

INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS EM SERVIÇOS NO BRASIL E EFEITOS POTENCIAIS DA NEGOCIAÇÃO DA ALCA*

Otaviano Canuto[♦]

Michel Alexandre^{*}

Gilberto Tadeu Lima[♦]

Resumo: O artigo aborda implicações de hipotéticos resultados da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) sobre o investimento externo direto em um grupo de segmentos de serviços – seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres. Partindo-se do pressuposto de convergência/homogeneização regulatória, cujo centro de gravidade estaria nas economias desenvolvidas da ALCA, examina-se em que medida o atual cenário para firmas locais, naqueles segmentos, viria a mudar diante das possibilidades de maior internação de firmas concorrentes estrangeiras.

Palavras-chave: investimento externo direto, regulação de serviços, área de livre comércio.

Abstract: The paper deals with implications of hypothetical results of the negotiations on the Free Trade Area of the Americas (FTAA) on foreign direct investment in a group of service sectors – health insurance, export credit insurance and land transport. Based upon the presupposition of regulatory convergence/harmonization, whose center of gravity would be located in the developed economies of the FTAA, it is discussed the extent to which the local environment for the national producers of those services would change with the possibility of greater presence of international competitors.

Key words: foreign direct investment, services regulation, free trade area.

JEL Classification: F21; F23; L51

Classificação SEP: Área VII, Sub-área 17

* Artigo elaborado ao longo do ano de 2002.

♦ Professores do Departamento de Economia da FEA-USP.

* Doutorando em Economia pelo IPE-USP.

1. Introdução

O presente artigo tem como objeto as implicações de hipotéticos resultados da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) sobre o Investimento Externo Direto (IED) em um conjunto selecionado de segmentos de serviços (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres). Partindo-se do pressuposto de homogeneização regulatória, cujo centro de gravidade estaria nos países desenvolvidos da ALCA, examina-se em que medida o atual panorama para produtores locais, naqueles segmentos, mudaria diante das possibilidades de maior interação de firmas concorrentes estrangeiras.

Com efeito, um dos traços marcantes da evolução recente da economia internacional – e brasileira – tem sido o peso crescente do IED, re-configurando nas duas últimas décadas as estruturas de mercado nos diversos espaços nacionais e regionais internacionalizados (Gonçalves *et alli*, 1998). Além das implicações macroeconômicas do processo, o fenômeno importa por suas repercussões em nível de agentes e mercados em particular.

O IED expandiu-se de modo explosivo em relação aos PIBs nacionais e ao próprio comércio exterior, desde meados dos anos 80, acelerando inclusive este último. Nos ramos de serviços - muitos dos quais, a despeito da evolução tecnológica, ainda lidam com produtos não-comercializáveis - o IED emergiu inclusive sem a precedência do comércio exterior.

Cumprir notar, por outro lado, o fato de que, entre os ramos produtivos, é possível encontrar grande variação na intensidade de penetração de investimentos transnacionais, além de sua diferenciação regional. Entre os serviços em particular, há alguns casos em que as “vantagens de localização” próxima ao mercado são imperativas - implicando caráter não-comercializável em termos internacionais para os respectivos produtos - ao mesmo tempo em que “vantagens específicas a firmas” de países exportadores de capital não se mostram suficientes para viabilizar sua expansão rumo a mercados em particular. Em tais ramos, a provisão e o mercado ainda permanecem de âmbito local, com baixa importância tanto do comércio exterior quanto do IED.

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

No caso brasileiro, pode-se localizar uma diversidade intersetorial no tocante ao grau de penetração de investimentos externos. Mesmo com o forte ingresso de capital de risco nos anos

90, dirigindo-se inclusive maciçamente para os serviços, ainda é possível encontrar segmentos com baixa participação estrangeira entre estes, por determinantes de natureza técnica ou de caráter regulatório. Entre esses segmentos estão os escolhidos como objeto deste trabalho, quais sejam, seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres.¹

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

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

Há, ainda, outra dimensão de análise envolvida. Trata-se dos efeitos derivados não tanto das condições microeconômicas de cada agente ou do ambiente macroeconômico, mas das diferenças entre os contextos normativos nos quais atualmente operam. Dadas as diferenças em termos de requisitos normativos, entre os países, as empresas habituadas a competir em contextos mais exigentes tenderiam a desenvolver capacidades adicionais em relação a suas potenciais concorrentes, como resposta a seu ambiente menos permissivo. Destarte, supondo-se a homogeneização regulatória de âmbito hemisférico na ALCA, o aprendizado das firmas em contextos originais mais restritivos permitiria a obtenção de relevantes “vantagens específicas a firmas”, uma vez retiradas as fricções ao IED contidas em aparatos regulatórios distintos na região.

O argumento central para essa linha de raciocínio é que – para além das condições de competitividade entre as empresas sediadas em países distintos – haveria um diferencial de competitividade em favor das empresas daquele país onde a regulação (normas para operação) num determinado setor seja relativamente melhor desenhada. Vale dizer, as empresas que operam

¹ Em Alexandre, Canuto & Lima (2003), por seu turno, análise semelhante é feita para serviços profissionais.

num ambiente mais adequado tendem a – em princípio – tornar-se mais competitivas que as empresas que operam num ambiente regulatório menos propenso a gerar eficiência. Na hipótese mais provável de ocorrer homogeneização regulatória em torno do aparato mais exigente em termos de eficiência, a necessidade de adaptação imporá desafios competitivos maiores às empresas habituadas a funcionar no contexto menos restritivo e, eventualmente, abrirá espaço para maior internacionalização que a presente.

