupando com isso.

O mesmo se aplica à inovação. Há também essa tensão e a nossa abordagem é não proibir a inovação, evidentemente, mas sim ter uma série de regras de bolso. Se há uma inovação que nós julgamos interessante, exigimos que haja recursos apartados para que o banco possa fazer isso, ou permitimos que a inovação seja feita até um determinado ponto, com limites muito estritos que vão sendo liberados ao longo do tempo à medida que não se revelam problemas. A pergunta é muito boa.

Quanto à segunda pergunta, não tenho uma opinião definida a respeito da competência. Nós temos uma área de avaliação de atos de concentração, que tem agido muito em conjunto com o Cade e, inclusive, desenvolvendo metodologias de análises desses atos de concentração conjuntamente. Tomo a decisão judicial, quando houver, como dada. Não tenho particularmente uma opinião, como técnico. Obrigado.

Ronaldo Seroa da Motta – Jairo, gostaria de se manifestar também?

Jairo Saggi – Acho que o grande problema não é com o Cade, é com a AGU. O Cade celebrou um convênio com o BCB que dizia que instituições financeiras, que em atos de concentração causassem risco sistêmico, não passariam pelo Cade, o que faz todo

sentido do mundo. Quando ocorre uma crise, tem-se que resolver esse problema da noite para o dia, tem que amanhecer com uma nova placa. Então é do BCB. Casos em que não houvesse riscos sistêmicos deveriam se submeter ao Cade.

O problema foi que a AGU, num parecer aprovado pelo FHC, e agora, num segundo parecer do atual ministro do Supremo, Toffoli, aprovado então pelo presidente, vincula a administração direta. O Cade não é administração direta porque é uma autarquia especial, mas a SDE, que instrui o processo, é. Portanto, a SDE não pode contrariar um parecer da AGU que o presidente aprova e que tem força de lei. Tem-se aí um certo imbróglio que se resolve num convênio. É simplesmente dizer, “Olha, é risco sistêmico, é BCB”; não é, “Há problema de concentração de agência etc.”, tem que passar pelo Cade. Não há nenhuma razão para os bancos serem especiais nesse sentido. Não sei se a senhora concorda.

Rafael Pinho de Moraes – Da FGV – Sou do CPDE da FGV, sou economista e dou um curso de direito da concorrência. Vou ter que intervir com relação à primeira pergunta do comentário anterior, só para dizer que não vejo muita incompatibilidade entre estes dois objetivos de busca da solvência dos bancos e a garantia da concorrência nesse mercado. Por que estou dizendo isso? Porque toda a estruturação da pergunta e resposta foi como se houvesse uma dicotomia: não puxar muito para o lado senão você vai gerar um problema no outro etc.

Qual é a ideia? A ideia é que a partir do momento em que se gera maior concorrência como, por exemplo, através das regras de portabilidade – que foram tão bem expostas –, gera-se maior concorrência nesse setor e, com isso, se facilita a entrada de novos bancos, de novos agentes econômicos. Tem-se também possivelmente uma diluição maior nessa atividade, vai-se ter uma situação ainda melhor naquele gráfico que foi questionado na outra pergunta, em que você tenha menos concentração no setor bancário brasileiro.

E por que isso é incompatível com solvência? Não sei. Um banco vai quebrar por causa disso? A concorrência levará o banco a ter prejuízos? Não vejo isso dessa forma. Muito por outro lado, acho que se diminui o risco sistêmico, que é justamente o que motiva a preocupação com a solvência do banco. Empresas quebram e fica por isso mesmo. Elas vão à Vara de Falência etc., há um processo e tenta-se pagar os credores com o que resta das empresas. No setor bancário, só há essa preocupação com a solvência das empresas que não existe em outros setores porque há o risco sistêmico. Há um sistema que está interligado. Se um banco quebrar, vai afetar outros bancos, e talvez todo mundo, por uma perda da credibilidade – que foi tão bem exposta, o banqueiro seria o capitalista com confiança. Acabou a confiança, acabou a história, acabou o banco.

Por isso, essa preocupação do risco sistêmico é justamente o que motiva a preocupação com a solvência. A partir do momento em que haja mais concorrência possivelmente o risco sistêmico diminuirá. A sua preocupação com solvência, portanto, deve ser menor. A preocupação com a concorrência não é incompatível com a solvência, na verdade, quanto mais concorrência for gerada, menos preocupação com solvência será preciso ter. Não se trata de dizer “Eu estou deixando de ter preocupação com solvência quando me preocupo com a concorrência, e isso pode ser ruim”, certo?

Ronaldo Seroa da Motta – A mesa gostaria de comentar?

Gabriel Madeira – Gostaria de reagir à pergunta. Acho que o raciocínio é interessante, mas não sei se é totalmente convincente. Para mim, remanesce uma tensão entre os dois objetivos. Sistema financeiro nenhum no mundo é absolutamente concorrencial, sequer aproximado de concorrência perfeita. E o motivo pelo qual é assim, em grande parte, é pela regulamentação. A regulamentação estabelece barreiras de entrada que fazem com que o retorno desse setor seja muito acima do lucro normal.

E por que é assim? É assim porque as externalidades negativas geradas pela quebra de uma instituição financeira são muito fortes, em parte por causa do efeito sistêmico, mas não só. Mesmo que não haja efeito sistêmico, aquela parcela da economia que é financiada ou que tem seus recursos intermediados por uma determinada instituição financeira sofre terrivelmente com a quebra de uma instituição. Quando qualquer instituição localizada no interior, ou em estados específicos e tal, desaparece, é um deus nos acuda, embora haja concorrentes, embora haja outros para prestar o mesmo serviço. Para mim, ainda que se possa levar em conta o seu raciocínio, que é interessante, ainda remanesce uma tensão entre esses dois objetivos.

Rogério – Do Ministério da Fazenda – Boa-tarde. Meu nome é Rogério, trabalho na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

A minha pergunta é a seguinte: no mundo pós-crise existe, no âmbito do G20, uma preocupação com a formação de um arcabouço para o crescimento sustentável, balanceado e forte no mundo inteiro. Entre as propostas que são discutidas, uma é a criação de um fundo de liquidez no FMI, com a transferência de reservas nacionais para o FMI, no sentido de prover o FMI de uma liquidez para poder dar resposta rápida a uma eventual crise mundial. Eu gostaria de saber: o que os senhores pensam acerca desse *liquidity pool*?

Ronaldo Seroa da Motta – Alguém da mesa se arrisca?

Cleófas Salviano Júnior – Eu vou arriscar aqui. Eu gostaria de perguntar isso ao Marcos Galvão, o chefe. Eu não posso ter uma opinião institucional a respeito, mas há uma dificuldade evidente na implementação dessa proposta, que é a existência de condicionalidades. Países não alcançariam o nível de reservas que eles têm hoje – que são basicamente reserva de liquidez em moeda forte – com o custo que isso representa para o país, o Brasil inclusive, se houvesse uma fonte de liquidez internacional, inesgotável, facilmente acessível. Como ideia, seria interessante. É claro que poder evitar ter esse custo e a descoordenação de políticas macroeconômicas que isso implica e os desequilíbrios de balanço de pagamentos seria interessante. Agora, acho que nós estamos muito longe de obter um consenso internacional, de modo que as regras para gestão de um fundo dessa natureza sejam aceitas por todos.

Waldery Rodrigues Júnior – Pergunta simples, resposta bastante difícil. Eu concordo com o que o doutor Cleófas apontou em relação à condicionalidade: é um item-chave. Se se vai criar um *liquidity pool*, necessariamente tem-se de observar quais são as condições de uso.

Um ponto adicional é que talvez a eficiência de *pooling* de recursos seja tão maior quanto menor seja a correlação de *default* dos potenciais usuários desse *pool*. Isso talvez. Falei talvez, porque acredito em estudos empíricos que mostram que, dependendo do posicionamento dos agentes que podem investir – até contrariamente ao que está sendo aplicado –, a coisa pode se reverter. Mas, *grosso modo*, esse *pool* é tão mais eficiente quanto menor for a necessidade de potenciais usuários recorrerem todos ao mesmo tempo a essa fonte, de todos precisarem. Depende de quem vai entrar.

Ajax Moreira – Do Ipea. Queria fazer uma pergunta para o Gabriel. Ele mencionou que um dos mecanismos que são discutidos para mitigar a crise é a conversão de dívidas em ações. Eu me pergunto, na medida em que o sistema bancário funciona muito alavancado, como isso seria possível, se o banco der muito mais do que tem de ativos? Não entendi o mecanismo. Acho que entendi errado. Mas existe um problema de alavancagem: a dívida é muito maior que o ativo e o que ele tem para vender em ação é muito menor do que tem em dívidas. Portanto, não entendo como o mecanismo vai funcionar.

Gabriel Madeira – Isso é uma opção que o banco tem. O banco pode levantar ações para pagar dívida. O que se supõe é que, quando o banco está sob o risco de crédito, terá que se comprometer a levantar ativos para poder saldar seus passivos. Basicamente é isso. Se ele está insolvente, se não tem liquidez para saldar seus passivos, basicamente, vai transferir seus ativos para dívida que possui. Isso é uma opção

que ele tem. O banco terá de se comprometer com isso. Na verdade, o que se está colocando aqui é algo equivalente a um requerimento de reserva. Quer dizer, se o banco não quiser sofrer intervenção, tem de estar preparado para responder com *equity* ao passivo que possui. Então, no fundo, isso é um requerimento, só que é um requerimento que gera maior liberdade na composição, no uso dos recursos, do que simplesmente um requerimento de reserva. É uma obrigação do banco.

Ronaldo Seroa da Motta – Gabriel, você me permite só fazer uma pergunta na mesma linha. Não é a mesma coisa, mas é teórica também. Você colocou que uma das propostas é que esse débito *swap* teria uma sinalização do mercado, que indicaria ao BCB o momento de intervir. Agora, na hipótese de que os agentes econômicos não sejam homogêneos, com a percepção-risco diferente, esse mercado estaria oferecendo algum sinal relevante? Suponha que o problema da bolha seja uma percepção de risco dos agentes que não são homogêneos. Esse mercado refletiria essa dispersão de percepção de risco e não se teria a mesma sinalização, o mesmo viés de risco? Porque você diz que o mercado olharia para esse débito *swap* e, se subisse muito o seu preço, haveria a sinalização para o BCB entrar. Mas esse mercado tem a capacidade de perceber?

Gabriel Madeira – Bom, em primeiro lugar, permita-me deixar claro que, na verdade, tudo isso é muito incipiente, está sendo discutido agora. Na verdade, na época da crise, esse grupo de economistas já tentou botar isso em prática, já tentou transformar dívida em *equity*. E há uma série de problemas para a sua implementação: problemas legais, dificuldades de se precificar os ativos. Tudo isso está muito incipiente ainda. Conforme foram surgindo as dificuldades, esse pessoal foi sofisticando o modelo e acho que ainda há um grande caminho para se chegar a um acordo.

O que eu estou dizendo é que esse é um caminho que leva em conta os problemas de assimetria informacional e que tende a minimizar os problemas resultantes da imposição de que os bancos se resguardem de maneira muito estrita. Uma das críticas que os próprios autores levantam é isso que você colocou. Por que o mercado tem informação melhor do que o BCB, que, teoricamente, tem acesso a informações que o mercado não tem? Esses economistas historicamente mostram algumas séries desse ativo, desse CDS, e mostram que ele é um bom indicador antecedente. Aparentemente, ao formular esse tipo de proposta, eles estão se baseando em alguma evidência empírica que suporta esse tipo de referência. Por outro lado, o que se poderia imaginar é que, se se calibrar bem o ponto em que isso ativa a regulação bancária e se esses preços respondem mais rapidamente do

que, por exemplo, as ações do sistema bancário, quando se ativa o sistema, ainda é possível valorar ações e permitir que elas entrem como colateral.

Agora, uma coisa é fundamental: não estou dizendo que isso é uma *silver bullet*.¹¹ A questão que o Ajax colocou é bastante importante. Há toda uma restrição no sistema bancário. Para o banco evitar a intervenção, ele vai ter que se resguardar nisso. O que esses economistas estão dizendo é: “Olha, esse indicador, pelo que a gente observa no comportamento dos mercados, é algo que antecede a regulamentação. A gente não sabe como o mercado vai responder depois da regulamentação”. Aparentemente, ele é um indicador suficientemente ágil para permitir que, quando o mecanismo é ativado, os bancos ainda tenham como se resguardar. E ao mesmo tempo, é muito importante que o mecanismo de ativação do sistema não seja o mesmo que o colateral. Quer dizer, não se usa sempre o mesmo valor de ações, obrigam-se os bancos grandes a emitir ações e, a partir de um certo valor, transferem-se as ações para os devedores. Conforme as ações caem, passa-se a transferir como colateral. Basicamente, isso poderia gerar profecias autorrealizáveis. É importante que se tenham dois instrumentos diferentes e isso é o que eles apontam, baseados em evidências empíricas, como instrumento pertinente.

Ronaldo Seroa da Motta – Jairo, acho que você gostaria de fazer uma colocação.

Jairo Saddi – Sou bastante pessimista com relação a isso. Acho tudo pouco viável. Na véspera de qualquer problema mais grave, o banqueiro luta pela sobrevivência e faz coisas inimagináveis. O prédio do Merrill Lynch em Manhattan, por exemplo, tinha sido vendido acho que três ou quatro vezes; mecanismos diferentes. Acho muito pouco provável que o *equity* vá valer qualquer coisa diferente de zero nesse momento. Acho teoricamente interessante, mas, na prática, isso realmente não funciona.

Ajax Moreira – Vou perguntar para o Cleófas. Achei interessante o Brasil ter atravessado essa crise com uma legislação prudencial, foi tudo bem. O Brasil teve uma marolinha, não teve crise, tudo maravilhoso. Agora, o que me pergunto é: não existe um custo de eficiência? Quer dizer, o fato de o Brasil não ter exercido os novos papéis financeiros, usado CDS e outros papéis, não tem um custo? Qual o tamanho desse custo? O que o Brasil está perdendo? Porque entendo que o Brasil está perdendo. Ele ganhou porque tem uma regulação prudencial e está perdendo porque está deixando de ter um sistema financeiro mais eficiente, mais evasivo – não sei como se dá nome a isso. As pessoas colocam dentro do governo uma percepção do custo – vou fazer uma provocação de fato, vou usar a palavra – do atraso financeiro?

11. Termo em inglês que expressa uma solução simples e garantida para um problema difícil.

Ronaldo Seroa da Motta – Cleófas colocou como um sistema instável; eu ia até fazer uma brincadeira. Minha empregada mora num lugar de alta criminalidade e o carro dela nunca foi roubado porque ela nunca teve um automóvel.

A pergunta é: ficamos imunes à crise porque a crise foi na ala moderna do sistema, dos derivativos novos etc. Quanto nos custou isso – englobando apresentações anteriores que mostraram que a criatividade financeira é motif, causa, do desenvolvimento econômico –, sabendo que as mudanças que o BCB estava querendo colocar desde o ano passado foram um pouco retardadas por conta da crise que é mais uma sinalização de que – “Opa, eu estou com medo de ser moderno?”

Cleófas Salviano Júnior – Bom, é uma pergunta de economista. Não tem dúvida. Reconheço, sim, que se enfatiza o aspecto prudencial. É uma ênfase justificada, dada a história econômica do país, de volatilidade econômica e de certa fragilidade financeira. Essa é a razão histórica dessa postura, desse viés de maior rigor prudencial. Isso tem um custo? É claro que tem um custo. Gostaria de identificar esse custo alternativo da política adotada. Não é algo simples de fazer, inclusive, porque a regulação financeira – embora eu esteja aqui falando pelo BCB – é um conjunto de instituições. Formalmente, quem decide é o CMN – o ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e o presidente do BCB. O mercado de capitais está todo na CVM e mercado de capitais é algo que é central para essas inovações, especificamente as securitizações e ressecuritizações, *special purpose vehicles* etc. Mesmo derivativos, todos os fundos estão sob a regulação da CVM. Isso não é para jogar culpa na CVM, naturalmente; é apenas para dizer que o BCB não tem controle absoluto sobre toda a regulação financeira. A gente se preocupa com isso.

Como eu disse, a gente (BCB) tem permitido uma série de inovações. Agora, a verdade é que, por serem inovações, elas são difíceis de avaliar, especialmente antes de se ter o mercado formado. Por isso a nossa abordagem é sempre gradualista. A gente permite que se faça de maneira limitada, exigindo margem, ou exigindo capital, exigindo aporte de recursos para que se possa fazer essa inovação. Mas, em princípio, a nossa postura é favorável. A nossa postura é de apoiar a inovação. Outra coisa interessante nesse contexto mais geral de avaliação da regulação é a seguinte: a gente gostaria de fazer uma regulação financeira com absoluto controle dos custos e benefícios da regulação. Infelizmente não é possível, pelo *timing*, pelos compromissos internacionais, pelas limitações materiais e humanas dos recursos humanos disponíveis para essa tarefa. A gente, às vezes, vai na direção que a gente considera adequada, sem um tratamento quantitativo dos custos e benefícios efetivos da regulamentação. Mas, sem dúvida, esse é o nosso objetivo.

Ronaldo Seroa da Motta – Acho que o Waldery gostaria de dizer alguma coisa.

Waldery Rodrigues Júnior – A pergunta vinda do Ajax, realmente é muito boa. Acho que faz parte do nosso dever enquanto cientista social, e economista em particular, de perguntar o custo das políticas. Ele sempre existe, é sempre difícil também calculá-lo, mas é sempre interessante ter isso como contrapeso aos benefícios. Acho que talvez alguns indícios desse custo possam ser dados pelo fato de que, embora o Brasil seja reconhecido internacionalmente como um país criativo, as nossas inovações financeiras talvez não tenham sido tão criativas. E observe que isso não é uma colocação que tem impacto apenas do ponto de vista nominal, mas do ponto de vista real também, inclusive sobre desigualdade de renda. Vou ser mais específico. Não temos um mercado de *municipal bonds*, por exemplo. Não temos uma securitização que pudesse permitir, de 1998 para cá, que tivéssemos um barateamento do financiamento imobiliário. Eu lembro que em 1997, 1998, usávamos o modelo americano como um modelo, certamente, a ser analisado com cuidado, nem tanto ao céu, nem tanto ao mar, nem tanto à terra. Nem ele era tão bom, nem também, talvez, fosse tão ruim assim. O fato é que esse ganho de custo, possivelmente, teve um benefício *a priori*, e talvez agora a conta chegou e chegou muito pesada. Mas, entendo que, como BCB que nós temos é um dos melhores do mundo, talvez ele pudesse pensar em alternativas, porque esse custo tem impacto sob o ponto de vista econômico e social. Talvez pudéssemos avançar mais com inovações financeiras; o nosso *security design* é relativamente aquém do potencial que temos, acredito.

Sérgio Aníbal – Da UFRJ. Sou biólogo, trabalho com recursos naturais, economia de recursos naturais e o valor dos recursos naturais. Meu pai foi bancário do Citibank. Eu era pequenininho quando meu pai – ele era analista financeiro – via contas e brincava de análise financeira, dizendo: “Olha, o Brasil está assinando com o Citibank contas que possivelmente não vai poder pagar durante um grande período”. Só dei esse exemplo para falar sobre a discussão de que quem sabe sobre a informação do banco não é simplesmente o banqueiro, e sim, os bancários. Evidentemente, esses bancários são os diretores dos bancos, que têm – como foi visto aí, uma das grandes discussões nos Estados Unidos – altos salários e, efetivamente, inúmeras benesses estabelecidas. Qual o tipo de regulamentação e qual o tipo de linha de regulamentação que pode existir no sistema financeiro brasileiro, não só no sentido da transparência, mas também quanto a todo mundo que passa e tem informações privilegiadas, diretas ou indiretas, dentro do sistema bancário, e quanto à possibilidade de esse bancário ser um excelente informante? Assim como o cidadão comum acusa um crime ambiental, ou o cidadão comum acusa qualquer problema de disfunção da sociedade, esse bancário é um indivíduo qualificado e

necessário a contribuir com informações. Até que ponto existe uma inteligência de informações para isso, e até que ponto isso é importante ou não?

Cleófas Salviano Júnior – Existe, de fato, no BCB e nos outros supervisores – me parece que tanto a CVM quanto a SUSEP também têm – uma ouvidoria. A gente tem um canal para manifestação do cidadão, por *e-mail*, por telefone, por carta ou pessoalmente, em que ele pode apresentar ou denunciar práticas inadequadas do mercado em relação a ele, ou em relação ao próprio comportamento do banco. O BCB examina essas alegações e, entendendo que é o caso, busca evidências e vai trabalhar para resolver o problema. Mas existe o canal institucional para se fazer isso, interno ao BCB.

Ronaldo Seroa da Motta – Bom. Muito obrigado. Alguém gostaria de se manifestar mais sobre isso na mesa? Vou dar por encerrada a sessão, agradecendo aos apresentadores as excelentes exposições. Agradecer a participação de todos. Muito obrigado.



Parte 3

Mesa-redonda: Bancos Públicos e Estatais – Objetivos e Aspectos de Governança

MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA

Coordenador

Danilo Coelho

Debatedores

Armando Castelar

Daniel Blume

Ernani Torres

João De Negri

João Manoel P. de Mello

Danilo Coelho – Obrigado a todos por comparecerem neste segundo dia. Iniciaremos agora uma mesa-redonda sobre o tema Bancos Públicos e Estatais – Objetivos e Aspectos de Governança.

Aqui ao meu lado está o João Manoel, professor da PUC-Rio. Sua área de pesquisa é economia bancária. Temos aqui o professor Armando Castelar, pesquisador licenciado do Ipea, professor da UFRJ e, atualmente, analista da Gávea Investimentos. Temos o professor Ernani Torres, superintendente de assuntos econômicos do BNDES e professor da UFRJ também. E temos o doutor Daniel Blume, analista sênior da OCDE, que coordena uma rede de pesquisa mundial sobre empresas estatais. Ele trabalha, especificamente, na área de países não membros da OCDE na América Latina. Começamos com o professor Armando Castelar.

Armando Castelar Pinheiro – Bom-dia a todos. Quero começar por agradecer o convite para vir falar aqui. É sempre um prazer voltar, depois de alguns meses, ao Ipea.

A minha apresentação se baseia no capítulo que escrevi para o livro que o Luiz Chrysostomo de Oliveira e eu organizamos sobre bancos públicos¹ do qual o Ernani Torres foi um dos autores. A motivação do livro veio da percepção de que faltava no Brasil uma literatura maior sobre bancos públicos. Dentro da estrutura

1. PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análises e experiências comparadas*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.

pensada para o livro, Ana Novaes, por exemplo, escreveu um capítulo sobre a experiência internacional e outras pessoas ficaram responsáveis por aspectos específicos dessa discussão. O meu capítulo teve como objetivo discutir a literatura a partir de uma abordagem mais conceitual e com foco no Brasil. E é um pouco disso que vou mostrar aqui.

A abordagem básica é olhar os bancos públicos como um instrumento de política econômica. A discussão, comum à análise de outros tipos de instrumento de política econômica, busca responder a questões como: existe uma falha de mercado que justifique o uso desse instrumento de política econômica, e que tipo de falha de mercado é essa? Em que condições esse instrumento pode corrigir essas falhas de mercado? E é isso que efetivamente acontece na prática?

Colocada dessa forma, portanto, trata-se de uma discussão clássica sobre regulação. Todos aqui já devem ter lido sobre isso várias vezes. O fato de ser possível, por meio de um instrumento, corrigir uma falha de mercado não significa que, na prática, é isso o que acontece. Esse mesmo instrumento pode ser usado para outras finalidades; tipicamente, para redistribuir renda em direção a grupos politicamente influentes. Ou seja, o instrumento pode ser capturado para outros usos que não corrigir a falha de mercado, ainda que, na prática, ele seja justificado perante a sociedade de maneira geral, como tendo por finalidade resolver a falha de mercado, caso em que, de acordo com a teoria, seria possível gerar um ganho líquido de bem-estar (abstraindo-se os custos e riscos de implementação).

Na discussão sobre bancos públicos, essas considerações sustentam a divisão da literatura em duas grandes visões: a que defende o uso dos bancos públicos e se orienta para a correção de falhas de mercado, e a que defende a ideia de que, na prática, o seu uso efetivo é como instrumento de política partidária e/ou de interesses privados. A primeira é conhecida como visão desenvolvimentista, enquanto esta última é chamada de visão política.

Esta é, em grandes linhas, a estrutura conceitual da análise teórica que, por sua vez, orienta a busca e exame das evidências empíricas na literatura. Vou falar um pouco rapidamente sobre os bancos públicos no Brasil. Tenho certeza de que o Ernani vai se estender mais sobre o assunto. Vou andar meio rápido, resumindo sobre o tipo de conclusão a que cheguei no trabalho.

A literatura justifica a existência dos bancos públicos por três razões (isto é, falhas de mercado) principais; existem outras. A primeira é o objetivo de fomentar o acesso ao sistema de pagamentos. Pense em uma comunidade rural remota, pequena, que, em tese, não tem escala e número de correntistas suficientes para justificar a existência de um banco privado. Nenhuma instituição privada iria se

instalar nessa comunidade. Existe, entretanto, um efeito social, para além do efeito privado, que resulta de as pessoas de outras regiões do país poderem, por exemplo, fazer remessas e ordens de pagamento para as pessoas que estão localizadas nessa região. Na medida em que o sistema de pagamentos é uma rede, há externalidades de rede, além de objetivos sociais – olhando sob um ponto de vista não distributivo – de trazer certas localidades menores, em geral regiões agrícolas, para dentro do sistema de pagamentos. Essencialmente, essas falhas de mercado seriam a não percepção das externalidades de rede pelo banco privado e a existência de custos fixos.

A segunda justificativa que é dada para a existência de bancos públicos é a de que a intermediação financeira ajuda o desenvolvimento e que, na ausência de garantias públicas, os poupadores podem não confiar em depositar seus recursos nos bancos. Esse tipo de argumento foi discutido, por exemplo, na literatura sobre a Rússia. Se não houver bancos ou se estes não tiverem recursos dos poupadores para emprestar, as pessoas vão se financiar com sua própria poupança, em vez de realocarem recursos para aqueles investimentos que são mais produtivos. As pessoas podem não querer colocar dinheiro no sistema financeiro se tiverem dúvidas sobre a segurança dos bancos, sobre se os bancos vão quebrar ou não. Se houver um banco público e as pessoas tiverem convicção de que o governo não vai deixar esse banco quebrar, elas vão tirar o dinheiro debaixo do colchão e colocar no banco. Com isso, passa a haver fundos a serem intermediados.

A terceira justificativa – a que eu acho que, no Brasil de hoje, é a mais importante – é a ideia de que, por inúmeras razões (retornos crescentes de escala, assimetria de informação etc.), a alocação de recursos na economia em um regime de total *laissez-faire* não é a mais eficiente. E que, por meio dos bancos públicos, é possível redistribuir a alocação de recursos na economia de forma mais eficiente do que deixar o mercado trabalhar livremente. Em especial, pode-se estimular projetos que são interessantes do ponto de vista social, porque geram *spillovers* que não são capturados privadamente; neste caso, haveria um subinvestimento nesses projetos em um regime em que se deixasse o mercado operar sem intervenção. Na mesma toada, pode-se também utilizar os bancos públicos para resolver problemas de coordenação, ou oriundos de direitos de propriedade mal definidos, ou em outras situações em que o mercado possa não otimizar a alocação de recursos, devido a problemas tecnológicos, informacionais ou institucionais.

Uma última coisa que eu acho importante frisar antes de prosseguir é que os bancos públicos são apenas um dos muitos instrumentos por meio dos quais o Estado intervém no setor financeiro. Este é, comparativamente, um setor extremamente regulado. Mais especificamente, é possível para o *policymaker* substituir

os bancos públicos por outro(s) instrumento(s) de política quando está tentando corrigir os tipos de problemas elencados anteriormente. Vale dizer, usar bancos públicos não é a única maneira de se atacar as falhas de mercado que acabei de citar; é uma escolha de um instrumento por meio do qual se pode interferir no sistema financeiro. E, de fato, há vários instrumentos por meio dos quais o BCB e o governo em geral fazem isso. Acho que esse talvez seja um ponto interessante para discutirmos com mais detalhe na hora do debate.

Adaptei um diagrama de um trabalho do Robert Willig e do Carl Shapiro² sobre privatização. Eu, simplesmente, adaptei um pouco do artigo para essa situação, e depois estendi a derivação de alguns resultados do trabalho. Não vou entrar nas derivações e na parte mais teórica em geral, porque realmente o tempo não dá, mas a ideia básica é a seguinte: a sociedade tem um objetivo e há um planejador social (com incentivos perfeitamente alinhados com os das sociedades) que quer melhorar a alocação de recursos, ampliar o acesso ao sistema de pagamentos, e assim por diante; isto é, de alguma maneira, quer produzir um resultado melhor para a sociedade. O planejador, enquanto principal, tem duas opções:

- 1) Fazer isso por meio de um banco público. Há um ministro que, utilizando bancos públicos, vai tentar adotar as políticas orientadas para os objetivos sociais do planejador.
- 2) Alternativamente, ele pode optar por adotar políticas (regulações) que estimulem os bancos privados a tentar atingir esses mesmos objetivos.

A pergunta que, em certo sentido, divide a literatura nas duas visões que mencionei antes é: o que faz com que uma opção seja mais interessante que a outra?

Para responder a essa questão, o modelo supõe que existam três tipos importantes de informação. Uma se refere aos benefícios sociais externos das ações dos bancos, um tipo de externalidade: por exemplo, melhoria da eficiência alocativa ou o acesso ao sistema de pagamentos. O planejador vai utilizar essa informação para construir um mecanismo que estimule seu agente (o ministro ou o regulador) a tentar influenciar o banco para fazer alguma coisa que ele não faria se deixado simplesmente livre. Essa é a informação de benefícios externos.

Existe um segundo tipo de informação, que diz respeito ao impacto da ação do banco sobre a agenda pessoal do ministro ou do regulador. No caso do ministro, isso é mais fácil de se ver. O ministro, de alguma maneira, pode querer beneficiar o partido ao qual pertence, que o colocou lá, e pode estar preocupado com a sua

2. WILLIG, R. D.; SHAPIRO, C. Economic rationales for the scope of privatization. In: SULEIMAN, E. N. ; WATERBURY, J. (Ed.). *The political economy of public sector reform and privatization*. San Francisco, CA: Westview Press, 1990.

reeleição. Nesse contexto, há várias coisas que o banco (público ou privado) pode fazer e que interessam ao ministro, mas que não tem nada a ver com benefício social. Essa informação não é observável publicamente, logo não se pode criar contratos com base nela, nem a sociedade que escolher entre banco público e banco privado regulado conhece, *ex ante*, o conteúdo dessas agendas. Acho que o Brasil de hoje mostra claramente que esse tipo de agenda existe e é importante. Obviamente, o regulador também pode ter uma agenda; vale dizer, pode estar interessado em outras coisas que não simplesmente influenciar o banco privado para gerar os benefícios sociais externos. Novamente, o Brasil de hoje tem alguns exemplos disso que também são importantes.

Existe um terceiro tipo de informação, que é a relativa ao projeto em si: qual o retorno do projeto, qual o tipo de garantia que se pode obter. E a ideia básica desse modelo é que só o banco tem acesso a essa informação. A diferença, entretanto, é que o modelo supõe não haver um problema de agência entre ministro e banco público, mas que este existe na relação entre regulador e banco privado. Ainda que a ideia de alinhamento perfeito entre ministro e banco público seja uma simplificação da realidade, as conclusões não mudam muito se se conjecturar que o problema de agência é razoavelmente mais importante no caso regulador–banco privado do que entre ministro e banco público.

Enquanto a função objetivo do planejador social é maximizar o bem-estar da sociedade, a do seu agente (ministro ou regulador) é maximizar uma média ponderada entre este e os objetivos da sua agenda pessoal. No modelo, há um parâmetro α (alfa) que é o peso da agenda privada do ministro ou do regulador na sua função objetivo. Esse alfa reflete o tipo de controle social que existe sobre o ministro–regulador. Se a sociedade está muito atenta ao que este faz, esse alfa é igual a zero, e o peso da agenda pessoal do ministro ou do regulador é nulo; ocorre um alinhamento perfeito entre os objetivos do planejador social e os do seu agente. Se a sociedade tem pouco controle sobre a atuação do ministro–regulador, alfa tem um valor elevado: isso significa, essencialmente, que a agenda pessoal do ministro ou do regulador tem peso muito grande na definição das decisões que ele toma sobre os comandos ou esquemas de incentivo, respectivamente, que ele vai dar aos bancos.

A visão desenvolvimentista considera, essencialmente, que alfa é igual a zero, que o ministro ou o regulador vão estar preocupados apenas com os benefícios sociais das suas decisões. Assim, o primeiro vai organizar o funcionamento do banco público e o segundo, os incentivos que vai dar aos bancos privados de forma a atingir esses objetivos sociais. A visão política, por outro lado, argumenta que esse alfa é grande e que, portanto, o banco público ou as regulações impostas

aos bancos privados são de fato usadas principalmente para redistribuir renda em benefício de grupos politicamente bem posicionados. Ou seja, as políticas públicas vão estar orientadas para favorecer as agendas do regulador ou do ministro, e não preocupadas com a agenda da sociedade, vale dizer, com os benefícios externos.

Existe uma terceira linha, que é menos importante, e por isso não mencionei, que argumenta que, na verdade, o problema não é tanto o peso da agenda privada, mas sim o fato de que nenhum dos dois, ministro ou regulador, têm informação suficiente, ou controle suficiente para que os bancos façam aquilo que eles querem que seja feito. Assim, esta terceira visão enfatiza os problemas de agência entre ministro–regulador, enquanto principal, e bancos públicos ou privados enquanto agentes. Isso coloca o foco sobre a eficiência da intervenção no setor, enquanto torna menos relevante a escolha entre o par ministro–banco público *vis-à-vis* a alternativa regulador–banco privado. Não trouxe aqui, à discussão, a derivação e os resultados. O modelo está no artigo para quem tiver interesse depois.

As três conclusões principais que derivam do modelo são estas: primeiro, quando os projetos não tiverem efeitos externos, ou seja, não houver externalidade na atuação dos bancos, a melhor coisa a se fazer é não intervir, seja por meio da criação de bancos públicos, seja por meio da regulação de instituições privadas. E essa acho que é a primeira pergunta que vale a pena fazer sobre bancos públicos em geral, e no Brasil em particular: será que os projetos que estão sendo subsidiados efetivamente têm alguma coisa que não um benefício inteiramente privado? Será que há algum impacto externo, alguma externalidade, ou apenas impactos que são capturados apenas privadamente por quem está sendo subsidiado? Há um benefício que justifique a concessão daquele subsídio? Se não houver, não se justifica a intervenção, seja regulando, seja por meio de banco público.

A segunda conclusão é que, quando houver efeitos externos, mas não informação privada sobre eles – ou seja, aquele θ (teta) que reflete aspectos tais como rentabilidade e risco de não existir –, a alternativa banco privado com regulação não discricionária é a melhor alternativa de intervenção. Ou seja, quando não houver nenhuma informação que só o banco tem, quando toda informação sobre os projetos que ele financia for pública, de forma que o ministro ou o regulador saibam qual é, então a melhor solução – e a prova disso está no artigo³ – é usar aquela opção da regulação. A regulação é não discricionária no sentido de que se faria uma regulação que leve em consideração só os efeitos externos, de forma que isso não dependa de nenhuma informação sobre os projetos financiados.

3. Ver nota 1.

A última conclusão é: quando houver efeitos externos e informação privada sobre os projetos – o teta for diferente de zero, isto é, quando nem toda informação sobre os projetos bancados for pública –, a melhor solução é intervir por meio de banco público, se o ministro tiver pouco espaço para favorecer sua agenda privada, ou seja, se o alfa for pequeno, e por meio de banco privado regulado, caso contrário. Ou seja, mesmo quando houver informação privada – e esse é o tipo de resultado que é muito claro nos artigos de teoria de privatização –, se a agenda do ministro é muito importante, é melhor não dar poder ao ministro, porque este vai utilizá-lo para perseguir a sua agenda pessoal, e não os objetivos sociais. Em outras palavras, ainda que em tese, se não houvesse agenda privada e a alternativa banco público fosse melhor, pois se poderia mais perfeitamente adaptar o uso do instrumento ao objetivo de maximizar o retorno social dos projetos financiados, na prática essa agenda pessoal existe e ela é perseguida pelo banco público, pelo menos parcialmente. Assim, é melhor sacrificar a capacidade de intervir, pois isso resulta em um controle maior da agenda do ministro. Essa é a teoria. A gente volta a ela depois da discussão.

O que a literatura mostra sobre bancos públicos? Primeiramente, que eles são mais comuns em países pobres e com sistemas financeiros subdesenvolvidos, governos ineficientes, intervencionistas e direitos de propriedade mal protegidos. Repare que esse fato estilizado pode ser usado nas duas visões. Pode ser usado tanto para dizer: “olha, já que você tem tudo isso, a única maneira de você se desenvolver é por meio de banco público”, como na visão política de que você tem tudo isso exatamente porque você tem banco público. Isso é um fato estilizado importante, mas que não permite discriminar as duas visões sobre o tema dos bancos públicos.

O segundo fato estilizado importante é que os bancos públicos, em geral, têm piores indicadores de desempenho que os privados, especialmente em países mais pobres. De novo, uma informação importante, mas que não permite discriminar entre as duas visões, porque o pior desempenho pode ser o resultado exatamente de se perseguirem políticas sociais, que não dão resultado privado para o banco, mas que têm benefícios externos importantes para a sociedade.

Sobre o Brasil, em particular, há um trabalho de Nakane e Weintraub (2005),⁴ que mostra que os bancos públicos são menos produtivos. Há também outro trabalho⁵ que chega à mesma conclusão. Ou seja, é um fato que vale em geral nos

4. NAKANE, M. I.; WEINTRAUB, D. B. Bank privatization and productivity: evidence for Brazil. *Journal of Banking and Finance*, v. 29, n. 8-9, p. 2.259-2.289, 2005.

5. NESS, W. Reducing government bank presence in the Brazilian financial system: why and how. *Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 40, n. 1, p. 71-84, 2000.

países mais pobres, e, em particular, para o Brasil. Há uma pesquisa também feita pela Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000), que mostra que as instituições financeiras públicas federais, os bancos federais, têm despesas administrativas mais altas e são menos eficientes de modo geral. Um último fato estilizado, na mesma linha, surge de trabalhos muito interessantes sobre os bancos que foram privatizados, e que comparam a eficiência dos bancos antes e depois da privatização, mostrando que esta aumentou a eficiência dessas instituições.

De novo, esses são fatos estilizados importantes, mas que são compatíveis com as duas visões. Os fatos em si não discriminam se os bancos têm ou não o papel de desenvolver o país. O que a literatura procura fazer – como é típico e obviamente vocês já devem estar acostumados a ver – é olhar a coisa do ponto de vista de quem causa o quê. A pergunta é sobre quem vem antes: o banco público ou o subdesenvolvimento do sistema financeiro? Isso é mais fácil de fazer, porque pode-se observar a importância do banco público num determinado momento e ver o que é que aconteceu com a economia e o sistema financeiro depois. Se o banco público efetivamente gera crescimento e desenvolvimento financeiros, lugares pobres que têm mais bancos públicos devem ter, nos anos subsequentes, mais desenvolvimento econômico e financeiro. Isso essencialmente é uma das abordagens dessa literatura.

Isso é feito em um artigo do La Porta e outros autores que sempre escrevem com ele⁶ em que consideram, de um lado, a proporção de bancos públicos em um dado momento e, de outro, o que acontece posteriormente com a economia e o setor financeiro. E o que eles mostram é que a existência de bancos públicos gera menor desenvolvimento do sistema financeiro, menor expansão da renda *per capita* e menor crescimento da produtividade, ou seja, essas instituições geram exatamente o oposto do que a teoria da visão desenvolvimentista argumenta que deveria ser o caso. Esse efeito adverso é mais intenso em países pobres e com sistemas financeiros subdesenvolvidos.

Há também estudos que focam diretamente no uso político dos bancos públicos. Uma parte dessa literatura é revista aqui – o artigo oferece mais detalhes para quem tiver interesse. Um dos trabalhos clássicos com essa abordagem é o de Sapienza (2004).⁷ A autora trabalhava no Banco Central da Itália – hoje em dia dá aula nos Estados Unidos – e com isso teve acesso a microdados com os quais conseguiu verificar que os bancos públicos concediam mais financiamento e a taxas mais baixas para empresas que estavam localizadas em municípios administrados

6. LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Government ownership of banks. *Journal of Finance*, v. 57, n. 1, p. 265-301, 2002.

7. SAPIENZA, P. The effects of government ownership on bank lending. *Journal of Financial Economics*, v. 72, n. 2, p. 357-384, 2004.

pelos partidos do governo. Havia uma distribuição claramente direcionada por motivações políticas. Há também trabalhos que mostram, por exemplo, que mais subsídios são dados por bancos públicos perto da eleição do que fora do período eleitoral. Há alguns artigos que mostram uma correlação elevada entre a concessão de subsídios e interesses políticos representados de várias maneiras. Novamente, acho que é uma coisa interessante de se perguntar sobre o Brasil.

A outra parte do meu artigo olha o caso do Brasil mais em particular. No Brasil, acho que aqueles três objetivos teóricos antes elencados estiveram presentes na criação de bancos públicos. Acho que fomentar acesso a sistema de pagamentos foi tipicamente o caso do BB. Dar segurança aos poupadores para colocarem recursos no sistema financeiro, penso que foi o caso da Caixa. E, interferir na alocação de recursos, esse tipicamente é o objetivo do BNDES. Assim, aqueles objetivos estiveram presentes na prática, ainda que talvez não formulados dessa forma. Eu acho que, hoje em dia, o primeiro objetivo não faz o menor sentido no Brasil. Ou seja, não é necessário banco público para ter acesso a sistema de pagamentos. Há muita agência no Brasil. Há o Bradesco, há todos os Correios, que estão presentes no Brasil inteiro como banco postal. Vale dizer que aquele primeiro objetivo, de acesso ao sistema de pagamentos, pode ter tido sua importância no passado, mas hoje não é razoável justificar a existência de um banco público no Brasil como sendo para dar acesso ao sistema de pagamento, inclusive porque hoje em dia há internet e outros meios de acesso. Enfim, já se ultrapassou esse tipo de situação, felizmente.

Mais outra coisa que é interessante sobre esse ponto, rapidamente: se o acesso ao sistema de pagamentos fosse o objetivo dos bancos públicos, deveria se esperar que houvesse um banco público em cada lugar de difícil acesso aos bancos privados. O que se observa, porém, é que as redes dos bancos públicos estão todas nos mesmos lugares. BB e Caixa estão, em 75% dos casos, no mesmo lugar. A estrutura da rede dos bancos públicos hoje no Brasil claramente não tem nada a ver com dar acesso a lugares remotos, ou em comunidades pobres, o que não justificaria a existência de bancos privados. Não só não se justifica como não é isso o que ocorre. O que se observa, na verdade, é que os bancos públicos estão localizados em São Paulo, no Rio de Janeiro, nas grandes cidades e competem com os bancos privados pelos mesmos clientes. Em suma, a lógica do banco público hoje em dia não é, na prática, orientada pela primeira daquelas justificativas teóricas para existência de banco público.

Achei este decreto de Dom Pedro II, criando a Caixa. Achei muito engraçado como o português era escrito naquela época. Quando se lê o decreto, se vê que

ele criou a Caixa pensando exatamente no segundo objetivo que eu elenquei de início, ainda que, obviamente, não formulando da mesma maneira. Ele fala, “hei de autorizar a criação da Caixa Economica (...), tendo por fim receber, a juro de 6%, as pequenas economias das classes menos abastadas”.⁸ Obviamente, vê-se que desde aquela época se negava que gente rica fosse gente rica, porque, para alguém ter dinheiro para colocar na Caixa Econômica, não podia ser menos abastado. “(...) e de assegurar, sob garantia do Governo Imperial, a fiel restituição do que pertencer a cada contribuinte”. Está aqui a ideia de um banco público com instrumento para fomentar a intermediação financeira, garantindo que o dinheiro dos poupadores esteja seguro. Isso, em princípio, incentiva as pessoas a colocar os recursos nos bancos. Eu acho que, de novo, em 1861 podia fazer o maior sentido se criar um banco público com esse tipo de objetivo, mas, hoje em dia, ainda mais depois da crise e depois de todos os instrumentos de regulação que o BCB tem à sua disposição, não há justificativa, no Brasil, para existir banco público para combater o medo das pessoas em colocar dinheiro em banco.

A terceira parte da discussão é se há ou não algum tipo de impacto na eficiência alocativa. Os dados são escassos; o BNDES é o que possui mais dados, os outros bancos têm praticamente nenhum dado disponível publicamente. Eu fiz uma série de análises empíricas, de regressões, tentando ver se conseguia identificar algum efeito externo não apropriado privadamente, do ponto de vista de alocação, de eficiência alocativa, alguma coisa parecida com o que o La Porta fez, no caso do Brasil. Tipicamente, o que se vê é que grande parte dos subsídios vai para projetos cujos benefícios são apropriados privadamente e inclusive de empresas que poderiam com facilidade pegar recursos do exterior, como é o caso, por exemplo, de montadoras de veículos, a Volkswagen e assim por diante.

Vamos pular aqui para as conclusões. Eu acho que a questão básica no Brasil para ser discutida não é a propriedade do banco. Acho que esta não é a discussão relevante: se o banco deve ser público, se deve ser privado. A verdadeira discussão – e o artigo talvez tenha sido mais claro que minha exposição em relação a isso – é o subsídio. É o subsídio que é intermediado pelo banco. A pergunta que acho que se deve fazer – e que está colocada por trás dessa literatura – é: será que esse subsídio, que está sendo concedido, efetivamente é dirigido a atingir algum tipo de objetivo de política que melhore o que seria produzido pelo mercado se esse ficasse livre para operar?

A conclusão que eu tiro é que não, e que, portanto, os subsídios intermediados pelos bancos públicos no Brasil deveriam ser fortemente reduzidos. Não se

8. Escrito como no original.

justificam. Acho que poderíamos ter muito menos subsídios, sem comprometer os parcos benefícios daí advindos. Além disso, acho que a gente não tem nenhum controle social sobre a concessão desse benefício. Ninguém sabe por que o subsídio foi concedido. Ninguém sabe o que é que resultou desse benefício, desse subsídio, que tipo de resultado ele teve, em termos de aumento de produtividade, por exemplo. Deixe-me dar um exemplo: na literatura, uma das poucas situações em que, em geral, os subsídios se justificam é quando são concedidos para fomentar projetos de P&D. Porém, quando se rodam as regressões, observa-se que existe zero de correlação, ou mesmo correlação negativa entre distribuição setorial e intensidade de P&D nos empréstimos do BNDES. Acho que isso deveria ser o mínimo que se deveria perguntar: será que os subsídios que foram concedidos efetivamente geraram externalidades, como as que se espera em atividades de P&D?

Por coincidência, a *Isto É Dinheiro* lançou em novembro de 2009 uma matéria sobre o BNDES,⁹ em que ela tenta mostrar exatamente o contrário a partir de uma série de projetos. Dado que o projeto financiado só gera benefícios privados – não estou dizendo que por isso não deva ser financiado por um banco público, eu não vejo problema nisso –, penso que, nessas condições, ele não deva ser subsidiado. A questão básica, de novo, não é a propriedade do banco, é o subsídio que esse transfere. Acho válida, em termos de recomendação, uma que o ex-ministro Delfim Netto fez há alguns anos e que eu endosso: “Empréstimo com subsídio público não deve ter sigilo bancário”. Uma das coisas, por exemplo, que a revista menciona é que a CGU está tentando ter acesso aos dados de projetos financiados pelo BNDES para fazer uma avaliação e não pode, por conta do sigilo bancário. Eu acho que a gente deveria acabar legalmente com o sigilo bancário de projetos que recebem subsídios, para que a sociedade possa acompanhar e avaliar os resultados desses subsídios, não do ponto de vista privado, mas do ponto de vista da geração, ou não, de benefícios sociais. Muito obrigado.

Danilo Coelho – Muito obrigado, professor Armando. Chamo agora o professor Ernani Torres, do BNDES.

Ernani Torres – Bom-dia a todos. Eu queria agradecer o convite para vir aqui hoje. É bom encontrar pessoas com quem já se debateu, com quem vem-se debatendo esses assuntos há alguns anos. E também ver que há gente interessada num tema árido, difícil e que requer maior reflexão, maior interesse, na minha opinião. Despertar o interesse sobre ele é interessante.

9. ATTUCH, L. Os eleitos do BNDES. *Isto É Dinheiro*, São Paulo, 11 de nov. 2009. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/96_OS+ELEITOS+DO+BNDES>

Pensei em dividir minha apresentação em três partes: atuação do Estado no mercado de crédito; mercado de crédito no Brasil; e BNDES.

- 1) Atuação do Estado no crédito. Como Castelar falou, nós participamos de um livro anos atrás.¹⁰ Esse é um tema que me acompanhou a vida inteira. Vou tentar dividir com vocês um pouco da minha experiência e das minhas reflexões, ao longo dos últimos 30 anos de trabalho no mercado financeiro e no BNDES. Nunca fiquei muito satisfeito com a visão que a literatura tem sobre o tratamento de bancos e do mercado financeiro de uma maneira geral. Depois da bolha especulativa do ano passado, minha insatisfação aumentou exponencialmente.

A literatura é escassa. A literatura mais recente está muito impregnada dos anos 1980, um momento de crise na América Latina; há muita literatura de Banco Mundial. O BID tem um trabalho muito interessante publicado mais recentemente, que se chama *Unlocking Credit*, em que se tem uma visão mais benigna do tema. O Banco Mundial tinha uma visão muito mais voltada para um propósito, digamos assim, privatista. E a experiência da América Latina é uma experiência muito ruim, com exceção da brasileira. Nós somos uma exceção clara nesse quadro.

De qualquer maneira, a literatura econômica a respeito – a gente pode olhar Modigliani – diz que o sistema financeiro não tem a menor importância. Tudo bem, pode-se depois questionar; há uma literatura enorme contradizendo isso. Eu, na verdade, me sinto mais confortável em relação ao assunto ao lado de historiadores. Por exemplo, acho que o Alexander Gerschenkron tem uma taxonomia extremamente interessante. Ou com alguns economistas institucionalistas, como, por exemplo, John Zysman, que fez uma tese de doutorado chamada *Governments, Markets and Growth*, que eu acho um brinco, extremamente interessante, apesar de estar mais voltada para os anos 1970. Vou tentar discutir, muito rapidamente, qual é a minha visão sobre a atuação de crédito mais nessa linha, porque acho que ela está muito mais voltada para a História, *History matters*.¹¹ Quando se observa a experiência internacional – e já andei muito por aí –, a história é muito presente. A literatura é muito impregnada da visão anglo-saxônica do mundo e não enfoca o que acontece no continente europeu, na Ásia.

- 2) Eu queria discutir um pouquinho o mercado de crédito no Brasil, inclusive a experiência recente dos últimos meses, para dar uma ideia do que é o financiamento privado e o que é o financiamento público. O banco BNDES,

10. Ver nota 1.

11. Em livre tradução para o português, "a História importa".

em particular. E discutir um pouquinho o que se tem pela frente. Acho que há uma agenda interessante. Acho que, *grosso modo*, pode-se dizer o seguinte: a intervenção ou a atuação do Estado no mercado de crédito se dá em duas grandes áreas.

Uma é a área de regulação financeira. A preocupação é estabelecer, digamos assim, métodos de conduta. A gente sabe que os agentes não se comportam bem, mas, se procurar, a literatura é farta nesse tema. Não vou me estender muito sobre regulação, não é o ponto. Acho que a grande discussão está aí, se vocês estiverem acompanhando o G20, de como se regula esse “bicho” internacionalmente e que animal é esse. As disputas políticas são monumentais; acompanhe o que está acontecendo nos Estados Unidos, a última decisão do Congresso americano, o Projeto Obama.¹² Portanto, esse é um assunto extremamente quente hoje, em vista do que está aí.

A preocupação da política monetária é mais em relação à administração macroeconômica, a determinados agregados, à condução da economia – se está aquecendo demais ou se está aquecendo de menos. A gente convive com as tensões pré-Copom a cada 45 dias no mercado, para onde vai a SELIC.¹³

- 3) Estou mais interessado no que se está chamando de alocação, a atuação do Estado, no sentido de orientar o crédito para determinadas finalidades. Normalmente, isso está ligado também a alguma visão de prioridade: prioridade política, prioridade econômica, determinados grupos – pequena e média empresa, famílias, habitação –, projetos de desenvolvimento, investimento. Há uma agenda grande que muda ao longo do tempo.

Por que é necessário ter atuação no crédito? Porque, falando em tom de brincadeira, de uma maneira simples, crédito não é, por exemplo, tomate. O que vai acontecer com o mercado de tomate é irrelevante. O que vai acontecer com o mercado de crédito não é nada irrelevante. O crédito entra em colapso em outubro, o mundo para. É disso que estamos falando; não é uma mercadoria qualquer. É uma mercadoria que tem implicações sistêmicas cavalares; implica a vida das pessoas, implica se você vai poder comprar sua casa ou não. É disso que estamos falando. Portanto, é algo que tem uma importância política muito maior. Quando se trata desse assunto, não dá para utilizar quaisquer instrumentos de microeconomia.

Outra coisa, a distribuição da riqueza. O fato de o Brasil não ter disponibilizado crédito para as famílias comprarem habitação nos últimos 30 anos, sem

12. O palestrante se refere à reforma na regulação do sistema financeiro norte-americano, proposta pelo presidente Barack Obama em junho de 2009 e aprovada pelo Senado em 20 de maio de 2010.

13. As reuniões do Copom decidem, essencialmente, a meta para a taxa básica de juros da economia, a taxa SELIC, a cada 45 dias.

dúvida nenhuma, é uma das grandes razões da altíssima concentração de renda que temos. O que está acontecendo no mercado agora, do ponto de vista de habitação – vou mostrar o valor agregado, só para dar uma ideia – é que o crédito em habitação no mundo tem movido 100% do PIB, enquanto o crédito em habitação no Brasil, 2% do PIB. Por que isso? Podíamos passar o seminário discutindo a respeito. Só quero dizer o seguinte: as implicações, do ponto de vista da riqueza, são cavalares. Bolha? Não há bolha sem crédito. Não há possibilidade alguma de uma coisa dessas acontecer. A discussão atual é sobre se a política monetária deve ser do tipo *lean* ou do tipo *clean*.¹⁴

Até recentemente, a grande discussão era: será possível descobrir onde está uma bolha? Agora, está se vendo bolha em qualquer lugar. Se vocês olharem, há uma bolha correndo por aqui, outra por ali. Mas não há bolha sem crédito. Por isso, o crédito é um instrumento extremamente importante para política industrial, para a competitividade nas empresas. Não existiria a Embraer no Brasil e a possibilidade de fazer avião e nem a alta tecnologia da empresa brasileira, se não houvesse um BNDES, assim como não haveria possibilidade de existir uma Boeing sem um Ex-Im Bank. O Ex-Im Bank também é conhecido como Ex-Im Boeing. Não sei se vocês sabem disso, mas 90% do que o banco financia são investimentos em aviões.

Geração de emprego e renda. Não haveria possibilidade de existir, no Brasil, uma indústria mecânica, produzindo caminhões, se não houvesse um BNDES, com um braço Finame, permitindo que, através dos bancos comerciais, se comprasse caminhão brasileiro. Por quê? Porque, senão, comprava-se um caminhão americano ou um caminhão europeu financiado, pois o mercado brasileiro não tem, não teve, e provavelmente não terá, nos próximos anos, capacidade de financiar a compra de máquinas e equipamentos. Nós estamos falando de coisas muito simples. Por que o mercado não tem capacidade de financiar um motorista, caso o próprio caminhoneiro queira comprar o seu caminhão? E assim por diante.

Como o governo, o Estado intervém? Ele pode intervir de várias maneiras. Observa-se que há várias experiências. Ele pode originar, conceder crédito diretamente. O BB e o BNDES concedem crédito diretamente. Essa é uma maneira de fazer isso. Na América Latina, de modo geral, caminhou-se no sentido de evitar que os bancos públicos originem crédito. Se você observar a Corfo chilena, ela dá crédito para bancos. Pode parecer um detalhe, mas não é. A capacidade de inter-

14. Uma política monetária do tipo *lean* adota uma postura restritiva contracíclica em períodos de expansão do crédito na economia, principalmente, a fim de amenizar as pressões inflacionárias. Por outro lado, uma política monetária do tipo *clean* procura lidar com os problemas econômicos decorrentes do ciclo de expansão da economia já na sua fase de retração (Nota dos editores).

venção de Estado, se não origina crédito, é completamente diferente. É só ver, por exemplo, o Fed operando e nós operando no Brasil. O Fed teve que conhecer o banco da pequena e média empresa, teve de ser, de uma hora para outra, o banco da habitação dos Estados Unidos. Ele teve de ser o *market maker* de uma hora para outra. O nosso BCB não precisou, por quê? Porque os bancos públicos entraram e ocuparam o espaço, respondendo ao processo de crise. Não é um detalhe; é uma estratégia. É uma estratégia que tem de vir, inclusive, com condições políticas internas. Pode-se fazer isso através de bancos. Pode-se estimular os bancos privados a fazer isso. O BNDES faz. Ele fornece recursos para os bancos operarem.

Pode-se também estabelecer aval. Nos Estados Unidos, Fannie Mae e Freddie Mac, hoje em dia, são os mais conhecidos, provavelmente. É a garantia do Tesouro. A garantia do Tesouro americano faz com que o mercado opere na direção que ele quiser. Eles não precisam ter um banco nacional da habitação para isso, basta ter a chancela, que o Estado garante. Pouco importa seu risco privado. Estou emprestando, em última instância, para o Estado americano. E tem mais, o dinheiro chinês entra para fazer isso. Todo mundo gosta do risco do Tesouro americano. É uma das grandes maneiras de, digamos, melhorar a renda dos seus *constituents*. É direito do americano, desde 1930, comprar a sua casa.

Os países em desenvolvimento optaram por mecanismos indiretos desde a Segunda Guerra Mundial. Depois da Segunda Guerra Mundial, havia vários bancos públicos operando em diversas áreas. Os americanos fizeram no mundo uma onda de bancos de desenvolvimento – inclusive o BNDES se origina disso, depois da Segunda Guerra. Criaram-se bancos de desenvolvimento no Brasil, no Japão, na Coreia. A ideia é de que é preciso ter algo voltado para o longo prazo, e os americanos foram muito importantes na disseminação dessa necessidade como instrumento de modernização. Por que eles podem fazer a intervenção por meio de mecanismos como garantia? Porque eles têm mercados profundos, têm mercados amplos em sua própria moeda. A dívida pública é financiada a longo prazo a taxas baixas, e aí a garantia pública oferece extremas vantagens. Entre elas, o fato de que é extremamente econômica do ponto de vista fiscal. Não é preciso mover massas de recurso fiscal para atender à demanda por crédito. Simplesmente impõe-se uma garantia, oferece-se uma garantia, dada a liquidez existente. A garantia pública é uma coisa extremamente escassa. O mercado simplesmente vai e faz, e isso opera razoavelmente bem.

Há exceções. Ao longo das minhas caminhadas, percebi que isso não é uma experiência única. Os canadenses, por exemplo, possuem uma agência que opera crédito. Podia operar com uma garantia? Podia, mas eles operam crédito de maneira

diferente de todos os demais. Quando eu estava no Canadá, discutindo o caso da Bombardier e da Embraer,¹⁵ sentei com os canadenses e perguntei: “Mas vocês podem operar com garantia e operam crédito. Nós não podemos operar com garantia, porque garantia do governo brasileiro não vale nada. Mas a garantia do governo de vocês vale. Por que vocês não operam?” Eles disseram: “Porque os bancos canadenses são pequenininhos e o mercado de aviação é um mercado importante. Se a gente deixar, tudo vai ser operado em Nova York, e nós vamos ficar dependentes dos americanos; então, temos que dominar esse tipo de atuação, por questões de interesse nacional”. Eles operam dessa maneira para ter uma capacidade de fazer mercado, e não ficar completamente na mão do mercado.

Estou mostrando que há estratégias diversas e diferentes dessa. Nos países em desenvolvimento, a situação é diferente. Não temos mercado para os fundos e os mercados locais são de curto prazo. A dívida pública, quando financiada localmente, e não externamente, é cara e de curtíssimo prazo. Garantia pública não funciona. Como disse o BID, “o crédito é caro, escasso e volátil”. É disso que estamos falando, são economias que, por situações históricas e macroeconômicas, flutuam intensamente. O Brasil não é nada diferente. A evolução da razão crédito-PIB é um tobogã: depois de muito esforço, subimos 20 pontos percentuais (p.p.) do PIB ao longo dos últimos anos e chegamos a 44 p.p.; um tremendo sucesso. Mas é uma gangorra. A instabilidade é muito grande. E tem mais: a razão é baixa, porque 44% é o nosso *all time high*. E se a gente comparar com países desenvolvidos é nada. Nós temos um espaço de crédito monumental. Como falei para vocês, só para citar habitação, o crédito em habitação nos Estados Unidos deve ser de 100%, 120% do PIB americano, e, no Brasil, é de 2% do PIB brasileiro. Na Europa, idem, 100%, 120% do PIB europeu.

Outro ponto: o crédito é caro, comparando as taxas reais de curto prazo no Brasil com as americanas. Se tivéssemos um BNDES que praticasse as taxas de mercado, adeus indústria mecânica, adeus indústria da Embraer. A opção de se ter determinados parques industriais requer que haja taxas de juros ao mercado internacional, ou não há competição. Deve-se ter um sistema completamente segmentado, como o sistema do México. Ou então, faça outra opção. Esse é o nome do jogo. Se você quiser vender avião, deve ter um sistema que opere em nível internacional. Se não quiser vender avião, uma opção é não fazer. Se você quiser uma indústria que produza caminhão, ou ônibus, máquina pesada e acha que é importante ter engenharia brasileira, dar emprego, ok, mas se você acha que não é importante, não é importante.

15. O palestrante se refere aqui ao contencioso Brasil e Canadá (Embraer/Bombardier) na OMC, relacionado à concessão de subsídios ao setor de aviação civil.

No Brasil, o sistema é historicamente misto. A participação dos bancos públicos e dos bancos privados é extremamente instável, como é no mundo inteiro. Na Alemanha – não sei se vocês sabem –, 45% do mercado de crédito alemão é dos bancos públicos. Não é uma falha de mercado, é uma situação historicamente dada. No Japão, existe um sistema, semelhante ao FAT/BNDES, que aplica US\$ 1 trilhão/ano. O modelo anglo-saxão é um modelo para os anglo-saxões. Ele não é, necessariamente, o caminho que vem sendo seguido por todos. De qualquer maneira, fora um processo de privatização, em que se mudam radicalmente as coisas, o padrão histórico é dado. Da mesma maneira que o padrão histórico alemão, o padrão japonês e o padrão americano são dados, o nosso também é. Cada um deles serve a um determinado propósito e estrutura.

Quando se compara o BNDES a outros bancos de desenvolvimento, acho que ele vale a pena. Hoje, sob o ponto de vista de ativos, o BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento. O BNDES é muito grande, em termos de ativos totais, em nível internacional. O BNDES possui um desembolso elevadíssimo. Se vocês compararem os dados de desembolso, verão que o BNDES possui um desembolso cinco vezes maior que o do Banco Mundial. A sua carteira de crédito é do tamanho do Banco Mundial, hoje em dia. O retorno sobre patrimônio líquido do BNDES é altíssimo. Posso depois discutir, mas não vou entrar ainda no motivo de o BNDES ter um retorno tão alto como banco público, como banco de desenvolvimento. Isso é uma realidade brasileira. Não é por acaso, há uma história e uma função no que se está fazendo.

