

---

**estudios y perspectivas**

**2**

**I**nvestimentos externos  
em serviços e efeitos potenciais  
da negociação da ALCA

Otaviano Canuto  
Gilberto Tadeu Lima  
Michel Alexandre



NACIONES UNIDAS



Escritório no Brasil

Brasília, Julho de 2003

Este documento foi preparado por Otaviano Canuto, Gilberto Tadeu Lima e Michel Alexandre, professores da FEA/USP e Doutor do IPE/USP, respectivamente. Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido a revisão editorial.

---

Publicação das Nações Unidas  
ISSN versão impressa 1727-9925  
ISSN versão eletrônica 1728-5453

ISBN: 92-1-322198-3  
LC/L.1928-P  
LC/BRS/L.29  
Venda N°: P.03.II.G.90

Copyright © Nações Unidas, Julho de 2003. Todos os direitos reservados  
Impresso nas Nações Unidas, Santiago, Chile

---

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

## Sumário

---

<b>Resumo</b> .....	7
<b>1. Introdução</b> .....	9
<b>2. Investimento direto no setor de serviços do Brasil</b> .....	13
2.1. Caracterização geral do IED no Brasil .....	13
2.2. IED no setor de serviços brasileiro.....	18
2.3. Investimentos diretos dos Estados Unidos e do Canadá no Brasil.....	19
2.4. Presença de capitais estrangeiros nos setores de serviços selecionados.....	24
<b>3. Investimento direto no setor de serviços do Cone Sul</b> .....	33
3.1. Caracterização geral do IED na América Latina e no Cone Sul .....	33
3.2. O IED dos Estados Unidos e do Canadá no Cone Sul.....	37
3.3. O IED em cada um dos países do Cone Sul .....	39
3.4. IED nos setores de serviços selecionados.....	45
<b>4. Regulação de serviços selecionados no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá</b> .....	49
4.1. Seguro-saúde.....	49
4.2. Seguro de crédito à exportação.....	57
4.3. Transportes terrestres .....	60
4.4. Serviços profissionais (incluindo o de engenharia).....	65
<b>5. Regulação e vantagens específicas a firmas em serviços selecionados</b> .....	73
<b>6. Considerações finais</b> .....	85

<b>Bibliografia</b> .....	87
<b>Serie estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	89

## Índice de quadros

Quadro 1A	Fluxos de IED no Brasil .....	14
Quadro 1B	Modalidades, setores e origem do IED (2001-2002).....	14
Quadro 2	<i>Commitments</i> em seguros (GATS): Estados Unidos da América, Brasil e Canadá.....	76
Quadro 3	Regulação de serviços profissionais no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá .....	84

## Índice de tabela

Tabela 1	IED em economias em desenvolvimento .....	15
Tabela 2	Empresas com participação estrangeira no Brasil.....	16
Tabela 3	Estoque do IED dos Estados Unidos da América no mundo em 1998.....	20
Tabela 4	Distribuição do estoque de IED americano no Brasil e no mundo em 1998.....	22
Tabela 5	Distribuição do estoque de IED canadense no Brasil em 2000.....	23
Tabela 6	Prêmio per capita e prêmio/PIB em 1998 em países selecionados .....	24
Tabela 7	Brasil: relação prêmio/PIB e volume total de prêmios nos anos 1990.....	25
Tabela 8	Empresas do setor de seguro-saúde brasileiro em Dezembro de 2001 .....	26
Tabela 9	IED no setor de transportes terrestres .....	27
Tabela 10	Participação das empresas de transporte terrestre estabelecidas no Brasil com participação estrangeira no total das empresas com participação estrangeira .....	27
Tabela 11	IED em alguns setores de serviços profissionais.....	30
Tabela 12	Alguns dados sobre as “5 grandes”em 1999 .....	31
Tabela 13	IED no mundo, 1989-2000 .....	34
Tabela 14	Fluxos de IED na América Latina e no Caribe de 1990 a 2000 .....	35
Tabela 15	Estoque de IED americano na América do Sul, 2000 .....	38
Tabela 16	IED no Chile por país de origem.....	43
Tabela 17	IED no Chile por setor.....	44

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolução do fluxo de IED no Brasil.....	15
Gráfico 2	Estoque de IED no Brasil em 2000, por setor .....	16
Gráfico 3	Estoque de IED no Brasil em 2000, por país de origem .....	17
Gráfico 4	Evolução do fluxo de IED no Brasil por país de origem.....	17
Gráfico 5	Evolução do fluxo de IED no Brasil no setor de serviços.....	18
Gráfico 6	Estoque de IED no setor de serviços no Brasil em 2000.....	19
Gráfico 7	IED dos Estados Unidos no exterior, fluxos acumulados de 1994 a 1999.....	20
Gráfico 8	Distribuição do IED americano na América Latina, fluxos acumulados de 1994 a 1999 .....	21
Gráfico 9	Participação do Brasil nos fluxos de IED americano .....	21
Gráfico 10	Porcentagem do estoque de IED canadense nas Américas do Sul e Central, no Brasil e no Chile .....	23
Gráfico 11	IED no setor de seguros brasileiro (fluxos de 1996 a 2000) .....	25
Gráfico 12	Fluxos de IED para América Latina e Ásia emergente, exceto China .....	34
Gráfico 13	Estoque de IED na América Latina e no Caribe, 1999.....	36

Gráfico 14	Participação da América do Sul nos fluxos totais de IED americano.....	38
Gráfico 15	Estoque de IED canadense nas Américas do Sul e Central, 2000 .....	39
Gráfico 16	IED na Argentina por país de origem, 1994-2000 .....	40
Gráfico 17	Estoque de IED na Argentina acumulado entre 1994 e 2000 por país de origem .....	41
Gráfico 18	IED na Argentina por setor, 1994-2000 .....	42
Gráfico 19	Estoque de IED na Argentina acumulado de 1994 a 2000 por setor .....	42
Gráfico 20	IED na Bolívia, fluxos acumulados entre 1996 e 2000 por país de origem.....	44



---

## Resumo

---

O texto aborda 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 —a saber, seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres, serviços de engenharia e serviços profissionais.

Partindo-se do pressuposto de homogeneização regulatória, cujo centro de gravidade estaria nas economias desenvolvidas da ALCA, examina-se em que medida o atual panorama para produtores locais, naqueles segmentos, viria a mudar diante das possibilidades de maior internação de firmas concorrentes estrangeiras.





## 1. Introdução

---

O presente texto 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 no setor de serviços (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres, serviços de engenharia e serviços profissionais). Partindo do pressuposto da homogeneização regulatória, cujo centro de gravidade estaria nas economias desenvolvidas da ALCA, examina-se em que medida o atual panorama para produtores locais daqueles segmentos mudaria diante das possibilidades de maior internação de firmas concorrentes estrangeiras.

Com efeito, um dos traços marcantes da evolução recente da economia internacional —e brasileira— tem sido o peso crescente do IED, reconfigurando, nas duas últimas décadas, as estruturas de mercado nos diversos espaços nacionais e regionais internacionalizados (Gonçalves et al., 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 1980, acelerando até mesmo este último. Nos ramos de serviços —muitos dos quais, a despeito da evolução tecnológica, ainda lidam com produtos não comercializáveis (*non-tradable*)—, o IED emergiu até sem a precedência do comércio exterior.

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

Em cada um desses casos, o imperativo da localização próxima do processo produtivo 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 do fato de os 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 1990, o qual dirigiu maciçamente para os serviços, ainda é possível encontrar segmentos com baixa participação estrangeira entre eles em razão de determinantes de natureza técnica ou de caráter regulatório. Entre esses segmentos, estão os escolhidos como objeto do presente trabalho: seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres, serviços de engenharia e serviços profissionais.

Um dos temas suscitados no debate brasileiro 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 de competitividade dos produtores nacionais de serviços, há o receio de que os resultados das negociações externas venham a expor as empresas atualmente em operação no país à concorrência com competidores externos de maior porte, com melhores práticas gerenciais, melhores condições de acesso a crédito e outras “vantagens específicas a firmas”.

A hipótese é de que, como resultado da homogeneização entre os aparatos regulatórios dos países envolvidos, a provável supremacia tecnológica e financeira das firmas das economias desenvolvidas integrantes poderá ser plenamente exercida em vários casos, uma vez suprimidas as barreiras regulatórias. A ALCA poderia então avançar no processo de internacionalização das estruturas de mercado locais em direção a segmentos ainda relativamente intocados.

Há ainda outra dimensão de análise envolvida na questão. 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 às 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.<sup>1</sup>

O argumento central para essa linha de raciocínio é de 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 fosse relativamente melhor desenhada. Em outras palavras, as empresas que

---

<sup>1</sup> O que certamente evoca o clássico debate entre M. Porter e W. Oates no *Journal of Economic Perspectives* do inverno de 1995, no qual o primeiro, convincentemente, argumentou acerca da capacitação tecnológica que evolui como resposta aos problemas suscitados por regulações nacionais mais restritivas na área ambiental.

operam num ambiente mais adequado tendem a —em princípio— se tornar 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 integração hemisférica 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 do 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 no presente trabalho os ambientes regulatórios nacionais distintos em que atualmente operam as empresas em certo conjunto de serviços selecionados nos três países. Concentramo-nos em setores produtores de serviços em que a penetração de capitais estrangeiros no mercado brasileiro é hoje reduzida, buscando identificar até que ponto as atuais diferenças normativas poderão implicar vantagens competitivas para as empresas dos Estados Unidos da América e do Canadá e, portanto, alteração no atual cenário de penetração por firmas estrangeiras no mercado local em virtude da ALCA.

O trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se um mapeamento dos investimentos nos segmentos selecionados para a pesquisa entre os produtores de serviços, e procura-se com isso levantar a presença de investidores estrangeiros em operação no Brasil, bem como a origem do capital das principais empresas estrangeiras em operação em cada setor. A terceira seção, por sua vez, identifica a existência de relação entre os investimentos realizados no Brasil e nos demais países do Cone Sul, nos setores selecionados, como parte de eventuais estratégias empresariais identificáveis.

Espera-se deixar claros alguns fatos estilizados. Antes de tudo, há alguns segmentos de serviços nos quais a internacionalização via IED se tem mostrado relativamente limitada no Brasil e no resto da América Latina. Os segmentos selecionados para o presente trabalho incluem-se entre esses, conforme examinado na segunda e na terceira seções.

Na quarta seção, apresenta-se um relato dos dispositivos normativos de cada um dos segmentos de serviços selecionados, tanto na legislação brasileira quanto nas legislações em vigor nos Estados Unidos da América e no Canadá. O objetivo então é oferecer um quadro descritivo dos principais atributos da regulação dos segmentos de serviços abordados.

Na quinta, a partir da análise comparativa, serão identificadas as situações em que as condições regulatórias distintas poderão ser marcantes no tocante às vantagens competitivas. As conclusões indicarão possíveis **ganhos** —entendidos como a capacidade de as empresas atualmente presentes em mercados nacionais penetrarem nos mercados de outros países —ou **perdas**— vistas como menor capacidade de as empresas nacionais competirem com as sediadas no exterior— derivados das negociações da ALCA, supondo-se homogeneização regulatória e unificação do mercado hemisférico em torno dos arcabouços regulatórios menos permissivos.



## **2. Investimento direto no setor de serviços do Brasil**

---

Nessa segunda seção, mapeamos os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) no Brasil focalizando o setor de serviços. Depois de uma caracterização geral do IED no Brasil —mostrando sua evolução recente, os principais setores de destino e os países de origem mais importantes—, examinamos especificamente o setor de serviços. Na subseção 2.3, tratamos os investimentos diretos dos Estados Unidos e do Canadá no Brasil. Por fim, na subseção 2.4, abordamos pontualmente a presença estrangeira em cinco setores de serviços selecionados para estudo detalhado —transportes terrestres, serviços de engenharia, seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e serviços profissionais—, caracterizados por participação estrangeira atualmente baixa.

### **2.1. Caracterização geral do IED no Brasil**

Um traço marcante do IED no Brasil tem sido sua grande expansão na segunda metade dos anos 1990, principalmente no setor de serviços (quadros 1A, 1B e o gráfico 1). Os Estados Unidos continuam o principal detentor de IED no Brasil, mas o país que registrou maior crescimento nos fluxos foi a Espanha, graças às suas aquisições no setor de telecomunicações e na intermediação financeira.

A partir de 1994, com a implantação do Plano Real e a estabilização inflacionária, o Brasil passou a atrair maior volume de capitais externos, até mesmo investimento direto. Desde 1996, os fluxos

de IED cresceram continuamente, chegando a mais de US\$ 30 bilhões em 2000, contra pouco menos de US\$ 8 bilhões em 1996. A tabela 1 mostra a posição destacada do país em 2000-2001.

**Quadro 1A**  
**FLUXOS DE IED NO BRASIL**  
*(1995-2003)*

<b>Ano</b>	<b>Valor</b>
1995	4.404
1996	10.791
1997	18.992
1998	28.856
1999	28.579
2000	32.779
2001	22.457
2002 <sup>a</sup>	15.000
2003 <sup>a</sup>	13.000
<b>Participação em percentagem das privatizações no total de IDE (média anual do período)</b>	
1997-2000	25,5
2001-2003	3,5

**Fonte:** Banco Central do Brasil.

**Elaboração:** BBV Banco (incl. estimativas). <sup>a</sup> Estimativas.

**Quadro 1B**  
**MODALIDADES, SETORES E ORIGEM DO IED (2001-2002)**  
*(Milhões de dólares)*

	<b>Janeiro-Julho 2001</b>	<b>Janeiro-Julho 2002</b>	<b>Variação em percentagem</b>
<b>I. Modalidade</b>			
Genuíno	9.691	6.317	- 34,8
Intercompanhias	2.485	-758	...
Conversões de dívida	912	5.665	521,2
Repatriação	1.777	958	-16,1
<b>II. Setores</b>			
Agricultura	470	309	-34,3
Serviços	7.764	7.195	-7,3
Indústria	3.360	4.692	39,6
<b>III. Países de Origem</b>			
Estados Unidos	2.568	1.400	-45,5
Espanha	1.991	400	-79,9
Países Baixos	1.021	2.032	99,0

**Fonte:** Banco Central.

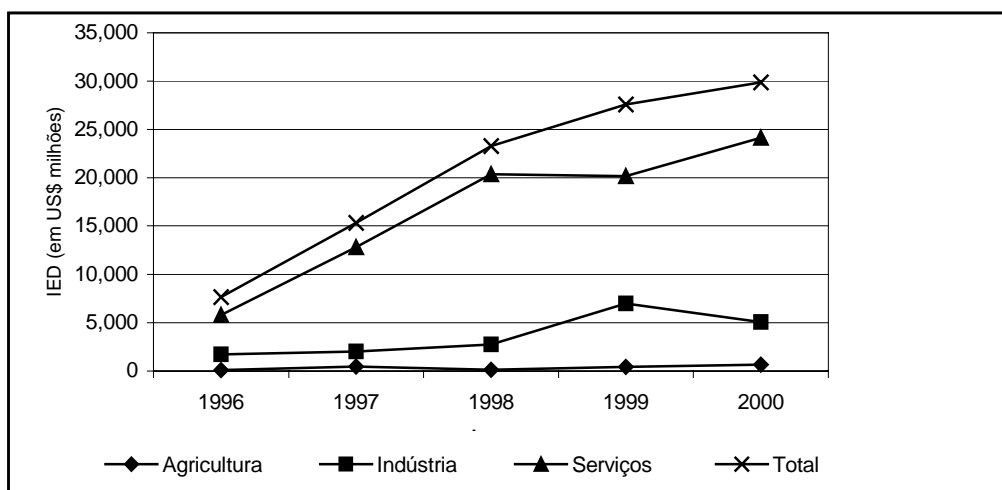
**Elaboração:** BBV Banco.