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

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

O que segue está dividido em quatro seções. Na primeira, faz-se um mapeamento dos investimentos nos ramos selecionados, procurando aferir a presença de investidores estrangeiros em operação no Brasil, bem como a origem desse capital. Na segunda seção, faz-se um relato dos principais dispositivos normativos de cada um desses segmentos, tanto na legislação brasileira quanto nas legislações em vigor nos EUA e Canadá. Na seção seguinte, identifica-se as situações em que as condições regulatórias distintas poderão ser marcantes em nível de vantagens competitivas. Serão apontados possíveis ganhos – entendidos como a capacidade de firmas atualmente presentes em mercados nacionais penetrarem nos mercados de outros países – ou perdas – vistas como menor capacidade das empresas nacionais para competir com empresas sediadas no exterior – derivados das negociações da ALCA, supondo-se homogeneização regulatória e unificação do mercado hemisférico em torno dos arcabouços regulatórios menos permissivos. Considerações finais ocupam a última seção.

2. Investimento direto no setor de serviços do Brasil

O setor de serviços esteve diretamente ligado ao crescimento dos fluxos de IED para a economia brasileira a partir da segunda metade dos anos 90. Em 2000, quase 70% do estoque de IED estava aplicado nesse setor, contra quase 29% na indústria e pouco mais de 1,5% na agricultura². No entanto, apesar da pujança do setor de serviços brasileiro como absorvedor de IED, os segmentos aqui estudados (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres) apresentam um baixo grau de presença estrangeira.

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

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

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

Até dezembro de 2001, segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e da FENASEG, havia dez empresas atuando no setor regularmente, oferecendo um prêmio total de R\$ 1,053 bilhão acumulado entre julho e dezembro de 2001. Desse total, R\$ 65 milhões são provenientes de empresas estrangeiras. Assim, a participação de empresas estrangeiras no setor, que correspondia a mais da metade dos prêmios oferecidos, caiu para pouco mais de 6%, adotando-se esse mesmo critério³.

A única empresa que atua no setor de seguro de crédito à exportação no Brasil é a SBCE (Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação). Criada em junho de 1997, a SBCE tem como

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

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

acionistas o Banco do Brasil, BNDES, Bradesco Seguros, Sul América Seguros, Minas Brasil Seguros, Unibanco Seguros e a COFACE (*Compagnie Française D'Assurance pour le Commerce Extérieur*), a maior seguradora de crédito à exportação do mundo. Em 2001, segundo dados da FENASEG, a SBCE ofereceu um prêmio total de R\$ 9.443 mil. Desse valor, R\$ 2.951 mil (31,25%) são de origem francesa e R\$ 651 mil (6,89%), de origem norte-americana. Segundo informações da COFACE, sua participação acionária na SBCE é de 30%. Assim, a participação estrangeira no mercado de seguro de crédito à exportação, adotando-se qualquer um dos critérios citados acima, é superior a 30%.

O IED no setor de transportes terrestres também é pouco expressivo. O investimento direto nesse segmento era de apenas US\$ 208 milhões em 1996, ou seja, 3,6% do total do IED no setor de serviços. Após registrar valores nulos em 1997 e 1998, teve uma pequena recuperação em 1999, mas voltou a cair no ano seguinte. Em 2000, o estoque de IED em transportes terrestres totalizava US\$ 215 milhões, ou 0,33% do total do IED em serviços. Desse total, 49% é originário das Ilhas Cayman, 9,7% das Bermudas, 8,2% dos Estados Unidos, 8,1% da Argentina e 6,5% do Uruguai⁴.

3. Regulação de serviços selecionados no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá

3.1. Seguro-saúde

No **Brasil**, o setor de seguro-saúde é regulado pela ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar), criada pela Lei 9.961, de 2000. Aqui, as operadoras que atuarem nesse ramo não poderão oferecer nenhum outro tipo de seguro (Lei 10.185, de 2001).

A primeira lei especificamente voltada para a regulação do seguro-saúde foi a Lei 9.656, em 3 de junho de 1998. Submetem-se a essa lei não só as empresas que operam planos ou seguros privados de assistência à saúde, como também empresas que mantêm sistemas de assistência à saúde pela modalidade de autogestão. Por ela, dois órgãos ficavam encarregados da regulação do setor de seguro-saúde: o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Foram então criados quatro planos mínimos de atendimento: ambulatorial, hospitalar, obstétrico e odontológico. Além disso, ficou instituído o plano de referência, que inclui os quatro

⁴ Apesar dos investimentos externos pouco expressivos nesse setor, observa-se que as empresas desse segmento com participação estrangeira ampliaram consideravelmente sua participação no total de empresas com participação estrangeira no Brasil, considerando-se a análise de alguns indicadores. Em 1995, por exemplo, do total de

planos mínimos, para a cobertura de todas as doenças relacionadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Outras medidas estabelecidas referem-se a pontos como condições para funcionamento das operadoras de planos de saúde, renovação dos planos de saúde, prazo de vigência contratual, exclusão de doenças preexistentes, permanência de desempregados no plano, ressarcimento ao SÚS por parte das operadoras, participação de idosos e portadores de certas deficiências em planos de saúde, reajuste de mensalidades para idosos, condições a cumprir por contratos e regulamentos dos planos e seguros de saúde, informações a fornecer pelas operadoras à SUSEP e ao Min. da Saúde e penalidades a aplicar às operadoras infratoras.

Alguns pontos mais polêmicos foram deixados para regulamentação posterior. Dentre eles, destaca-se a questão das doenças preexistentes, ou seja, aquela que o consumidor já sabe ser portador quando contrata o seguro. Foi vedada a exclusão de doenças preexistentes e, nesse caso, os planos foram obrigados a oferecer duas opções: a cobertura parcial temporária (carência de dois anos para diversos procedimentos relacionados à doença, como cirurgias) e o agravo (acréscimo na mensalidade do plano ou seguro, mas que garante atendimento imediato e sem restrições).

Com o objetivo de regulamentar a Lei 9.656, foi editada a Medida Provisória 1.665, em 4 de junho de 1998. Essa MP também trouxe algumas alterações que elevaram os custos dos planos mínimos de atendimento, como proibição da limitação de valor máximo e quantidade, e não apenas de prazo, estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer gases medicinais (não apenas o oxigênio), estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer taxas (não apenas de sala de cirurgia), fixação do prazo máximo de vinte e quatro horas para a cobertura dos casos de urgência e emergência, e fixação do reembolso para todos os tipos de plano ou seguro.