O BNDES atua como gestor de três áreas: projetos de longo prazo, investimentos de médio prazo e exportações. Projetos de longo prazo – indústria, infraestrutura, mas não captação. Faz investimentos de médio prazo, que é, basicamente, compra de máquinas e equipamentos através do BNDES. Quer comprar caminhão, quer comprar um forno para o seu restaurante? Você vai encontrar o BNDES por trás dos bancos; ou seja, ele opera através da rede bancária. E exportações. O BNDES também atua compensatoriamente em crise.

Agora, vou mostrar rapidamente o que a gente fez nesse tempo que foi o nosso papel. E, basicamente, o papel nosso é garantir competitividade à indústria brasileira. De 2003 para cá, já atravessamos o maior ciclo de investimento no Brasil em 30 anos. O investimento crescia duas vezes mais rápido do que o produto. É claro que o BNDES cresceu enormemente. Ou seja, somos o banco que financia o investimento; há uma relação muito próxima entre nós e a FBCF, portanto, é de se esperar isso. Nos últimos 12 meses, os investimentos foram da ordem de 128 bilhões. E há uma colagem direta entre o que aconteceu com a FBCF e o BNDES.

O mercado cresceu muito. Fiquei bastante satisfeito numa época, quando a unidade de mercado era um BNDES. Somos um e meio BNDES, nós somos a unidade de referência. Quando colapsou o mercado, nós permanecemos. Isso foi muito importante. Em dezembro de 2009, havia uma fila de chefes de *research* de bancos internacionais batendo na minha porta. Eles tinham ido a São Paulo, perguntaram às empresas sobre a crise – a crise em dezembro era pesada no Brasil – e as empresas diziam: “Nós vamos continuar investindo”. “E por que vão continuar investindo?”. “Porque há o BNDES. A gente não está conseguindo lançar papel lá fora, mas há o BNDES”. Então, os empresários foram perguntar lá na minha porta: “Tem dinheiro?”. Mas, há 50 anos, na cabeça do empresário brasileiro, a gente é o *lender of last resort* (emprestador de última instância) para investimento. Isso foi extremamente importante para a administração da crise no Brasil. Quando a gente garantiu os investimentos, e depois quando o Tesouro deu R\$ 100 bilhões para o BNDES garanti-los, o impacto do investimento aconteceu. É a pior variável, mas o impacto sobre a expectativa de investimento foi mínimo e o estrago foi muito pequeno.

Esta é a estrutura de financiamento de longo prazo da indústria e da infraestrutura. Basicamente, no nosso modelo, aquilo que não muda muito é dependente de lucro retido.

Também quero dizer que a competição do BNDES não é com os bancos locais, é com os bancos externos. Uma discussão existente é se vamos ser dependentes ou não do uso de moedas estrangeiras nos balanços, bem como o impacto que isso tem. Hoje, dada a experiência dos últimos 20 anos, as empresas e os governos não querem endividamento em dólar. Essa é uma das questões que a gente tem de discutir daqui para a frente.

O papel do mercado é muito pequeno. O mercado é muito importante para dar liquidez aos ativos, para dar prazo à dívida, mas o seu impacto direto sobre os investimentos é baixo, observando-se todos os IPOs, todas as debêntures que foram lançadas – nós fizemos o acompanhamento disso. Embora muitas empresas, muitas imobiliárias tenham pegado dinheiro para comprar terreno e ainda que se considere o efeito da alavancagem – não tenho a menor dúvida de que empresas mudando a natureza de sua dívida melhoram a liquidez –, o impacto direto é muito pequeno, o que permitiu que o impacto da crise sobre o investimento fosse muito menor do que em situações diferentes.

Rapidamente: o que foi que aconteceu durante a crise? As empresas pararam de colocar papel lá fora, ficaram sem liquidez e foram para os bancos. Os bancos começaram a atender seus grandes clientes e deixaram as pequenas e médias

empresas a ver navios. O resultado foi que os bancos públicos entraram. Desde setembro, a expansão dos ativos dos bancos privados é zero. A expansão dos ativos dos bancos públicos é de 40%.

Eu estava num seminário recente e um presidente de um banco privado disse que isso era um dado de risco porque o crédito estava crescendo rápido. Expliquei a ele que não, que, na verdade, os bancos públicos estavam entrando para cobrir o buraco deixado. Uma das razões fundamentais que diferencia o Brasil dos Estados Unidos, por exemplo, é que o BCB não teve de ser *market maker*, não teve de entrar no mercado desesperadamente, comprando *commercial paper*, *mortgage* (hipoteca) e o que vocês quiserem, para sustentar o mercado. A entrada dos bancos públicos permitiu que os níveis de gastos se mantivessem, assim como as empresas que tivessem tido problemas pudessem sair de uma maneira extremamente tranquila, no caso brasileiro.

A participação do BNDES no crédito, em 2002, era de 24%, chegou a 16%, subiu a 19%. 24% por quê? A gente cresceu e diminuiu? Não. Isso é simplesmente o setor privado expandindo e contraindo. É a volatilidade. O BNDES é muito mais estável. Nós crescemos recentemente.

As três áreas de curto prazo em que o BNDES entrou durante a crise foram: exportações; máquinas e equipamentos – da mesma maneira que houve vantagens fiscais para comprar geladeira,¹⁶ houve vantagens fiscais para comprar esses produtos; o BNDES está dando apoio. E a Petrobras – a Petrobras teve um problema de caixa, no final do segundo semestre de 2008. Se a Petrobras entrasse no mercado naquela situação, não sobrava crédito para ninguém. A nossa entrada no crédito da Petrobras não foi porque a Petrobras é um mau risco, pelo contrário, é um excelente risco. É porque, na verdade, a gente estava operando para tentar permitir que o mercado continuasse a funcionar e não que ele “gripasse” ainda mais.

O custo da intervenção fiscal no Brasil, na crise, é baixíssimo, segundo dados de 2008-2009. Não são dados de 2009-2010. São de 2008-2009. O impacto sobre investimento – se vocês quiserem, depois eu posso discutir como é que o investimento caminhou durante a crise, quais são as expectativas – foi limitado à indústria.

Para terminar, rapidamente. Hoje, um dos problemas sérios do Brasil é que, diferentemente de 2001, 2002, 2003 – quando acabou a crise do *pontocom* e o mercado retomou o crescimento, as taxas de juros ficaram baixas –, a gente não era *investment grade*, a gente não estava “na trincheira”. Hoje, somos “trincheira” do mundo. A redução

16. O palestrante se refere à redução provisória – que vigorou de novembro de 2009 a março de 2010 – das alíquotas do IPI. Diversos produtos industriais foram abrangidos, tais como automóveis, materiais de construção, lavadoras e geladeiras.

da taxa de juros nos Estados Unidos coloca uma pressão cambial cavalgar sobre o Brasil. Isso está claro, todo mundo concorda. É o que o Roubini¹⁷ chamou, recentemente, “a mãe de todos os *carry trades*”.¹⁸ Por quê? Porque o Brasil é a bola da vez. Nós vamos passar durante um ano e meio, pelo menos, por uma pressão cambial astronômica. Como lidar com isso vai ser um desafio, para evitar uma valorização ainda maior do que nós estamos vivendo. Isso obviamente tem implicações de longo prazo nada triviais. Tentar evitar que esse processo desenrole ou desencadeie um déficit externo muito maior do que efetivamente se precisaria também é outro desafio. Acho que as crises dos anos 1980, 1990 e a recente deixaram no setor privado e no setor público uma memória muito forte ainda. Há uma aversão a tomar crédito a longo prazo em dólar, o que significa que a demanda por recursos de longo prazo em reais é enorme. Diferentemente do que a literatura faz, a gente pode discutir um pouco mais sobre a relação do sistema público–privado (principalmente do BNDES) que é de enorme complementaridade. Vamos ter de pensar em mecanismos novos para interagir ainda mais do que hoje é feito nos dois lados. Acho que talvez as questões de para onde vai o mercado financeiro, para onde vai o mercado de capitais, e que tipo de mudanças se devem fazer nesses mercados para eles operarem e conseguirem dar sustentação a investimentos sejam os grandes desafios que temos para os próximos quatro anos. Obrigado.

Daniilo Coelho – Muito obrigado, Ernani. Agora, passo a palavra para o João Manoel, da PUC-Rio.

João Manoel P. de Mello – Bom-dia. Queria começar agradecendo o convite. Eu previa que a minha vantagem comparativa não seria em grandes ideias, e sim em pequenas. Queira Deus que possam ter algum valor aqui, porque há uma certa complementaridade entre as coisas que serão ditas. Vou apresentar um artigo mais técnico, que é a minha vantagem comparativa. Esse artigo tem coautoria de Leonardo Rezende, um colega da PUC, e de Christiano Arrigoni, do BCB, e tem como objetivo estimar, no nível microeconômico local, se os bancos públicos são pró-competitivos. Para ser preciso, se eles eram pró-competitivos em 2000, no começo da década. Há uma literatura, que o Armando resumiu aqui com grande destreza, a respeito das razões pelas quais os bancos públicos existem. Na verdade, essa literatura se confunde muito com a literatura a respeito das razões pelas quais os bancos existem de uma maneira geral, principalmente associadas a problemas de intermediação financeira.

17. Nouriel Roubini é professor de Economia na New York University's Stern School of Business e presidente da firma de consultoria econômica Roubini Global Economics.

18. Operação em que um investidor pega empréstimos com juros muito baixos, como os dos Estados Unidos, e aplica em outros ativos com maior rendimento.

Neste artigo, não estamos preocupados com essa literatura. Estamos preocupados, na verdade, com uma questão um pouco mais “mundana”. Na verdade, hoje em dia, é muito mais fácil motivar essa questão, por causa do que ocorreu nos últimos nove meses no Brasil, que é a presença de banco público, potencialmente, como instrumento indutor da concorrência bancária. Não é uma questão estritamente sobre intermediação, ou sobre como um banco melhora a transferência de recursos de poupadores para investidores, mas sim se um banco público força os bancos privados a concorrerem ou não. Essa é a pergunta. Na verdade, será que o banco público acirra a concorrência ou ele, na verdade, se comporta como outro banco privado? Nós estamos aqui numa situação razoavelmente específica, que são mercados locais concentrados.

Há uma pergunta teórica, conceitual: por que os bancos públicos seriam diferentes, para começar? Pode ser que os bancos públicos tenham o excedente do consumidor na sua função-objetivo, de modo que eles maximizam o lucro e mais alguma coisa que incluísse o excedente do consumidor. Nesse caso, dever-se-ia esperar que acirrassem a concorrência porque, em relação a outro banco privado, haveria um retorno de primeira ordem adicional em abaixar preço, porque aumentaria o excedente do consumidor. Abaixar preço ou aumentar quantidade – são quase isomorfos.

Uma segunda razão pela qual os bancos públicos têm um efeito diferenciado sobre o nível de concorrência no mercado é que é possível que eles atuem em mercados segmentados diferentes. E se sabe que diferenciação arrefece a concorrência, tudo o mais constante. Nesse caso, eles suavizariam a concorrência. Por fim, há uma outra diferença – que eu acho que há alguma evidência empírica no Brasil que a apoie –, isto é, pode haver uma diferença tecnológica. Pode ser que, por alguma razão gerencial ou porque os problemas de agências nos bancos públicos são diferentes dos problemas de agências nos bancos privados, haja uma diferença de custo entre bancos públicos e privados. Para a absoluta maioria dos modelos de oligopólio que conhecemos, custos maiores arrefecem a concorrência. É só pensar em um modelo de Cournot com custos diferentes. A pergunta é assim: Quem não gosta de competidor ineficiente? Esse é, na verdade, o jeito mais “mundano” de colocar.

A presença do banco público na originação de crédito no Brasil é bastante importante. Há outros mercados, nos quais a originação de crédito por parte dos bancos públicos é importante. A Argentina é um caso, por exemplo. O sistema bancário brasileiro é razoavelmente mais estável, e, por isso, é melhor olhar para ele. E há uma evidência, pelo menos anedótica, de mau desempenho do setor bancário, na intermediação financeira no Brasil, de um modo geral. Acho que isto é uma das poucas coisas em comum entre as duas primeiras palestras: o desempenho é ruim. A gente está aqui debatendo, por quê? Sabidamente, o desempenho de intermediação é ruim. É só ver.

Em dados de 2004, vê-se um sistema razoavelmente concentrado do ponto de vista da estrutura de mercado. Nos mercados relevantes locais, a nossa amostra, o índice de concentração C5 é de 80%. Na verdade, acho que esse índice é de mais de 90%, porque, em nível nacional, é de 50%. Os *spreads* também são monstruosos. Talvez eles tenham aumentado na crise, mas, hoje, já caíram novamente; independentemente da explicação, o que se tem a dizer é: o desempenho da intermediação no Brasil é ruim. Acho que seria difícil achar quem – eu vou ser agressivo – dissesse o contrário. Pode-se discordar da razão. Talvez alguns digam que seria pior ainda se não houvesse bancos públicos; alguns diriam o contrário. Alguns diriam que se deve intervir do ponto de vista de defesa da concorrência. Mas, independentemente da razão, o desempenho é ruim. Isso é uma motivação para olhar para uma coisa importante: em um mercado com desempenho ruim, será que a presença do banco público arrefece ou acirra a concorrência?

Vou apresentar um pouco do método utilizado no artigo. Vou passar por isso rapidamente. Idealmente, o que se gostaria era associar a presença de bancos públicos, em mercados diferentes, a alguma medida de desempenho, vamos dizer, como o lucro dos bancos privados. Se pudéssemos associar a presença de bancos públicos a menores retornos sobre ativos, ou *return on equity*, poderíamos dizer que os bancos públicos são pró-competitivos. É sabidamente difícil observar lucro. Pode-se observar alguma coisa de lucro contábil, mas lucro de verdade é difícil de observar. Coisas como preço ao nível da firma e ao nível do mercado, custo marginal, quantidades no nível da firma são muito difíceis de ser observadas na prática. Inclusive, a motivação para a literatura empírica em organização industrial dos últimos 20 anos é mais ou menos essa.

Então, a gente usa um método aqui que já é um *workhorse* da literatura, Bresnahan e Reiss (1991).¹⁹ Há várias adaptações e melhoras do método, mas a gente usa, nessa versão do artigo, o modelo original deles com uma pequena adaptação. E, na verdade, é um modelo para superar essas não observabilidades, do ponto de vista empírico. O efeito da presença de um competidor é inferido com informação mínima. Na verdade, é inferido por meio da presença em determinados mercados e por meio do tamanho de mercado. Deve-se ter alguma medida de tamanho de mercado e se infere por presença. Acho que a maioria das pessoas concordaria que são requisitos mínimos: observar se o banco está no mercado ou não e ter alguma ideia do tamanho do mercado, ter alguma métrica que diga que a cidade de São Paulo é maior do que alguma que esteja na moda agora, como, talvez, Itaberá.

19. BRESNAHAN, T. F.; REISS, P. C. Entry and competition in concentrated markets. *Journal of Economy*, University of Chicago Press, v. 99, n. 5, p. 977-1.009, 1991.

Esse artigo é um *workhorse* e deve ser um dos cinco artigos empíricos mais citados na literatura, nos últimos 20 anos. Não é por outra razão, a não ser pelo fato de ser uma ideia absolutamente brilhante. É só lembrar que os lucros crescem com o tamanho de mercado e caem com a concorrência, e usar presença e tamanho de mercado para inferir efeito sobre concorrência, em última instância.

Em um experimento ideal, começar-se-ia em um mercado pequenininho, o mercado iria crescendo – Itaberá, por exemplo, iria crescendo. Chega um ponto em que Itaberá tem tanta gente e/ou tanta renda, que um banco olha e fala: “É interessante operar em Itaberá, aí em entro. Só lhe é interessante operar como um monopolista, ou seja, o custo fixo em que incorre em Itaberá é menor ou igual ao lucro que possui como monopolista em Itaberá. Desse jeito, o que ocorreria é que na hora que Itaberá chegasse a esse tamanho, a estrutura de mercado seria de monopólio. Itaberá começa a crescer. O segundo banco não quer entrar, porque ele infere que, ao entrar, alguma coisa pode ocorrer tal que o lucro cairá, e ele não conseguirá recuperar os seus custos fixos. O mercado começa a crescer. Chega uma hora que o mercado cresce até um determinado tamanho e uma outra firma entra naquele mercado não precisa ser um banco; este é um modelo muito mais geral. O mercado chegou a um ponto suficiente que comporta dois bancos. Mas qual é esse ponto? Imagine que demore muito, muito. Itaberá precisa crescer e virar uma cidade do tamanho de São Paulo para um segundo banco entrar. Infere-se que, a partir disso, a entrada do segundo banco acirra tremendamente a concorrência, porque, para justificar o segundo banco, deve-se ter um mercado muito grande. Há algumas condições para isso, mas imagine que Itaberá dobre de tamanho e entre o segundo banco. Sob algumas condições, pode-se inferir que a entrada é por meio de conluio, porque, basicamente, precisa-se dobrar o mercado pois eles vão dividir o lucro do monopólio por dois. É isso que é usado para inferir o efeito da entrada sob concorrência. E é isso que vamos adaptar para inferir se bancos públicos são ou não pró-competitivos, olhando para mercados concentrados locais.

A ideia aqui é: imagine que, no nosso experimento ideal, exista, na cidade *X*, um monopólio privado. Vamos dizer que na cidade *X*, observa-se, em média, que em mercados que são duopólios privados, tem-se o dobro ou três vezes o tamanho, tanto faz, de monopólios privados. Isso aqui, vamos dizer, é um modelo. Não estou dizendo que isto ocorre, é só um exemplo – sob certas condições, dir-se-ia que, na verdade, os bancos privados aqui estão em conluio.

Agora, imagine que haja um monopólio público na cidade *X* e não um monopólio privado. O tamanho do mercado começa a crescer, mas, em média, os duopólios público–privados são três vezes maiores do que os monopólios públicos. Daí infere-se que o banco público, nesse exemplo aqui, seria pró-competitivo,

porque o mercado sempre precisa ser muito maior para um banco privado entrar contra um banco público, em relação ao banco privado entrar contra outro banco privado. Basicamente, o método é usar essa ideia para inferir o efeito competitivo dos bancos públicos.

Há uma parte de álgebra na qual os lucros brutos de custo fixo, na verdade, são modelados como função de tamanho de variáveis observáveis, e de algumas não observáveis. A gente vai fazer suposições distributivas sobre esses não observáveis para poder estimar parametricamente o modelo. O lucro é função do tamanho do mercado S , do número de bancos públicos, do número de bancos privados e de observáveis quaisquer. Um observável que, por exemplo, pode afetar o lucro para um determinado tamanho de mercado – da maneira como nós vamos medi-lo – é se as pessoas comutam²⁰ para trabalhar dentro daquele mercado ou não, se a renda *per capita* é maior ou não, se há maior desigualdade de renda ou não, qual o nível de educação – quaisquer coisas que possam, de alguma forma, afetar a posição da curva de demanda por crédito.

Sabemos que S é maior do que zero. A maneira, no fundo, de implementar computacionalmente esse modelo implica que vamos fazer uma suposição de que o número de bancos privados diminui o lucro da indústria naquele mercado. O que a gente não sabe é a respeito de banco público. É isso que vamos tentar inferir. Não vamos fazer nenhuma suposição a respeito da função-objetivo do banco público, só do banco privado. A suposição sobre a função-objetivo do privado é que os bancos privados maximizam o lucro. Parece razoável. A gente tem pouca informação sobre a função-objetivo do banco público. Na verdade, seria até tautológico supor alguma função-objetivo do banco público aqui, de certa forma. Bancos públicos vão ser tomados como exógenos no modelo.

Como se pode inferir efeito concorrencial de banco público? Imagine que haja um tamanho S_{11} , que é o tamanho de mercado médio que faz com que o lucro do duopólio banco público–privado seja igual ao custo fixo. Seja S_{20} o tamanho médio dos mercados, que são duopólios privados, que faz com que o lucro nesses mercados seja exatamente igual ao custo fixo. O efeito concorrencial de banco público é inferido comparando esses tamanhos de mercado. Se S_{11} é maior que S_{20} , ou seja, se os mercados cuja estrutura é duopólio público–privado são em média maiores do que os mercados cujas estruturas são duopólios privados, então os bancos são pró-competitivos.

20. Um anglicismo: *to commute*, que significa deslocar-se diariamente de casa para o trabalho ou estudo e vice-versa.

Na verdade, você modela o lucro.

$$\pi(S_k, N_{pri}^k, N_{pub}^k) = S_k \left(\alpha_1 \sum_{m=2}^{N_{priv}^k} D_m \alpha_m + \beta N_{pub}^k + \eta X_k \right) - \sum_{m=1}^{N^k} D_m \gamma_m + \varepsilon_k$$

S_k é como se fosse quantidade, que é o tamanho de mercado.

$\alpha_1 \sum_{m=2}^{N_{priv}^k} D_m \alpha_m + \beta N_{pub}^k + \eta X_k$ é margem preço-custo, que é modelado como função dos observáveis e do número de bancos públicos.

D_m são *dummies* – quantos bancos privados para este mercado.

$\sum_{m=1}^{N^k} D_m \gamma_m$ é alguma coisa que permite que os custos fixos variem de acordo com a estrutura de mercado. Então, $\pi(S_k, N_{pri}^k, N_{pub}^k)$ é lucro, na verdade.

É tão simples como quantidade vezes *price-cost margin*, menos custo fixo, mais não observáveis, que afetam o lucro.

O modelo produz um ordenamento natural que pode ser usado para construir uma função de verossimilhança e estimar os parâmetros do modelo de interesse que são: α , β e γ . Vou falar uma coisa sobre os α s. Espera-se que esses α s sejam todos negativos porque D_2 é uma *dummy* para dois bancos no mercado. Portanto, espera-se que D_2 seja negativo porque a entrada de um novo banco privado diminuiria o lucro. A entrada de um terceiro banco privado também diminui o lucro. Eu não sei a respeito de β , que é o coeficiente associado ao número de bancos públicos. Vamos ver se ele é positivo. Isso sugeriria que não só é anticompetitivo como aumenta o lucro dos bancos privados, o que seria engraçado. Na verdade, já espero que ele seja negativo, e eu vou comparar com os α s para ver se ele é maior ou menor do que alguns desses α s. Então, aqui se recupera aqueles S_{11} , S_{20} , empiricamente dessa forma, e se têm estimados os parâmetros do modelo.

Deixe-me passar rapidamente pelos dados. A nossa medida de tamanho de mercado é população vezes renda *per capita*. A ideia é que o banco vai atrás da quantidade de dinheiro daquele mercado; pense que eles vão lá para recrutar depósito à vista ou depósito a prazo. A amostra é de cidades isoladas. Eliminam-se todas essas cidades de regiões metropolitanas (RMs) porque não se sabe exatamente se o número de bancos é relevante. Em Duque de Caxias, o número de bancos relevante é o número de bancos na cidade ou é esse número mais alguns bancos

que operam no Rio? Porque as pessoas em Duque de Caxias podem demandar seus serviços bancários em Duque de Caxias ou no Rio de Janeiro.

Rapidamente, algumas características. Não surpreende que, ao considerar os bancos todos juntos (bancos privados e públicos), quanto maior é a renda, maior o número de bancos. A gente deveria esperar que isso ocorresse. A maioria absoluta dos modelos de oligopólio e de entrada diria isso: mais renda, mais banco. Conforme o mercado vai aumentando, os bancos vão entrando.

As estimativas podem ser interpretadas de maneira relativa. Esse é um modelo em que os parâmetros não são interpretados de maneira absoluta. O parâmetro associado ao primeiro banco privado é positivo, porque o banco é monopolista. As estimativas dizem que a presença de um segundo banco privado diminui o lucro em 13. O número 13 é importante? Não, não é importante, do ponto de vista cardinal. A presença do terceiro banco privado no mercado também diminui o lucro, mas o diminui menos, bem menos do que a presença do segundo banco privado. O modelo Bresnahan e Reiss original era para isso. Era importante para se dizer quão rápido se chega perto da concorrência perfeita: com três, com quatro, com cinco ou seis bancos ou firmas? O efeito sobre o lucro do terceiro banco é negativo, como era de se esperar, mas ele é muito pequeno. Vários modelos de oligopólios sugeririam isso. Cournot, por exemplo, com custo marginal constante e demanda linear, sugeriria isso, um modelo de livro-texto da disciplina microeconomia II de graduação. Novamente, o quarto parâmetro é menor e o quinto, menor ainda.

O coeficiente β é o quê? É o coeficiente associado ao banco público. Os resultados mostram que um banco público a mais no mercado é equivalente a algo entre o quarto e o quinto banco privado. Isso é o que se usa para inferir que os bancos públicos não são pró-competitivos. Isso diz que, para o Bradesco, o fato de o BB estar naquele mercado local ou não é mais ou menos a mesma coisa que o quarto banco que entrou contra ele. Ou seja, é muito pouco. Se for considerada, no modelo, a renda *per capita*, mostra-se que ela aumenta lucro, como seria de se esperar. Tudo o mais constante, uma melhor distribuição de renda também aumenta o lucro. Acho que a maioria dos sistemas de demanda daria isso.

A partir desses parâmetros, podem-se inferir as escalas mínimas, que, de novo, não são interpretáveis sob o ponto de vista absoluto e sim só sob o relativo. A escala mínima no mercado com dois bancos privados é mais que o dobro da escala mínima de um monopólio privado. É preciso mais que o dobro do tamanho de mercado para justificar um duopólio privado contra um monopólio privado. Para o Bradesco, a presença do BB no mercado local concentrado é irrelevante. Já a presença do Itaú é bastante relevante, e se isso for feito para mais bancos, continua sendo verdade.

Esse modelo pode ser usado para colocar *dummies* regionais. Ele dá certinho. As escalas mínimas para o duopólio privado, por exemplo, são muito maiores no Norte e Nordeste do que no Sudeste. Isso deve ser verdade mesmo, deve sair mais caro você mandar um *loan officer* para Manaus, onde quer que seja na região Norte, do que operar, como custo fixo, no Rio de Janeiro ou em São Paulo.

Poderia dizer que o resultado desse modelo é tão robusto quanto os resultados em organização industrial empírica o são. A interpretação desse resultado pode seguir duas teorias concorrentes. A primeira é a de que, nesse caso, o BB é irrelevante para o Bradesco porque o BB atende a outros segmentos de mercado. A segunda é a de que o BB é irrelevante para o Bradesco porque ele é muito caro e assim não vai concorrer com o Bradesco diretamente.

A gente restringe a amostra a várias subamostras como, por exemplo, de cidades que têm pouco crédito rural. Por quê? Porque crédito rural talvez seja algo que sugira segmentação. O BB será bastante segmentado em relação ao Bradesco em lugares onde o crédito rural é importante, porque o BB fornece crédito rural. O resultado é igual. No caso da Caixa, há pouco menos de alavancagem de variação porque a Caixa é menos importante que o BB para nossa amostra de hipotecas, mas o resultado também é similar, ou seja, sua evidência é contra a hipótese de segmentação. Os resultados, de novo, não são mais fortes em lugares mais desiguais, onde o BB poderia se diferenciar mais para servir os mais pobres. Essa é outra evidência contra.

Há muitas evidências, algumas das quais o Armando citou. Vou lembrar um *paper* do Márcio Nakane e da Ana Carla Costa, que mostra que há uma diferença de custo importante entre bancos privados e públicos, o que racionaliza os resultados. A nossa interpretação é que é diferença de custo e não diferenciação. Por isso, interpretamos que, em 2000, a presença de bancos públicos não era pró-competitiva. Obrigado.

Danilo Coelho – Obrigado, João. Passo a palavra ao outro João, João De Negri, pesquisador do Ipea. João vem coordenando uma série de estudos sobre o impacto do BNDES nas empresas financiadas pelo banco e sobre o impacto da Petrobras sobre seus fornecedores. Vai ser uma ótica diferente.

João Alberto De Negri – Pessoal, obrigado pelo convite. Eu preparei, para a apresentação, um conjunto de evidências sobre a atuação dos bancos estatais brasileiros e da Petrobras. Separei o tema que me foi dado, que estava no título dessa mesa-redonda, um pouco como motivação.

O primeiro ponto é Bancos Públicos e Estatais. Bancos públicos, do ponto de vista geral, possuem diversas atuações no Brasil. A respeito de BNDES e FINEP

– FINEP não é um banco, mas é uma agência financeira –, separei evidências dos modos de atuação dessas duas instituições. E separei as questões relativas à Petrobras. Eu introduzi aqui, nessa discussão, um pouco sobre o financiamento do desenvolvimento para dar um recorte nessa ideia de bancos públicos e estatais. Ou seja, não vou tratar de BB, Caixa.

O segundo ponto que está na nossa agenda de trabalho é a respeito dos objetivos dos bancos públicos. Há várias razões para a existência dos bancos e eles possuem diferentes objetivos, mas resolvi focar no debate sobre a questão da mudança tecnológica. Vou argumentar que, para este debate, é necessário que se observe o que é a estrutura produtiva industrial brasileira – para que, a partir daí, mudanças tecnológicas possam acontecer – e qual é o esforço tecnológico que já é feito pelas empresas brasileiras.

E o terceiro ponto na nossa agenda é sobre governança. Governança é um assunto amplo, e resolvi também focar num tema importante: a articulação dos instrumentos de política pública e o foco de atuação, principalmente do BNDES e da FINEP, levantando também um debate sobre petróleo, que é uma agenda importante. Isso é um pouco a estrutura, a motivação da apresentação, um pouco como pensei em fazer.

Para isso, a apresentação está dividida em três etapas: a primeira etapa é uma ideia sobre política de desenvolvimento, bancos públicos e estatais. Vou mostrar um pouco a carteira de BNDES e FINEP, e qual a atuação da Petrobras na economia brasileira. A segunda são as características do que é a base produtiva brasileira e de onde partem as possibilidades de mudança, tecnológica ou não, que existem na estrutura industrial. E a terceira é o chamado núcleo da indústria e a integração. Vou argumentar no final que acho que o foco de atuação dos bancos deve ser no chamado núcleo da indústria – que é o núcleo que puxa o desenvolvimento industrial brasileiro –, e vamos caracterizar o que é isso.

Sobre o primeiro ponto, a inovação e o crescimento econômico: não existe hoje nenhum documento de governo em qualquer país desenvolvido no mundo que não trate da questão da inovação tecnológica. A inovação tecnológica é vista como o motor do desenvolvimento importante nos países. Se queremos taxas de crescimento acentuadas, mais aceleradas nesse país, a questão da inovação tecnológica tem de estar no centro da agenda de crescimento dos países. Isso não é diferente no Brasil, a partir de algum momento, principalmente a partir de 2003 em diante, quando a inovação tecnológica passa a ser discutida de uma forma mais intensa.

A grande questão é que países desenvolvidos e países em desenvolvimento têm diferentes formas de fazer inovação tecnológica. E é aí que entram o banco público, as

compras governamentais, as estatais. A questão toda é que não se tem como desvincular o debate sobre a existência e as finalidades de bancos públicos e de uma estatal importante, como a Petrobras, de uma agenda de desenvolvimento de um país e do estágio atual de desenvolvimento em que se encontra aquele país. Esse é um debate importante, principalmente porque existem diferentes caminhos e diferentes formas que os países utilizam para realizar progresso técnico e inovações.

Existe uma questão importante: se as firmas brasileiras teriam afinal capacidade de desenvolver, endogenamente, tecnologias capazes de sustentar o crescimento do país a médio e longo prazo. Qual é a ideia do debate – em que entram BNDES, FINEP e Petrobras? A ideia é que existe uma discussão sobre crescimento e desenvolvimento econômico importante neste país. Essa agenda de desenvolvimento passa pela questão da inovação tecnológica, em que o foco, em nossa opinião, é dos bancos, e pela base produtiva, em cima da qual se vai trabalhar. Não adianta: se não se pensar na base produtiva atual, não há como se desenvolver as coisas do nada. Teria de se partir daquilo que já existe e, a partir do que já existe, construir competências que possam acelerar, de forma efetiva, o crescimento econômico ou produzir potencialidades econômicas maiores.

Acredito que já tenham sido discutidas as justificativas para a existência de bancos públicos, mas existe um trabalho muito interessante do BID, que deve ter sido citado aqui na exposição e não cheguei a ver. Esse é um trabalho de referência. Existem quatro motivos que justificam a existência dos bancos públicos e esse trabalho do BID, de 2005,²¹ sintetiza, de certa forma, esses motivos: *i*) manter a segurança, a solidez do sistema; *ii*) minorar falhas de mercado relativas a altos custos, a assimetrias de informação; *iii*) financiar projetos que são socialmente importantes, no entanto, sem rentabilidade financeira, a princípio; e *iv*) promover o desenvolvimento financeiro e prestar serviço, principalmente, a regiões mais afastadas, mais distantes.

A grande questão e o foco principal aqui é que existem falhas de mercado para países em desenvolvimento. Esse é o argumento principal desta apresentação, e a principal falha estaria ligada às externalidades. Externalidades medidas como retornos privados e retornos sociais, que estariam associados a projetos de longo prazo de maturação, projetos de elevados investimentos e altos riscos. Esse é, na verdade, o foco do tema, do objeto que está sendo dito aqui, em que BNDES e FINEP, bem como Petrobras, podem estar atuando. Essas externalidades importantes aqui estariam, basicamente, em infraestrutura e em ciência, tecnologia e

21. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB). Research Department, Public Bank Revisited. *Ideas for Development in Americas*, v. 7, 2005. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35142564>>

inovação. Isso seria foco de política de desenvolvimento da produção para países em desenvolvimento, como é o Brasil.

BNDES e FINEP no Brasil:

- 1) A questão fundamental é que o desenvolvimento depende da seleção de projetos com retornos sociais acima dos retornos privados e, para isso, depende-se de uma equipe técnica. Se fosse feita a análise apenas dos retornos privados de um determinado investimento, não se precisaria de banco público; isso seria supertranquilo. Os bancos privados têm de fazer análise dos riscos privados. A questão é que, como se necessita de projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo, em que os retornos sociais estão acima dos retornos privados, é preciso um corpo técnico e uma equipe técnica para fazer a análise de desenvolvimento desses projetos.
- 2) O financiamento de atividades com alocação privada não ótima é típico de países de investimentos com P&D. Existe uma vasta literatura, mostrando que a alocação privada para P&D dentro das empresas é subótima se deixada às condições de mercado. Isso tem um grande impacto no desenvolvimento econômico.
- 3) As operações financeiras, uma outra forma de atuação de BNDES e FINEP, envolvem uma diversificação produtiva importante das firmas, com capacitações a serem criadas, geradas. O caso brasileiro é um exemplo muito típico. As explorações petrolíferas do pré-sal, por exemplo, vão gerar enormes oportunidades tecnológicas. E essas oportunidades tecnológicas podem ser aproveitadas pelas firmas desde que haja capacitações tecnológicas.

Nunca me canso de citar um exemplo importante. Não sei se todos acompanham este debate; parecem coisas simples, mas não são. Existem cinco empresas no mundo que produzem tubos flexíveis capazes de extrair petróleo em grandes profundidades. E dessas cinco empresas que produzem tubos flexíveis, a Petrobras irá comprar a produção de três delas no mundo. Só para se ter uma ideia, dessas cinco empresas – são cinco multinacionais, Technip, Wellstream e outras que produzem no mundo –, duas delas estão instaladas no Brasil e uma outra virá ao Brasil, mas a produção do mundo será consumida pela Petrobras. Isso pode ser desenvolvido a partir da diversificação do capital nacional em direção a esses segmentos de maior conteúdo tecnológico, desde que os bancos públicos deem aporte a P&D e a capacitações tecnológicas. Se dividirmos o que é competitividade de uma firma na indústria entre escala de produção, rendimentos crescentes de escala e capacitação tecnológica, teríamos escalas suficientes com as compras da Petrobras e teríamos de desenvolver, do ponto de vista tecnológico, capacitações ao longo do tempo.

Os investimentos para se conseguir criar e desenvolver essas capacitações giram da ordem de R\$ 500 milhões a R\$ 600 milhões em P&D. E não existe a possibilidade de fazer isso via setor privado; é preciso ter bancos públicos atuando para trabalhar em cima de P&D nessa área e gerar grandes externalidades dentro da economia. Para se ter uma ideia, parece coisa boba, mas novos materiais, que servem para diversos outros setores produtivos da economia, como aviões, geram enormes externalidades. O que estamos argumentando aqui é que existem grandes projetos de desenvolvimento neste país, necessários à atuação de bancos públicos, todos eles voltados para criar capacitações e dotações tecnológicas, com enorme impacto, a longo prazo, no crescimento dessa economia.

- 4) Outra forma importante são engenharias financeiras sofisticadas, como participação societária desses bancos.

Esses três últimos tópicos são os pontos em que se argumenta por que se deve ter uma atuação mais efetiva dentro dessas duas agências financeiras, e da Petrobras dentro da economia brasileira. Citarei alguns dados para se ter uma ideia do montante investido em P&D em alguns países, principalmente na China. Isso me chama sempre muito a atenção, mas esses indicadores sempre estão presentes, sempre em debate. Os países da OCDE investem em torno de 2,5% do seu PIB em P&D. No Brasil, esse indicador gravita em torno de 1% e, dependendo da conta, às vezes chega a 1,1%, às vezes baixa para 0,9%. Mas a questão fundamental é que ainda investimos muito pouco em P&D em relação ao PIB.

Existe um falso debate também de que o setor privado investe pouco no Brasil e que o setor público é que investe a maior parte, em comparação com os países desenvolvidos. Não é verdade. Grande parte dos investimentos feitos em P&D por empresas, nos países desenvolvidos, é financiada – em média, 50% – por recursos públicos, que são colocados à disposição dessas empresas à taxa de juros zero. São recursos absolutamente subsidiados ou colocados em subvenção, ou seja, dinheiro em fundos não reembolsáveis. O Brasil precisa aumentar isso de forma significativa. Para se ter uma ideia, 95% dos gastos das empresas industriais brasileiras em P&D é realizado com o seu lucro. Ou seja, há uma alocação subótima de P&D na economia brasileira que é realizada pelas empresas por falta da atuação dos bancos públicos neste país.

A China já ultrapassou – em 2002, 2003, alguma coisa assim – os gastos de P&D com relação ao PIB, quando comparado ao Brasil. Ou seja, eles estavam lá embaixo e houve uma ultrapassagem dos indicadores. Devo lembrar que o PIB da China é muito maior do que o PIB brasileiro. A escala de investimento em P&D é muito maior. Na China, há dez vezes mais pesquisadores que no Brasil,

sendo que 50% desses pesquisadores estão vinculados a empresas industriais. Há, na verdade, um número muito grande de investimentos em P&D de ligação universidade–empresa. Esses indicadores servem um pouco para se dizer que o caminho do desenvolvimento passa necessariamente por isso e os bancos públicos possuem uma atuação importante.

O percentual de gastos em P&D das firmas industriais como proporção do seu faturamento no Brasil está absolutamente estabilizado nos últimos 10, 15 anos, se você pegar as informações da PINTEC. Mas antes da PINTEC, existiam outras informações também, mostrando que os gastos são absolutamente estáveis ao longo do tempo. Enquanto todo mundo está gastando mais em P&D e os bancos públicos estão entrando mais nessas linhas de atuação, os gastos no Brasil seguem relativamente estáveis. O Brasil ainda é carente de uma atuação mais decisiva em cima desse tipo de investimento.

Vou mostrar um pouco a atuação da FINEP. A atuação da FINEP depende fundamentalmente de duas leis: a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) e a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004). Por quê? Porque a Lei do Bem é uma lei de isenção fiscal, mas ela tem um impacto grande na capacidade que as firmas têm de realizar investimentos em P&D e de buscar financiamento para as suas atividades em P&D. E a Lei de Inovação permite que a agência FINEP dê subvenção econômica ou equalize seus empréstimos reembolsáveis para a atuação em P&D. O Brasil dispõe, desde 2004 e 2005, de um arcabouço razoável em termos de legislação para atuar nessa direção.

A FINEP atua em aproximadamente 2 mil empresas no país. Grande parte dessas empresas é de pequeno porte. Atua, claro, de modo infinitamente mais restrito do que o BNDES, como vamos mostrar aqui um pouco mais adiante. A FINEP atende, portanto, a públicos muito distintos e tem uma carteira muito distinta, e uma dificuldade um pouco maior de foco. Ela possui diversas linhas: *i*) subvenção – dinheiro a fundo não reembolsável; e *ii*) reembolsáveis – os empréstimos reembolsáveis são empréstimos normais como qualquer outro. No entanto, o importante é que acompanhamos as firmas e fizemos uma avaliação do impacto da FINEP nas firmas que ela financia.

Usamos modelagens de *propensity score matching* com *diff-in-diff* e também utilizamos um pouco daquelas regressões quantílicas balanceadas pelo *score* de propensão da probabilidade de a firma acessar a lei ou não, mas a ideia, a intuição toda é acompanhar firmas que são financiadas e que não são financiadas ao longo do tempo, e ver qual é a diferença. Isso foi utilizado para evitar viés de seleção, endogenia, problemas de causalidade e assim por diante. O que encontramos, nos diversos estudos que fizemos, é que há, na verdade, um efeito, no caso brasileiro, de

complementaridade e não de *crowding-out*, de substitutibilidade dos investimentos. Ou seja, toda vez que o poder público, banco ou FINEP, investiu R\$ 1 em P&D nas empresas, houve R\$ 1 a R\$ 1,3 a mais de investimentos em P&D realizado por essas empresas, o que demonstra, de diversas maneiras, que existe uma alocação subótima de fato, que existe potencial para esse tipo de coisa no caso brasileiro, e que existe também um enorme impacto sobre a produtividade dessas empresas, quando comparada com as não financiadas. Isso é um resultado importante do ponto de vista de políticas públicas porque, de certa forma, mostra que este país tem um nível de especialização intermediário e uma base produtiva capaz de se desenvolver e de gerar progresso técnico.

Nós fizemos também uma análise dos incentivos fiscais de P&D, da mesma forma que a gente fez nos incentivos creditícios. Ou seja, analisamos as firmas que foram financiadas tanto pelo PDTI como pelo PDTA.²² Não sei se todo mundo está a par disso, mas eles são incentivos fiscais – as firmas deduzem dos seus impostos aquela parcela que é aplicada em P&D. Também encontramos impactos positivos, porém menores do que os impactos creditícios. O que estamos argumentando é que, na verdade, os bancos e as agências públicas têm de trabalhar esses dois instrumentos de forma articulada. A literatura é vasta em explicar que instrumentos fiscais são insuficientes para dar aporte a P&D nas empresas, como o são os instrumentos creditícios. No entanto, os resultados mostraram que eles são positivos também, do ponto de vista dos gastos que as firmas realizam em P&D. Mesmo assim, o que é importante dizer é que a FINEP possui aproximadamente uma carteira de apenas 2 mil empresas e existem, na verdade, em torno de 6 mil, 7 mil empresas que realizam gastos permanentes e contínuos em P&D. E existe uma possibilidade grande de os bancos públicos estarem atuando – esse é o papel deles – para alavancar ainda mais esses gastos. Isso teria impacto positivo, significativo, sobre a economia.

Atuação do BNDES. Eu tinha algumas informações sobre 2008, mas os dados que apresentarei estão um pouco defasados. O que é importante aqui é só o grosso do número. O BNDES apoiou, na integralidade de 2006, em torno de 26 mil empresas. Desembolsou o valor dos empréstimos contratados, não desembolsados, em torno de R\$ 57 bilhões. Mas se forem consideradas só as empresas que têm 30 ou mais pessoas ocupadas na indústria e nos serviços na economia brasileira, o BNDES atua em 3.435 empresas, quer dizer, possui mais ou menos 50% do total. Ernani, me corrija, mas na minha cabeça sempre há uma história mais ou menos assim: o

22. Programas criados pela Lei nº 8.661/1993.

BNDES financia em torno de dois terços do investimento do setor produtivo brasileiro. Não sei se é mais ou menos esse o número, mas a participação do BNDES na economia brasileira é importante no investimento em bens de capital. Esse é sempre o valor que está na minha cabeça.

Fizemos uma análise dos impactos do BNDES da mesma forma que foi feita com a FINEP, ou seja, tentando corrigir viés de seleção, endogenia e causalidade. Todo mundo sabe que essa é uma armadilha importante, do ponto de vista de quem quer mensurar o impacto de determinadas políticas. Nós fizemos dois tipos de exercício: comparamos empresas absolutamente parecidas no momento t_0 . No momento t_1 , um grupo de empresas foi financiado pelo BNDES e outro não, e no momento t_2 , fomos analisar as diferenças. Quando chegamos ao momento t_0 e comparamos empresas, não colocamos a produtividade no modelo probabilístico para achar empresas parecidas, ou seja, elas possuíam diferenciais de produtividade. O que encontramos foi que o impacto do BNDES era menor – mas mesmo assim, positivo –, e não significativo, do ponto de vista estatístico.

No entanto, quando colocamos empresas com produtividade do trabalho igual, com diversas características muito semelhantes, e fomos acompanhando-as, ao longo do tempo, para fazer o caso-controle, identificamos que o BNDES possui um impacto significativo tanto em termos de produtividade quanto em termos de crescimento da empresa. Isso é um resultado também importante para o caso do Brasil, porque quando se diz que o BNDES possui um impacto importante sobre produtividade, estamos dizendo que há progresso técnico, porque a base do progresso técnico é a produtividade. Produtividade é, evidentemente, a grande variável econômica, é ela que conta no médio e longo prazo. O que estamos dizendo é o seguinte: existe um público que está sendo atingido pelo BNDES, que tem impacto significativo sobre a produtividade dessas empresas.

Podem-se caracterizar as empresas financiadas e não financiadas pelo BNDES. Aproximadamente, um terço do investimento em P&D que é realizado pelas firmas industriais brasileiras é feito por firmas que estão dentro da carteira do BNDES, excluída a Petrobras. Não precisa explicar o porquê. Razão óbvia.

Um pouco da atuação da Petrobras. A gente trouxe aqui a atuação da Petrobras só para caracterizar sua importância para o caso brasileiro. Para se ter uma ideia do que é o impacto tecnológico da Petrobras, se pegarmos todos os engenheiros deste país, com carteira assinada, 39% deles estão empregados em empresas fornecedoras da Petrobras. Isso é só para vocês terem uma ideia do que significa esta empresa para este país e o seu impacto.

Outro número que talvez interesse a vocês. A Petrobras, por exemplo, em 2006, fez 774 contratos tecnológicos com universidades e instituições de pesquisas neste país, no valor de R\$ 1 bilhão. Nós estamos falando de um investimento grande, de um impacto grande: R\$ 1 bilhão em contratações fora da Petrobras; não estamos falando de investimentos da Petrobras no Cenpes. Esta é a grande agenda de pesquisa e possui um impacto significativo daqui em diante, e deve ser vista de forma importante, principalmente porque ela é a estatal brasileira que nos próximos anos vai mudar a base produtiva e a indústria brasileira. Diversos segmentos que hoje estão produzindo na indústria brasileira deixarão de produzir nos próximos 20 anos, e a indústria brasileira passará a produzir outras coisas que hoje não produz. Nesse processo de transformação da estrutura produtiva brasileira, que acontecerá nos próximos 10, 20 anos, o BNDES e a FINEP terão um papel importante, e a Petrobras, dependendo da forma e da velocidade com que se extrai petróleo do chão, terá também um impacto relevante nesse aspecto.

Eu só queria ressaltar um ponto, um grande argumento que a gente sempre traz, que é a pergunta: fomentar P&D ampliaria o investimento em capital físico? Isso possui uma razão teórica importante. Pode-se fazer inovação tecnológica realizando investimentos; investimento carrega inovação tecnológica. Se você ficar dez anos sem trocar um computador e de repente trocar um na sua casa, o novo computador vai fazer diversas outras coisas que o outro não fazia. Inovação tecnológica é lançar produto ou processo novo no mercado. Isso é inovação tecnológica. Pode-se fazer isso via investimento, normalmente. A grande questão é que existe uma associação muito próxima entre investimento e P&D, que já é outro tipo de inovação, digamos, com mais conteúdo de conhecimento. Só que, geralmente, as pessoas dizem o seguinte: P&D vem depois do investimento em capital físico. Nós estamos argumentando que esse caminho existe, está comprovado na literatura, mas, no entanto, nós comprovamos aqui o sentido de causalidade entre P&D e investimento em capital físico, isto é, investimento em P&D também aumenta o investimento em capital físico.

Isto aqui é um retrato do que é a indústria brasileira: 1.114 empresas representam 43% da indústria brasileira. Elas são as empresas líderes, que possuem escala, mas existe um conjunto de empresas seguidoras, um conjunto grande de empresas frágeis e outro conjunto de empresas emergentes.

Um pouco do que é investimento dessas empresas. Aqui retomo àquele número, que falei para vocês, dos investimentos em P&D e a participação privada. Financiamento a P&D no Brasil, basicamente, era feito a partir de recurso próprio. Em torno de 95% dos investimentos que as empresas líderes fazem em P&D são realizados com base em recursos próprios. Se você comparar, esse número é totalmente diferente

nos países desenvolvidos. Por isso que o BNDES está investindo em P&D, talvez devesse investir um pouco mais rápido. Mas, de qualquer modo, é importante que se tenham esses números em mente.

O importante desse debate todo é o seguinte: nós acompanhamos 23.892 empresas; para não mentir, são 92, não 93 nem 91. Nós acompanhamos essas empresas ao longo do tempo e identificamos que existe um sentido de causalidade entre empresas que investem em P&D e que investem mais em capital físico. Por que há esse sentido de causalidade? Porque, quando você gera novos produtos e processos, precisa melhorar sua linha de produção e você vai correr atrás do investimento também, e assim por diante. Existe essa relação de causalidade e isso é importante para aumentar a taxa de investimento sobre o PIB. Algumas evidências de investimento: empresas que investem em P&D investiram, em média, 17% a mais em capital físico. O exercício econométrico é feito todo bonitinho, com *paper* publicado, levando em conta causalidade, endogenia e tudo aquilo que o rigor técnico e nós, pesquisadores, exigimos para esse tipo de coisa.

Eu só queria falar um pouco do núcleo da indústria. O que é o núcleo da indústria, em nossa opinião? Este é um país da grande empresa. Este país só vai se desenvolver com grandes empresas, com grandes conglomerados, com grandes ações. Somos um país que possui uma localização geográfica no mundo não muito boa, elevados custos de transporte e onde escala de produção é importante. Nosso desenvolvimento industrial é “puxado” pelos grandes grupos econômicos e é assim que funciona para um país grande. Nós somos um país de escala de produção.

Isso não significa que a pequena empresa não tenha o seu papel e que o BNDES não deva fazer o que já faz, com o cartão BNDES e com outras diversas coisas. Esse tipo de ação na pequena empresa deve continuar sendo feito, sem problema. O que temos de entender é que o país é alavancado por um núcleo de empresas e esse núcleo é formado por empresas de grande porte. O grande problema da economia brasileira, nos próximos anos, é fazer com que esse núcleo diversifique sua produção em direção a algumas oportunidades que estarão abertas, principalmente no pré-sal. E a diversificação da produção da firma depende de criar competências a partir das competências que já existem. E criar competências significa investir em P&D. Essa é a ideia.

Isso está caracterizado a seguir. Do investimento em bens de capital, 74% – esse número está, atualmente, em torno de 85% do investimento em bens de capital – são realizados pelas empresas que têm mais de 500 pessoas ocupadas. Grande parte dos investimentos em P&D, 92,7%, é realizada pelas empresas que possuem mais de 500 pessoas ocupadas.

Um pouco das características dessas empresas. Nós mapeamos as empresas financiadas pelo BNDES e pela FINEP ao longo do tempo. O Ipea sabe quais são essas empresas uma a uma. Isso foi feito em uma cooperação com o BNDES. O BNDES e a FINEP também sabem quais são essas empresas. E este é o núcleo da indústria. Existem ao redor de 1.400 empresas; no entanto, apenas um “nucleozinho” investe em P&D de grande escala. A atuação do BNDES, da Petrobras e da FINEP já se encontra no núcleo. A questão toda é como se alavanca isso ao longo do tempo. Do ponto de vista setorial, há algumas discussões, mas há também uma questão regional, que é algo importante do ponto de vista do desenvolvimento, pois atuação no núcleo pode significar uma concentração.

Sintetizando, o que estamos argumentando aqui é que os bancos públicos brasileiros vão ter necessariamente sua atuação no desenvolvimento brasileiro. Nesse país é absolutamente unimaginável o desenvolvimento sem banco público, e principalmente sem o BNDES. O BNDES vai ter de se reformular um pouco nos próximos anos para atuar em algumas áreas em que não atua. A FINEP tem de crescer porque ela não é expressiva.

O segundo argumento fundamental é que o Brasil possui um tecido industrial relativamente bom, em que há a capacidade de se criar competências e de atuar em outros segmentos, e existe um núcleo. Precisa-se diversificar a produção desse núcleo, criar grandes conglomerados e grandes operações.

Os bancos brasileiros públicos se justificam por quê? Operações de elevados custos, altos riscos e grandes volumes só podem ser feitas com a atuação do Estado, uma vez que os retornos sociais estão muito acima dos retornos privados e temos de desenvolver este país. Não há alternativa nos próximos anos.

O último recadinho é: quem quiser fazer pesquisa econômica nos próximos anos deve possuir algum *paper* publicado na área de petróleo. Quem não quiser, vai estar fora da agenda. A agenda dos próximos 20 anos deste país é petróleo, em suas várias naturezas, mas é petróleo.

Danilo Coelho – Agora, passo a palavra para o professor Daniel Blume.

Daniel Blume – Bom-dia a todos e obrigado por me receberem aqui.

É muito interessante, para mim, ouvir sobre as diferentes pesquisas acontecendo no Brasil sobre o impacto das empresas estatais, o seu papel, e, em particular, olhar para os bancos. Minha apresentação vai ser um pouco diferente do que temos visto até agora. Eu realmente não estou apresentando um projeto de pesquisa sobre quais são os impactos das estatais. A OCDE está mais centrada na defesa das políticas, e está realmente tentando, por meio de mudanças nas políticas,

fazer com que as empresas estatais tenham um melhor desempenho. Por isso, não é tanto qual é o impacto, mas como podemos melhorá-lo. É realmente mais sobre isso o que vou falar hoje.

Minha apresentação será em quatro partes. Primeiro – por que as empresas estatais estão chamando tanta atenção na agenda internacional? Por que a OCDE está focando nessa área em especial? Em segundo lugar, vou apresentar as diretrizes da OCDE sobre governança corporativa das empresas estatais,²³ que têm sido adotadas pelos países-membros da OCDE, e suas características. Em terceiro lugar, irei para as prioridades políticas específicas nessas diretrizes e, finalmente, concluirei com algumas implicações para o Brasil.

Em primeiro lugar, por que a governança das empresas públicas é tão importante na agenda internacional de políticas públicas? Bem, a OCDE atingiu um estágio, no início de 2000, que parece mostrar que a privatização realmente percorreu muitos países nas décadas de 1980 e 1990, mas hoje ainda restam muitas empresas públicas. Acho que houve uma espécie de Consenso de Washington, porque as empresas públicas eram muito difíceis de administrar bem e todo mundo achava que se deveria privatizá-las. Esse tipo de fase quase acabou com a OCDE no início dos anos 2000, quando começamos a ficar pressionados pelos países-membros. Ainda há um número significativo de empresas estatais também nas economias da OCDE e estão aqui para ficar. Como podemos torná-las melhores?

Eles convidaram a OCDE para desenvolver essas diretrizes com o intuito de olhar para a questão. As empresas públicas nos países da OCDE ainda são bastante significativas: o valor de seus ativos é superior a 20% do PIB em países como Finlândia, República Eslovaca, Suécia, Itália, França e Coreia. Não coincidentemente, esses países estão entre os mais ativos em defender o desenvolvimento dessas diretrizes, baseados em suas experiências, porque as empresas estatais permanecem sendo uma parte muito importante de suas economias. Eles também representam uma parte muito importante para a capitalização do mercado de ações. Por exemplo, são mais de 10% na Turquia e na República Tcheca, mais de 30% das ações negociadas na Itália, na Finlândia, na Grécia e mais de 50% na Noruega, sendo, assim, uma parte considerável em alguns países da OCDE.

Algumas empresas públicas são, muitas vezes, mais importantes em muitos países não pertencentes à OCDE do que nos países da OCDE. Quero dizer, os primeiros países examinados que olhamos com mais atenção são China, Índia e

23. OECD. *Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. 2005. Disponível, na versão em português, em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/39/12/42524177.pdf>>

Rússia, onde elas realmente desempenham um papel importante na economia, e também aqui no Brasil, onde algumas das maiores empresas fazem negócios na Bolsa. Nós acabamos de ouvir sobre a Petrobras agora, que é enorme. E na África do Sul, onde constituem uma parte muito importante de sua economia. O exemplo recente mais impressionante de quão importante pode ser uma empresa pública para uma economia é o caso da Eskom, empresa de eletricidade da África do Sul, que começou a sofrer grandes problemas com a falta de investimentos. Eles começaram a ter apagões maciços. Não era apenas um problema de uma estatal ruim. O que isso queria dizer era que a economia parou de funcionar, as mentes não conseguiram funcionar, nada conseguia funcionar, porque o setor de energia elétrica não estava funcionando, porque não estava sendo bem regulado. Essa era a razão principal e a segunda foi que a pressão para a reforma veio da globalização, com o fato de que ela aumenta a concorrência, aumenta as operações transfronteiriças de empresas. Dessa forma, as estatais não poderiam operar mais como monopólios.

A concorrência estava se intensificando, e os países descobriram que tinham de se adaptar. Uma das principais tendências da reestruturação entre os países da OCDE tem sido uma espécie de centralização da função de propriedade, portanto, um esforço para observar, em nível central, como as empresas públicas podem melhorar, tentando trabalhar por todo o país e trabalhando por essas mudanças. Esse movimento de centralização aconteceu na Holanda, na Suécia, na Dinamarca, na Noruega, no Reino Unido, na França, na Finlândia, e agora algumas economias emergentes deveriam tentar avançar nessa direção. Eles não chegaram lá ainda, mas o debate é forte no Chile, onde há uma legislação pendente para centralizar ainda mais a função de propriedade, e também na África do Sul.

Outro elemento é a pressão do crédito para as reformas das empresas públicas. Muitas dessas empresas públicas têm enfrentado dificuldades financeiras. Um exemplo de destaque foi a France Telecom, que em 2001 sofreu 9 bilhões de euros em perdas e o seu capital próprio diminuiu 12 bilhões. Na revisão posterior do que aconteceu na França, alguns relatórios foram realizados e descobriram que essas perdas realmente estavam relacionadas com falhas de governança corporativa, o que está criando uma pressão para as reformas. Empresas estatais se diferenciam de empresas do setor privado por enfrentar alguns desafios particulares, específicos às empresas estatais.

Primeiro, a função de propriedade do Estado, em alguns países, é, muitas vezes, completamente passiva; eles realmente não as fiscalizam de forma eficaz. Em outros, é o oposto: há interferência política o tempo todo, intervenção demais. Há também um problema: ao contrário de empresa do setor privado, as estatais não possuem uma forte restrição orçamentária; não podem ir à falência. Caso

se deparem com problemas, podem ser socorridas, e isso cria menos disciplina sobre os objetivos comerciais das empresas públicas. Finalmente, e talvez um dos problemas mais difíceis de superar, é a complexidade da cadeia de prestação de contas (*accountability*). É difícil saber quem está no comando, porque o Parlamento pode achar que está no comando, o ministério do setor pode achar que está no comando – o ministro das Finanças pode achar isso – ou a própria burocracia pode causar dificuldades nesse sentido. Portanto, se não ficar claro, isso pode levar a problemas. Um quinto elemento de pressão para a reforma de governança das empresas públicas são os benefícios esperados que poderiam ser alcançados. Se você fizer essas reformas, pode evitar problemas graves e inesperados, como o que testemunhamos no passado recente.

Há ganhos de eficiência, não apenas em termos de atingir os objetivos comerciais, mas também em termos dos objetivos da política, dos objetivos sociais que se deseja alcançar. Por isso, reconhece-se que, se uma empresa está sob a administração do Estado, não se trata apenas de obter lucro; mantêm-se sob a administração do Estado porque há esses outros objetivos; mas é preciso também uma boa governança para se conseguir atingi-los. Isso leva a uma melhor valoração dos ativos do Estado e também pode facilitar o avanço para a privatização, porque, se eles estão bem administrados, terão maior valor no mercado e o Estado pode obter mais dinheiro com isso. A boa governança pode facilitar o acesso das empresas estatais ao capital – tanto sob a forma de dívida quanto sob a forma de capital próprio – e as empresas estatais com boa governança concorrerão melhor com seus concorrentes privados, o que pode contribuir para a sustentabilidade física do orçamento do Estado.

O último elemento a que me referi como um elemento de pressão para reformas é também que essas demandas são provenientes de países não membros da OCDE e de economias emergentes, que estão enfrentando vários problemas de baixo desempenho de empresas estatais. Eles expressaram forte demanda da OCDE, pressionada a trabalhar com eles, e desde que emitimos as diretrizes da OCDE sobre governança corporativa em empresas públicas em 2005, lançamos vários programas em diferentes regiões. Temos uma rede global sobre governança corporativa de empresas públicas. Temos uma rede asiática, uma rede no Oriente Médio e no Norte da África, e também uma na África Meridional. Não temos ainda uma rede desse tipo na América Latina, mas temos uma mesa-redonda para a governança corporativa para o setor privado. Em Brasília, o MPOG tem falado conosco sobre a possibilidade de lançar uma rede desse tipo, e ser um agente fundamental para que isso talvez aconteça em breve.

Passando para a segunda parte da minha apresentação. Qual tem sido a resposta da OCDE a essa pressão ou ao desejo de reforma das empresas estatais? Em 2005, publicamos as diretrizes sobre a governança corporativa das empresas estatais. Na verdade, a OCDE levou quatro anos para desenvolvê-las, a partir do momento em que os países nos pediram para fazê-las. **Foi um processo lento, que envolveu consultas com muitos grupos diferentes – os países não membros, bem como os países membros da OCDE. Elas foram adotadas em 2005, com base em uma pesquisa conduzida pela OCDE, dos países-membros da OCDE e suas melhores práticas. Não é o tipo de pesquisa empírica intensiva como a que vimos nas quatro primeiras apresentações, mas, realmente, é mais aquilo que as agências reguladoras disseram que funcionou para elas, o que tem sido eficaz e, em seguida, a adoção das suas recomendações para melhores práticas. Gostaria de passar por cinco dos elementos-chave das diretrizes – nossas principais prioridades políticas, que acho que também são aplicáveis ao Brasil. É uma oportunidade para discutir, nos nossos comentários, depois se as pessoas sentirem que há alguns elementos não aplicáveis ao Brasil. Vou detalhar cada um separadamente.**

A primeira área é a de assegurar a igualdade de condições (*level playing*) com empresas do setor privado, para haver uma concorrência justa, assegurando a separação da função do Estado como proprietário das funções de formulação de políticas e de regulações.

Em segundo lugar, fortalecer a função de propriedade, no âmbito da administração do Estado, isto é, a tendência tem sido a de centralizar a coordenação para concentrar recursos. Portanto, há mais *expertise* no Estado sobre como operar bem as estatais, e não apenas ter cada ministério operando-as de forma diferente.

Em terceiro lugar, melhorar a transparência dos objetivos e do desempenho das empresas públicas e sua prestação de contas para com o Estado como acionista, mas também para as mídias e a sociedade como um todo.