Tabela 1  
IED EM ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO

Ranking	2000	US\$ milhões	Ranking	2001	US\$ milhões	Varição 01/02 (em percentagens)
1	Hong Kong	61.938	1	China	46.846	14,9
2	China	40.772	2	México	24.731	62,2
3	Brasil	32.779	3	Hong Kong	22.834	-63,1
4	México	14.706	4	Brasil	22.457	-31,5
5	Argentina	11.152	5	Polônia	8.830	-5,5
6	Polônia	9.342	6	Cingapura	8.609	59,2
7	Coréia	9.283	7	África do Sul	6.653	649,2
8	Cingapura	5.407	8	Chile	5.508	49,9
9	República Checa	4.986	9	República Checa	4.916	-1,4
10	Taiwan	4.928	10	Taiwan	4.109	-16,6
11	Venezuela	4.464	11	Tailândia	3.759	33,6
12	Malásia	3.788	12	Venezuela	3.409	-23,6
13	Chile	3.674	13	Índia	3.403	46,7
14	Tailândia	2.813	14	Coréia	3.198	-65,5
15	Rússia	2.714	15	Argentina	3.181	-71,5
16	Índia	2.319	16	Rússia	2.540	-6,4
17	Vietnam	1.289	17	Vietnam	1.300	0,9
18	Nigéria	930	18	Nigéria	1.104	18,7
19	África do Sul	888	19	Peru	1.100	61,5
20	Peru	681	20	Malásia	554	-85,4

Fonte: UNCTAD - World Investment Report 2001.

Gráfico 1  
EVOLUÇÃO DO FLUXO DE IED NO BRASIL



Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

**Observações:** 1. Consideram-se apenas os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões no ano. 2. Conversões em dólares às paridades históricas.

A ampliação dos investimentos externos diretos no país também fica clara quando se analisa a evolução de alguns dados das empresas com participação estrangeira estabelecidas no Brasil. Entre 1995 e 2000, a maior parte dos indicadores selecionados dessas empresas cresceu mais de 50%, com destaque para os ativos, para as importações e para o número de empresas que declararam participação estrangeira (ver tabela 2).

Tabela 2

## EMPRESAS COM PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA NO BRASIL

Informações:	Período		Variação (em porcentagem)
	1995	2000	
Número de declarantes	6.322	11.404	80,37
Empregados <sup>a</sup>	1.352.571	1.709.555	26,39
Ativo <sup>b</sup>	280,4	467,4	66,69
Patrimônio líquido <sup>b</sup>	108,0	129,9	20,28
Exportações <sup>b</sup>	21,7	33,2	53,00
Importações <sup>b</sup>	19,4	33,6	73,20

**Fonte:** Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

<sup>a</sup> Média anual.

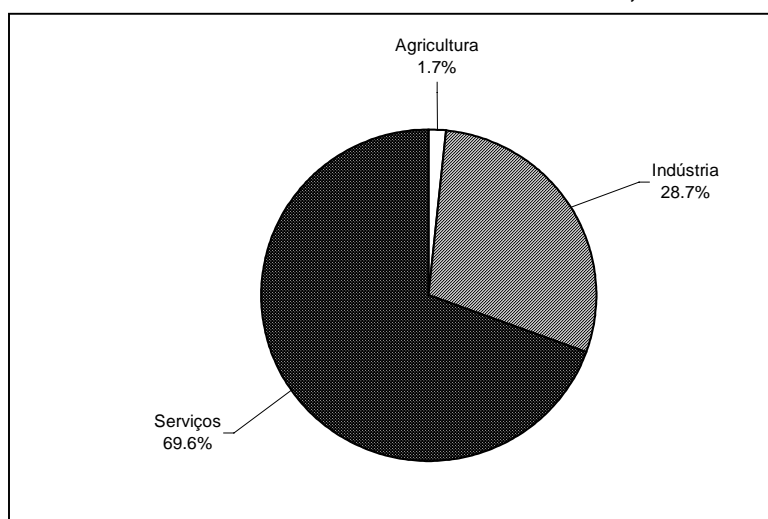
<sup>b</sup> Em US\$ bilhões.

Nota-se, pelo gráfico 2, que o setor de serviços é o grande responsável pelo crescimento nos fluxos de investimento direto no período. O IED na agricultura mostrou-se baixo durante todo o período, nunca ultrapassando US\$ 650 milhões, ao passo que o IED na indústria cresceu significativamente apenas em 1999, voltando a cair em 2000. Já o IED no setor de serviços, quase US\$ 6 bilhões em 1996, atingiu mais de US\$ 24 bilhões em 2000, respondendo por 81% do fluxo de entrada no Brasil.

Dessa forma, o estoque de IED agora está concentrado fortemente nesse setor.<sup>2</sup> Em 2000, quase 70% do estoque de IED correspondia ao setor de serviços, contra quase 29% na indústria e pouco mais de 1,5% na agricultura (ver gráfico 2).

Gráfico 2

## ESTOQUE DE IED NO BRASIL EM 2000, POR SETOR



**Fonte:** Bacen. Elaboração dos autores.

**Observações:** 1. Consideram-se apenas os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões no ano. 2. Dados preliminares.

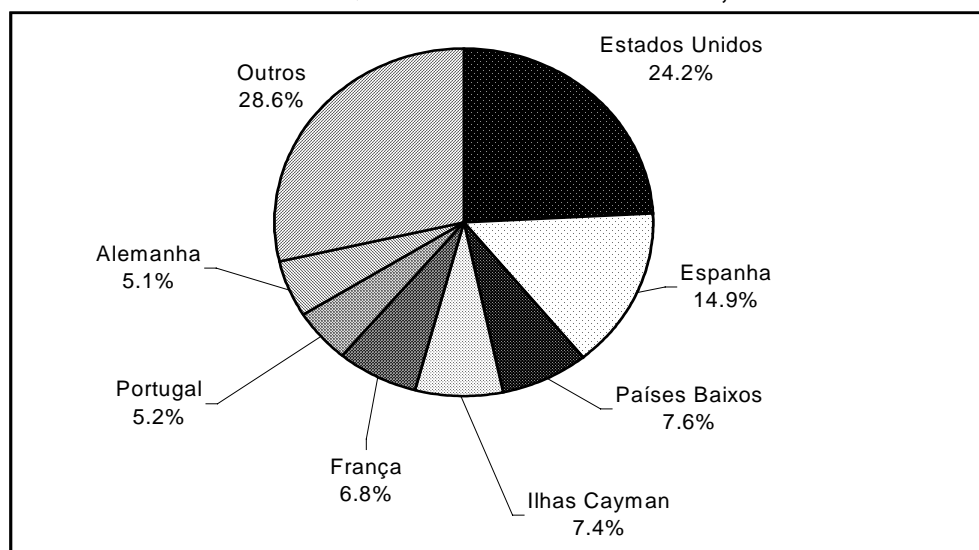
Os Estados Unidos detêm mais de 24% do IED aplicado no Brasil, seguido de longe pela Espanha, com quase 15%. Outros importantes países de origem são, pela ordem, os Países Baixos, as Ilhas Cayman, França, Portugal e Alemanha. Juntos, esses sete países respondem por pouco mais de 70% do estoque de IED no Brasil (ver gráfico 3).

<sup>2</sup> O estoque de IED foi calculado somando-se o estoque em 1995 aos fluxos de 1996 a 2000.



Gráfico 3

## ESTOQUE DE IED NO BRASIL EM 2000, POR PAÍS DE ORIGEM



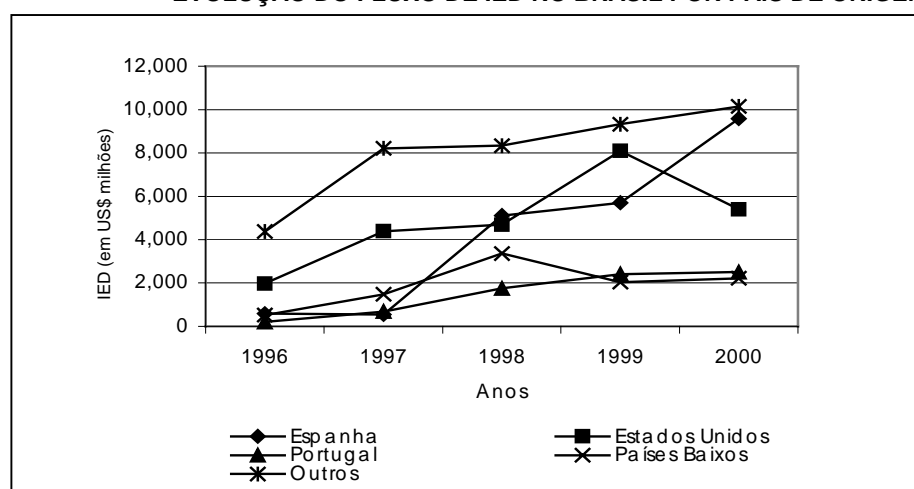
Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

Observações: 1. Consideram-se apenas os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões no ano. 2. Dados preliminares.

A análise dos principais países de origem do IED no Brasil apresenta resultados distintos quando o foco passa do estoque para o fluxo desses investimentos. Com uma queda significativa do IED direcionado ao Brasil em 2000, os Estados Unidos foram superados pela Espanha na lista dos países que mais realizam investimentos diretos no país. Desde 1996, a Espanha vem ampliando seus investimentos diretos no Brasil, principalmente por meio de aquisições no setor financeiro e nas telecomunicações. Outro país que também se destacou nos investimentos foi Portugal, por intermédio das aquisições no setor de telecomunicações (ver gráfico 4).

Gráfico 4

## EVOLUÇÃO DO FLUXO DE IED NO BRASIL POR PAÍS DE ORIGEM



Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

Observações: 1. Consideram-se apenas os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões no ano. 2. Dados de 1999 e 2000: preliminares. 3. Conversões de dólares às paridades históricas.

Portanto, o IED no Brasil tem apresentado recentemente duas tendências principais. Por um lado, um crescimento no valor dos fluxos ao longo da segunda metade dos anos 1990, com inflexão mais recente, mas mantendo-se em patamares superiores aos anteriores ao ciclo de IED. Por outro, uma diminuição relativa da participação dos Estados Unidos no estoque de IED total em relação a outros países (Espanha e Portugal).

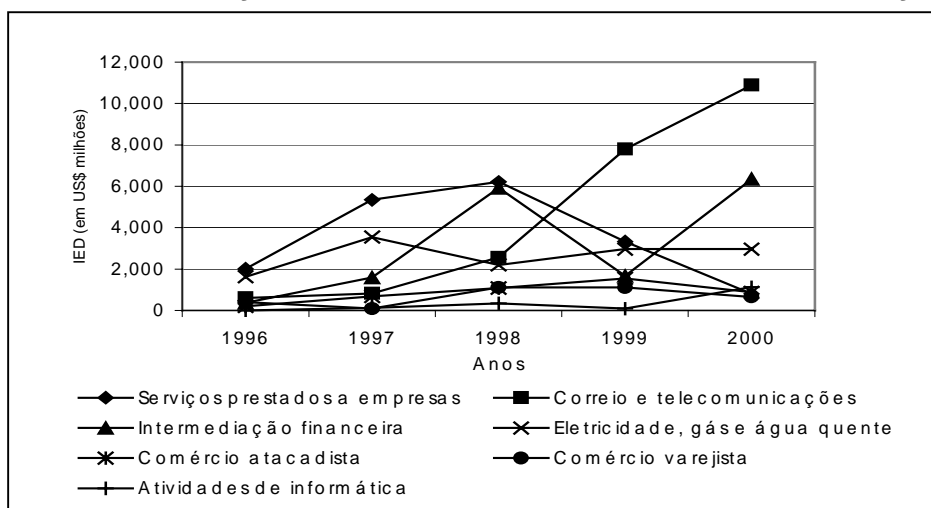
## 2.2 IED no setor de serviços brasileiro

Conforme visto, o IED no setor de serviços brasileiro vem crescendo continuamente desde 1996, e quase 70% do estoque de IED no Brasil está nesse setor. Portanto, o setor de serviços é de longe o que mais recebeu IED no Brasil na última metade dos anos 1990.

Em 2000, no setor de serviços, o segmento com maior fluxo de IED no Brasil foi o de telecomunicações. Após cair em 1999, o IED no setor financeiro voltou a crescer em 2000, constituindo o segundo segmento receptor nesse ano (ver gráfico 5).

Gráfico 5

### EVOLUÇÃO DO FLUXO DE IED NO BRASIL NO SETOR DE SERVIÇOS

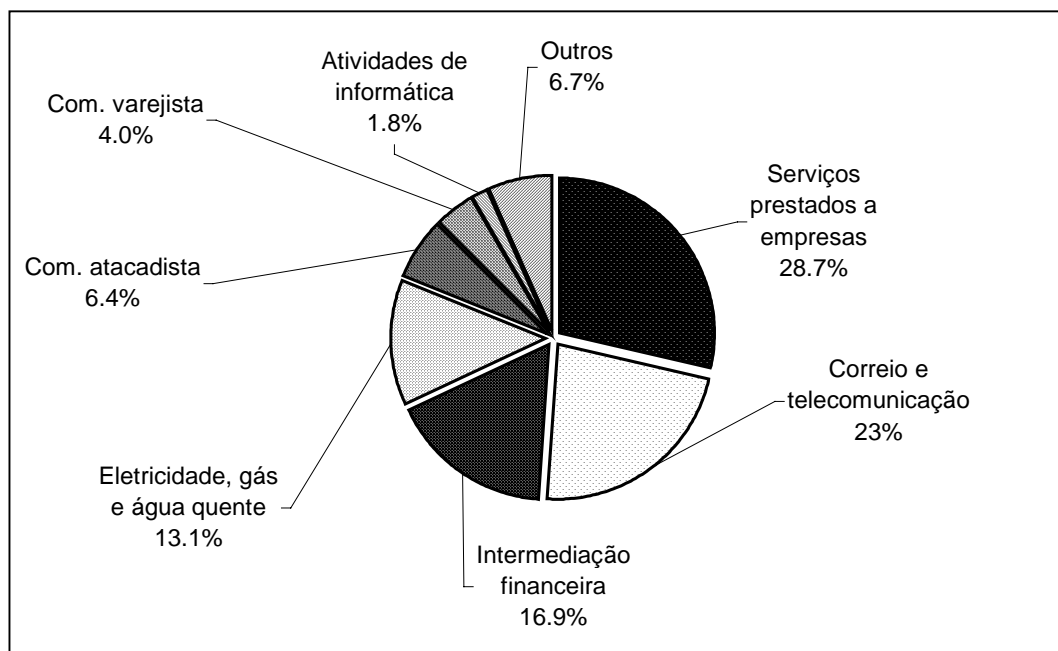


Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

**Observações:** 1. Consideram-se apenas os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões no ano. 2. Dados de 1999 e 2000: preliminares. 3. Conversões de dólares às paridades históricas.

Outra característica notável foi a vertiginosa queda do IED do setor de serviços prestados a empresas. Esse segmento inclui atividades como assessorias jurídica e contábil, serviços de engenharia, publicidade, seleção de mão-de-obra, segurança e limpeza. Mesmo assim, essa atividade continua detendo o maior estoque de IED no setor de serviços (quase 30%), seguida por correio e telecomunicações e intermediação financeira (ver gráfico 6).

Gráfico 6

**ESTOQUE DE IED NO SETOR DE SERVIÇOS NO BRASIL EM 2000**

**Fonte:** Bacen. Elaboração dos autores.

**Observações:** 1. Consideram-se apenas os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões no ano. 2. Dados preliminares.

Dessa maneira, os investimentos diretos no setor de serviços cresceram significativamente durante a segunda metade dos anos 1990, principalmente nos segmentos de telecomunicações e de intermediação financeira. Os fluxos de IED nos segmentos de serviços prestados a empresas, que até 1998 eram os mais expressivos, declinaram fortemente após esse ano, o que fez que perdessem posição relativa perante outros segmentos no estoque total de IED no setor de serviços.