Os **Estados Unidos** não contam com um forte órgão regulador federal para seguros como um todo. Essa atividade é controlada por comissários de seguros (*insurance commissioners*), em cada estado. Esses comissários normalmente contam com poderosas entidades regulatórias, com a *National Association of Insurance Commissioners* (NAIC) congregando todos eles, embora nem sempre conseguindo estabelecer um consenso a respeito de um certo aspecto regulatório. O governo federal encarrega-se essencialmente da regulação dos planos de saúde financiados por empregadores privados, e os estados regulam principalmente as *Managed Care Organizations*

empregados de companhias com participação estrangeira no Brasil, apenas 0,24% atuavam no setor de transportes

(MCO)⁵. Outras entidades sujeitas ao arcabouço estadual são as operadoras financiadas por governos estaduais ou locais.

Até recentemente, pelo *McCarran-Ferguson Act*, de 1945, as operadoras privadas de seguro-saúde eram reguladas quase que unicamente pelos estados. Atualmente, no entanto, o governo federal dos Estados Unidos possui um papel muito mais preponderante na regulação dessa atividade. Isso se deveu principalmente à aprovação do HMO Act em 1973, que criou fundos federais para o desenvolvimento de novas HMOs, do *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA) em 1974, das emendas do Medigap de 1980 e 1990 e do *Health Insurance Portability and Accountability Act* (HIPAA) em 1996.

O ERISA de 1974 proibiu os estados de cobrarem taxas dos planos *self-insured*, gerando um grande crescimento dos mesmos. Apesar dessas restrições, muitos estados, influenciados pelos atos modelos desenvolvidos pela NAIC, criaram leis que aumentaram a regulação sobre o seguro-saúde privado dos anos 70 aos anos 90. Essas leis normalmente envolviam algum tipo de reforma no mercado segurador, mudanças em algumas formas de taxas de planos de saúde ou exigiam que seguradores privados oferecessem cobertura para algum tipo de benefício ou consumidor. Muitos estados também começaram, por essa época, a estabelecer regulações sobre as HMOs.

Em 1980, o Congresso norte-americano estabeleceu padrões federais mínimos para seguros e renovação dos planos *Medicare Supplemental* (“Medigap”). Em 1990, o Congresso reduziu para dez o número de planos Medigap que poderiam ser oferecidos para beneficiários do Medicare. Essas medidas rompiam o *McCarran Act*, uma vez que leis federais estavam afetando fortemente o mercado privado de seguro-saúde.

Essas emendas autorizaram o NAIC, em 1990, a desenvolver modelos de legislação e regulação que, uma vez aprovados, passariam a fazer parte da legislação federal. Os estados deveriam, a partir daí, desenvolver leis inspiradas nos modelos do NAIC dentro de seus territórios. Se o estado não fosse bem sucedido nessa iniciativa, ou se não a adotasse, o governo federal teria autoridade para regular o mercado segurador dentro desse estado.

terrestres. Em 2000, essa cifra saltou para 1,79%.

⁵ O sistema de *managed care* consiste essencialmente na associação entre uma seguradora e uma rede de fornecedores da área de saúde (médicos, hospitais, etc.). O objetivo é implementar a concorrência entre os planos de seguro e reduzir custos médicos através da prevenção de doenças, do controle de gastos supérfluos, da negociação de descontos com fornecedores, de pagamentos individuais ao invés de por eventos e de pesquisa de tratamentos mais baratos. Há três tipos de MCOs: as *health maintenance organizations* (HMO), as *preferred provider organizations* (PPO) e as *point-of-service* (POS). Para maiores detalhes, ver Andrade & Lisboa (2000).

Toda a legislação federal desenvolvida até então impunha certos requerimentos aos planos de saúde financiados pelos empregadores e influenciavam, indiretamente, o seguro-saúde. O HIPAA, no entanto, criado em 1996, foi a primeira lei federal a incidir diretamente sobre o seguro-saúde. As restrições impostas pela HIPAA dividiam-se basicamente em quatro tipos: limites ao uso de restrições de condições de pré-existência, disponibilidade garantida (seguradoras não podem excluir ou não renovar o contrato de um segurado com base em seu estado de saúde), restrições às operadoras de seguro coletivo (elas devem aceitar fazer a cobertura de qualquer pequeno empregador) e restrições às operadoras de seguros individuais (garante o acesso de qualquer indivíduo a um plano de saúde). O HIPAA aplica-se a todos os seguradores regulados por legislação federal, assim como aos planos de saúde financiados por empregadores. Apesar da maior regulação federal incidente sobre seguro-saúde, o Congresso norte-americano decretou o fim da Lei Glass Steagall, relaxando a regulamentação de seguros. A Lei Glass Steagall impedia bancos, seguradoras e corretoras de expandirem seus negócios em mercados uns dos outros⁶.

O **Canadá**, por sua vez, possui um sistema de assistência à saúde predominantemente financiado com recursos públicos, mas realizado por entidades privadas. O *Canada Health Act* (CHA), da legislação federal, assegura um mínimo de uniformidade à prestação dos serviços públicos de saúde, mas cada província canadense possui sua própria regulação a respeito da assistência à saúde. Pela Constituição Federal, o sistema de saúde é de total responsabilidade das províncias. Os princípios gerais do CHA para o sistema nacional de saúde procuram, basicamente, garantir o acesso universal a todos os serviços médicos e hospitalares essenciais⁷.

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

⁶ No entanto, mesmo antes da lei ser derrubada, quatro estados norte-americanos (Illinois, Rhode Island, Nova York e Havaí) já haviam adotado leis que autorizam bancos a venderem seguros a seus clientes.