Em quarto lugar, fortalecer os conselhos das estatais, como uma forma de garantir uma fiscalização profissional e comercialmente orientada para o melhor interesse da empresa. Essa é uma maneira de se obter algum grau de estabilidade e independência da intervenção política do Estado. Quanto mais forte o conselho, talvez, menor a esfera de ação para o ministro intervir, dia a dia, segundo sua agenda pessoal, o que foi falado anteriormente.

Finalmente, proporcionar um tratamento equitativo dos acionistas não controladores. Quando uma empresa estatal está cotada na bolsa, há a questão em que todos os titulares recebem tratamento igual ou apenas o Estado desfruta de vantagens especiais.

A primeira área, garantir a igualdade de condições com o setor privado, é, provavelmente, a maior prioridade da OCDE. Estamos passando por um processo agora de expandir a OCDE e aceitar novos membros, e parte desse processo é ter que se inscrever para essas recomendações.

Esperamos que o Brasil um dia também passe por esse processo e se inscreva para essas recomendações. Essa, em especial, é aquela que tem sido enfatizada no processo, garantindo esse nível de igualdade para a concorrência e separando a regulação e a função de acionista. Assim, em outras palavras, o ministério que está definindo as regulamentações não deve, ao mesmo tempo, operar uma empresa estatal. É preciso haver uma separação clara para que se garanta uma concorrência justa.

Em segundo lugar, as empresas públicas não estão impedidas de ter um serviço público ou um objetivo social ou de política pública, é apenas importante que seja transparente, que seja explicado e apresentado de uma forma em que se veja se há objetivos na política pública que custam mais do que um objetivo comercial normal, que é pago de alguma forma, que é claramente orçado.

Em terceiro lugar, as orientações incentivam a harmonização das formas jurídicas, de modo que as empresas estatais e privadas são tratadas da mesma forma. Finalmente, as diretrizes pedem flexibilidade nas estruturas de capital das empresas públicas para condições comparativas, relacionadas ao seu acesso ao financiamento. Isso requer que todas as relações entre empresas estatais e bancos estatais, e instituições financeiras e outras empresas estatais, devam ser baseadas em motivos puramente comerciais. Em outras palavras, obtêm-se as mesmas condições de empréstimo que se obteria no setor privado.

A segunda prioridade dessas diretrizes é reforçar a função de propriedade no âmbito da administração do Estado. As diretrizes recomendam essa centralização, com o objetivo de obter uma consistência política em todo o governo, uma flexibilidade maior de recursos e uma *expertise* mais centralizada para aplicar em todo o governo. Elas também requerem um esclarecimento, ou reforço da prestação de contas, *vis-à-vis* os parlamentos, e elas estimulam os governos a desenvolver e divulgar políticas claras para o Parlamento como um todo sobre como os governos estão administrando o patrimônio das empresas estatais.

Finalmente, as recomendações centrais são para que os governos não se envolvam, diretamente, na gestão do dia a dia das empresas públicas, mas que respeitem a independência de seus conselhos e permitam-lhes exercer as suas responsabilidades. Uma questão crucial para o Estado é criar um processo bem estruturado e transparente de nomeação dos conselhos das empresas públicas, baseado em competências e habilidades e, portanto, não apontando os amigos dos ministros ou os membros

dos partidos políticos, que podem não ter qualificação profissional e competência, mas definindo a criação de uma estrutura com um comitê de nomeação, ou outros meios, para garantir que a ênfase seja dada sobre as competências e habilidades.

A terceira área prioritária para a OCDE é melhorar a transparência dos objetivos e do desempenho das empresas públicas. As diretrizes recomendam que o Estado publique relatórios consistentes e agregados sobre empresas públicas, permitindo que o público em geral, o Parlamento e as mídias tenham uma visão clara de seu desempenho, e de como essas empresas estatais estão evoluindo ao longo do tempo. Eles pediram reforço do controle interno e de auditorias externas e independentes, com base em normas internacionais e em particular para empresas estatais grandes e de capital aberto. **Eles também chamaram a atenção para questões específicas**, tais como divulgação de fatores de risco material e de operações relevantes com entidades relacionadas. Essa é uma vulnerabilidade específica de empresas estatais, a questão das operações com partes relacionadas, porque há um grande potencial para o abuso, nesse caso. Qualquer assistência financeira recebida do Estado, incluindo garantias ou compromissos assumidos em nome do Estado, também deve ser divulgada.

A quarta área de prioridades é a de fortalecer e capacitar os conselhos das empresas públicas. Já conversamos um pouco sobre isso. É uma preocupação real. Temos uma rede global de governança de empresas estatais que se reúne periodicamente. Em março de 2010, nos reuniremos em Paris, e este será o principal ponto da agenda: como tornar os conselhos eficazes. Isso realmente é um elemento-chave, em termos de se manter um foco comercial sobre a operação de uma empresa estatal, e de não haver essa forma de intervenção do Estado que altera as prioridades do dia a dia e torna o funcionamento da estatal mais difícil. Isso implica tornar seus mandatos mais claros, permitindo-lhes desempenhar suas responsabilidades de forma independente. É recomendável que as empresas públicas tenham realmente a capacidade de nomear o presidente, em vez de o ministério fazer isso, e também sejam capazes de removê-los. Não posso dizer que todos os países da OCDE sigam isto; muitos não seguem. Essa é uma das áreas mais controversas, mas é algo que pretendem ou tentam incitar os países a fazerem. Já mencionei também o fato de o processo de nomeação dar ênfase a competências e habilidades, e recomenda-se também que os conselhos tenham uma espécie de processo de avaliação sistemática, que mantenha a ênfase, novamente, em competências e habilidades.

A quinta e última área de prioridade para as diretrizes é fornecer um tratamento equitativo aos acionistas não controladores minoritários, e eu devo dizer que abrir o capital das empresas públicas tende a reforçar a boa governança corporativa. Quero

dizer uma coisa: quando se olha para a Petrobras e a Pemex, e onde estiveram muitos anos atrás, talvez elas estivessem hoje em nível semelhante, mas a Pemex sofreu porque se manteve 100% estatal e controlada por um ministério, enquanto a Petrobras foi aberta ao mercado e trouxe acionistas. Quando você faz isso, é uma espécie de peso e contrapeso que mantém a pressão sobre o governo para manter os objetivos comerciais de empresas públicas, de modo que isso também proporciona valor aos acionistas minoritários. É algo em que o Brasil está à frente de vários outros países da América Latina, em particular, onde geralmente as empresas estatais tendem a ser 100% estatais e não são tão abertas ao mercado. O Brasil possui muito poucas que são abertas ao mercado, e isso tem feito uma grande diferença.

Não posso dizer que esse mesmo tratamento, necessariamente, ocorra de forma homogênea. Quer dizer, acho que no Brasil há uma ação *golden share* com poderes, em que os acionistas são capazes de tomar decisões, mesmo quando eles não têm a maioria dos votos. Isso é algo desejável para mudar, se o Brasil quiser. Na União Europeia, por exemplo, isso não é permitido mesmo. Há essa ênfase em prover igualdade de poder entre os acionistas, proporcionalmente ao número de ações com direito a voto. Isso tem um impacto positivo de valoração das empresas estatais; é relevante para a percepção geral do Estado como um proprietário, e desencoraja o Estado a perseguir objetivos fora do interesse das empresas públicas.

Quais são as implicações disso para o Brasil? Em primeiro lugar, devo dizer que o Brasil trabalha em estreita colaboração com a OCDE, através do MPOG, e do DEST. Eu acho que sua diretoria deveria estar aqui conosco, mas eles estão comemorando o trigésimo aniversário da formação do seu departamento, de modo que não podem estar aqui hoje. Eles estavam em Paris na nossa reunião de Comitê do Grupo de Trabalho sobre Governança Corporativa em Empresas Estatais e falaram sobre o desejo de se tornarem participantes regulares do processo. A OCDE terá muito prazer em aceitar que participem do processo, para que eles possam aprender com as práticas da OCDE. Acho que há também uma questão de quanta influência eles possuem, em termos da governança total no sistema de propriedade no Brasil, porque eles me disseram que, na verdade, só possuem interesse na participação acionária de nove empresas estatais e eu acho que há mais de 100 em nível federal. Eles também desempenham o papel de coordenação com outras partes do governo; isso é algo que iremos trabalhar com eles.

Eu também mencionei que eles estão falando sobre a possibilidade de lançar uma espécie de diálogo sobre políticas com outros países da América Latina e talvez também com outros países do BRIC. Em Paris, na semana passada, eles jantaram com o diretor-geral da Índia e das entidades estatais sul-africanas, trocando experiências

e enfrentando desafios semelhantes. Algo que eles querem trazer é o intercâmbio de experiências, e como eles podem fazer um melhor intercâmbio com outros países. Acho que é algo que irá aumentar a cooperação. Estamos numa fase inicial e não posso dar muitos detalhes sobre o acesso à estrutura (*framework*) das empresas estatais do Brasil, porque ainda tenho muito a aprender, bem como a OCDE, sobre o que o Brasil quer realizar em termos de melhorias. Temos uma discussão com eles sobre fazer possivelmente algum tipo de revisão das diretrizes, o que pode não acontecer imediatamente, mas é algo que acho que ambos gostaríamos de trabalhar.

Enquanto avançamos nessa cooperação, há algumas perguntas que eu faria, e que seriam provavelmente questões prioritárias a se dar atenção. Eu me perguntaria se a coordenação central da função de propriedade do Estado e as políticas podem ou devem ser reforçadas, de acordo com a tendência da OCDE. Existe separação suficiente entre o desenvolvimento da política do Estado e a supervisão da regulação de setores específicos e sua gestão de empresas públicas nos mesmos setores, como no setor bancário e de energia, para garantir a igualdade de condições? O que deve ou o que o Brasil pode fazer para fortalecer o desempenho dos seus conselhos, a fim de reforçar a sua governança corporativa nas empresas estatais?

Minhas conclusões gerais. As diretrizes da OCDE sobre governança corporativa das empresas estatais são tanto um resultado de uma tendência mundial mais ampla de reforma das empresas estatais quanto uma parte do esforço para apoiar maiores reformas. As suas prioridades incluem maneiras de dirigir melhor as estatais, com a finalidade de apoiar não só um maior desenvolvimento econômico, mas também de obter êxito nos objetivos de política que as empresas estatais têm. O Brasil está participando dessa tendência, mas o grau e o escopo das melhorias ainda continuam por ser vistos. Muito obrigado.

Danilo Coelho – Obrigado, Daniel. Agora, vou abrir para perguntas. Gostaria que antes de a pessoa formular a pergunta, por favor, se identificasse. Vou começar perguntando.

Tanto o Armando Castelar quanto o Ernani Torres, em suas apresentações, tiveram sempre a preocupação de que os bancos públicos, o BNDES, não deveriam inibir o desenvolvimento do sistema financeiro privado. E o Armando fez questão de mostrar evidências de que os bancos públicos estavam inibindo o desenvolvimento do setor privado e que era hora de os bancos públicos começarem a retirar-se ou então mudarem o seu foco. O Ernani mostrou a atuação do BNDES de estimular o mercado de capitais brasileiro. E depois o João Manoel mostrou a evidência – utilizando dados de 2000 – de que os bancos públicos não estavam estimulando a concorrência do setor privado. No início da apresentação, ele também falou:

“Isso também não quer dizer que seja bom ou ruim, porque depende do papel”, mas várias vezes as autoridades governamentais falam ou a sociedade pede uma concorrência maior no setor bancário. Há essa pressão. Inclusive, faz pouco tempo, no início do ano de 2009, quando se estava na crise, o BB começou a adotar uma política mais agressiva e alguns segmentos do setor privado falaram: “Cuidado, porque isso pode atingir os bancos privados”. Se começar a diminuir a taxa de juros, segundo eles, de maneira irresponsável, você pode comprometer a solidez do sistema privado. Nos dados que ele mostrou, isso não acontece; mas os dados eram do ano 2000. Eu gostaria de saber do Armando, do Ernani e do João Manoel se a postura dos bancos públicos mudou de 2000 para cá.

E outra coisa também é que o Ernani, acho, fala muito da questão de falhas de mercado e mercados incompletos, isto é, que os bancos públicos e o BNDES estariam atuando em áreas que não existiam e que o setor privado não estava lá por motivos informacionais. Já o Armando fala: “Eu acho que, hoje, é preciso olhar a questão da externalidade. Os bancos públicos, o BNDES, têm que investir em setores de maiores benefícios sociais e agora resta saber se eles possuem capacidade para tal, se estão conseguindo fazer isso”. E o João De Negri mostrou que o investimento em P&D não tem crescido no Brasil, mas falou que, a partir de 2003, o BNDES passou a se preocupar mais com a questão, mas, pelo visto, o investimento continua estável. E pode ser também a história do Armando: “Está sendo incapaz de investir; qual é a dificuldade?”

Agora, uma pergunta para todos e para o Daniel. Há pouco tempo, li um artigo do Fabio Giambiagi no livro *Brasil pós-Crise: Agenda para a Próxima Década*, sugerindo uma mudança na estrutura de governança do BNDES, tornando-o mais transparente, mais parecido com a das empresas de capital aberto. Inclusive, o Armando falou: “O BNDES agora não está querendo que a CGU tenha o poder de ter de pegar informação, alegando sigilo bancário”. Queria saber qual é a experiência de bancos de desenvolvimento na estrutura da organização, porque o Armando falou mais sobre empresas estatais, mas não especificamente sobre bancos de desenvolvimento. Queria saber mais sobre a questão da governança.

Armando Castelar – Acho que estava implícito no que falei. Essa é uma questão essencialmente empírica. Pode haver explicações, argumentos para um lado ou argumentos para o outro. Acho que, para essas várias questões que você colocou, a resposta efetiva exigiria estudos empíricos específicos sobre cada um dos temas para se avaliar. Acho que parte do que seria bom tirar de conclusão de um painel como este é o fato de que deveria haver mais pesquisa nessas áreas e mais pesquisa empírica para responder a essas várias questões e, em certo sentido, para saber qual das posições aqui colocadas efetivamente se aplica a cada caso particular.

Em relação a mercados de capitais, um exemplo: o BNDES – que acho que foi o foco da sua questão – possui toda uma estrutura no BNDESPAR que realiza atividades por meio de mercados de capitais há muitos anos, inclusive quando o mercado de capitais no Brasil era pouquíssimo desenvolvido. Inquestionavelmente, ao utilizar o mercado de capitais para determinado tipo de atividade, se está incentivando o mercado de capitais.

Por outro lado – e acho que este outro lado é menos lembrado –, também penso que o BNDES desincentiva o mercado de capitais. Discordando do Ernani, creio que o BNDES não é o *lender of last resort* (emprestador de última instância) no Brasil. O BNDES é o *lender of first resort* (emprestador de primeira instância) do Brasil porque qualquer empresa no Brasil vai primeiro ao BNDES do que a qualquer outro lugar, porque é muito mais barato pegar dinheiro no BNDES do que em qualquer outro lugar. De outra maneira, seria difícil entender, por exemplo, por que a Vale pega um empréstimo gigantesco de muitos bilhões de reais no BNDES quando pode se financiar em qualquer outro lugar do mundo. Eu lembro que, por exemplo, quando a Vale estava comprando a Inco, ela possuía um enorme empréstimo já negociado com bancos lá fora, mas o presidente do BNDES na época disse: “Não, não, a gente vai conseguir financiar a Vale nesta operação, sim, a Vale é uma grande empresa”, e assim por diante.

Na medida em que ele é emprestador de *first resort*, ele inibe o mercado de capitais no sentido de que provavelmente procura projetos de baixo risco, pois, obviamente, o BNDES tem uma cultura bancária da melhor qualidade.

É o ideal. Que banco não gostaria de emprestar os seus recursos para a Vale, ou para a Petrobras? As melhores empresas acabam pegando dinheiro no BNDES. Seriam empresas que, por excelência, poderiam ir ao mercado de capitais. A Vale poderia ter se financiado no mercado de capitais. Daria uma escala ao mercado, que facilitaria a entrada, depois, de empresas menores, empresas que teriam menor capacidade de se financiar num mercado pequeno. A questão da escala é muito importante, até porque grandes empresas têm mais capacidade de promover o desenvolvimento institucional de que esses mercados necessitam.

De novo, qual das duas é a mais forte, é uma questão empírica. Ainda um ponto aqui de que o Ernani falou muito – não vou entrar em todos os pontos e a ideia aqui é não polemizar – foi a Embraer. Citou que é bom o Brasil estar na mesma liga que os Estados Unidos e o Canadá, em exportar aviões, e que, sem o BNDES, a gente não estaria exportando aviões. Acho que é uma verdade. Concorro com ele. A pergunta é: a gente quer estar na mesma liga que Estados Unidos e Canadá, exportando avião, ou ter o mesmo nível educacional, por exemplo, que

Estados Unidos e Canadá têm? A gente exporta avião como os dois, mas temos uma população que possui um nível educacional fraquíssimo. Será que o dinheiro foi mais bem aplicado, subsidiando avião que é vendido para o exterior, e tornando a Embraer uma empresa lucrativa, ou investindo esse dinheiro em educação? O que promove melhor o desenvolvimento no Brasil? De novo, é uma questão empírica.

Obviamente, acho que esse ponto foi bem enfatizado pelo Ernani e concordo com ele. Essas escolhas de se bancos públicos vão existir, se se financiará avião, não são escolhas definidas por critérios de avaliação econômica, mas, obviamente, por questões de preferências políticas e, talvez, pelo próprio orgulho da população de exportar avião, ou por alguma coisa que acaba influenciando nessas decisões. Mas acho que, dentro de um instituto de pesquisa econômica, a ótica com que se deveria olhar não é essa. Deve-se aceitar essa escolha, obviamente, porque vivemos numa democracia, mas é preciso avaliar se essa escolha, do ponto de vista da maximização do bem-estar social e da promoção do crescimento, é a melhor escolha ou não. De novo, isso é alguma coisa que precisa ser mais bem avaliada.

Acho que, por excelência, esse tipo de avaliação tem de ser em nível micro, a exemplo do que o João Manoel apresentou aqui. E é nesse sentido que penso que esses dados devam ser abertos à população e à academia, em particular. A gente deve ter acesso aos dados dos empréstimos concedidos com recursos subsidiados do Tesouro. Aqui novamente um dado que o Ernani citou e que eu coloco como questão para ele: em que medida realmente o retorno sobre o patrimônio líquido de um banco, que obtém parcela do volume de subsídios que o BNDES recebe do Tesouro Nacional, diz alguma coisa? Isso reflete a eficiência do banco ou reflete, simplesmente, a apropriação de uma parte dos subsídios concedidos?

A gente não pode comparar o retorno do BNDES com o retorno de um banco que se financia no mercado privado a um custo e com garantias que o banco privado tem, e não com as garantias implícitas que um banco público tem. De novo, é uma questão empírica. Por si só, o número não mostra necessariamente um resultado de eficiência, mas sim simplesmente um resultado de que parte desse subsídio é mantida no banco. De novo, acho que tudo isso estaria muito melhor esclarecido se essas informações fossem de acesso a todos e, em particular, da academia, e se pudessem ser feitos mais estudos sobre isso. Não sei se respondi inteiramente à sua pergunta.

Danilo Coelho – Obrigado. Ernani?

Ernani Torres – Como vocês viram, o Armando gosta de provocar. Ele sempre foi assim, não é de hoje, não. Mas não vou responder a todas as provocações. Deixe-me

dizer para vocês o que eu acho, depois de 30 anos. Dou aula de Economia Monetária há anos e sou fascinado com a questão do desenvolvimento. Minha tese de mestrado é sobre o Japão. O meu fascínio é sobre como os países cresceram tão rápido. Como é que um simples país, que foi vítima de duas bombas atômicas, tinha 6 milhões de desempregados, e não possuía nada, se transforma, em 25 anos, na maior potência do mundo ocidental, depois dos Estados Unidos? Isso é um fenômeno de mercado? É por que os japoneses trabalham mais?

Essa é uma discussão fascinante, do meu ponto de vista, em que é muito difícil se chegar a conclusões terminais e, vamos dizer assim, é muito perturbadora, ao mesmo tempo. Como pensar isso? Eu acho que o que o *mainstream* produziu, do ponto de vista de modelos, é muito satisfatório. A visão dualista, o Estado ou mercado, um é bom e o outro é ruim, sempre me parece uma coisa americana. Morei nos Estados Unidos quando era garoto e me perturbava aquela história de *good or evil*, bom ou mau. Acho que a cultura da gente é um pouco diferente, a história da gente é um pouco diferente. Isso é uma maneira de ver. Quando se torna tudo dualista, torna-se tudo simples e mais fácil. Mas, obviamente estamos tratando aqui de coisas muito complexas. Não é à toa que há pouca gente que gosta do tema. Talvez este seja o nosso grande ponto de acordo: precisa-se de mais gente para trabalhar, estudar, pesquisar e discutir isso.

Deixe-me dizer o que eu acho: o Brasil foi um grande caso de sucesso de crescimento depois da Segunda Guerra. E isso significou a industrialização e toda a discussão sobre o assunto no mundo. Passamos 20 anos fora dela e voltamos agora nos últimos cinco anos. Tivemos problemas sérios de endividamento externo. O que isso tudo, de alguma maneira, informa? Quando você observa os mercados financeiros, pode-se ver que cada um é único. Nos Estados Unidos, há um tipo de mercado; no Canadá, há outro tipo. Os modelos, por outro lado, tornam tudo igual.

Outra coisa: longo prazo é uma coisa, curto prazo é outra. Se o BB possui algumas vantagens de concorrer com o Bradesco, OK. Existem interesses. Vimos o que aconteceu com a bolha recentemente. O setor privado não tem nenhum problema para fazer o que ele precisa fazer. Ele sabe direitinho o que tem de fazer, corre atrás, e politicamente o faz. Por causa de determinadas estruturas, não necessariamente o que o setor privado quer fazer num determinado momento é de interesse do país. Olhe a história. No famoso ensaio do Gerschenkron, encontra-se o fato de que os irmãos Péreire tinham criado o *Crédit Mobilier*, que é o primeiro grande banco com apoio do governo francês. Com qual finalidade? Para ser um *market maker*. Se não se permitir que os bancos de desenvolvimento, que os bancos públicos, possam operar diretamente, não há um *market maker*.

O que estamos discutindo é que se precisa de *market makers* nos países desenvolvidos, pois eles têm mercados enormes e a capacidade de se atuar através de garantia é monumental. Não é um problema de falha de mercado, é porque eles podem ter. Adoraria que o Brasil tivesse garantia. É uma maravilha. Várias pessoas teriam a possibilidade de comprar sua casa. Acho que a distribuição de riqueza era muito melhor e eu não acho nada satisfatório o que aconteceu nos últimos anos.

Existem estruturas. As empresas no Brasil que sobreviveram são ótimas, pois sobreviveram 20 anos crise atrás de crise, na década de 1990, tomando empréstimos no exterior e depois enfrentando uma crise cambial pela frente. A história é essa. Todo mundo aprendeu. Ninguém mais quer tomar dinheiro lá fora.

Quando se olha a estrutura, que é extremamente estável, o que se percebe? Eu não vou discutir concorrência de banco comercial. Vamos discutir investimento a longo prazo no Brasil, porque acho que é isso o que interessa, do ponto de vista de financiamento. As empresas financiam 50% do investimento e estou falando de indústria e de infraestrutura. Residencial é outra história. O João mesmo mostrou. As empresas também financiam P&D diretamente. Se elas pudessem alavancar, iriam fazer muito mais e melhor. Mas, elas não estão aí por acaso. Elas estão por aí por uma história e não são irracionais, disso eu tenho certeza. Elas sabem direitinho o que estão fazendo do ponto de vista micro.

Quando se observa o segundo item, é o BNDES. Estamos há 50 anos no mercado. Não é à toa que o BNDES está no mercado. Se ele não estivesse no mercado, o que teria acontecido? A Vale teria tomado empréstimos lá fora depois de sua privatização; não tenho a menor dúvida. A Petrobras também. A Petrobras só construía plataformas no exterior. Vocês sabem disso? Eu fui trabalhar em um programa de compras internacionais na década de 1990 porque a Petrobras não fazia mais nenhuma plataforma no Brasil. E o que todos os 40% dos engenheiros formados que estavam na Petrobras, como o João de Negri mostrou, estariam fazendo? A gente ia criar emprego no Canadá, ia criar emprego em Cingapura. E os 170 milhões de brasileiros? Como é que se internaliza, traz riqueza para essas pessoas?

O Brasil possui uma das melhores indústrias de máquinas e equipamentos, indústria de tecnologia, engenharia. Pode ser que a Embraer seja irrelevante e eu esteja preocupado com o problema no Piauí. Acho que é irrelevante também. Não vou discutir isso, porque não é o meu ponto. O meu ponto é: se a gente quer trazer investimento e indústria, se a gente acha que esse é um caminho para frente, tem de pensar como é que se faz isso. No Brasil, há 50 anos, optou-se por fazer dessa forma. E tem mais, o BNDES é a única instituição de desenvolvimento que sobreviveu à onda liberal, porque não faliu. Todos os outros bancos estatais na América

Latina foram falidos inclusive os argentinos, também passando por aqueles que encolheram por questões liberais. Os peruanos encolheram. Nós somos tudo aquilo que o manual acha que não acontece e que é muito complicado explicar.

Não fazemos por subsídio nossas operações de crédito, nosso sistema de crédito; não apropriamos subsídio, porque a gente paga ao FAT. O FAT está calibrado para concorrer internacionalmente. Se subir a taxa, a Vale vai comprar o navio dela no exterior. É uma questão de opção. Se se quiser ter indústrias, deve-se ter um sistema que não fique exposto a um mercado que funciona às avessas. E por que funciona às avessas? Por que há R\$ 500 bilhões no mercado monetário, que ficam correndo todo dia no mercado? Por que há que se pagar 8% ao ano, diariamente, com uma liquidez pavorosa e com uma garantia monumental? Há uma série de coisas que não são falhas de mercado, são estruturas em que devemos parar para pensar.

O que estamos vendo no BNDES? O Brasil atravessou 20 anos difíceis. As empresas hoje estão muito bem. O governo está muito bem, o Estado brasileiro está muito bem. A grande oportunidade – o João de Negri mostrou aqui e estou de acordo – é o petróleo. O petróleo é um grande caminho e uma grande complicação pela frente. O grande investimento que o petróleo vai fazer só vai gerar emprego e renda durante a fase de exploração se for produzido aqui, se os engenheiros brasileiros puderem trabalhar, se a tecnologia puder ser feita no Brasil, senão, vai ser feito tudo lá fora. As empresas estrangeiras compram em qualquer lugar. Se não houver uma Petrobras para fazer os investimentos, a cadeia nacional não vai ser puxada pelo que vem aí. Nós vamos virar uma Venezuela, uma Arábia Saudita. Eu acho que há desafios para se parar para pensar seriamente.

Mercado BNDES. Eu não estou discutindo BB, conta bancária. Estou dizendo o seguinte: quem financia o investimento? As empresas financiam; nós financiamos. Metade do que a gente faz é através dos bancos. A gente quer os bancos no jogo. É muito ruim o BNDES entrar no projeto sozinho e assumir o risco inteiro. O BNDES quer, juntamente com ele, três, quatro, cinco bancos analisando o risco, com a melhor tecnologia bancária, fazendo o que for necessário. O BNDES dá dinheiro a eles para entrarem conjuntamente para bancar o risco.

Segundo, o mercado possui a capacidade de substituir o BNDES por recursos externos; recursos externos vão para qualquer lugar. As empresas não querem dinheiro em dólar; elas querem dinheiro em reais. Como se traz essa liquidez de curto prazo, esse mercado que está funcionando às avessas, para uma situação de maior normalidade? Numa situação de maior normalidade – é o meu ponto de vista –, em que se trabalha e se projetam cenários, acredito que haverá substituição do mercado por BNDES, por meio da Finame. Quer comprar sua máquina?

Quer comprar o seu trator? Quer comprar o seu caminhão? Faz sentido que o BNDES esteja financiando o Brasil? O Bradesco pode fazer isso sozinho? Hoje não pode, mas seria ótimo. É por aí, pensando bem. Os grandes bancos brasileiros vão fazer isso no longo prazo? O que eu acho é que há um enorme caminho pela frente; é um desafio monumental. Como é que vamos gerar fundos no longo prazo, em reais, para atender ao mercado? Não sei se eu respondi, mas acho que já falei muito. Obrigado.

João Manoel P. de Mello – Bom, eu vou ser rápido. Deve haver perguntas da plateia também. O efeito em 2000 é para cidades isoladas, mercados locais. Há muitos outros. Talvez aquilo para que o BB foi usado agora não é nem a dimensão de concorrência relevante. O mercado de crédito era diferente. Muito provavelmente, isso era recrutamento de depósito à vista. Eles não estavam lá para emprestar crédito consignado – nem existia esse instrumento àquela altura –, mas sim para recrutar depósito à vista.

Uma coisa rápida. A literatura em finanças, em particular a literatura que, há pelo menos 20 anos, associa aprofundamento financeiro, desenvolvimento econômico, e falhas de intermediação financeira, produziu muito conhecimento. E eu acho que, antes de dizer que os modelos não dizem nada, devemos conhecer os modelos.

João De Negri – Só para complementar ou para levantar outro tema. Eu não vejo muita alternativa. Acho que os bancos públicos terão um papel importante e nós não temos alternativas para financiamento de longo prazo e de grandes investimentos. O setor privado nunca vai conseguir fazer isso; a princípio, eu não vejo isso para os próximos 20, 30 anos. Citando um exemplo muito simples, e que talvez seja fruto de polêmicas importantes: existe uma coisa de capacitação tecnológica importante para janelas de oportunidades que serão abertas a todos os momentos. O modelo de desenvolvimento brasileiro sempre foi o seguinte: as multinacionais vêm e nós produzimos domesticamente aquilo que as empresas de capital nacional não conseguem produzir. Ou seja, há empresas no exterior que são capacitadas tecnologicamente e que se instalam aqui por conta do mercado.

Isto é um debate importante, no caso brasileiro, de fazer com que empresas de capital nacional se diversifiquem para aproveitar janelas de oportunidades. Por que isso é importante para o desenvolvimento brasileiro? Não é nacionalismo; isso é capacitação tecnológica. É o que todos os países do mundo fazem. Os Estados Unidos há pouco bloquearam a venda da subsidiária da GM na Europa. Os chineses e os indianos estão no Vale do Silício, comprando empresas com prejuízos por causa da crise, e os americanos os estão bloqueando. No mundo, a disputa internacional possui padrões que são diferenciados. Muitas vezes deve-se prestar atenção nisso.

O Brasil pode desenvolver algumas empresas importantes para aproveitar janelas de oportunidade do pré-sal. Isso só vai ser possível se o BNDES ajudar. Não vão ser os bancos privados que vão fazer. Não há alternativa. Só estou introduzindo mais uma polêmica no debate: É importante que isso seja feito com empresa de capital nacional? É. Por quê? Porque isso é capacitação tecnológica. Porque gera enormes externalidades para a economia brasileira, inclusive quando a Petrobras for para a costa da África. Vejam assim, pessoal, isso não vai ser feito por bancos privados. São investimentos de altíssimo risco. Os investimentos para se produzir determinados componentes e equipamentos levam de quatro a cinco anos para criarem capacitação tecnológica. Isso é importante para o país? É. Porque representa desenvolvimento de médio e longo prazo. Vejam assim, a Wellstream pode produzir os umbilicais para a costa da África em qualquer país do mundo ou no Brasil também. Mas ela vai seguir a Petrobras. Pode ser o fornecedor da Petrobras e, aliás, estaria muito bem. A Petrobras é uma excelente empresa e não há comparação com a Pemex, com PDVSA, ou com qualquer outra do tipo.

Porém, estamos longe do modelo norueguês. Para que sigamos o modelo norueguês, vamos ter de fazer mais do que está sendo feito. É importante ter em mente aquele debate em que se vai chegar ao final e dizer: “Ó, a gente deveria ter mais estudos empíricos”, como disse o Armando Castelar. Mas a intuição me diz que o domínio de algumas coisas tecnológicas será importante nos próximos anos neste país, porque não dará para produzir calçados em APLs e acreditar que irá desenvolver o país. Não vai. A taxa de câmbio vai ser extremamente prejudicial para esses produtores, assim como vai sê-lo para os produtores de têxteis etc. O país precisa mudar a estrutura da sua base produtiva. A mudança da base produtiva, sem o BNDES, não vai ser possível.

Daniel Blume – A OCDE, particularmente, não tem focado muito essa questão do desenvolvimento dos bancos e como eles funcionam, por causa do próprio modelo de desenvolvimento bancário dos países da OCDE. Acho que todo mundo sabe que a principal preocupação no último ano tem sido a apropriação temporária dos bancos, o resgate de bancos e a tentativa de se livrar da apropriação o mais rápido possível. E depois, a questão levantada em Paris, em nosso grupo de trabalho, foi sobre como o governo poderia ser mais ativo durante esse período temporário e tentar recuperar esses bancos, o quão pró-ativo ele deve ser; o quão intervencionista o governo deve ser quanto à demissão do conselho de executivos, quanto à demissão do CEO (diretor executivo). É isso que os países andam analisando. E acho que pelos assuntos que os outros andam falando, o foco principal da OCDE não é caso de se o Brasil deve prover subsídios ao mercado através do BNDES, ou prover educação, mas sim que as decisões sejam transparentes, que o orçamento

seja transparente, para que, de verdade, se veja quanto dinheiro está indo para os subsídios – para que os políticos e legisladores possam ser responsáveis por seus atos e para que isso não seja camuflado por natureza.

Daniilo Coelho – Obrigado. Agora, abro a palavra à plateia.

Eduardo Fiuza – Ipea. Uma pergunta que, a princípio, pode ser para qualquer pessoa da mesa, mas vai ser mais direcionada ao Daniel Blume. Ele mencionou a questão da coordenação de empresas estatais. Se não me engano, o Castelar mencionou o grande *overlap* (sobreposições) das agências da Caixa e do BB, bancos públicos em geral. A gente tem dois bancos públicos. Originalmente, um era uma caixa econômica apenas para poupança, que virou um banco completo – a Caixa – e que, agora, teoricamente, compete com o BB e possui uma série de sobreposições em bancos. Por um lado, o BB possui capital aberto e a Caixa não. Até que ponto isso é racional? Existem outros casos desse tipo, de múltiplos bancos com atuações tão sobrepostas no mundo ou na realidade da OCDE? Minha segunda pergunta pode ser para o Ernani e para o Castelar também. Algumas correntes dizem que o fato de que fornecer crédito subsidiado para o setor A, B ou C deve ter uma lógica: deve haver externalidades, deve haver retorno social, mas, no momento em que se começa a fazer isso tão disseminadamente, perde-se o foco de quais são as prioridades. E, por outro lado, mascara a realidade de que existem dificuldades de financiamento generalizadas e uma taxa de juros ainda relativamente alta. Será que o instrumento do crédito subsidiado não atua como um paliativo, um anestésico para a realidade da dificuldade do dia a dia de um calçadista do interior do Rio Grande do Sul, que precisa exportar e que emprega proporcionalmente todo um arranjo produtivo local mais do que uma Embraer e uma Vale, talvez, por cada real investido?

Daniel Blume – Estou tentando pensar em qual parte da questão responder, mas o que gostaria de falar é que a OCDE não falaria que é necessário haver a mesma estrutura de capital em todos os bancos. O tratamento é igual para todos, porque cada banco, talvez, tenha necessidades diferentes, em termos de estratégia de crescimento. Caso estejam crescendo e precisando de capital, eles precisariam ir ao mercado de capitais. Eles podem estar em diferentes estágios de maturidade, em termos de governança, antes que estejam prontos para se abrir ao mercado de capitais. Caso sejam deficientemente governados, talvez não estejam em uma posição de conseguir um bom preço em suas ações à venda. É necessário estar em um estágio semelhante, e bancos diferentes podem se mover a passos diferentes. Não acredito que haja algum argumento que diga que é preciso ter a mesma política; mas não estou certo se entendi sua pergunta completamente.

Eduardo Fiuza – Eles não estão competindo, ou eles deveriam estar divididos?

Daniel Blume – Não sei se posso responder a isso. Não acho que eles tenham tomado uma posição neste assunto, em particular, quer dizer, se eles dizem que basta uma concorrência justa. Eu diria que, em minha opinião e não da OCDE, não vejo a lógica de tê-los concorrendo uns com os outros. Se eles têm objetivos diferentes, motivos diferentes para estar lá, isso seria uma coisa. Mas, se eles têm o mesmo objetivo, então não vejo por que colocá-los em concorrência.

Armando Castelar – Eu gostaria de responder, fazendo uma pergunta para o De Negri. De Negri, um pesquisador, Julio Kogut, observou o padrão de desembolsos do BNDES, chegando à conclusão de que existe uma correlação negativa entre a importância de P&D do setor e o perfil de desembolso do BNDES. Ou seja, aparentemente, não seria o padrão, o apoio à P&D. Por que você acha que isso seria diferente daqui para frente? Quer dizer, acho que a grande pergunta dessa literatura é: ninguém questiona que existem vários motivos teóricos de por que os bancos públicos poderiam beneficiar o crescimento e acho que P&D é o caso mais óbvio, pois P&D é um caso em que há externalidades mais evidentes. A pergunta relevante é: o que faz você crer que isso vá acontecer, quando – como o Ernani colocou aqui – esses bancos são todos de 50, 60 anos atrás, e não há uma evidência clara de que isso ocorra sistematicamente? O que faz você crer que seria diferente daqui para frente?

A segunda pergunta é: você pode explicar o que quis representar com a questão da Petrobras ir para Angola e possuir um provedor de tecnologia? Eu não consigo acreditar que a Petrobras teria dificuldade de conseguir uma empresa que prestasse serviço para ela produzir em Angola. Não consigo entender por que isso seria um objetivo de política. O Ernani mencionou aqui a questão da história. Se a gente pensar na história, eu concordo com ele. Quando a gente lembra o tamanho dos prejuízos que o BB, a Caixa e bancos estaduais deram (Proes, PROEF), justiça seja feita, o BNDES ficou completamente fora desses programas. Acho que é importante registrar isso, não estou generalizando a situação dos bancos públicos.

Será que há alguma evidência de que são precisos alguns percentuais do PIB para se gerar o tipo de resultado que geramos em P&D? Quer dizer, eu acho, de novo, que precisamos ir além de dizer que existe a possibilidade de haver benefícios. Precisamos mostrar que esse benefício possui alguma plausibilidade de acontecer e que o que estamos gastando é comensurável com o tipo de benefício. A minha pergunta é: você possui alguma evidência nesse sentido?

João De Negri – Eu acho que há várias experiências na história brasileira que mostram que é possível sim ser mais ousado na estrutura produtiva industrial do

que a gente é atualmente. E alguns exemplos disso são, em minha opinião, Embraer, WEG, Natura. A gente pode listar uma quantidade enorme de empresas daqui que possuem uma atuação importante e relevante do ponto de vista do desenvolvimento brasileiro. Este é um país relativamente grande e não há jeito de desenvolvê-lo sem existirem capacidades tecnológicas importantes. Se disser assim: “você tem absoluta segurança do que vai acontecer no futuro?” Acho que ninguém tem. Agora, a Petrobras pode sim ir para qualquer lugar do mundo sem qualquer empresa brasileira. Não é necessário. O que diferencia a Petrobras da Pemex, da PDVSA, é que ela é uma excelente empresa, tem dotações tecnológicas impressionantes, construídas, inclusive, com recursos públicos, e tem capacidade de fazer qualquer coisa no mundo, inclusive com provedores internacionais, do jeito que sempre fez.

Agora, a questão é a seguinte: é possível que se desenvolva e haja uma atuação da Petrobras que traga mais tecnologia e que acelere mais o desenvolvimento brasileiro daqui para frente? Eu acho que é. Porque, por exemplo, existem muitos componentes e novos materiais que podem ser gerados e que, do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico brasileiro, podem ter utilização em diversos tecidos e segmentos da indústria brasileira. E nós podemos ser competitivos em outras coisas, e não apenas naquilo que a gente já faz, que é extrair petróleo.

Existem evidências, fora do país, de que poderia haver alguma atuação diferenciada? Existem. O modelo norueguês é um exemplo disso. Os noruegueses criaram uma indústria de serviços de petróleo que não gira, apenas, em torno da empresa norueguesa que extrai petróleo. É possível o Brasil fazer isso? Acho que o Brasil possui uma base industrial com capacidade para tal. Há grupos econômicos importantes que podem diversificar a partir de competências que já estão estabelecidas. Existem potencialidades, sim. A intuição diz que existem potencialidades. Acredito que ninguém tenha segurança, mas é possível fazer alguma coisa a mais do que foi feito ou do que se pode fazer, apenas com a Petrobras utilizando seus fornecedores de outros países. Na minha opinião, isso é possível, porque a base industrial brasileira tem possibilidade de fazer. E isso possui implicações importantes sobre o desenvolvimento.

Deixe-me citar um exemplo importante. Nós fizemos um trabalho no passado, uns dois anos atrás, mostrando onde foi gerada a maior parte dos empregos quando a economia cresceu. O mercado de trabalho, para mim, possui um sinalizador interessante. As maiores taxas de crescimento de emprego foram obtidas nas grandes empresas, nas empresas que inovaram, nas empresas que já possuíam maior produtividade. Ou seja, não é razoável acreditar que grande parte do emprego seria

gerada em empresas que não têm capacidade e conteúdo tecnológico. Geralmente, são nessas empresas que os empregos são mais estáveis, e possuem melhor remuneração e prêmios salariais para ocupações iguais, para situações parecidas. Isso é um sinalizador do que é a potencialidade desse país. Nesse país, há potencialidade, há engenharia, há uma indústria de bens de capital que sobreviveu, de fato, como foi falado, ao longo de todos esses anos. Eu acho que existe a capacidade de termos um tecido industrial muito melhor do que aquele que existe hoje.

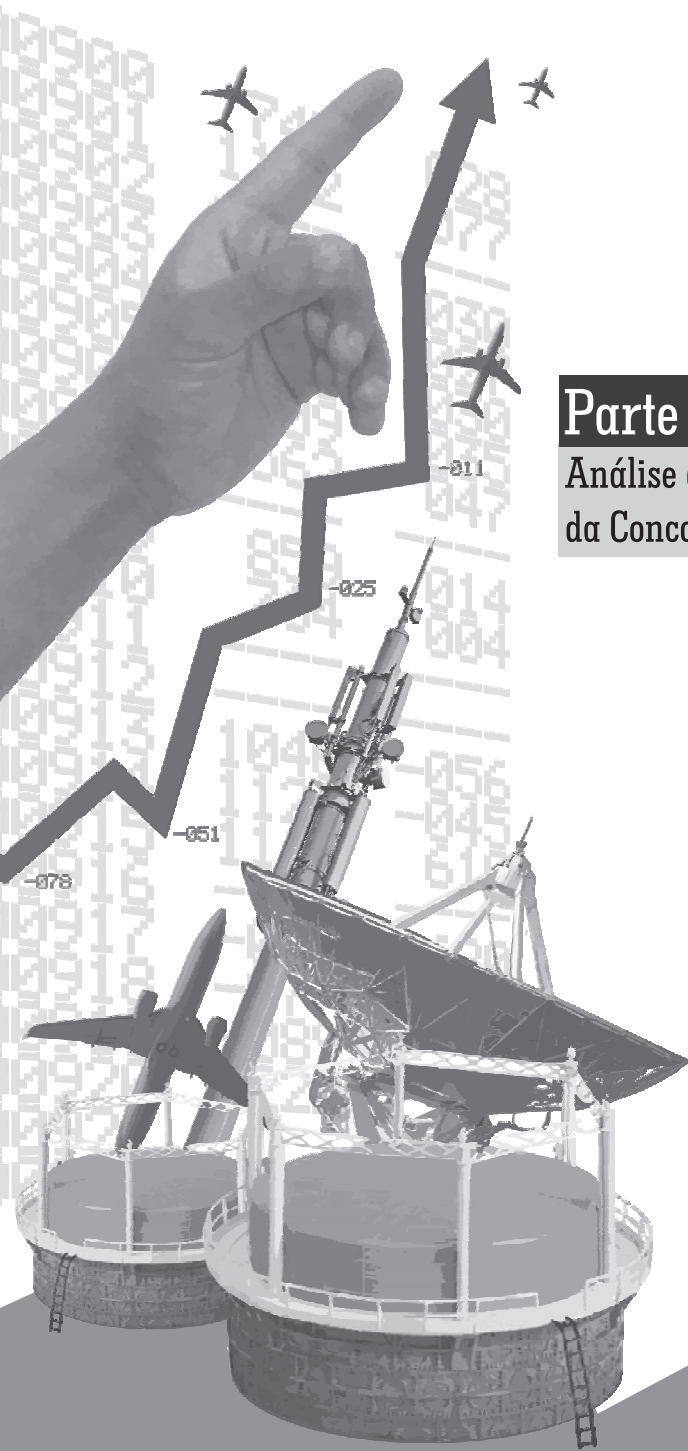
Deixe-me citar outro exemplo importante. Nesses tempos, o *venture capital* do Grupo Votorantim que montou a Alellyx e a CanaVialis, desinvestiu nessas duas empresas e o desinvestimento resultou na Monsanto comprando as duas. Acho isso um prejuízo inacreditável para o país. Parece algo pequeno, mas não é. Para vocês terem um ideia, uma das tecnologias da CanaVialis é que há um reflexo da folha da cana, e se tem capacidade de saber se aquela planta que foi melhorada está sendo usada e em qual plantação, para ser possível existir uma estratégia de “escravização” do ponto de vista de patentes. Acho isso uma perda enorme para o país, porque, inclusive, houve recursos públicos que foram investidos no desenvolvimento desse tipo de tecnologia.

Se forem observadas diversas evidências nesse aspecto, acho que temos condições de obter maior desenvolvimento, maior renda, maior geração de emprego, a partir de algumas oportunidades que estamos perdendo. Vamos perder oportunidades no pré-sal se isso não se modificar. Quer dizer, estabelecer conteúdo local mínimo de exploração como foi estabelecido na política do pré-sal só vai retardar o processo de exploração do petróleo. Eu acho bom, suficiente, mas poderíamos fazer algo a mais com investimentos que impliquem domínios tecnológicos importantes. Qual é a monta desses investimentos? Eles não são pequenos e dependeriam de algo em torno de 1 a 2 bilhões por ano, investidos em P&D, em áreas e segmentos estratégicos importantes. Isso vai ter impactos significativos sobre emprego, qualidade, renda, sobre a nossa inserção internacional.

Faz diferença, Armando, a Petrobras ir para o exterior explorar petróleo em outros lugares, levando uma das empresas dentro da cadeia. Tecnologia, para economista – eu sou economista –, geralmente é uma abstração. Sabem o que é o tubo flexível? O tubo flexível é algo superinteressante. Ele possui novos materiais, novos componentes e é usado para produzir a asa do avião. Mas a Petrobras é importante sim para o desenvolvimento do país. Não há alternativa; tem de se desenvolver isso. Se você me disser: “Tem certeza de que isso vai dar certo?”. Não sei. Eu não tenho a mínima certeza se vai dar certo.

Armando Castelar – Acho que a minha pergunta foi diferente. Minha pergunta não era se você tinha certeza de algo. Realmente, ninguém pode ter certeza de nada.

Minha pergunta foi se você tinha algum motivo para acreditar que seria diferente daqui para frente. Segundo, ninguém acha que ter mais renda é pior. É óbvio que se desenvolver é melhor. Mas a pergunta é se esse desenvolvimento é inteiramente apropriado privadamente. Acho muito melhor todo mundo ficar mais rico e ganhar salário maior amanhã. Agora, a política pública tem de ser justificada se o objeto não é apropriado privadamente. Essa é a pergunta da razão do subsídio.



Parte 4

Análise da Eficácia da Defesa da Concorrência

ANÁLISE DA EFICÁCIA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Coordenador

Eduardo Fiuza

Expositor

Marc Ivaldi

Comentador

Sérgio Aquino de Souza

Eduardo Fiuza – Nesta mesa da 5ª Jornada de Estudos de Regulação, temos hoje o privilégio de receber o professor Marc Ivaldi. Professor Ivaldi é docente da Escola de Economia de Toulouse. Possui grande experiência em análise de concorrência. Prestou consultorias para várias empresas. Desenvolve várias atividades acadêmicas e tem vários *papers* publicados na área, principalmente executando análise empírica de concorrência. É um grande prazer tê-lo aqui conosco. O professor Marc Ivaldi vai falar sobre a Análise da Eficácia da Defesa da Concorrência.

Em seguida, vamos ter alguns comentários do doutor Sérgio Aquino de Souza, que está atualmente no Cade. Sérgio Aquino é professor da UFC e é economista-chefe do Cade.

Professor Ivaldi, a gente combinou que vai ter, aproximadamente, uma hora para falar. Em seguida, os comentários do doutor Sérgio Aquino e a gente prossegue com os debates da plateia.

Professor Marc Ivaldi – Obrigado ao organizador por convidar-me. Falarei sobre a Eficácia da Defesa da Concorrência. Estou trabalhando nisso em diferentes blocos e falarei mais sobre pesquisas e estudos que venho fazendo.

Eu acho que é uma questão importante, particularmente em tempos de crise. Porque estamos em tempos de crise, existem forças que tentam limitar o escopo da Política de Defesa da Concorrência. Há uma política protecionista ou uma tentativa de implementar esse tipo de política. Há mais intervenção do Estado, em parte, para salvar os bancos. Havia muitos planos na Europa para se fazer isso. De fato, a

Direção-Geral da Concorrência (DG *Competition*) da CE atenuou sua política apenas para permitir o resgate dos bancos.

Essa ação é, de fato, também relatada por diferentes pessoas e diferentes elementos que temos na teoria. Por exemplo, há uma noção racional de que cartéis podem ser permitidos em tempos de crise, porque eles podem estabilizar o ambiente das empresas, no sentido de que elas estejam asseguradas por causa de seu tamanho e de sua forma de controlar o mercado, e também talvez possam implementar novas tecnologias para sair da crise.

Essa ideia de atenuar a política de defesa da concorrência em tempos de crise não é nova; estava basicamente por trás da política do presidente Roosevelt durante a Grande Depressão. A primeira coisa que fizeram foi impor uma política de cartelização. Houve dois resultados: primeiro, as pessoas encontraram os preços dos cartéis do governo muito mais elevados, havendo um grande ressentimento do público. Além disso, estudos recentes mostram que, de fato, essas políticas causaram falhas na produção e retardaram a recuperação da economia. Há outro exemplo que eu não conheço muito bem, mas, devido à proximidade dele com este país, vou usá-lo. Carlos Winograd escreveu um artigo recente mostrando que, por causa da pós-crise na Argentina em 2000, a primeira ação foi eliminar ou atenuar a política de defesa da concorrência. Ele argumenta que o custo dessas ações vai ser muito alto por um longo período, porque elas introduzem um forte declínio na cultura da defesa da concorrência na Argentina.

Se você olhar para esta questão do ponto de vista da crise, a eficácia da política de defesa da concorrência é muito utópica. Eu gostaria de discutir e responder a quatro perguntas:

- Quais são as tendências da política e das práticas da defesa da concorrência?
- Quais são os impactos da política de defesa da concorrência no crescimento?
- Quais são os fatores que afetam a eficácia da política de defesa da concorrência?
- Como tornar a política de defesa da concorrência mais eficaz?

Assim, a primeira questão é “quais são as tendências da política e das práticas da defesa da concorrência?” e o que temos visto nos últimos anos? Primeiramente, embora tenhamos agora uma situação relacionada com a crise, em que a autoridade de concorrência, em particular a do Obama, está preocupada com o resgate dos bancos, no dia a dia, o nível de atividade é muito forte. No caso da autoridade europeia, todos os dias, alguma decisão é tomada. E se você considerar todas as autoridades do mundo, o número de decisões tomadas pelas autoridades é muito importante. Assim, a pergunta é: essas decisões são úteis? Como se pode ver, o caso importante da Microsoft ainda não está terminado na Europa, e ainda há dúvidas.

A CE não pareceu estar feliz, na última decisão, e haverá melhorias, em particular, no campo de interoperabilidade.

Assim, a política de concorrência é uma atividade em crescimento. Há uma forma melhor de verificar se ela é uma atividade crescente. Eu estou mostrando estes dados para os meus alunos para convidá-los a atuar nesta área. Na Europa, em 1990, basicamente o mercado de consultoria econômica foi de cerca de zero milhão¹ e, em menos de dez anos, esse número aumentou para 40 milhões de euros, tendo crescido, mesmo com a crise. Isso significa que precisamos de mais economistas e que há cada vez mais casos. Isso é para mostrar que essa atividade está crescendo.

Mais importante ainda, alguns dados mostram que, aparentemente, nossas leis de concorrência têm se espalhado por todo o mundo. Na década de 1980, as leis de concorrência foram adotadas pelos países ricos. Mais e mais países de baixa renda têm adotado leis de concorrência, organizando suas autoridades de concorrência com o passar do tempo. A situação que nós temos – pelo menos em 2004, este é o número que eu tenho, talvez tenha mudado: 101 países já adotaram leis de concorrência. Algumas leis de concorrência podem ser mais importantes, outras podem não ser tão importantes – de todo modo, esse movimento tem sido significativo. Novamente, isso é um sinal de que a política de defesa da concorrência está ganhando cada vez mais escopo e função na economia.

A propósito, apenas um parêntese: a adoção de leis de concorrência depende de um processo. Na verdade, a questão que eu gostaria de levantar aqui é referente ao impacto da política de defesa da concorrência na economia. Como você pode ver, coloquei em um estudo as diferentes variáveis que afetam a adoção da política de concorrência. Uma das variáveis que têm efeitos positivos sobre a probabilidade de aprovação de uma lei de concorrência é o desenvolvimento econômico. É evidente que, à medida que a economia melhora e cresce, a política de concorrência se torna mais importante.

Então, agora falando sobre as tendências da política de concorrência, tenho alguns dados recolhidos a partir de um recente artigo escrito por Clougherty (2009).² Ele coletou dados da OCDE, principalmente os dados desta instituição ao longo dos anos de 1992 a 2002, e avaliou dados diferentes. Observou a variação percentual do PIB *per capita*, variação percentual no orçamento do antitruste, transações notificadas e variação percentual na relação advogado-economista. São dados de 42 países, entre os anos de 1992 e 2007 – a base de dados é bastante grande. A média do PIB *per capita* aumentou em 2% e do orçamento antitruste

1. A cifra foi utilizada pelo palestrante para indicar que havia um valor, mas que era menor que 1 milhão.

2. CLOUGHERTY, J. A. *Competition policy trends and economic growth: cross-national empirical evidence*. 2009 (CEPR Discussion Papers, n. 7.515).

aumentou em 18%. Portanto, claramente, tem havido uma pressão geral muito forte, no orçamento, para o desenvolvimento da política de concorrência.

Um exemplo interessante é a Argentina, e tem relação com o que eu disse sobre esse país anteriormente. Os dois únicos países – dos 42 – que têm uma alteração no orçamento antitruste, que é menor do que a mudança *per capita* do PIB, são Argentina e Bélgica. Com exceção deles, todos os países seguem essa tendência de aumento no orçamento antitruste. Um índice que não foi interessante para o Brasil, ou, pelo menos, para os economistas no Brasil, foi a variação percentual na relação advogado-economista ter diminuído no período. Então vocês têm de dizer ao seu governo para contratar mais economistas, provavelmente. Assim, o que pode ser dito, por meio desse estudo é, principalmente, que os países devem seguir a tendência principal. Clougherty fez pesquisas, e não é fácil coletar dados para um estudo como esse, mas é o único banco de dados que eu conheço que tenta entender quais são as principais tendências na política e na prática da defesa da concorrência.

De fato, há três coisas que podem ser ditas. O orçamento antitruste tem crescido muito mais do que a taxa de crescimento da economia. O aumento deste orçamento corresponde ao aumento na atividade das autoridades de concorrência. E o papel dos economistas parece não ter aumentado. Se considerarmos os grandes países, as autoridades grandes como as dos Estados Unidos, da Alemanha, do Reino Unido, basicamente, a relação advogado-economista tem sido estável ao longo desse período, o que eu acho que é um ponto interessante.

Assim, temos dados para ver a situação de um ângulo diferente do qual temos visto. O que podemos dizer é que, de fato, os custos de fazer política de concorrência aumentaram. É evidente que está se tornando uma política importante, os governos estão colocando algum peso sobre o assunto. Assim, a pergunta natural é: existe um benefício nessas políticas?

Não é uma pergunta fácil de responder porque você tem de introduzir a consideração de como as políticas de concorrência podem ser parte de outras políticas que promovam o crescimento econômico. Pelo que sabemos, a partir do conhecimento econômico, existem vários elementos que podem desempenhar um papel no crescimento econômico: poupança, inovação, boa utilização dos recursos e coisas assim. Esse é o modo como nós estamos definindo o crescimento econômico.

O que é política de concorrência? Eu acho que é importante, neste momento, defini-la. É, basicamente, tentar impedir a ação que irá criar ou aumentar o poder de mercado das empresas. Isso é verdade para os cartéis, isso é verdade para as fusões. Assim, há um desequilíbrio entre os dois elementos. Na verdade, mesmo

que eles estejam relacionados, medir o efeito da associação entre os dois elementos (crescimento econômico e concorrência) é muito difícil. Para tentar medir o efeito, você tem que reunir uma grande quantidade de variáveis e, do interior, tentar desembaraçar o efeito da política de concorrência dos demais elementos. Por quê? Porque, evidentemente, a política de concorrência pode promover o crescimento por meio de um sinal de preço melhor, mas também outras políticas podem influir; se você tiver uma boa política de concorrência, isso pode ser influenciado por uma boa política de regulação. Políticas de regulação de um outro setor também podem afetar a concorrência. Então, de um ponto de vista analítico, se você realmente quer lidar com a mensuração do impacto da política de concorrência sobre o crescimento, não é fácil em termos de identificação desses elementos.

Se você olhar para a literatura sobre a política de concorrência e crescimento, na verdade, você não encontrará nada. Você vai encontrar vários fatores sobre a concorrência e os seus efeitos sobre o elemento de produtividade. Há toda uma literatura que tenta olhar para o efeito da concorrência sobre a produtividade. Então eu coloquei algumas delas aqui e destaquei alguns dos resultados da literatura. Aqui, você pode ver que a concorrência pode ter um efeito muito forte. Quer dizer, *a priori* concorrência pode ter um efeito bastante forte. Se você olhar os números que Nickell (1996)³ encontrou, 10% de aumento de preço no mercado teriam um efeito de -1,5% sobre o crescimento da produtividade total dos fatores. Isso significa que, em algum sentido, a concorrência pode ter um forte efeito sobre a economia. E, na verdade, há mais literatura sobre o impacto da regulação na economia, particularmente, os artigos de Olley e Pakes (1996)⁴ e, também, de Nicoletti e Scarpetta (2005).⁵ Existe outro lado da literatura que eu não incluí, tentando avaliar todos os incentivos em termos de inovação e gestão. Existe um trabalho de Bloom e Van Reenen (2006)⁶ que trata desse assunto.

Em um artigo mais recente sobre o efeito da política de concorrência, observa-se principalmente a produtividade total dos fatores. Por meio dessa literatura, e, como eu disse antes, você tem, basicamente, todos os possíveis efeitos da defesa da concorrência, em termos de se ter bons sinais para o administrador – no sentido de onde ele deve aplicar seus esforços –, em termos do processo de entrada e saída

3. NICKELL, S. Competition and corporate performance. *Journal of Political Economy*, v. 104, n. 4, p. 724-746, 1996.

4. OLLEY, G. S.; PAKES, A. The dynamics of productivity in the telecommunications equipment industry. *Econometrica*, v. 64, n. 6, p. 1.263-1.297, 1996.

5. NICOLETTI, G.; SCARPETTA, S. *Product market reforms and employment in OECD countries*. OECD, Economics Department, 2005 (Working Papers, n. 472).

6. BLOOM, N.; VAN REENEN, J. *Measuring and explaining management practices across firms and countries*. 2006 (CEPR Discussion Papers, n. 5.581).

de empresas e em termos de inovação. E, certamente, o que esta literatura está dizendo é que, se os ganhos de produtividade são repassados para o consumidor, então a concorrência é boa; mas, no final do dia – por causa do que eu disse antes –, nós realmente não temos uma ideia do impacto real da política de concorrência. É útil aplicar todo esse dinheiro nas autoridades de concorrência?

Mais uma vez, verificamos que as autoridades de concorrência podem afetar a concorrência, e, a partir do que as pessoas tenham identificado, podemos dizer que sim. Porém, é difícil provar. O único estudo que conheço até agora é o que eu havia citado antes, feito por Clougherty. Ele está observando a taxa de crescimento dos países e coletando dados, e realiza uma regressão que tenta explicar a taxa de crescimento. Então, se você quiser explicar a taxa de crescimento, tem que colocar uma variável para medir a utilização de capital. Você também vai colocar, provavelmente, uma medida para considerar o efeito da qualidade da força de trabalho. Você pode também levar em consideração o crescimento da população, que é uma variável muito natural a se acrescentar. E o que ele fez foi acrescentar em sua regressão o nível do orçamento na política de concorrência. Ele recolheu esses dados, e encontrou o que era realmente importante, porque os números de um aumento relativamente pequeno no orçamento da política de concorrência podem ter um efeito muito forte sobre a taxa de crescimento. Acho que este é o primeiro estudo que encontrei sobre este assunto e seria muito importante confirmar esses números. Mas se for verdade, então é claro que temos de fazer um esforço ainda maior na área de política de concorrência.

Dito isso, devo parar a palestra ou continuar? Eu deveria continuar, porque há muitas pessoas na literatura que identificaram a ineficiência das políticas de concorrência.

Até alguns anos atrás não havia muitos artigos avaliando a política de concorrência, ainda que fosse uma política pública importante. Atualmente, há muitas pessoas tentando fazer este tipo de avaliação. O artigo de Crandall e Winston (2003)⁷ foi um dos primeiros. Eles olham para a margem preço/custo das diferentes indústrias nos Estados Unidos e verificam se o fluxo de decisões das autoridades da concorrência, em geral dos Estados Unidos, tem afetado a margem preço/custo dessas indústrias. O que concluíram foi que há uma completa ineficácia das decisões daquelas autoridades.

7. CRANDALL, R. W.; WINSTON, C. Does antitrust policy improve consumer welfare? Assessing the evidence. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 17, n. 4, p. 3-26, 2003.

Existem vários estudos que vão nesse sentido. Outro estudo em que Clougherty está envolvido⁸ é muito interessante: ele tenta ver se há eficácia da política de concorrência, considerando que as pessoas evitam fazer fusão (por causa da política de concorrência). Mesmo se a política de concorrência é forte, e as autoridades também são fortes, talvez as empresas não notifiquem suas fusões. Elas preferem não fazer isso, dado que o processo de avaliação das fusões na Europa tem duas fases. De fato, podemos medir o número de casos que são retirados do processo. Claro, você pode interpretar os casos retirados do processo de avaliação como um grande efeito colateral. Basicamente, o uso desse elemento faz com que eles olhem para esse efeito e, novamente, não encontrem nenhuma relação.