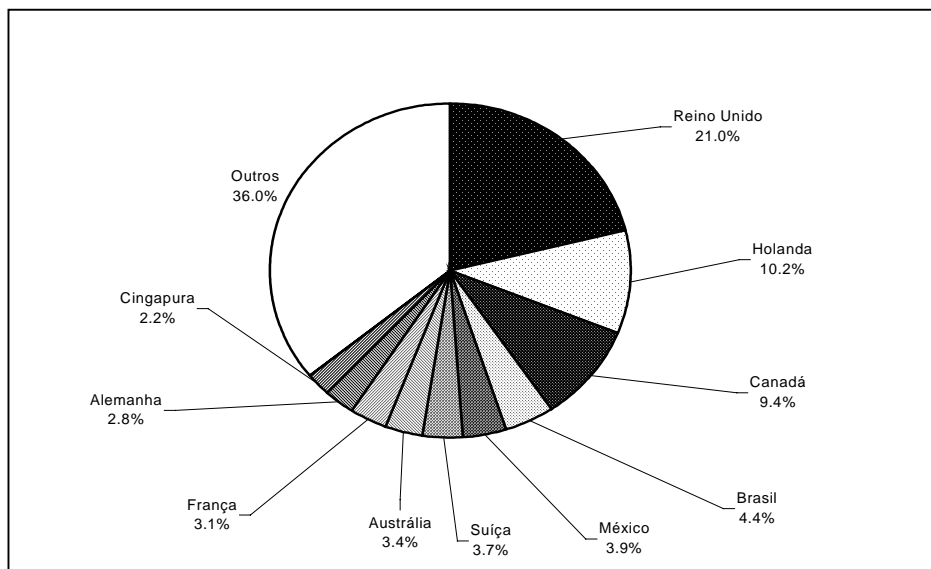
## 2.3 Investimentos diretos dos Estados Unidos e do Canadá no Brasil

Um estudo mais detalhado dos investimentos diretos desses países no Brasil, principalmente do primeiro, justifica-se por duas razões. Primeiro, conforme visto anteriormente, os Estados Unidos detêm a maior parte do estoque de IED no Brasil (mais de 24% em 2000). Segundo, interessará, posteriormente, à análise do impacto do arcabouço regulatório sobre a competição das empresas brasileiras com empresas americanas e canadenses.

O Brasil assume uma posição de destaque como absorvedor de investimento direto americano (ver gráfico 7); afinal, foi destino de 4,4% dos fluxos de investimento direto americano no período 1994-1999, tornando-se o quarto maior absorvedor de IED americano por esse critério, atrás apenas do Reino Unido, da Holanda e do Canadá. O estoque de IED americano no Brasil em 1998 era de quase US\$ 38 bilhões, correspondendo ao sétimo maior do mundo, e o primeiro entre os países em desenvolvimento (ver tabela 3).

Gráfico 7

## IED DOS ESTADOS UNIDOS NO EXTERIOR, FLUXOS ACUMULADOS DE 1994 A 1999



Fonte: BEA —Bureau of Economic Analysis— US Department of Commerce.

Elaboração: Sobeet.

Tabela 3

## ESTOQUE DO IED DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO MUNDO EM 1998

(Em US\$ milhões)

País	Estoque	País	Estoque
Reino Unido	178.648	Brasil	37.802
Canadá	103.908	Suíça	37.616
Holanda	79.386	Austrália	33.676
Alemanha	42.853	Panamá	26.957
França	39.188	México	25.877
Japão	38.153	Hong Kong	20.802

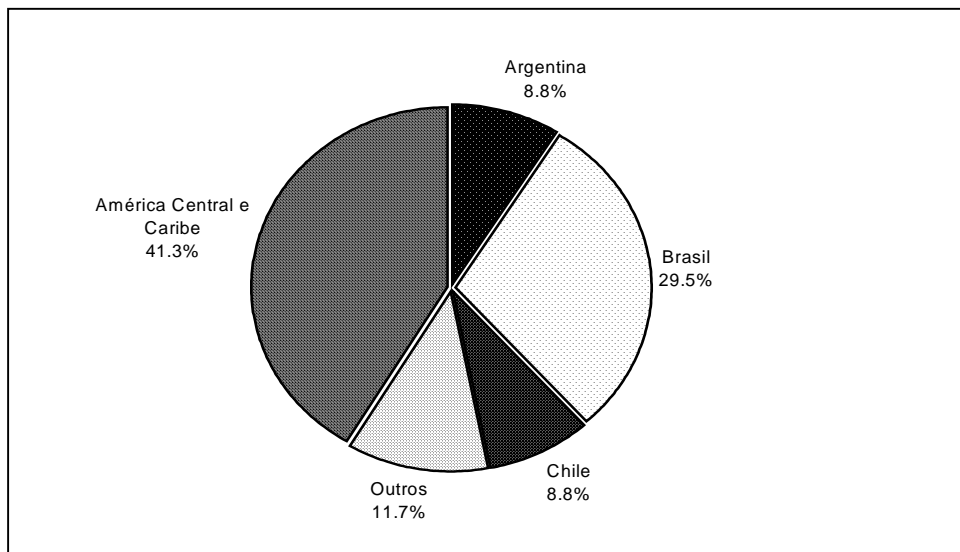
Fonte: BEA —Bureau of Economic Analysis— US Department of Commerce.

Elaboração: Sobeet.

Na América Latina, o Brasil é o maior absorvedor de IED americano, sendo destino de quase 30% do investimento direto dos Estados Unidos da América que ingressa na região. Essa parcela é muito superior à de qualquer outro país latino-americano (ver gráfico 8).

Apesar de ocupar uma posição de destaque como absorvedor de investimento direto americano, a participação do Brasil como receptor desses fluxos tem oscilado de modo acentuado. O ano de 1988 foi atípico, quando o Brasil absorveu 12,3% do IED americano. Essa participação declinou até 1991, chegando então a 2,7%. Durante a primeira metade dos anos 1990, o Brasil foi recuperando sua posição, voltando a cair após 1997 (ver gráfico 9).

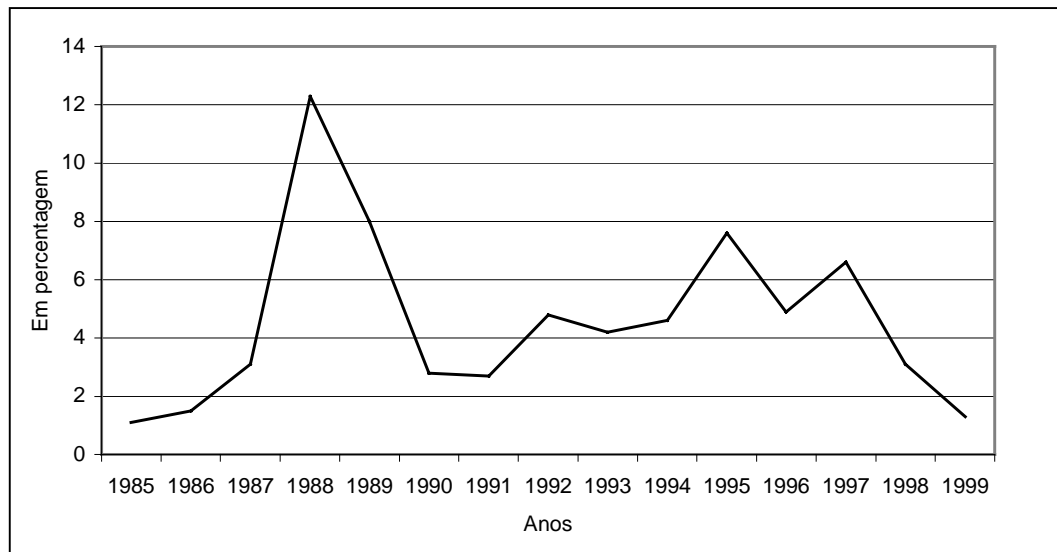
**Gráfico 8**  
**DISTRIBUIÇÃO DO IED AMERICANO NA AMÉRICA LATINA, FLUXOS ACUMULADOS DE 1994 A 1999**



Fonte: Bacen.

Elaboração: Sobeet.

**Gráfico 9**  
**PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS FLUXOS DE IED AMERICANO**  
*(Em percentagem)*



Fonte: BEA —Bureau of Economic Analysis— US Department of Commerce.

Elaboração: Sobeet.

O perfil das aplicações americanas no Brasil difere significativamente do padrão mundial de investimento direto americano. A maior parte do IED americano no Brasil vai para o setor industrial: em 1998, quase 60% do estoque de investimento direto americano no Brasil estava nesse

segmento. Esse valor é muito maior que a parcela de IED americano na indústria mundial (31%) e na indústria do resto da América do Sul (23%).

Por outro lado, em diferentes setores a presença americana é muito mais forte em outras partes do mundo do que no Brasil. O comércio atacadista, por exemplo, responde por apenas 1% do IED americano no Brasil, contra uma média mundial de 8% e outra de 4% no resto da América do Sul. Cerca de 35% do IED americano no mundo está aplicado no setor financeiro e de seguros, e na América do Sul, sem o Brasil, esse valor é de 19%. No Brasil, apenas 13% do investimento direto americano está aplicado nesse setor (ver tabela 4).

**Tabela 4**  
**DISTRIBUIÇÃO DO ESTOQUE DE IED AMERICANO NO BRASIL E NO MUNDO EM 1998**

*(Em percentagem)*

Setor	Mundo	América do Sul	América do Sul s/ Brasil	Brasil
Indústria	31,0	41,0	23,0	59,0
Petróleo	9,0	10,0	14,0	5,0
Comércio atacadista	8,0	3,0	4,0	1,0
Instituições de depósito	4,0	6,0	9,0	4,0
Financeiro e seguros	35,0	16,0	19,0	13,0
Serviços em geral	5,0	4,0	4,0	4,0
Outros	8,0	20,0	27,0	14,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BEA — *Bureau of Economic Analysis*— US Department of Commerce.

Elaboração: Sobeet.

Note-se que esse padrão também difere bastante do padrão de IED geral no Brasil. Quase 70% do estoque de IED aplicado no Brasil está no setor de serviços, contra apenas 29% na indústria (ver gráfico 2).

Analisando a distribuição do investimento direto americano no setor de serviços brasileiro, vê-se que esta se aproxima da distribuição do total do IED no setor de serviços do país. Em 1999, o segmento que mais recebeu investimento americano no setor de serviços foi o de serviços prestados a empresas, seguido pelo de telecomunicações e de eletricidade, gás e água. A única diferença significativa em relação ao IED geral no Brasil foi a de que em 1999 o segmento de serviços que mais recebeu investimento direto foi o de telecomunicações.

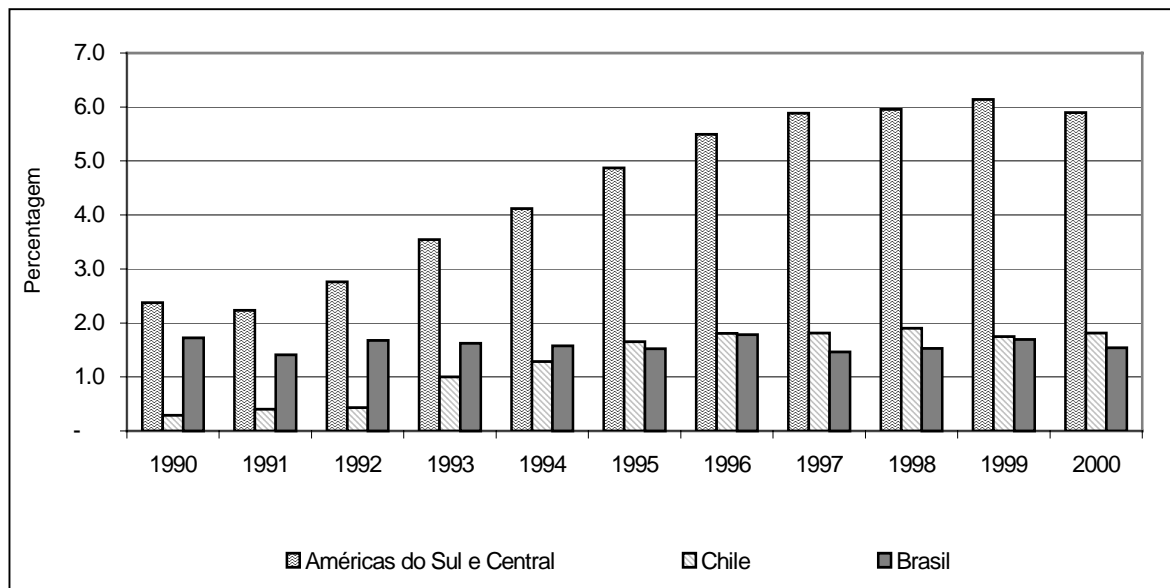
Portanto, pode-se afirmar que o Brasil é um dos principais absorvedores de investimento direto americano no mundo. Com o detalhe de que os Estados Unidos aplicam principalmente na indústria, ao contrário dos demais investimentos americanos no mundo e do IED de outros países no Brasil. No setor de serviços, os Estados Unidos investem principalmente nos prestados a empresas e telecomunicações.

Os investimentos diretos canadenses no Brasil, por sua vez, ampliaram-se durante os anos 1990. De acordo com dados do *Department of Foreign Affairs and International Trade* (Dfait) do governo canadense, o estoque de IED deste país aumentou, de forma quase contínua, de 1,7 bilhão de dólares canadenses (Cdn\$) em 1990 para quase Cdn\$ 4,7 bilhões em 2000. Contudo, enquanto a participação do estoque de IED canadense aplicado nas Américas do Sul e Central aumentou de 2,4% para 5,9% nesse período, a participação no caso brasileiro caiu de 1,73% para 1,55%. Portanto, o Brasil perdeu participação relativa na América do Sul no que diz respeito à captação de IED canadense.

A principal razão desse fato foi a crescente importância do Chile como destino dos investimentos diretos canadenses. De 1990 a 2000, a proporção do estoque de IED canadense

aplicado no Chile aumentou de 0,3% para 1,8%, de modo que esse país se tornou o maior absorvedor de investimentos diretos canadenses da região (ver gráfico 10).

**Gráfico 10**  
**PERCENTAGEM DO ESTOQUE DE IED CANADENSE NAS AMÉRICAS DO SUL E CENTRAL, NO BRASIL E NO CHILE**



Fonte: Dfait. Elaboração dos autores.

Segundo o Censo de Capitais Estrangeiros do Banco Central do Brasil, os investimentos diretos canadenses no Brasil praticamente se dividem entre serviços e indústria. Em 2000, pouco mais da metade (51%) do estoque de IED canadense no Brasil estava na indústria, com destaque para material eletrônico, produtos químicos, veículos, celulose e papel. O setor de serviços brasileiro detém 47,2% do IED canadense. As atividades de comércio atacadista, serviços prestados às empresas e comércio varejista absorvem a quase totalidade do estoque de IED canadense nesse segmento. O setor primário brasileiro conta com apenas 1,8% do IED canadense, sobressaindo-se a extração de minerais não metálicos (ver tabela 5).

**Tabela 5**  
**DISTRIBUIÇÃO DO ESTOQUE DE IED CANADENSE NO BRASIL EM 2000**

Setores	Valor em milhares de US\$	Em percentagens
Agricultura, pecuária e extração mineral	37.028	1,83
Extração de minerais não metálicos	22.491	1,11
Outros	14.537	0,72
Indústria	1.034.645	51,01
Material eletrônico	472.216	23,28
Produtos químicos	268.011	13,21
Veículos automotores	97.279	4,80
Celulose e papel	48.440	2,39
Outros	148.699	7,33
Serviços	956.624	47,16
Comércio atacadista	422.373	20,82
Serviços prestados às empresas	417.084	20,56
Comércio varejista	110.082	5,43
Outros	7.084	0,35
Total	2.028.296	100

Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

Outras fontes indicam fortes investimentos canadenses no setor de telecomunicações brasileiro. Segundo informações do BNDES, durante 1991-2002 o Canadá investiu US\$ 692 milhões em empresas brasileiras que foram privatizadas. Desse total, US\$ 671 milhões (97%) foram investidos em telecomunicações e US\$ 21 milhões no Programa Nacional de Desestatização (PND). Os investimentos canadenses nas privatizações estaduais nesse período foram nulos.

## 2.4 Presença de capitais estrangeiros nos setores de serviços selecionados

### a) Seguro-saúde

Pela Classificação Nacional das Atividades Econômicas (Cnae) do IBGE, as atividades de seguro-saúde encaixam-se na categoria de seguros e previdência privada, na subcategoria de seguros não-vida.

O setor de seguros brasileiro é pouco desenvolvido. No caso brasileiro, tanto a relação prêmio/habitante quanto a relação prêmio/PIB são bem inferiores à média mundial. Esses valores são inferiores até aos de alguns países emergentes comparáveis, e a discrepância é ainda maior quando se toma como referência alguns países desenvolvidos (ver tabela 6).

Tabela 6

**PRÊMIO PER CAPITA E PRÊMIO/PIB EM 1998 EM PAÍSES SELECIONADOS**

Região	Prêmio per capita (US\$)	Prêmio/PIB (em percentagens)
América	1.021	7,4
Estados Unidos da América	2.723	8,7
Argentina	172	2,1
Chile	162	3,4
Brasil	103	2,2
Europa	635	7,2
Suíça	4.654	12,6
Alemanha	1.653	6,3
Ásia	162	7,8
Japão	3.584	11,7
Coreia do Sul	1.034	13,9
África	37	4,9
Oceania	1.313	9,0
Mundo	346	7,4

Fonte: Swiss Reinsurance Company. Elaboração dos autores.