⁷ O financiamento federal do sistema público de saúde depende do cumprimento desses princípios. Atualmente, aproximadamente 25% dos gastos com saúde são financiados pelo Governo federal. Para maiores detalhes sobre os princípios do CHA, ver Andrade & Lisboa (2000).

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

Não há, no Canadá, nenhuma regulação específica seguro-saúde. A regulação de seguros no Canadá distingue apenas os *life insurers* e os *P&C insurers*, que são os maiores provedores de produtos relacionados a seguro-saúde. Os governos em nível federal e das Províncias dividem a regulação da indústria de seguros. As seguradoras federais, assim como as seguradoras estrangeiras que atuam no Canadá, são reguladas pelo *Insurance Companies Act* (ICA). No caso das companhias federais, o ICA estabelece controles administrativos e de negócios, regimes de governança corporativa e diretrizes acerca da estrutura corporativa. Para empresas federais e estrangeiras, o ICA exige reservas adequadas para dívidas e requisitos de ativo ou capital mínimos. O ICA também estabelece a supervisão por parte do *Superintendent of Financial Institutions*, o regulador das instituições financeiras federais. Cada província possui um arcabouço regulatório semelhante ao federal. As províncias também estabelecem regulação sobre o marketing dos produtos de seguros, licença, conduta dos agentes e questões contratuais.

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

Com relação ao segundo tipo de regulação, o requerimento de capital mínimo dos *life insurers*, sob a legislação federal, é estabelecido de acordo com o *Minimum Continuing Capital and Surplus Requirement* (MCCSR), enquanto que para os seguradores P&C federais esse valor é

dado pelo *Minimum Asset Test* (MAT)⁸. Por fim, o capital mínimo que deve ser mantido por uma seguradora estrangeira é calculado por uma instituição financeira canadense escolhida pela seguradora e aprovada pela *Superintendent of Financial Institutions*.

3.2. Seguro de crédito à exportação (SCE)

Conforme visto acima, a entidade que oferece SCE no **Brasil** é a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). A cobertura é de 85% para riscos comerciais e de 90% para riscos políticos e extraordinários. A União oferece garantia para as operações de SCE através do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), criado pela Lei 9.818 de 1999⁹.

A Lei 6.704 de 1979, que trata das disposições gerais sobre o SCE, estabelece as seguintes disposições para a realização do SCE no Brasil:

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

⁸ Enquanto o MCCRSR leva em conta indicadores de risco como inadimplência e risco da taxa de juros, o MAT considera essencialmente a estrutura passiva da seguradora.

⁹ Em fevereiro de 2002, uma reunião da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) aprovou alterações nos critérios de administração da carteira do FGE. Dessa forma, os recursos oferecidos pelo Fundo saltaram de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 2,2 bilhões. Pelos critérios antigos, a FGE fixava um limite em dólares para exposição em cada país. Quando o total do SCE atingia esse limite, as operações eram bloqueadas. Agora, em vez de observar um limite estático, a FGE vai considerar o fluxo. Dessa forma, à medida que as exportações brasileiras forem sendo pagas, abre-se espaço para

- O Presidente da República poderá autorizar a subscrição de ações, por entidades da administração indireta da União, no capital de empresa que atue no ramo de SCE. Mas essa participação, em seu conjunto, não poderá ultrapassar 49% do respectivo capital social.

Nos **Estados Unidos**, a organização representativa que opera com SCE é o *Export-Import Bank of the United States* (Eximbank). Dentre suas funções, estão as de oferecer garantia, seguro, resseguro e cosseguro contra riscos de crédito e políticos de perdas com exportações. Trabalhando junto ao Eximbank na concessão de financiamento de longo prazo às exportações, existe a *Private Export Funding Corporation* (PEFCO), um consórcio formado por 54 bancos comerciais privados, sete corporações industriais e um banco de investimento. Por fim, a *Foreign Credit Insurance Association* (FCIA) um consórcio de seguradoras privadas, fornece cobertura para riscos político e comercial para financiamentos de curto e médio prazo (Além, 2000).

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

Como regra geral, ao menos 50% do valor da transação deve ser de origem norte-americana para que a mesma seja coberta. Porém, diferentes medidas aplicam-se dependendo da duração do contrato. Por exemplo, contratos de curto prazo nos quais a participação estrangeira seja superior a 50% podem ser cobertos, ao passo que, no caso de contratos de médio prazo, a participação norte-americana deve ser pelo menos de 50%. Se a participação estrangeira estiver entre 15% e 50%, será cobrada uma taxa extra para que o contrato seja coberto.

As porcentagens de cobertura variam de 90% a 100% no caso de riscos comerciais e de 95% a 100% para riscos políticos específicos. No entanto, determinados produtos gozam de condições especiais. Algumas vendas de commodities agrícolas podem ser cobertas em 98% para riscos comerciais e em 100% para riscos políticos. Esses produtos incluem grãos, milho, sementes de girassol, arroz e algodão.

O Eximbank não oferece garantia, seguro e crédito para exportações que se dirijam a países “marxistas-leninistas”, ou que tenham se engajado em conflitos armados com os Estados Unidos. Exceto em alguns casos, o Eximbank não oferece seguro ou garantia para exportação de tecnologia, combustível, equipamentos, materiais ou quaisquer bens ou serviços que possam ser

novas operações. O FGE também levará em conta o histórico das transações comerciais de cada país, ou seja, se ele é

usados na construção, operação ou manutenção de reatores nucleares e atividades afins. O oferecimento de garantia e de crédito para exportação de armamentos também é restringido pelo Eximbank. Não mais do que 5% dos recursos disponíveis para garantias e seguro do Eximbank, num determinado ano fiscal, podem ser usados para esse fim.

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

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

As restrições impostas a essa modalidade de SCE referem-se basicamente ao conteúdo do contrato e à porcentagem da cobertura. O ARI oferece cobertura superior a 90% do valor do contrato para perdas resultantes de uma série de riscos políticos e comerciais. Ao menos 50% do conteúdo da transação deve ser de origem canadense para que a mesma seja aceita.