Outro tipo de estudo tem sido feito por Duso *et al.* (2005)⁹ sobre o impacto de alterações utilizando estudos avançados. Basicamente, você olha quando a Comissão está tomando uma decisão, por exemplo, para aprovar uma fusão com alterações. Eles olham para o impacto dessas decisões sobre o mercado de ações desta empresa. Na verdade, se você olhar para o mercado de ações verá, claramente, que ele interpreta de forma totalmente diferente a decisão da Comissão, daquela que a Comissão gostaria que fosse interpretada. Por isso, você pode criticar este estudo, esta situação, porém – se pensarmos que o mercado financeiro é eficiente, o que atualmente é uma suposição bastante forte, eu acho – poderíamos dizer que a Comissão tem aumentado o seu erro de tipo I e o erro de tipo II. Lembro-me que erro de tipo I e erro de tipo II não são definidos assim. O erro de tipo I é proibir a fusão pró-competitiva e o erro de tipo II é aprovar fusões anticompetitivas.

A próxima questão é saber quais outros fatores estão favorecendo a eficácia da política de concorrência. Eu quero, primeiro, olhar para as fontes de erro em uma política de concorrência. Para isto coletei estatísticas de notificação das fusões na Europa. O número pode ter mudado um pouco, mas é basicamente isso. Desde o início da história da concorrência na CE, 2.626 fusões foram notificadas. Há duas fases de investigação de fusões. Eu diria que a fase 1 é a investigação leve, e, depois, se a Comissão considerar que eles estão preocupados com o risco de danos causados ao consumidor, devido a uma fusão, então vão para a fase 2, que é um pouco mais longa, onde a investigação é mais profunda e mais rigorosa.

Assim, no final do dia, só há menos de um 1% das fusões notificadas, que são proibidas pela Comissão. Sabemos que muitos desses casos, é claro, estão nas manchetes dos jornais, mas o número é muito pequeno. A maioria das fusões é

8. BARROS, P. P.; CLOUGHERTY, J. A.; SELDESCHT, J. *Remedy for now but prohibit for tomorrow: the deterrence effects of merger policy tools*. 2007 (CEPR Discussion Papers, n. 6.437).

9. DUSO, T. *et al.* *EU merger remedies: a preliminary empirical assessment*. Wissenschaftszentrum, Berlin (WZB), Research Unit: Competition and Innovation (CIG), 2005 (CIG Working Papers SP, n. II 2005-16).

aprovada. Observe que algumas são abandonadas. Portanto, você poderia dizer que deveríamos acrescentar abandonos e proibições dos casos para realmente medir o efeito da Comissão, mas, como disse antes, a interpretação dos abandonos pode ser complicada. Existem alguns casos conhecidos em que a investigação tem demonstrado que para as empresas não era uma boa ideia ir em direção a estas fusões. O que isso significa, do ponto de vista estatístico, é que não há uma maneira precisa de medir o erro de tipo I, porque há muitos poucos casos. A única coisa que você pode fazer é medir o erro de tipo II, porque há muitos deles. Infelizmente, é muito difícil trabalhar em fusões que já foram aprovadas. As pessoas estão avaliando mais fusões que estão sendo proibidas do que as que foram abandonadas. Assim, conhecer esses números da pesquisa é muito importante para projetar a política de concorrência, e vou voltar a este assunto de alguma maneira mais tarde.

A questão seguinte é saber onde estão as fontes de erro. No contexto da situação da Europa, eu acho que existem duas grandes fontes de erro. Pode ser a economia política da situação. Contrariamente aos Estados Unidos, a Europa, com seu DG da Concorrência, está fazendo a investigação e está tomando a decisão. É diferente da situação dos Estados Unidos, onde o Departamento de Justiça está investigando, e o Departamento de Justiça, junto com as partes, vai para frente do juiz, e o juiz toma a decisão. Ninguém tem estudado esse problema, ou feito essa comparação – se essas diferenças podem afetar o processo no final do dia. Ao meu ver, é um ponto importante. Eu também acho que o papel de terceiras partes é muito importante: o papel dos estados nos Estados Unidos. No entanto, o papel dos estados-membros da UE é diferente. Eu poderia conjecturar – e provavelmente uma conjectura correta – que os estados-membros têm um forte efeito, pelo menos na história. Parece que agora a organização da política de concorrência na Europa está começando a ser diferente. Recentemente, ouvi sobre uma fusão muito importante. Uma fusão muito complicada entre empresas francesas que foi levada à CE, porque eles passaram como um limiar a ser avaliado pela CE. A CE, por sua vez, decidiu enviar novamente para as autoridades francesas. Então, agora, a organização está começando a se tornar muito diferente. O papel das autoridades nacionais está ficando cada vez mais importante. Mas, de qualquer modo, até agora, penso que os estados-membros têm tido, claramente, um papel importante.

Conheço um caso de fusão em que houve uma audiência, com todas as partes debatendo, e, ao mesmo tempo, o primeiro-ministro daquele país estava no escritório do sr. Monti, tentando provar que a fusão que eles estavam apoiando deveria ser aprovada pela Comissão. Então, esse efeito é realmente importante. Encorajo os alunos nesta sala a estudarem este elemento. Acho que a economia política por trás das políticas de concorrência é muito importante.

Vou concentrar-me mais na razão econômica que explica as forças sociais na política de concorrência. Acho que há dois problemas com que todos concordam, e voltarei a este ponto. Um dos problemas é considerar a posição dominante como principal teste para detectar o dano ao consumidor. Outro elemento é o fato de que os ganhos de eficiência em diferentes tipos de casos de concorrência não são aceitos de uma boa forma. No entanto, vou concentrar-me sobre a medida de posição dominante.

Novamente, um estudo empírico feito por três estudiosos europeus sobre a decisão de diferentes autoridades de concorrência. Eles olham, de fato, se iriam aprovar ou reprovar uma fusão, e colocam diferentes covariâncias para explicar as diferentes variáveis e fatores: HHI, o tipo de indústria, o número de trabalhadores, diferentes tipos de informações. A única variável que aparece, e que é significativa, basicamente é o HHI, ou *market share*. Claramente, se você utiliza um modelo *logit* para explicar a decisão de aprovar ou reprovar uma fusão, a principal variável que é significativa, de fato, está relacionada com o conceito de posição dominante.

Assim, gostaríamos de analisar esta questão. O que eu fiz com dois colegas foi avaliar se existe parcialidade ao olhar para a decisão apenas com base no HHI ou se existe parcialidade ao basear sua decisão apenas no efeito unilateral. Baseado no HHI, você calcula o *market share* de cada empresa e, então, você calcula o HHI antes e depois, e calcula a variação do HHI. Portanto, na verdade, e isso é muito importante, você não é capaz de calcular o verdadeiro HHI após a fusão, porque o verdadeiro HHI após a fusão deverá levar em conta as mudanças de taxas elevadas e as multas que você tem com uma grande empresa no mercado. Então, quando você faz isso, é apenas para a avaliação pré-fusão. Agora, se você medir o efeito unilateral, você altera a mudança no preço devido à remoção, basicamente, de uma empresa do mercado. Então, você pode usar o modelo relacionado para ser capaz de prever o preço futuro e, na verdade, você é capaz de medir o impacto no bem-estar social, sobre o excedente do consumidor, e até mesmo pode calcular qual seria o HHI após a fusão.

Todas estas coisas podem ser feitas usando toda a literatura sobre econometria de mercados de produtos diferenciados. Assim, você cria uma economia com 30 mil consumidores, que podem comprar 15 produtos, e existem cinco ou seis empresas. Você pode fazer basicamente tudo com as ferramentas que temos a partir dessas literaturas, que são muito flexíveis. Você pode ter preferência aleatória, por isso está funcionando muito bem, e há muitas coisas que podem ser feitas nesta área – as ferramentas que temos agora são muito fortes.

Nós ainda não fizemos todo o programa de nossa pesquisa sobre o assunto – ainda estamos em uma economia onde existem empresas simétricas. Mas os resultados são muito claros. Se basearmos a decisão no HHI, de fato, você dá mais uma chance para proibir fusões competitivas, e isto é muito impactante. É ainda mais verdadeiro quando você comete um erro quanto ao tamanho do mercado. Isto é muito engraçado na prática da política de concorrência. Suponhamos que você analise o mercado de vídeos. O mercado de vídeos é difícil de definir exatamente como um mercado porque é um produto cultural, por isso podendo ter, como substituto, muitas coisas diferentes. Assim, um erro sobre o tamanho do mercado significa que se errou quanto à fatia de mercado, e esse erro irá permitir que toda a concorrência no HHI esteja completamente errada. O que vimos aqui é que, se o mercado for suficientemente grande, de alguma forma, é maior do que você pensa. Então, podemos até mesmo provar que a variação de preços é totalmente ortogonal ao que o HHI está fazendo.

A partir deste exercício de simulação – é uma simulação, e não a realidade –, confirma-se que não podemos usar a dominância como o único critério para orientar a política de concorrência. Assim, dado o programa desta manhã, vou olhar um exemplo particular para ver, de fato, que a imagem pode ser mais complexa.

Esse é um trabalho recente que eu fiz com Barbara Chizzolini e Vittoria Cerasi,¹⁰ duas italianas. Na verdade, o que é importante é que o CCI é uma marca registrada, e voltaremos a este assunto em breve. Assim, o setor bancário na Europa experimentou liberalização, não sei se diretamente por causa dessa liberalização, se por causa do seu forte efeito sobre esse setor, mas temos visto uma série de fusões e aquisições. Surge a pergunta se isso é bom para o consumidor ou não. Todas estas fusões têm afetado o grau de competitividade do setor? Ou esta fusão melhora a eficiência e os bancos passam estes ganhos em termos de custos para os consumidores? Ou, com a diminuição da concorrência, o poder de mercado aumenta? Então, é isso que nós queremos analisar.

Para responder a estas perguntas que temos aqui – é claro que em outro contexto, poderíamos levar em conta outro fator – a ideia que temos é de que a estrutura do mercado, particularmente o setor bancário, é muito importante. Há dois elementos que consideramos. Os resultados comuns que temos são critérios de dominância: quanto maior o grau de concentração, para uma determinada estrutura de mercado, menor é o grau de competição; mas, ao mesmo tempo,

10. CERASI, V.; CHIZZOLINI, B.; IVALDI, M. *The impact of mergers on the degree of competition in the banking industry*. Toulouse School of Economics (TSE), 2009 (TSE Working Papers, n. 582).

onde a estrutura do mercado apresenta concorrência de preços acirrada, então, é mais difícil para uma empresa recuperar os custos de saída e os custos de entrada. Assim, devido à concorrência acirrada, uma empresa pode sair, de modo que se observe uma concentração maior. Portanto, no final, o que podemos observar é a competição mais acirrada, a concorrência de preços associada a um aumento no grau de concentração, e nós queremos olhar para esta questão.

O que queremos fazer é construir uma medida de concorrência, e esta medida vai resumir as informações do poder de mercado do banco, atendendo a demanda, as condições de custo. E as medidas que irão captar a capacidade de transferir um aumento na sua rede de filiais em um maior lucro. Assim, só há uma fórmula que

$$\text{é bastante incomum: } \pi = S_j \frac{k_{ij}^{cci}}{\sqrt{N_j}} .$$

Aqui você tem formas reduzidas de lucro nos bancos. Portanto, considere que o banco tem diferentes filiais em diferentes áreas geográficas. Cada área é um mercado. Aqui, no modelo, é o lucro do banco i no mercado j . Esse lucro é uma função do tamanho do mercado. Por exemplo, aqui ele pode ser o valor total dos depósitos em todos os bancos da área geográfica. Esqueça a raiz quadrada e esqueça o parâmetro CCI. Basicamente, a fórmula está dizendo que o lucro de cada empresa é proporcional à fatia de mercado. Assim, é preciso colocar esta raiz quadrada para explicar os diferentes possíveis efeitos. Assim, K_{ij} é o número de agências bancárias do banco i na área j , e N_j é o número total de filiais sobre este território.

Assim, você tem o banco 1, o banco 2 e o banco 3. O banco 1 tem dez escritórios na cidade, o banco 2 tem 20 e o banco 3 tem cinco. Assim N é $20 + 10 + 5$. É muito simples, e qualquer pessoa pode calcular esses números, essa informação está, geralmente, disponível. A única coisa que apresentamos aqui é o parâmetro CCI – que chamamos assim por motivos óbvios.¹¹ E o índice CCI é introduzido aqui, porque se você calcular o benefício marginal derivado do lucro em relação ao tamanho da filial do banco i , significa que você quer calcular o benefício de aumentar a rede do banco i em uma unidade. Então, existem dois efeitos. Porque, quando você tem outra filial, você atrai mais pessoas. Se tem mais agências, você está mais próximo dos clientes e pode obter mais receita. Mas, ao mesmo tempo, as filiais podem se sobrepor, então há concorrência. Assim, o benefício marginal é o *trade-off* entre estes dois efeitos, o qual depende do parâmetro CCI, que é de fato a capacidade dos bancos de traduzir um aumento de filial em mais lucro; então, é o inverso do grau de concorrência.

11. Chezzolini, Cerasi e Ivaldi.

É muito fácil estimar esse parâmetro, porque você tem que observar S_j (tamanho de mercado), você tem que observar K_{ij} (número de filiais por banco) e N_j (número total de filiais). Normalmente, isso pode ser feito de forma muito fácil e você pode usar um modelo *logit*. Se você observar uma empresa que aumenta sua rede, isso significa que o benefício marginal de aumento de rede é maior do que o custo marginal. Por isso você usa o custo marginal como uma variável aleatória, e você pode estimar de uma forma relativamente simples – basicamente, é muito próximo do artigo que foi apresentado esta manhã –, e você pode obter o índice CCI. Assim, o índice CCI é uma maneira simples de medir o grau de concorrência.

Dos resultados que vimos na Itália e na França, concluímos que o CCI é muito menor na França do que na Itália. Na França, há apenas seis bancos, basicamente, seis ou sete nomes de marca. Na Itália, há muito mais empresas. Significa que a estrutura, nos diferentes territórios, é muito importante ao ser avaliada. Os menores valores de CCI têm sido observados especialmente em áreas povoadas – lembrem-se, esses valores são inversamente relacionados com grau de concorrência. Assim, em áreas povoadas há mais concorrência. Assim, podemos usar este modelo para avaliar a fusão de uma maneira muito simples.

Temos o valor do índice CCI para a França e do benefício marginal, do custo marginal e da relação entre benefício marginal e custo marginal. Aqui é a fusão entre o Crédit Agricole e o Crédit Lyonnais, que são dois dos grandes bancos na França, e do Credit du Nord e o CIC, o que significa Credit Industriel et Commercial. A fusão diminuiu o CCI. Assim, o grau de concorrência tem aumentado, apesar do aumento da estrutura do mercado. Isso ocorre, principalmente, por causa da estrutura da rede, que é muito complementar aqui. Observe que depois de acrescentar outra fusão, ocorrida no ano passado entre Caisses d'Épargne e Banque Populaire, há um ligeiro aumento do CCI, mas o que é mais interessante é que essa fusão é muito menos rentável do que outras. Portanto, não sabemos o que vai acontecer.

Na Itália, a fusão que simulamos aumentou o CCI e, portanto, a fusão envolve menos concorrência. É interessante ver que, de fato, UniCredit e Capitalia têm uma rede muito complementar, como na França. No entanto, ocorre que, em termos de rentabilidade, quando eles se fundem, precisam cobrir mais custos e, assim, de fato, essa fusão é mais prejudicial do que a outra. Intesa Sanpaolo, que tem uma rede muito sobreposta, provavelmente devido a mais amenidades rentáveis, faz com que eles possam cobrir despesas fixas, os custos de entrada, custos de saída, o que é feito mais facilmente do que em outros bancos. Assim, no final do dia, a fusão entre Intesa e Sanpaolo é diferente do que podemos pensar em termos de rede.

Uma coisa importante é que o CCI não é o HHI. Você verifica que o índice CCI só está correlacionado com o HHI em 50%. Assim, são levados em consideração muitos mais fatores, como dominância, concentração e também a estrutura do mercado. Por isso é uma maneira muito fácil de calcular.

Como fazer com que a política de concorrência seja mais eficaz? Primeira coisa, como eu disse anteriormente, acho que mais economia tradicional, mais modelos estruturais precisam ser usados. Movimento diretivo e textos que definam a política de concorrência, textos que se concentram na decisão de considerar os efeitos de diferentes ações de empresas são muito importantes. Então, temos de medir o impacto das diferentes ações de empresas de uma forma mais estrutural. Isso está ligado ao que eu disse sobre o setor bancário – é claro, eu poderia ter feito de uma maneira diferente ou com um contexto diferente.

Dado que estou no exterior, há outra importante direção – que eu não tenho tempo para desenvolver. Por causa da globalização, porque a economia é mais global, e porque, agora, temos mais empresas que causam mais impacto na economia, não apenas com base nacional, mas também com base global, como Microsoft, Airbus e outras, há problemas quando essas empresas agem de forma estratégica. Nós vimos e sabemos que a decisão das autoridades dos Estados Unidos, e as decisões das autoridades da UE sobre a Microsoft são completamente ortogonais. Basicamente, os Estados Unidos decidiram não fazer nada contra a Microsoft, embora a CE seja como um cachorro pequeno, tentando pegar a Microsoft de qualquer forma possível.

Muitas decisões têm sido muito diferentes. Sabem por quê? Parece que hoje a CE não aprova a fusão entre Sun e Oracle, embora as autoridades americanas tenham aprovado. Assim, existe um problema e não há forma de resolvê-lo. Claro, podemos desenvolver leis brandas e, graças à OCDE, há formas de organização para discutir o que deve ser boa política de concorrência. No entanto, não podemos aplicar o princípio da extraterritorialidade, e não há maneira de resolver este problema. Então, eu realmente acho que uma coisa está faltando; eu acho que precisamos de uma autoridade legal em nível global para todas as autoridades de concorrência. Muito obrigado.

Eduardo Fiuza – Obrigado, professor Ivaldi. Agora, vamos passar a palavra ao professor Sérgio Aquino, que fará seus comentários. Depois, seguiremos para as perguntas e debate.

Sérgio Aquino de Souza – Gostaria de agradecer o convite dos organizadores. Faço o agradecimento em meu nome e em nome do Cade, obviamente.

Gostaria de pegar um gancho aqui. Há um assunto pelo qual tenho bastante interesse. A gente, lá no Cade, tem acompanhado bem de perto essa questão de substituição ou de complementaridade entre análise tradicional e análise direta de efeitos competitivos, o que o professor Ivaldi chamou de *unilateral effect*, que você mede através de modelo de simulação etc. A gente pode voltar para isso depois. Então, eu queria ouvir do professor, se existe realmente uma dicotomia, se eles são substitutos, no caso, ou se eles são complementares? Isso, porque existe um debate, nos Estados Unidos, principalmente, capitaneado pelos, eu poderia chamar de, economistas-chefes do DOJ e do FTC, que veem muitos problemas nessa análise tradicional. Deixe-me explicar o que é análise tradicional, uma coisa acerca da qual, talvez, as pessoas não antenadas no mundo do antitruste não saibam.

Análise tradicional é aquela em que você define o processo, a partir da leitura *ipsis litteris* do *guidelines*, inspirado pelo *guidelines* do DOJ. Você define o mercado relevante. Depois, calcula o *market share*, as fatias de mercado e os índices de concentração como o HHI. Depois, você vai analisar se tem outros efeitos que podem amplificar ou atenuar alguns problemas decorrentes de uma determinada fusão, enfim – que é rivalidade, barreira à entrada, entrada potencial, e outras coisas. Então, essa é a análise tradicional. E essa análise tradicional tem sofrido uma série de críticas por estes dois autores, os quais eu já comentei, John Farrell e Carl Shapiro. E eles têm inclusive *papers*, documentos de trabalho recentes, em que propõem uma nova forma de você analisar isso, justamente com base na medida direta dos efeitos competitivos. Eles afirmam que, se você já mapeia todas as preferências, todas as taxas de desvio, se você sabe o quão distante ou quão próximo o produto A está do produto B, você já pode, a partir daí – se você já tem essa informação, a partir de análises mais sofisticadas, como estimativa do aumento da demanda, ou análise pouco menos sofisticada, simplesmente perguntando para as firmas, isso se faz muito hoje em dia, que é, justamente, perguntar para as firmas quem é o seu maior rival, quem é o seu segundo maior rival etc. – calcular, você já pode medir esse efeito potencialmente anticompetitivo decorrente de uma fusão.

Então, gostaria de ouvir a palavra do professor Ivaldi que tem alguns trabalhos nessa área, principalmente na parte de definição de mercado, do *SSNIP test* etc., também nessa área de *unilateral effect*, modelo de simulação, enfim. Eu queria ouvir um pouco sobre esse assunto.

Outra questão – e aí talvez seja uma questão um pouco mais geral – que pode se conectar com o que a gente viu hoje pela manhã, é a questão que os americanos ou ingleses chamam de *national champions*, que são os campeões nacionais, que é a ideia de você criar, via instituições de fomento – bancos, ministérios etc. –,

grandes firmas. Em muitos países – aqui no Brasil não é diferente – é comum se financiar a fusão entre duas firmas para criar uma grande empresa que vai competir lá fora. Isso é uma ideia que o antitruste não vê com tão bons olhos assim. Também queria ouvir, do professor Ivaldi, sobre a experiência europeia, se existe essa solicitação de outros segmentos do governo às agências antitruste para aprovarem determinada fusão que seja do “interesse estratégico” nacional. Gostaria de ouvir um pouco sobre isso.

Outra pergunta seria em relação à convergência, isto é: Se o professor Ivaldi entende que, em tantos países onde houve a aceleração da adoção de leis antitruste, essa adoção foi acompanhada de uma harmonização? Isto é: As leis são muito parecidas ou não? Elas estão se aproximando ou se distanciando? Eu tenho minha própria visão, mas gostaria de ouvir o professor Ivaldi sobre isso.

Tem umas questões mais técnicas aqui, mas eu posso deixar para outra intervenção, porque já foram muitas perguntas.

Professor Marc Ivaldi – O debate sobre a análise tradicional e a mensuração do efeito unilateral. Na verdade, como você disse, na abordagem tradicional, a forma como se define um mercado relevante, para simplificar, é a seguinte: quando você tem um mercado relevante, você tem sua dimensão. Então você deve medir a quota de mercado, medir o índice de concentração e depois seguir adiante. Claro, você pode levar em consideração, neste quadro, outros elementos.

Claramente, a partir do que eu disse, esta abordagem pode gerar erros. Significa que nós temos que remover a abordagem tradicional? Não, o que estou defendendo é apenas a utilização de instrumentos diferentes. Sendo ainda mais específico, uma vez você mencionou o *SSNIP test*: o que o *SSNIP test* nos diz? Ele nos diz que, para definir um mercado, você observa um conjunto de produtos e aumenta o preço desses produtos. Se não há vazamento, isto é, se aumenta o seu lucro, então significa que você tem um mercado, caso contrário, você tem que adicionar outro produto. Se houver vazamento, ou seja, se há substituição, para que haja monopólio hipotético, e nós avaliamos essa situação.

Mas como fazer isso na prática? Você tem que conhecer a demanda, você tem que conhecer a função de custo, você tem que conhecer tudo. Ou seja, se você olha para um texto, seja um texto dos Estados Unidos ou da UE, sobre como definir o mercado relevante, que prevê um modelo econométrico – ele está nivelado por baixo. Eu não estou dizendo que as autoridades não estão no caminho certo. É complicado, por diferentes razões, seguir o caminho certo. Além disso, embora eu conheça essas técnicas muito bem, eu não estaria defendendo apenas o uso de

técnicas econométricas sofisticadas, baseadas na análise das funções de demanda e de custo, para definir um mercado. Porque eu acho que nós ganhamos ao usar uma abordagem diferente.

Então, não acho que temos de descartar a abordagem tradicional e, ao mesmo tempo, estou surpreso que as autoridades de concorrência não estejam usando técnicas desenvolvidas por pesquisas acadêmicas, que estão fazendo progresso cada vez maior. Certamente, em poucos anos, todas essas coisas vão estar em uso e disponíveis de uma forma muito simples, então é muito importante aprender sobre a cultura dessas técnicas.

Não sei se respondi sua pergunta, mas, quando você quer saber sobre o mercado, não é possível conhecer o mercado só olhando o banco de dados. Você precisa se encontrar com os engenheiros, com as pessoas que conhecem o mercado, caso contrário você comete um erro. Mesmo quando você quer especificar seu modelo econométrico, você não pode se esconder na sua posição, isto é, quando você não conhece uma indústria, e diz que vai aplicar o seu modelo e irá funcionar em qualquer caso. Portanto, é muito importante saber estas diferentes abordagens para se certificar de que você evitará erros.

E quanto aos campeões nacionais? Bem, como eu disse, eu acho que claramente, pelo menos, sobre a história da CE, ela provavelmente foi pressionada pelos estados-membros para criar campeões nacionais. Acho que essa pressão é menos forte agora, mas, de qualquer maneira, se nós não queremos criar um campeão nacional em cada país, gostaríamos de ter um campeão europeu. Assim, é por essa razão que estou defendendo a autoridade da concorrência internacional. Porque, claramente, podemos pensar que, de alguma forma, o governo americano está protegendo a Microsoft, ou não, talvez isso não seja verdade. No entanto, da perspectiva europeia, as pessoas podem usar esse tipo de argumento. Eu acho que, se nós acreditamos que a política de concorrência é importante, seria melhor resolver este problema em nível internacional a fim de evitar esta situação bizarra. A CE está aplicando várias multas à Microsoft com base em argumentos que podem ser discutidos, enquanto os Estados Unidos abandonaram todas as ações contra a Microsoft.

Acho que uma coisa que vem da França é importante. Creio que foi debatido esta manhã. Não estou certo se o campeão nacional é a única solução para resolver o problema do crescimento e desenvolvimento. Se a política industrial se baseia apenas em criar o campeão nacional, então a política industrial é ruim. Como eu disse, todos os elementos que podem promover o crescimento econômico são política industrial: boa educação, bom incentivo para investir, e coisas assim.

Todos esses instrumentos são muito mais importantes. Então, estou defendendo a política industrial como um complemento da política de concorrência, se podemos definir uma política industrial como toda a política que crie condições para o crescimento econômico.

Agora, em termos de harmonização, é um assunto que, na Europa, é claramente muito diferente. A Alemanha, por exemplo, tem uma longa tradição de política de concorrência, que vem do século XIX. Foi tão forte, que você pode interpretar todas as decisões de concorrência da CE através do conhecimento da filosofia da política de concorrência alemã. A política de concorrência europeia foi fortemente influenciada pela abordagem alemã para esta política. Na França, por exemplo, a política de concorrência, no final do governo, não foi baseada em um órgão independente. Agora, se você olhar para a situação em diferentes países, está longe de se harmonizar o sistema. Parece que as pessoas estão trabalhando mais e mais juntas, mas é evidente que a situação na Grécia é muito diferente do que observamos na Itália, e do que temos nos antigos países do Leste, ainda no início de sua política de concorrência. Então, é claro que vai tomar muito tempo. Claramente, as coisas estão mudando na Europa e a CE foi muito importante por um longo tempo. Foi muito central e eles tomaram muitas decisões. Agora, há um movimento para outra estrutura, em que, muitas vezes, a decisão é tomada pelos 27 países juntos. O problema é que eles estão levando mais tempo para tomar a decisão. Mas, mesmo para a política de concorrência, a ligação entre as autoridades de concorrência está se tornando muito importante.

Eduardo Fiuza – Vamos passar para as perguntas da plateia. Depois, o professor Sérgio pode continuar.

Lucia Helena Salgado – Professor, o senhor nos mostrou números impressionantes sobre a taxa de intervenção da CE. Somamos tudo isso e achamos que 14% das fusões e aquisições sofreram algum tipo de intervenção, seja restrição, seja certa condição, ou as pessoas simplesmente desistiram da operação. Nós temos, hoje, cerca de 14% de intervenção, e penso que isso é impressionante, porque não muito tempo atrás, a taxa média de intervenção era algo como 5%, para os países da OCDE, e que não foi muito diferente na Europa. E eu gostaria de saber se os números são exatamente estes, algo mais do que 10% a 12%, e quais os fatores que estão por trás disso? É uma orientação política na filosofia da Política de Concorrência que mudou recentemente? Foram mudanças na metodologia? Gostaria de entender melhor. Esta é a minha pergunta, porque os números me surpreenderam.

A segunda pergunta: o senhor mencionou que o tipo de erro I tem aumentado muito e o erro do tipo I é muito associado com a dependência da metodologia estrutural, o que Sérgio Aquino chama de metodologia tradicional. Isso significa que na Europa não há nenhuma dependência da nova forma de compreensão de fusões e aquisições pela abordagem de efeito, e não é um novo método: Carl Shapiro, Richard Gilbert e pessoas de Berkley escrevem sobre isso há mais de dez anos. Portanto, eu gostaria de entender por que esse erro tipo I tem aumentado, recentemente.

Professor Marc Ivaldi – Obrigado por sua pergunta, sua primeira pergunta deve ser estudada. É difícil apontar um motivo específico. Sim, eu acho que tem aumentado. É uma questão empírica que nós olhemos para isso, mas vai ser muito difícil identificar o efeito.

O que temos observado nos últimos anos, pelo menos na CE? O número de economistas aumentou, não havia nenhum economista-chefe antes de 2002. O número de Ph.Ds. em Economia na Direção-Geral da Concorrência da CE (DG *Competition*) era muito baixo. Agora a equipe econômica principal tem 20 Ph.Ds., o que é uma tendência clara de aumento.

Parece-me, também, que a pressão do governo, pelo menos sobre as fusões – não é verdade para ajudas governamentais –, é provavelmente menos forte, porque, se você está em uma fusão e descobre, no jornal, que o primeiro-ministro estava no escritório com o comissário, é de fato uma notícia ruim para a empresa e é contraproducente. Eu acho que as pessoas estão começando a entender isso. Portanto, não acho que a pressão seja tão forte assim. Caso contrário, eu acho que seria um problema.

Quanto à segunda questão, o problema real está no erro tipo II. Isso significa que eles têm aprovado fusões anticompetitivas. De maneira clara, estatisticamente falando, o erro não é zero. Assim, o problema é que realmente é preciso melhorar a investigação para diminuir esse erro estatístico. Sim, eu gostaria de utilizar o método estatístico. Quando há grandes projetos, grandes casos, acho que devemos usar a análise estatística, e geralmente em um bom nível estatístico.

Eu não conheço, agora, os casos. Não estou dizendo que estão sempre tentando simular o efeito unilateral. Em todos os casos que conheço, no momento, realmente são desenvolvidos métodos estatísticos bastante sofisticados em suas linhas, e geralmente são realizados internamente por 20 Ph.Ds., ou é feito algum tipo de consultoria. Mas, geralmente, isso faz aumentar muito o número de casos.

Rafael Pinho de Moraes – Do CPDE da FGV. A minha pergunta é sobre o índice CCI e, basicamente, quero comparar com o HHI, que é principalmente criticado

por comparar dois retratos, certo? O que acontece antes da fusão e o que acontece logo após a fusão. Assim, este é um ponto, um problema, ou, de alguma forma, uma limitação dessa análise para o senhor? É ainda uma boa imagem aproximada da situação após a fusão?

Entretanto, o que me preocupa é que este parece ser um problema maior quando olhamos para o índice CCI, porque, se eu entendi bem, a partir da sua apresentação, o impacto negativo, o impacto anticompetitivo, seria compensado por esta sobreposição de agências no setor bancário. Assim, o aumento da concorrência vem da sobreposição da localização das agências, as duas partes da fusão, certo? E se nós fizermos uma análise dinâmica disso, podemos antecipar que a entidade da fusão pode fechar algumas agências e, então, nós temos o efeito anticompetitivo que o HHI pode estar indicando.

Professor Marc Ivaldi – Sim, eu acho que você está certo, pois este é o debate entre os cartéis, nesta questão. O modelo teórico por trás disso é um modelo de dois estágios, é um jogo de dois estágios. O lucro que eu mostrei é uma forma reduzida dos lucros. Na verdade, os bancos devem primeiro criar as suas filiais e, em seguida, eles competem via preços. Por isso, obtemos um equilíbrio, provado pela equipe. Assim, esse lucro é o fim da história. Portanto, podemos comparar diferentes situações, diferentes estados apenas olhando para a fórmula reduzida.

No entanto, concordo que as concorrências nos preços podem afetar também a estrutura da função lucro, e, neste caso, poderia estar errada. Se você acredita que a função de lucro não mudou em nível de segunda fase, a concorrência de preços, em termos de taxas de juros, então, é uma maneira muito simples de analisar concorrência. Obrigado.

Eduardo Fiuza – Gostaria de agradecer a todos e ao professor Ivaldi. Muito obrigado.



Parte 5

Simulação de Impacto da Regulação
no Setor de Energia

SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REGULAÇÃO NO SETOR DE ENERGIA

Coordenador

José Féres

Expositor

Luiz Fernando Rangel

Comentador

Humberto Moreira

José Féres – Boa-tarde a todos. Esta mesa é a última deste dia e vai ser sobre setor elétrico. Luiz Fernando Rangel vai apresentar um artigo. Ele passou um ano trabalhando aqui no Ipea – encerrando os trabalhos em setembro – e ele trabalhou justamente com a parte de tarifas do setor elétrico e vai apresentar um trabalho sobre Real Time Pricing (RTP) para o setor. Ele hoje está trabalhando na ANAC, tomou posse recentemente. O debatedor será o professor Humberto Moreira da Fundação Getulio Vargas.

Luiz Fernando Rangel – Boa-tarde. Eu vou falar sobre *Simulação de Impacto da Regulação no Setor de Energia*. Para resumir tudo, basicamente, vai ser uma simulação de uma política regulatória de RTP. Eu vou começar falando sobre as reformas do setor elétrico, dando uma visão geral dos problemas e soluções propostas. Depois, vou falar sobre gestão de demanda, na qual se insere a política de RTP. E, finalmente, vou falar do modelo de simulação de impacto desse tipo de política.

As reformas no setor elétrico começaram na década de 1990, visando garantir a eficiência de suprimento e segurança a tarifas acessíveis. A ideia é de que modo se consegue atingir esses três objetivos. A ideia vem do modelo de livro-texto de concorrência perfeita, aplicado ao setor elétrico. O setor elétrico possui algumas especificidades e algumas coisas diferentes do modelo de livro-texto de concorrência perfeita, mas os primeiros economistas que trabalharam sobre o assunto conseguiram demonstrar que, mesmo com essas diferenças em relação ao modelo do livro-texto, ainda assim se conseguiria alcançar eficiência e segurança a tarifas iguais ao custo marginal.

Esse modelo básico de concorrência no mercado de setor elétrico começa com o mercado *spot* de energia. Esse mercado *spot* garantiria a eficiência produtiva, minimizando o custo total do despacho de energia, e a eficiência alocativa, em que o preço *spot* seria igual ao custo marginal da última unidade geradora despachada. Ou seja, quando há concorrência perfeita, não há despacho fora da ordem do mérito. E, também, a concorrência no mercado *spot* garantiria eficiência de longo prazo e sinais econômicos corretos para o investimento em capacidade. O modelo-padrão do mercado *spot* de energia são leilões de energia, em que os geradores submetem lances. Esses lances, na verdade, são uma função de oferta. O gerador diz para o leiloeiro o quanto ele está disposto a ofertar a um determinado preço. O lance se dá, mais ou menos, em escada. Aí, se agregam os lances; tem-se a curva de oferta; e você tem a sua demanda. Em alguns países, existem lances de demandas e, em outros países, o regulador ou a entidade que organiza o leilão estabelece uma demanda exogenamente. A ideia é que, no curto prazo, a curva de oferta seria igual à curva de custo marginal, e você teria a eficiência de curto prazo. E a eficiência de longo prazo seria a garantia de forma que a renda inframarginal seria o suficiente para incentivar os investimentos.

Esse modelo de concorrência no mercado *spot* foi adotado em vários países do mundo. E, praticamente, em todos os países em que a concorrência no setor elétrico foi adotada houve algum tipo de problema, como crises, racionamento na Califórnia, no Brasil, na Noruega, na Nova Zelândia – em 2001, 2002 – e houve também grandes *blackouts* no Nordeste dos Estados Unidos, na Inglaterra, na Itália.

Quais são os problemas, por que isso aconteceu? Uma das razões é que os sinais de preço em concorrência perfeita no mercado *spot* fornecem ou podem fornecer incentivos errados ao investimento. Uma das razões é *price cap*. Politicamente, não é viável que o governo – no momento em que há falta de energia, há uma crise de abastecimento e a demanda está muito alta no meio do verão, por exemplo – deixe que o preço de energia elétrica dispare para R\$ 5 mil, R\$ 10 mil, R\$ 20 mil em MWh, o que seria o necessário para garantir os investimentos das unidades geradoras mais caras.

Outro problema é o oportunismo do regulador. E outro problema é a questão do racionamento, que é uma especificidade também do setor elétrico, porque, por exemplo, o mercado de laranjas não possui racionamento. Por que o racionamento é um fantasma no setor de energia elétrica, mas não no mercado de laranjas? Por causa da inelasticidade da oferta e da demanda no curto prazo. O consumidor de energia elétrica não ajusta o seu consumo de acordo com as variações do preço *spot*, do preço de curto prazo. Por exemplo, se os reservatórios estão secos, você pode até tomar um banho mais rápido, mas há pouco espaço para ajuste na demanda. E na oferta também, porque estes sistemas estão trabalhando sempre perto da sua capacidade máxima, então, há baixa elasticidade de oferta.

No mercado de laranjas, em períodos de crise, o preço dispara igualando oferta e demanda no curto prazo, dando o sinal correto para os investimentos. No mercado de eletricidade, esse mecanismo de ajuste não se verifica. É o que se chama de *missing money problem* justamente por essa impossibilidade política de o preço disparar a R\$ 20 mil por MWh. Há o mecanismo de *price cap*, e no Brasil o *price cap* está em torno de R\$ 500 por MWh, logo, as receitas que o investidor obtém no mercado *spot* podem não ser suficientes para cobrir o custo fixo de geração.

Quais são as soluções propostas? Primeiro, remover as distorções, os *price caps*. Outra solução possível é reduzir a incerteza de reservatório e a probabilidade de problema do *hold up*, e otimizar procedimentos de operação do sistema, que é uma parte mais ligada à engenharia do que propriamente à economia. Outra solução proposta é aumentar a elasticidade da demanda. Todo esse debate sobre investimento e eficiência no setor elétrico é sempre muito voltado para o lado da oferta. Discute-se muito pouco o lado da demanda, da gestão de demanda, de como incentivar os consumidores a responderem mais à situação, à criticidade do sistema. A demanda pode contribuir muito para resolver esses problemas.

Existem várias formas de incentivo para que o consumidor ajuste o seu padrão de consumo, de acordo com a situação do sistema. No Brasil, há tarifas horossazonais – não para o pequeno consumidor residencial, mas para grandes indústrias –, que são tarifas que variam de acordo com o dia ou com a hora do dia em que você está consumindo. Existem tarifas também em tempo real (RTP), em que a tarifa é exatamente igual ao preço *spot* naquele momento. Mas qual a diferença entre uma e outra? A RTP segue o preço *spot* e varia exatamente ao mesmo tempo. A horossazonal é definida *ex ante*; no início de ano, o regulador escolhe qual vai ser esse padrão de tarifas e ela é fixa. Se durante aquele ano ocorre uma seca e tudo muda, a tarifa horossazonal não se ajusta; vai ser aquela que foi definida no início, enquanto a RTP se ajustaria a uma seca, por exemplo.

Existem, também, cláusulas contratuais que podem prever fornecimento interruptível ou corte programado, assim como incentivos morais, como o Chávez falando para o pessoal tomar banho de, no máximo, três minutos. Na Nova Zelândia, por exemplo, e em outros países, quando também houve crise de energia, o governo, justamente, fez uma campanha na televisão falando para os consumidores consumirem menos energia.

Irei me concentrar em RTP. RTP proporciona sinais econômicos corretos, por quê? No sistema de RTP, o custo, a tarifa que o consumidor paga é igual ao custo marginal naquele momento, o que aumenta a elasticidade e diminui o poder de mercado das firmas. Tudo isso é possibilitado por novas tecnologias. Antigamente,

o custo dos medidores inteligentes – aparelhos que possibilitam a leitura de quanto o consumidor está consumindo a cada momento – era muito alto, mas vem caindo; então, acho que é cada vez mais factível adotar programas desse tipo.

Foram feitas algumas experiências-piloto no mundo sobre RTP. E você poderia ficar na dúvida: será que o consumidor vai mesmo responder a variações instantâneas de preços? Porque, se uma pessoa tem uma festa para ir, e, no momento em que ela vai tomar banho, ela olha o medidorzinho e vê que o preço está alto, ela não vai deixar de tomar banho só porque o preço está alto. Uma dúvida que se tem é: será que o consumidor responde mesmo? Algumas experiências-piloto, principalmente, na Califórnia mostraram que existe, sim, uma certa resposta do consumidor, só que, na prática, o mercado vai ter tanto consumidores em RTP como em tarifas fixas, pelo menos no médio prazo. O primeiro *paper* que estudou o tema foi o de Borenstein e Holland de 2005,¹ que mostram que RTP não é necessariamente benéfica em termos sociais, porque haverá ganhadores e perdedores, e, em particular, um aumento de consumidores em RTP pode aumentar ou diminuir o investimento.

Agora uma questão que surge é que essa política de RTP é mais útil em países que são *peak constrained*, onde a restrição é servir a demanda em uma hora de ponta, porque a demanda varia a cada hora. Isso é diferente em sistemas que são *energy constrained*, sistemas nos quais as variações de demanda de hora em hora não são tão importantes, mas quanto o consumidor vai consumir em um mês ou em um ano é a restrição mais importante. Vou explicar isso um pouco mais. Na verdade, a eletricidade é, aliás, dois produtos: potência e energia. Potência é o quanto você está consumindo em cada momento e energia é o quanto você consome num espaço de tempo dado, por exemplo, em uma hora.

Nos sistemas térmicos, a segurança dos suprimentos significa a capacidade para servir a picos anuais de demanda, como acabei de falar. Nesse tipo de sistema, o problema principal são os choques de demanda associados, por exemplo, a um inverno muito frio. Nesses tipos de sistema, preços *spot* maiores levam a um aumento de oferta.

Já nos sistemas hidro, a segurança hidrelétrica, segurança do suprimento significa a capacidade de produzir energia em períodos secos. O problema principal aqui são choques de oferta. Preços *spot* maiores não provocam aumento de chuva.

1. BORENSTEIN, S.; HOLLAND, S. On the efficiency of competitive electricity markets with time-invariant retail prices. *RAND Journal of Economics*, v. 36, n. 3, p. 469-493, 2005.

Essa é uma comparação entre sistemas térmicos e sistemas hidrelétricos. Por exemplo, na Califórnia e no Reino Unido, onde os sistemas são eminentemente baseados em produção térmica, pode-se ver que a razão entre a demanda máxima e a capacidade instalada é 0,81 no Reino Unido e 0,89 na Califórnia. No Brasil, a relação entre a demanda máxima e a capacidade instalada é 0,63. Entretanto, essa comparação só é adequada em sistemas térmicos e não em sistemas hidrelétricos. Por quê? Porque usinas térmicas e hidrelétricas com uma mesma potência instalada produzem quantidades diferentes de energia firme. O que é energia firme? Energia firme é quanto se pode produzir, a longo prazo, em condições hidrológicas normais. E, em uma usina térmica, a energia firme corresponde a 92% da potência e, numa hidrelétrica, corresponde a 55% da potência. Em sistemas hidrelétricos, a comparação relevante é demanda média comparada à energia firme, enquanto nos térmicos, a demanda máxima é comparada com a potência instalada.

Em sistemas hidrelétricos, a pergunta que surge é: qual o valor de uma política de demanda da RTP no sistema hidrelétrico? Tem valor porque, nos sistemas hidrelétricos, há muito espaço para atender variações horárias de demanda e, por isso que, em sistemas hidrelétricos, como há muita folga, atender a esses picos de demanda não é um problema; o problema é atender o consumo em um período de seca, por exemplo. Você poderia pensar que essa RTP não é tão importante assim, porque não se está tão preocupado em mover os picos. Mesmo assim, em sistemas hidrelétricos, usinas de alto custo são despachadas fora da ordem de mérito se acontece algum problema, o que poderia ser evitado com o sistema de gestão de demanda. Existem também restrições de transmissão a serem gerenciadas, que poderiam ser facilitadas com RTP, e a implementação dos sistemas hidro é mais fácil. Por quê? Porque, na verdade, nesses sistemas hidro não são necessários medidores avançados, como o aparelhinho que citei, que mede quanto se consome a cada hora.

Um sistema de RTP no Brasil, por exemplo, poderia ser adotado com um medidor adicional igual ao que todos temos em casa, em que o medidor é lido uma vez por mês. Se ocorre um período de seca, o operador nacional de sistema pode declarar: esse é um mês de seca e as tarifas vão subir x por cento durante este mês. Não é necessário um medidor especial para ver quanto o consumidor conseguiu naquele mês. Há também um menor custo transacional, pois só são necessárias leituras mensais, por exemplo.

As perguntas são: é possível medir o ganho da RTP? Haverá perdedores e ganhadores? Como isso afeta o *mix* de tecnologia? Se os picos estão diminuindo, como isso afeta o incentivo de se investir numa térmica ao invés de uma hidrelétrica?

Altera alguma coisa nesses incentivos? Como isso afeta o investimento total? E como afeta também a emissão de GEEs, porque se uma política dessas alterar um *mix* de tecnologia, ela afeta também emissões? Isso é só para dizer que esse sistema de RTP afeta incentivos a investimentos.

No sistema que possuímos atualmente, o preço *spot* aumenta significativamente só quando o sistema já está à beira da crise. O padrão de preços é assim: há grandes períodos de preço muito baixo, depois há um pico quando ocorre um período de seca e esse ruído hidrológico perturba a sinalização via preços *spot*.

Como esse modelo de simulação pode responder àquelas perguntas que vimos anteriormente? O modelo considera que demanda que varia mensalmente. Esse modelo, na verdade, é uma adaptação do modelo do *paper* do Borenstein e Holland. Nesses *papers*, eles estudavam o mercado da Califórnia e adotaram uma função de demanda que variava de hora em hora. Como acabei de explicar, no sistema hidrológico, essas variações horárias não são tão importantes, logo, vamos olhar para variações de demandas mensais. Assumimos que alguns consumidores possuem tarifas que variam mensalmente – p_p , que seria a RTP –, e outros consumidores pagam tarifas fixas. Há uma forma funcional para demanda, em que α é a proporção dos consumidores que pagam a RTP e $1 - \alpha$ para parcela da população que possui contratos de tarifa fixa.

A função de demanda é uma função de elasticidade constante. Há livre entrada e saída de unidades geradoras e o preço no mercado atacadista é w_p . Outra hipótese é que cada unidade tem custos marginais de geração em forma de L invertido, com custo fixo até se chegar à capacidade máxima. São três tecnologias: hidro, gás e óleo, e o custo fixo de se construir uma usina hidrelétrica é o maior de todos. O custo para construir uma usina a óleo é o menor e o custo para construir uma usina de gás está no meio, enquanto os custos marginais são o contrário: o custo marginal de uma hidrelétrica é muito menor que o de uma usina a gás, que é menor do que o de uma usina a óleo. O que é mostrado é que o equilíbrio no mercado competitivo se dá com o preço em tempo real igual a w_p , que é o preço no mercado *spot*, no caso do Brasil, o preço de liquidação de diferenças. A tarifa fixa de equilíbrio no mercado competitivo seria uma média ponderada das RTPs ou do preço *spot*. Obviamente, a situação não é eficiente. Por que não é eficiente? Porque a eficiência, de acordo com o Segundo Teorema do Bem-Estar Social, se dá com todos pagando o custo marginal. Como há alguns consumidores, a proporção $1 - \alpha$ de consumidores não é eficiente no sentido *first best*.

Dada a restrição à realidade política, em que vão existir alguns consumidores pagando tarifa fixa – pelo menos no curto prazo, no médio prazo não se vislumbra instalar medidores, pois se está em um sistema em que todo mundo pague RTP –,

a pergunta é a seguinte: essa tarifa fixa é ótima no sentido *second best*, ou seja, ela é ótima dada a restrição de que nem todos os consumidores estão pagando a RTP?

O que pode ser mostrado é que há uma tarifa socialmente ótima, dada essa restrição. Sua expressão é um pouco diferente da anterior, porque os pesos da média ponderada são a demanda. E aqui é a inclinação da curva de demanda. Essa tarifa fixa competitiva pode ser maior, menor ou igual à tarifa *second best*. O que pode ser mostrado também é que tudo vai depender das elasticidades em cada período. Particularmente, se as elasticidades forem iguais, em todos os períodos, as duas tarifas no mercado competitivo atingem o *second best*.

Para esse modelo de simulação, os dados necessários são: *i*) o perfil da demanda, em termos de quanto que ela varia a cada mês, perfil mensal de demanda, digamos assim; *ii*) a elasticidade; e *iii*) uma estimação dos custos fixos e variáveis de cada tecnologia.

Onde se pode conseguir isso? No PNE e no PDE. São dois planos que são publicados pelo MME em conjunto com o ONS, e que possuem informações sobre demanda, custos fixos e custos variáveis de investimentos. No Brasil, temos ainda uma particularidade. Por exemplo, esse modelo é baseado no modelo de Borenstein e Holland, utilizado para a Califórnia, um sistema térmico. Para implementar isso no Brasil, tem de se levar em conta que somos um sistema predominantemente hidrelétrico. É preciso também, além dessas informações, uma informação sobre o valor da água. Essa informação é estimada a partir das distribuições de preços do PDE.

Nesse PDE, eles estimam os preços, fazem previsões de preço para os próximos dez anos. Essa projeção é baseada em 2 mil cenários hidrológicos, utilizando um programa chamado *Newave*, que é o programa usado pelo ONS para despachar o sistema. Esse mesmo programinha serve também para fazer previsões e simulações de cenários hidrológicos. Qual é o algoritmo para resolver isso? Escolhe-se um nível de capacidade para cada tipo de tecnologia. Consideram-se, no algoritmo, a tecnologia de base – que seria, no caso, hidrelétrica –, a tecnologia de ponta – cada tecnologia que seria ativada somente em períodos que o sistema estivesse próximo da sua capacidade; no caso do Brasil são as usinas a óleo – e as tecnologias médias – que, no caso do Brasil, seria o gás.

Escolhe-se o nível de capacidade e se encontra o preço de equilíbrio no mercado *spot* em cada mês, utilizando aquelas informações que obtivemos antes sobre demanda e elasticidade. Simula-se esse mercado *spot* e encontra-se o preço de equilíbrio em cada mês. Assumimos que a concorrência no mercado de geração faz com que os lucros econômicos do investidor sejam zero. Vão se ajustando essas

capacidades, de modo que o lucro dos proprietários de cada uma dessas tecnologias seja zero. Encontra-se a capacidade total, a capacidade de equilíbrio.

Em seguida, olha-se para o mercado varejista. Os dois primeiros passos foram o mercado atacadista. Este terceiro ponto é o mercado varejista. Assume-se também que os varejistas – que no caso do Brasil são as companhias distribuidoras – terão lucro zero, porque existe concorrência ou por causa da regulação. Assume-se que o regulador é um bom regulador, e não deixa os distribuidores terem lucro econômico maior que zero. Isso vai fazendo um *looping*. Dadas essas capacidades, esse preço *spot* e aquelas tarifas de equilíbrio que eu mostrei antes, o lucro do varejista for maior do que zero, o que se faz? Ajusta-se a tarifa fixa. Se ela, por exemplo, for maior do que zero, ajusta-se a tarifa fixa para baixo e começa-se de novo nesse primeiro ponto do *looping* até convergir. Borenstein e Holland, nesse *paper* de 2005, mostram que esse algoritmo produz um equilíbrio único e falam também que converge relativamente rápido.

Qual o tipo de informação que se pode conseguir com esse tipo de algoritmo? Devem-se assumir diferentes níveis de elasticidade. Assume-se que a elasticidade é de 0.1. Assume-se, por exemplo, que a proporção de consumidores que pagam RTPs é de 33%. E roda-se aquele algoritmo. Rodando aquele algoritmo, podem ser obtidas informações, estimativas, simulações de quantidades como: qual o total de energia consumida a cada ano, qual seria o total gasto com energia a cada ano, qual seria a capacidade de equilíbrio de cada uma das tecnologias. Fazendo-se simulações para cada nível de elasticidade e para cada proporção de consumidores em RTP, obtém-se uma comparação do que aconteceria no mercado. Outras dimensões que se pode simular também, que se pode calcular: o *surplus* do consumidor, o lucro das firmas. Através dessa simulação, pode-se obter esse tipo de informação.

Concluindo, é um modelo muito útil, até porque pode ser aplicado também a outros setores e não só ao de energia. Pode ser aplicado a vários desenhos de mercados diferentes. É um modelo bem flexível e bem útil por causa disso. Obrigado.

José Féres – Obrigado, Luiz. Agora, o professor Humberto vai fazer os comentários.

Humberto Moreira – Boa tarde. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Lucia Helena pelo convite, ao Luiz pelo *paper*, pela oportunidade de debater. Não tive muito o que debater, eu recebi esse material três dias atrás, em forma de relatório. Então, tive que buscar intensamente, nesses dois últimos dias, para tentar falar alguma coisa inteligente hoje.

Vou tentar fazer o comentário em uma direção um pouco crítica, mas deixe-me falar primeiro a questão mais de estímulo em relação ao tema de pesquisa, porque, no Brasil, houve uma tendência muito grande de se olhar para o setor de energia

elétrica só pelo lado da oferta. E essa tentativa de entender o papel da demanda é um pouco o espírito que o trabalho do Luiz tentou trazer, capturando essa ideia de apreçamento em tempo real.

Deixe-me adiantar um pouco os pontos mais críticos para mim em relação ao que ele falou e, durante o comentário, vou tentar explicar isso um pouco melhor.

1) Essa ideia funciona muito bem no mercado da Califórnia, onde o mercado *spot* realmente existe. Não sei se todos aqui sabem, mas, no Brasil, na verdade, não há mercado *spot* de fato; há o preço *spot*, que é determinado por um programa de otimização, que não advém de forças econômicas, de forças que sinalizem exatamente a intenção do consumidor em reduzir o seu consumo de pico, em dado período de tempo – durante o dia, durante a semana, durante o ano. Essa primeira premissa de mercado competitivo – um mercado *spot*, o qual poderia beneficiar-se desse desenho, da RTP – não acontece.

2) Esta segunda premissa também é em relação às distribuidoras. No caso brasileiro, o mercado regulado – ambiente de contratação regulado, como se chama – é desenhado sob a forma de leilões de longo prazo, nos quais a demanda é estabelecida pelas distribuidoras de forma única. As distribuidoras, na verdade, não internalizam nenhum incentivo à redução eventual do consumo pelo consumidor. De fato, ela tem incentivos a volume e não a preço. Ela não reage a essa informação de preço.

Essas duas premissas para mim são muito críticas para se pensar realmente em uma aplicação tão imediata e rápida para uma coisa tão tecnologicamente sofisticada como o apreçamento no setor elétrico. Acho que se deve pensar em premissas um pouco mais básicas para ver a implantação até de sistemas de apreçamento um pouco mais simples do que este tão sofisticado.

O objetivo do trabalho, pelo menos dentro do relatório, é estudar como as regras regulatórias do segmento de comercialização varejista afeta os incentivos a investimento em geração. Embora esse foco seja do lado da oferta, de novo, mas os incentivos para se olhar para isso vêm de como desenhar melhor o apreçamento pelo lado do consumidor final.

Ele faz uma espécie de análise empírica, na verdade, uma simulação, para tentar responder quais são os ganhos de bem-estar e os efeitos, sobre investimento, do aumento da proporção de consumidores sob esse regime de apreçamento em tempo real, entre preço fixo e apreçamento em tempo real, na linha do *paper* de Borenstein e Holland e subsequentes.

Ele tenta discutir um pouco no relatório essa questão do monopólio local contra competição no segmento varejista, quer dizer, qual é o ganho de bem-estar que você tem com a abertura da concorrência dos mercados regionais cativos às distribuidoras. Isso sim, claro, combinado talvez com uma melhora na forma de apreçamento do consumidor final no mercado regulado, pode trazer algum benefício.

Na discussão do autor, pelo menos no relatório, gostaria de chamar a atenção para alguns pontos que eu acho um pouco mal explicados. Dentro da regulamentação do setor, por exemplo, no que se refere ao repasse das variações para PLD – que é exatamente esse preço *spot* –, quando há o descasamento da oferta e da demanda desses contratos de longo prazo sobre a energia a ser contratada pelas distribuidoras, o Luiz afirma que nesse ambiente – que é de contrato regulado – são as distribuidoras que pagam PLD semanal. De fato, o repasse do custo de compra de energia é realizado anualmente, quando é feito o reajuste anual da tabela parcelar, que é referente a tributos mais compra de energia elétrica da tarifa. No entanto, a forma de reajuste é feita de modo a deixar a distribuidora o mais neutra possível, nessa concepção em relação à compra de energia. Logo, ela não reage a esses incentivos de fato. O esquema de reajuste tem como objetivo fazer a distribuidora receber apenas pelo seu serviço de fio e não o incentivo de internalizar o aumento ou a diminuição do consumo do consumidor final, pela compra de energia, portanto.

As variações do preço de energia intra-ano são compensadas através do que chamam de compensações dos valores da parcela A – está aqui abaixo um *footnote* pra explicar isso² –, mas basicamente isso foi motivado pela crise de 2001, principalmente pela desvalorização do dólar que levou as distribuidoras a reclamarem. Elas conseguiram ter essa suavização do impacto da variação do preço da tarifa.

Segundo o autor, o fato de a maior parte dos consumidores brasileiros não estar sujeita à tarifa que reflita os custos de produção e as condições de mercado *spot* implica a baixa elasticidade-preço da demanda agregada. Isso faz com que o consumo não reaja suficientemente ao preço em momentos de déficit de abastecimento. Segundo ele, a solução mais comumente proposta é a adoção de contratos de varejo com reajustes mais frequentes cujo formato mais extremo seria essa proposição do apreçamento em tempo real.

Deixe-me fazer alguns comentários sobre essa discussão. Primeiro – em um país tão grande e diverso como o Brasil, é um pouco claro o que significa elasticidade

2. Segundo a Aneel, “A CVA, criada pela Medida Provisória nº 2.227/2001 e instituída pela Portaria Interministerial nº 25/2002, registra a variação, entre os reajustes tarifários anuais, de parte dos itens de custo das distribuidoras, como a compra de energia elétrica da usina de Itaipu e alguns encargos tarifários do setor elétrico”. [N.R.]

de demanda agregada. Há mercados diferentes. Na concepção da regulação, nesses ACLs ou ACRs –, há segmentos de consumos diferentes – residencial, comercial, industrial, rural –, e a elasticidade desses segmentos deve variar muito entre eles. As características geográficas dos indivíduos de cada região também são muito diferentes. É muito difícil falar alguma coisa em termos de elasticidade agregada.

Observe que logo em seguida, no seu relatório, o Luiz fala de características do sistema de geração, que no Brasil é eminentemente hidrelétrico e com espaço centralizado por ordem de mérito, que foi o que ele explicou. Você seleciona as usinas que têm custo marginal menor; estão em ordem crescente. E ele comenta que o preço *spot* se ajusta lentamente, aumentando de forma substancial apenas quando o sistema está à beira do colapso, da crise. Isto parece ser exatamente o ponto para se argumentar, pelo menos nessa perspectiva, que RTP, no Brasil, não seria adequada para enviar o sinal de preço correto ao consumidor.

A aplicação da RTP está intimamente ligada à existência de um mercado *spot* centralizado, portanto. Ou pelo menos, um pouco descentralizado para que haja espaço para utilização desse mecanismo. Sem os sinais de preço, não se poderá fazer com que consumidores internalizem o custo de produção de energia. Mas ainda, no Brasil, há a questão de confiabilidade. Acabamos de passar por um blecaute agora³ e isso traz, de novo, aos nossos nervos a nossa ansiedade sobre confiabilidade do sistema. É importante também compreender como a RTP pode afetar o *trade off* entre a modicidade tarifária e a confiabilidade do sistema. Acho que o Luiz pensou muito o lado da modicidade tarifária, mas essa desordenação de como se escolhem as usinas, com o custo marginal de forma crescente, mas é necessariamente o ideal por conta da confiabilidade do sistema.

Ele discute um pouco a literatura, tentando entender os efeitos de RTP em investimento, em capacidade. Essas são as referências: primeiro Borenstein e Holland, depois Joskow e Tirole, que são uma extensão de certo ponto de vista, mas que, na verdade, alguns resultados, que o próprio Luiz apresentou, podem levar à eficiência *first best*, se há uma tarifa mais flexível, como a tarifa de duas partes, por exemplo. A eficiência é possível, e há discussão um pouco mais rica nesses termos sobre a robustez desses resultados do Borenstein e Holland.

A tarifa residencial no Brasil ainda é fixa; nem sequer é tarifa duas partes. Caso o objetivo do autor seja propor uma política de tarifas e implementar a RTP, parece-me um passo gigante dentro do atual esquema regulatório. Que tal fazer estudos de mudanças não tão extremas? Isso que acabei de falar é o ponto dois.

3. O palestrante se refere ao blecaute ocorrido em 10 de novembro de 2009 devido a problemas de abastecimento na usina de Itaipu e que atingiu 18 estados brasileiros. [N.R.]

O lado da competição do segmento varejista também é outra questão do nosso mercado. O autor cita algumas referências bibliográficas, mostrando que a dependência de contratos de longo prazo entre geradores e comercializadores é importante para atrair novos empreendimentos. Por outro lado, o inventário, no mercado varejista, o nível de escolha de consumidores finais implica que os agentes comercializadores distribuidores não estarão dispostos a escrever contratos de longo prazo. Há esse *trade off*. Na verdade, por um lado, você quer escrever contratos de longo prazo para dar estabilidade para que haja a presença desses comercializadores, mas, por outro lado, você perde – pelo menos, no caso do Brasil, em que a contratação é feita em 100% – espaço para haver algum grau de competição. Existe de fato um *trade off* entre intensidade e competição do mercado varejista no uso de contrato de longo prazo, o que aponta para uma readoção – no caso da experiência britânica, nesse texto mostrado pelo Luiz no texto dele – de contrato de longo prazo, que foi um pouco o que seguimos aqui no Brasil, de forma extremada, em contratação plena, os chamados contratos de leilão de energia.

Para a aplicação ao caso brasileiro, não entendo direito de que mercado o Luiz está falando. Será que ele só está falando do ACL ou do ACR? Isto não está muito claro no seu relatório: se você está querendo falar de uma forma integral ou se você está só querendo falar do mercado regulado. Nesse caso, se você está falando de forma integral, é preciso considerar aspectos políticos e sociais envolvidos numa tarifação desse tipo para o consumidor final. Não é só a questão da eficiência, mas da viabilidade desse tipo de proposta.

A discussão sobre o sinal de preço e formas mais eficientes de tarifação é positiva, e isso, eu acho, é a grande motivação. É importante haver um trabalho desse tipo. No entanto, a discussão começa sempre sob a ótica da oferta. O objetivo geral é o de gerenciar oferta e essa é a visão antiga do problema, da década de 1970. Acho que o Luiz traz um pouco essa questão da importância da gerência da demanda, mas ainda fica preso um pouco às questões de oferta, pelo menos do relatório. O ponto, portanto deveria ser, enfaticamente, o gerenciamento da demanda partindo da ideia de eficiência energética. O governo e o regulador do setor, em geral, têm falado muito em eficiência energética e discutido iniciativas, como o Procel, uma tentativa de internalizar, pelo lado dos consumidores, formas mais eficientes de uso da energia e possíveis iniciativas para incentivar a redução de consumo. Nenhuma iniciativa dessas será suficiente para reduzir consumo se não vier acompanhada de uma tarifação mais eficiente. Esse é o ponto de concordância. Só assim o consumidor poderá reagir ao preço. A lucratividade das distribuidoras ainda está muito ligada a volume de energia vendida e não a preço, como falei anteriormente. Elas não têm nenhum incentivo a tomar iniciativa de eficiência energética, a princípio, no modelo brasileiro atual.