O mercado de seguros brasileiro, no entanto, apresentou expressivo crescimento durante os anos 1990. Durante 1960 e 1990, a relação prêmio/PIB foi, em média, de 0,88%. A partir de 1991, essa relação começou a crescer, chegando a 2,35% em 2000. O total de prêmios também aumentou expressivamente, com o volume de prêmios em 2000 tornando-se mais de quatro vezes maior que o de 1990 (ver tabela 7).



Tabela 7

**BRASIL: RELAÇÃO PRÊMIO/PIB E VOLUME TOTAL DE PRÊMIOS NOS ANOS 1990**

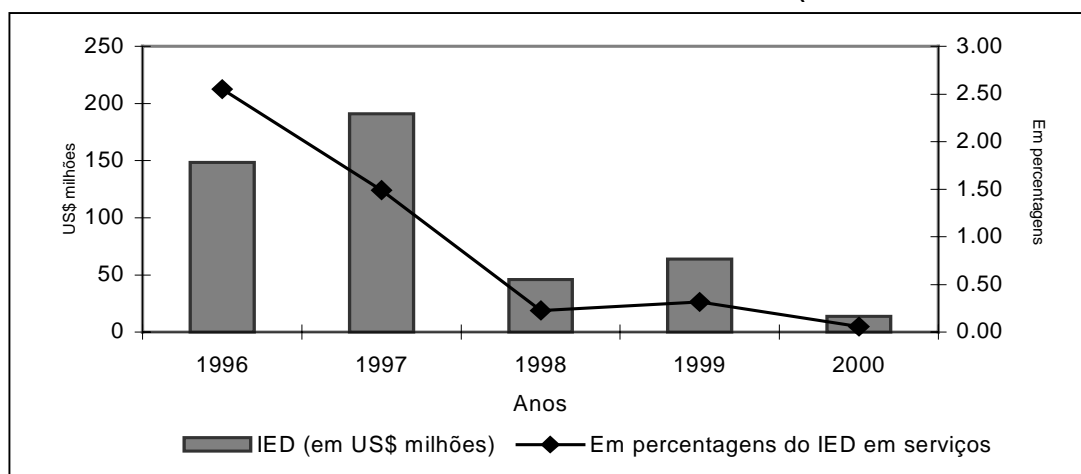
Ano	Prêmio/PIB (em percentagens)	Total de prêmios (em R\$ milhões)
1990	1,32	5.400
1991	1,40	7.800
1992	1,41	7.980
1993	1,29	8.250
1994	2,11	8.833
1995	2,05	12.892
1996	2,04	15.111
1997	2,12	18.395
1998	2,17	19.395
1999	2,01	20.325
2000 <sup>a</sup>	2,35	22.000

Fonte: Susep. Elaboração própria.

<sup>a</sup> Estimativa.

Apesar de todo esse avanço, o mercado de seguros brasileiro ainda é de pequenas proporções e aparentemente continua pouco atraente para o investimento externo. Durante o período 1996-2000, o valor desses investimentos e a sua proporção no IED total de serviços mal ultrapassaram US\$ 190 milhões e 2,5%, respectivamente. Além disso, esses valores mostraram forte tendência de queda durante todo o período.

Gráfico 11

**IED NO SETOR DE SEGUROS BRASILEIRO (FLUXOS DE 1996 A 2000)**

Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

Em 1996, um Parecer da Advocacia Geral da União eliminou a restrição da presença de capital estrangeiro no setor de seguros brasileiro. Desde então, filiais de algumas empresas estrangeiras do ramo estabeleceram-se no país, muitas vezes por meio de parcerias com empresas brasileiras.

De acordo com dados da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e da Federação Nacional das Empresas de Seguro Privado e de Capitalização (Fenaseg), havia 31 empresas atuando no mercado de seguro-saúde brasileiro em março de 2001. 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: Aetna (Estados Unidos da América), AGF (França), AIG

(Estados Unidos da América), Allianz (Alemanha), AXA (França), Chubb (Estados Unidos da América), Cigna (Estados Unidos da América), Generali (Itália), HSBC (Reino Unido) e Santander (Espanha).

No entanto, mudanças na regulamentação provocaram uma reestruturação do setor. Em 12 de Fevereiro de 2001, foi criada a Lei nº 10.185, que estabeleceu a especialização das seguradoras no ramo de seguro-saúde. Assim, as companhias que atuassem nesse setor não poderiam atuar em nenhum outro ramo de seguro. Aquelas que já operassem com seguro-saúde teriam até 1º de Julho do ano para realizar 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: AGF e AIG, esta última atuando em parceria com a Unibanco. Tais considerações podem ser visualizadas na tabela 8.

Tabela 8

**EMPRESAS DO SETOR DE SEGURO-SAÚDE BRASILEIRO EM DEZEMBRO DE 2001****A) TODAS AS EMPRESAS**

<b>Companhia</b>	<b>Prêmio total oferecido (R\$ mil)<sup>a</sup></b>
AGF Saúde	61.671
Bradesco Saúde	557.083
Brasil Saúde Companhia de Seguro	41.915
Gralha Azul Saúde	12.253
Itaúseg Saúde	35.566
Marítima Saúde Seguros	96.547
Porto Seguro - Seguro Saúde	148.902
Salutar Saúde Seguradora	605
Unibanco AIG Saúde Seguradora	26.262
Unimed Seguros Saúde	72.612

**Fonte:** ANS.

<sup>a</sup>Acumulado entre Julho e Dezembro de 2001.

**B) COMPANHIAS COM PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA**

<b>Companhia</b>	<b>Prêmio oferecido (R\$ mil)<sup>a</sup></b>	<b>País</b>	<b>Participação estrangeira</b>	<b>Participação estrangeira (em percentagens)</b>
AGF Saúde	61.671	França	50.199	81,4
Unibanco AIG	26.262	Japão	896	3,4
Unibanco AIG		Estados Unidos da América	12.648	48,2
Unibanco AIG		Alemanha	1.306	5,0

**Fonte:** Fenaseg.

<sup>a</sup>Acumulado entre Julho e Dezembro de 2001.

Assim, a participação de empresas estrangeiras no total de prêmios oferecidos pelo setor de seguro-saúde brasileiro caiu para pouco mais de 6%. Cabe ressaltar, no entanto, que ainda é muito cedo para se fazer qualquer afirmação mais contundente a respeito do setor. A mudança legislativa que resultou em sua reestruturação é muito recente, e espera-se, portanto, que o setor de seguro-saúde brasileiro ainda passe por alterações significativas.

## b) Transporte terrestre

Da mesma forma que o setor de seguro-saúde, o IED no setor de transportes terrestres 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 em 2000 (ver tabela 9).

**Tabela 9**  
**IED NO SETOR DE TRANSPORTES TERRESTRES**

Ano	IED em transportes terrestres (US\$ milhões)	Em percentagens do IED total em transportes terrestres
1996	208,20	3,58
1997	0	0
1998	0	0
1999	84,65	0,42
2000	44,12	0,18

Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

Apesar dos investimentos externos pouco expressivos no setor de transportes terrestres brasileiro, 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 empregados de companhias com participação estrangeira no Brasil, apenas 0,24% atuava no setor de transportes terrestres. Em 2000, essa cifra saltou para 1,79% (ver tabela 10).

**Tabela 10**  
**PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE TERRESTRE ESTABELECIDAS  
NO BRASIL COM PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA NO TOTAL DAS EMPRESAS  
COM PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA**

(Em percentagem)

Informações	Período	
	1995	2000
Empregados <sup>a</sup>	0,238	1,786
Ativo	0,040	0,746
Patrimônio líquido	0,068	0,222
Exportações	0,004	0,010
Importações	0,003	0,073

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

<sup>a</sup>Considerando-se a média anual.

O transporte terrestre pode ser dividido em duas modalidades: ferroviário e rodoviário. Essas, por sua vez, também podem ser divididas em duas subcategorias: transporte de cargas e de passageiros. No transporte ferroviário e no transporte rodoviário de passageiros, não há registros de participação estrangeira. No transporte rodoviário de cargas, consultando-se a Associação Nacional de Transporte de Cargas (NTC), chegamos a duas empresas que possuem participação estrangeira: a Axis Sinimbu e a Kwikasair.

A Axis Sinimbu atua principalmente no transporte de veículos para a indústria automotiva. É fruto da unificação de três empresas de transportes brasileiras: a Schlatter, a Sinimbu e a Transfer. Além disso, possui como parceiras as seguintes empresas americanas: a Allied Holdings, a Axis Group (subsidiária da Allied Holdings) e a Coimex Trading Company. Dessas três, apenas a Axis Group possui participação acionária na empresa.

Segundo seus próprios dados, a Axis Sinimbu é a maior transportadora de veículos novos do país, com uma participação de aproximadamente 20% nesse segmento.

A Kwikasair, por sua vez, foi fundada em 1963 em Porto Alegre sob a denominação de Transportadora Pampa. Dez anos depois, foi adquirida pelo grupo australiano TNT. Em 1996, foi comprada pelo grupo nacional Tedef e possui desde então sua denominação atual. Atua principalmente no transporte rodoviário e aéreo de encomendas e cargas expressas.

### **c) Seguro de crédito à exportação**

Conforme visto anteriormente, o mercado de seguros brasileiro é de pequenas dimensões e pouco atrativo ao capital externo. A única empresa que atua no setor de seguro de crédito à exportação no Brasil é a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). Criada em junho de 1997, a SBCE tem como acionistas o Banco do Brasil, o BNDES, a Bradesco Seguros, a Sul América Seguros, a Minas Brasil Seguros, a Unibanco Seguros e a Compagnie Française D'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface), a maior seguradora de crédito à exportação do mundo.

A SBCE oferece três tipos de produtos: seguro para operações de curto prazo, seguro para operações de médio e longo prazos e seguro para riscos políticos. O primeiro refere-se a exportações com prazo de pagamento de até dois anos. O segundo tipo de serviço oferecido está voltado para projetos e negócios ligados a bens de capital, estudos e serviços não correntes e com prazos de pagamento superiores a dois anos. Essas atividades são garantidas por dois tipos de apólices de seguro de crédito à exportação: aquelas voltadas para exportadores e aquelas voltadas para bancos. Finalmente, há também o seguro oferecido contra riscos políticos que possam prejudicar as exportações.

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. De acordo com informações da própria Coface, sua participação acionária na SBCE é de 30%. Portanto, a participação estrangeira no mercado de seguro de crédito à exportação, adotando-se qualquer um dos critérios citados é superior a 30%.

### **d) Serviços de engenharia**

Pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae), os serviços de engenharia enquadram-se nos serviços prestados a empresas. Conforme visto anteriormente, o IED em serviços prestados a empresas caiu bastante a partir de 1998, mas esse segmento continua a deter o maior IED no setor de serviços no Brasil. Segundo informações da Associação Brasileira dos Consultores de Engenharia (ABCE), as empresas de consultoria de engenharia respondem por aproximadamente 0,20% do PIB brasileiro. Como geradoras de emprego, possuíam mais de 20 mil funcionários em 1996.

As atividades desenvolvidas pelas empresas de consultoria de engenharia abrangem, entre outras, áreas como as seguintes:

- energia hidro e termoelétrica;
- infra-estrutura de transportes (rodovias, ferrovias, hidrovias), portos e aeroportos;
- saneamento básico;
- petróleo, química e petroquímica;
- siderurgia;

- irrigação e drenagem;
- planejamento urbano;
- desenvolvimento regional;
- telecomunicações; e
- meio ambiente.

As etapas de um trabalho de consultoria de engenharia podem ser resumidamente indicadas em:

- estudos preliminares;
- estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental;
- anteprojetos;
- projeto básico ou conceitual;
- projeto executivo ou de detalhamento;
- gerenciamento e fiscalização de obras; e
- estudos especiais e formação e treinamento de pessoal de operação do empreendimento.

Ao consultarmos a ABCE e diversas câmaras de comércio, localizamos nove empresas no setor de serviços de engenharia brasileiro que possuem participação estrangeira: a Logos, a Earth Tech Brasil, a Leme Engenharia, a Krebs Engenharia, a Bechtel do Brasil, a Engeval Engenharia de Avaliações, a Geocon, a Hatch e a White Water.

A Logos S.A. atua nas áreas de tecnologia da construção, energia, meio ambiente, indústria, telecomunicações, turismo, transportes, desenvolvimento urbano e saneamento básico. Desde setembro de 1999, é integrante da Arcadis, rede global de empresas de engenharia com sede na Holanda e uma das dez maiores do mundo. A participação acionária da Arcadis na Logos é de 50% mais uma ação.

A Earth Tech Brasil Ltda. faz parte do grupo Tyco Internacional Ltda., um conglomerado empresarial global de origem norte-americana. Suas especialidades são os ramos de energia, meio ambiente e saneamento básico.

A Leme Engenharia atua principalmente nos setores de energia, telecomunicações, saneamento básico, meio ambiente e indústria. Está associada a três grandes empresas internacionais de consultoria em engenharia: a Klohn-Crippen Consultants (Canadá), a TAMS Consultant (Estados Unidos da América) e a DHV Consultants (Holanda).

A Krebs Engenharia Ltda. é uma filial do grupo francês Technip. Suas principais áreas de atuação estão nos setores de energia, refinamento, petroquímica e industrial (química, fertilizantes, cimento, entre outras). Além disso, estão em curso negociações que podem resultar na aquisição, pela Technip, de parte das ações da UTC Projetos e Consultoria S.A. A UTC atua principalmente nas áreas de tecnologia da construção, energia e indústria.

A Bechtel do Brasil, de origem norte-americana, atua nos segmentos de construção, mineração, petróleo, química, energia, telecomunicações e água. Já as atividades da Engeval —que faz parte do Troostwijk Groep, da Holanda— englobam avaliações para fins de seguro e de mercado, avaliações econômico-financeiras e de bens intangíveis e controle patrimonial.

A Geocon, proveniente do Reino Unido, presta consultorias em ciências da terra (geocomputação, projetos de energia renovável, avaliações sísmicas, engenharia submarina). A Hatch, do Canadá, atua principalmente nas seguintes áreas: mineração, metalurgia, energia, indústria e infra-estrutura. Finalmente, a White Water, também de origem canadense, presta serviços relativos à construção de parques aquáticos.

### e) Serviços profissionais

De acordo com a classificação do General Agreement on Trade in Services (Gats), entende-se por serviços profissionais aqueles prestados por profissionais especializados e sujeitos a licença. Normalmente, os serviços profissionais estão divididos nas seguintes categorias: serviços legais; serviços de contabilidade e auditoria; serviços de taxação; serviços de arquitetura; serviços de engenharia; serviços de planejamento urbano; serviços médicos e odontológicos; serviços veterinários; serviços prestados por parceiros, enfermeiros e fisioterapeutas; outros serviços.

Os serviços profissionais podem ser divididos em duas categorias mais gerais, os “aprovados” (aqueles que possuem potencial para usufruir acordos de mútuo reconhecimento de qualificações entre os países da OMC) e os “não aprovados”. Na primeira categoria, incluem-se os serviços de arquitetura e engenharia, contabilidade e serviços legais. Entre os serviços “não aprovados”, estão alguns serviços voltados para negócios como *marketing*, propaganda e consultoria.

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

De acordo com a Cnae, os serviços profissionais fazem parte das seguintes categorias: atividades de informática e conexas, pesquisa e desenvolvimento, serviços prestados principalmente às empresas (atividades jurídicas, contabilidade e auditoria, serviços de arquitetura e engenharia, publicidade, entre outras), educação, saúde e serviços pessoais (lavanderia, tinturaria, tratamento corporal e de beleza entre outras).

Conforme visto anteriormente, os serviços prestados às empresas detêm o maior estoque no setor de serviços, mas os fluxos de investimento estrangeiro nesse segmento caíram bastante desde 1998. Em relação às demais categorias nas quais os serviços profissionais se incluem, o IED é inexpressivo, com fluxos nulos desde 1996 (ver tabela 11).

**Tabela 11**  
**IED EM ALGUNS SETORES DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS**

*(em US\$ milhões)*

Setor	1995 (estoque)		1996 (fluxo)		1997 (fluxo)		1998 (fluxo)		1999 (fluxo)		2000 (fluxo)	
	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem
Informática	115,1	0,27	10,8	0,14	124,7	0,81	353,2	1,52	85,89	0,31	1121,5	3,75
P&D	5,5	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educação	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saúde <sup>a</sup>	17,8	0,04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Serv. Pess.	19,0	0,04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	43,6	0,09	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Fonte:** Bacen. Elaboração dos autores.