Qualquer companhia, de qualquer tamanho e atuando em qualquer setor da economia canadense, pode solicitar a cobertura. As taxas que a empresa pagará para usufruir do ARI dependerão de fatores como tipo de cobertura selecionado, termos de pagamento, tipo de bens que serão exportados, países envolvidos e risco de crédito do comprador.

3.3. Transportes terrestres

Um marco na regulação dos transportes terrestres no **Brasil** foi a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A ANTT ficou encarregada da implementação das políticas elaboradas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) e pelo Ministério dos Transportes referentes a transportes terrestres. Em relação ao transporte ferroviário, sua esfera de atuação inclui a movimentação de cargas e passageiros por vias terrestres e a exploração e o arrendamento dos ativos e da infra-estrutura do modal. Quanto ao transporte rodoviário, cuida da movimentação interestadual e internacional de passageiros, de

cargas perigosas e a exploração da infra-estrutura do transporte rodoviário federal e do transporte rodoviário de cargas. Suas atribuições incluem o controle dos reajustes tarifários, a habilitação dos operadores multimodais e dos transportadores internacionais de cargas, a fiscalização dos concessionários e a realização de estudos diversos sobre o setor.

A entrada no setor é fortemente regulada, já que a exploração de linhas ferroviárias (Decreto 1.832, de 1996) e do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (Decreto 2.521, de 1998) depende de concessão por parte da União¹⁰. Além disso, há uma forte discriminação ao capital estrangeiro nos setores; uma porcentagem mínima do capital social das empresas operantes no segmento deve pertencer a brasileiros¹¹.

Há regulações que afetam as tarifas cobradas pelas empresas de transporte terrestre. Todo aumento de salário pode resultar numa proporcional elevação das tarifas das empresas de transporte ferroviário (Lei 3.115, de 1957). As tarifas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros também são reguladas pelo Ministério dos Transportes, que fixa as taxas máximas a serem cobradas (Decreto 2.521, de 1998).

O transporte de cargas perigosas também é objeto de forte regulação. No caso do transporte de cargas perigosas por trens, a regulação é feita pelo Regulamento do Transporte Ferroviário de Transportes Perigosos (Decreto 98.973, de 1990) e, no caso rodoviário, pelo Regulamento para o Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos (Decreto 96.044, de 1988).

Há restrições que incidem especificamente sobre um setor ou outro (ferroviário ou rodoviário) de transportes terrestres. Com relação ao primeiro, destaca-se a redução de 80% nos impostos de importação para produtos e equipamentos utilizados pelo mesmo (Lei 7.810, de 1989), bem como a permissão para erradicação de trechos ferroviários antieconômicos, que pode ser feita desde que autorizada pelo Poder Executivo Federal (Decreto 1.832, de 1996). Em nível da legislação específica referente ao setor rodoviário, cabe ressaltar a Lei 17.902, de 1996, que

¹⁰ Além de depender de concessão por parte da União, empresas privadas por vezes são prejudicadas por privilégios concedidos a empresas públicas de transporte. Por exemplo, no setor de transporte de encomendas expressas, a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) desfruta de vantagens como monopólio no transporte de pequenas encomendas, isenção tributária, menor fiscalização por parte da Receita Federal e desobrigação de respeitar sistemas de rodízio de veículos. Isso tem sido apontado como a principal razão do fechamento da Total Express em fevereiro de 2002.

¹¹ 80% para transporte rodoviário de cargas e ferroviário e 2/3 para transporte em container. Essas formas de discriminação ao capital estrangeiro, apesar de não terem sido formalmente revogadas, não possuem receptividade na Constituição. Além de estabelecerem uma reserva de mercado não prevista na Constituição de 1988, ambas contrariam a Emenda Constitucional 6, de 15 de agosto de 1995, que proíbe discriminação contra firmas estrangeiras.

extinguiu o Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens, eliminando a necessidade de registro ou cadastro no setor, e as normas relativas a pesos e dimensões dos veículos.

A partir dos anos 80, os **Estados Unidos** iniciaram um processo de desregulamentação do setor de transportes terrestres. Em 1980, o *Motor Carrier Act* (MCA) eliminou as principais restrições impostas pela *Interstate Commerce Commission* (ICC), que até então regulava fortemente o setor de transportes rodoviários. As principais medidas do MCA foram: redução das barreiras à entrada no setor, eliminação das restrições à realização de contratos, permissão para que transportadores não regulados de produtos agrícolas transportassem *commodities*, permissão para os transportadores reduzirem suas taxas a 10% ao ano sem interferência regulatória e redução (em alguns casos, eliminação) da imunidade antitruste, que permitia aos carregadores discutirem e votarem a respeito de suas tarifas cobradas.

É interessante notar que a desregulamentação federal do setor, com o MCA, precedeu a de caráter estadual. De acordo com um estudo da OECD (2000), os Estados Unidos são um dos países onde o transporte rodoviário é menos regulado dentre os membros da OECD, atrás apenas da Coreia do Sul, da Nova Zelândia e do Reino Unido. Mas, vale realçar, as restrições restantes se referem principalmente a discriminação contra firmas estrangeiras, limitação ao número máximo de horas diárias de trabalho e requerimentos de licença. A legislação federal norte-americana também estabelece limites aos pesos e dimensões dos veículos rodoviários, embora os estados possam adotar limites superiores aos federais.

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

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

Da mesma forma como os Estados Unidos, o setor de transportes terrestres no **Canadá** passou por um processo de desregulamentação. E, no caso canadense, esse processo foi mais

recente e, em boa parte, ligado ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) com os Estados Unidos e o México. Outra semelhança com o caso norte-americano é que a desregulamentação federal precedeu a estadual. Como a entrada no mercado canadense de transportes terrestres era ainda muito regulamentada, após a desregulamentação nos Estados Unidos, empresas norte-americanas tinham dificuldade em obter permissão para atuar em território canadense. Por outro lado, empresas canadenses obtinham facilmente a licença federal norte-americana. Essa foi a razão para o surgimento de alguns conflitos entre esses países e, a partir de meados dos anos 80, o governo canadense adotou algumas iniciativas de caráter desregulador no setor de transportes terrestres.