O debate sobre os possíveis impactos de uma tarifação mais eficiente nos investimentos em oferta de energia deveria vir a reboque do debate sobre apreçamento e eficiência energética. Com uma sinalização de preços mais adequada, o consumidor consome menos energia e isso leva à queda de preço. Que impacto isso terá sobre investimento e sobre a própria demanda, isso é uma questão teórica e também empírica, eu diria.

Acho que, talvez, este espírito do trabalho do Luiz possa nos trazer um pouco de reflexão, numa tentativa de flexibilizar um pouco o mercado de energia para fazer com que, primeiro, os distribuidores internalizem um pouco mais esses incentivos dos consumidores reduzirem seu consumo. Segundo, talvez, a gente não precise de uma radicalização do tipo de apreçamento em tempo real. Tarifa em duas partes, tarifas mais simples já podem produzir algum tipo de melhora de bem-estar. É isso.

José Féres – Obrigado, Humberto, pelos comentários. Luiz, antes de passar para as perguntas, você gostaria de fazer alguma observação sobre o que o Humberto comentou?

Luiz Fernando Rangel – Sobre esse ponto em que o Humberto tocou, a respeito de o preço *spot* no Brasil não refletir sinais econômicos, mas sim ser obtido através de um programa de otimização – um programa de computador, o *Newave* –, que não reflete força de mercado, sinais econômicos. Isso é verdade, mas no Brasil, na verdade, o grande problema de segurança do suprimento tem a ver com uma força não econômica, que é a hidrologia. Mesmo que, no Brasil, esse preço *spot*, o preço de liquidação de diferenças não reflita sinais econômicos, ele está refletindo o que está acontecendo com a hidrologia. Fazer com que o consumidor pague esse preço teria, ainda assim, efeitos benéficos na administração de crises, de períodos secos por exemplo.

Ele tocou num ponto também: qual o mercado de que estou falando? Seria o ACR – que somos nós, os pequenos consumidores residenciais e pequenos comércios – ou eu estou falando do ACL, que são as grandes indústrias? Claro que, no ACL, esse tipo de política é muito mais fácil de ser implementada. Mas, acho que isso também pode ser feito para os pequenos consumidores. Esses projetos-piloto lá na Califórnia são um exemplo. Existia até um artigo do Frank Wolak,⁴ mostrando que esse tipo de política é bem efetiva também entre pequenos consumidores. O engraçado nesse *paper* do Wolak é que ele mostra um efeito psicológico deste

4. PATRICK, R. H.; WOLAK, F. A. *Estimating the customer-level demand for electricity under real-time market prices*. v. 1 (NBER Working Papers, n. 8.213). Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/8213.html>>

tipo de tarifação. Às vezes, o consumidor pode ficar com medo desse tipo de RTP porque ele está pagando uma tarifa, ocorre uma seca e aí ele tem que pagar muito mais. O consumidor fica com medo.

Ele mostra que, na verdade, o consumidor responde muito mais facilmente a esse tipo de política se você apresenta para ele esse tipo de tarifação de uma maneira diferente. Por exemplo, você fala para ele assim: Não é que você vai ter que pagar mais em períodos de picos de demanda, mas a gente é que vai te pagar se você reduzir o seu consumo. Seria o desenho como foi feito no experimento que aparece no *paper* do Wolak, em que o consumidor recebe um *rebate* (desconto) para diminuição. Quer dizer, simplesmente, dependendo da roupagem, de como você apresenta isso para o consumidor, talvez seja mais aceitável esse tipo de política para o pequeno consumidor.

Sobre o que o Humberto falou, ele tem razão. As distribuidoras não internalizam esses incentivos ao consumidor; elas são absolutamente neutras. No modelo teórico de base, na verdade, você também não precisa que os distribuidores internalizem isso para que esse tipo de política seja efetivo. No modelo teórico de base, os distribuidores têm lucro zero em qualquer caso. Elas também são neutras em relação a volume.

Ele falou também sobre diferenças geográficas; aqui no Brasil há vários mercados. No caso, poder-se-ia implementar RTP, com diferentes modelos para cada mercado: região Sul, região Norte, de acordo com a criticidade do sistema e de cada mercado.

COMENTÁRIO SOBRE “SIMULAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA APLICAÇÃO AO SETOR ENERGIA”*

Humberto Moreira

O objetivo do trabalho *Simulação de Impacto da Regulação no Setor de Energia* é estudar como regras regulatórias do segmento de comercialização (varejista) afetam os incentivos ao investimento em geração de energia elétrica no Brasil.

A discussão sobre sinais de preço e formas mais eficientes de tarifação é um tema recorrente e de extrema importância para a organização do mercado de energia elétrica brasileiro. No entanto, a visão tradicional da provisão de incentivos a investimentos no setor tem sempre focado a gerência mais eficiente da oferta de energia, considerando a demanda como exógena. Este trabalho, no entanto, parte de uma perspectiva diferente, ao levar em conta o potencial papel da demanda nesse sentido. De forma particular, o trabalho em questão discute um mecanismo que tem sido adotado em alguns países de forma experimental, qual seja, o apreamento em tempo real (RTP na sigla em inglês).

De forma geral, o mercado de fornecimento de energia no Brasil se divide em ACL e ACR, com as seguintes características. O ACR é um mercado regulado cujos participantes são os vendedores (supridores) de energia e as distribuidoras (compradores). A compra de energia é feita por meio de leilões de compra de energia de longo prazo, de modo geral, e a tarifa de fornecimento (venda de energia das distribuidoras aos consumidores finais) é regulada. No ACL as operações de compra e venda de energia são feitas através de contratos bilaterais livremente negociados entre os agentes vendedores (geradoras hidrelétricas e termelétricas) e compradores (comercializadores, exportadores de energia e consumidores livres).

O preço à vista de energia elétrica no Brasil é determinado por um programa de otimização (*Newave*) que não necessariamente reflete as forças de demanda e oferta do mercado. Em particular, este preço não sinaliza para o consumidor a necessidade de, por

* Gostaria de agradecer a Lavinia Hollanda pelas discussões e a preparação dos comentários apresentados a seguir.

exemplo, reduzir o seu consumo de pico, em um dado período de tempo (isto é, dia, semana ou ano), o que torna a premissa de mercado competitivo no curto prazo não verdadeira. Mais importante ainda, esta mesma observação se aplica às distribuidoras de energia elétrica. De fato, o ACR entre distribuidoras e geradoras foi constituído mediante contratos de longo prazo nos quais as distribuidoras apresentam suas demandas de forma agregada de acordo com suas expectativas de demanda para o período de contratação. Suas receitas são mais afetadas por volume do que por preço, isto é, sinais de preços do mercado à vista não são diretamente transmitidos para distribuidoras. As distribuidoras não internalizam, portanto, nenhum incentivo à redução de consumo.

Essas duas características do mercado brasileiro de energia elétrica dificultam a aplicação de um mecanismo com RTP para racionalizar o consumo de energia. Devemos então pensar primeiro na implantação de mecanismos de apreçamento mais simples que possam trazer ganhos ao atual sistema vigente, como argumentarei mais adiante. Antes, comentarei a respeito das contribuições deste trabalho.

A primeira contribuição é a apresentação de simulações para mostrar ganhos de bem-estar e efeitos sobre investimento do aumento da proporção de consumidores sob o regime RTP em relação àqueles sob o regime de preço uniforme na mesma linha de Borenstein e Holland (2005). Também é estudada a questão do monopólio local *vis-à-vis* a competição no segmento varejista. Em particular, qual deveria ser o ganho de bem-estar com a abertura da concorrência dos mercados regionais cativos às distribuidoras. A conclusão não surpreendente é que uma abertura maior da concorrência, combinada com um melhor apreçamento, pode trazer benefícios para a sociedade.

Há alguns pontos que considero não satisfatoriamente explicados no trabalho. No que se refere ao repasse das variações do PLD – que é exatamente o preço à vista no mercado brasileiro – sobre a energia adicional a ser contratada pelas distribuidoras, o trabalho afirma que no ACR são as distribuidoras que pagam o PLD semanal. De fato, o repasse do custo de compra de energia é feito anualmente, quando do reajuste anual da Parcela A (referente aos tributos + compra de energia elétrica) da tarifa. No entanto, a fórmula de reajuste é feita de modo a deixar as distribuidoras o mais possível neutras em relação à compra de energia. O esquema de reajuste tem como objetivo fazer as distribuidoras receberem apenas pelo serviço de fio – que é a distribuição propriamente dita – e não pela compra de energia. As variações no preço de energia intra-ano são compensadas através da Compensação de Valores da Parcela A (CVA).¹

1. A CVA foi criada em 2002 para que as variações intra-anuais da compra de energia pelas distribuidoras – principalmente dólar de Itaipu e conta de consumo de combustíveis (CCC) – fossem corretamente repassadas na revisão anual das tarifas. Muitas vezes, esses custos variavam ao longo do ano, reduzindo o retorno das distribuidoras. No entanto, o repasse às tarifas era feito com base no custo verificado na data do aniversário do reajuste.

Segundo o trabalho, o fato de a maior parte dos consumidores brasileiros não estar sujeita a tarifas que reflitam os custos de produção e as condições do mercado à vista implica uma baixa elasticidade-preço da demanda agregada, o que faz com que o consumo não reaja suficientemente ao preço em momentos de déficit de abastecimento. A solução mais comumente proposta nesse caso é a adoção de contratos de varejo com reajustes mais frequentes, cujo formato mais extremo seria o RTP.

Entretanto, em um país tão grande e diverso como o Brasil, é muito difícil falar em elasticidade de demanda agregada, pois *i*) há mercados com regras diferentes (ACL e ACR); *ii*) há segmentos de consumo diferentes (residencial, comercial, industrial, rural – as elasticidades dos segmentos devem ser muito diferentes entre si); e *iii*) as características geográficas e dos indivíduos em cada região são muito diferentes.

Mais ainda, o trabalho descreve as características do sistema de geração no Brasil, eminentemente hidrelétrico e com despacho centralizado por ordem de mérito (custo marginal crescente). O trabalho comenta que o preço à vista se ajusta lentamente, aumentando de forma substancial apenas quando o sistema está à beira da crise. No entanto, isto parece ser exatamente uma razão para se argumentar que o RTP não seria o mecanismo mais adequado para enviar o sinal correto de preço ao consumidor no mercado brasileiro.

A aplicação do RTP está intimamente ligada à existência de um mercado à vista descentralizado (ou pelo menos mais descentralizado do que o brasileiro). Na ausência de sinais de preços, os consumidores não podem internalizar corretamente o custo de produção de energia. Por exemplo, em um mercado de energia como o da Califórnia (Estados Unidos), onde o mercado à vista existe de fato, os mecanismos do tipo RTP podem funcionar de forma mais promissora.

Outro aspecto importante, fortalecido após a crise de abastecimento de 2001, é a confiabilidade do sistema. Recentemente, tivemos um novo blecaute,² o que traz à memória os eventos ocorridos em 2001. Logo, é importante compreender como o RTP pode afetar o *trade off* entre modicidade tarifária e confiabilidade do sistema. O trabalho, no entanto, enfatiza mais o lado da modicidade tarifária.

A literatura relacionada a efeitos do RTP sobre investimentos (BORENSTEIN; HOLLAND, 2005; JOSKOW; TIROLE, 2006, 2007, por exemplo) mostra que a eficiência alocativa pode ser alcançada mesmo com tarifa duas partes. A tarifa residencial no Brasil é ainda uniforme e nem sequer tem duas partes. Assim, a implementação

2. Blecaute ocorrido em 10 de novembro de 2009 devido a problemas de abastecimento na usina de Itaipu e que atingiu 18 estados brasileiros.

do RTP parece ser um passo gigantesco no atual esquema regulatório. Talvez seja mais prudente entender o impacto de mudanças não tão extremas antes de pensar na implementação de mecanismos como o RTP.

A competição do segmento varejista e seus efeitos sobre investimentos no setor também é outro aspecto importante do mercado brasileiro. As referências bibliográficas apresentadas no trabalho (NEWBERY, 1998; NEUHOFF; DE VRIES, 2004; GREEN, 2004) mostram que a estrutura de contratos de longo prazo entre geradores e comercializadores é importante para atrair novos investimentos para o setor. Há, no entanto, um *trade off* no uso desses contratos de longo prazo, pois por um lado eles geram a estabilidade necessária para a presença dos comercializadores, mas por outro restringem a competição, uma vez que a contratação é quase plena (isto é, praticamente 100%). Nesse último caso, não está claro a que mercado o trabalho está se referindo. Se for de ACL e ACR conjuntamente, é necessário ainda considerar outros aspectos na discussão de tarifação desse tipo de consumidor final, tais como os aspectos político e social. Em particular, características da tarifação como simplicidade e estabilidade devem ser mais desejáveis pelo regulador, nesse caso.

Em suma, o trabalho toma uma perspectiva complementar à do gerenciamento da oferta, convidando-nos a refletir como melhor desenhar a tarifação pelo lado da demanda. Partindo da ideia de eficiência energética, a discussão é sobre sinais de preço do lado da demanda e formas mais eficientes de tarifação.

Recentemente, o governo e o regulador do setor elétrico têm falado muito em eficiência energética e discutido iniciativas como o Procel – de fazer com que os produtores de eletrodomésticos e eletroeletrônicos produzam equipamentos que consumam menos energia – e outras para incentivar a redução de consumo. Mas nenhuma iniciativa será suficiente para reduzir o consumo de energia se não vier acompanhada de uma tarifação mais eficiente – só assim o consumidor poderá reagir a sinais de preço. Além disso, as distribuidoras de energia elétrica tendem a favorecer mais o volume, pois a lucratividade destas ainda está muito ligada ao volume de energia vendido. Logo, certamente não partirá delas nenhuma iniciativa de eficiência energética.

O debate sobre os possíveis impactos de uma tarifação mais eficiente nos investimentos em oferta de energia deveriam vir a reboque do debate sobre apreçamento e eficiência energética. Como um efeito de segunda ordem de uma sinalização de preços mais adequada, o consumidor consome menos energia e isso leva à queda de preços. Que impacto isso terá nos investimentos de longo prazo e mesmo na demanda é uma questão que necessita de mais pesquisa teórica e empírica.

REFERÊNCIAS

BORENSTEIN, S.; HOLLAND, S. On the efficiency of competitive electricity markets with time-invariant retail prices. *RAND Journal of Economics*, v. 36, n. 3, p. 469-493, 2005.

JOSKOW, P.; TIROLE, J. Retail electricity competition. *RAND Journal of Economics*, v. 37, n. 4, p. 799-815, 2006.

_____. Reliability and competitive electricity markets. *RAND Journal of Economics*, v. 38, n. 1, p. 60-84, 2007.

NEWBERY, D. M. Competition, contracts and entry in the electricity spot market. *RAND Journal of Economics*, v. 29, p. 726-749, 1998.

NEUHOFF, K.; DE VRIES, L. *Insufficient incentives for investment in electricity generation*. University of Cambridge, Faculty of Economics, 2004 (Cambridge Working Paper in Economics, n. 0428).

GREEN, R. *Retail competition and electricity contracts*. Cambridge, 2004 (CMI Working Paper, n. 33).



Parte 6

Mesa-redonda: Análise de Impacto Regulatório

MESA-REDONDA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Coordenadora

Lucia Helena Salgado

Debatedores

Luiz Alberto dos Santos

Alexandre dos Santos Aragão

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Alfonso Carballo Pérez

Lucia Helena Salgado – Vamos dar início, agora, à mesa desta manhã. Esta mesa é composta por Alfonso Carballo Pérez, que vem a ser o coordenador geral de Melhora Regulatória da *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (Cofemer). É composta, também, pelo professor jurista Alexandre Aragão, meu colega da UERJ e procurador de Estado, e pelo doutor Luiz Alberto Santos, subchefe da Casa Civil e coordenador do PRO-REG. Pedro Ramalho, representando a Anvisa, vem expor aqui a experiência pioneira de adoção do instrumento de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Brasil. Vou compor a mesa nesta ordem: primeiro vou dar a palavra para o Alfonso e, em seguida, ao Pedro, ao Alexandre e, por fim, ao Luiz Alberto.

Não vou tomar muito o nosso tempo aqui, fazendo uma longa exposição sobre o instrumento de AIR; só uma breve introdução. Já tivemos a oportunidade de ouvir o doutor John Morrall na abertura do seminário – ele foi nosso *keynote speaker* –, expondo a experiência norte-americana da matéria, uma experiência mais consolidada, mais antiga. É um instrumento que, de meados da década de 1990 para cá, vem ganhando força, em várias jurisdições, como instrumento de fortalecimento da governança regulatória, dos princípios da boa regulação. O México é um exemplo, assim como o Reino Unido, e como diversos países da OCDE.

É um instrumento, que, a rigor, tem o objetivo de fortalecer a credibilidade do regulador junto à sociedade e tem, como fio condutor, a ideia básica, o princípio básico de análise econômica de avaliação de custos e de benefícios da regulação

para a sociedade. Quer dizer, isso é muito fácil de se falar teoricamente, e bastante difícil de se produzir na prática. Nós trouxemos aqui, pelo menos, duas experiências recentes: a do México, que é um dos países que lidera, mais recentemente, esse processo e a do Brasil, representada pela Anvisa.

Como o doutor Luiz Alberto Santos vai expor, o Brasil também possui o projeto de adoção – numa escala mais, digamos, transversal dentro da administração pública, em particular nas agências regulatórias – da AIR como, realmente, um instrumento de fortalecimento, da boa regulação, dos métodos de governança regulatória.

Infelizmente, não foi possível, por questões de agenda, que o representante do Reino Unido fizesse parte desta mesa. Teria sido interessante também ouvir a experiência do Reino Unido, mas certamente haverá outra oportunidade. Como vocês sabem, a *Jornada* é um evento anual. Ano que vem vamos realizar outra e teremos a oportunidade, certamente, de compartilhar e de discutir a experiência britânica.

Só um comentário, que acho relevante: Como em outros momentos da História, o Reino Unido está como um farol, apontando um caminho do que fazer e de como fazer, como dizia o velho Marx. Isso por quê? Porque, em 2007, no Reino Unido, o processo de AIR foi totalmente revisto. Estivemos lá recentemente, eu e o Gustavo, da Anvisa, e a gente aprendeu com essa experiência. O doutor Luiz Alberto Santos também pode falar sobre isso (vamos fazer um convênio de cooperação técnica com o governo britânico para aprender essa experiência). Quer dizer, em meados dessa década de 2000, se percebeu que a AIR vinha tornando o processo regulatório muito pesado, com muito *paperwork* e relatórios extensos demais, que acabam se transformando em uma dificuldade maior, com muitas barreiras. Em vários casos, o processo acabou perdendo o sentido e se tornando, quase, um processo formal de chancelamento de decisões previamente tomadas. Quer dizer, o mecanismo, a ferramenta da AIR precisa ser adotada com muita sabedoria, para não se tornar, justamente, mais uma barreira, mais um elemento a dificultar o processo regulatório e a vida dos regulados, de maneira geral.

Dito isso, passo a palavra para o doutor Alfonso Pérez.

Alfonso Carballo Pérez – Muito obrigado. Obrigado pelo convite para este fórum muito importante.

Gostaria de falar dos diferentes pontos da minha apresentação. Primeiro, quero falar sobre a importância do Programa de Reforma Regulatória no México; como foi e como tem sido a nossa experiência.

Bom, vou dividir a minha apresentação em cinco itens. O primeiro item é sobre a importância de se ter um quadro institucional para promover a Reforma Regulatória,

contar a nossa experiência e mostrar quais foram os nossos problemas, depois de mais de 12 anos utilizando a AIR como uma ferramenta importante para se ter uma política permanente em nosso país. Também quero falar sobre qual é o procedimento e quais são as dificuldades que temos vivenciado em nosso quadro institucional para rever todos os novos regulamentos. Além disso, quero falar sobre um exemplo que tivemos no México. Na internet, vocês podem conferir todos os regulamentos, os projetos de regulamento e a AIR.¹ E, finalmente, quero falar sobre pontos adicionais que temos de considerar para promover uma política relacionada com a AIR.

Primeiramente, gostaria de falar que a reforma regulatória é um poderoso instrumento para a política econômica e afeta o crescimento econômico. Nesse momento, a reforma regulatória é um elemento muito importante em nossa agenda, especialmente, se considerarmos a crise internacional. Acho que a reforma regulatória, agora, é uma prioridade, e uma oportunidade para promover algumas reformas no Congresso com o objetivo de recuperar o mais rápido possível a nossa economia. Por exemplo, agora, na agenda de alguns países, a reforma regulatória é muito importante como elemento de recuperação econômica. Na Coreia, por exemplo, em maio de 2009, eles lançaram um programa com o objetivo de eliminar mais de 280 regulações, para promover o crescimento econômico.

No caso do México, gostaria de falar sobre o que foi a reforma regulatória nos últimos anos. Primeiro, dizer-lhes que o nosso programa foi criado após uma terrível crise econômica internacional. Nesse ano, em 1985, a economia era fortemente regulada e protegida da concorrência externa e interna, um elemento importante a ser considerado. Além disso, devemos levar em conta que foi necessário promover algumas reformas na década de 1980 após o contexto dessa crise. E foi depois de uma eleição, em 1988, que as novas autoridades se viram forçadas a provocar algumas reformas na economia com foco em três importantes itens: *i*) consolidar a liberalização do comércio; *ii*) ampliar os programas de privatização; e *iii*) adotar progressivamente um programa amplo de reforma regulatória. Foi nesse contexto que o programa regulatório teve início no México.

Um segundo ponto que temos de considerar é qual foi o departamento responsável para promover esta regulamentação. Em 1989, o governo federal criou um departamento especial para a reforma regulatória: a Unidade de Desregulamentação Econômica (*Unidad de Deregulación Económica*), que era uma agência vinculada ao Ministério do Comércio e Desenvolvimento Industrial² com o propósito de desregulamentar os setores-chave da economia e de propor nova regulamentação

1. O conteúdo citado pode ser encontrado no site da Cofemer: <<http://www.cofemer.gob.mx/>>

2. Livre tradução de *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, substituída pela *Secretaría de Economía*.

em algumas áreas específicas. Nessa época, estávamos negociando o Nafta, e foi um elemento importante para reformar algumas áreas específicas, por exemplo, transportes e comunicações, a fim de se ter uma nova regulamentação para competir em um mercado internacional.

Assim, a Unidade de Desregulamentação Econômica promoveu a criação de importantes leis. Por exemplo, podemos mencionar a Lei Federal de Metrologia e Normalização. Essa lei está focada em todos os padrões. Foi um momento importante ter mecanismos de regulação e autorregulação, com o objetivo de ter uma regulamentação federal, no âmbito do Nafta. Também nesta unidade, a Unidade de Desregulamentação Econômica, criamos um quadro jurídico para a política de concorrência. Na verdade, a lei federal para a concorrência econômica foi criada neste programa, no Programa de Reforma Regulatória.

Em 1994, vivenciamos a Crise da Tequila (*The Tequila Crash*). Era a evidência de que precisávamos para acelerar esse processo de reformas. Nós estávamos trabalhando para criar um quadro institucional para garantir essa política através de diferentes administrações. Finalmente, a Cofemer foi criada em maio de 2000. Tivemos a aprovação da reforma através de uma lei federal de procedimentos administrativos. Por que precisávamos aprovar essa reforma através dessa lei, especificamente? Bom, em 2000, estava terminando a administração de Zedillo, e tínhamos duas opções para aprovar o novo quadro jurídico: uma foi considerar uma lei específica para criar esse quadro institucional e a outra opção era a aprovação da reforma através de uma lei relacionada com todos os procedimentos administrativos.

Do ponto de vista político, foi fácil aprovar a reforma através dessa lei. É o motivo pelo qual não temos uma lei específica sobre melhora regulatória (*better regulation*) no México; nós só temos um capítulo. Por fim, mantivemos o nosso programa dessa maneira, em nossa lei, e esse foi o meio. Agora, temos um quadro institucional no México.

A Cofemer é uma entidade autônoma, técnica e operacionalmente, do Ministério da Economia, responsável pela coordenação e supervisão do programa de reforma regulatória. Um problema que surgiu com a criação da Cofemer foi que os reguladores estavam reclamando que, se muitos deles também possuíam autonomia técnica e operacional, por que esse procedimento estaria subordinado a outro órgão governamental? Esse é um ponto muito importante. Como conseguimos o *status* legal, a regulamentação legal para ter esse quadro institucional? Sinceramente, foi feito um processo mega, supra, ultrassecreto para aprovar este regulamento. Se tivéssemos consultado diferentes reguladores, é claro, nunca teríamos a aprovação desta lei. A experiência do México é que, nessa reforma, não consideramos um

processo transparente, não consideramos a opinião de diferentes reguladores, porque todos se oporiam. Esta é a nossa experiência de como construímos esse quadro.

O mandato da Cofemer é de garantir a transparência e a formulação de uma regulamentação federal, bem como promover o desenvolvimento de regulações custo-eficazes. Esse é um ponto muito importante a ser considerado. Após nove anos, a Cofemer está revendo o que aconteceu nesse tempo. É claro que durante esse período, muitos reguladores queixaram-se sobre o papel da Cofemer. Às vezes, eles dizem que a Cofemer é um gargalo para aprovar novas regulamentações, e é verdade. O custo político da Cofemer tem sido muito alto, porque, definitivamente, se você tem o objetivo de revisar a nova regulamentação, e, por vezes, alguns ministros têm mais poder, com certeza poderia haver uma fraqueza em nosso processo.

Esta é uma questão muito importante que devemos considerar: qual é o mandato da Cofemer? A Cofemer não pode versar sobre uma política específica. Por exemplo, se estamos considerando a política de transportes, ou de telecomunicações, ou do setor de energia, a Cofemer não pode fazer comentários diretamente sobre essa política, porque ela é formulada pelo órgão responsável por promovê-la, como, por exemplo, a Comissão para a Regulação no Setor de Energia. Mas, temos que distinguir qual é o papel da Cofemer. A Cofemer tem de participar do processo em geral, mas apenas o seu parecer tem de estar focado nos benefícios e custos. Significa que a Cofemer não pode mudar a política, pelo menos se a política for uma garantia de que teremos mais benefícios do que custos. Isso é muito importante, porque, nos últimos quatro ou cinco anos, a Cofemer teve algumas opiniões diferentes, que não são consideradas no mandato. Essa é a razão pela qual muitos ministérios têm se queixado sobre o valor da Cofemer: “Por que a Cofemer está falando desta política se esta é a minha política?”. Esse é um ponto muito importante. Assim, na concepção do novo quadro regulatório, você tem de ser muito específico. Qual é o papel da Cofemer? A Cofemer pode fazer comentários? Sim, mas apenas em casos em que a regulação não crie mais benefícios que custos. Esse é um ponto específico que temos de considerar.

Estas são algumas particularidades que a Cofemer tem em seu mandato. A Cofemer revê todos os projetos de regulamentos. A Cofemer faz propostas para melhorar o estoque regulatório – acho que não temos sido bem-sucedidos nos últimos anos; ficamos mais concentrados na revisão de projetos. Também providenciamos um catálogo federal de formalidades. Todos os procedimentos federais, todas as formalidades do México estão em um *site* específico³ e você pode conferir toda a

3. Disponível em: <<http://www.cofemer.gob.mx/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>>

informação sobre as formalidades específicas. Além disso, a Cofemer promove a melhoria da regulamentação e as reformas em todo o país. Esse é outro ponto.

Por que essa política é tão importante? Esta é a evidência internacional sobre alguns programas específicos. É a experiência de como a reforma regulatória tem impacto na economia. Por exemplo, temos um exemplo muito bem-sucedido na Austrália, onde o programa de desregulamentação gerou um benefício estimado de 5,5% do PIB da economia. Na Holanda, em 2003, eles aprovaram um custo administrativo gerado pela regulamentação de 3,6% do PIB; essa foi a evidência também nos Estados Unidos, na Coreia e na Itália. Como disse há pouco, a Coreia está aprovando uma nova agenda para recuperar a economia. Como pode ser percebido no México, no contexto desta crise, ficou evidente que o país tinha de promover novas reformas.

Como é a AIR no México? Primeiro, temos de levar em consideração quais são as melhores práticas nos países da OCDE de que estamos falando. Primeiro, a AIR é uma ferramenta pública que permite que as decisões do governo e o instrumento regulatório representativo sejam mais transparentes e racionais. Mas lembremos que a AIR é uma ferramenta importante para coerência na agenda pública. A AIR geralmente é uma análise *ex ante*, mas, por exemplo, no México, temos uma ferramenta específica de AIR para análises *ex post*, apenas para a regulamentação-padrão. Mas, de qualquer maneira, a AIR, como regra geral, é usada como uma análise *ex ante*. E, de acordo com a OCDE, a AIR é uma ferramenta para coerência de políticas que garantem que a regulamentação atinja os seus objetivos de forma eficiente e eficaz, num mundo em mudanças.

Isso é o que a OCDE considera como melhores práticas. O que uma AIR deve conter? Quais são os elementos que devemos considerar na AIR? Gostaria de falar como foi a AIR no México. A AIR foi introduzida em 1997 apenas para projetos dos padrões oficiais mexicanos. Como disse, a Unidade de Desregulamentação Econômica aprovou uma nova lei relacionada às normas. Em 1997, estabelecemos a AIR como uma prática. Isso é o que estou lhes dizendo, que a AIR possui dois papéis: uma análise *ex ante*, e outra, *ex post*. Apenas nesses casos. Também em 2000, quando a Cofemer foi criada, implementamos a AIR em quase todas as atividades do governo e em quase todas as regulamentações. Apenas a regulamentação relacionada com os impostos não está incluída em nosso procedimento. Geralmente, o restante das regulamentações deve ser feito por meio de procedimentos.

Também temos de considerar que há dois caminhos quando o nosso regulador quer aprovar um novo regulamento. Normalmente, a maioria das regulações não estabelece custos de conformidade. Essa regulamentação tem de passar por um procedimento específico, *fast track procedure*. Eles têm de enviar o projeto, e a Cofemer apenas revisa este regulamento para verificar se é verdade que o referido

regulamento não estabelece custos de conformidade. Um dos problemas que temos é o tempo que a Cofemer exige para fazer isso. A Cofemer leva três meses para analisar esse tipo de regulamentação. Agora, em 2009, reduzimos esse tempo e estamos revisando em apenas duas semanas. Duas semanas é o tempo preciso para revisar esse tipo de regulamentação. Em segundo lugar, todos os instrumentos que consideram custos de conformidade (*compliance costs*) diferentemente têm que passar pela AIR a fim de obter duas opiniões. Vou explicar em seguida.

Também, a regulamentação que estamos revisando na Cofemer é aquela editada pelo Poder Executivo. Não estamos considerando toda a regulamentação do Congresso. Será um problema político se quisermos revisar a regulamentação do Congresso. Estamos, apenas, focados nos regulamentos que os ministros do Poder Executivo pretendem promover, incluindo as leis; mas estamos falando apenas do Poder Executivo. No Congresso, não temos esses procedimentos e isso é um elemento muito importante a ser considerado, porque, geralmente, o maior impacto na economia é o que vem do Congresso; nem sempre é proveniente do Poder Executivo. Esse é outro tema que devemos considerar até agora.

Mas uma questão importante que devemos considerar é que não há uma maneira de se ter uma regulamentação, de se ter um impacto, ou ser eficaz se ela não for emitida em um Diário Oficial. Para ser publicada no Diário Oficial, os ministros têm de mostrar o parecer final da Cofemer. Se eles não mostrarem o parecer final da Cofemer, o diretor do Diário Oficial pode ser penalizado. Esse é um mecanismo para garantir que todos os reguladores que queiram aprovar novas regulações tenham de passar por esse processo da Cofemer. Esse é outro elemento que devemos levar em consideração.

Esse é o procedimento e nele temos de considerar dois atores: a Agência Regulatória e a Cofemer. Como podem ver, geralmente, no processo regulatório, quando um regulador decidir criar uma lei, ele tem de enviar a proposta à Cofemer com a AIR. Antes de emitir o parecer, o primeiro passo é ter a confirmação da Cofemer para verificar se a avaliação do impacto regulatório é satisfatória. O que quer dizer satisfatória? Significa que a AIR tem todos os elementos, todas as informações necessárias para dar o parecer. E, se não temos uma AIR com todas as informações, solicitamos ao regulador esclarecimentos e correções. Assim, o regulador não pode iniciar o processo até que eles tenham uma boa AIR, com todas as informações que são exigidas. Temos melhorado isso nos últimos anos, porque, quando começamos, as pessoas não sabiam quais eram os elementos que tinham de ser considerados na AIR. Agora, acho que esse procedimento não é estranho, mas também não é comum; não é comum considerar que a Cofemer esteja solicitando esclarecimentos e correções. Agora, podemos considerar que a AIR está melhor.

Se a AIR for satisfatória, a Cofemer tem duas etapas. Há dois pareceres a serem apresentados: o primeiro parecer é o preliminar e o segundo é o parecer final. Tenho de lhes dizer que o parecer da Cofemer não é uma ordem para os reguladores; é apenas uma recomendação. Os reguladores podem considerar ou não o parecer da Cofemer. A única coisa é que devemos ter um processo com transparência. Devemos mostrar a toda a sociedade quais são os elementos que estamos considerando em nosso parecer. Por isso, os reguladores estão seguindo muitas recomendações da Cofemer. Se esse parecer não é vinculativo para os reguladores, e se o processo não for transparente, naturalmente não será eficaz. A eficácia desse processo é a transparência. Esse é um papel muito importante. E, finalmente, quando a Cofemer emite o parecer final, o regulador pode enviar ao Diário Oficial. Esse é o nosso procedimento.

A consulta pública na AIR, sobre a qual falaremos a seguir, significa que, geralmente, todo o texto do projeto de regulamentação e o relatório regulatório têm de estar disponíveis ao público. Há algumas exceções específicas. Por exemplo, em outubro de 2009, tivemos um regulamento para remover a companhia de eletricidade na Cidade do México, e que foi feito através deste procedimento, artigo 69 K, que é o artigo considerado pela lei. O parecer emitido pela Cofemer, como eu comentei, não é vinculativo para os ministérios e as agências. Não obstante, esse procedimento melhora significativamente a qualidade no processo regulatório, no que tange aos pareceres preliminar e final dentro do processo de transparência.

Esta é a estatística, nos últimos anos, da quantidade de regulamentos que foram revistos pela Cofemer. Em 2007, eram mais de mil e, em 2008, mais de 1.200, mas a maioria dos regulamentos não considerou o custo de conformidade para a sociedade. Assim, no procedimento acelerado, *fast track procedure*, 651 regulamentos em 2007 e 911 em 2008 não consideraram custo. Mas, vindo de outra maneira, quase 30% dos regulamentos estão considerando custos de conformidade. Essa é a razão de por que é obrigatório ter uma AIR. Ao mesmo tempo, durante o mesmo período, a Cofemer recebeu mais de 2.127 comentários de cidadãos, empresários e acionistas para propostas de projetos.

Quero falar sobre quais são os pontos que devemos considerar na AIR. Geralmente, o regulador: *i*) tem de explicar o problema ou a situação a ser resolvida; *ii*) deve considerar as bases legais; *iii*) tem de estabelecer, dentro da AIR, as razões das obrigações propostas; e *iv*) realizar a análise custo-benefício. Esses são os itens que devemos considerar na AIR.

Como a AIR está estabelecida ao redor do mundo? Apenas alguns países estabeleceram a AIR por meio de um quadro jurídico. No México, por exemplo, ela foi estabelecida por meio de uma lei. Entretanto, no restante dos países, estabeleceu-se a

AIR através de uma portaria presidencial ou por meio de um decreto emitido por um ministro, de um ministério específico ou por um gabinete. Foi somente na República Tcheca, no México e na Coreia que se estabeleceu a AIR através de lei.

Gostaria de comentar sobre um exemplo de quando estávamos revisando as resoluções relativas à alteração da metodologia para determinação do preço máximo do gás natural de vendas de primeira mão⁴ no México. Este é o *website* da Cofemer: <<http://www.cofemer.gob.mx>>. No sítio, há todas as formalidades do governo federal. Você pode encontrar todas as formalidades do México, e pode verificar, por ministério, onde está localizado cada esboço do regulamento. Devem-se considerar todos os projetos de regulamentos, e pode-se verificar, por exemplo, toda a AIR que é considerada. Há, também, os procedimentos e os pareceres da Cofemer. Nós recebemos, alguns comentários, por exemplo, nos regulamentos administrativos. Esta foi uma situação de emergência, que o Ministério de Energia (*Secretaría de Energía*) estava nos solicitando. Você também pode encontrar lá todo tipo de regulamentos. Nessa situação, estávamos utilizando a AIR para estabelecer qual é o melhor preço. Normalmente, ao longo do processo, melhoramos consideravelmente o regulamento em nosso quadro jurídico.

Para concluir, gostaria de dizer que não foi fácil o processo para construir um quadro institucional para revisar a AIR no México. Neste momento, estamos revendo nosso quadro com a finalidade de melhorar os procedimentos, porque a Cofemer, em vários aspectos, não tem funcionado da maneira que todos os reguladores desejam, e estamos avaliando se devemos considerar procedimentos diferentes de acordo com o impacto da regulamentação. Por exemplo, estamos considerando dois tipos de AIR, de baixo impacto e de alto impacto, porque nós não podemos ter um procedimento idêntico para todos os regulamentos. Essa é a minha conclusão.

Lucia Helena Salgado – Obrigada, Alfonso. Passo de imediato a palavra ao Pedro.

Pedro Ivo Sebba Ramalho – Gostaria de agradecer o convite formulado pelo Ipea à Anvisa para vir apresentar a nossa experiência recente em AIR, no âmbito do nosso Programa de Boas Práticas Regulatórias. Em nome da Anvisa, queria agradecer especialmente a Lucia Helena pelo convite, e também a outros colegas aqui do Ipea: Eduardo Fiuza e Ronaldo Seroa. É um prazer e uma satisfação para nós falarmos aqui em uma mesa como esta, com grandes especialistas no tema.

Vou tentar cumprir a tarefa de falar sobre AIR na Anvisa, focando bastante na experiência, resalte-se, recente, e ainda muito modesta, que a Anvisa tem na condução de estudos de AIR. Inicialmente, vou fazer um contexto sobre a própria agência.

A Anvisa completou dez anos em 2009. Possui as suas peculiaridades por fazer parte do arranjo institucional do sistema de saúde brasileiro, o SUS. É uma

agência com grande abrangência de atuação e uma complexidade enorme – inerente aos seus objetos de atuação.

Uma singularidade que caracteriza a atuação da Anvisa é o fato de a regulação no campo da vigilância sanitária ser exercida não em setor específico da economia, mas em todos os setores relacionados a produtos e serviços que podem afetar a saúde da população brasileira. Outra singularidade da Anvisa é sua atuação tanto na regulação econômica do mercado quanto na regulação sanitária.

A Anvisa pode ser considerada a maior das agências reguladoras do Brasil. De um lado, pelo quantitativo de sua força de trabalho: cerca de 3 mil servidores, metade deles distribuídos por todo o território nacional em portos, aeroportos e postos de fronteira para realizar o controle de entrada e saída de produtos e pessoas, para proteger os interesses da saúde pública nacional. De outro lado, a magnitude do trabalho da Anvisa é resultado da abrangência dos objetos e processos regulados por sua atuação.

Além da coordenação do SNVS, e do controle de portos, aeroportos e fronteiras, cabe à Anvisa a regulação de serviços de saúde e de produtos de interesse à saúde, coordenação da rede de laboratórios de saúde pública, e controle da propaganda de produtos sujeitos à vigilância sanitária. São exemplos dos produtos regulados – e processos a eles relacionados – pela Anvisa os medicamentos, os alimentos, os produtos para saúde – equipamentos, produtos médicos e *kits* diagnósticos; sangue, outros tecidos, células e órgãos; saneantes; cosméticos; produtos tóxicos – com destaque para os agrotóxicos; e produtos derivados do tabaco. Controla também os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias a eles relacionados e realiza o monitoramento de preços de medicamentos. Também é responsável pela análise e anuência prévia nos processos de concessão de patentes para produtos e processos farmacêuticos pelo Inpi. Estima-se que a atuação da agência englobe produtos e serviços de saúde que representam 25% do PIB brasileiro.

A nossa estrutura organizacional possui várias unidades que atuam diretamente, e com grande volume, na regulação e na regulamentação desses objetos de atuação da agência. Mostro aqui alguns exemplos da abrangência dos estabelecimentos sujeitos à regulamentação do SNVS em todo o território nacional: 80 mil farmácias; 2 mil distribuidoras de medicamentos; 450 indústrias de medicamentos; 3.700 produtores de cosméticos; 3.250 indústrias de produtos para a saúde; 3 mil produtores de saneantes; 3.850 laboratórios de análises clínicas; 2 mil serviços de hemoterapia; 6.600 hospitais; 15.500 serviços de radiodiagnóstico, entre outros.

Para encerrar esse panorama sobre as competências e o desenho institucional da Anvisa, apresento alguns problemas que foram identificados ao longo dos

primeiros anos de sua existência, no que diz respeito ao processo decisório para a regulação. São exemplos: *i*) uma produção normativa desordenada e fragmentada em todas as áreas da agência; *ii*) problemas de custos relativos à publicação e à retificação de publicação de normas – o que levava também, muitas vezes, a uma intensa judicialização da ação regulatória e a uma consequente instabilidade das regras; e *iii*) uma dificuldade técnica na elaboração dos atos, pela ausência de padrões e sistematização do processo, o que leva à necessidade de aprimorar a instrução do processo decisório da Diretoria Colegiada, em matéria de normas, e à necessidade do fortalecimento dos mecanismos de participação e transparência, ainda que a Anvisa disponha de um conjunto grande e bastante diverso desses mecanismos, o que vou mostrar mais adiante.

Para que todos os senhores tenham uma noção do volume de normas editadas pela Anvisa, apresento a evolução histórica, de 1999 até 2008, da produção normativa da Anvisa, tanto das propostas que foram objeto de consulta pública, quanto das RDCs, que são atos de caráter normativo. Não mostro aqui os dados relativos às resoluções de autorização ou, como chamamos, “concessão de registro”, por exemplo, o que indicaria um volume muitas vezes maior. Como é possível observar, há um pico de produção entre os anos de 2002 e 2005, com uma intensa publicação de RDCs de cerca de 350 por ano, e uma queda recente, com uma possibilidade de estabilização no próximo período. No caso das consultas públicas, há estabilidade, desde o início, em torno do número de 100 propostas editadas por ano.

Passo a falar agora do nosso Programa de Regulamentação, o Programa de Boas Práticas Regulatórias no âmbito da Anvisa, que tem o objetivo de modernizar e qualificar a gestão dessa produção normativa – que, como mostrei, é bastante intensa. Suas diretrizes são de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação, de melhoria da coordenação, da qualidade e da efetividade dessa produção de regulamentos, e de fortalecimento da transparência e do controle social. Esse programa tem como documentos fundamentais, ou políticas orientadoras, o PRO-REG, no campo da política regulatória do governo federal, e, no âmbito setorial, o Programa Mais Saúde, do Ministério da Saúde. Isso faz com que a Anvisa tenha a difícil tarefa de conciliar os seus objetivos originais de proteção à saúde com objetivos de promoção do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

As principais estratégias do nosso programa, até então, são: a edição do *Guia de Boas Práticas Regulatórias*; a publicação de uma *Agenda Regulatória* anual; a AIR – sobre a qual vou me deter mais adiante; a revisão e a consolidação da Legislação Sanitária – incluída toda a regulamentação editada pela própria Anvisa; a formação

e qualificação para essa atuação regulatória com excelência pela agência; e o fortalecimento da participação social nesse processo regulatório.

O *Guia de Boas Práticas* está disponível na internet⁴ para quem quiser consultá-lo. Ele trata de todo o processo de regulamentação no âmbito da agência e inclui a AIR como uma etapa que, na verdade, perpassa todo o processo de formulação, consulta e decisão final sobre as propostas. O processo se inicia internamente com a definição pública, por cada um dos diretores, de uma portaria indicando o início da elaboração de uma proposta. Vou apresentar isso um pouco mais à frente.

Apenas para registro, vou mostrar aqui que a Anvisa tem organizado, promovido e acompanhado, desde pelo menos 2007, um conjunto de atividades relacionadas a formação, produção de conhecimento, promoção da qualificação de seus servidores. Também contribuímos com publicações na área da regulação. Primeiro, com uma publicação organizada pela Anvisa em parceria com a Casa Civil, o livro *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*⁵ e, mais recentemente, com um capítulo do livro *Desafios da Regulação no Brasil*,⁶ editado pelo PRO-REG.

No que diz respeito à participação social, a Anvisa – como eu disse – tem um conjunto grande e diverso de mecanismos e instrumentos. Temos trabalhado mais intensamente, no último período, em parceria com o IDEC, no âmbito do Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica para a Participação Social na Regulação. Os focos são, principalmente, o aprimoramento dos procedimentos de consulta e audiência pública e o fortalecimento de alguns canais de participação, como o Conselho Consultivo e as câmaras setoriais da Anvisa. As perspectivas mais recentes são de parceria com o Dieese e com centrais sindicais brasileiras para a promoção da participação dos trabalhadores no processo regulatório da Anvisa, e de integração entre a SNVS, coordenado pela Anvisa, e o SNDC. Além dessas cooperações, temos buscado, por exemplo, cooperação com esta casa, o Ipea, o que muito nos interessa manter nesse âmbito.

Só para mencionar, a Anvisa dispõe atualmente de alguns instrumentos para a promoção da transparência da participação social e da *accountability*. A Anvisa, por fazer parte do SUS, está submetida ao controle social do sistema de saúde através das conferências de conselho de saúde. Há, também, o contrato de gestão e relatórios de gestão, que são elaborados anualmente. O Conselho Consultivo e a

4. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/Institucional/anvisa/pmr/GuiaBPreReg.pdf>>

5. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/livros/regulacao-e-agencias-reguladoras>>

6. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/livros/desafios-da-regulacao-no-brasil>>

Ouvidoria fazem parte da estrutura da Anvisa. As audiências públicas no Congresso Nacional têm se tornado uma rotina para a Anvisa, com um conjunto bastante expressivo de participações da agência nessas atividades.

Também se inclui aqui a elaboração de um relatório anual de atividades – que está previsto, inclusive, no Projeto de Lei Geral das Agências, PL nº 3.337, mas a Anvisa o elabora há quatro anos –, e a elaboração e a construção participativa da *Agenda Regulatória*. A Anvisa dispõe, ainda, de dez câmaras setoriais, com cerca de 30 representações da sociedade em cada uma delas, totalizando mais de 300 instituições. Realizamos consultas e audiências públicas; organizamos fóruns de vigilância com estados e municípios, e promovemos o acesso às informações na internet e por meio da Central de Atendimento ao Cidadão.

Uma grande novidade nesse campo foi a publicação, em novembro de 2009, pela Anvisa, com a presença do MPOG, da *Carta de Serviço ao Cidadão*. A Anvisa é a primeira instituição federal a publicar sua carta de serviço, após a edição do decreto do presidente Lula.⁷

A *Agenda Regulatória*, por sua vez, significa para a Anvisa um conjunto estratégico de temas considerados prioritários para regulamentar em um determinado período. A Anvisa editou a *Agenda Regulatória* em 2009, pela primeira vez, e pretende continuar fazendo isso nos próximos anos. Isso para promover a previsibilidade – sinalização sob a direção da regulação da Anvisa pelos próximos anos –, a transparência e a governança, o que vai redundar na ampliação da credibilidade do sistema regulatório no âmbito da saúde.

É uma iniciativa também inovadora da Anvisa e esperamos que ela possa se disseminar, inclusive, para as outras agências a partir da aprovação da Lei Geral das Agências Reguladoras (PL nº 3.337/2004). No caso do ano de 2009, foram considerados prioritários 60 temas. Eles não são de regulamentação obrigatória, mas a Anvisa busca priorizá-los na sua regulamentação. Uma importante característica da agenda é não ser exaustiva, porque a Anvisa precisa ter uma margem de discricionariedade para poder editar os seus atos, inclusive aqueles de urgência, que o próprio objeto da saúde demanda.

O acompanhamento da *Agenda Regulatória* pode ser feito no próprio *site* da Anvisa.⁸ No item Boas Práticas Regulatórias, pode-se conhecer todo o programa de regulamentação e acompanhar a evolução da regulamentação da Anvisa, com

7. O palestrante se refere ao Decreto Presidencial nº 6.932/2009, que institui, dentre outras providências, a Carta de Serviços ao Cidadão, publicação que visa informar os cidadãos sobre os serviços prestados por determinado órgão ou entidade.

8. O endereço é: <http://www.anvisa.gov.br>

respeito aos itens previstos na *Agenda Regulatória*. Está disponível para toda a sociedade. Há macrotemas, como, por exemplo, alimentos, e, dentro deles, as propostas elaboradas. O tema de rotulagem de ovos, exemplificado aqui, teve a sua conclusão ainda no exercício de 2009.

Passamos agora a abordar mais detidamente a AIR. A Anvisa assume a definição de AIR dada pela OCDE, segundo a qual a AIR é uma “ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente na qual eles podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem ter”.

Ainda que existam críticas – que dão conta de que apesar de a AIR produzir um conhecimento relevante, não leva a uma conclusão sobre qual seria a melhor opção política –, a Anvisa a adota por entender que – por todo aquele cenário que eu já apresentei – ela pode qualificar e otimizar as decisões, tornando a regulação mais inteligente.

As principais conclusões que a AIR pode trazer, na visão da Anvisa, são: ajustar os objetivos de uma proposta; verificar o impacto dessas propostas do ponto de vista econômico e social, e até mesmo ambiental; identificar e avaliar alternativas para se atingir determinado objetivo; estimar se os benefícios previstos justificam os custos; e identificar os grupos que serão beneficiados ou afetados de maneira mais intensa pelo novo regulamento. Ainda como objetivos: informar e subsidiar o processo de tomada de decisão da alta direção da Anvisa; potencializar a efetividade dos regulamentos e reduzir os encargos regulatórios; identificar *expertise* e antecipar o impacto potencial das propostas; promover a integração institucional e melhorar a perspectiva de implantação dos regulamentos, e criar mecanismos de acompanhamento e avaliação da qualidade da regulação produzida.

Existem problemas que a Anvisa identifica como inerentes à implantação da AIR, que identificamos principalmente como – o que já foi dito hoje, inclusive – justificativa para decisões já tomadas anteriormente, com uma tendência a se tornar uma rotina meramente burocrática. Outros problemas são: a possibilidade de os decisores não acatarem os resultados; a necessidade de tempo para a mudança da cultura institucional e absorção, pelos servidores e pela direção, desse novo procedimento. Há, também, dificuldades relacionadas à alta complexidade e à abrangência de temas, à qualidade das fontes de informação disponíveis, e à efetividade da participação e da transparência do processo. Há alguns outros referenciais importantes, da própria OCDE, já citada, para a construção do nosso esquema, que estão apontados aqui na apresentação.

Passo a indicar quais são as especificidades da AIR na Anvisa. O Programa Boas Práticas na Anvisa incorpora, como já mencionei, a AIR ao seu processo regulatório, configurando-se como uma etapa do processo de regulamentação. Possui a finalidade de auxiliar a decisão da Diretoria Colegiada. Temos priorizado abordagens que valorizem as dimensões do impacto sanitário, econômico, internacional, operacional – internos à própria administração da agência –, relacionados ao usuário consumidor, e relacionados ao SNVS nas três esferas de governo; isso em razão de a Anvisa ter o seu papel de coordenadora desse sistema.

A Anvisa desenvolveu – e está disponível no *Guia de Boas Práticas Regulatórias* – um chamado *Relatório de Instrução da Proposição*. Todas as propostas então produzidas pelas áreas técnicas da Anvisa são, quando elaboradas, acompanhadas do preenchimento e da elaboração desse relatório de instrução, que traz um conjunto de perguntas. Esse relatório está dividido em cinco partes: *i*) a identificação dos dados da proposta; *ii*) a qualificação do problema ou situação que originou a proposta; *iii*) a análise da proposta de ato normativo, incluindo seus custos/benefícios e dificuldades de implantação; *iv*) dados relativos ao respondente; e *v*) o despacho, aprovando aquele relatório, do diretor responsável por aquela área técnica. Repito, quem se interessar, pode consultá-lo no Guia. A obrigatoriedade do cumprimento desse *Guia de Boas Práticas Regulatórias*, incluindo a elaboração desse relatório, deu-se a partir da publicação da Orientação de Serviço nº 2, em julho de 2009.

Também temos, na Anvisa, uma unidade organizacional responsável por coordenar e executar o trabalho relacionado à implantação e à implementação do Programa de Boas Práticas Regulatórias, incluindo a AIR.

A Unidade Técnica de Regulação do Gabinete do diretor-presidente possui as atribuições de *i*) subsidiar a Diretoria Colegiada para o fortalecimento da governança regulatória e da participação social no processo de elaboração e revisão de atos normativos da Anvisa; *ii*) coordenar a elaboração da *Agenda Regulatória* e os procedimentos de AIR para instruir e subsidiar o processo de tomada de decisão em assuntos normativos; *iii*) orientar tecnicamente as unidades da estrutura organizacional da Anvisa na implantação e no cumprimento de boas práticas regulatórias para elaboração e revisão de atos normativos; *iv*) promover a integração institucional com demais órgãos públicos e entidades da sociedade civil para o fortalecimento da governança regulatória e da participação social na regulação; e *v*) assessorar a Diretoria Colegiada perante o Conselho Consultivo e câmaras setoriais da Anvisa, e acompanhar as atividades do CNS e demais instâncias de participação e controle social do SUS. O chefe da área, Gustavo Trindade, aqui presente, também pode colaborar no nosso debate.

Aqui apresento as etapas, parte do processo de AIR, em fase anterior à consulta pública, que se inicia com a elaboração de um relatório de AIR simplificado, que é levado ao conhecimento da Diretoria Colegiada para a decisão sobre a consulta pública. Sendo aprovada, a proposta vai a consulta pública, recebem-se as contribuições e aquele processo, aquela proposta volta à análise da Unidade Técnica de Regulação, para a revisão do relatório com a inclusão de informações sobre as propostas recebidas no âmbito da consulta pública. Podem-se ensinar, ainda, sugestões relativas a novas consultas a outras partes interessadas, setores específicos que são afetados naquele processo. Após essa fase, é feita a tabulação dos resultados. Fizemos a construção, por fim, de um índice de governança e impacto regulatório interno do Programa de Boas Práticas Regulatórias da Anvisa. Após a primeira etapa da construção da proposta, da análise inicial e da consulta pública à sociedade, chega-se aos indicadores, que são o resultado a ser colocado em uma escala, que pode resultar em uma proposta ruim, insatisfatória, satisfatória ou excelente, com as suas consequentes descrições indicadas no índice de governança e impacto regulatório construído pela Anvisa.

Vou finalizar com uma análise sumária das oportunidades relacionadas à implantação da AIR na Anvisa. O programa conta com o apoio – e isso foi fundamental para sua construção e implementação – da alta direção da Anvisa. As atividades têm sido executadas com o apoio e parceria do PRO-REG. A AIR é integrada ao processo de regulamentação, sendo uma etapa desse processo. A preocupação da Anvisa em promover a participação social é constante e a participação social está intimamente associada ao processo de AIR. A criação de um núcleo, de uma área responsável por essa AIR na Anvisa, foi considerada uma importante estratégia para sua institucionalização.

Como perspectivas, a Anvisa aguarda e espera, positivamente, que possamos fazer a cooperação com o governo do Reino Unido para a implementação de estudos de AIR no âmbito de estruturas de governo no Brasil, e da Anvisa como uma agência-piloto. Outras expectativas são: treinamento e capacitação dos envolvidos na agência, especialmente em matéria de técnicas e metodologias de AIR; definição de uma metodologia de AIR que seja adequada aos objetos de atuação da agência; aperfeiçoamento da coleta e do sistema de informação para a AIR; desenho e implementação de rotinas para consultas externas, que devem se intensificar; troca de experiências com outras agências.

Outra expectativa, que trago aqui como ponto de vista pessoal, é a criação da unidade de supervisão e acompanhamento da qualidade regulatória, para que ela possa ser uma construção cooperativa entre a coordenação do PRO-REG e as agências

reguladoras, a fim de promover a cooperação e uma construção que possa gerar frutos positivos para todos os envolvidos. Também a aprovação do PL nº 3.337/2004 – e o que significa para a Anvisa, que contribuiu com sugestões para o aperfeiçoamento do PL – uma ampliação da governança regulatória no Brasil.

Uma reflexão, por fim: O novo sistema regulatório brasileiro está em fase de consolidação. Com pouco mais de uma década, as dez agências reguladoras federais se encontram em um momento-chave para o ajuste de seu desenho institucional e de sua atuação regulatória. Na verdade, não se trata de regular mais, e sim de produzir uma regulação mais inteligente. O amadurecimento das instituições regulatórias será fundamental para que o nosso país aproveite da melhor forma possível esse próximo período histórico de forma a consolidar seu desenvolvimento e a criar as condições para a construção de um Novo Brasil. Obrigado.

Lucia Helena Salgado – Muito obrigada, Pedro, pela sua brilhante exposição. Sem delongas, passo a palavra para o professor Aragão.

Professor Alexandre Aragão – Bom-dia a todos. É um prazer estar aqui debatendo essa nova fronteira da regulação no Brasil. Gostaria de cumprimentar o Ipea na pessoa desta presidente de mesa, professora Lucia Helena Salgado, e partir para o assunto da AIR, naturalmente sob o ponto de vista jurídico.

Faremos nossa exposição em tríades: analisaremos (três) pressupostos para a implantação de sistemas de AIR; em seguida trataremos dos (três) desafios e de (três) possíveis soluções para esses desafios.

Hoje, o Direito não é apenas a lei, não há mais aquela imagem do Direito que era desligado da realidade administrativa, da realidade política, da realidade econômica. Hoje, qualquer assunto, para ser tratado juridicamente de forma adequada, tem de considerar também o ambiente – os subsistemas que pretende regular, usando a teoria de Niklas Luhmann – onde ele pretende incidir.

A setorização da regulação é um fenômeno mundial e incontestável. A questão da independência das instâncias setoriais é outra coisa. Mas a setorização existe, de qualquer modo. Quando essa setorização possui – mais ou menos intensamente – características de independência, a questão da coordenação entre essas várias instâncias fica mais séria. Ou seja, em razão da setorização regulatória, é necessária uma coordenação entre todas essas instâncias. A necessidade de coordenação aumenta ainda mais quando algumas ou muitas dessas instâncias são dotadas de independência em relação a uma autoridade central.

Eu queria, antes, estabelecer três pressupostos da nossa análise sobre AIR. O primeiro é a necessidade de coordenação. Não dá para se ter várias instâncias

regulatórias, independentes ou não, cada uma atuando sem ter atenção em relação às outras. Isso pode gerar várias consequências ruins, como, por exemplo: contradição de normas administrativas, que geram insegurança jurídica e conflitos judiciais e administrativos; atrasos nas tomadas de decisões – porque um não sabe o que o outro está fazendo –; conflitos internos; e, para evitar a tomada de decisão em prol de um ou de outro lado, acabam não decidindo nada. Haveria também, sem a coordenação, a possibilidade de não atendimento ao princípio constitucional da eficiência. Pode ser que o órgão já tenha feito estudos estatísticos da situação e o outro vai realizar de novo o mesmo estudo estatístico para saber como agir. Pode haver riscos de desperdício de tempo, dinheiro e pessoal, em razão de uma instância institucional não saber o que a outra está fazendo.

O primeiro pressuposto de nossa análise é, portanto, a necessidade de coordenação; e o segundo pressuposto, também já referido, é o da manutenção da independência das instâncias reguladoras que tenham recebido essa autonomia reforçada. O grande desafio é como coordenar sem tirar a independência. Temos o princípio da proporcionalidade atuando aqui. O que é o princípio da proporcionalidade? Você deve escolher um meio adequado para realizar o fim visando, no nosso tema, o meio adequado para realizar a necessidade de coordenação. Dentre esses meios adequados – e aí vem o elemento necessidade da proporcionalidade –, tem de se escolher o meio menos restritivo à autonomia da agência. Do ponto de vista da adequação, o objetivo a ser visado é a necessidade de coordenação, não a substituição da instância regulatória; e mesmo que sendo só para a coordenação, o instrumento a ser adotado tem de ser a forma menos restritiva à independência.

O segundo pressuposto, que é paradoxal em relação ao primeiro, é de manter ao máximo possível a independência das agências reguladoras que já forem independentes. Dar ou não independência não vai ser uma decisão do órgão responsável pela AIR. Trata-se de decisão legislativa já tomada.

Terceiro pressuposto que gostaria de sugerir – o da ampla abrangência da AIR. Ela não pode ser vista como uma imposição apenas às agências reguladoras independentes, até porque ficaria evidenciado um caráter explícito de diminuição da independência delas. Ela deve ser uma instância de coordenação de todas as instâncias regulatórias, senão fica sendo uma instância de controle de agências independentes e aí muda-se o seu caráter.

Compreendo que não se pode passar, de repente, a fazer a análise de todas as entidades e órgãos da administração pública que ditam algum tipo de norma. Mas, se for o caso, devemos ver esse objetivo, pelo menos por setor, por área. Por exemplo, vamos fazer AIR no setor de energia, sim, mas no setor de energia como

um todo. Não seria para fazer AIR só na Aneel e na ANP, mas também no Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), no MME, e em outros órgãos que eventualmente tenham conexão com essa regulação, com esse objeto.

Gostaria de fixar esses três elementos, que são, na verdade, pressupostos para a edição, para a formulação, para as reflexões que estamos fazendo em relação à AIR. Eu sugeriria que, primeiro, nós passássemos do pressuposto de que há realmente uma necessidade de coordenação. Segundo, que essa necessidade de coordenação não pode servir de biombo para outras modalidades de interferência e de controle alcançando-se os objetivos de coordenação com a menor interferência possível na independência das agências reguladoras que já a possuem; terceiro, que a AIR deve ser pensada de forma global, seja universal para todas as áreas em que haja edição de atos de efeitos gerais ou abstratos, seja, se isso não for possível, por exemplo, pelo menos por setor ou por qualquer outro critério objetivos genérico de submissão à AIR.

A partir desses três pressupostos, vamos ver os três desafios da AIR e depois apresentar três possíveis sugestões.

O primeiro desafio, conforme apresentado ao citar os pressupostos, é o de conciliar coordenação com independência. Creio que o princípio da proporcionalidade e a adequação e a necessidade, conforme já exposto, são os elementos que podem nos ajudar aqui. Por quê? Porque o princípio da proporcionalidade é um princípio de conciliação. Inicialmente filosófico, o Direito quase o encampou através da doutrina do Tribunal Constitucional Alemão. O princípio da proporcionalidade não foi cunhado recentemente – os primeiros registros escritos sobre princípio da proporcionalidade remontam às lições de Aristóteles.

O princípio da proporcionalidade procura conciliar o máximo de necessidades, valores e objetivos que estejam em contradição, realizando o mínimo de restrição aos que se encontram em choque.

Isso demonstra bem o espírito do princípio da proporcionalidade, que é conciliar necessidades, lógicas, valores diferentes. E a necessidade de coordenação é realmente uma necessidade antitética, por natureza, à independência. É melhor enfrentar essa realidade do que simplesmente falar: “Ah, não, a coordenação não tem nada a ver com independência; a independência vai ficar sempre intacta”. Acho que isso não corresponde à realidade dos fatos. Acho que é mais útil pensar que, realmente, para coordenar, deverá existir algum tipo de ingerência, mas vamos ver qual é a menor ingerência possível, e restringir, ao máximo, o objetivo dessa ingerência. Esse é o primeiro desafio: conciliar coordenação com independência.