<sup>a</sup>Inclui serviços sociais. Dados de 1999 e 2000: preliminares.

A exceção está nas atividades relacionadas a informática. Boa parte do crescimento do fluxo de IED nesse segmento em 2000 deveu-se aos investimentos em Internet. Destacaram-se o investimento de US\$ 810 milhões da Telecom Itália nas Organizações Globo e a aquisição, por US\$ 415 milhões, da Zip.Net pela PT Multimídia de Portugal.

Outros grupos estrangeiros que aumentaram sua participação nesse setor foram as norte-americanas Microsoft e Diebold e o Grupo Venezuelano Cisneros (CEPAL, 2000). Além disso, cabe destacar, como companhias com participação estrangeira que atuam no setor de informática brasileiro, a Proceda (controle acionário detido pela WorldCom, dos Estados Unidos da América), a Progress Software do Brasil (Estados Unidos da América) e a Veritel Teleinformática (Estados Unidos da América).

No setor de serviços prestados a empresas, duas categorias detêm a maior parte dos investimentos estrangeiros: os serviços de engenharia (já analisados no item anterior) e as atividades de consultoria e auditoria. Nesta última, destacam-se as chamadas “5 Grandes” empresas de consultoria e auditoria do mundo: a PriceWaterhouse Coopers (Inglaterra), a Arthur Andersen (Estados Unidos da América), a Ernest & Young (Estados Unidos da América), a KPMG (Alemanha, Holanda e Inglaterra) e a Deloitte and Touche (Estados Unidos da América) —ver tabela 12.

**Tabela 12**  
**ALGUNS DADOS SOBRE AS “5 GRANDES” EM 1999**

Empresa	Vendas (US\$ bilhões)	Empregados (mil)	Lucro líquido (US\$ bilhões)	Total de parceiros
Arthur Andersen	16,2	140	3,3	2.788
Deloitte	10,8	97,5	2,4	5.680
E&Y	12,5	97,8	2,0	6.200
KPMG	12,2	102	1,9	6.800
PwC	17,3	150	2,1	9.196

Fonte: iBig5.com. Elaboração dos autores.

A PriceWaterhouse Coopers é considerada a maior empresa de auditoria do mundo, com vendas iguais a US\$ 17,3 bilhões em todo o mundo em 1999. A PwC também é líder nas América do Sul e Central. Segundo dados da própria empresa, 36% das maiores empresas e 41% dos maiores bancos da região são auditados por ela. No Brasil especificamente, essa possui treze escritórios, dois deles abertos recentemente no interior do estado de São Paulo (Ribeirão Preto e Sorocaba), o que indica uma tendência de expansão nessa região.

Em segundo lugar entre as “5 Grandes” aparece a Arthur Andersen, com vendas de US\$ 16,2 bilhões em 1999. O desmembramento do segmento de consultoria dessa empresa deu origem a uma nova firma, a Andersen Consulting. A AA possui nove escritórios no Brasil, três deles estão no interior do Brasil (Campinas, Caxias do Sul e Ribeirão Preto), o que denota uma tendência semelhante à da PwC de expansão para essa parte do país.

A Ernest & Young, com vendas de US\$ 12,5 bilhões em 1999, aparece como a terceira maior empresa de consultoria e auditoria de acordo com o quesito utilizado. Com 177 escritórios espalhados pelo mundo, a E&Y está presente em doze cidades brasileiras, tendo um escritório em cada uma delas. Com escritórios em Campinas, Ribeirão Preto e Blumenau, a E&Y também apresenta uma clara tendência de expansão para o interior do país.

A KPMG é formada por uma rede de empresas de consultoria e auditoria na qual estas são entidades legais separadas e independentes entre si. A KPMG está presente em 159 países, com vendas de US\$ 12,2 bilhões em 1999. Atua desde 1987 no Brasil, onde possui sete escritórios.

Como no caso da AA, o setor de consultoria dessa empresa desmembrou-se, originando a KPMG Consulting, com dois escritórios no Brasil.

Por fim, a Deloitte and Touche aparece como a menor das “5 Grandes”, tomando-se como critério o total de vendas realizadas pelo mundo (US\$ 10,8 bilhões em 1999). Da mesma forma que a KPMG, ela é formada por uma rede de firmas em que cada uma delas é uma entidade legal independente. Com 700 escritórios, a Deloitte espalha-se por 132 países. No Brasil, possui dez escritórios.

Além das “5 Grandes”, outra empresa estrangeira que se destaca no ramo de auditoria e contabilidade é a BDO Directa, de origem belga. Outros serviços mais específicos de consultoria também contam com a participação de empresas estrangeiras. Na área de consultoria administrativa, destacam-se a A. T. Kearney (Estados Unidos da América), a Bovis-Lend Lease (Reino Unido) e a Brascan do Brasil (Canadá). O ramo de consultoria comercial conta com a presença da suíça Ascher International Consulting.

A Amicorp do Brasil (Antilhas Holandesas), a Control Risks (Reino Unido) e a Kroll Associates (Estados Unidos da América) atuam no segmento de consultoria econômico-financeira, e a Goldfarb Consultants (Canadá) presta serviços de consultoria em *marketing*. O setor de consultoria de negócios conta com a participação da BIB Participações (Holanda). No setor de consultoria em recursos humanos, estão empresas como a Boyden do Brasil (Estados Unidos da América), a Korn/Ferry International (Estados Unidos da América), a Lens e Minarelli (parceria com a *Career Partners International*, dos Estados Unidos da América), a Michael Page International (Estados Unidos da América) e a Roland Berger Consultoria (Alemanha). Por fim, a Control Union (Holanda) e a Cotecna (Suíça) realizam serviços de inspeção.

Ainda em relação a investimentos estrangeiros no setor de serviços profissionais brasileiro, cumpre destacar a *joint-venture* criada entre a *Industrial & Financial Systems* (IFS), empresa de informática norte-americana, e a *Total Service* Serviços Contábeis, empresa originária da terceirização dos serviços de contabilidade da Trevisan. Essa parceria tem o objetivo de oferecer serviços de *outsourcing* (terceirização) às empresas.



### **3. Investimento direto no setor de serviços do Cone Sul**

---

Nesta seção, objetiva-se mapear os investimentos estrangeiros nos setores de serviços selecionados (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres, serviços de engenharia e serviços profissionais) nos demais países do Cone Sul (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai). A intenção é identificar estratégias de expansão, nessa região, de empresas estrangeiras que atuam nos setores de serviços citados.

Para tanto, a seção está dividida em quatro subseções. Na primeira, será feita uma caracterização do Investimento Estrangeiro Direto (IED) na América Latina, de forma geral, e no Cone Sul, em particular. A subseção 3.2 traz um levantamento mais detalhado dos investimentos norte-americanos e canadenses na região. Em seguida, partir-se-á para uma descrição mais detalhada do IED em cada um dos países do Cone Sul. Por fim, será feito um levantamento dos investimentos externos nos já mencionados cinco setores de serviços nos demais países do Cone Sul.

#### **3.1 Caracterização geral do IED na América Latina e no Cone Sul**

Contrariamente à tendência observada mundialmente, os fluxos de IED na América Latina, de forma geral, e no Cone Sul, em particular, apresentaram uma queda em 2000. De fato, segundo informações da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD, 2000), os fluxos mundiais de IED

superaram US\$ 1,2 trilhão em 2000, valor esse 18% superior ao dos fluxos registrados em 1999 e quase quatro vezes maior que o fluxo de IED em 1995.

Reafirmou-se em 2000 a crescente concentração do IED nos países desenvolvidos (ver tabela 13). Os fluxos de investimento estrangeiro para os países desenvolvidos superaram US\$ 1 trilhão em 2000, um valor 21% superior ao de 1999. Os países desenvolvidos que mais receberam IED em 2000 foram, pela ordem, os Estados Unidos, a Alemanha, o Reino Unido, a Bélgica, a França e os Países Baixos.

**Tabela 13**  
**IED NO MUNDO, 1989-2000**  
(Em US\$ bilhões)

	1989/1994 <sup>a</sup>	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>b</sup>
Países desenvolvidos	137,1	203,5	219,7	271,4	483,2	829,8	1.005,2
União Européia	76,6	113,5	109,6	127,6	261,1	467,2	617,3
Estados Unidos	42,5	58,8	84,5	103,4	174,4	295,0	281,1
Japão	1,0	...	0,2	3,2	3,3	12,7	8,2
Outros	17,0	31,2	25,4	37,2	44,4	54,9	98,6
Países subdesenvolvidos	59,6	113,3	152,5	187,4	188,4	222,0	240,2
África	4,0	4,7	5,6	7,2	7,7	9,0	8,2
América Latina e Caribe	17,5	32,3	51,3	71,2	83,2	110,3	86,2
Ásia e Pacífico	37,9	75,9	94,5	107,3	95,9	100,0	143,8
Europa em desenvolvimento	0,2	0,5	1,1	1,7	1,6	2,7	2,0
Europa Central e Oriental	3,4	14,3	12,7	19,2	21,0	23,2	25,4
Total	200,1	331,1	384,9	477,9	692,5	1.075,0	1.270,8

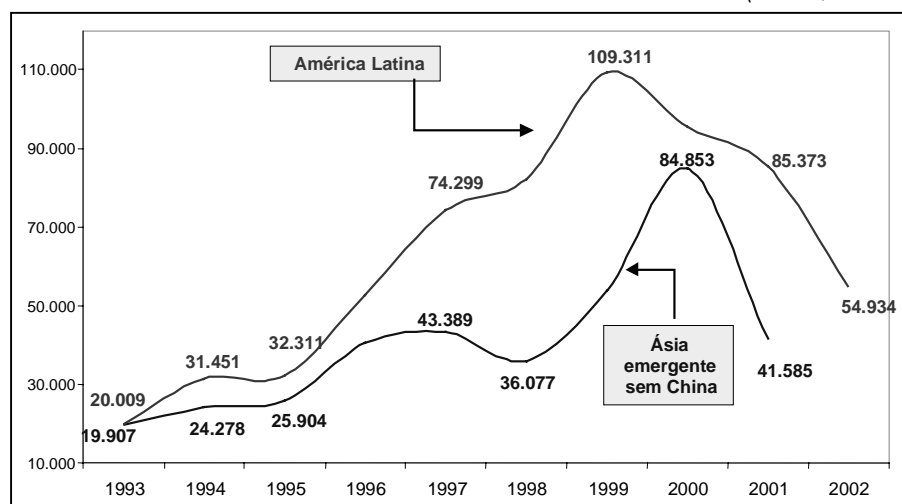
Fonte: UNCTAD, 2000.

<sup>a</sup> Média anual.

<sup>b</sup> Estimativa.

Por sua vez, os investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento registraram um crescimento de apenas 8% em relação a 1999, atingindo US\$ 240 bilhões em 2000. Assim, enquanto os países desenvolvidos aumentaram sua participação na captação do fluxo de IED de 77% em 1999 para 79% em 2000, a participação dos países subdesenvolvidos caiu de 21% para 19% durante o mesmo período. Conforme indica o gráfico 12, tais tendências se acentuaram no ano passado, com queda até mesmo no caso da Ásia emergente, exceto a China.

**Gráfico 12**  
**FLUXOS DE IED PARA AMÉRICA LATINA E ÁSIA EMERGENTE, EXCETO CHINA**  
(em US\$ milhões)



Fonte: UNCTAD, World Investment Report 2001.

Elaboração: BBV Banco.

Do fluxo total de IED para os países subdesenvolvidos, quase 36% (US\$ 86 bilhões) foi absorvido pela América Latina e pelo Caribe. No entanto, esse valor foi quase 22% inferior aos US\$ 110 bilhões em IED recebidos pela região em 1999.

**Tabela 14**  
**FLUXOS DE IED NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE DE 1990 A 2000**  
(Em US\$ bilhões)<sup>a</sup>

	1990/1994 <sup>b</sup>	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>c</sup>
América Central e Caribe	1,4	2,0	2,1	4,2	6,1	5,4	4,5
Centros Financeiros <sup>c</sup>	2,5	2,4	3,1	4,5	6,4	2,6	2,5
Cone Sul	6,1	13,8	23,1	34,7	44,5	66,8	46,9
Argentina	3,0	5,3	6,5	8,8	6,7	23,6	12,0
Bolívia	0,1	0,4	0,5	0,7	1,0	1,0	0,7
Brasil	1,7	4,9	11,2	19,7	31,9	32,7	30,3
Chile	1,2	3,0	4,6	5,2	4,6	9,2	3,7
Paraguai	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Uruguai	...	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Demais países da Aladi	8,2	14,0	18,2	26,4	21,5	18,8	20,2
México	5,4	9,5	9,2	12,8	11,3	11,8	13,0
Total	18,2	32,2	46,5	69,9	78,5	93,5	74,2

Fonte: CEPAL, 2000.

<sup>a</sup> Por adotarem metodologias de cálculo de IED distintas, a CEPAL e a UNCTAD apresentam resultados diferentes.

<sup>b</sup> Média anual.

<sup>c</sup> Estimativa.

<sup>d</sup> Antilhas Holandesas, Bahamas, Bermudas, Ilhas Cayman e Ilhas Virgens.

Observa-se, no entanto, que essa queda no fluxo de IED na América Latina e no Caribe corresponde principalmente à diminuição do fluxo de IED no Cone Sul, mais especificamente em dois países: Argentina e Chile. Enquanto o fluxo de IED para a região como um todo diminuiu em US\$ 19,3 bilhões, para o Cone Sul reduziu-se em US\$ 19,9 bilhões. Ou seja, excluindo-se o Cone Sul, o IED para o restante da América Latina e o Caribe manteve-se estável.

Dos quase US\$ 20 bilhões a menos que o Cone Sul recebeu na forma de IED em 2000, 86% (ou seja, mais de US\$ 17 bilhões) representa a queda nos IEDs direcionados à Argentina e ao Chile. Essa redução abrupta, no entanto, foi provocada por fatores pontuais, não por uma tendência de mais longo prazo à diminuição. Em 1999, três operações realizadas nesses dois países (na Argentina, a aquisição da Yacimientos Petrolíferos Fiscales pela espanhola Repsol, e no Chile, a aquisição da Endesa e da Enersis pela espanhola Endesa España) resultaram na entrada de US\$ 18,8 bilhões na forma de IED (US\$ 15,2 bilhões na Argentina e US\$ 3,6 bilhões no Chile).

Portanto, considerando-se 1999 um ano atípico, em razão dos já citados fatores pontuais ocorridos na Argentina e no Chile, pode-se afirmar que o IED na América Latina e no Caribe se manteve estável, com os fluxos de IED registrados na região em 2000 tornando-se 16% superiores aos fluxos médios da segunda metade dos anos 1990 e três vezes maiores que os fluxos médios computados entre 1990 e 1994.

Os maiores receptores de IED da América Latina são, pela ordem, Brasil, México e Argentina. Juntos, esses três países responderam por quase 75% do IED que ingressou na região em 2000. No Cone Sul, a concentração é ainda maior. Brasil e Argentina absorveram mais de 90% do IED destinado à região em 2000. Os demais países, com exceção do Chile, receberam pequenas quantias.