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

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

Em 1994, o NAFTA iniciou um processo de eliminação das barreiras à livre movimentação internacional de cargas e passageiros entre os três países. A partir daí, buscou-se também uniformizar os padrões técnicos e de segurança (padrões técnicos, especificações, emissão de gases e dimensões de veículos automotores, padrões técnicos e segurança nas ferrovias, e transporte de cargas perigosas). Para as ferrovias, os padrões de segurança passaram a ser objeto do *Railway Safety Act* (RSA) de 1989. O governo federal regula o transporte entre as

províncias e internacional. Os governos provinciais cuidam do transporte local, da segurança nas rodovias, do policiamento e do licenciamento dos veículos comerciais e dos motoristas.

Segundo OECD (2000), as restrições existentes no Canadá quanto ao transporte rodoviário referem-se principalmente a requerimento e cobertura da licença (as empresas canadenses de transporte rodoviário precisam obter uma licença para poderem atuar, licença esta válida apenas para parte do território), discriminação contra firmas estrangeiras e limitação do número máximo de horas diárias de trabalho. Tal como nos Estados Unidos, o governo federal estabelece limites para pesos e dimensões dos veículos, mas as províncias podem adotar valores superiores.

4. Regulação e vantagens específicas a firmas em serviços selecionados

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

4.1 Seguro-saúde:

A indústria de seguros costuma ser bastante regulada. A razão principal para isso é que, além da regulação comum a todas as classes de seguros, existe a regulação que incide especificamente sobre cada modalidade. No setor de seguro-saúde, por exemplo, são comuns os limites à capacidade das companhias de seguro para realizar seguros individuais, bem como na definição das informações a ser levadas em conta na fixação do prêmio pago pelo segurado e nas exigências de benefícios mínimos que devem ser oferecidos (OECD, 1998a).

A competição entre companhias seguradoras é vista como potencialmente predatória, tanto para as próprias como para os consumidores. Os problemas trazidos pela competição entre seguradoras podem ser caracterizados como decorrentes de “assimetria de informações” entre elas

e seus clientes¹². Portanto, um marco regulatório que limite a competição entre cias seguradoras é tomado como requisito para solidez das firmas envolvidas e, inclusive, para sua eficiência.

Um dos aspectos que influenciam a competição são as barreiras a entrada presentes em certo mercado. Com relação a esse ponto, cabe notar que certas modalidades de oferta, em especial aquelas trans-fronteiras, são muito mais restritas nos Estados Unidos e Canadá que no Brasil, conforme pode ser visto no Quadro 1 a seguir. Nos Estados Unidos, também são notáveis as proibições de atuação de seguradoras estatais em vários Estados.

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

Outro ponto importante a observar é que, para incentivar a eficiência e o estímulo à inovação no setor, a regulação deve atuar de modo complementar. Por exemplo, se a regulação estabelecer tetos de preços, mas não padrões mínimos de serviços a ser prestados pelas seguradoras, as companhias de seguros acabarão oferecendo planos com coberturas menores e/ou serviços de pior qualidade (OECD, 1998a).

Quadro 1 - *Commitments* em seguros (GATS) - EUA, Brasil e Canadá

Modo de oferta/país:	EUA	Canadá	Brasil
Trans-fronteiras (<i>Cross-border</i>)	Proibição da atuação de companhias de controle ou propriedade estatal, sejam americanas ou estrangeiras, em vários estados. Prêmios de seguro –exc. de vida - de companhias não incorporadas sob as leis dos EUA são taxados em 4%.	Presença comercial é exigida para o provimento de seguros diretos.	Não regulada.
Consumo no exterior	Nenhuma restrição.	Taxas federais de 10% sobre prêmios líquidos pagos a seguradores não-residentes.	Não regulada.
Presença comercial	Proibição da atuação de companhias de controle ou propriedade estatal, sejam americanas ou estrangeiras, em vários estados; requerimentos de cidadania norte-americana e residência estatal em vários estados.	Exigência de incorporação sob as leis canadenses e de trocas recíprocas de seguros. Em Québec, ¾ dos diretores devem ser cidadãos canadenses e a maioria deve residir em Québec.	Exigência da forma de Sociedade Anônima. Participação estrangeira é limitada a 50% do capital da companhia e a 1/3 do capital votante.
Presença de pessoas naturais	Não regulada.	Nenhuma restrição.	Não regulada.

A importância da complementaridade da regulação para a competitividade do setor de seguro-saúde foi abordada em termos gerais por Encinosa (2001). O autor estudou o caso das

¹² Primeiro, os segurados não possuem informações, nem capacidade suficiente de interpretá-las, para acompanhar a situação financeira da seguradora. Assim, a competição entre seguradoras tende a resultar em sua própria deterioração financeira, quebras no sistema financeiro e falta de cobertura para consumidores. E, em segundo lugar, como os consumidores possuem baixa capacidade de entender e comparar os vários termos e condições dos contratos de seguros, a competição através da oferta de termos e condições mais vantajosos seria pouco eficiente (OECD, 1998a).

HMOs norte-americanas no final dos anos 90, quando os consumidores acreditaram que o corte de custos das HMOs resultariam em preços menores, mas também em serviços de saúde de baixa qualidade. Em resposta à insatisfação dos consumidores, muitos estados norte-americanos estabeleceram dois tipos distintos de medidas regulatórias: i) padrões mínimos de qualidade dos serviços de saúde prestados¹³ e ii) garantia de acesso a serviços de saúde especializados¹⁴. Isso evitou que a qualidade dos serviços prestados caísse juntamente com os preços, estimulando as seguradoras a manter a eficiência para ser possível a oferta de serviços de qualidade por preços mais baixos. Mais especificamente, evitou-se uma situação de *floor-to-ceiling*, ou seja, um conluio entre as HMOs através do qual as mesmas não ofereceriam aos pacientes uma qualidade acima do padrão mínimo exigido.