Segundo desafio: evitar retrabalho. A doutrina italiana passou por dois momentos pendulares muito interessantes relacionados a isso. Ela teve um momento de grande controle procedimental dos atos regulatórios, participação popular, participação de outros órgãos. Mas depois, eles passaram desse momento de grande admiração com a participação, a discussão e a coordenação e passaram a ver isso de uma maneira um pouco cética, dizendo que o tempo que se gastava, as impugnações exageradas eram desnecessárias, a abertura para brigas meramente políticas, o que violava o princípio da eficiência. O mesmo princípio da eficiência serviu de fundamento tanto para a paixão como para a decepção com esses procedimentos.

O terceiro desafio é a necessidade de autolimitação do órgão central encarregado das AIRs, que seria realmente um órgão suprarregulador, não no sentido de editar a regulação, mas no sentido de ter de alguma forma poderes sobre a regulação de todos os setores.

Possíveis soluções: primeiro, uma ideia de *soft law* que vimos na palestra da Cofemer, de o órgão das AIRs tentar se impor voluntariamente, por meio de consensos, às entidades reguladoras. Ou seja, isso é outra questão que, na prática, pode ser muito diferente do que está escrito na lei. Na França, uma das autoridades administrativas independentes que possui o maior índice de efetividade de cumprimento de suas decisões é a agência reguladora – autoridade de acesso a documentos públicos, que não tem poder de requisição, de determinação, de aplicação de sanções; nada disso. Mas pela autoridade moral – o que estava sendo referido aqui – é a que mais tem efetividade decisória. É que precisamos não apenas de um ambiente jurídico-institucional, mas também de um ambiente cultural para que os objetivos dessas entidades sejam atingidos. A lei e as instituições têm limites em seu papel de mudança da realidade.

Outra possível solução é o aumento e a qualificação da participação popular. Esse é um dos grandes desafios da regulação nos países latinos, que não têm uma tradição de participação muito grande, e o governo tem de apoiar e fomentar essa participação popular, mas também, ao mesmo tempo, capturar a participação popular.

A terceira possível solução é o pluralismo e independência, e a qualificação técnica do próprio órgão de AIR. Acho que, se ele for controlar, no sentido de coordenar agências – e dentro do coordenar vai estar sempre a impossibilidade de determinação quanto ao conteúdo ou a conveniência de edição do ato –, ele pode sugerir, pode divulgar artigo na imprensa, mas deve, segundo propomos, deixar o processo voltar para a agência, para a agência decidir, até porque a AIR não deixa de ser mecanismo de tutela administrativa. E há um brocardo francês: *pas de tutelle*

sans texte, pas de tutelle au-delà du texte, segundo o qual qualquer supervisão de entidades da Administração Indireta deve ser previamente estabelecida em lei.

Pode-se cogitar também a própria independência desse órgão. Pode-se cogitar que ele, pelo menos parcialmente, tenha representantes de agências independentes dentro dele etc. O colegiado das agências independentes pode reunir-se e eleger um representante para estar lá presente; ter um representante da sociedade, um representante dos regulados etc.

São três pressupostos, três desafios e três possíveis soluções que, de forma inicial, colocamos para a reflexão dos senhores e das senhoras. Obrigado.

Lucia Helena Salgado – Muito obrigada, professor Aragão, sempre com a sua verve. Essa mistura única de verve e erudição é sempre uma contribuição muito especial às nossas *Jornadas*. Passo agora a palavra ao doutor Luiz Alberto dos Santos.

Luiz Alberto dos Santos – Muito bom-dia a todos. Agradeço mais uma vez a oportunidade e o convite, a generosidade do Ipea, da professora Lucia Helena, e a oportunidade de estar aqui com vocês. Cumprimento os demais membros da mesa, em particular, o doutor Alfonso, que veio do México nos prestigiar e transmitir a experiência daquele país. É registro, ainda, a satisfação de ver aqui conosco o doutor John Morrall, do OIRA e *Office of Management and Budget* (OMB), com quem já tivemos também a oportunidade de conversar em outros momentos. Não pude acompanhar sua exposição, mas soube que fez uma abordagem muito boa da experiência dos Estados Unidos.

Eu queria, em primeiro lugar, evidenciar a importância que tem esse debate de hoje sobre a AIR no contexto global do que temos chamado hoje de governança regulatória, que é um tema que envolve uma série de nuances, uma série de aspectos e é reflexo do resultado direto da evolução temática que vivemos nesses últimos anos, a partir da percepção de que a regulação não é um mero exercício do poder burocrático, do poder administrativo, mas é um tema que se insere na agenda de governança pública ou naquilo que poderíamos chamar de “bom governo”, “melhor governo”.

Esse tema envolve uma multiplicidade muito grande de aspectos, dos quais, obviamente, precisamos, além das questões relacionadas a transparência, oficialização, consolidação normativa, acesso à informação. Também envolve a discussão sobre a própria natureza – como tão bem colocou o professor Alexandre – das instituições regulatórias, os marcos institucionais sobre os quais elas operam, os próprios marcos regulatórios que elas implementam na legislação setorial, e por fim, o tema da qualidade da regulação, que é hoje, sem dúvida nenhuma, o maior desafio para um país como o nosso, que, quando comparado com outros países, ainda enfrenta dificuldades sensíveis nessa matéria.

Eu sempre uso a informação do Banco Mundial, que é atualizada anualmente, e que – embora com algumas dificuldades metodológicas que sempre surgem quando se utiliza análise de fatores – é um indicador útil para que possamos perceber, em escala comparativa, como estamos avançando, sob a percepção dos agentes privados, inclusive no que se refere à qualidade da regulação. O Brasil, infelizmente, ainda não atingiu um patamar – segundo esse indicador – compatível com o seu estágio geral de desenvolvimento em outros setores, mas temos convicção de que esse é um processo para o qual estamos contribuindo, ou seja, a melhoria da qualidade da regulação. Hoje, estamos ainda em posição inferior em relação aos países da própria América Latina e, especialmente, ainda distantes dos parâmetros de comparação com países da OCDE, da Europa, da Nova Zelândia e até do Chile, no caso da América Latina.

O tema da governança regulatória também tem sido abordado por alguns estudiosos brasileiros, como é o caso do professor Bernardo Muller, que aponta, inclusive, disparidades em relação à governança regulatória entre as nossas próprias agências. São agências que têm padrões diferentes de institucionalização e de governança regulatória. No estudo que realiza, ele mostra a diferença que há em relação a critérios como autonomia, tomada de decisão, instrumentos de decisão e controle. E percebemos, especialmente no que se refere a instrumentos de decisão, disparidades sensíveis entre uma agência como a Anatel e uma agência como a ANTT, o que reclama certas medidas para que encontremos melhores soluções nesse plano.

Um problema crítico no nosso sistema jurídico é a nossa tradição formal e legalista apegada aos detalhes, que se reflete inicialmente na própria Constituição. Uma Constituição de tipo analítico. Uma Constituição que tem 250 e tantos artigos por conta das 61 Emendas Constitucionais (ECs), aprovadas desde 1988. Até 2008, tínhamos 56. Agora, já estamos em 61. Este levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) dá uma ideia muito clara do volume de normas que são geradas a cada momento no nosso regime e, especialmente, o volume de normas complementares editadas nesse período: cerca de 130 mil normas foram identificadas no plano federal, apenas pelo IBPT, sem contar as normas estaduais, normas municipais. Um cipoal de normas, que torna, muitas vezes, incompreensível para qualquer um de nós, cidadãos, até mesmo para os próprios advogados, saber o que está valendo e o que não está valendo, e como essas normas interagem e como se dá a sua aplicação aos casos concretos.

No Brasil, não tivemos, até hoje, a tradição, a experiência de adotar aquelas chamadas *Sunset Act*, que são leis que determinam que as leis não confirmadas até determinada data, ou as normas que não forem revalidadas ou confirmadas até determinada data estão revogadas e não têm mais eficácia. A Suécia chegou a fazer

algo nesse sentido nos anos 1980 e promoveu, a partir daí, uma faxina ampla na sua legislação. No Brasil, os esforços de consolidação legislativa, que poderiam levar a algo semelhante, têm sido muito tímidos e ainda muito lentos. E não temos, de fato, feito cumprir os dispositivos constitucionais relativos a esse problema.

Temos também uma experiência não muito boa com a ideia de desregulamentação. Desregulamentação, no Brasil, é uma palavra que ficou nitidamente associada ao ideário neoliberal. E a nossa experiência com o programa federal de desregulamentação, introduzido em 1990, não foi das mais positivas, no que se refere à sua herança. Infelizmente, perdemos de vista o fato de que desregulamentação é um tema intrinsecamente ligado à própria ideia de simplificação burocrática: redução de encargos, redução de ônus e normas que incidem sobre os direitos individuais, as relações entre os cidadãos e o Estado, as relações econômicas. Isso tem um peso muito forte para tornar uma economia mais ou menos eficiente.

O PRO-REG, que é o programa de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação, foi instituído em março de 2007 pela Casa Civil com a participação do Ministério da Fazenda e do MPOG com o apoio do BID. Ele tem buscado, de alguma forma, se debruçar também sobre esses temas e especialmente sobre a discussão da AIR. Os objetivos do PRO-REG têm, como finalidade última, a própria discussão sobre a melhoria da qualidade da regulação e dos mecanismos de coordenação entre políticas setoriais e o processo regulatório. De modo que a discussão sobre análise regulatória foi, desde logo, introduzida como um dos componentes essenciais do próprio PRO-REG, editado lá em 2007 – já estamos no seu segundo ano de implementação efetiva – e previa-se, desde logo, no âmbito dos seus componentes, o desempenho de metodologias voltadas especificamente a formulação e análise de políticas, indicadores para acompanhamento das políticas, capacitação.

No que refere a coordenação e alinhamento estratégico, nós previmos especificamente, além da hipótese de implementação, no Brasil, de uma unidade de coordenação, acompanhamento e avaliação de temas regulatórios, também a ideia de um estudo sobre o desenho e a estratégia de implantação e de institucionalização da AIR. E, prevíamos, também, como forma de fortalecimento da própria autonomia, transparência e desempenho das agências, o desenvolvimento e a implementação do programa de capacitação para a AIR e a articulação que tudo isso tem com as discussões relacionadas a controle social e participação da sociedade.

O Brasil vem discutindo essas questões sobre AIR com instituições como a própria OCDE, que tem dado uma contribuição muito importante ao debate sobre essa matéria no Brasil, e que realizou, no ano de 2007, uma revisão inter pares do nosso sistema regulatório, abordando especialmente quatro setores relevantes

para os usuários dos serviços públicos, como o setor de energia elétrica, saúde suplementar, telecomunicações e transportes terrestres. Ela elaborou esse estudo a partir de um amplo processo de exame da nossa situação e de discussão com especialistas, acadêmicos, governo, membros do Poder Legislativo, empresas etc., e ofereceu, ao final, um relatório, bastante interessante – disponível, inclusive, para quem quiser, no nosso *website* <www.regulacao.gov.br>. Esse relatório, dentre as várias medidas destinadas à melhoria da performance do sistema regulatório, como introdução de avanços e medidas de aperfeiçoamento, enfatiza a necessidade de adoção, no nosso caso, da AIR e de uma unidade de supervisão da qualidade regulatória, junto ao governo central.

Sob a perspectiva dessa experiência internacional, que a OCDE destaca, temos como razões fundamentais para adoção da AIR, precisamente, a melhoria e o controle da qualidade de regulação e um mecanismo de garantia de *accountability*, ou seja, regras para os que fazem as regras. Um pouco aquilo que o professor Aragão falou: “Quem controla o controlador, quem regula o regulador?”. De certa forma, a AIR estabelece regras para aqueles que fazem regras. E é uma ferramenta, sobretudo, baseada em evidências – não é um instrumento de “achologia”, de opinião não fundamentada –, que busca responder à seguinte questão: se a regulação é mesmo o melhor meio disponível para atingir os objetivos desejados pelas políticas públicas, evitando, portanto, com isso, o excesso regulatório que frequentemente acompanha o exercício dessa prerrogativa.

Nós temos uma reflexão muito aprofundada a respeito desse tema e das suas definições conceituais, no âmbito da própria OCDE. Uma das suas publicações recentes,⁹ de 2008, consolida, de certa forma, as orientações, para os formuladores de políticas públicas, sobre a construção de um marco institucional adequado para implantação e desenvolvimento da AIR. É um livrinho muito didático, muito simples. Alguns desses conceitos e ideias eu coloco aqui, por exemplo, a importância da AIR como uma ferramenta sistemática de decisão, que permite, a partir de métodos, medir, avaliar os resultados e benefícios esperados da regulação – os custos, os efeitos, os impactos negativos e positivos –, tanto daquelas regulações em fase de adoção, de elaboração, como daquelas já existentes e, portanto, que compõem o chamado estoque regulatório. É um instrumento que permite, portanto, a avaliação desses custos e benefícios, de modo a assegurar que tanto as regulações existentes como as propostas sejam submetidas a uma análise transparente, rigorosa, sujeita ao controle público, para que se possa terminar acessando os melhores meios para atingir seus

9. OECD. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis: guidance for policy makers*. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>>

objetivos. E, de certa forma, exerce uma função de controle ao promover a escolha racional de políticas pelos governos no ambiente marcado pela transparência.

Mas a análise regulatória, obviamente, não é suficiente para tomar a decisão, mas é um guia, como orienta a OCDE, para melhorar a qualidade da tomada de decisão, tanto no plano político quanto no plano administrativo. E a condição sistemática dessas análises não apenas fortalece a capacidade dos governos de assegurar que a regulação seja eficiente e efetiva – incluindo, aí, os seus impactos, os seus efeitos, inclusive concorrenciais –, mas também permite que a regulação produza resultados melhores. Muitos países, hoje, adotam a AIR, tanto no nível central, quanto no provincial ou estadual. Nós temos situações, como é o caso do Canadá e da Austrália, em que a AIR também é utilizada nesses níveis. E uma das metodologias mais comuns é, precisamente, a questão de se avaliarem os custos e benefícios da regulação, embora seja também a metodologia mais complexa, e que requer maior grau de qualificação e *expertise*.

Os processos de AIR também têm uma importância muito grande quando se trata de promover a simplificação administrativa, e por isso destaco a necessidade de pensarmos em AIR – como recomendou o senhor Aragão – não como uma questão específica das agências reguladoras, mas que diga respeito à atividade regulatória do governo como um todo. Ou seja, que perpassasse todos os processos decisórios que envolvem a adoção de normas, regulamentos, e que tenham, por causa disso, impacto na sociedade. Essa é uma questão que temos sempre de levar em consideração.

Os processos de AIR não são direcionados única e exclusivamente às agências. E isto, de uma certa forma, nos ajuda a superar esse debate um pouco estéril, na minha opinião, a respeito da autonomia regulatória. Porque não existe essa autonomia de forma abstrata; ela só existe no plano concreto quando exercitada. Ao ser exercitada, ela pode levar a excessos, e instrumentos como AIR podem efetivamente contribuir para que esses excessos sejam menores, ou, pelo menos, tornados mais invisíveis. Um dado muito relevante é precisamente a importância das consultas públicas nesse processo, viabilizando a participação da sociedade. Pedro Ivo mostrou, inclusive, uma certa concomitância do uso de consultas públicas com a própria redução mais recente que ocorreu no volume de normas. No passado mais recente, nós pudemos estabelecer uma relação entre consultas públicas e regulação muito menor do que a que existe atualmente. Hoje, praticamente todos os processos de regulação na Anvisa têm por trás deles uma consulta pública. E na consulta pública é que se permite, de fato, que os atores envolvidos e interessados possam se manifestar e expor as suas questões.

A experiência internacional é muito interessante quando olhamos alguns casos, como, por exemplo, o dos Estados Unidos, que foi um dos primeiros países a implementar a AIR, particularmente, em função da criação, em 1978, de um grupo de revisão e análise da regulação. O presidente Carter, portanto, deu início a esse processo. Depois disso, tivemos a criação do OIRA, em 1980, no âmbito de uma lei, cujo nome era *Paperwork Reduction Act*, ou seja, simplificação administrativa, mas num contexto de desregulamentação e, portanto, associado a essa ideia de introdução excessiva do Estado através da regulação no exercício da atividade econômica.

Muitas normas, editadas pelo presidente da República, nos Estados Unidos, têm permitido ajustes na formatação desse sistema, nas competências do papel do OIRA. E, mais recentemente, inclusive, tivemos uma iniciativa do presidente Barack Obama – um memorando de 30 de janeiro – que, embora reconhecendo a importância da AIR, da avaliação, por um agente externo, do processo regulatório, solicitava sugestões dos diferentes atores da sociedade americana para que fosse produzido um conjunto de recomendações para uma nova *executive order*, para um novo decreto acerca da revisão regulatória, de modo a permitir que a relação entre o OIRA e as agências, e questões como transparência, participação do público, análise de custo/benefício, impactos intergeracionais, agilidade do processo regulatório fossem revistas, analisadas e aperfeiçoadas.

É curioso notar que, mesmo num país que já tem essa experiência – já são mais de 30 anos de experiência em AIR – ainda hoje, alguns importantes interlocutores, agentes, formadores de opinião, inclusive, possuem dúvidas sobre o alcance da AIR como instrumento de aplicação ao conjunto das agências reguladoras. Há, por exemplo, a manifestação da professora Susan Rose-Ackerman, que, nesse processo de consulta que o presidente Barack Obama iniciou, opina que, de fato, as agências independentes não deveriam estar submetidas a esse guarda-chuva da AIR conduzida pelo OIRA, exceto se elas concordassem voluntariamente em participar. De certa forma, estabeleceu-se uma certa distinção de tratamento, que fortalece aquela ideia de que o governo estaria, através do OIRA e da AIR, se imiscuindo demais no dia a dia do processo regulatório no âmbito das agências. É importante ver como um tema como esse ainda suscita debates num país que já tem bastante experiência nessa matéria.

A experiência do Reino Unido também é muito interessante. A partir da criação, em 1997, da *Better Regulation Task Force*, que também sofreu – como bem lembrou a doutora Lucia – vários ajustes institucionais, sendo os mais recentes *Better Regulation Executive* e, finalmente, *Risk and Regulation Advisory Council*. A experiência do Reino Unido é uma das experiências mais bem-sucedidas, inclusive

devido aos ajustes recentes que eles usaram para reduzir o nível de formalismo e excessos do próprio processo. E, nós estamos agora, no âmbito do próprio PRO-REG, inclusive concluindo, na verdade, a negociação de uma cooperação com o governo britânico, em que vamos ter o apoio desse país para conhecer, mais de perto, aquela experiência e propiciar aos nossos funcionários, das agências reguladoras brasileiras e dos ministérios, a possibilidade de conhecer, de perto, e receber treinamento, qualificação nessa matéria, a partir dessa perspectiva.

Também no âmbito da Comissão Europeia, houve interessantes avanços em relação a isso, como a criação, em 2006, no gabinete do secretário-geral da Comissão Europeia, de uma unidade de avaliação de impacto, como resultado direto, inclusive, de uma iniciativa de melhora regulatória, lançada em 2001. Isso tem, enfim, levado a uma intensificação dessa atividade, na esfera da Comissão Europeia, até porque, a Comissão Europeia vem, cada vez mais, assumindo funções reguladoras, no âmbito da Europa.

No domínio dos países da OCDE, inclusive, nós observamos – a OCDE sempre destaca isso – um crescimento impressionante do número de países que adotam a AIR. Hoje praticamente a totalidade dos países da OCDE adota, de alguma forma, algum tipo de análise regulatória. Há uma intensificação, ocorrida nos últimos três, quatro anos, no que se refere ao uso de certos instrumentos que tornam os processos de AIR mais complexos, mais frequentes e mais intensos em diferentes países. Em países como Canadá, Nova Zelândia, Bélgica e nos próprios Estados Unidos, que estavam já um pouco mais adiantados, não houve tantas mudanças assim. Mas aqueles países que começaram um pouco mais tarde a implementar esse mecanismo tiveram, de fato, um crescimento muito grande na utilização da AIR e na adoção de metodologias para essa finalidade.

Os benefícios da AIR são muitos, especialmente para um país como o nosso, que tem uma tradição de produção legislativa tão extensa. Sobretudo, temos: os ganhos relacionados à transparência; o aumento da confiança no governo e na qualidade do processo da elaboração de normas; a melhoria da coerência entre as políticas e setores econômicos, impactos econômicos derivados dessas regulações. A necessidade de simplificação administrativa se reduz, na medida em que a própria produção de normas e regulamentos é menos exagerada. Há também ganhos de credibilidade e legitimidade, mas é, sobretudo como destaca a OCDE, “uma questão que precisa ser demonstrada”. Ou seja, para que possamos chegar a conclusões desse tipo, no caso brasileiro, nós precisamos começar a fazer a AIR.

Quais são os elementos da análise? *i)* identificação e definição do problema; *ii)* explicitação dos objetivos desejados; *iii)* consideração das opiniões; *iv)*

consultação; *v*) análise das opções – avaliação dos seus impactos esperados; *vi*) recomendações relativas às opções de políticas; *vii*) comunicação dos resultados; e, finalmente, *viii*) monitoramento e reporte dos avanços e dos progressos obtidos pela própria regulação.

A OCDE costuma utilizar nos seus debates um gráfico que mostra, um pouco, essas etapas, a partir da definição, identificação, avaliação, consulta, seleção e *design*, e as consequências e correlações implicadas. No caso da definição, os objetivos das políticas públicas e o próprio contexto dessas políticas determinam precisamente o que é que se vai fazer. A identificação das opções regulatórias – tudo precisa ser ponderado; quais são as possibilidades de não se adotar essa ou aquela regulação. As avaliações envolvem custos, benefícios e demais impactos, e de fato existem impactos secundários que precisam ser considerados como benefícios ou impactos perversos da própria regulação. Há o envolvimento dos diferentes *stakeholders* no processo decisório e, há hoje, no Brasil, uma demanda forte, nesse sentido, para aumento de participação das entidades de defesa do consumidor, ambientalistas etc. Hoje, não podemos mais considerar que os *stakeholders* sejam apenas e tão-somente os setores regulados, os empresários, as empresas que vão ser impactadas, pois há uma ampla disseminação no interesse pelo processo regulatório. A seleção da melhor opção e, finalmente, o *design* e a adoção da solução. A tomada de decisão é o que conclui esse processo.

A OCDE aponta, também, alguns detalhes importantes, algumas questões que precisam ser respondidas, quando se dá início a um processo de regulação. Estas dez questões identificam os principais problemas que uma AIR precisa enfrentar, como:

- 1) Uma definição própria do problema.
- 2) Se a ação do governo se justifica.
- 3) Se ela é realmente necessária.
- 4) Se a regulação é a melhor forma de atingir aquele objetivo.
- 5) Se a regulação tem base legal. Esse é um ponto muito importante, na medida em que é daí que vem a legitimação do próprio processo regulatório. Qual é o nível de governo responsável por aquela ação, porque, ainda hoje no caso brasileiro, há conflitos de competências e de dificuldades, muitas vezes em que a União se sente tentada a fazer aquilo que é competência dos entes da federação – os estados, municípios –, porque, em grande medida, nossos entes subnacionais ainda não implementam as suas efetivas competências.
- 6) Se os benefícios justificam os custos.
- 7) Se a distribuição de efeitos, no âmbito da sociedade, é transparente.

- 8) Se a regulação é clara, consistente e compreensível, acessível aos usuários.
- 9) Se todas as partes interessadas tiveram oportunidade de apresentar seu ponto de vista.
- 10) Se vamos, de fato, conseguir que essa regulação seja implementada.

A dimensão institucional da AIR é, sem dúvida nenhuma, como disse o professor Alexandre Aragão aqui, um dos aspectos mais complexos, especialmente, quando ainda não temos essa experiência prévia e os temas de coordenação governamental ainda são um pouco frouxos. Trata-se, de fato, de um processo dinâmico, que envolve:

- o centro decisório e os reguladores setoriais;
- questões tais como sistema de freios e contrapeso – tem de se encontrar sempre o ponto de equilíbrio nesse sistema;
- uma carência ainda muito grande e uma necessidade de *expertise* por parte dos ministérios e reguladores setoriais – ou seja, todos os agentes que exercem funções regulatórias – e também daqueles que, de certa maneira, vão exercer a função de supervisão regulatória;
- divisão de tarefas, clareza de papéis;
- equilíbrio entre a discricionariedade política e a necessidade de *expertise*, ou seja, não podemos puxar muito nem para um lado e nem para o outro;
- a questão do *timing* – saber, em que medida teremos capacidade de esperar pelas etapas que um processo de análise regulatória exige; e
- também, as questões relacionadas ao próprio regime político, no caso como o nosso, em que temos um regime presidencialista no qual o chefe do Poder Executivo é detentor direto de uma série de prerrogativas e competências específicas.

Os desafios na implementação da análise possuem questões tais como as relacionadas ao próprio instrumento, e as relacionadas à própria estrutura e ao processo de AIR. Essas questões certamente ainda terão de ser discutidas no nosso caso. Não temos ainda clareza quanto a isso. Até porque aqueles países que há mais tempo vêm discutindo essas questões também não chegaram a um acordo total a respeito, por exemplo, de limites para implantação da AIR; a partir de que custo devo fazer essa análise e de que tipo deve ser essa análise, em função disso? Vários países estabelecem valores ao se examinar os custos que aquela regulação impõe à sociedade para determinar se ela vai ser ou não submetida a uma análise mais

rigorosa. E esses limites são, assim, de um para dois, ou seja, variações de mais de 100% entre um país e outro, em contextos até bastante semelhantes. Olhando pela perspectiva de nosso continente, a diferença entre Estados Unidos e Canadá é brutal. Essa é uma discussão que, num determinado momento, precisaremos fazer para que não caiamos naquele problema que o Pedro falava, de estabelecer um regulamento único em que caiba tudo e, no fim, acaba se tornando um exercício de mera formalidade, sem atender às reais necessidades.

A OCDE recomenda um decálogo de boas práticas que, acredito, poderão ser muito úteis na nossa experiência. Começando, no topo da lista, pela necessidade de compromisso político e apoio nos níveis superiores. A experiência da Anvisa mostra que, pelo menos lá, de fato, estamos encontrando esse ambiente positivo, favorável, mas ele depende também da questão legal. O professor Alexandre mencionava a necessidade de que haja um regulamento legal para isso, embora, em alguma medida, pudéssemos implementar a AIR por meio de atos internos ou decretos, tendo em vista que é, inicialmente, uma etapa que envolve instâncias do próprio Poder Executivo. Mas, de fato, uma base legal sólida daria maiores condições de implantação dessa ferramenta sem questionamentos e sem uma resistência tão grande do ponto de vista da sua legitimidade.

Nós temos a questão da alocação das responsabilidades pela aplicação da AIR como um dos problemas que precisam ser enfrentados. E a discussão é saber se vamos ter ou não, em algum momento, uma unidade responsável por isso, fora do âmbito das agências reguladoras, e onde ela se situaria. Não há ainda, no Brasil, segurança e clareza sobre qual seria a melhor solução. Sob a perspectiva de um órgão que exerce funções de coordenação de governo, que é a Casa Civil da Presidência da República, tenho a impressão de que o melhor, realmente, seria algo como ocorre no modelo dos Estados Unidos, em que um órgão da Presidência da República exerce essas funções. De alguma forma, hoje, a Casa Civil desempenha parte dessas funções no que se refere a certos atos, como vou falar mais adiante.

Mas a AIR, no sentido de normas complementares e de todo tipo em todos os setores, exigiria, certamente, uma supervisão centralizada da qualidade, mas fundamentalmente montada a partir de uma estrutura técnica, que precisaria ser muito reforçada. Objetivação e priorização de esforços de AIR, desenvolvimento de diretrizes e orientações amplas, condução de análises consistentes, consultação, transparência e comunicação, treinamento e a AIR sendo aplicada para todas as regulações são outras práticas recomendadas pela OCDE.

Um tema importante, no caso brasileiro especialmente, em função da nossa quantidade de normas, diz respeito à transparência no processo de nulação das leis e a

realização de processos de consulta pública. Em grande medida, as agências reguladoras já vêm desenvolvendo essa metodologia de consultas públicas. O PL nº 3.337/2004 pretende tornar essas consultas mais homogêneas e obrigatórias para o conjunto das agências, mas não temos regramentos gerais para consultas públicas em relação à regulação do governo como um todo. Em grande medida, os órgãos e entidades que têm funções regulatórias desconhecem completamente a necessidade de consulta pública. E mesmo no que se refere a PLs e decretos, esse instrumento ainda é muito pouco utilizado, até porque, com grande frequência, a produção legislativa, no âmbito do Poder Executivo, se dá de forma a incrementar lista e com calendários curtos.

Mas, aqui e ali, tivemos experiências interessantíssimas de consultas públicas realizadas, que têm despertado amplo interesse e participação da sociedade. Um caso recente foi a nova proposta do governo – já em fase de finalização – da revisão da nova lei que vai substituir a Lei Rouanet, instituindo o Pró-Cultura e os novos mecanismos de incentivo à cultura e produção cultural. Essa proposta ficou durante quase 60 dias em consulta pública e recebeu quase mil sugestões dos mais diferentes setores da sociedade. Temos de pensar um pouco também a respeito desse aspecto: como institucionalizar e tornar as consultas públicas uma parte real e integrante dos processos de análise, como é, inclusive, a experiência dos países europeus da OCDE, que possuem diferentes mecanismos de consultação de participação que têm sido intensificados, não apenas para os PLs, para as leis primárias, mas também para as normas subordinadas. A própria OCDE identificou isso na análise que fez do caso brasileiro, que está numa situação ainda um pouco distante também dos países que têm as melhores práticas em relação aos processos de consulta pública. Estamos melhores – em termos comparativos, segundo os critérios utilizados – que alguns países como Alemanha, Espanha e Portugal, mas bastante distantes de alguns países que têm grande tradição na utilização desse instrumento.

Também no que se refere a transparência e facilidade de acesso, que é um elemento fundamental, não estamos nas melhores posições, apesar dos nossos enormes avanços nos últimos dez anos, especialmente a partir da introdução da internet, no que se refere à utilização das tecnologias para disponibilização das nossas normas. A revisão interpares da OCDE também abordou o tema da unidade de supervisão da qualidade da regulação, especialmente a partir da visão da abordagem do governo como um todo, e sob a perspectiva da independência dos reguladores setoriais. Relacionou também a necessidade de uma abordagem que contemple a horizontalidade dos processos regulatórios e a necessidade de segurar essa coerência da regulação. Os exemplos mais evidentes que temos são: além do OMB, a própria Better Regulation Executive (BRE) no Reino Unido. Há, também, experiências interessantes na Austrália e na Holanda, e especialmente

no caso mexicano, como já foi aqui demonstrado. Como diz o senhor Alfonso, “a OCDE considera que o desenho institucional mexicano está entre os cinco melhores do mundo”. E o que temos aprendido com a experiência mexicana realmente confirma essa ideia.

No âmbito do PRO-REG, também contemplamos essa possibilidade e temos efetuado estudos com essa preocupação. Mas é muito interessante registrar que, há algum tempo, tive oportunidade de, a pedido do jornal *Valor Econômico*, receber um jornalista e falar, um pouco, a respeito da agenda do governo nessa matéria. Mencionei muito rapidamente, quase *en passant*, essa ideia que estava sendo analisada e estudada – tínhamos contratado consultorias, inclusive, para fazer exames de alternativas –, e o jornalista ficou com os olhos brilhando: “Quer dizer que o governo vai criar uma superagência?”. E aí não deu outra: a manchete saiu daquele jeitinho assim sensual: “Governo pode criar superagência para fiscalizar agências”. A leitura não podia ser pior, porque o doutor Pedro Dutra, um dos juristas brasileiros que têm se debruçado neste tema, poucos dias depois, uma semana depois, publica um artigo criticando: “Governo quer acabar com autonomia das agências (...)”. É um tema realmente sensível e precisamos trabalhá-lo – como eu falo inclusive aqui nessa matéria que saiu¹⁰ – com muita cautela para não cairmos na armadilha de jogar fora essa ideia sem antes tê-la estudado com cuidado para que, se for o caso de se encaminhar ao Congresso uma sugestão, ela seja bem fundamentada.

Eu, particularmente, tenho a análise, avaliação de que poderíamos aproveitar agora uma discussão que vai acontecer em breve com o Congresso, – que é a introdução de uma Lei Orgânica da administração pública no Brasil – para tratar de questões como essa. Acho que seria prudente termos uma norma que nos dê essa autorização para desenvolver esse tipo de ferramenta e de instituição, sem precisar estar atrelados a esta noção restritiva de que a autonomia regulatória seria fatalmente trucidada pela existência de uma instituição com essa finalidade.

Vou concluir aqui reforçando a importância da relação que há entre esse tema e a questão do acesso à informação. Nós temos discutido, no caso brasileiro, a necessidade de uma lei de acesso à informação também como elemento importante para garantir que a participação cidadã nas políticas públicas seja concretizada. Hoje nós já temos, de fato, no Congresso Nacional, o PL nº 5.228, que busca precisamente suprir essa lacuna na nossa legislação e superar essas dificuldades, que são decorrentes ainda da cultura do segredo na nossa estrutura administrativa.

10. FARIELLO, D. Governo pode criar superagência para fiscalizar agências. *Valor Econômico*, São Paulo, 4 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/noticias/governo-pode-criar-superagencia-para-fiscalizar-agencias/>>

Essa lei é um elemento que eu considero, que eu reputo essencial para que também possamos avançar na AIR.

E, finalmente, além da experiência piloto que a Anvisa está implementando e que deve ter efeitos positivos no conjunto das agências, eu queria destacar que, apesar de não termos cultura ainda em AIR, nós temos uma norma, um decreto, o Decreto nº 4.176, de 2002, que, me parece, estabelece um esqueleto muito interessante, muito bom, para que nós possamos avançar nessa direção. Ele estabelece as normas e diretrizes para a elaboração, redação e encaminhamento, ao presidente, dos projetos supranormativos, mas não rege os atos internos dos ministérios e das agências reguladoras. Se nós analisarmos o anexo desse decreto – que estabelece as questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo –, veremos um conjunto de questões que, basicamente, responde a todos aqueles pontos do *check list* e das perguntas que a OCDE recomenda que devam ser respondidas antes da edição de normas e regulamentos. Então, esse decreto – que já tem sete anos de vigência –, me parece, é um excelente ponto de partida para que possamos aprofundar e avançar a implantação de uma AIR no Brasil, estendendo, talvez, a sua aplicação ao conjunto dos entes e dos órgãos que possuem competências reguladoras.

Não é um processo simples e vai demandar, como recomenda a OCDE, muito treinamento, além de um processo de conscientização de que essa ferramenta é, de fato, contributiva para a melhoria da qualidade da regulação, para a transparência e para a própria legitimidade da ação do Estado. Se não, vamos continuar ainda produzindo normas aos borbotões e ampliando, cada vez mais, aquele conjunto enorme de normas e instrumentos, sem saber, de fato, qual é a sua real importância, repercussão e impacto para a nossa sociedade.

Muito obrigado.

Lucia Helena Salgado – Eu agradeço ao doutor Luiz Alberto Santos que, em curto espaço de tempo, fez uma exposição bastante sintética dos esforços que o governo tem feito no sentido de aprimorar a qualidade regulatória no Brasil e as perspectivas que temos adiante. O primeiro inscrito para o debate é Ronaldo Seroa, depois Eduardo Fiuza.

Ronaldo Seroa da Motta – Do Ipea. Talvez eu esteja realmente equivocado. Estamos gastando, há algum tempo, muito papel, emitindo muito carbono, e realizando muitos seminários, para discutir AIR e sempre entendo que é algo no âmbito da ação da agência reguladora. A agência reguladora faz algo ou toma decisões que precisam de análises muito profundas e que elas não têm realizado; parece que tomam as suas decisões sem análise. Às vezes, até se fala em aspecto legal. Concentra-

se muito naquelas normas que as agências decidem e que geralmente refletem um marco regulatório – uma política que o Congresso determinou.

Por outro lado, é estranho que não haja uma preocupação um pouco mais nobre. Vou dizer qual é: faz-se um marco regulatório e não se analisa o seu impacto. Por exemplo, quando se fez o marco regulatório do biodiesel, ninguém discutiu o impacto em desmatamento. Quando se faz o marco regulatório do pré-sal, ninguém discute quais são os impactos nas taxas de captação e se vamos trabalhar com parceria ou não. Sempre há uma discussão um pouco vaga; identificar custos e benefícios, perdedores e ganhadores. Quando você faz o marco regulatório, esse, sim, é definitivo. Depois, passam-se oito a dez anos discutindo; quando o marco está pronto, ocorrem imperfeições, porque não se estudaram os impactos. Quer-se discutir um detalhezinho da norma. O que na verdade todo mundo sabe é que, quando a agência reguladora vai implementar normas, os perdedores do marco regulatório vão até lá, na consulta pública e audiência pública para tentar reverter o que o legislador propôs. Para mim, isso é *too much ado about nothing* (muito barulho por nada).

Um segundo aspecto que também me chama a atenção é que – quero ser desmentido para parar de falar nisso – o órgão americano – ontem foi dito – não faz AIR de agências independentes. Vamos parar com isso. O Luiz Alberto vem aqui e coloca isso como exemplo. Não é; é de agência administrativa. O órgão inglês faz “as-ses-so-ra-men-to”, para quem quiser. Se esse é o objetivo, estamos mais preocupados com qual é a metodologia de impacto. Vamos discutir as metodologias, como é que se fazem isso e aquilo em certos casos. Porque não há esse órgão de *oversight* (supervisão) em lugar nenhum. Esse documento da OCDE que foi levantado não possui experiência nesse caso de agência reguladora independente, muito menos em setores de infraestrutura. Existe toda uma experiência quando você tem problema de saúde, meio ambiente etc. Eu continuo achando que a discussão não é bem focada.

Terceiro aspecto – o nosso problema – quem já passou por AIR sabe – não é estimar custo/benefício. O que se entende sobre custo e benefício? No Brasil, concorrência para uns é custo, e, para outros, é benefício. É verdade. Se você disser que uma empresa dominante no setor vai reduzir o seu *share* para uma nova entrar, tem gente que acha isso horrível: “Cadê a campeã? Tem de se manter a campeã”. Ora, não há definição. Transferência de excedente do produtor, para nós, é transferência de renda e isto não é custo nem benefício; para uns, isso é um custo enorme. Então, usar o mercado, para uns, é muito ruim, porque traz desigualdade; para outros, não é. Não temos conceitos sobre o que é custo/benefício para fazer a análise de custo/benefício. Então, vamos decidir; o mais importante é defini-los, porque quando os Estados Unidos e o Reino Unido o fazem, tenho certeza de que eles não têm dúvida sobre isso.

Eles não têm dúvida de qual é o papel da concorrência, nem qual é o papel do mercado e nem qual é o indicador de bem-estar. Eles não têm dúvida sobre isso. É muito fácil você seguir uma trilha e impor boas normas, mas estamos começando de baixo. O que entendemos como aumento de bem-estar? A gente não tem isso. Eu continuo achando que existe uma tentativa e uma vontade de rever o marco regulatório através de uma AIR dentro das agências. Esse é o meu temor; não é nem a interferência. É o processo de dizer: “Não, o legislador decidiu isso, mas agora estamos analisando; neste momento, não é importante porque as pequenas e médias empresas vão perder”. Como se mede a pequena e média empresa? Se ela tivesse como objetivo *per se*, teria de estar no marco regulatório. Aí, você introduz algo exógeno, como está ali no decreto, de que as pequenas e médias empresas se tornam objetivo acima de qualquer marco regulatório setorial. Vamos combinar isso antes.

São esses os pontos.

Eduardo Fiuza – Do Ipea. Posso continuar a pergunta dele? Porque a minha tem muito a ver com isso. Vou perguntar ao Alfonso Carballo – na linha do que o Ronaldo comentou – se no México existem agências independentes e, se elas existem, se são do tipo das agências americanas, como Federal Communications Commission (FCC), Federal Energy Regulatory Commission (FERC). Se elas existem, a Cofemer já tem essa mesma autoridade de revisar os *drafts* (projetos) regulatórios? Nesse caso, independentemente de qual tipo da agência, quem faz a consulta pública: é a Cofemer ou é a agência?

Terceiro – pergunta do Ronaldo: quais são os custos que são inseridos dentro dessa análise custo/benefício? Há custo de transação, há algum tipo de *hold up*? E como são distribuídos esses custos? Há alguma ponderação sobre os grupos envolvidos? Ou seja, existe alguma função de bem-estar implícita nessa análise?

E, por fim, pergunto a ele: admitindo que o papel da Cofemer e da agência, de se buscar fazer esse tipo de avaliação de impacto regulatório, mesmo que fosse só uma avaliação, seja *ex ante*, seja *ex post* – e comparando aqui com o exemplo brasileiro, em que se vê a Anvisa, que é uma agência, fazendo uma avaliação do seu impacto regulatório independentemente –, qual é a vantagem de fazer isso dentro de cada agência ou fazê-lo num organismo central, como a Cofemer? Quer dizer, há ganhos de escala, há ganhos de escopo, qual seriam as vantagens e desvantagens?

Lucia Helena Salgado – Alfonso, por favor.

Alfonso Carballo Pérez – Existe um debate no México sobre conceder certa autonomia a alguns órgãos governamentais. Qual é o papel que deve desempenhar

um órgão como a Cofemer? Nesse caso particular, considero que devem conter dois aspectos em uma comissão como Cofemer. Por um lado, a Cofemer tem o mandato para rever a nova regulação, e, nesse mandato, argumenta-se uma autonomia maior, mas por outro lado, a Cofemer também tem de promover reforma regulatória. No caso desse importante papel da Cofemer, a autonomia talvez não seja o instrumento mais necessário para se levar adiante uma reforma regulatória profunda; o que se precisa é um poder maior junto aos que tomam as decisões, particularmente a Presidência da República. Esse é o primeiro ponto que temos de considerar. O que queremos: autonomia ou mais poder? A primeira coisa é isso, o primeiro debate que tem de ser feito.

Eu entendo que, no caso da Austrália, no caso do Canadá, é muito importante que se sustente essa autonomia. Estamos falando de dois países cujos custos regulatórios são totalmente diferentes, e, no caso do México, ainda é muito forte o custo que implica a regulação e, nesse sentido, é muito importante, talvez não neste momento, considerar questões de ter mais autonomia. A Cofemer já tem autonomia técnica e operacional, mas não financeira. Porém, a parte financeira talvez não seja a mais importante. A Cofemer custa ao país entre US\$ 6 milhões e US\$ 8 milhões. Esse é o custo desta agência por ano. Por exemplo, o ano passado foi atípico – recebemos US\$ 8 milhões – mas, de acordo com a proposta para o ano seguinte, vamos receber US\$ 6 milhões, e que geralmente vão para salários. Há aproximadamente 110 pessoas trabalhando na Cofemer em todos os níveis, incluindo motoristas. Essa é a primeira parte que queria destacar.

Agora, o que a Cofemer analisa? Aqui, particularmente, a Cofemer se foca em todo tipo de custo, porém o mandato se estabelece acerca dos custos sociais. É bem certo que poderíamos impor custos a certos regulados, por exemplo, a um monopólio. Então, o que teríamos de ver é, além do impacto sobre esse monopólio, o impacto na sociedade. Por exemplo, em algum leilão, que se faça sobre o aspecto elétrico ou sobre algum outro tema que se tenha de fazer, provavelmente estão impondo custos regulatórios sobre o regulado, mas para a sociedade se esteja considerando uma série de benefícios.

Agora, como se podem estabelecer esses tipos de custo? Depende do tipo de regulação. Por exemplo, se quisermos englobar, podemos identificar que existem três tipos de regulação: *i*) a regulação econômica que está incidindo diretamente sobre os monopólios, onde existe um poder muito importante de mercado, cujas características do mercado têm altos investimentos em infraestrutura. Esses tipos de metodologias são totalmente diferentes da *ii*) regulação do tipo social, quando estamos falando de meio ambiente, saúde, tabaco, ou outros tipos de regulações; e *iii*) o caso das regula-

ções administrativas é outro tipo, no qual podem entrar questões, desde uma emissão de um passaporte ou de um registro escolar a todo tipo de regulação. Então, nesse sentido, a manifestação de impacto regulatório tem de considerar os custos, porém de diferentes pontos de vista, porque não é a mesma coisa ter um custo regulatório para um monopólio e ter um custo regulatório para uma questão em que exista um problema de externalidades ou de bens públicos, para dar um exemplo.

Isso seria praticamente o que consideraríamos no caso regulatório do México. Estou de acordo que é muito importante pôr no centro do debate as metodologias para poder medir como se estabelecem os custos, mas não tanto o procedimento, o processo, a maneira como é o marco institucional. Quando se analisa a regulação, não se presta atenção apenas no que seria a teoria do interesse público, que se conhece como uma teoria tanto positiva como normativa da literatura que está sendo publicada a respeito dos aspectos sobre falhas de mercado ou aspectos sobre questões mais normativas, tais como questões redistributivas. Também existe toda uma tendência, sobretudo na Escola de Chicago, de se focalizar no que se conhece como a teoria da regulação econômica também no papel que representam as próprias instituições.

Então, nesse sentido, é importante a blindagem, porque se essas instituições são frágeis – pois podem ser capturadas –, uma instituição, tal como uma agência encarregada de revisar os reguladores, ou seja, regular os reguladores, torna um pouco mais difícil a captura regulatória. Por quê? Porque, obviamente, uma agência privada em algum setor, pela própria relação que tem com seus *stakeholders*, estabelece com eles uma relação muito permanente e, em algumas ocasiões, se não estiver bem blindada, essa instituição pode ver, em seus objetivos, mais que a promoção de regulações do tipo eficiente; estarão fazendo regulações sob medida para esses monopólios. Então, nesse sentido, submeter essa regulação a um processo com uma agência mais global e também independente, neste caso, obviamente pode neutralizar um possível problema de captura regulatória.

O problema da agência também é muito importante e não somente no que diz respeito à parte de atender efetivamente às metodologias; existem muitas metodologias, estamos criando metodologias. Por exemplo, o caso que eu trouxe, o parecer que emiti. Estávamos vendo que a comissão reguladora de energia tem sido uma comissão que tem impulsionado esses temas muito bem. Talvez tenhamos uns detalhes sobre as metodologias para determinar preços de vendas de primeira mão; por exemplo, estamos propondo alguns modelos da família Garch,¹¹ para endogeneizar a volatilidade. Existem várias metodologias, dependendo do caso

11. Da sigla Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity, que, em português, é Heterocedasticidade condicional autor-regressiva generalizada.

de que estamos tratando. Porém, acredito que, pelo tempo e pelo fórum que está sendo organizado aqui, obviamente enfoquei, acima de tudo, as experiências do desenho institucional que temos no México, o qual, dentro dos benefícios que observamos, é um marco regulatório bem desenhado, não somente com relação aos efeitos no mercado, mas também com relação à blindagem das instituições contra uma possível captura regulatória. Não sei se respondi à pergunta.

Pedro Ivo Sebba Ramalho – Vou comentar aqui as questões colocadas pelo Seroa. Primeiro, além de exercer hoje a função de assessor do presidente da Anvisa, sou servidor de carreira da agência. Sou especialista em regulação em vigilância sanitária. Também tive oportunidade de, na minha tese, estudar a criação, surgimento das agências, seu desenho institucional etc. Então, tenho convicção de que não se deve flexibilizar, atacar, prejudicar o caráter independente, autônomo dessas “maiores novidades da administração pública brasileira nas últimas décadas”, na minha visão. Mas não se pode também, por outro lado, querer levar esse pressuposto, esse fundamento da independência, da autonomia, sem limites. Então, nesse sentido, imagino que se possam criar critérios que devam ser aplicados a todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

Falando no âmbito federal, deve-se incluir, sim, as agências reguladoras independentes nessa AIR, seja ela feita internamente, na agência, ou fora da agência. Ou, melhor ainda, talvez, na minha visão, que seja feita uma análise interna, pela própria agência, para que ela tenha capacidade – de acordo com as boas práticas, que foram comentadas aqui – de aumentar os subsídios para tomada de decisão da melhor forma possível, e que um órgão central – que tenha inclusive a possibilidade de trocar experiências em matéria regulatória entre outros órgãos, sejam eles independentes ou não – possa fazer também a sua avaliação, melhorar a qualidade e aprimorar esse processo de AIR. O próprio PL da Lei Geral das Agências Reguladoras (PL nº 3.337/2004) avança nesse sentido, porque uniformiza uma série de critérios para consulta pública, por exemplo, tornando-o obrigatório e dando maior transparência para as agências reguladoras, como reuniões públicas das suas diretorias, e assim por diante. Também promove uma previsibilidade para o processo, uma estabilidade das normas e propicia um ambiente mais favorável à implementação da AIR no Brasil.

Na nossa visão, não é à toa que a Anvisa se mobilizou fortemente a partir de 2007 para, pelo menos, desenvolver algumas estratégias de introdução desse tema, e buscar seu amadurecimento no que diz respeito à sua cultura institucional. E, para finalizar, não se pode, de forma coerente com esse raciocínio que desenvolvi aqui, imaginar que as agências reguladoras brasileiras sejam entes que parem

na estrutura, no arranjo institucional do Estado brasileiro. Elas são parte dessa estrutura e devem estar de acordo com a própria cultura política nacional que tem o Estado muito forte e no centro da sociedade, mas de maneira que funcione harmonicamente com critérios que sejam comuns a todas as estruturas. É nesse sentido que a agência tem trabalhado e que eu pessoalmente imagino também que se deva construir a AIR no Brasil.

Lucia Helena Salgado – Há duas pessoas inscritas. Por favor, peço que se identifiquem ao microfone.

Teresa Liporace – Do IBRAC. Eu gostaria de ouvir do doutor Alfonso, no que diz respeito ao processo interno de análise, conduzido dentro da Cofemer, se esse processo envolve, de alguma forma, a interlocução ou a consulta a atores que representam determinados segmentos da sociedade como, por exemplo, as organizações de consumidores. E, na pergunta que me antecedeu, acho que faltou – e gostaria de ouvir um pouco sobre isso – discutir se o processo de implementação da AIR promoveu ou contribuiu para o aumento da participação nas consultas públicas, que foram destacadas aqui por dois palestrantes, como o professor Aragão, como sendo um dos desafios – promover, ampliar ou qualificar a participação da sociedade nos processos regulatórios – e também pelo doutor Luiz Alberto, da Casa Civil. Obrigada.

Alfonso Carballo Pérez – Em primeiro lugar, vou começar pela última questão. Efetivamente, o processo incrementa a participação e isso é o que garante que essa política seja permanente. De fato, não somente fazemos a participação através do portal de internet. Regularmente organizamos fóruns sobre reforma regulatória; pelo menos duas vezes ao ano são feitos fóruns nacionais de reforma regulatória, porque temos de promover a política de reforma regulatória não somente nas Entidades Federativas (EFs), mas também nos Estados. México é um governo federal.

Não acho que os modelos de autonomia funcionem totalmente. Não temos que seguir padrões federais nas ordens locais; acho que é muito perigoso poder misturar o que funciona na ordem federal em todo um país e colocá-lo numa EF. Porém, o que funciona em ambos é a participação. Tanto em nível federal quanto em nível local, é muito importante que agências, consumidores, instituições acadêmicas estejam participando na elaboração e confecção da regulação. No caso do México, adicionalmente, fechamos convênios. Temos uma série de convênios com diferentes atores, como câmaras empresariais, mas também temos convênios de participação com a Comissão Federal de Concorrência (CFC). Se recebemos uma regulação que tem efeito sobre a concorrência, temos que avisá-los que chegou a regulação, para que eles nos deem seus comentários, que são levados em conta.

No caso dos consumidores, também temos um convênio com a Procuradoria Federal do Consumidor. Aqui o que tentamos fazer é, argumentando a ação coletiva, tentar estabelecer convênios com associações de consumidores. Isso é muito importante, porque geralmente a maior parte dos comentários vem daquelas grandes empresas que têm o poder de contratar escritórios de advogados especializados, com uma ou outra exceção; por exemplo, no caso do milho transgênico – o México é o país de origem do milho. Quando começamos a promover uma política para poder implementar milho transgênico no México, recebemos por exemplo, num anteprojeto que estava vendo, quase 8 mil comentários de grupos ambientalistas. Então, existe sim, em certas partes, uma participação muito forte de grupos de pessoas, mas, infelizmente, isso só ocorre em alguns temas que são controversos. Porém, não conseguimos isso, por exemplo, em algum caso que esteja relacionado ao impacto sobre as tarifas elétricas ou tarifas de telecomunicações. Aí se veem um pouco mais ausentes os comentários dos participantes.

Então, neste sentido, o que é muito importante é que, dentro da política, isso é um tema cultural. Temos que começar a promover isso através de convênios; não apenas tendo uma página na internet, porque pouquíssima gente conhece a página. O fato é que, agora, geralmente, a principal fonte de muitos jornalistas especializados nesta matéria é a Cofemer. Muitas notas são geradas diariamente nos jornais nacionais – mas estou falando de notícias especializadas – e sua principal fonte é aqui. Se estamos vendo, por um lado, a postura e a justificativa do regulador, a postura da Cofemer e a postura de certos participantes nos mercados – tanto consumidores quanto grandes empresas –, isso definitivamente é um aspecto cultural. Eu acho que, se medirmos os primeiros anos de vida da Cofemer nesse processo, veremos que os comentários eram muito poucos. Agora, estamos tendo comentários sobre quase todos os tipos de regulação, não somente a regulação que incide sobre o monopólio, mas também a regulação que incide sobre a cidadania, que pode ser desde trâmites migratórios até questões de uma campanha de saúde. Acho que isto é um processo de cultura, mas, definitivamente, precisam-se criar instrumentos adicionais. Ou seja, a Cofemer tem de ir onde estão os *stakeholders* para receber comentários, porque é muito difícil que eles cheguem até nós, pelo menos nos primeiros anos de vida.

Kleber Ferreira – Da Agência Nacional de Saúde Suplementar, Rio de Janeiro. Eu queria que se discutisse a questão da independência das agências, porque, no caso brasileiro, temos a experiência, pelo menos na nossa agência reguladora, de, a cada mudança de direção, indicação de diretores, ocorrer uma alteração do regimento interno que esvazia determinada diretoria que está saindo, e transferindo as atribuições para a outra, para dar continuidade. Isso é um ponto.

Outro ponto diz respeito também à consulta pública. Não seria o caso de haver, realmente, uma padronização dessa metodologia, já que a experiência, pelo menos na nossa agência, é de se colocar na internet a consulta pública? A sociedade, o setor regulado, enfim, os interessados contribuem com sugestões, mas a agência não responde a essas sugestões e nem publica as respostas. Quer dizer, satisfaz a consulta, mas será que é esse o objetivo de se ter o controle social, previsto originalmente? Acho que a gente podia discutir isso aqui também.

Alfonso Carballo Pérez – A independência das agências é uma parte do desenho institucional, porém não é tudo para se ter sucesso numa política de melhoria regulatória. Muitas vezes argumentamos que independência é a coisa mais importante. Eu acho que, às vezes, o mais importante são as pessoas que estão lá dentro do programa. Se não temos bons economistas, bons advogados, com boa formação, com boa trajetória e, sobretudo, com experiência no serviço público, de nada serve a independência. A independência é um veículo, sim. Como disse alguém da OCDE: “O México tem um bom esquema institucional – se consideramos a independência, a transparência, o processo, a prevenção em lei deste processo; é muito importante, é uma Ferrari; porém não é suficiente; se colocar um bêbado para dirigir, ele vai bater e estragar tudo”.

Então, acho que uma parte importante é a independência, mas ainda mais é criar dentro deste tipo de agências um pessoal altamente capacitado, porque, se não tivermos este pessoal e criarmos independência, nesse momento a independência é contraproducente e perigosa. Por quê? Porque estão colocando gente que não sabe de regulação para inspecionar regulados. Há regulações muito especializadas, que envolvem, por exemplo, a literatura de regulação, envolvendo informações e monopólios e não somente os tradicionais *price caps*, ou metodologias por incentivos que se ensinavam nos anos 1980. Ou seja, se colocamos uma pessoa que não entende disso, qual é o valor agregado desse processo? O importante é que, se a regulação vai passar para uma agência, como a Cofemer, de um regulador a um supervisor, tem de existir um valor agregado. Se não tem esse valor agregado, de nada serve dar-lhe todas as ferramentas previstas em lei se não há pessoal qualificado lá dentro. Então, acho que a parte da independência é um fator importante, porém acredito que a parte mais importante sejam as pessoas que estão a cargo desses programas, e não somente do órgão revisor, como também do órgão regulador, porque, do contrário é melhor não ter essa independência; seria contraproducente.

Alexandre Aragão – Em relação à questão de regimento interno, é um pouco o que eu estava falando dos limites das regras. Isso não é um problema jurídico. Eu acho que é um problema de controle público sobre esse tipo sucessivo de atitude,

de escolha, na hora da nomeação, de pessoas sérias para não ocorrer esse tipo de coisa. A única solução jurídica para isso, que o regime jurídico de algumas agências têm – mas que leva o risco para outro lado – é do regimento interno não ser feito por atos da própria agência, mas por decreto. Você tira da agência esse poder, que é delegado. Por outro lado, em metade das agências, o regimento interno é feito por decreto e não por resolução da agência, ou portaria, havendo outro risco: em vez de se ter uma briga interna, ela pode virar uma briga com o presidente da República, que diz: “Ah, mas eu não gosto daquele diretor”. Mas, talvez, a coisa fique mais evidente, mais clara, mais controlada. A solução jurídica que há é transpor isso para decreto e, aí, deixaria de existir esse joguinho o tempo todo.

Lucia Helena Salgado – Obrigada.

Gustavo Trindade – Da Anvisa. Minha colocação aqui é mais voltada para o Alfonso Pérez e para o professor Aragão. Sobre essa questão de AIR, em que pesem os benefícios potenciais dessa ferramenta – seja que modelagem vai ser adotada, se supervisionada por órgão central, se aplicada em cada agência para a melhoria do seu processo interno de qualidade, em termos de harmonizar e tirar aquela chamada visão de túnel das agências no sentido de foco, de olhar apenas o seu segmento setorial, enfim, proporcionar, dentro de um conjunto de governança regulatória, uma visão mais articulada dos impactos da regulação no seu setor específico regulado, mas também no conjunto da sociedade –, eu queria tratar da seguinte questão:

Nesse trabalho que temos realizado lá na agência, temos identificado alguns desafios, alguns questionamentos; tenho, inclusive, conversado com uma colega da ANTT, que também está trabalhando com essas questões. Queria colocar a questão da judicialização nesse aspecto da AIR. As agências estão vivendo um momento, digamos, de crise de legitimidade e de atuação em alguns aspectos. Passada aquela primeira fase de questionamento da legalidade, do poder normativo das agências, de criação ou não dessas figuras do nosso ordenamento jurídico, estamos agora mais numa fase de como se regular, trabalhando metas de regulação, como deve ser essa regulação e de que forma. Passando por essa crise, essa questão da autoridade moral – que o professor Aragão colocou muito bem –, eu acho, muito se legitima.

As agências têm procurado, para contrapor a questão do déficit democrático, utilizar mecanismos e ferramentas que as legitimem, seja por consultas públicas, audiências públicas, transparência, relatórios, prestação de contas, *accountability* e fundamento técnico das suas decisões. A análise de impacto entra nesse universo, tanto do ponto de vista de redução de custos regulatórios – maior simplificação, efetividade dos regulamentos –, mas também de legitimar a questão. E está por

trás disso um *mix* das decisões regulatórias, entre uma racionalidade técnica e uma racionalidade política das decisões.

A minha pergunta: dentro desse paradoxo, cujo objetivo final é a governança regulatória, queria saber da experiência da Cofemer com relação a essa transparência. A partir de que momento se dá a transparência das AIRs, se desde o começo ou no fim do processo? E de que forma isso é adotado no âmbito da Cofemer? Isso tem gerado uma repercussão, uma tendência de eventual judicialização, como, por exemplo, na linha do que o professor Seroa colocou em relação aos que são prejudicados pelo marco regulatório ou afetados por um determinado regulamento, em termos de custo para aplicação de regulamentos? Eles têm utilizado, por exemplo, a própria AIR como contraponto para a questão das decisões adotadas pela agência? Isso tem chegado à judicialização?

Falo isso porque, nos últimos tempos, temos vivenciado no Brasil uma tendência de judicialização das decisões regulatórias, em vários setores, de várias agências. Isso traria uma questão de ineficiência também no risco em relação à decisão, do ponto de vista de governança, enquanto um conjunto? Por exemplo, embora, em determinado modelo, não se possa ter poder de veto para a decisão regulatória, é possível existir, dentro do próprio governo, dentro das próprias instituições, disputas entre uma posição setorial e outra, ou uma desaprovação de um órgão de supervisão. Como isso tem sido tratado na experiência mexicana do ponto de vista da efetividade das decisões? Qual o custo para uma agência tomar uma decisão, por exemplo, que ela entende como legítima e de sua competência, mas que tem manifestação contrária desse órgão de supervisão? Chegamos a ter uma judicialização nesse aspecto? É isso.

Alfonso Carballo Pérez – Em relação a todos esses benefícios potenciais, no que fazemos, nem sempre vemos os benefícios. Na manifestação de impacto regulatório, têm de ser declarados tanto os benefícios qualitativos quanto quantitativos. Então, na maioria das regulações não se insere uma metodologia, porque talvez o impacto não seja tão significativo, mas quando é um impacto muito forte, aí sim se entra no debate. Mesmo quando, no primeiro processo, se a manifestação de impacto regulatório não chega bem elaborada, com toda a informação, nós a revisamos. Se essa manifestação de impacto regulatório voltar novamente com deficiências de informação e, ao mesmo tempo, possuir um alto impacto, há uma figura, que ainda não mostrei aqui, que é a de solicitar a designação de um especialista. Esse especialista pode ser uma universidade, por exemplo. Faz dois ou três anos, tivemos um especialista para resolver os problemas do MIR (*Manifestación de Impacto Regulatorio*) numa regulação sobre o peso e as dimensões dos caminhões. E foi a

Universidade do Texas a especialista que concluiu definitivamente quem tinha a razão. Então, existem vários mecanismos.

Mas agora não se vê, de início, o benefício de se ter uma agência. Geralmente, a primeira coisa que se diz é de que se está freando o processo de regulação. Agora tem de se frear sim, porque no fundo o parecer da comissão não é vinculativo, ou seja, nada é forçado, não é obrigatório. Mas o que é que a torna forte? O processo de transparência. Porque nenhuma agência gosta que digamos, em público, que a regulação está mal desenhada. Então, nesse sentido, a transparência é uma fortaleza para que consigamos fazer com que as nossas posições sejam mais vinculantes. Mas há alguns anos, quando tínhamos um autoritarismo no México, obviamente, fazer passar uma regulação era muito mais fácil. Nos anos 1990, passamos muitas regulações sem dificuldades, pois o Congresso estava, praticamente, no bolso do Poder Executivo. Então, nesse sentido, não havia uma forte oposição, não havia debate. Agora, no caso do México, passamos para uma vida parlamentar muito intensa, muito rica. Eu acredito que a parte da transparência é um caminho sem volta. É uma parte muito importante e, inclusive, na própria lei prevemos que, em algumas questões específicas, quando a própria transparência atenta contra os objetivos da regulação, a própria secretaria ou o regulador pode solicitar a não transparência na Cofemer. Mas isso é um caso muito, mas muito raro, e, inclusive, a lei federal sobre transparência – existe uma Lei Geral no México sobre toda a transparência que diz que tudo tem de ser transparente – foi desenhada pela Cofemer em 2002. Então, a transparência não é um obstáculo, mas é a fortaleza da própria Comissão. Na medida em que tenhamos esse processo de transparência e participação, os pareceres, que não são vinculantes, obviamente terão uma forte presença de tal maneira que se temos um projeto, desde que vem para a Cofemer até quando sai, mudou muito; sim, há uma mudança significativa.