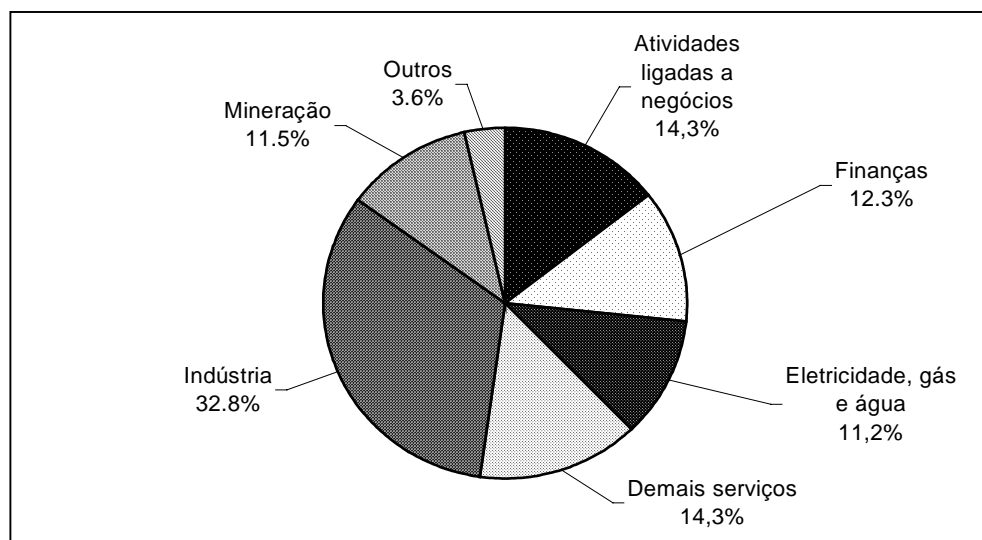
De uma forma geral, o setor de serviços passou a absorver uma parcela cada vez maior do IED direcionado à América Latina e ao Caribe nos anos 1990, tendo como contrapartida uma

menor participação do setor manufatureiro. No setor de serviços, os segmentos que mais recebem IED são atividades ligadas a finanças e eletricidade. No caso brasileiro, vale lembrar, o que mais recebeu IED nos últimos anos foi o de telecomunicações, ainda que o setor de serviços prestados a empresas continue detendo o maior estoque de IED do setor de serviços brasileiro.

A manufatura é outro importante receptor de IED na América Latina, em especial os ramos químico e alimentício. A mineração —com destaque para a exploração de petróleo— também absorve parcela significativa do IED destinado à região. No entanto, conforme será visto, cada país possui peculiaridades no que diz respeito à distribuição do IED por ramos de atividade econômica, por vezes distinguindo-se bastante desse padrão de distribuição geral. É importante notar que o aumento do IED em serviços e a diminuição relativa do IED na indústria, comum à toda a América Latina, também foram observados no caso brasileiro, conforme visto na seção anterior, mas a parcela de IED destinada à mineração é inferior no Brasil em relação ao restante da América Latina.

É interessante observar o crescimento da importância relativa das fusões e aquisições (F&A) na composição não só do IED latino-americano, como também do mundo inteiro. Não obstante, enquanto no mundo os setores em que mais ocorrem F&A são os de telecomunicações e de mídia, na América do Sul a maior parte das transações ocorre no setor financeiro, seguido por alimentos e bebidas. Do total de inversões previstas por firmas estrangeiras nos três principais mercados sul-americanos (Brasil, Argentina e Chile) para o período 1998-2000, 10% ocorreria sob a forma de F&A, sendo esta cifra um pouco maior nos casos chileno e argentino (18,4% e 12,1%, respectivamente) e um pouco menor no caso brasileiro (7,3%) (Bonelli, 2000).

**Gráfico 13**  
**ESTOQUE DE IED NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 1999<sup>a</sup>**



Fonte: UNCTAD, 2001.

<sup>a</sup> Calculado com base nos estoques de IED da Argentina, da Bolívia (1990), do Brasil (1998), da Colômbia, do Paraguai, do Peru e da Venezuela, totalizando 58% do estoque de IED na América Latina e no Caribe em 1999.

Os Estados Unidos ainda se mantêm como a principal fonte de IED no Cone Sul, liderando incontestavelmente em cinco dos seis países da região (a controvérsia no caso paraguaio será colocada posteriormente), tanto no que diz respeito ao fluxo de IED em 2000 quanto em relação ao estoque de IED acumulado nesses países. No entanto, a importância da Espanha como fonte de IED para a região vem se ampliando crescentemente, principalmente nos maiores mercados do Cone Sul

(Brasil, Argentina e Chile). O aumento da participação espanhola, tanto no fluxo quanto no estoque de IED da região, vem ocorrendo essencialmente graças a investimentos no setor financeiro (em 2000, o Santander adquiriu o banco brasileiro Banespa e participações nos bancos argentinos Banco del Río de la Plata e Banco de Galicia y Buenos Aires), de telecomunicações (entre 1999 e 2000, a Telefónica penetrou e expandiu-se nos mercados argentino e brasileiro), de eletricidade (em 1999, a Endesa España adquiriu as empresas chilenas Enersis e Endesa) e petrolífero (em 1999, a espanhola Repsol adquiriu parte da empresa argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales). No caso brasileiro, também é notável a expansão do IED português, principalmente nos setores de telecomunicações e finanças.

### 3.2 O IED dos Estados Unidos e do Canadá no Cone Sul

Como os Estados Unidos são a maior fonte de IED para o Cone Sul e como também, posteriormente, será avaliado o impacto do arcabouço regulatório na competição de empresas brasileiras de serviços com empresas americanas e canadenses, cumpre fazer uma descrição mais detalhada dos investimentos diretos dos Estados Unidos e do Canadá na região, especialmente no que diz respeito ao setor de serviços.

Nota-se que a proporção dos investimentos diretos americanos direcionados à América do Sul se reduziu consideravelmente durante a segunda metade dos anos 1990. Em 1994, quase 12% do fluxo de IED americano foi destinado a essa região. Em 2000, essa proporção foi pouco superior a 4%. Essa queda foi mais acentuada a partir de 1998. Isso se deveu principalmente à diminuição da participação na captação de IED americano dos maiores mercados da região e do Cone Sul: Brasil, Argentina e Chile. Entre 1994 e 2000, a proporção do fluxo de IED americano destinado a esses três países caiu, respectivamente, de 4,6% para 1,6%, de 2% para 0,5% e de 2,6% para 0,6%. Ainda assim, em 1998, o Brasil, maior absorvedor de IED americano da região, detinha o sétimo maior estoque deste tipo de investimento no mundo, mantendo assim uma posição de destaque como absorvedor de investimento direto americano.

Em 2000, o estoque de IED americano na América do Sul era de pouco mais de US\$ 79 bilhões, valor correspondente a 6,4% do estoque de IED americano no mundo. Quase 45% (US\$ 35,6 bilhões) corresponde ao estoque de IED americano no Brasil. Somando-se este último valor aos estoques de IED americano na Argentina e no Chile, os outros dois grandes mercados da região, totaliza-se quase 77% do estoque de IED americano na América do Sul.

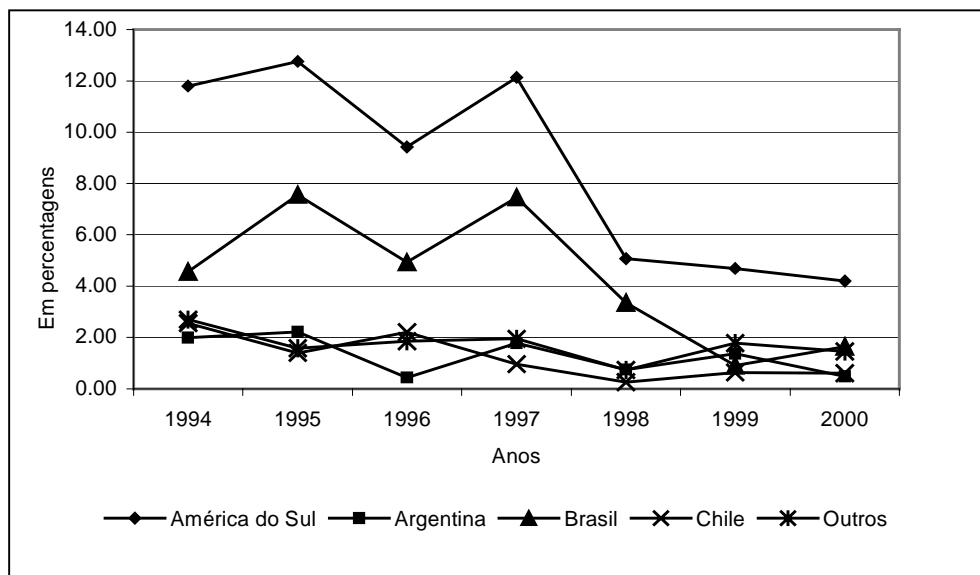
De um modo geral, os investimentos diretos americanos dividem-se quase igualmente entre indústria (34%) e serviços (36%). A única atividade primária na América do Sul que absorve expressivos investimentos diretos americanos é a extração de petróleo (8%).

No entanto, esse padrão geral esconde importantes diferenças peculiares a cada país. Os investimentos diretos americanos em extração de petróleo são muito mais expressivos no restante da América do Sul do que nos principais mercados do Cone Sul (Argentina, Brasil e Chile). O IED americano no Brasil concentra-se expressivamente na atividade manufatureira (53%), diferentemente do caso dos demais países sul-americanos. Em compensação, a proporção de IED americano destinado a finanças e seguros no Brasil (17,6%) é significativamente inferior a essa mesma porcentagem nos casos argentino e chileno (38,9% e 32,8%, respectivamente). Por fim, a proporção dos investimentos diretos americanos na Argentina direcionados ao setor financeiro e de seguros (16%) é expressivamente superior à dos demais países sul-americanos.

Gráfico 14

## PARTICIPAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL NOS FLUXOS TOTAIS DE IED AMERICANO

(em percentagens)



Fonte: BEA - Bureau of Economic Analysis. Elaboração dos autores.

Tabela 15

## ESTOQUE DE IED AMERICANO NA AMÉRICA DO SUL, 2000

(em US\$ bilhões)

	Petróleo	Manufatura	Comércio atacadista	Instituições de depósito	Financ. e seguros	Outros serviços	Outras atividades	Total
Argentina	0,7	3,6	0,4	2,3	5,6	0,7	1,2	14,5
Brasil	1,1	18,9	0,8	2,1	6,2	0,9	5,4	35,6
Chile	0,1	1,4	0,4	0,7	3,6	0,2	4,6	10,8
Outros	4,5	3,3	0,5	0,4	2,6	0,9	3,1	18,5
Total	6,3	27,2	2,1	5,9	18	2,8	17,1	79,4

Fonte: BEA - Bureau of Economic Analysis. Elaboração dos autores.

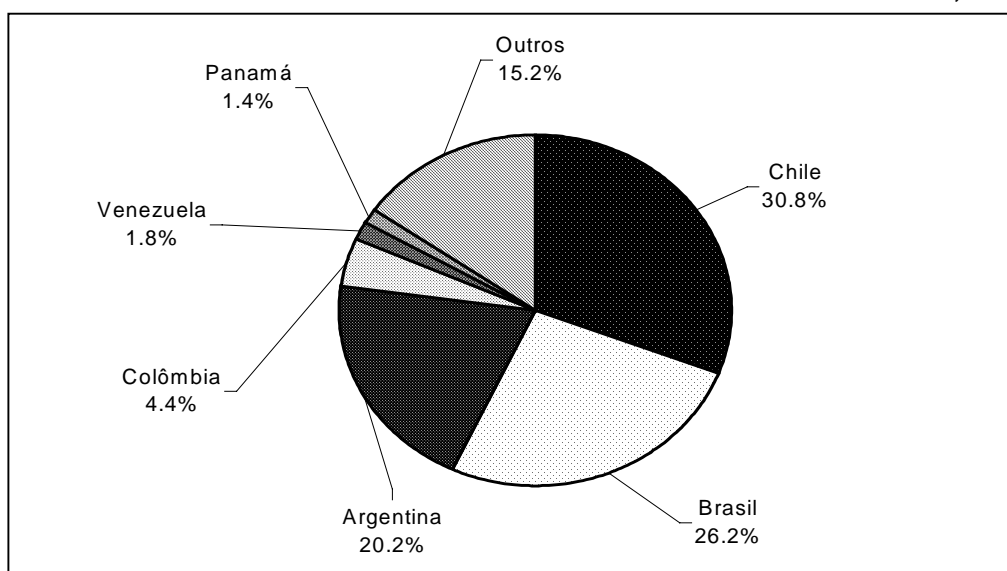
Do total de IED americano direcionado ao setor de serviços na América do Sul, 63% é destinado ao setor financeiro (exceto instituições receptoras de depósitos) e de seguros, sendo essa proporção ligeiramente maior no caso do Chile (73%). Em seguida, aparecem os investimentos diretos nas instituições receptoras de depósitos (20%). Essa taxa é um pouco maior no caso argentino (26%) e um pouco menor no caso chileno (14%). Em terceiro lugar, aparece o comércio atacadista, com pouco mais de 7% do IED americano no setor de serviços na América do Sul. Juntos, esses três setores absorvem mais de 90% do estoque de investimentos diretos americanos na América do Sul.

Os investimentos diretos canadenses nas Américas do Sul e Central constituíam, em 2000, um estoque de aproximadamente US\$ 11,9 bilhões. Isso equivalia a quase 6% do estoque de IED canadense no mundo nesse período. Nessa região, destaca-se o Chile, que detém 31% do estoque de IED canadense nessa área. O Brasil e a Argentina aparecem logo em seguida como os principais absorvedores de IED canadense nas Américas do Sul e Central. Juntos, esses três países somam mais de 77% do estoque de IED canadense na região.

De acordo com dados do *Department of Foreign Affairs and International Trade* (Dfait) do governo do Canadá, os investimentos diretos canadenses no Mercosul concentram-se em mineração

(alumínio, petróleo e gás), energia e telecomunicações. No caso brasileiro, as privatizações no setor de telecomunicações atraíram muitas empresas canadenses que atuam não só no oferecimento de serviços de telecomunicações, como também no suprimento de equipamentos para o setor. Os investimentos diretos canadenses na Argentina direcionam-se principalmente para os seguintes setores: petróleo e gás, mineração e energia, agroindústria, finanças e telecomunicações. O setor de exploração florestal argentino oferece boas perspectivas para futuros investimentos canadenses. O IED canadense no Chile, concentrado inicialmente na mineração (este setor absorveu 70% do IED canadense no Chile em 1998-1999), começou a dirigir-se para o setor de serviços (energia, serviços financeiros, comunicações e tecnologia da informação) e manufatureiro (equipamentos).

Gráfico 15

**ESTOQUE DE IED CANADENSE NAS AMÉRICAS DO SUL E CENTRAL, 2000**

Fonte: Government of Canada - Department of Foreign Affairs and International Trade.

### 3.3 O IED em cada um dos países do Cone Sul

#### a) Brasil

Para melhor comparação, vale relembrar alguns dos traços marcantes do IED no Brasil apontados na subseção anterior. Antes de tudo, esse teve realçada sua grande expansão na segunda metade dos anos 1990, principalmente no setor de serviços. Os Estados Unidos continuam sendo o principal detentor de IED no Brasil, mas o país que registrou o maior crescimento nos fluxos de investimento externo direto no Brasil foi a Espanha, graças às suas aquisições nos setores de telecomunicações e de intermediação financeira.

Notamos que o setor de serviços é o grande responsável pelo crescimento nos fluxos de investimento direto. O IED na agricultura mostrou-se baixo durante todo o período, nunca ultrapassando US\$ 650 milhões. O IED na indústria cresceu significativamente apenas em 1999, voltando a cair em 2000. Já no setor de serviços, que era de quase US\$ 6 bilhões em 1996, esse atingiu mais de US\$ 24 bilhões em 2000, respondendo por 81% do fluxo de IED que entrou no Brasil.

Dessa forma, o estoque de IED também se concentra fortemente nesse setor. Em 2000, quase 70% do estoque de IED correspondia ao setor de serviços, contra quase 29% na indústria e pouco mais de 1,5% na agricultura.

Os Estados Unidos detêm mais de 24% do IED aplicado no Brasil, seguido de longe pela Espanha, com quase 15%. Outros importantes países de origem do IED que é aplicado no Brasil são, pela ordem, Países Baixos, Ilhas Cayman, França, Portugal e Alemanha. Juntos, esses sete países respondem por pouco mais de 70% do estoque de IED no Brasil.

A análise dos principais países de origem do IED no Brasil apresenta resultados distintos quando o foco passa do estoque para o fluxo de IED. Com uma queda significativa do IED direcionado ao Brasil em 2000, os Estados Unidos foram superados pela Espanha na lista dos países que mais realizam IED no Brasil. Desde 1996, a Espanha vem ampliando seus investimentos diretos no Brasil, principalmente por meio de aquisições nos setores financeiro e de telecomunicações. Outro país que também tem investido crescentemente no Brasil é Portugal, também com aquisições no setor de telecomunicações.