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

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

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

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

Restrições referentes à propriedade de companhias seguradoras também prejudicam a competitividade das firmas. Os objetivos dessas medidas são limitar o controle de outros setores da economia sobre o setor financeiro e do seguro-saúde em particular, de modo a mitigar os efeitos de contágio, caso outros setores com os quais estejam envolvidos os proprietários da seguradora atravessem problemas. Porém, essas regras criam barreiras ao exercício da gestão corporativa da seguradora, prejudicando sua rentabilidade e eficiência na resposta a riscos (OECD, 1998a).

Muitos países têm leis antitruste aplicáveis ao setor de seguros, atravancando a realização de acordos de cooperação benéficos à eficiência das seguradoras. Exemplos disso são os acordos de compartilhamento de informações sobre riscos e os acordos de divisão de grandes riscos. Seria necessária, portanto, a adoção de leis de competição mais modernas, mais próximas da abordagem do estudo caso a caso (OECD, 1998a). Conforme ressaltado, a concorrência entre os provedores de seguros é vista como potencialmente predatória e prejudicial à eficiência do setor.

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

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

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

* *A fortiori*, o ponto anterior se aplica no caso da coleta, manejo e processamento de informações. A eventual homogeneização de requisitos informacionais no tocante ao funcionamento de empresas no ramo, com a ALCA, deverá encontrar empresas canadenses e norte-americanas já tendo desenvolvido competências necessárias; e

* As barreiras e regulamentações em nível infra-nacional nos EUA poderão gerar uma assimetria entre as condições competitivas de agentes locais e estrangeiros, desfavorável a estes, tomando-se o suposto de que a autonomia federativa nesse país manterá à parte as determinações regulatórias infra-federais no âmbito da ALCA.

4.2 Seguro de crédito à exportação (SCE)

Em geral, as características do arcabouço regulatório que garantem (ou, pelo menos, não prejudicam) a competitividade do setor de seguros também são válidas especificamente para o segmento de SCE. Conforme discutidos acima, esses traços seriam:

- * O arcabouço regulatório deve restringir a competição entre as seguradoras;
- * Os consumidores – aplicadores – devem dispor de informações a respeito da situação financeira de sua seguradora, em quantidade e qualidade suficientes e expostas de modo claro;
- * As restrições devem ser estabelecidas de forma complementar;
- * Os requerimentos de licença não devem ser muito rígidos;
- * As restrições à estrutura de propriedade da seguradora não devem ser muito rígidas; e
- * As leis antitruste devem se aproximar da abordagem de estudo caso a caso.

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

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

A presença preponderante dessas agências no SCE faz com que este seja utilizado no atendimento a certos objetivos de política econômica (por exemplo, a promoção de maior exportação de certo produto). Logo, uma seguradora de crédito à exportação mais eficiente não é necessariamente a que oferece o melhor produto pelo menor preço, mas sim a que se direciona para a execução de certo objetivo estabelecido pela política econômica do país.

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

Logo, o setor de SCE nesses países, assim como em quase todo o resto do mundo, possui metas ligadas a objetivos mais gerais de política econômica, não necessariamente coincidentes com uma lógica de mercado, de eficiência nos custos e busca de lucro (Dewit, 2001). Faz pouco sentido, portanto, falar em vantagens competitivas “específicas a firmas” geradas pelo arcabouço regulatório nos setores de SCE desses países.

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

4.3 Transportes terrestres

Um fator considerado entre os principais responsáveis pela baixa eficiência do setor de transportes terrestres é a propriedade ou a estreita ligação do segmento com o setor público. Isso é mais notável no caso das ferrovias¹⁵. De fato, num ambiente no qual o setor público compromete-

¹⁵ Segundo dados da OECD (1998b), em 1994, as receitas do setor ferroviário na França, Itália e Espanha não cobriam sequer metade dos custos operacionais. No entanto, Cantos & Maudos (2001) acreditam que a produtividade das companhias ferroviárias européias cresceu notavelmente durante o período de regulação (início dos anos 50 até

se a cobrir total ou parcialmente as eventuais perdas, as firmas não possuem qualquer incentivo para baixar custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Outro item de fragilização dos transportes terrestres, particularmente das ferrovias, é a idéia de que o setor atende a outros objetivos que não a maximização de lucro, dentro das chamadas “obrigações do serviço público”. Isso contribuiria para que seus custos raramente fossem verificados, justificando as grandes perdas que posteriormente eram cobertas pelo setor público (OECD, 1998b). Assim, duas características que o aparato regulatório deve possuir para estimular a eficiência do setor de transportes terrestres é a garantia da abertura do setor ao capital privado e da transparência dos custos das “obrigações do serviço público”.

De fato, a hipótese de que a privatização no setor de transportes - e, de forma mais ampla, a liberalização da entrada - eleva a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pelo setor é sustentada por vários estudos empíricos¹⁶. A liberalização dos preços, empiricamente, também se revelou benéfica ao setor de transportes terrestres. Nos estudos apresentados por Boylaud & Nicoletti (2001), a liberalização de preços sempre se associou a posteriores incrementos de eficiência, qualidade e produtividade. Além disso, sempre ocorreram declínios de preços após a liberalização dos mesmos.

Os transportes terrestres geram externalidades - como emissão de poluentes, poluição sonora e segurança - que podem justificar certa regulamentação (Boylaund & Nicoletti, 2001)¹⁷. Como os custos com poluição do ar e sonora não afetam diretamente o orçamento das transportadoras, as mesmas possuem pouco ou nenhum incentivo para reduzi-los. Assim sendo, fazem-se necessárias medidas que restrinjam esses custos gerados pelas firmas de transportes terrestres, como sobretaxas para caminhões mais poluentes.