Lucia Helena Salgado – Vou fazer uma pergunta muito rápida para o Alfonso. Vou abrir mão aqui das digressões e de outras questões que eu faria. Entendo que, pelo que você explicou, o procedimento mexicano é bastante próximo do norte-americano, no sentido de um *peer review*, uma revisão por pares, que tem, a meu ver, uma importantíssima função de conferir transparência para a sociedade, para propostas regulatórias. O lado negativo, que me parece, desse procedimento, é um certo processo de idas e vindas, que acaba resultando em *bottleneck* – como você mesmo expressou –, um gargalo no processo, que vem a dificultar e a gerar custos adicionais, basicamente, custos de transação dentro da administração pública e que repercutem também sobre os regulados. Eu pergunto quais são os esforços concretos que a Cofemer tem desenvolvido para reduzir esse impacto negativo do processo de AIRs – se um procedimento burocrático a mais vai gerar custos transacionais.

E outra pergunta – essa é mais objetiva –, é se esse processo de AIR já está internalizado nas agências e nos organismos do governo federal, estadual – como é o nosso objetivo aqui, no processo que temos em vista, de definir procedimentos para que as próprias agências o realizem, no sentido até de dar maior credibilidade, maior legitimidade a sua ação, como a Anvisa vem fazendo – ou se esse processo é exclusivamente realizado por esse órgão supervisor?

Alfonso Carballo Pérez – Bom, obrigado. Embora o procedimento seja parecido com o dos Estados Unidos. Existem várias diferenças que são significativas, entre os Estados Unidos e o México. O que eu tenho revisado é que, nos Estados Unidos, não são todas as regulações que estão sujeitas a esse procedimento. De entrada, as regulações que não têm custos não precisam passar pela OIRA, inclusive, existe uma forte presença de revisão de regulação em cada uma das secretarias; no México não. Se bem que é certo que no México designamos um intermediário para melhoria regulatória. Geralmente, esse intermediário, que é um nível de subsecretário, apenas recebe a documentação. Ele recebe a documentação e a repassa para Cofemer, mas o ideal é que, dentro das secretarias, existam também revisores de regulação.

No caso do México, toda a regulação – e é toda a regulação mesmo – tem de passar pela Cofemer, inclusive a regulação que não tem custos. Isso não deveria acontecer. A regulação que não tem custos não deveria passar pela Cofemer porque não tem impacto. O problema é que, na época em que essa lei foi criada, existia muita desconfiança por parte dos reguladores; era a maneira de dar a volta ao procedimento, quer dizer, “se eu não quero passar pela Cofemer, eu mostro que a minha regulação não tem custos”. Então, se estamos colocando uma diferença entre uma política de Estado nos Estados Unidos e no México, e consideramos o fato de que os servidores públicos são honestos com as regras, no caso do México, obviamente se preferiu, naquele momento, que toda a regulação passaria pela Cofemer. Não tem custos? Perfeito. Não tem de fazer manifestação de impacto regulatório, não tem de fazer AIR, mas, mesmo assim, tem de se mandar para a Cofemer para revisar a regulação, para validar que, efetivamente, não tem custos de conformidade. Então, esse é o primeiro ponto, uma diferença entre Estados Unidos e México.

Segundo, existem regulações que são de alto impacto, mas também existem regulações de muito baixo impacto. No caso do México, não importa. Todas as regulações que tenham impacto, não importa se alto ou baixo impacto, precisam passar pela Cofemer. Então, essa quantidade de informação não é uma virtude, é muito trabalho para a Comissão, uma vez que temos muito pouca gente. Então, corremos o risco de ter um gargalo muito significativo. Agora, qual é a saída para isso? Poderíamos adotar o sistema americano, no qual regulações que não geram

impacto não cheguem à Cofemer. Entretanto, pode haver o risco muito grande de que um regulador se esquive da supervisão. O que temos de fazer? O que temos de fazer é tornar o nosso trabalho eficiente. O que tentamos fazer é que, nesse processo de revisão, a regulação de impacto regulatório não pode ser a mesma para todo tipo de regulação, tem de ser diferente para um alto e um baixo impacto.

Por exemplo, uma das coisas que solicitamos na AIR é uma análise de risco. Existem atividades em que não há uma análise de risco. Então, por que estamos solicitando? Esses são os detalhes que agora estamos melhorando, mas definitivamente isso é uma faca de dois gumes. Se não for bem aplicada, se não fizermos o esforço, pode se converter efetivamente num procedimento burocrático, e, particularmente, essa pode ser a principal queixa, que segue muito ligada com o que um momento atrás mostrava: as pessoas que trabalham devem ter muitas credenciais acadêmicas, muita capacitação. Porque, ao se estabelecer um processo democrático longo, tortuoso, um afunilamento e, ao mesmo tempo, considerar-se que não existe nenhum valor agregado por parte da Cofemer, então é claro que o procedimento é questionado.

Então, se a Cofemer não tem nada que revisar porque a regulação não é de alto impacto, não gera altos custos, então é melhor tirá-la rapidamente, para não detê-la, e somente nos concentrarmos naquelas regulações que são de alto impacto. Agora, isto é importante para um país como o México? Não sei. Assim como talvez no Brasil o esporte mais importante seja o futebol, talvez no México um dos esportes mais importantes seja gerar regulação. Então, acho que nesse sentido, sim, há muito interesse, faz sentido o fato de que revisemos todo tipo de regulações. Mesmo que tenhamos de fazer a revisão, devemos fazê-la de maneira eficiente para que não se converta num processo burocrático e difícil.

Essa é a minha resposta.



Parte 7

Mercado de Carbono: Aspectos Regulatórios

MERCADO DE CARBONO: ASPECTOS REGULATÓRIOS*

Coordenadora:

Bernadete Gutierrez

Expositores:

Ronaldo Seroa da Motta

Branca Americano

Comentadora:

Carolina Dubeux

Bernadete Gutierrez – A Branca será a nossa expositora.

Branca Americano – Primeiro, eu queria agradecer o convite, em nome da doutora Suzana, que não pôde vir, justamente por um motivo bastante nobre: ela está em São Paulo com o presidente da República, para resolver alguns desses famosos números do Brasil.¹

Trabalho no MMA e, desde 2000, participo das negociações. Participo da delegação brasileira que negocia. Vou falar um pouco do que está na Mesa: quais são as alternativas, o que a gente tem e quais questões estão por trás dessa negociação?

Como o Seroa falou, em 1992, na Convenção do Clima, houve esse princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Na verdade, o Brasil fala só desse princípio, mas o termo exato é “responsabilidades comuns, porém diferenciadas segundo a capacidade”.

O artigo 3 da Convenção do Clima diz exatamente isto: “responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades”. Então, nós, os países da Divisão Não Anexo I, do G77, paramos em “diferenciadas”. E hoje o pessoal dos países desenvolvidos insiste naquele termo final que são as capacidades. Assim como na própria definição de responsabilidades comuns. Essa definição do que botar no acordo como comum a todos, é motivo, hoje, de grande debate na negociação.

* A exposição de Ronaldo Seroa da Motta está no capítulo 10 deste livro.

1. A expositora está se referindo às metas de emissão de gases de efeito estufa (GEEs) a serem levadas à Conferência de Clima de Copenhague.

Em 1992, os países foram divididos no que a gente chama de Anexo I e Não Anexo I, que eram os desenvolvidos e os em desenvolvimento, respectivamente, naquele momento.

O Protocolo de Quioto, o que coloca? Metas quantitativas sobre a emissão de GEEs. Então, fixam-se as emissões dos países desenvolvidos em 1990, e essas metas também são uma redução em relação a 1990. Não é só redução: países como a Austrália, por exemplo, têm até um aumento, mas têm um limite fixado. E isso, muito provavelmente, continua, agora, num segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, ou no que se venha resolver dentro da Convenção.

Eu vou começar a entrar um pouco no que está sendo resolvido no Protocolo. No Protocolo, a gente tem essas metas quantitativas chamadas QUELROs.² E o período de compromisso de que fala o Protocolo de Quioto é de 2008 a 2012. O Protocolo também estabeleceu mecanismos de flexibilização, como o MDL, de que nós, dos países em desenvolvimento, também participamos, e outros mecanismos como comércio de emissões, entre os países desenvolvidos, e uma espécie de MDL interno deles, que chamam de JI.

O Anexo B do Protocolo são as metas quantitativas de emissão que os países do Anexo I³ têm de reduzir; é um redutor que eles aplicam às metas de 1990, em percentual. Então, digamos, a Alemanha teria de reduzir, no período de 2008 a 2012, a média de emissões anuais teria que ser 92% do que ela emitiu em 1990. Isso é uma regra geral. Têm várias nuances. Por exemplo, a Europa, internamente, redistribuiu essas quantidades: Portugal tem direito a aumentar, outros têm direito a reduzir muito menos. É essa tabela que basicamente se está discutindo no trilha de Quioto.

Agora, eu vou dizer o que é trilha. Essas convenções, como o Ronaldo falou, ocorrem todos os anos. Como a Rússia ratificou o Protocolo em novembro de 2004, em 2005 teve de se fazer a primeira reunião anual.

Ronaldo Seroa da Motta – Explique por que a Rússia ratificou o Protocolo.

Branca Americano – A Rússia ratificou o protocolo porque existia uma regra de ratificação do Protocolo, isto é, era necessário ter um certo número de países que completasse certa quantidade de emissões. No final, a entrada em vigor do Protocolo demorou, porque faltava a assinatura da Rússia. Ela soube negociar, claro, porque

2. Da sigla em inglês, Qualified emission limitation and reduction obligations, ou, em português, compromissos quantificados de limitação e redução das emissões (N.E.).

3. Os países que fazem parte do Anexo I são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Belarus, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia [N.E.].

os Estados Unidos não ratificaram. Na verdade, dos principais países emissores, os Estados Unidos não ratificaram Quioto, e a China é país Não Anexo I, então não reduz emissões. Quer dizer, os principais países estavam fora. Tinha a Europa ali dentro relativamente sozinha com o compromisso. Enfim, era essa questão. Em 2004, a Rússia ratificou o Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em fevereiro de 2005. Em 2005 mesmo, na primeira reunião do próprio Protocolo de Quioto, que é a COP/MOP – quando a gente fala em COP, é a Conferência das Partes da Convenção e MOP é Reunião das Partes do Protocolo.

Entendido isso, o que é que aconteceu? Em 2005, como os Estados Unidos não tinham ratificado – e não iam ratificar mesmo, não iam entrar em Quioto – Quioto fez água: apesar de ter sido ratificado, sem os Estados Unidos, perdeu muito da força. Estabeleceu-se o chamado diálogo no âmbito da Convenção. Então, era um diálogo mesmo, não tinha objetivo nenhum, não tinha data para acabar, não tinha resultado algum a obter, mas começou a seduzir os Estados Unidos para uma possível conversa de como os Estados Unidos poderiam se reengajar num movimento de um determinado modo. Começou-se um diálogo.

E, nesse diálogo, também entrou quem? Entraram os países em desenvolvimento. Então como se envolveriam China, Índia, Brasil, Estados Unidos e questões que não foram incorporadas no Protocolo de Quioto, como REDD?⁴ Em Quioto, floresta entrou no MDL – não a floresta, não a conservação, mas só o reflorestamento. Foi uma guerra de foice.

Em Montreal, o que aconteceu? Começou esse diálogo, uma coisa sem claros contornos do que seria obtido. E começou um grupo, o AWG, no âmbito do Protocolo de Quioto, para começar a resolver o que seria feito no segundo período. Porque o primeiro, aquele de 2008 a 2012, já tinha sido definido. Agora, teria de se pensar no segundo.

O que é que seria pensado para o segundo? Para os países em desenvolvimento, significava apenas pegar aquela tabelinha do Anexo B, e mudar aqueles números para fazer uma meta muito mais ousada para os países desenvolvidos. Já os países desenvolvidos acham que aquilo ali é, de certa forma, mudar algumas regras também. Isso foi em 2005.

Em 2007, em Bali, definiu-se o chamado Bali Road Map (Mapa do Caminho), que, na verdade, é uma agenda de negociação que culmina agora em Copenhague,

4. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC em inglês), em sua 15ª Conferência das Partes (COP), iniciou a regulamentação de instrumento inovador para a redução de emissão de GEEs, provenientes do desmatamento e da degradação, e a conservação das florestas tropicais, denominado REDD + (Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação). Isso é, pagamento por desmatamento evitado (fluxo) e prática de conservação (estoque) (N.E.).

após dois anos de negociação, para se formular o que teremos no âmbito da Convenção e no âmbito do Protocolo de Quioto. Nesse Bali Road Map existem esses dois trilhos. É uma negociação em dois trilhos. Quais são esses trilhos? O trilho de Quioto – que é o AWG-KP – e o AWG-LCA,⁵ que é aquele diálogo, supracitado, que foi formalizado num *working group* também e que tem um produto a ser entregue agora em Copenhague. Então, um é no âmbito do Protocolo e o outro no âmbito da Convenção. Tem o trilho de Quioto e o trilho da Convenção.

Não se deve confundir Bali Road Map com Bali Action Plain. Bali Road Map é a agenda que vai culminar em Copenhague. E o Bali Action Plain é uma decisão no âmbito da Convenção e que coloca os novos contornos do que vai ter que ser negociado. O que foi que saiu da COP-13, em Bali? Esse Bali Road Map é a agenda de negociação até Copenhague e dentro desse grupo de negociação, que é o LCA. Antigamente, ele estava sendo feito só de um modo, digamos, muito informal, mas ganhou contornos formais. Existe uma decisão que diz tudo o que tem que ser feito ali dentro. A partir daquele momento, até Copenhague, a gente teve que discutir aqueles princípios e transformar aquilo num acordo. É esse o trabalho de dois anos que estabeleceu o Bali Road Map.

O trilho de Quioto, que era aquele KP, basicamente tem duas questões principais. É o tamanho das metas dos países desenvolvidos, ou seja, se elas vão ser maiores e tal, e as regras do jogo. Aí, tem aquela questão de que o Brasil, no G77, o grupo dos 77 mais China – que são, basicamente, os países em desenvolvimento –, quer metas mais radicais, pelo menos os 40% de que o IPCC fala. O IPCC fala numa variação de 25% a 40% de redução para os países desenvolvidos em 2020. O G77 propõe que os países desenvolvidos reduzam, em termos absolutos, 40% das suas emissões em relação a 1990, porque em 1990 a gente já tem compilado qual foi a emissão, desde a Convenção do Clima. E a gente quer que eles reduzam 40%.

Isso é uma meta *top-down*: a gente chega a essa meta se o mundo permanecer nessa meta. Os países desenvolvidos querem fazer uma proposta *bottom-up*. O que é? Cada um, segundo as suas condições, vê lá, “o que é que eu tenho, quais são as oportunidades que eu tenho”, e faz uma oferta. Tem países oferecendo 10%, 15%, 17%, 20%, em relação a anos diferentes. Então, tem países que oferecem uma redução em relação a 2005, outros em relação a 2000, outros em relação a 1990. O Brasil e o G77 querem manter essas regras atuais. Não querem mudar o MDL, não querem incluir nada, querem manter tudo mais ou menos a mesma coisa, só apertar as metas. Agora, os outros países – claro, os países que estão em

5. As siglas referem-se, respectivamente, ao Ad Hoc Working Group Kioto Protocol (AWG-KP) e ao Ad Hoc Working Group Long-Term Cooperative Action (AWG-LGA) ou, em português, o grupo de trabalho *ad hoc* para Ações Cooperativas de Longo Prazo (N.E.).

Quioto – querem metas menos ousadas, essas *bottom-up* que eu falei; por meio de modificar as regras do MDL, incluindo MDL setorial; captura e estocagem de carbono (CCS), que é reinjetar carbono, por exemplo, em aquíferos salinos; enfim, tem várias tecnologias, como energia nuclear, e várias propostas diferentes. Além disso, propõe-se redefinir coisas, como, por exemplo, incluir no Acordo outras economias avançadas (no caso, Brasil, Índia e China, por exemplo).

Aquele era o trilha do Protocolo de Quioto. Este é o trilha da Convenção, que envolve os Estados Unidos e os países em desenvolvimento. Naquele lá em Bali, a Decisão nº 1/CP.13, que é o Plano de Ação de Bali, estabelece o quê? Ela inicia com uma coisa chamada visão compartilhada, *shared vision*, ou seja, uma visão de longo prazo que os países têm: qual é o tamanho do problema, como é que ele se configura e como enfrentá-lo? Então, a gente está mais ou menos caminhando para um formato de *shared vision* que inclui o reconhecimento da ciência – você aceita a ciência como guia desse processo. O Brasil já assumiu, publicamente, que o limite máximo aceitável para o aumento da temperatura – em relação à temperatura histórica, antes da Revolução Industrial – seria de 2°C; as Pequenas Ilhas falam em 1,5 °C; outros países petrolíferos não querem estabelecer nenhum número. E também se estabelece uma meta de longo prazo e uma meta de médio prazo (respectivamente, 2050 e 2020) como dois marcos. Os países em desenvolvimento incluem o princípio de se desenvolver o combate à pobreza etc.

E tem os quatro blocos estruturantes: mitigação; adaptação; financiamento; tecnologia.

Mitigação, por sua vez, tem esses seis blocos:

1) Mitigação dos países desenvolvidos.

Que países são esses? Ora, os Estados Unidos, que no caso é o que estaria aqui dentro. A grande briga aí dentro é para falar sobre comparabilidade de esforços. Os países em desenvolvimento estão querendo colocar aí dentro uma estrutura muito parecida com Quioto para os Estados Unidos.

2) As Ações Nacionais de Mitigação Apropriadas (*Nationally Appropriated Mitigation Actions* – NAMAs), mencionadas pelo Seroa.

3) O REDD+, que na verdade, começou lá atrás em Montreal – é aquela COP/MOP1 de 2005, com redução de emissões do desmatamento. Era RED, com um D só. Depois, eu acho que em Nairóbi entrou degradação também. Aí, ficou REDD, com dois Ds. E, em Bali, ganhou aquele “+” que é o *plus*, que inclui conservação, serviços ambientais, essa coisa toda.

- 4) Abordagem setorial, o que inclui, por exemplo, emissões que não estão sendo tratadas como emissões de transporte internacional.
- 5) Mecanismos de mercado, que são os preferidos por todos – na realidade, isso é uma abordagem para reduzir os custos da mitigação.
- 6) Consequências das medidas de respostas, inicialmente, foi incluído pelos países petrolíferos, que é consequência de medidas de resposta, ou seja, se aumentar o preço do petróleo, os países que têm sua economia baseada nisso vão sofrer um impacto. Eles queriam, basicamente, ser recompensados por isso. E, na verdade, hoje em dia isso já modificou um pouquinho; já está, digamos, decente.

Então, vou falar rapidamente de três. O que é mitigação nos países em desenvolvimento, isto é, o que são os NAMAs? Primeiro são ações voluntárias – isso é importante, a gente enfatiza isso dentro do governo. Você não está escrevendo nada, quer dizer, os países oferecem ou podem oferecer uma ação. Então, cada país vai fazer um levantamento, se quiser, das suas ações que podem reduzir as emissões. E, a partir daí, vai fazer a parte que for possível unilateralmente. Pode existir um *no lose target*; quer dizer, depende das diferentes arquiteturas propostas, inclusive, da de mercado.

Portanto, a ideia é mais ou menos esta: você tem uma ação que poderia reduzir emissões. Uma parte dela você pode fazer unilateralmente, ou seja, o país faz porque vai fazer de qualquer forma. O próprio Brasil vem afirmando, em todos os fóruns, que vai fazer unilateralmente uma série de coisas; e, aliás, já tem feito.

Agora, você poderia ter uma parte elegível para obter o suporte. Olhe a definição de NAMAs: “É a ação nacional apropriada, dos países em desenvolvimento, no contexto do desenvolvimento sustentável, apoiado e viabilizado por tecnologia, financiamento e *capacity-building*”. Então, essa associação é estreita entre as NAMAs e o financiamento, ou apoio. Outra coisa que também está associada: ele tem que ser mensurável, reportável e verificável. Isso aí é o famoso MRV, que é um problema também na negociação, porque os países vão dizer assim, “a minha ação doméstica, eu não aceito que seja pelo menos V; M e R tudo bem, mas V não. Não aceito ingerência interna.”

Mas a discussão é “aquilo que eu faço unilateralmente, é ou não é NAMA?” Porque, para mim, NAMAs são somente aquelas ações que estão apoiadas em tecnologia. Aí está a maior discussão. E como as ações unilaterais serão reconhecidas? Eu quero que sejam reconhecidas, mas não quero que entrem nesse contexto. E aí começa a briga.

Alguns tipos de NAMAs, por exemplo, foram listados pelo CCAP e muitos deles não se veem, explicitamente, sendo negociados. Mas pode ser quase qualquer coisa que está aí, na cabeça das pessoas.

A natureza dessas NAMAs: podem ser unilaterais ou apoiadas. Entra no mercado ou não entra esta outra parte? Sim, porque existem os mercados compensatórios, os mercados não compensatórios e os fundos de diferentes naturezas. E o que acontece? Na negociação, tenta-se empurrar um texto. A outra parte diz: “não dá para botar outra palavra aqui no meio?” Não é como uma aula bem dada, em que o professor explica e você entende o raciocínio. Pelo contrário, é cada um tentando esconder do outro o que está na sua cabeça para que aquela frase se encaixe nos seus planos maquiavélicos. É uma coisa meio maluca para os leigos.

Ronaldo Seroa da Motta – Só para fazer um parêntese: não é só na Convenção do Clima. Isso vale em qualquer Convenção de *Commodities*.

Branca Americano – Qualquer, mas eu acho que a do Clima tem algo especial. Eu não sei, eu só conheço a do Clima. Mas pessoas que circulam em outras convenções acham que essa é, especialmente, digamos, amalucada, sei lá, esquizofrênica.

Tem um registro que vai estabelecer essas ações, juntando a ação *net* à ação com o suporte. E existem várias alternativas. Agora mesmo a Austrália ofereceu *schedules* e a Europa ofereceu *life cycle* de não sei o quê. Tem várias propostas aparecendo na Mesa.

Voltemos ao MRV. Suponha que o Brasil aceite verificar as ações, mas não o resultado das ações. Mas o que é MRV das ações e não do resultado das ações? Isso significa poder verificar o suporte também. Você tem que mensurar, reportar e verificar (MRV) o apoio financeiro. Você só não vai MRV o resultado, as toneladas que estão sendo reduzidas; isso não está sendo negociado.

Também está na Mesa a questão das estratégias de baixo carbono em países em desenvolvimento. Isso causa um pouco de desconforto aos países em desenvolvimento, porque acham que é uma forma de controlar o seu desenvolvimento. Essa estratégia de baixo carbono sofre forte resistência dentro do G77.

O REDD+, que é a parte de floresta – isto é, a Redução de Emissões de Desmatamento e de Degradação, incluindo conservação – tem questões de natureza complexa, como garantir que aquele estoque de carbono vai estar lá e não vai queimar nem dar uma peste. Mas notem que muitas das preocupações metodológicas com REDD+ são importadas – não sei se vocês se lembram – do MDL de inclusão ou não de floresta, da abordagem de projeto a projeto. Se a gente fizer uma abordagem nacional, a maior parte desses problemas some.

A próxima pergunta é: como quantificar conservação?

Eu queria mostrar como é esperta a concepção do Fundo Amazônia. Tomamos a área desmatada no Brasil, entre 1996 e 2005 e estabeleceu-se uma média desses dez anos, que são 19.500m². A cada cinco anos se estabelece uma meta com base nessa média revista para baixo. O que o país conseguisse de redução, o governo poderia ter acesso ao dinheiro do Fundo Amazônia. Eu estou falando agora em Fundo Amazônia, uma concepção que consiste em pagar uma redução já verificada; é algo interessante porque você não precisa de uma série de mecanismos de controle por projetos como o de MDL, ou seja, de ficar medindo cada árvore, controlando uma a uma. Porque se trata de uma redução que já se verificou e ela é do país inteiro. Este seria mais ou menos o processo do Fundo Amazônia. Então, se eu tenho ali uma taxa, e a redução no país já se verificou, o governo pode ter acesso ao fundo e financiar projetos, que podem ser até de capacitação. Como é que você vai medir, em termos de carbono, uma capacitação? É difícil. Mas é o conjunto dessas ações que permite reduzir as emissões. Enfim, botar mais polícia, botar mais gente para fazer projeto, cabe tudo aí dentro.

A ideia é que, por exemplo, você tendo uma média de redução do desmatamento, parte seria do compromisso interno do Brasil, quer dizer, nós assumimos unilateralmente, e uma parte poderia até ir para o mercado. Hoje há uma enorme pressão e discussão dos governadores da Amazônia, de entidades que trabalham lá, tentando estabelecer que regras poderiam ser utilizadas para entrar num mercado de carbono com reduções acima das médias internas e acesso também aos fundos públicos.

Então, aqui é que se incluem conservação e também a questão da escala nacional, mas tem alguns propondo as escalas subnacionais, escalas de projetos. A gente acha até que pode trabalhar também internamente no nível de projeto, mas internacionalmente você tem que assumir a redução de desmatamento no nível nacional, porque é possível controlar melhor.

REDD está sendo discutido em três fases:

- 1) Tem a fase inicial, que se chama REDD+*ness*, que é para ver o que capacitaríamos os países a iniciar a parte de monitoramento.
- 2) A segunda fase já é formada por alguns projetos pilotos, uma fase mais de deslanchar.
- 3) A terceira fase, que é quando o país tiver total capacidade de monitorar, controlar, tendo inventários florestais etc., e aí ele poderia entrar no mercado.

O ponto quinto de mitigação são as abordagens para reduzir custos de mitigação:

- qual é a fonte de financiamento – se é público, se é privado;
- qual o papel do mercado na arquitetura desse plano de ação – porque se fala que tem que ter o limite, que o mercado sozinho não resolve;
- como fazer os acréscimos de carbono, sem afetar a integridade ambiental – porque até pelo fato de os países em desenvolvimento não terem metas claras, não se consegue fazer um *cap-and-trade*. Então, você tem que criar conceitos que permitam manter a integridade ambiental do sistema todo;
- existem mecanismos que não são de mercado – seria a criação, por exemplo, de leilão de permissões de emissões. Enfim, em vez de os países terem direito de emitir a partir da sua emissão passada, poderiam estabelecer um número e colocar para leiloar parte dos direitos de emissão.

Outra coisa importante: se você for criar um mercado aqui na Convenção, qual é a relação dele com Quioto? Tem algumas propostas que querem que os mercados se comuniquem, sem falar das propostas que querem unificar tudo e fazer um só acordo, o que, por um lado, é muito mais lógico, eu reconheço, mas aí eles pegariam só as coisas boas de Quioto e fariam um grande acordo. Mas é claro, o que você acha bom de Quioto pode não ser a mesma coisa para mim, e aí se estabelece uma nova discussão para mais uns dez anos. Também falam que só passariam para outro tipo de mercado quando um novo acordo estivesse arrumado, para não ficar no vácuo. Enfim, de qualquer forma, é longa essa negociação.

E tem a parte de financiamento, que é o terceiro item de Plano de Ação de Bali.

Questões complexas que estão na Mesa: arranjos institucionais – isso envolve o GEF (Global Environment Facility) que é o fundo de gestão da própria Convenção do Clima; não aceitam pegar umas NAMAs e financiar essas NAMAs. Mas quem é que vai escolher? É o financiador que vai escolher? Os países desenvolvidos querem um pouco disso, porque eles acham que o contribuinte não vai aceitar que isso caia num fundo que você não sabe para onde vai, que as ações talvez não sejam reduzidas, que não têm controle. Já os países em desenvolvimento não querem, porque sabem que, se for assim, só vão escolher Índia, China, Brasil, repetindo o mesmo que ocorreu com o MDL.

A Europa considera que esses recursos adicionais seriam de 10 bilhões de euros em 2020, mas outros dizem que chegaria a 250 bilhões de euros por ano, para mitigação e adaptação. Isso aí é o valor anual necessário, em 2020, para enfrentar a mudança do clima.

E tem outros mecanismos, como já mencionei, por exemplo, os leilões de unidades de quantidade atribuídas (Assigned Amount Units). E, também, o que ainda não falei, mas falo agora: todas as emissões do transporte internacional não são contabilizadas por dificuldade de atribuí-las a um país ou a outro para que haja um limite. Os chamados *international bunkers*, que crescem enormemente. Então, talvez, se devesse criar uma taxa para esse transporte internacional, para servir de recurso para esses fundos, ou outras do tipo *share of proceeds*. Nesses casos, é como se fosse uma taxa, mas sobre os projetos de MDL, CDM, JI, ET. Então, existem várias fontes de financiamentos possíveis que estão sendo discutidas.

Para terminar aqui, acho que o que mais vale nessa possibilidade é conversar. Para perspectivas para Copenhague, eu acho que houve uma enorme redução da expectativa nos últimos meses. Isso se deve, por um lado, a questões reais, dado que realmente a possibilidade de se chegar a um acordo é cada vez mais difícil. Mas, do nosso ponto de vista, existe uma coisa meio maquiavélica para reduzir mesmo essas expectativas. Como foram crescendo muito as expectativas, e ninguém está querendo fazer acordo, essas expectativas se reduzem. Então, há um certo complô contra Copenhague.

Nós achamos que é fundamental ter um acordo forte em Copenhague, agora. Mas o problema é o seguinte: dizem que os Estados Unidos não votaram a lei,⁶ não tem possibilidade, está difícil. Agora, eu pergunto: em que momento do futuro se pode imaginar que teremos uma situação mais positiva pelos Estados Unidos? Eu não vejo como melhorar muito, porque o presidente está no auge da popularidade, ganhou o Prêmio Nobel da Paz, que lhe será entregue em 10 de dezembro em Oslo. Quer dizer, não vejo uma situação futura que tenha uma conjunção mais positiva, mais favorável. Porque, se não for assinado um acordo agora, será pior no futuro, vai ser um acordo mais fraco depois. É claro que tem de se pensar no seguinte: também não podemos cristalizar tudo num momento. Temos que dar espaço para melhorar o acordo. Eu já vejo duas interpretações. Uma: teremos acordo com regras, mas sem números. E, agora, recentemente eu li: teremos números, mas não teremos as regras. São as duas formas.

E as alternativas para o Brasil – acho que o Ronaldo Seroa falou muito bem –, são essas perspectivas de imediatamente começar a apontar num desenvolvimento de baixo carbono. Acho que a gente tem uma vantagem comparativa enorme, com relação a outros países, temos uma série de alternativas. Eu acho que o Brasil vai seguir por esse caminho, queiram ou não queiram os negociadores ou o sistema.

6. O palestrante está se referindo à lei, na época, Waxman-Markey Bill (N.E.).

Quem participa disso há dez anos, pelo menos, como eu, sente isso de forma clara. Agora, os negociadores estão surfando numa onda, estão sendo empurrados por um tsunami. Queiram ou não, a economia real, o mundo real estão passando por cima. E, se quiserem ser carregados, tudo bem, senão serão atropelados. É essa a sensação que eu tenho.

Acho que os estudos econômicos – isso que o Ronaldo Seroa falou –, não são muito levados em conta, pois os negociadores muitas vezes negociam regras sem terem muito claro quais as consequências dessas regras, o que é que elas significam. Enfim, eu acho que esse embasamento econômico de modelar, de entender realmente o que está acontecendo, muitas vezes não é o estofo que dá uma decisão. As decisões são políticas e vão sendo construídas, mais ou menos, compondo uma palavra aqui, outra ali. Mas acho importante, para a negociação, quanto mais informação e mais estofo tiver, sobretudo aqui no Brasil, melhor para a gente. Obrigada.

Bernadete Gutierrez – Obrigada, Branca, pela sua exposição. Agora, vamos ter os comentários da Carolina Dubeux.

Carolina Dubeux – Sou pesquisadora associada da Coppe, da UFRJ. E, no momento, sou pesquisadora e bolsista aqui do Ipea, na Coordenação de Estudos do Meio Ambiente, uma vez que o Ipea resolveu colaborar com o MMA nos estudos e nas opções que nós tínhamos, em termos de custos, para que o Brasil pudesse apresentar uma proposta em Copenhague. Essa coordenação constituiu um grupo de pessoas, através desse sistema de bolsas que o Ipea tem utilizado. Nós estamos fazendo os estudos solicitados pelo MMA, nesse sentido de oferecer subsídios para que o ministério pudesse apresentar ao governo as opções, os custos, os impactos; para que o governo pudesse decidir.

Só que a realidade, tal qual o tsunami, atinge os negociadores brasileiros e outros no exterior, também nos atinge em menor escala, aqui mesmo. A realidade se impõe, o tempo vai passando e nós temos que nos adequar. Ou seja, aquilo que a gente se propôs a fazer inicialmente tem que se moldar e se adequar às necessidades do próprio governo, para que se possa amanhã ter as tais metas deferidas pelo presidente.

Nós começamos a desenvolver um estudo, a pedido do MMA, como já disse, no qual começamos a estudar quais seriam as emissões que o Brasil iria realizar até 2020, na hipótese de não se ter nenhuma ação favorável do clima. Então, começamos a construir um cenário de linha de base, que seria o Brasil livre de qualquer compromisso, emitindo GEEs de forma que a economia pudesse crescer sem restrições. Começamos a construir esse cenário nos setores em que tradicionalmente se atua na área de mudança climática. Os dados de floresta vieram direto do MMA,

com a perspectiva de as emissões históricas serem projetadas mais para frente. Nós começamos a estudar o setor de energia, indústrias, resíduos e agropecuária para termos um cenário de linhas de base desenhado até o ano de 2020.

Uma primeira opção de mitigação seria estudarmos a quantidade de condições que a implementação da PNMC poderia oferecer, e quanto isso iria custar para o Brasil em termos de custo de mitigação.

A segunda opção seria um outro cenário, em que nós teríamos um plano mais ousado, ou seja, um plano em segunda fase, com novas medidas incluídas, e que pudéssemos avaliar o custo e a eficácia disso para o Brasil, em termos de reduções efetivas, ao término do período, que é 2020.

Isso foi, mais ou menos, o que nós começamos a fazer. Inclusive, já fizemos o cenário de linha de base, ou seja, até 2020, dadas algumas hipóteses de crescimento da economia brasileira, quais serão as emissões correspondentes. Isso, a gente já fez e já passou para o ministério. E agora, então, teremos que começar a segunda fase, que seria calcular as possibilidades de mitigação contidas no PNMC.

Nesse meio tempo, o governo teve que tomar decisões mais céleres. Então, começou a estudar, em vez de tomar as medidas contidas no plano e aquelas que ainda poderiam ser incluídas, resolveu estudar setores, já que se tem um conhecimento empírico de que há possibilidade de mitigação a baixo custo, para, de alguma maneira constituir as NAMAs, que são essas que acabaram de ser mencionadas aqui.

Agora, nós estamos tentando ajudar o ministério a verificar não mais o PNMC integralmente, mas quais seriam essas NAMAs – que provavelmente serão siderurgia; floresta, na modalidade que seja possível; energia em todos os seus aspectos, por exemplo, biocombustíveis; aumento da eficiência energética; e todas as opções que poderiam ser oferecidas não mais como um cenário alternativo, mas agrupadas nas suas respectivas NAMAs. Nós estamos agora passando para essa fase de trabalho e tentando ajudar o ministério nisso.

A fase seguinte vai ser calcular o custo de abatimento, por causa de uma dessas NAMAs e, eventualmente, construir curvas de custo marginal de abatimento, para que a gente possa ter uma noção melhor de o que oferecer no mercado, depois de Copenhague acertada. Digamos que, em vez de acertarem os números, eles acertem os mecanismos. A gente, então, na etapa seguinte, tem a tarefa de quantificar o que é possível apresentar em termos quantitativos e de custos, para a fase de negociação dessas NAMAs. Isso aqui, pelo lado do Ipea. É uma informação que estou passando e as colaborações são bem-vindas. E aí, vocês têm que ver nos canais competentes como é possível fazê-las.

A outra questão que me pediram para falar aqui é que nós estamos, também, com a equipe do Ipea, lançando em novembro um estudo bastante abrangente sobre o impacto agora das mudanças climáticas na economia do Brasil. Chama-se *Estudos de Economia do Clima no Brasil*. É o estudo em que nós envolvemos várias instituições de pesquisas brasileiras, e começamos pelo Inpe, que nos forneceu cenários climáticos até 2100, em nível municipal, ou seja, considerando dois dos cenários globais de clima, os principais mais comentados, que são os cenários do IPCC A2 e B2. Eles mostram o que vai acontecer com o clima, regionalmente, no Brasil. O Inpe produz esses cenários em termos de parâmetros climáticos, como temperatura, pluviosidade, ventos e outros, e os fornece para as equipes dos outros institutos participantes, para que elas possam gerar suas informações.

A primeira informação, imediatamente posterior a essas, do Inpe, é a disponibilidade de recursos hídricos no Brasil, em função dessas mudanças de parâmetros climáticos. O que obtivemos com isso? A disponibilidade hídrica para o Brasil, regionalmente, para os próximos anos, que tem um impacto imediatamente, direto na questão elétrica brasileira e na questão agrícola – são os dois setores mais impactados da economia brasileira. Na parte dos estudos do sistema de energia, nós temos a Coppe da UFRJ trabalhando lá. Esse trabalho mostra o que vai acontecer com o sistema hidrelétrico brasileiro, principalmente, mas também há a parte de energia eólica, em função da mudança de vento e regime de ventos etc. Ele mostra o que vai acontecer, e que investimentos serão necessários para suprir a carência de ofertas de recursos hídricos para a geração elétrica. Então, nós temos esse estudo que vai sair agora com esses dados.

Também na parte de agricultura, temos duas vertentes. Uma é a aptidão agrícola nas diferentes regiões brasileiras. O que vai acontecer com a agricultura no Nordeste, em termos de aptidão agrícola das plantas que lá crescem, no Sul e em todas as regiões brasileiras. Isso tem sido estudado pela Embrapa em associação com a UNICAMP.

E temos aqui o pessoal do Ipea – na figura do nosso amigo José Féres – estudando o tema não do ponto de vista da aptidão agrícola, ou seja, do impacto na planta, na vegetação, da mudança do clima, mas sim o comportamento do produtor rural. Ou seja, dada a mudança de clima, dada a mudança de preços relativos na economia, como será o comportamento do produtor? E de que maneira? O proprietário rural vai optar pela manutenção da floresta, pela produção de oleaginosas para produção de biocombustíveis, cana para álcool, ou ele vai produzir alimentos? Então, é um estudo que o Ipea está fazendo, qual vai ser, no futuro, o comportamento do produtor. A agricultura passa por estas duas vertentes.

Temos outros estudos que complementam esses. Estas duas vertentes, que são energia e agricultura, informam um modelo de clima geral, que está sendo feito pela USP, que simula o PIB brasileiro crescendo com e sem o impacto da mudança climática, para ver exatamente qual é o custo da mudança climática para o Brasil.

Em paralelo, temos outros estudos, como, por exemplo, o impacto do aumento do nível do mar na costa brasileira. Por quê? Porque nós temos um patrimônio na costa brasileira que, de alguma maneira, vai ser ameaçado por esse aumento do nível do mar. Esse estudo tem sido feito pelo pessoal da Coppe também, mas não da parte de energia, mas sim da parte de oceanografia da Coppe.

Temos, também, dois outros estudos: um que verifica o impacto da mudança do clima na oferta de serviços ambientais que é gerada pelos ecossistemas. Ou seja, perdendo ecossistemas – como por exemplo, deveremos perder em função da mudança do clima até 40% da Amazônia que pode se tornar savana – há uma perda de serviços ambientais que pode ser mensurada em valores econômicos. E outro estudo que mensura o custo de oportunidade da redução do desmatamento na Amazônia. Ou seja, para informar ao REDD+ – esse programa a que a Branca se referia – quanto custa deixar de desmatar. Com o desmatamento, o PIB da Amazônia é acrescido, todo ano, de um determinado percentual ao seu valor. O que é que vai se perder ao se manter esses níveis desejados aí do plano? Então, esse é um outro estudo que nós estamos fazendo.

Fizemos, também, algumas análises sobre o impacto na saúde, no Nordeste, e sobre a migração na região. Porque o Nordeste, segundo os estudos de impacto na disponibilidade de recursos hídricos que fizemos, vai sofrer uma grande perda. E isso vai gerar, com certeza, mais migrações internas e um impacto grande no sistema de saúde público, porque ele está estruturado para atender uma determinada população em um determinado local – mudando isso, vai ter um impacto na saúde.

Esses são os estudos que cosubstanciam esse estudo que nós estamos fazendo e que deve ser lançado agora, no final de novembro.

Lembro também que há uma parte no estudo que analisa quais as melhores opções em termos de custos de adaptação. Então, por exemplo, na agricultura, o que é mais custo efetivo: modificar a planta geneticamente ou promover irrigação no caso de ausência de recursos hídricos? Então, esse tipo de coisa vem sendo estudado. Também, no setor de energia, quais são as opções de investimento que tornam o sistema mais eficiente, dada uma restrição de oferta de água? Também, na questão da costa, o que é que se pode fazer para minorar o impacto do aumento do nível do mar sobre a propriedade, sobre o valor da propriedade situada nessa região?

Obrigada.

Bernadete Gutierrez – Vamos à etapa de perguntas, que é uma nova sessão.

Ana Lucia Cãnfora – Doutora pelo CPDA/UFRRJ e consultora independente.

O que nós, leigos, percebemos em todas essas discussões, a impressão que dá, é que todo esse processo de acordamento, de regras, de Copenhague, está dentro de uma lógica da construção desses mecanismos, desses acordos. Por outro lado, nos chega uma série de relatórios e, em geral, com análises globais sobre os custos dos impactos da mudança climática, como esse trabalho que vocês estão desenvolvendo.

Eu queria perguntar, primeiro, se a gente já tem no Brasil acesso aos resultados dessas pesquisas que estão em andamento. Porque, me parece, existem estudos paralelos acontecendo no MCT e o CGEE já fez um estudo sobre impactos de mudança climática no Brasil, que eu não conheço, na verdade eu não examinei ainda, não li, mas a minha pergunta é:

Primeiro: a gente já tem acesso a essas informações, pelo menos as informações preliminares?

Segundo: existe algum tipo de diálogo, de conversa – e eu não estou falando só no Brasil, eu estou falando dos outros países – com relação a um rebatimento dos custos, que cada país vai arcar, com relação à proposição das suas metas em Copenhague? Ou, se as duas realidades não estão dialogando, são estanques?

Carolina Dubeux – Ana Lucia, esses estudos vão ser lançados e disponibilizados em um *site*.⁷ Todos os relatórios parciais vão estar nesse *site*.

Agora, com relação ao estudo do CGEE, o que eu conheço deles é sobre impacto da mudança climática nas obras do PAC. É isso que eu conheço do CGEE.

Não é do PAC na mudança climática, é da mudança climática no PAC. Isso faz todo o sentido, porque se você está fazendo obras na perspectiva do longo prazo e vai ter uma mudança climática, você tem que dimensionar o seu investimento para arcar com aquele novo parâmetro ambiental. Se você vai construir um porto, por exemplo, para uma determinada profundidade, determinado calado, no nível do mar, com a mudança climática, você tem que construir o porto de maneira diferente. Não deixa de fazer sentido, de modo nenhum. É a agenda de investimentos brasileira que está sendo analisada sob essa ótica.

Mas é provável que o PAC sozinho consiga impactar o clima. Se conseguir, aí de nós. É um mega PAC.

7. Disponível em: <<http://www.economiadoclima.org.br/>>

Bernadete Gutierrez – A Branca também vai responder, porque a sua pergunta era para ela.

Branca Americano – O IPCC é da ONU. Quer dizer, foi estabelecido para trazer essas informações para a própria Convenção do Clima. Então, ele possui os Grupos 1, 2 e 3, e o Grupo 3 é o que trata dessa parte de mitigação. Grupo 1 é ciência, 2 é vulnerabilidade e adaptação, e o terceiro é de mitigação. Então, existem esses estudos.

Agora, a forma como a negociação os incorpora, é um outro passo mais complexo. Há sempre um diálogo. Nas reuniões – é interessante, porque até a própria forma como ocorre a reunião mostra isso –, existem os *side events*, que andam em paralelo. Circulam, para lá e para cá, essas informações, mas não necessariamente direcionam a negociação.

É claro que cada um tem suas equipes nacionais estudando, avaliando, mas como essa informação circula da área política para área, digamos, mais científica, não é tão óbvia como é para nós, que somos, digamos, alimentados por essa informação.

Ronaldo Seroa da Motta – Eu queria falar alguma coisa.

Bernadete Gutierrez – Só completando o que ela disse, economicamente não faria sentido um país saber quanto ele vai arcar de custos, com os efeitos da mudança climática. Não faria sentido essa relação – não estou falando moralmente –, mas economicamente não seria interessante essa conversa?

Ronaldo Seroa da Motta – Eu tentei mostrar isso aqui. Há uma percepção de que existe o custo, mas há uma incerteza desses custos. Há uma literatura da área de jogos de acordo global, dizendo que seria muito fácil se todo mundo conhecesse sua função de dano, e, assim, você rapidamente criaria incentivos compatíveis. Seriam proporcionais, não haveria problema nenhum. Você sabe que o seu dano vai ser de mil, o seu esforço vai ser de mil. O dano dele vai ser 2 mil, o esforço 2 mil. Só que ninguém sabe disso. Todos esses estudos fazem aproximações sobre modelos. Inclusive, esse estudo do PAC trabalha com cenários. O mundo pode ver dessa forma e daquela forma, coisa sobre a qual você não tem nenhum controle. Então, esse é o grande problema da discussão do clima, é você não conhecer.

O que existe de estudos de efeito climático são os estudos de *awareness*, os que criam pânico para serem iniciadas as negociações, para a opinião pública se colocar. Eu estou brincando com o pânico, mas você deve ser muito enfático e dizer que ocorrerá dentro de 100 anos um prejuízo de 1 bilhão. Você tem que falar isso de uma maneira, “*Daqui a 100 Anos o Prejuízo Vai Ser de 1 Bilhão*”, para o cara se assustar, porque se ele parar para pensar, um prejuízo daqui a 100 anos é nada. Então, tem toda uma discussão sobre taxa de desconto etc.

A agenda agora é política – inclusive, agora é que eu tenho interesse no assunto –, porque agora não tem mais o que saber se vai ou não acontecer. Vai acontecer. Aí, o papel do regulador é fazer que aconteça pelo custo mais baixo possível. Agora que a brincadeira está boa. Eu acho que é irreversível a introdução disso na agenda política, independentemente dos custos que virão. Eu não quero falar isso aqui, mas vocês sabem melhor do que eu. Eu posso pegar um estudo que diz que vai sobrar água, e outro que diz que vai faltar água em certa região. Acabou. Por quê? Modelos de clima, de 100 anos? É uma coisa muito complicada para fazer.

Branca Americano – Desculpa, mas eu tenho que comentar. Os GEEs mudam a propriedade da atmosfera de reter calor. Então, nesses modelos de que vai aumentar a temperatura média, não existe incerteza. A certeza é de 99,9%. Então, é evidente que a temperatura aumenta que nem uma chaleira que você fecha e deixa esquentando. Há mais energia no sistema, eventos extremos aumentam a temperatura da terra, e, para tudo isso, na ciência, existe um consenso, a não ser, meia dúzia de três ou quatro alucinados que têm em qualquer área.

A dificuldade é regionalizar, e, na sequência, distribuir. Rodam-se milhares de modelos. Têm algumas áreas em que também existe uma certeza muito grande de que o clima vai ficar mais seco. Em outras áreas, há uma certeza grande de que o clima vai ficar mais úmido. Agora, há modelos que mostram que tanto pode ficar mais úmido quanto ficar mais seco. Essas áreas são ainda mais complicadas porque você não pode se antecipar. Talvez a estratégia seja não depender tanto do tempo, imaginar uma outra saída. Essas coisas são mais difíceis. Você sair do modelo puramente de temperatura e ir para as consequências dos impactos. Então, aí é que mora o perigo.

Ronaldo Seroa da Motta – Acho que a Europa tem uma noção muito clara de que ela é uma grande perdedora. Tanto é que ela lidera o processo. Agora, é um jogo difícil, porque os europeus possuem uma capacidade menor de resposta aos danos. Eles são os que menos podem contribuir. Os danos dos países pobres talvez não sejam tão severos, em magnitude climática, em termos climáticos. Mas são os que mais podem contribuir, são os que têm um incentivo enorme a contribuir, embora dependam de doações. Então, de um lado ficam alguns países da Europa que realmente percebem, por causa da agricultura, problemas de transporte. Por exemplo, eu não quero falar, mas a Rússia está achando muito bom, não é? Está achando bom: quanto mais quente melhor. Mas isso é uma percepção dela, e alguns também dizem, “olha, você está enganada, porque não é assim que vai acontecer”. Mas lá, os cientistas deles acham que essa é a probabilidade.

Carolina Dubeux – Os países insulares, você nem falou, vão desaparecer.

Ronaldo Seroa da Motta – Vão virar coral. Dá para mergulhar.

Bernadete Gutierrez – Tem outra pergunta aqui.

Ticiane Verdecanna – Economista pela USP – Queria perguntar para Carolina se, nesses estudos de energia, estão sendo considerados os recursos do pré-sal para geração, se vai ter essa substituição na matriz brasileira. E, no caso, seria por uma matriz que é suja, não renovável. Já se pensa em NAMAs para mitigar essa poluição do uso dos recursos do pré-sal?

Carolina Dubeux – O pré-sal está incluído como uma oferta de um combustível. E aí, o modelo otimiza. Você tem uma projeção de custo de petróleo futura e você otimiza o modelo, ou seja, o que entra é o mais barato. Então, tem projeções para outras opções que não pré-sal, e o pré-sal entra como uma oferta qualquer de energia. Então, tanto faz se ele é brasileiro ou se é estrangeiro. O modelo otimiza o que entra, pronto, acabou. Porque o petróleo tem um custo internacional, um preço internacional. O pré-sal está disponível, mas não necessariamente vai ser usado, porque é produzido aqui no Brasil. O pré-sal entra com preço Roterdã e pronto. O CCS, na questão de NAMAs, está sendo estudado também. Ou seja, primeiro, não se sabe se será aceito; e segundo, em sendo aceito, é interessante fazê-lo internamente ou não. Este tipo de questão está sendo colocada, sim, na parte que a gente está estudando para o MMA.

José Féres – Ipea. Eu queria perguntar – porque não estou acompanhando o debate – por que os NAMAs não vai encontrar as mesmas dificuldades que o MDL? Quer dizer, está todo mundo falando em NAMAs, mas eu vejo que os mesmos problemas que impossibilitaram a popularização do mecanismo limpo podem acontecer com os NAMAs. Quer dizer, é difícil verificar, vai ter que ter uma terceira parte – custo de extração alto, resumindo, é isso. Eu acho que pode incorrer nos mesmos problemas e pode naufragar da mesma forma. Eu queria saber por que há esse alvoroço em torno dos NAMAs?

Ronaldo Seroa da Motta – Como concordo com você, eu não vou discutir.

Branca Americano – Tem uma diferença básica: o MDL é projeto a projeto. Então, se você vai fazer um projeto nesse prédio para mudar as lâmpadas, você tem que montar um projeto, verificar, certificar, enviar. E, se você não tiver metodologia, primeiro terá que desenvolvê-la. Bota aí um ano, dois anos, três anos. Depois, você tem que fazer o projeto. E quem faz o projeto tem que saber fazer um projeto de MDL – não é qualquer pessoa. Tem que verificar, tem que certificar. Entre idas e vindas até a análise, vai e volta, o custo de transação é enorme. Às vezes você analisa um projeto desse por uma redução de 30 mil toneladas. Depois, verifica cada vez. Então, tem um custo de transação muito alto.

NAMAs seria um projeto nacional. Por exemplo, você faz um programa do tipo Proinfra. A escala é completamente outra. Então, a primeira questão é de escala. Então, o impacto seria muito maior. E acho que só essa razão já é uma razão que mostra totalmente a diferença. E ela se insere num contexto do desenvolvimento, daquele país, de baixo carbono. É uma decisão que tem consequências para o país no médio, longo prazo, para começar o processo de descarbonização. Essa é um pouco a ideia.

Carolina Dubeux – Queria lembrar que a gente tem o MDL programático, que não funciona também. Mas se for pelo mesmo modelo do MDL programático, pode não ter a mínima consequência.

Branca Americano – Um pouco de história. Como é que começou o MDL programático? Justamente, por essa questão de fazer projeto a projeto, todo mundo ficava maluco por causa do custo de transação. Então, a ideia era fazer MDL setorial ou uma coisa maior. E isso na negociação não saiu. Acabou saindo um programático, e todo mundo ficou feliz. Mas, no final das contas, o programático tem dentro dele todas as armadilhas de projeto a projeto, só que num pacote. Por exemplo, programático da questão das fazendas dos porcos, que estava fazendo lá. Se uma fazenda não tiver licença, você para o programático todo. Então, os empreendedores chegaram à conclusão de que é muito arriscado fazer um programático. Além de que a certificação tem que responder pelo dano total. Então, ninguém quer certificar ou então está se cobrando um valor absurdo. Todas as ressalvas para garantir o programático acabaram tornando-o de difícil execução. Quem tem programático hoje são alguns países que politicamente resolveram fazer um programático. Mas, na verdade, houve um recuo. Estão voltando a apresentar projeto a projeto que, apesar da burocracia, é mais simples do que um programático. Não guarda muita relação com os NAMAs.

Ronaldo Seroa da Motta – Eu acho que tem toda razão. O ponto que o José Féres e eu quisemos fazer é preocupante. Mas é uma motivação para uma boa regulação.

Acho que esta é a preocupação. É ter consciência que você vai ter um alto custo de transação. Que mecanismo você pode ter quando trazer para dentro do Brasil os NAMAs, para não fazer quase o que nós fizemos com o MDL, um processo bastante moroso, complicado? Eu acho que esse é o papel do regulador. Imagino que esse seja o papel que ele deve cumprir daqui para a frente.

Agora, não podemos negar que o custo de transação vai ser alto. Todos esses problemas do programático, você tem que resolver nos NAMAs. Como é que vai

ser a *liability*.⁸ Se você não resolver esse problema de *liability*, se você não resolver onde vai alocar riscos, se não souber alocar o risco no lugar certo – no programático você colocou o risco no lugar errado, porque não tinha controle do risco –, se você não pensar dessa forma – você pode estar muito bem intencionado – mas os NAMAs vão se tornar, de novo, algo que será possível para alguns casos, e em outros casos, não será.

Eu vejo o mesmo problema com o REDD. O REDD pode ter um custo de transação, às vezes, duas, três vezes mais caro do que o custo do carbono, se você pensar ele de uma maneira errada. Porque verificação em REDD é uma coisa mais complicada ainda. *Liability* em REDD: como é que você resolve isso?

Branca Americano – Então, justamente, a ideia de REDD que a gente tem é aquela que eu mostrei do Fundo Amazônia. É de você fazer a verificação nacional. Por exemplo, a gente está botando 100 tCO₂ por hectare, o que é muito baixo; está colocando um preço muito baixo, US\$ 5 a tCO₂. Então, isso tudo é muito conservador com relação à redução. A gente só coloca disponível para projetos o dinheiro, quer dizer, o Brasil só retira dinheiro da redução já verificada. Essa redução verificada é conferida com mapas. Enfim, você tem as imagens de satélite, que são comparadas umas com as outras, e a gente sabe. Como ontem foi anunciado, o Brasil está com 7 mil km² de desmatamento no último ano.

Ronaldo Seroa da Motta – Mas com isso você perde a focalização. Você não consegue *ex ante* pagar o agente econômico.

Branca Americano – Não, não. *Aí é ex post*.

Ronaldo Seroa da Motta – Quando você faz o Fundo Amazônia é muito interessante: na verificação, você resolveu um problema e criou outro, que agora eu sou *ex post*. O *ex post* não tem o mesmo efeito de causalidade que eu quero, que é pagar o agente econômico para não desmatar. Você tem um reembolso que o Estado vai tentar manter, o que não é uma ideia ruim, não. O Estado conseguiu reduzir, não conseguiu? O que é que ele fez? Ele gastou em várias atividades, fez vários empreendimentos. Agora, ele recebe um dinheiro a mais, dá reforço a essas medidas de comando e controle e pode até criar o fundo de pagamento, em algumas áreas de unidade de conservação. Não estou dizendo que seja ruim, não. Mas foge ao conceito do pagamento *ex ante*. A focalização dele é diferente.

Branca Americano – O REDD é um caso muito difícil de verificar. Mas, por exemplo, na indústria siderúrgica, você teria umas NAMAs tranquilamente. A

8. Responsabilidade.

meta é reduzir, poder substituir o carvão de mata nativa por carvão de madeira de reflorestamento; ou substituir parte do carvão mineral – a gente usa tantos por cento de carvão mineral – por carvão vegetal, de reflorestamento. Aí, a gente discute aqui, bota uma comissão de *experts*, não para analisar um projeto, mas para analisar a siderurgia brasileira. Esse seria o BAL (*Business as Usual*). E é fácil de verificar, como qualquer conta no setor. E não precisa ir à fábrica de um, à de outro, e mais outro, pois isso é o conjunto da economia. E aí, internamente, o país pode alocar recursos da melhor forma.

Sérgio Aníbal – Sou professor da UFRJ de gerenciamento costeiro e oceânico. Existem muitas dúvidas a respeito de se fazer chover ou não nos lugares. Trabalhei na Amazônia, também, seis anos. Trabalhei em várzea, onde o lago sobe e desce dez metros de profundidade, e o “diabo a quatro”. A água do planeta não vai sair do planeta, então o que vai aumentar é a evaporação dos oceanos. Vai ter o degelo, mas aumenta a evaporação. Aumenta a evaporação, aumentam as chuvas também. É como você disse, pode ter lugares que vão ficar mais secos, e já estão secos, e outros que vão chover e vão inundar muito mais. O nosso sistema hídrico, por exemplo, da nossa matriz energética, também não precisa de tanta termelétrica que possa ter um volume muito grande nos reservatórios.

Agora, você falou exatamente de um ponto que eu acho que é realmente importante. Quando você mencionou, na outra discussão: será que nós não estamos indo para um outro debate: os países controlam os setores que causam impacto? Quer dizer, os países controlam os setores da siderúrgica, os setores do petróleo, as fábricas de automóvel – quer dizer, na verdade o que se tem que fazer mesmo é parar, diminuir o consumo geral de combustíveis fósseis. Isso é um ponto que ninguém afirma, quer dizer, o Al Gore, no seu filme: Uma Verdade Inconveniente, tocou nisso, mas também tocou no que estava acontecendo com o consumo.

Na verdade, o gerenciamento do que vai acontecer no clima é isso, vão ser modelos do que vai acontecer, mas nós não vamos poder, na verdade, gerenciar isso. Eu acho que esse aspecto, por exemplo, de gerenciar por setores – que aí se torna palpável, porque você tem o sistema de contabilidade de custo-benefício, de custo-eficiência, e que vocês aqui do Ipea têm *n* formas de analisar – deveria entrar realmente. Eu acho que o Brasil podia dar um exemplo um pouco mais concreto, eficiente. Porque o que tem sido feito é uma brincadeira. Eu poluo aqui e dou um dinheirinho para plantar uma árvore lá. Na verdade, esse Quioto é uma brincadeira.

A gente pode ter mil formulações científicas, mas como você diz, o negócio é criar um pacto para que as pessoas mudem o comportamento. Mas vamos fazer

um impacto de verdade, vamos falar realmente a verdade. A verdade é que não podemos ter mais o mesmo comportamento de todo mundo querer ter não sei quantos carros, ter três casas, porque isso tudo causa consumos exagerados.

Mas aí isso vai causar um impacto na crise econômica do capitalismo. A crise econômica é paralela à crise ambiental. Isso é o óbvio ululante. Meu pensamento é de que, pelo menos, o modelo americano é um modelo impossível de sustentação. Ele falou aqui, desde o Clube de Roma, lá naquela época já se falava isso. O Brasil tem uma matriz fantástica de energia elétrica, de siderurgia, com possibilidades de diminuição de impactos de poluição. O mar, por exemplo. Temos um mar fantástico que não está sendo explorado adequadamente quanto à energia de onda, assim como a energia eólica, o nosso biodiesel de alga, por exemplo. A Baía de Guanabara produz biodiesel com poluição, e todos dizem: “não pode, porque quem sabe vai ser uma outra estratégia, porque a Embrapa ainda vai pesquisar durante os próximos dez anos”.

Já tem resultado de alga, é só entrar na internet e você baixa, e são resultados reais. Porque uma alga produz óleo numa velocidade 50 vezes maior que um vegetal superior. A gordura do esgoto produz energia, produz biodiesel. E nós vamos jogar, vamos processar aquilo tudo, as bactérias vão comer tudo, aí vamos jogar fertilizante na Baía de Guanabara. Não vamos coletar a gordura das algas da Baía de Guanabara, vamos continuar jogando esgoto direto na praia de Ipanema; estamos jogando energia direto na praia de Ipanema.

Então, eu acho que está na hora de se pensar em fazer uma avaliação setor por setor, do modelo, inclusive da ISO 14.000. ISO 14.000 é o quê? Analisar o gerenciamento da cadeia produtiva de cada produto ao longo dela. E fazer um balanço e ver o que é que a gente pode tirar e pode trocar. Não sei. Gostaria da análise da Mesa.

Carolina Dubeux – Eu vou começar pela parte mais simples. Como fazer as pessoas pararem de consumir, isto eu ainda não descobri nem lá em casa. Mas, a parte mais simples da sua primeira colocação, a parte de energia elétrica, por exemplo, pode chover torrencialmente inclusive por conta do aumento da evaporação e da precipitação, mas se não chover na cabeceira do rio, da bacia hidrográfica que tem uma hidrelétrica, não adianta nada. Então, onde vai chover é tão importante como o quanto vai chover. Então, os nossos modelos mais ou menos tentam identificar isso. E nós vamos ter um impacto muito grande na energia firme, na ordem de 30%. Isso é muito dinheiro.

O que é que a gente vai fazer para suprir isso? Tem que ser com análise de menor custo, opção de menor custo. E, por ora, energia de onda, energia da água

da Baía de Guanabara etc., isso ainda é muito custoso. Além do que, toda parte de esgoto e lixo, as emissões que vêm daí e as possibilidades de produção de energia dessas fontes, para a substituição das fontes tradicionais, ainda é um percentual muito pequeno no planeta. Isso não muda a coisa. Isso ajuda, eu concordo, torna tudo melhor, inclusive a vida mais saudável, com menos lixo na rua, mas é meio marginal. A questão é, realmente, de outra magnitude.

Aí, sobrou a parte do consumo. Essa eu não entendo a mínima. Porque, por exemplo, se usar uma taxa de carbono é uma opção. Já foi pensado. Então, os produtos carbonointensivos poderão ser taxados na parte que se refere ao carbono que contêm, e você então poderia usar esse recurso para outra coisa. Isso é uma opção. O governo vai arrecadar essa taxa e vai ter que direcionar esse recurso para algum outro investimento e eu não sei como seria para reduzir a emissão desse tipo. Aliás, nesse estudo que a gente está fazendo, a gente simula uma taxa de carbono para o Brasil e observa o impacto na redução de emissão e o impacto no PIB. Então, você pode verificar no estudo.