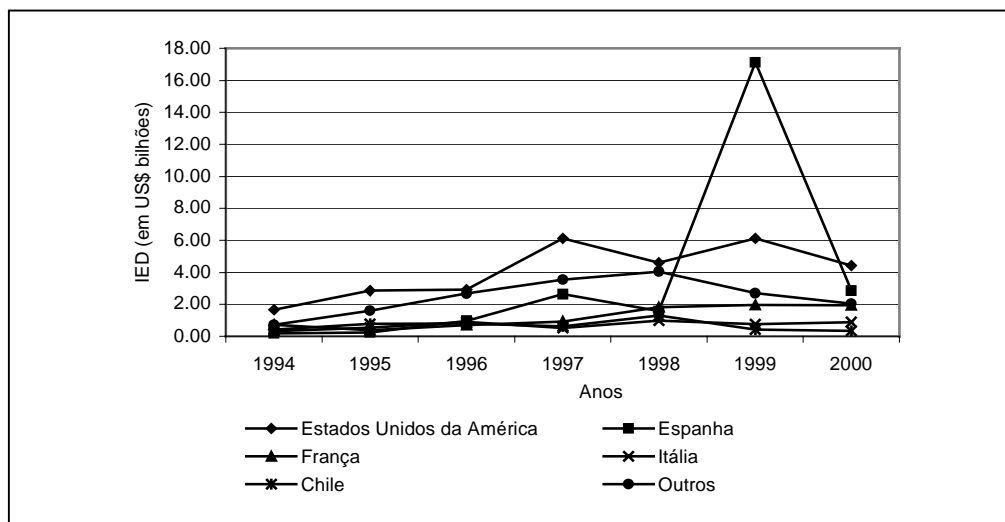
Portanto, o IED no Brasil apresenta recentemente duas tendências principais: um crescimento no valor do fluxo de IED e uma diminuição relativa da participação dos Estados Unidos no estoque de IED total em relação a outros países (Espanha e Portugal).

## b) Argentina

Conforme visto anteriormente, o IED na Argentina em 2000 sofreu uma forte queda em relação a 1999, interrompendo um forte movimento expansivo que vinha se manifestando desde a segunda metade dos anos 1990. No entanto, em 1999 ocorreu a aquisição da Yacimientos Petrolíferos Fiscales pela espanhola Repsol, que resultou na entrada de US\$ 15,2 bilhões na forma de IED no país naquele ano. Portanto, essa redução foi consequência de um fato pontual, e não de uma tendência de declínio.

A maior parte do fluxo de IED na Argentina em 2000 foi proveniente dos Estados Unidos. Nessa ocasião, esse país investiu US\$ 4,4 bilhões na Argentina. As outras principais fontes de IED para a Argentina são, pela ordem, a Espanha (que em 1999 esteve na primeira posição em virtude da já mencionada aquisição da Yacimientos Petrolíferos), a França, a Itália e o Chile.

Gráfico 16  
IED NA ARGENTINA POR PAÍS DE ORIGEM, 1994-2000



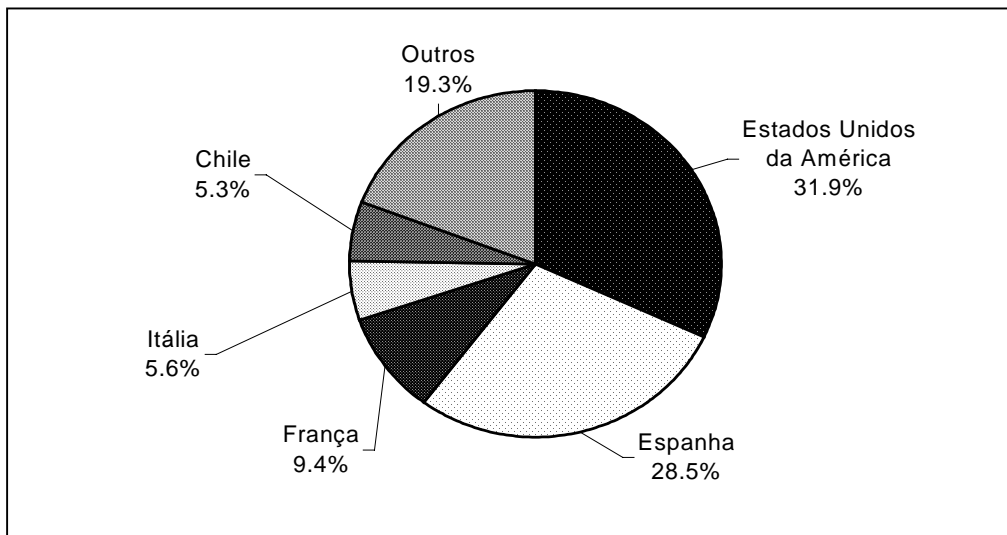
Fonte: Fundación Invertir Argentina.

Considerando-se o estoque de IED direcionado à Argentina de 1994 a 2000, vê-se que este se distribui principalmente entre os Estados Unidos e a Espanha. Esses dois países detêm mais de 60%



do IED acumulado durante esse período na Argentina. Os demais países ocupam posições bem mais modestas.

Gráfico 17

**ESTOQUE DE IED NA ARGENTINA ACUMULADO ENTRE 1994 E 2000 POR PAÍS DE ORIGEM**

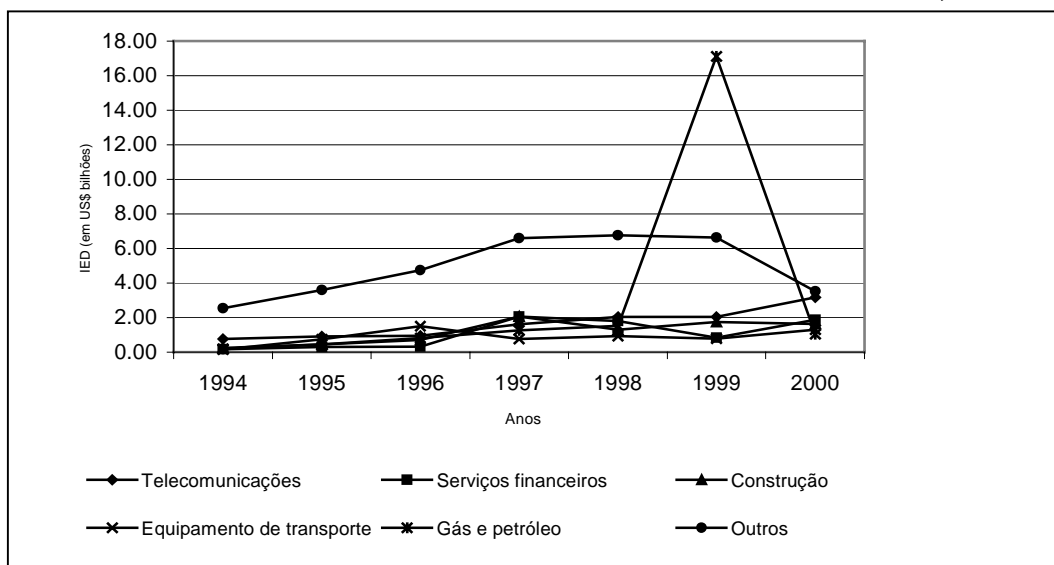
Fonte: Fundación Invertir Argentina.

Os setores que mais receberam IED na Argentina em 2000 foram, pela ordem, telecomunicações, serviços financeiros, construção, equipamentos de transporte, gás e petróleo. Os investimentos no setor de telecomunicações devem-se principalmente às operações da Telefónica de Espanha, que aumentou sua participação acionária em sua filial argentina (dentro da chamada “Operação Verônica”, na qual a Telefónica ampliou em cerca de 100% sua participação em suas filiais da Argentina, do Brasil e do Peru). A aquisição, por parte do banco espanhol Santander, de participação no Banco del Río de la Plata e no Banco de Galicia y Buenos Aires contribuiu fortemente para as inversões no setor financeiro.

Observa-se, porém, que 1999 foi um ano extremamente atípico para o setor de gás e petróleo, quando esse ramo absorveu quase 60% (US\$ 17,1 bilhões) do fluxo de IED para a Argentina. Volta-se a afirmar que isso ocorreu graças à aquisição da Yacimientos Petrolíferos pela espanhola Repsol. Outro fato notável é a evolução do IED em atividades de informática relacionadas principalmente à Internet. Esses fluxos, que se iniciaram apenas em 1997 com um valor igual a US\$ 10 milhões, atingiram US\$ 170 milhões em 2000, uma cifra 3,4 vezes superior à de 1999. E como o acesso à Internet pela população argentina é relativamente baixo, tal mercado se mostra promissor aos investimentos externos.

Gráfico 18

IED NA ARGENTINA POR SETOR, 1994-2000

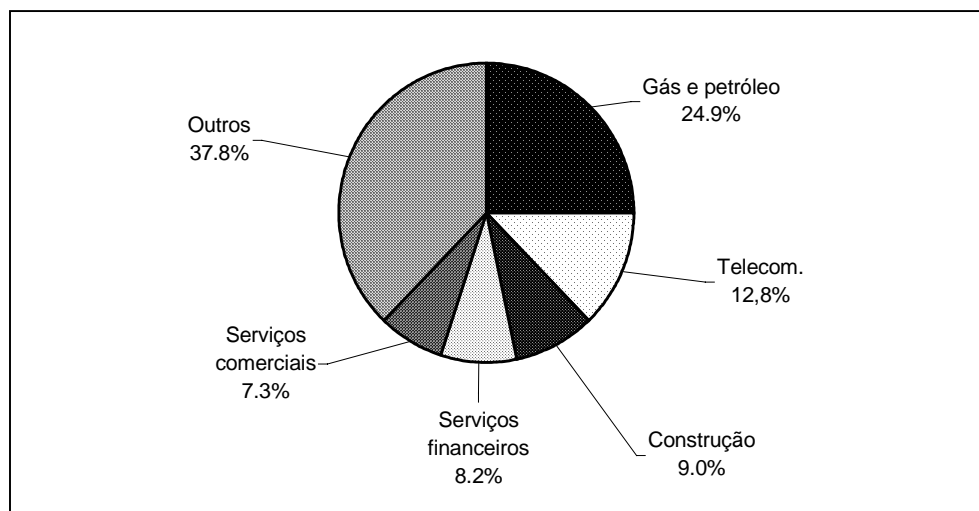


Fonte: Fundación Invertir Argentina, 2001.

Considerando-se o estoque de IED acumulado na Argentina durante esse período, nota-se que o setor de gás e petróleo lidera em virtude das já mencionadas grandes aquisições feitas no setor em 1999. Os setores de telecomunicações, construção, serviços financeiros e comerciais aparecem logo em seguida.

Gráfico 19

ESTOQUE DE IED NA ARGENTINA ACUMULADO DE 1994 A 2000 POR SETOR



Fonte: Fundación Invertir Argentina, 2001.

### c) Chile

Como na Argentina, o IED no Chile em 2000 caiu em relação ao ano anterior, correspondendo a apenas 35% do valor registrado em 1999, graças principalmente à queda dos investimentos diretos da Espanha no país —que em 1999 realizou importantes investimentos diretos no setor de energia elétrica— mas também à diminuição do IED de outros investidores importantes (Estados Unidos, Reino Unido, Japão, África do Sul, Holanda e França). Os Estados Unidos destacam-se como principal fonte de IED no Chile, mas a Espanha (que em 1999 foi o país que mais realizou investimento direto no Chile, em virtude das aquisições já mencionadas), o Canadá, o Reino Unido e o Japão também aparecem como fontes importantes.

**Tabela 16**  
**IED NO CHILE POR PAÍS DE ORIGEM**  
(em US\$ milhões)

País	1998	1999	2000 <sup>a</sup>	1974-2000 <sup>b</sup>
Estados Unidos	1.358	1.909	734	13.545
Espanha	897	4.583	710	8.965
Canadá	899	450	665	6.272
Reino Unido	412	311	205	2.252
Japão	323	224	53	1.429
África do Sul	330	40	4	1.385
Austrália	385	6	38	1.303
Holanda	169	181	83	1.221
França	150	608	43	1.160
Argentina	97	47	92	603
Itália	6	51	96	549
Finlândia	84	3	3	521
Suíça	104	44	197	492
Total	5.214	8.457	2.923	39.697

Fonte: U.S. Department of State, 2001a.

<sup>a</sup>Estimativa.

<sup>b</sup>Acumulado durante o período.

Quanto aos setores que mais absorvem IED no Chile, nota-se uma clara mudança estrutural nesse aspecto. O segmento que tradicionalmente absorvia IED no Chile —mineração— está perdendo espaço principalmente para ramos relacionados a serviços. Em 1998, a mineração respondeu por 40% do IED que entrou no Chile, ao passo que, em 2000, esse valor foi de apenas 7,9%.

Em compensação, setores como os de eletricidade, transporte e comunicações receberam mais investimentos nos últimos anos. Mesmo desconsiderando o ano de 1999 —atípico para o setor de eletricidade graças à aquisição da Endesa e da Enersis pela espanhola Endesa—, pode-se afirmar que o IED nesse segmento está em expansão no Chile. O IED nesse setor registrado em 2000 foi 74% superior ao de 1998. Isso se deveu, em boa parte, à aquisição de 95% do conglomerado elétrico chileno Gener pela empresa norte-americana AES Corporation.

O ramo de transporte e comunicações também ampliou crescentemente sua participação no total de IED que entrou no Chile. Em 1998, 1999 e 2000, esse valor foi de 3,3%, 4% e 29%, respectivamente. A explicação para o significativo aumento do IED no setor em 2000 está principalmente na aquisição de 30% da empresa de telecomunicações chilena Entel pela italiana Telecom.

**Tabela 17**  
**IED NO CHILE POR SETOR**

(em US\$ milhões)

Setor	1998	1999	2000 <sup>a</sup>	1974-2000 <sup>b</sup>
Mineração	2.393	1.221	236	15.112
Serviços	2.005	1.910	684	10.440
Eletricidade, gás e água	495	4.506	860	7.809
Indústria	530	780	202	5.751
Transportes e Comunicações	211	360	869	2.976
Outros	338	256	146	1.722
Total	5.972	9.033	2.997	43.810

Fonte: U.S. Department of State, 2001a.

<sup>a</sup> Estimativa.

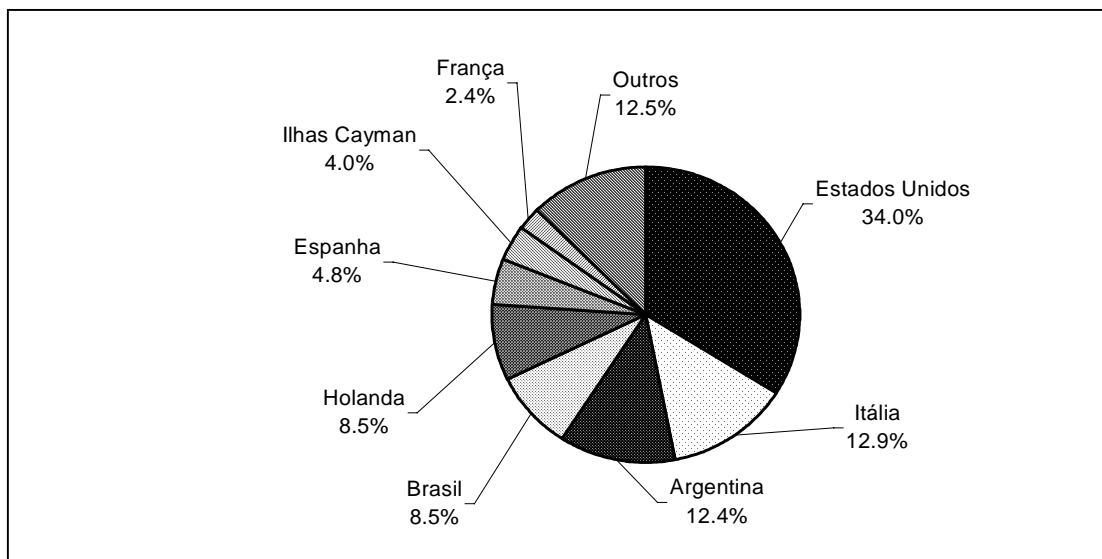
<sup>b</sup> Acumulado durante o período.

#### d) Bolívia, Paraguai e Uruguai

Os três países recebem montantes pequenos de IED. Em 2000, o total de IED absorvido por eles foi de US\$ 1 bilhão, ou seja, pouco mais de 2% do total de IED destinado ao Cone Sul.

Os Estados Unidos aparecem como a principal fonte de IED na Bolívia, sendo responsáveis por 34% do estoque de IED acumulado no país entre 1996 e 2000. Outros países que também realizaram importantes investimentos diretos na Bolívia são, pela ordem, Itália, Argentina, Brasil, Holanda, Espanha, Ilhas Cayman e França. Juntos, esses países respondem por mais de 87% do IED acumulado no país durante esse período.