Porém, parece não serem necessários aparatos regulatórios específicos para se garantir a segurança em transportes terrestres. Estudos empíricos mostram que a liberalização em transportes terrestres aumenta - ou, pelo menos, não diminui - a segurança no setor. Esse ponto de vista é sustentado em Krohn (1998), para o caso do transporte ferroviário, e em Alexander (1992), para o do transporte rodoviário.

início dos anos 90). A deterioração financeira das mesmas seria explicada muito mais por problemas de realização de receitas (devido a controles de tarifas, níveis de serviços, decisões de investimento, etc.) do que por ineficiências relativas a custos.

¹⁶ Ver, por exemplo, Lawton-Smith (1995) e as resenhas de vários em Boylaud & Nicoletti (2001).

¹⁷ Para estimativas de custos com poluição do ar e sonora, ver, por exemplo, os trabalhos de Lawton-Smith (1995), Forkenbrok (2001) e Diekmann (1990).

A regulação do setor de transportes terrestres no Brasil impede que o mesmo se torne mais eficiente e competitivo. As restrições a entrada existentes tanto no setor de transporte ferroviário (necessidade de autorização governamental para atuar no setor) quanto no de transporte rodoviário (discriminação ao capital estrangeiro) limitam a competição no setor, não estimulando a eficiência e a inovação das firmas presentes no mercado. Ao contrário, os Estados Unidos e o Canadá realizaram várias reformas regulatórias em seus setores de transportes terrestres, liberalizando a entrada e os preços e estimulando, assim, a eficiência do setor. Cabe ressaltar, no entanto, que ainda perduram discriminações ao capital estrangeiro, especialmente nos Estados Unidos (OECD, 2000). Desse modo, levando-se em consideração o aprendizado de firmas brasileiras e não-brasileiras de transportes terrestres em seus contextos regulatórios de origem, pode-se presumir a presença de vantagens competitivas “específicas a firmas” no caso das não-residentes.

Afinal, estando na base expostas a uma competição mais acirrada em um setor onde, conforme a literatura especializada, o ambiente concorrencial desregulamentado tem sido potencializador de capacidades, a eventual supressão de barreiras regulatórias à participação de estrangeiros em mercados locais poderá tornar favorável o cálculo quanto ao IED no Brasil, na perspectiva das empresas norte-americanas e canadenses. A recíproca não é verdadeira, posto que, não apenas – como no caso dos seguros-saúde – podem persistir barreiras infra-federais à operação de firmas brasileiras nos mercados norte-americanos e canadenses, como também as empresas do Brasil no mínimo não estão adaptadas a operar num contexto de desregulamentação.

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

5. Considerações finais

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

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

Bibliografia e sites de referência

Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). <http://www.ans.gov.br>.

- Além, A.C. (2000) “Promoção às exportações: o que tem sido feito nos países da OCDE?”, *Revista do BNDES*. Vol. 7, nº 14, dezembro de 2000.
- Alexander, D. (1992) “Motor carrier deregulation and highway safety: an empirical analysis”, *Southern Economic Journal*, Nº 1.
- Alexandre, M., Canuto, O. & Lima, G. T. (2003) “Impactos potenciais da negociação da Alca sobre os investimentos externos em serviços profissionais no Brasil”, mimeo.
- Andrade, M. V. & Lisboa, M. B. (2000) “Velhos dilemas no provimento de bens e serviços de saúde: uma comparação dos casos canadense, inglês e americano”, *Nova Economia*, Vol. 10, nº 2, dezembro de 2000.
- Associação Nacional de Transporte de Cargas (NTC). <http://www.ntc.org.br>.
- Banco Central do Brasil. <http://www.bacen.gov.br>.
- Boylaud, O & Nicoletti, G. (2001) *Regulatory reform in road freight*. OECD Economic Studies 32.
- Bureau of Economic Analysis (USA). <http://www.bea.doc.gov>
- Câmara Americana de Comércio. <http://www.amcham.com.br>.
- Câmara de Comércio Brasil-Canadá. <http://www.ccbc.org.br>.
- Cantos, P & Maudos, J. (2001) *Regulation and efficiency: the case of European railways*. Transportation Research, Part A, 35.
- CEPAL (2000). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*.
- Department of Foreign Affairs and International Trade – Government of Canada. <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.
- Dewit, G. (2001) “Intervention in risky export markets: insurance strategic action or aid?”, *European Journal of Political Economy*, vol. 17.
- Encinosa, W. (2001) “The economics of regulatory mandates on the HMO market”, *Journal of Health Economics*, vol. 20.
- Federação Nacional das Empresas de Seguro Privado e de Capitalização (FENASEG). <http://www.fenaseg.org.br>.
- Forkenbrok, D. J. (2001) *Comparison of external costs of rail and truck freight transportation*. Transportation Research, Part A, 35.
- Gonçalves, R. et alli (1998). *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Campus: Rio de Janeiro.
- Infra-estrutura/Brasil – ANTT. <http://www.infrastructurebrazil.gov.br/agencia/antt.asp>.
- Krohn, T. (1998). “The Railroad Industry in the United States of America”, in OECD (1998b). *Railways: Structure, regulation and competition policy*. Paris.
- Lawton-Smith, H. (1995), *Deregulation and privatization in the UK freight, bus and coach industries, On privatization and deregulation in the United Kingdom*, Tokio (Discussion Papers Nº 60, Economic Research Institute, Economic Planning Agency).
- OECD (1998a). *Competition and related regulation issues in the insurance industry*. Paris.
- OECD (1998b). *Railways: Structure, regulation and competition policy*. Paris.
- OECD (2000). *Regulatory reform on road freight and retail distribution*. Paris.
- Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). <http://www.susep.gov.br>.
- Swiss Reinsurance Company. <http://www.swissre.com>.
- UNCTAD (2000). *Informe sobre las inversiones en el mundo*.
- UNCTAD (2001). *World Investment Report*.
- World Trade Organization (WTO). <http://www.wto.org>.