Ronaldo Seroa da Motta – O Ipea já fez o estudo, quatro anos atrás.

Carolina Dubeux – Ele compete comigo.

Ronaldo Seroa da Motta – É que essa discussão nossa está no mesmo modelo.

Carolina Dubeux – Eles já fizeram essa conta. Então, você pode olhar a conta deles, depois você olha a minha. E, aí, você escolhe uma taxa. Mas a gente já fez esse estudo. A taxa é uma opção. Agora, fora isso, eu não tenho mais imaginação, não, de como reduzir o consumo.

Branca Americano – Deixe só falar uma coisa, que eu acho importante. Realmente, há várias opções importantes possíveis, muitas não se conhece – é a questão do sinal. Esse sinal, esse relativo apavoramento. Quer dizer, é aquilo que eu falei na minha outra resposta – tem uma coisa do que é que é real sim, não é um maquiavelismo universal, como alguns livros, romances mostram. Mas, o problema é real, existe, é sério, tem de ser enfrentado e vai ter de ter, no médio, longo prazo, uma descarbonização.

Agora, a importância de sinalizar, hoje, é fundamental. Porque se você não criar essa sinalização, a gente vai ficar olhando para o teto e chegar um dia lá na frente e ver que não vai ter saída, ou a saída vai ser extremamente cara, com problemas de guerra, e o negócio pode ficar muito ruim. É melhor começar com os investimentos, apontar para o desenvolvimento, para a pesquisa, para conhecer essas alternativas. Essa sinalização é fundamental.

Ronaldo Seroa da Motta – Eu também não reduziria a importância do Protocolo de Quioto. Inclusive, em 1997, foi um frenesi. Todo mundo sabia que era uma

coisa pouco significativa em termos climáticos, mas era um avanço enorme. E, por mais que o MDL não tenha mostrado resultados – mais uma vez a gente tem feito estudos mostrando que não vai dar, não tem como –, criou-se uma expectativa muito grande.

Talvez – isso, que não é uma coisa maquiavélica, mas o pessoal que está na Convenção do Clima há algum tempo aprendeu –, deva-se lidar um pouco com a realidade. Eles estão tentando trazer agora a coisa para um nível um pouco mais – repito – factível, e estão muito preocupados com o desenho dos instrumentos dos incentivos corretos. Acho que isso é importante. Mesmo que dure um ano, dois, três, a discussão desses instrumentos, eu acho que vale a pena. Acho que é bom ir com menos expectativas e com mais realismo.

Ana Lucia Cãnfora – Doutora e consultora independente. Só queria complementar um pouco e questionar a sua resposta à pergunta dele. Se, neste caso, a tal coisa de pequena escala não é muito significativa, mas, na verdade, a gente está falando de acordos que são essencialmente da ordem política. Eu não estou minimizando, muito pelo contrário, o peso é da qualidade regulatória do processo. Porém, a gente sabe, com ou sem regulação, que os caminhos e as decisões são essencialmente políticos. E que economicamente você pode ver questões emblemáticas, que não são talvez macroeconômicas, mas que têm um peso, inclusive, na tomada de decisão em outra escala.

Sinceramente, soa-me estranho fazer uma grande escolha de elementos que tenham impacto econômico, que tenham um peso econômico, e ignorar o peso da capacidade da mudança institucional vinda da sociedade. Ou seja, todas essas opções que a gente já sabe que estão aí, prontas para serem deflagradas, na minha concepção têm, sim, um peso econômico. E, talvez mais que peso econômico, peso político. Talvez o fato de uma iniciativa, uma força tarefa – como essa, inclusive, que o Ipea está desenvolvendo – nesse momento, ignorar aspectos que são periféricos, que são economicamente pouco representativos seria uma boa escolha? Sinceramente, eu questiono essa colocação.

Carolina Dubeux – Eu acho que não fui muito clara, muito feliz, na minha colocação. Não é economicamente que é marginal, é no efeito do clima. Se você não combater, se você não tiver uma mudança de patamar tecnológico – que não vai ser dado pelo lixo, pelo esgoto, pela água, porque isso tem um potencial muito pequeno, em face da necessidade de mudança de resultado – isso é pouco relevante. Eu acho, inclusive, que investir em lixo, esgoto, e todas essas questões que foram colocadas, possui um viés de cidadania muito forte. Não dá para continuar com o esgoto desse jeito, isso é uma vergonha. E não precisaria de nenhuma desculpa do

clima para a gente investir em saneamento básico, por exemplo. Só que, quando se trata de clima, ainda isso tem uma importância menor – no clima, não que tenha uma importância menor em outro contexto. Inclusive, onde eu trabalho, a gente faz projeto em MDL, com biodiesel de esgoto, com biodiesel de oleaginosas. A gente usa tudo isso em projeto de MDL, mas o impacto disso é pequeno na questão climática. Isso tinha que ser realmente expandido menos por conta do clima e mais por todas as outras questões, que envolvem saúde etc. Então, eu acho que você tem toda a razão, mas o clima precisa de coisas que sejam, digamos assim, mais impactantes do ponto de vista positivo de resultado. É isso, é nesse sentido.

Sérgio Albino – Da UFRJ. Só para completar, já que você quer uma ação impactante. Um problema é floresta. Além da Floresta Amazônica, a gente tem muitas áreas que precisam ser reflorestadas. A gente tem que parar um pouco na questão – eu sou biólogo, fiz mestrado na Amazônia –, mas a gente tem que florestar e florestar todos os lugares, por quê? Porque além do aspecto do calor por causa dos gases, nós temos a irradiação. Há um trabalho, enorme, do Inpe, mostrando o problema de irradiação de calor. Uma Floresta Amazônica, além da biodiversidade, além da captura de carbono e tal, não transmite calor do mesmo jeito que um deserto, do mesmo jeito que um cerrado.

Então, por exemplo, têm algumas coisas que a gente tem de começar a discutir sobre realmente fazer reflorestamento, florestamento no cerrado, aumentar o nosso sistema de florestamento, sem nos importarmos muito com uma certa lógica, um pouco fascista, de achar que as plantas A, B, C e D não são nacionais e por isso não podem ser usadas. E tem projetos inclusive do próprio pessoal do MST, da CONTAG – por exemplo, um projeto chamado Florestar – que podem colocar todo mundo que está aí, não os eventuais futuros migrantes, mas os atuais migrantes, para fazer um processo de florestamento nas cabeceiras dos rios.

Você mesmo falou que a gente não sabe se vai chover. Mas se a gente os tiver, por exemplo, como tem Minas Gerais: Minas Gerais é um estado totalmente desflorestado, porque houve uma lógica minerária acompanhada de uma pecuária extensiva e uma brincadeira de agricultura. Então, qual a solução? Minas Gerais e outros estados têm a capacidade de fazer florestamento. Por exemplo, a política de florestamento, além de ficar querendo ganhar com uma eventual não queimada da Amazônia – não estou discutindo, veja bem, eu estou achando todos esses argumentos ótimos, eu acho fantástico –, agora, quanto mais a gente puder acrescentar outras coisas, melhor.

Eu não via nenhum projeto colocando o florestamento, porque fica todo mundo preocupado em manter os biomas com a vegetação clássica, como se

aquilo fosse Deus que tivesse feito e que não se pudesse mexer naquilo. E esse é um ponto, por exemplo, que é relativamente barato, fácil, e tem um impacto se você começar a olhar as contas.

Branca Americano – Acho que uma coisa não elimina a outra. Inclusive, se você pegar o Plano Nacional, além de reduzir o desmatamento para manter a biodiversidade, floresta, e tudo isso, que é uma contribuição enorme para a mudança do clima, sobretudo no Brasil – que a maior parte das nossas emissões vem do desmatamento –, existe outra meta que é aumentar o reflorestamento. E aí, o reflorestamento tem que ser balanceado para ter espécies exógenas, e a exigência de espécies endógenas não é uma questão fascista ou não fascista, mas é que, em determinados biomas para manter o equilíbrio, você precisa daquelas espécies. Você, como biólogo, sabe isso melhor que eu. Quer dizer, uma coisa não elimina a outra. E muito pelo contrário, a gente tem as metas de reflorestamento e de redução de desflorestamento.

Gilberto – Da ANS. Eu sou especialista na regulação da ANS.

Nesse debate sobre o carbono, em que se fala muito sobre energia, eu gostaria de saber se a energia nuclear é considerada, se tem alguma relação com essa questão de emissão, enfim, se é considerada e de que maneira, e se ela se insere nesse debate. Eu gostaria de saber isso da professora Branca, que está envolvida com o debate.

Branca Americano – Energia nuclear não emite GEEs. Então, do ponto de vista das emissões, ela é nula, se considerar emissões diretas somente. No Protocolo de Quioto, dentro do mecanismo do MDL, ela não foi considerada. Então, você construir uma usina nuclear não dá direitos a gerar créditos de carbono.

Eu mostrei, ali, nos dois trilhos. No trilho de Quioto, uma das coisas que está em discussão é se considera ou não energia nuclear para projetos de MDL. E isso, nas NAMAs, ainda não está nem sendo considerado: tipos de projetos que seriam elegíveis para o mecanismo.

Sem dúvida nenhuma, alguns entendem que o caminho não é pela energia nuclear. Inclusive em todas as reuniões, você vê muita manifestação de ONGs dizendo que não é preciso usar a energia nuclear. Muitos outros, inclusive o IPCC, dizem que o esforço é monumental e que vai ter que “usar de tudo um pouco”. Desse modo, energia nuclear entraria também.

Bernadete Gutierrez – Eu vou passar para Lucia Helena para encerrar a Jornada de Regulação.

Lucia Helena Salgado – Em nome da coordenação do evento – Danilo Coelho,

Eduardo Fiuza e eu – nós queríamos agradecer, primeiro a todos os palestrantes que abriram, pelo esforço, sabendo sempre o esforço que isso significa nos espaços em suas agendas lotadas, para virem aqui contribuir com a discussão; aos nossos convidados que vieram de longe para compartilhar conosco suas experiências; à audiência – foram 125 inscritos – que aceitou nosso convite, mais uma vez, para participar, nessa forma entusiasmada – como a gente viu agora, nesse debate – das discussões que se travaram aqui, nestes três dias.

Como eu acho sempre importante fazer, e que isso é absolutamente fundamental, tem um pessoal aqui da Casa que viabiliza esses eventos, então agora, eu menciono Leandro, Bruna, Ana Cristina, Marcos, Daise, Paulo, Francisco – Francisco que eu mencionei em particular, em especial, na abertura –, todos que garantiram a viabilidade desse evento.

Gostaria, também, em nome do Comitê, de realizar um agradecimento especial à Michelle Moretzson e ao Eduardo Bizzo, que são nossos bolsistas, e que têm um engenho e uma capacidade incansáveis. O auxílio deles foi absolutamente inestimável, para a gente conseguir chegar a esse resultado exitoso.

A REGULAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA NO BRASIL

Ronaldo Seroa da Motta

Este texto discute os aspectos regulatórios dos compromissos brasileiros na COP-15, realizada em Copenhague em 2009. Inicialmente, descreve a evolução da regulamentação dos instrumentos da conferência, incluindo as ações nacionais de mitigação apropriadas. Em seguida, faz uma análise setorial das metas brasileiras e das suas possibilidades de financiamento, seja por meio de incentivos econômicos a atividades de baixo carbono, seja pela criação de um mercado de carbono. Esses instrumentos são analisados à luz da recente PNMC, que determina o marco regulatório inicial do país para combate ao aquecimento global. Nesse sentido, o texto aponta alguns aspectos regulatórios que ainda precisam ser desenvolvidos, tanto no que diz respeito aos instrumentos econômicos quanto no que concerne à governança. Em seguida, apresenta uma síntese da economia política das negociações da COP-15 e aponta algumas trajetórias possíveis para a coordenação futura dos esforços mundiais de controle de GEEs.

1 INTRODUÇÃO

Os atuais níveis de concentração de GEEs já são preocupantes, e os cientistas preveem que a temperatura média do planeta pode se elevar entre 1,8 °C e 4,0 °C até 2100, o que causaria uma alteração completa no meio ambiente (IPCC, 2007).

Com esse cenário, a intensidade de eventos extremos, como furacões e tsunamis, aumentaria, assim como se alteraria o regime das chuvas, com maior ocorrência de secas e enchentes. Além de pôr em risco a vida de grandes contingentes populacionais localizados no litoral e em ilhas, tais desastres poderiam gerar epidemias e ameaçar a infraestrutura de abastecimento de água e luz, bem como comprometer os sistemas viário e de transporte.

A agricultura seria bastante afetada, principalmente em regiões onde já se verifica escassez de água, como o Nordeste brasileiro. Muitos desses impactos poderiam ocorrer antes de 2050 (ver MARGULIS; DUBEUX, 2010).

Durante a CNUMAD, ou Rio-92, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, foi adotada a CQNUMC (ou UNFCCC, na sigla em inglês), ou apenas Convenção, como doravante se denominará neste texto.¹ A Convenção é um acordo internacional, assinado por 192 países, que estabelece objetivos e regras para combate ao aquecimento global. Entre esses objetivos e regras estão as ações de mitigação para redução de emissões e as de adaptação às mudanças climáticas que forem inevitáveis.

Como a concentração atual dos GEEs acima dos níveis naturais é resultado de atividades econômicas passadas, adotou-se na Convenção o princípio da *responsabilidade comum, porém diferenciada*.

Esse princípio reconhece que a responsabilidade de cada país é diferenciada, em virtude da contribuição das suas emissões passadas na variação da temperatura do planeta. Desta forma, ficou estabelecido na Convenção que os países desenvolvidos liderariam os esforços globais e, portanto, assumiriam compromissos de limitar suas emissões e de assistir as ações de adaptação de países mais vulneráveis.² Desse modo, reconhece-se, também, a necessidade de garantia do crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

Esses compromissos só foram efetivamente estabelecidos em 1997, com a assinatura do Protocolo de Quioto, por meio do qual 37 países desenvolvidos³ se comprometiam a reduzir, em conjunto, em 5,2% suas emissões em relação ao ano de 1990. As metas de cada país foram também diferenciadas, cabendo aos integrantes da UE, ao Japão, aos Estados Unidos e ao Canadá metas superiores.

Visto que há enormes diferenças de custos de mitigação entre os países, as empresas dos países citados no parágrafo anterior poderiam atingir suas metas por ações que fossem realizadas em outros países, por meio de um mercado de direitos ou certificados de emissão de carbono. Para aumentar o custo-efetividade das ações de mitigação e encorajar a participação dos países em desenvolvimento, que não têm metas de redução, o Protocolo de Quioto definiu então três mecanismos de flexibilização para compra e venda de unidades de redução entre países e empresas, a saber:

- mercados de cotas de carbono para transações entre países desenvolvidos;

1. Além da Convenção do Clima, foram adotadas também, na Conferência, a Convenção da Diversidade Biológica e a do Combate à Desertificação.

2. Vulnerabilidade devido ao nível de renda muito baixo e/ou a magnitude e extensão dos impactos das mudanças climáticas. Inclusive, há uma aliança, AOSIS reconhecida pela Convenção.

3. Os países desenvolvidos listados no Anexo I da Convenção, que aparecem em sua quase totalidade no Anexo B do Protocolo de Quioto, e, desde então, são denominados "países do Anexo I".

- baseados em projetos:
 - a) implementação conjunta (JI, na sigla em inglês) – entre países desenvolvidos; e
 - b) MDL (CDM em inglês) entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Enquanto o mercado de carbono e o JI são instrumentos que aumentam o custo-efetividade entre países com metas, o MDL permite este ganho de eficiência com transações entre países com metas e países sem metas.⁴

Embora o Protocolo de Quioto tenha sido um início de colaboração global, as metas de redução com as quais os países ricos se comprometeram, além de insuficientes para reverter a tendência de aumento de concentração de gases na atmosfera, até agora não estão sendo totalmente cumpridas.⁵

Ademais, mantidos o padrão e o nível da taxa de crescimento, países como China, Índia e Brasil logo terão uma responsabilidade importante e, sem a contribuição deles, uma ação global rápida e eficaz será muito mais difícil.

Foi com essa urgência que os países signatários da Convenção do Clima se reuniram entre 7 e 18 de dezembro de 2009, em Copenhague, Dinamarca, na sua COP-15. Os principais objetivos eram aqueles traçados no Plano de Ação de Bali e podem ser assim resumidos:

- compromissos e metas mais ambiciosos por parte dos países desenvolvidos, que poderiam almejar reduções de até 40% em 2020 e 80% em 2050;
- contribuições voluntárias dos países em desenvolvimento, as quais sejam monitoráveis, reportáveis e verificáveis; e
- aporte de recursos por parte dos países em desenvolvimento para financiamento dessas contribuições voluntárias e para assistência em ações de adaptação.

O resultado alcançado ficou muito aquém dos objetivos já postulados. Um novo acordo, que fosse vinculante a todos os signatários, não foi concretizado, sendo somente possível a assinatura do chamado Acordo de Copenhague. Neste acordo, todavia, ratifica-se o compromisso de se limitar o aumento de temperatura em 2,0°C e de se apresentar comunicações (relatórios/inventários?) das emissões nacionais de dois em dois anos. O acordo também convoca seus signatários a confirmarem, até 31 de janeiro de 2010, suas propostas de compromissos anunciadas durante a conferência. Um total de 55 países, incluindo os maiores poluidores, tais como Estados Unidos, Japão, UE, China, Índia e Brasil, já fizeram esta notificação.

4. Para uma discussão desse mecanismo no contexto brasileiro, ver Seroa da Motta (2002).

5. Considerando que o primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto expira em 2012, apenas os países da Comunidade Europeia, em seu conjunto, é que estão conseguindo atingir suas metas.

Se não foi um grande avanço, pelo menos foi um avanço necessário, pois, com o limite de temperatura, define-se o volume total de emissões, e a periodicidade dos inventários nacionais possibilita o acompanhamento individual das contribuições para atendimento desse limite. E as metas nacionais notificadas, embora com métricas distintas, permitem, pela primeira vez, uma quantificação mais apurada das intenções voluntárias nas quais as negociações poderão se basear daqui em diante.

Alguns países desenvolvidos assumiram compromissos e metas mais ambiciosas que as do Protocolo de Quioto, e as contribuições voluntárias dos países em desenvolvimento se expressaram na forma de um desvio de tendência, pela redução direta das emissões ou da intensidade de CO₂ ou de energia por unidade de renda. Essas contribuições seriam monitoráveis, reportáveis e verificáveis pela Convenção no caso de serem financiadas por fundos internacionais.

O Brasil confirmou na COP-15 as metas nacionais definidas na recentemente aprovada PNMC, com reduções entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. A PNMC é, na verdade, um marco inicial para a regulação das ações de mitigação no país.

Além das metas, a PNMC indica os instrumentos econômicos que promoverão a consecução destas metas, por meio de mecanismos creditícios e mecanismos de mercados de carbono, e esboça uma estrutura de governança que ainda requer a análise e a definição de alguns aspectos regulatórios adicionais.

Este texto discute os aspectos regulatórios dos recentes compromissos brasileiros na Convenção e as suas metas de emissões de GEEs. Inicialmente, são descritos alguns dos principais avanços da regulamentação dos instrumentos da Convenção, incluindo-se as ações nacionais de mitigação apropriadas. As metas brasileiras e as suas formas de financiamento, por incentivos financeiros ou pela criação de mercado, são objeto das duas seções seguintes. Esses aspectos são então analisados à luz da PNMC, apontando-se alguns aspectos regulatórios que ainda precisam ser desenvolvidos. Em seguida, são apresentadas uma síntese da economia política das negociações da COP-15 e a descrição de algumas trajetórias possíveis para a coordenação futura dos esforços mundiais de controle de GEEs. Na seção final, são resumidas as principais conclusões.

2 AÇÕES NACIONAIS DE MITIGAÇÃO APROPRIADAS

Uma forma de apresentar as contribuições voluntárias dos países em desenvolvimento seria mediante as ações nacionais de mitigação apropriadas, ou NAMAs. Embora ainda sem regulamentação, houve consenso nos trabalhos da COP-15 sobre alguns aspectos importantes. Primeiro, que esse conjunto de ações pode ter uma

abordagem programática e/ou setorial, mas teria de se referir a um compromisso no qual se explicitariam as metas nacionais de redução de emissões.

As metas dos países em desenvolvimento, que não estão com limites de emissão no Protocolo de Quioto, seriam propostas como desvio de tendências. Isto é, são metas que se referem a um nível de emissão futura. O Brasil, por exemplo, oferece um compromisso nacional voluntário, como especificado no Artigo 12 da PNMC, com metas de redução entre 36,1% e 38,9% em relação às emissões nacionais projetadas para 2020. Essa é uma métrica diferente da adotada no Protocolo de Quioto, para o qual a redução se refere a um nível de emissão passado e observável – no caso, as emissões de 1990.

A desvantagem de uma meta baseada em desvio de tendência é que a tendência projetada pode não se realizar. Se tiver sido subestimada, ao final do ano de referência, a contribuição do país para as emissões totais será maior do que se projetou. E o inverso, se for superestimada. Embora o montante da redução possa se realizar, o nível de emissão do país é incerto, pois estaria condicionado à realização da tendência projetada, a qual, por sua vez, depende principalmente das hipóteses de crescimento econômico e de desenvolvimento tecnológico.

As unidades de redução de emissões das NAMAs podem, em tese, tanto ser creditadas ao país, no seu esforço de mitigação, quanto transacionadas em mercado com transferência de créditos (mecanismos de *offset*).

É também sugerido que as NAMAs tenham uma correspondência muito clara entre os esforços de mitigação e os recursos de financiamento e assistência técnica a serem oferecidos pelos países desenvolvidos.

Note-se, contudo, que o MDL do Protocolo de Quioto, à disposição dos países em desenvolvimento, não se adequa ao financiamento de NAMAs, tanto pela força regulatória da Convenção quanto pela natureza distinta das ações de mitigação. Na COP-15, entretanto, até porque os compromissos com metas e recursos financeiros não avançaram, não se conseguiu avançar também na criação de um novo mecanismo de mercado que possibilitasse aumentar o custo-efetividade das ações de mitigação.

3 AS METAS BRASILEIRAS

As metas nacionais foram definidas no Artigo 12 da PNMC (Lei nº12.187/2009), a saber:

Artigo 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o país adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1% (trinta

e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

Na comunicação do Brasil para o Acordo de Copenhague, adotaram-se metas setoriais, como mostra a tabela 1, de acordo com a desagregação do Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa, discriminando *uso da terra, agropecuária e energia*, e agregando a indústria e a geração de resíduos sólidos em *outros*. Note-se que todo o consumo setorial de energia é agregado na conta *energia*.

TABELA 1
Metas brasileiras de redução de emissões de GEEs

Ações para mitigação de emissões até 2020	Ações para miti- gação de emissões até 2020 (tCO ₂ e milhões)	Ações para mitigação de emissões até 2020 (tCO ₂ e milhões)		Ações para mitigação de emissões até 2020 (%)	
Uso da terra	1.084	669	669	24,7	24,7
Redução do desmatamento na Amazônia (80%)		564	564	20,9	20,9
Redução do desmatamento no Cerrado (40%)		104	104	3,9	3,9
Agropecuária	627	133	166	4,9	6,1
Recuperação de pastos		83	104	3,1	3,8
ILP		18	22	0,7	0,8
Plantio direto		16	20	0,6	0,7
Fixação biológica de nitrogênio		16	20	0,6	0,7
Energia	901	66	207	6,1	7,7
Eficiência energética		12	15	0,4	0,6
Incremento do uso de biocombustíveis		48	60	1,8	2,2
Expansão da oferta de energia por hidrelétricas		79	99	2,9	3,7
Fontes alternativas – PCH, bioeletricidade, eólica		26	33	1,0	1,2
Outros	92	8	10	0,3	0,4
Siderurgia – substituição de carvão de desmate por plantado		8	10	0,3	0,4
Total	2.703	975	1.052	36,1	38,9

Fontes: BRASIL (2009b, 2010).

Projetou-se um total de emissão de 2.704 milhões de tCO₂e para o ano de 2020, conforme mostra a tabela 1. Entretanto, observa-se que o desmatamento é responsável por mais da metade das emissões brasileiras. Dessa forma, a redução de emissões provenientes de desmatamento foi o principal componente da estratégia brasileira para o esforço global de mitigação.

Dos 38,9%, a maior meta nacional, o desmatamento reduzirá 24,7% e os 15,2% restantes serão divididos pelos setores energético (7,7%), agropecuária (6,1%) e outros (0,4%). A mesma partição vale para a meta de 36,1%.⁶

Na tabela 2, comparando as emissões projetadas das metas nacionais da tabela 1 com os dados de emissão do Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa (BRASIL, 2009a), mesmo com o cumprimento das metas, estima-se que o setor de energia terá, em 2020, um crescimento de 92% nas suas emissões em relação a 2005, enquanto as emissões da agropecuária e de outros se reduziriam em 5%. Todavia, o desmatamento, no mesmo período, teria uma redução de emissões de 67%. No agregado, as emissões do país em 2020 seriam 25% inferiores àquelas medidas para 2005.⁷ Logo, é notório que o esforço nacional estará concentrado no controle do desmatamento.

Na agricultura, as metas indicam ações de mitigação concentradas na recuperação de pastos, processo este já consolidado entre as grandes empresas agropecuárias. As outras ações – plantio direto, ILP e fixação de nitrogênio – já são práticas no Brasil, resultantes do nosso grande desenvolvimento na pesquisa agrícola.

TABELA 2

Emissões brasileiras de gases de efeito estufa – 2005 e 2020

Emissões (tCO ₂ e milhões)	Energia	Agropecuária	Outros	Desmatamento	Total
2005 observado	362	487	86	1.268	2.203
2020 projeção	901	627	92	1.084	2.704
2020 com redução de 38,9%	694	461	82	415	1.652
2020 com redução de 38,9%/2005 observado (%)	-92	5	5	67	25

Fontes: Brasil (2009a, 2009b). Elaboração do autor.

6. A proposição de duas metas se deve às hipóteses da tendência de crescimento setorial.

7. Em relação a 1990, representaria um aumento de 21% no agregado.

Conforme indicado, as metas em energia ainda permitem um crescimento de 92% nas emissões até 2020. As ações de mitigação serão concentradas na continuada substituição de fontes – o que tem garantido ao Brasil uma matriz limpa –, destacando-se, todavia, a ênfase em fontes alternativas.

As metas para os outros setores se resumem apenas à eliminação, na siderurgia, do uso de carvão vegetal de desmatamento pelo carvão proveniente de florestas plantadas.

4 O FINANCIAMENTO DAS METAS

Metas nacionais concentradas no controle do desmatamento podem oferecer ao país uma significativa vantagem comparativa, pois a redução do desmatamento é, sem dúvida, menos restritiva ao crescimento econômico que as restrições ao consumo de energia, inclusive no processo industrial.⁸ Restrições dessa natureza, que outros países emergentes, como China e Índia, temem adotar neste momento, fazem com que eles optem por declarar metas na COP-15 em termos de intensidades de CO₂ ou de energia em relação ao PIB.

Ademais, o controle do desmatamento pode se valer de mecanismos nos quais o proprietário de área florestal recebe um pagamento, em quantia pelo menos igual à atual renda líquida gerada pelo desmatamento, em troca da manutenção da floresta, evitando, portanto, emissão por desmatamento. Este mecanismo é chamado de REDD, e foi um dos temas que avançaram, quanto à regulamentação, na COP-15.

Esses pagamentos devem refletir os custos de oportunidade do desmatamento que, na Amazônia e cerrado, são majoritariamente associados à pecuária extensiva ou à agricultura de baixa produtividade (ver SEROA DA MOTTA, 2005). Diversos estudos estimam que tais pagamentos estariam entre US\$ 5 a US\$ 8 por tCO₂e, isto é, menos da metade dos atuais preços praticados nos mercados de carbono.⁹ Ou seja, opções com um custo muito menor que o da maioria das ações de mitigação em conversão de energia e na indústria.

Não há ainda decisão governamental definida, mas o financiamento das NAMAs de desmatamento poderia acontecer por intermédio de recursos internacionais, de um Fundo de Mitigação da Convenção do Clima, ou por outras formas multilaterais e bilaterais.

O Brasil, por exemplo, já conta com o Fundo Amazônia, financiado por doações de governos, instituições multilaterais, ONGs e empresas. Seu objetivo

8. Como os resultados de Tourinho, Seroa da Motta e Alves (2003) já indicaram, com um modelo de CGE, os impactos de taxas de carbono na economia brasileira não seriam expressivos no agregado, porém, conforme se esperaria, acentuados nos setores intensivos em energia.

9. Ver, por exemplo, Ipam (2007) e Strassburg *et al.* (2009).

é promover projetos para a prevenção e controle do desmatamento, e para a conservação e o uso sustentável das florestas no bioma amazônico. A gestão do Fundo cabe ao BNDES e os recursos são aplicados sob a forma de financiamentos não reembolsáveis. Estas doações são ajustadas de acordo com a evolução da taxa média de desmatamento.¹⁰

Os Artigos 5º, 6º e 7º da PNMC avançam mais e dispõem sobre instrumentos financeiros, tais como: os incentivos fiscais e creditícios, as dotações do Tesouro Nacional, e as doações nacionais ou internacionais, para fomento às ações de mitigação, inclusive para desenvolvimento tecnológico. O Artigo 8º, por sua vez, coloca as instituições financeiras oficiais em disponibilidade para linhas de crédito e financiamento específicas para o desenvolvimento das ações de mitigação.

5 O MERCADO DE CARBONO

Outra forma de financiamento poderá ser através de um mercado de carbono. As experiências mais importantes são daqueles mercados utilizados para facilitar o cumprimento de metas globais de redução e se baseiam num sistema de C&T.¹¹ Este sistema C&T restringe a quantidade das emissões totais definindo um limite global para toda a economia (*cap*) e permite que os agentes econômicos transacionem (*trade*) a quantidade restante permitida de licenças de emissão (*permits*). As condições de eficiência e custo-efetividade se revelam por meio da heterogeneidade de custos de mitigação entre agentes econômicos, e dependem dos custos de transação, tais como os da estabilidade dos direitos de transação e os de informação.

Em janeiro de 2005, a Comunidade Europeia iniciou as operações do EU ETS, que envolve vários países e setores econômicos. Esse mercado já movimentou mais de 3 mil MtCO₂, no valor de quase US\$ 90 bilhões.

Há também, nos Estados Unidos, mercados voluntários, como o Chicago Climate Exchange e o New South Wales, com um volume de negócios baixo, porém crescente. No momento, há em tramitação um Projeto de Lei da Energia Limpa nos Estados Unidos (Waxman-Markey Bill), já aprovado na Câmara em 2009, que propõe incentivos à mitigação por intermédio de um mercado nacional de carbono.

Nesses mercados, o regulador estipula o limite total de emissões a serem feitas em um determinado período, o que geralmente é definido em relação a alguma linha de base (*baseline*), como, por exemplo, um nível de emissão num certo ano.

10. Informação disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/index.htm>

11. Capoor e Ambrosi (2009) apresentam uma revisão completa dos resultados e tendências desses mercados.

A seguir, o regulador define uma regra de distribuição do que é permitido emitir (*permits* ou licenças) entre os regulados. Essa alocação de licenças por setor pode ter uma parte distribuída gratuitamente (GF) e outra parte leiloadada (AC).

Um sistema GF cria problemas distributivos e, portanto, também quanto a incentivos, quando a alocação gratuita de licenças significa, em última instância, uma transferência de renda.

Ademais, no GF, a regra de alocação pode ter objetivos distributivos, protecionistas ou de promoção da concorrência e, portanto, privilegiar certos setores.¹²

Leilões poderiam mitigar esses efeitos, ao estabelecer preços que reflitam melhor os custos. Além disso, geram receitas fiscais para os governos, as quais poderiam ser recicladas a fim de, por exemplo, ajudar a financiar investimentos de baixo teor de carbono.¹³

Por exemplo, após o primeiro período de comércio de licenças-piloto do EU ETS, a alocação via GF gerou lucros anormais quando as empresas que ganharam as licenças passaram o custo de oportunidade das licenças para o preço final dos seus produtos.¹⁴ Esse procedimento, a princípio, ocasiona efeitos distributivos, mas não afeta a eficácia do sistema C&T.

Embora no AC as transações possam ser tributadas e gerar receita fiscal, no GF a receita da venda ou concessão dos direitos se dá entre regulados diferentemente do que ocorre no AC, no qual o regulador recolhe pagamentos.

Sejam gratuitas ou pagas, as licenças refletirão um custo de oportunidade. No AC, há, de fato, um preço, que foi o pagamento, enquanto, no GF, há um valor de troca no mercado.

A sinalização de preços, contudo, é mais forte no AC, o que contribui para a estabilidade do mercado. Independentemente das condições de eficiência, o problema de minimização de custos da empresa é o mesmo em qualquer sistema de alocação (CRAMTON; KERR, 2002).

No Brasil, já existem mecanismos de mercado de carbono para o fomento aos projetos de redução de emissão de GEEs, no âmbito do MDL, com a implantação de um sistema para a negociação de créditos de carbono na BM&F, denominado MBRE.

12. Ver, por exemplo, Vollebergh, Vries e Koutstaal (1997).

13. No contexto do EU ETS, ver Grubb e Neuhoﬀ (2006) e Palmer, Burtraw e Kahn (2006).

14. Ver, por exemplo, Sijm, Neuhoﬀ e Chen (2006) e Smale *et al.* (2006).

Em setembro de 2007, o MBRE realizou seu primeiro leilão de créditos de carbono, no qual foram negociados os créditos do projeto Bandeirantes, de captação de metano em aterro sanitário, ao preço de 16,20 euros por tonelada (ágio de 27,55% em relação ao preço mínimo fixado pelo edital), sendo arrecadado um total de R\$ 34 milhões.

Embora o MBRE tenha sido até agora restrito a créditos de projetos de MDL destinados ao cumprimento das metas dos países signatários do Protocolo de Quioto, está previsto no Artigo 11 da PNMC que o MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de GEEs evitadas e certificadas.

Ou seja, o MBRE não apenas assume um escopo mais amplo que o de transacionar créditos de MDL, mas também reconhece que os volumes transacionados são títulos mobiliários. Esse reconhecimento contábil é um fator importante para o estabelecimento de valor para as transações de mercado, que, até a PNMC, não tinha encontrado amparo legal para que fosse assim determinado.

6 ALGUNS ASPECTOS REGULATÓRIOS PENDENTES

Todavia, a PNMC não é muito clara sobre como esse mercado evoluiria para abrigar os esforços das metas nacionais. As questões já discutidas sobre critérios, alocação de licença, possibilidades de comunicação e comércio com outros mercados no exterior terão de ser propostas e avaliadas em regulamentação futura.

A implementação dos incentivos financeiros, em particular para desenvolvimento tecnológico, pode se realizar de várias formas, e, hoje, a literatura reconhece que há formas nas quais o poder do incentivo é mais forte.¹⁵

Considerando que a gestão desses incentivos e de um mercado de carbono exige um monitoramento de alto custo, haveria necessidade de uma entidade que mitigasse esse custo e evitasse comportamentos oportunistas. Para tal, seria plausível a criação de uma agência reguladora autônoma específica para minimizar o custo de se regularem as transações de acordo com as regras definidas.

Por outro lado, a PNMC não foi precisa no seu Artigo 7º quanto à governança desses instrumentos econômicos. As instâncias institucionais listadas incluem as existentes comissões interministeriais e as entidades da sociedade civil, a saber: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; a Comissão Interministerial

15. Ver, por exemplo, OECD (2009).

de Mudança Global do Clima; o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; a Rede Clima; e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Entende-se que essas, pela sua natureza, seriam instâncias de definição de política, e não de regulação,¹⁶ e que, portanto, definiriam os escopos dos instrumentos financeiros e as regras do mercado de carbono sem participar da gestão destes instrumentos.

Assim, ainda restam algumas questões regulatórias relevantes a serem resolvidas para a implantação do marco regulatório da PNMC, como as formuladas a seguir.

- 1) Quais seriam os instrumentos financeiros mais eficientes para os objetivos de política prioritários?
- 2) Quais os critérios e os instrumentos de alocação de licenças e a magnitude dos custos, no caso de leilões e de transferência de renda com a alocação gratuita de licenças? Como essas magnitudes variariam se as trocas fossem também realizadas com outros mercados fora do país?
- 3) Qual será a instância governativa regulatória desses instrumentos, e com que grau de autonomia essa instância irá exercer a regulação?

Em suma, a execução das metas nacionais, se articuladas com instrumentos econômicos adequados, oferece oportunidades para o Brasil realizar uma transição ambientalmente eficiente na direção de uma economia de baixo carbono. É necessário aproveitar as opções de baixo custo dentro do país em articulação com instrumentos que incentivem a eficiência econômica, como, por exemplo, um mercado nacional de carbono. Assim como já ocorre em outros países, é preciso percorrer uma trajetória de menor intensidade de carbono, com mecanismos de mercado que valorizem suas vantagens competitivas.

PÓS COP-15

A falta de um acordo com metas de emissões e de financiamento em Copenhague frustrou fortemente aqueles que acreditaram que a COP-15 seria um início de uma nova era para o combate ao aquecimento global.

16. Desde a sua criação, em 1999, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima tem sido a autoridade nacional dos projetos de MDL no Brasil e, assim, de certa forma, tem exercido o papel duplo de fazedor de política e regulador, duplicidade não recomendável para o desempenho das atividades regulatórias.

Por que tanta dificuldade em construir um acordo multilateral de combate ao aquecimento global? Se todos perdem, por que nem todos querem cooperar?

Primeiro, sendo a atmosfera um recurso comum, os direitos de uso são abertos a todos. Daí uma ação conjunta exigir custos individuais em troca de benefícios comuns. Dessa forma, criam-se oportunidades para que uns “peguem carona” nas ações dos outros, aproveitando-se dos benefícios da manutenção do clima em níveis estáveis, sem arcar com os custos. Se esse “efeito carona” não pode ser detido, reduz-se a chance de cooperação. Segundo, apesar de comum, a distribuição dos seus benefícios é desigual. Logo, os que ganham menos esperam que os mais beneficiados façam mais. Se a distribuição destes benefícios é incerta e percebida diferentemente por cada um, mais uma vez reduz-se a chance de cooperação. Terceiro, pode haver um problema de equidade, pelo fato de que a saturação da atmosfera resulta de ações passadas individuais causadas por contribuições diferenciadas entre os países. Se há desacordo sobre estas diferenças de responsabilidades, fica difícil a divisão equânime dos esforços e, portanto, a cooperação.

Essa situação de não cooperação com efeitos desastrosos é chamada de “tragédia dos comuns” quando a resultante das ações individuais é ruim para todos. A negativa de cooperação pode parecer irracional, considerando o resultado agregado, mas se os indivíduos duvidam da possibilidade de cooperação, o custo individual pode ser maior que a expectativa de benefícios, e, então, a estratégia de maior retorno para o indivíduo poderá ser a de não cooperar. Incentivos para se escapar destas situações são aqueles que permitem que os indivíduos percebam uma relação custo–benefício mais favorável à cooperação.

A Convenção do Clima lida com uma situação típica de “tragédia dos comuns”. A forma mais eficiente seria individualizar os direitos de acesso aos recursos ambientais, o que tornaria custos e benefícios mais controlados – tal como acontece quando há definição de metas nacionais de emissão.

Todavia, o problema das mudanças climáticas é global e de difícil individualização. Mais ainda, os impactos climáticos afetarão cada parte do planeta de forma diferenciada e incerta. Controlar as emissões de cada fonte no planeta é muito custoso e, em alguns casos, impossível. Penalizar os “caroneiros” é ainda mais difícil, por problemas de soberania nacional.

Ressalte-se que os GEEs permanecem por mais de 100 anos na atmosfera e, assim, emissões do início do século passado ainda afetam o clima. Ademais, os países que se industrializaram mais fortemente desde então são os que mais contribuíram para o problema, fato reconhecido na Convenção. A aplicação de

penalidades, no entanto, depende do critério de mensuração. Os países agora industrializados, que ainda são os maiores contribuintes ao estoque de gases, tendem a diminuir suas emissões anuais e, portanto, também sua responsabilidade. Esses países, com uma economia amadurecida, encaminham-se à estabilidade no nível de emissões, enquanto os países emergentes ainda terão de ampliar consideravelmente a qualidade de vida da sua população, o que significa maior consumo de energia e mais emissões de carbono. Mantendo as taxas de crescimento e de intensidade de carbono, a China, por exemplo, poderá ter, já em 2030, uma contribuição equivalente à dos Estados Unidos para a elevação da temperatura.

Essa realidade é conhecida pelas partes negociadoras da Convenção, porém os incentivos até agora identificados não se revelaram capazes de induzir à cooperação. Há consenso sobre a necessidade de se evitar uma elevação de temperatura superior a 2 °C, mas não se conseguiu ainda definir a contribuição de cada país para o esforço global.

A Comunidade Europeia, tal como o Brasil, por questões históricas não associadas ao aquecimento global, montaram modelos de crescimento com energia cara ou renovável – portanto, já estão numa trajetória de baixo carbono –, e precisam que os grandes poluidores façam agora sua parte. As negociações ficaram então aguardando o movimento dos Estados Unidos e da China, as duas nações-locomotivas da economia mundial, que são as maiores emissoras de GEEs do planeta.

Os Estados Unidos têm uma economia intensiva em energia barata e um limite ousado nas emissões poderia significar um impacto de curto prazo no seu crescimento econômico; assim, o tema tem dividido o país e, conseqüentemente, o Congresso americano. Mais ainda atualmente, pois persistem as dificuldades de retomada do crescimento.

Na China – que ainda conta urbanizar centenas de milhões de indivíduos –, as emissões acompanham o crescimento vertiginoso da economia; assim, o país encontra grandes dificuldades para limitar suas emissões de curto prazo.

A coleta dos recursos entre os países ricos, de aproximadamente US\$ 100 bilhões por ano, que seriam necessários para financiar as NAMAs, é outro elemento que dificulta as negociações – até porque alguns países ricos que competem com os emergentes no comércio internacional podem não ter interesse em financiar seus concorrentes.

Dessa forma, a COP-15 não alcançou um acordo global de compromissos quantitativos e definitivos vinculantes na sua forma tradicional de governança centralizada. Todavia, até por pressão da opinião pública, alguma plataforma de cooperação terá de ser construída. Essa plataforma, como proposto em Ostrom

(2009), poderia ser policêntrica, com uma diversidade de ações nacionais, regionais e locais em formatos distintos de parcerias – entre as esferas pública e privada, em âmbito local ou regional, ou mesmo entre subconjuntos de países. Tais ações passariam por reavaliações periódicas, para ajustes contínuos de trajetórias.

Por um lado, logo a polarização entre os Estados Unidos e a China terá de ser resolvida, para que se viabilize a possibilidade de um novo acordo com metas ambiciosas. Por outro, estes dois países poderão, a despeito da evolução dos acordos da Convenção, escolher estratégias balizadas por necessidades concorrenciais, tanto com a criação de barreiras comerciais como pela competitividade tecnológica.

Embora a criação de sanções comerciais não tenha sido discutida na COP-15, alguns países desenvolvidos já estão propondo leis climáticas nacionais que penalizam a importação de produtos dos países que não tenham redução de emissões reconhecidas pela Convenção do Clima. A justificativa para estas medidas é que a penalização das emissões num país incentiva seu deslocamento para outro país onde o custo de poluir é menor. Esta possibilidade é chamada de fuga ou vazamento (*leakage*).

O CTE, da OMC, ainda não definiu como se dará a compatibilidade entre acordos comerciais e ambientais. Entretanto, há uma interpretação segundo a qual casos de poluição global podem admitir ajustes de fronteira por conta do Artigo XX do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (no inglês GATT), que prevê estas barreiras no caso de preservação dos recursos naturais, desde que aplicados igualmente na produção doméstica.

Essas barreiras podem ser fiscais BTAs ou técnicas BARs. No caso das emissões de carbono, além de tarifas e padrões de emissão internacionais, há também a possibilidade de exigência de aquisição de direitos de poluição. Todavia, seja qual for o ajuste, ele não poderá representar uma forma indireta de protecionismo. Desse modo, há também questionamentos sobre a forma e os critérios discriminatórios na aplicação de taxa sobre o conteúdo de carbono ou na distribuição de licenças de emissão que possam representar um viés protecionista.

Mais ainda, estudos recentes¹⁷ mostram que essas barreiras podem ser ineficazes. O *carbon leakage* é geralmente muito baixo, tendo em vista que o comércio internacional poluidor é uma pequena parte da produção e que este se concentraria em algumas indústrias intensivas em energia (aço, papel e celulose, e cimento, por exemplo). Por sua vez, os efeitos no comércio exterior poderiam ser altos para economias como a da China, onde a intensidade de carbono é ainda muito alta nesses

17. Ver Mattoo et al. (2009) e Dissou e Eyland (2009).

setores, se comparada com outras economias emergentes, como o Brasil.¹⁸ Além de evitar um baixo *leakage* e gerar distorções no comércio exterior, essas barreiras resultariam em aumento de preços nesses setores e naqueles que deles dependem e, conseqüentemente, gerariam uma redução significativa em termos de consumo nos países que as impõem.

Todavia, tudo indica que, politicamente, essa suposta proteção será inevitável para a aprovação de marcos regulatórios de mitigação nos países onde esforços unilaterais são tentados.

Isso em parte já se observa na Comunidade Europeia com as Diretivas para a Aviação Civil. Essas diretivas determinam que, a partir de 2012, todas as empresas aéreas que operam na Comunidade Europeia com mais de 243 voos em uma estação entre 2006 e 2008, ou emissões acima de 10 mil tCO₂, compensem suas emissões junto ao EU ETS. Essa regra inclui as operadoras estrangeiras, caso seus países não tenham uma política similar que demonstre a mitigação de vazamentos.¹⁹

O exemplo mais significativo, contudo, é a nova Lei da Energia Limpa nos Estados Unidos (Waxman-Markey Bill), que foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2009. De acordo com essa nova lei, a agência ambiental federal (EPA) terá um mandato para, a partir de 2018, identificar vazamentos e obrigar que, nesses casos, as importações também participem do mercado de carbono (IARP) –, comprando direitos de emissão. O critério para identificação de vazamentos é vago e está relacionado com a existência ou não de uma política climática compatível no país onde se originam as importações. Exceções são propostas apenas para países com contribuição muito pequena nas emissões globais ou que sejam muito pobres.

Embora ainda precise ser aprovada no Senado, essa nova lei de ar limpo dos Estados Unidos explicita a disposição desse país em realizar esforços para uma economia de baixo carbono e, considerando a importância da economia americana para o comércio internacional, suas regras de sanções comerciais podem alterar a trajetória das negociações.

Outra possibilidade é que esse confronto seja dirigido para a conquista de mercados internacionais. Os Estados Unidos detêm o maior estoque de capital humano do planeta e são líderes incontestáveis em ciência e tecnologia. A China

18. Os efeitos no Brasil seriam menos de um quarto daqueles estimados para a China. Mantida essa vantagem comparativa, as exportações brasileiras poderiam até ganhar mercados ao se beneficiarem deste diferencial de competitividade de carbono. No entanto, haveria comprometimento nos ganhos por conta dos efeitos indiretos da perda de mercado desses setores nas economias mais afetadas.

19. Nesse caso, o conflito será também com a Convenção de Chicago, que regula o transporte aéreo internacional e não permite restrições unilaterais.

ainda está construindo seu estoque de capital físico e, portanto, utilizando capital novo tecnologicamente avançado.

Assim, esses dois países, que criaram as barreiras para o tão esperado acordo global, prometem investir em ganhos de produtividade de carbono. Isto é, cada vez menos carbono por unidade de renda gerada. Por exemplo, estudo recente (DECHEZLEPRÊTRE *et al.*, 2009) indica que os Estados Unidos lideram as patentes de tecnologias de baixo carbono, e a China foi o país que apresentou maior taxa de crescimento desses registros na última década. Conhecimento que já se traduz em projetos líderes em energias eólica, solar e de destruição de metano.

Dessa forma, em que pesem possíveis avanços nas próximas Conferências das Partes da Convenção, as lideranças econômicas mundiais poderão se engajar, via mercado, num novo paradigma concorrencial de crescimento limpo, com efeitos indiretos significativos para todos os países.

7 CONCLUSÕES

O Brasil avançou muito na regulação das ações de combate ao aquecimento global, inclusive com a aprovação das metas brasileiras para controle de emissões de GEEs, definidas na PNMC, com ações de mitigação para reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões projetadas até 2020, o que representa uma redução de 25% em relação às emissões de 2005.

Dos 38,9%, a maior meta nacional, o desmatamento reduzirá 24,7% e os 15,2% restantes serão divididos pelos setores energético (7,7%), agropecuário (6,1%) e outros (0,4%). Partição similar vale para a outra meta, de 36,1%.

Metas nacionais concentradas no controle do desmatamento podem oferecer uma significativa vantagem comparativa para o Brasil, pois a redução do desmatamento é, sem dúvida, menos restritiva ao crescimento econômico que restrições ao consumo de energia e às interferências nas atividades industriais, medidas que outras economias emergentes teriam de adotar.

O financiamento do controle de desmatamento poderá ocorrer com uso de recursos domésticos ou internacionais. Em ambos, o mecanismo de REDD, poderá ser utilizado.

A PNMC, além de confirmar as metas nacionais anunciadas na COP-15, indicou também os instrumentos econômicos que promoverão a consecução dessas metas por meio de mecanismos creditícios e fiscais e de mercado de carbono. Entretanto, conforme se discutiu, esses mecanismos ainda requerem a análise e a definição de alguns aspectos regulatórios relativos aos critérios e impactos na

alocação dos incentivos e dos direitos de emissão. Igualmente importante será a definição da governança regulatória desses instrumentos.

Por fim, observou-se que a falta de um acordo, em Copenhague, quanto às metas de emissões e de financiamento, frustrou fortemente aqueles que acreditaram que a COP-15 seria o início de uma nova era para o combate ao aquecimento global. Todavia, reconhecem-se alguns avanços nas metas de limite de temperatura e na maior periodicidade nas comunicações das emissões nacionais, bem como em termos de regulamentação dos REDDs, NAMAs e mecanismos de transferência de tecnologia.

As negociações, lideradas pela Comunidade Europeia, ficaram aguardando o movimento dos Estados Unidos e da China, as duas nações locomotivas da economia mundial e maiores emissoras de gases do planeta. Esses dois países não conseguiram definir metas quantitativas ousadas a serem atingidas no curto prazo, tal como seria desejável para se articularem as ações de todos os países no esforço global.

A ausência de um acordo vinculante aos países signatários com metas claras continuará sendo discutida ao longo de 2010. Por sua vez, o confronto concorrencial das lideranças econômicas mundiais poderá não somente resultar em sanções comerciais de cunho climático, mas também forjar um novo paradigma de concorrência de baixo carbono.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Inventário brasileiro das emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa*. Brasília: MCT, 2009a.
- _____. *Cenários para a oferta brasileira de mitigação de emissões*. Brasília, 2009b.
- _____. *Nota n. 31*. Notificação ao UFCCC sobre as ações brasileiras de redução de emissões. Brasília: MRE, 29 jan. 2010.
- CAPOOR, K.; AMBROSI, P. *State and trends of the carbon markets – 2009*. Washington: The World Bank, 2009.
- CRAMTON, P.; KERR, S. Tradeable carbon permit auctions: how and why to auction not grandfather. *Energy Policy*, v. 30, n. 4, p. 333-345, 2002.
- DECHEZLEPRÊTRE, A. *et al.* Invention and transfer of climate change mitigation technologies on a global scale: a study drawing on patent data. *Review of Environmental Economics and Policy*, 2009.
- DISSOU, Y.; EYLAND, T. *Pollution control, competitiveness, and border tax adjustment*. Department of Economics, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa, May 2009 (Working Paper, n. 0911E).
- GRUBB, M.; NEUHOFF, K. *Allocation and competitiveness in the EU emissions trading scheme: policy overview*. Faculty of Economics, University of Cambridge, 2006 (Cambridge Working Papers in Economics, n. 0645).

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. *Custos e benefícios da redução das emissões de carbono*. Belém: Ipam, 2007.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. *Fourth Assessment Report: climate change – 2007 (AR4)*. Cambridge: Cambridge University Press, United Kingdom and New York, 2007.

MARGULIS, S.; DUBEUX, C. (Coord.). *Economia da mudança climática no Brasil: custos e oportunidades*. São Paulo: IBEP, 2010.

MATTOO, A. *et al.* *Reconciling climate change and trade policy*. Washington: The World Bank, Nov. 2009 (Policy Research, Working Paper, n. 5.123).

OECD. *Sustainable manufacturing and eco-innovation: framework, practices and measurement*. Synthesis Report, Paris: OECD, 2009.

OSTROM, E. *A polycentric approach for coping with climate change*. Washington: The World Bank, Oct. 2009 (Policy Research, Working Paper, n. 5.095).

PALMER, K.; BURTRAW, D.; KAHN, D. Simple rules for targeting CO₂ allowance allocations to compensate firms. *Climate Policy*, v. 6, n. 4, p. 477-493, 2006.

SEROA DA MOTTA, R. Social and economic aspects of CDM options in Brazil. In: BARANZINI, A.; BUERGENMEIER, B. (Ed.). *Climate change: issues and opportunities for developing countries, special issue. International Journal of Global Environmental Issues*, v. 2, n. 3/4, 2002.

_____. Custos e benefícios do desmatamento na Amazônia. *Ciência & Meio Ambiente*, v. 32, 2005.

SIJM, J.; NEUHOFF, K.; CHEN, Y. CO₂ cost pass-through and windfall profits in the power sector. *Climate Policy*, v. 6, n. 1, p. 49-72, 2006.

SMALE, R. *et al.* The impact of CO₂ emissions trading on firm profits and market prices. *Climate Policy*, v. 6, n. 1, p. 31-48, 2006.

STRASSBURG, B. *et al.* Reducing emissions from deforestation – the “combined incentives” mechanism and empirical simulations. *Global Environmental Change*, v. 10, 2009.

TOURINHO, O. A. F.; SEROA DA MOTTA, R.; ALVES, Y. *Uma aplicação ambiental de um modelo de equilíbrio geral*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 976).

VOLLEBERGH, H. R. J.; VRIES, J.; KOUTSTAAL, P. R. Hybrid carbon incentive mechanisms and political acceptability. *Environmental and Resource Economics*, v. 9, p. 43-63, 1997.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIações

AC – Auctioning (Leilões)

ACB – Análise Custo-benefício

ACE – Análise de Custo-efetividade

ACL – Ambiente de Contratação Livre

ACR – Ambiente de Contratação Regulado

AEI – American Enterprise Institute for Public Policy Research

AGU – Advocacia Geral da União

AIG – American International Group

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ALM – Asset Liability Management (Gestão de Ativo/Passivo)

ANAC- Agência Nacional de Aviação Civil

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AOSIS – Alliance of Small Island States (Aliança de Pequenos Estados Insulares)

APA – Administrative Procedure Act (Lei de Procedimento Administrativo)

APEC – Asian Pacific Economic Cooperation (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico)

APL – Arranjo Produtivo Local

BAR – Border Allowance Requirement (Exigência de Licença de Fronteira)

BB – Banco do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIS – Bank for International Settlements

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

BRE – Better Regulation Executive

BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China

BTA – Border Tax Adjustments (Ajustamentos Fiscais de Fronteira)

BM&F – Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros

Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

CAFE – Corporate Average Fuel Economy (Economia Média de Combustível Corporativa)

CCAP – Center for Clean Air Policy

CCC – Conta de Consumo de Combustíveis

CCI – Chezzollini, Cerasi e Ivaldi Index

CDB – Certificado de Depósito Bancário

CDM – Clean Development Mechanism (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo)

CDS – Credit Default Swap

CE – Comunidade Europeia

CEA – Cost-Effectiveness Analysis (Análise de Custo-Efetividade)

CEA – Council of Economic Advisors (Conselho de Assessores Econômicos)

Cenpes – Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello – Petrobras

CEO – Chief Executive Officer

CEQ – Council on Environmental Quality (Conselho de Qualidade Ambiental)

CFC – Comisión Federal de Competencia (Comissão Federal de Concorrência)

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

- CGU – Controladoria Geral da União
- CHD – Chronic Heart Disease (Doenças Cardíacas Crônicas)
- CMN – Conselho Monetário Nacional
- CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
- CNS – Conselho Nacional de Saúde
- COFEMER – Comisión Federal de Mejora Regulatoria
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- Copom – Comitê de Política Monetária
- CQNUMC – Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
- Corfo – Corporación de Fomento de la Producción (Corporação de Fomento da Produção)
- CPDE – Centro de Pesquisas em Direito e Economia
- CSLS – Cost per Statistical Life Saved (Custo por Vida Estatística Salva)
- CTE – Committee on Trade and the Environment (Comitê sobre Comércio e o Meio Ambiente)
- CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
- CVA – Compensação de Valores da Parcela A
- CVM – Comissão de Valores Mobiliários
- CWPS – Council on Wage and Price Stability (Conselho sobre Estabilidade do Salário e dos Preços)
- C&T – Cap and Trade (Comércio de Direitos de Emissão)
- DAP – Disposição a Pagar
- DEST – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
- DG Competition – Directorate-General for Competition (Direção Geral de Concorrência)
- Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DOJ – Department of Justice (Departamento de Justiça dos Estados Unidos)

DPGE – Depósito a Prazo com Garantia Especial

EC – Emenda Constitucional

EF – Entidade Federativa

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EPA – Environmental Protection Agency (Agência de Proteção Ambiental)

ET – Emission Trading

EU ETS – European Union Emission Trading Scheme (Esquema de Comércio de Emissão da União Europeia)

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FCC – Federal Communications Commission (Comissão Federal de Comunicações)

FDA – Food and Drug Administration (Administração de Alimentos e Medicamentos)

FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation (Corporação Federal de Seguro de Depósito)

FGV – Fundação Getulio Vargas

FERC – Federal Energy Regulatory Commission (Comissão Federal Reguladora de Energia)

FGC – Fundo Garantidor de Crédito

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Finame – Financiamento de máquinas e equipamentos

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSB – Financial Stability Board

FTC – Federal Trade Commission (Comissão Federal de Comércio dos Estados Unidos)

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

GEEs – Gases de Efeito Estufa

GF – Grandfathering

HHI – Herfindahl-Hirschman Index

IARP – International Allowance Requirement Programme (Programa Exigência de Licença Internacional)

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional

Ibre – Instituto Brasileiro de Economia

IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor

IFRS – International Financial Report Standard (Padrão Internacional de Relatórios Financeiros)

Inpe – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPO – Initial Public Offering (Oferta pública inicial)

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

JI – Joint Implementation (Implementação Conjunta)

MBRE – Mercado Brasileiro de Redução de Emissões

MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MIP – Matriz Insumo-Produto

MIR – Manifestación de Impacto Regulatorio

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRV – Mensurável, reportável e verificável

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MWh – Megawatt-hora

NAFTA – North American Free Trade Agreement (Acordo de Livre Comércio da América do Norte)

NAMA – Nationally Appropriated Mitigation Actions (Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas)

NPRM – Notice of Proposed Rulemaking (Aviso de Proposta de Regulação)

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIRA – Office of Information and Regulatory Affairs (Gabinete de Informações e Assuntos Regulatórios)

OMB – Office of Management and Budget (Gabinete de Gestão de Orçamento)

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico

OSHA – Occupational Safety and Health Administration (Administração de Segurança e Saúde Ocupacional)

OTC – Over-the-counter (Mercado de Balcão)

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDE – Plano Decenal de Expansão de Energia

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PDTA – Programa de Desenvolvimento da Agropecuária

PDTI – Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial

PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.

PEMEX – Petróleos Mexicanos

PIB – Produto Interno Bruto

PINTEC – Pesquisa Industrial de Informação Tecnológica

PL – Projeto de Lei

PLD – Preço de Liquidação de Demanda

PNE – Plano Nacional de Energia

PNMC – Plano Nacional sobre Mudança do Clima

- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PUC – Pontifícia Universidade Católica
- PPC – Paridade do poder de compra
- PROEF – Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras
- Proes – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
- PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
- Procel – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
- RAET – Regime de Administração Especial Temporária
- RARG – Regulatory Analysis Review Group (Grupo de Revisão de Análise Regulatória)
- REDD – Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação
- RFF – Resources for the Future
- RTP – Real Time Pricing
- RDC – Resolução da Diretoria Colegiada
- SBREFA – Small Business Regulatory Fairness Act (Lei da Equidade Regulatória de Pequenos Negócios)
- SDE – Secretaria de Direito Econômico
- SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
- SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
- SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
- SSNIP – Small but Significant and Non-transitory Increase in Price (Aumento de preços pequeno mas significativo e não transitório)
- STJ – Supremo Tribunal de Justiça
- SUS – Sistema Único de Saúde
- SUSEP – Superintendência de Seguros Privados
- TAAP – Troubled Asset Auction Program
- UE – União Europeia

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFC – Universidade Federal do Ceará

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima)

USP – Universidade de São Paulo

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 2010

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro da Cunha

Capa

Camila Guimarães Simas

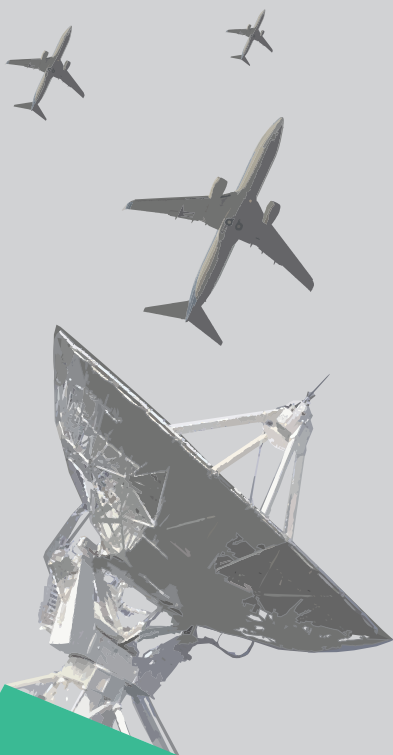
Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br



Passados mais de dez anos da criação da primeira agência reguladora no Brasil e da revisão do marco legal do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o fortalecimento do Estado como regulador exige agora, em uma segunda etapa do mesmo processo, o aprimoramento da capacidade regulatória. Para tanto, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos instrumentos capazes de assegurar a qualidade do sistema regulatório. A intervenção do poder público, sob a forma de regulações econômicas, administrativas e sociais, tem como objetivos estimular o crescimento econômico, elevar o bem-estar social e atender aos novos padrões ambientais.

A regulação econômica é uma forma de engenharia social por tentar alterar decisões individuais – por meio de incentivos, divulgação de informação, desenhos de alternativas – e com isso o resultado da interação em sociedade. Outros paradigmas de análise têm contribuído para melhor compreender implicações e auxiliar no aprimoramento do desenho de regras.

A qualidade de uma regulação reside na sua eficácia e eficiência: ela deve atingir os objetivos inicialmente estabelecidos e fazê-lo ao menor custo possível tanto para a administração pública quanto para as atividades econômicas sujeitas à regra regulatória – os chamados custos de conformidade.

Dando continuidade ao seu projeto de trabalho de agregar, estimular, debater e divulgar estudos que contribuam para aprimorar os instrumentos e desenhos de governança regulatória, a 5ª edição internacional da *Jornada de Regulação* tratou da Análise de Impacto Regulatório, ferramenta que vem ocupando o centro da discussão sobre o aprimoramento da qualidade regulatória no mundo.

ISBN 978-85-7811-077-2



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República