**Gráfico 20**  
**IED NA BOLÍVIA, FLUXOS ACUMULADOS ENTRE 1996 E 2000 POR PAÍS DE ORIGEM**



Fonte: Instituto Nacional de Estadística da Bolívia. Elaboração dos autores.

Observação: Dados de 2000, estimativa.

A maior parte desses investimentos realizados na Bolívia vai para os setores de hidrocarbonetos e de serviços, especialmente telecomunicações e eletricidade. Dos US\$ 750 milhões investidos no país em 2000, segundo informações do U.S. Department of State (2000a), US\$ 330 milhões foram investidos no setor de hidrocarbonetos, US\$ 317,5 milhões em comércio e serviços, US\$ 73,5 milhões na indústria (em especial na agroindústria) e US\$ 28,5 milhões em mineração.

As informações a respeito dos principais países de origem do IED paraguaio e dos principais setores absorvedores de IED nesse país são divergentes. Segundo informações do U.S. Department of State (2000b), o IED no Paraguai é essencialmente de origem norte-americana e se destina principalmente aos setores de telecomunicações e de transporte fluvial. Em 1999, os Estados Unidos investiram cerca de US\$ 102 milhões no Paraguai, ou seja, aproximadamente 70% do IED recebido pelo país nesse ano. Desse total, US\$ 88 milhões foram investidos em comunicação móvel e US\$ 13 milhões em infra-estrutura de transporte fluvial. Entre os investimentos mais recentes, destacam-se US\$ 200 milhões investidos pela Millicon na área de telefonia móvel, US\$ 37 milhões investidos pela Mastec também no setor de comunicações, US\$ 25 milhões investidos pela Cargill, US\$ 60 milhões investidos em uma companhia de transporte fluvial e alguns milhões de dólares investidos em companhias de *fast food* (Pizza Hut, Burger King, McDonald's e Subway).

No entanto, segundo Masi (2001), o Brasil aparece como o principal investidor estrangeiro no Paraguai. Dos fluxos de IED acumulados no Paraguai entre 1992 e 1998, 22,5% foi proveniente do Brasil. Os Estados Unidos aparecem logo depois (18,7%), seguidos pela Argentina (12,8%). Holanda, Chile, Inglaterra, França, Uruguai e Alemanha, pela ordem, também aparecem como investidores importantes no Paraguai. Ainda segundo esse autor, 40% das empresas estrangeiras que vieram para o Paraguai nos anos 1990 se estabeleceram no setor de serviços, 39% na indústria e uma quantidade menor em atividades primárias.

O IED no Uruguai também é escasso. Segundo informações do U.S. Department of State (2001b), em 1999 havia 756 firmas estrangeiras no país, incluindo firmas com participação estrangeira. O IED destina-se principalmente a atividades relacionadas à silvicultura, à indústria, à construção (hotéis, escritórios e infra-estrutura) e à mineração. Esses investimentos provêm principalmente dos Estados Unidos (32% do total), da Argentina e da Espanha.

### 3.4 IED nos setores de serviços selecionados

#### a) Seguro-saúde

Conforme visto na seção anterior, várias empresas estrangeiras atuam no setor de seguro-saúde brasileiro, tanto diretamente quanto por meio de parcerias com empresas brasileiras: AGF (França), AIG (Estados Unidos da América), Allianz (Alemanha), Aetna (Estados Unidos da América), AXA (França), Chubb (Estados Unidos da América), Cigna (Estados Unidos da América), Generali (Itália), HSBC (Reino Unido), Mapfre (Espanha) e Santander (Espanha).

De forma geral, essas empresas também estão disseminadas pelos demais países do Cone Sul, especialmente nos outros dois grandes mercados da região (Argentina e Chile). No entanto, cabe frisar que várias dessas empresas (AXA, Chubb, Generali e HSBC) se encontram em outros países do Cone Sul, mas não atuam no setor de seguro-saúde desses países.

As empresas americanas encontram-se estabelecidas já há mais tempo nessa região. A AIG é a empresa estrangeira que está mais difundida no setor de seguro-saúde do Cone Sul. Ela está presente em todos os países da região, incluindo o Brasil, atuando no ramo de seguro-saúde em todos eles. A companhia penetrou na América Latina em 1940, exibindo desde essa época uma estratégia de estabelecer-se e firmar-se na região.

A Aetna é outra empresa americana que adotou uma estratégia de expansão no Cone Sul, só que em período mais recente. Durante os anos 1980, a empresa estabeleceu-se nos três principais mercados da região, começando pelo Chile em 1981 e partindo para a Argentina e o Brasil no fim da década. Em 2001, a American Life Insurance Company (Alico) da Argentina, pertencente à AIG, adquiriu a Aetna na Argentina.

Por fim, a Cigna também está presente na região há muito tempo. A empresa estabeleceu-se na Argentina em 1920 e no Brasil em 1921. No entanto, sua presença no Chile, relativamente recente, data de 1982.

Um fenômeno recente relativo ao setor de seguro-saúde do Cone Sul consiste na penetração e na expansão de empresas européias. Durante o fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, a Santander, a AGF e a Allianz estabeleceram-se na região. Cabe frisar, no entanto, que essas empresas estão presentes apenas no Chile, na Argentina e no Brasil, ficando de fora dos mercados secundários da região. A exceção é a Santander, que está também no Uruguai, mas não oferece seguro-saúde nesse país. Outro fato notável é que a AGF e a Allianz atuam em parceria nos três países nos quais estão presentes.

### **b) Seguro de crédito à exportação**

A Coface, companhia francesa considerada a maior empresa de crédito à exportação do mundo, é acionista da SBCE, única empresa do ramo que atua no Brasil. Fundada em 1956, a Coface iniciou sua fase de expansão internacional nos anos 1990 e em 1992-1993 começou a fazer acordos de parcerias com seguradoras de outros países, abrindo subsidiárias na Grã-Bretanha e na Itália.

No fim dos anos 1990, de acordo com sua tendência de internacionalização, a empresa instalou-se e expandiu-se no mercado latino-americano. Em 1997, realizou parcerias no México e no Brasil e abriu uma subsidiária no Chile. Em 1998, foi aberta uma subsidiária da Coface na Argentina. O Grupo Veritas, empresa de informações de negócios de origem norte-americana, foi adquirido pela Coface em janeiro de 1998. Já no fim da década de 1990, portanto, a Coface encontrava-se presente nos principais mercados do Cone Sul (Brasil, Argentina e Chile).

### **c) Transportes terrestres**

A TNT (Austrália) é a única empresa desse setor que atua no Brasil e que também está presente em outros países do Cone Sul. Cabe frisar, no entanto, que a Schenker (Áustria), empresa que presta serviços logísticos integrados, atua no Brasil e no Chile, mas não desenvolve atividades de transporte terrestre neste último. A Axis (Estados Unidos da América), presente no Brasil, não se encontra, porém, em nenhum outro país do Cone Sul.

A TNT concentrou suas atividades nos principais mercados da região: Brasil, Argentina e Chile. A sede regional da TNT no Mercosul está no Chile, onde esta possui escritórios em três cidades e detém 36% do mercado doméstico, segundo dados da própria empresa. A TNT está presente na Argentina desde 1997, tendo cinco escritórios no país.

### **d) Serviços de engenharia**

Conforme visto na seção 1, as seguintes empresas estrangeiras estão presentes no setor brasileiro de serviços de engenharia: Arcadis (Holanda), Bechtel (Estados Unidos da América), DHV (Holanda), Geocon (Reino Unido), Hatch (Canadá), Klohn-Crippen (Canadá), Sassege (França), Technip (França), Troostwijk (Holanda), Tyco (Estados Unidos) e White Water (Canadá).

Nota-se que, no caso brasileiro, o número de empresas européias que atuam no setor de serviços de engenharia é nitidamente superior ao de empresas americanas. No entanto, estas últimas parecem apresentar maior tendência de expansão pelos demais países do Cone Sul do que as primeiras. É notável também o número de empresas canadenses no setor de serviços de engenharia brasileiro.

A norte-americana Tyco está presente em todos os demais países do Cone Sul, com exceção da Bolívia. A Bechtel, por sua vez, concentrou-se apenas nos principais países da região: Brasil, Argentina e Chile. As empresas de engenharia norte-americanas que estão estabelecidas no Brasil, portanto, mostraram interesse em fixar-se também nos demais países do Cone Sul.

Por outro lado, as empresas européias de serviços de engenharia estabelecidas no Brasil possuem presença bem mais fraca no restante do Cone Sul. A Geocon, a Technip e a Troostwijk não se encontram em nenhum outro país da região. A DHV está presente, além do Brasil, apenas na Bolívia, enquanto a Arcadis, apenas no Chile.

Em relação às empresas canadenses de engenharia presentes no Brasil, nota-se que apenas a Klohn-Crippen apresenta estratégia de maior presença no resto do Cone Sul. Está presente em quase todos os outros países da região, com exceção do Uruguai. A White Water, por seu turno, não está presente em nenhum outro país da região, enquanto a Hatch, além do Brasil, está apenas no Chile.

### **e) Serviços profissionais**

De acordo com a seção anterior, várias empresas estrangeiras atuam no setor de serviços profissionais no Brasil, principalmente nos ramos de auditoria e contabilidade, recursos humanos e serviços de informática.

No que diz respeito às atividades de auditoria e contabilidade, as empresas estrangeiras que atuam no Brasil também se apresentam nos demais países do Cone Sul, destacando-se aí as “5 Grandes”. A PriceWaterhouse Coopers (PwC) é a maior e mais antiga empresa de auditoria instalada na região. A empresa está presente em Buenos Aires desde 1913 e no Rio de Janeiro desde 1915. A PwC encontra-se em todos os países do Cone Sul.

A Deloitte & Touche também possui boa participação no Cone Sul, estando em todos os países com exceção da Bolívia. A Ernest & Young está presente na Argentina, no Chile e no Uruguai. A Arthur Andersen está na Argentina e no Chile, e, por fim, a KPMG está apenas na Argentina, além do Brasil. Além das “5 Grandes”, destaca-se nesse setor a empresa belga BDO, presente em todos os países do Cone Sul, que apresenta uma clara estratégia de atuação na região.

Na área de recursos humanos, a existência de empresas estrangeiras que atuam no Brasil e no restante do Cone Sul é um pouco mais modesta, concentrando-se nos outros dois grandes mercados da região, Argentina e Chile. Esse é o caso da Boyden e da Korn/Ferry, ambas norte-americanas, que concentram suas atividades no Brasil e nos outros dois países supracitados. A Roland Berger, alemã, está presente, além do Brasil, apenas na Argentina. Por fim, a Career Partners International e a Michael Page, as duas dos Estados Unidos, não estão em nenhum outro país do Cone Sul.

As empresas estrangeiras que prestam serviços de informática atuantes no Brasil possuem fraca presença nos demais países do Cone Sul. A Progress Software encontra-se no Brasil e na Argentina e planeja futuros investimentos no Chile. A WorldCom (Estados Unidos da América), que detém o controle acionário da empresa brasileira Proceda, aparece apenas na Argentina. E a IFS (Estados Unidos da América), além do Brasil, está presente na Argentina e no Uruguai.

Em outros ramos de consultoria ligados a serviços profissionais, há algumas empresas estrangeiras isoladas que possuem um certo grau de penetração nos demais países do Cone Sul. A Bovis-Lend Lease (Reino Unido), que atua no ramo de consultoria financeira, está presente também na Argentina e no Chile. A Kroll Associates (Estados Unidos da América), que presta consultoria econômico-financeira, encontra-se também na Argentina. Por fim, a Control Union, empresa holandesa que realiza serviços de inspeção, aparece também na Argentina e no Uruguai.





## **4. Regulação de serviços selecionados no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá**

---

Nesta quarta seção, pretende-se fazer uma descrição do arcabouço regulatório dos cinco setores de serviços selecionados em vigor no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá. Os seguintes itens tratarão, desse modo, do aspecto regulatório referente a cada um desses setores, respectivamente: seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres e serviços profissionais (incluindo engenharia). Objetiva-se recolher informações pontuais dispersas sobre tais arcabouços regulatórios, de modo que se fundamente a avaliação na seção conclusiva.

### **4.1 Seguro-saúde**

#### **a) Brasil**

No Brasil, o arcabouço regulatório referente ao ramo de seguro-saúde compõe-se principalmente de três leis: a Lei nº 9.656, de 1998, que estabelece a regulação geral dos planos de assistência à saúde, a Lei nº 9.961, de 2000, que criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Lei nº 10.185, de 2001, que, por sua vez, estabelece a especialização das operadoras de seguro em planos privados de assistência à saúde.

A primeira lei especificamente voltada para a regulação do seguro-saúde foi a Lei nº 9.656, 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 essa lei, 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).

De acordo com o artigo 3º da lei, as competências do CNSP seriam:

- I. a constituição, organização, funcionamento e fiscalização das operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- II. as condições técnicas aplicáveis às operadoras de planos privados de assistência à saúde, de acordo com as suas peculiaridades;
- III. as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- IV. as normas de contabilidade, atuariais e estatísticas, a serem observadas pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- V. o capital e o patrimônio líquido das operadoras de planos privados de assistência à saúde, assim como a forma de sua subscrição e realização quando se tratar de sociedade anônima de capital;
- VI. os limites técnicos das operações relacionadas com planos privados de assistência à saúde;
- VII. os critérios de constituição de garantias de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, consistentes em bens, móveis ou imóveis, ou fundos especiais ou seguros garantidores, a serem observados pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- VIII. a direção fiscal, a liquidação extrajudicial e os procedimentos de recuperação financeira.

Além disso, foi criada a Câmara de Saúde Complementar como órgão do CNSP, com competência privativa para propor normas sobre a regulação das operadoras de planos e seguros privados de saúde.

Por sua vez, a Susep teria suas competências determinadas pelo artigo 5º, que seriam as seguintes:

- I. autorizar os pedidos de constituição, funcionamento, cisão, fusão, incorporação, alteração ou transferência do controle societário das operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- II. fiscalizar as atividades das operadoras de planos privados de assistência à saúde e zelar pelo cumprimento das normas atinentes ao funcionamento dos planos privados de saúde;
- III. aplicar as penalidades cabíveis às operadoras de planos privados de assistência à saúde previstas nessa Lei;
- IV. estabelecer critérios gerais para o exercício de cargos diretivos das operadoras de planos privados de assistência à saúde, segundo normas definidas pelo CNSP;
- V. proceder à liquidação das operadoras que tiverem cassada a autorização para funcionar no País;

VI. promover a alienação da carteira de planos ou seguros das operadoras.

Outrossim, no caso de insuficiências econômicas, financeiras e/ou administrativas, a Susep pode nomear um diretor-fiscal para a operadora de plano de saúde com problemas, podendo este decretar no limite a liquidação extrajudicial da operadora.

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

As principais medidas estabelecidas pela lei foram:

- Estabeleceu-se uma série de condições para a obtenção da autorização de funcionamento para as operadoras de planos de saúde: registro nos Conselhos Regionais de Medicina e Odontologia; descrição dos serviços prestados, até mesmo por terceiros, das instalações, dos equipamentos e dos recursos humanos; demonstração da capacidade de atendimento e da viabilidade econômico-financeira; e especificação da área geográfica coberta pelo plano.
- Os planos devem ter renovação automática, não cabendo a cobrança de taxas ou qualquer outro pagamento no ato da renovação.
- O prazo mínimo de vigência contratual estabelecido para planos ou seguros individuais ou familiares é de um ano, sendo vedadas a recontagem de carências, a suspensão do contrato e a denúncia unilateral, salvo por fraudes ou não-pagamento da mensalidade por período superior a sessenta dias.
- É proibida a exclusão de doenças preexistentes após vinte e quatro meses de vigência do contrato.
- Desempregados podem permanecer por, no máximo, mais dois anos no plano, caso seja paga a parcela referente ao antigo empregador.
- O Sistema Único de Saúde (SUS) será ressarcido pelas empresas de planos e seguros-saúde, por valores intermediários entre os praticados pela iniciativa privada e o serviço público, para pagar ao sistema o atendimento a seus conveniados.
- Em razão da idade e da deficiência portada pela pessoa, esta não pode ser impedida de participar de um plano ou um seguro de saúde. Mas a lei faculta a variação das contraprestações pecuniárias em razão da idade do consumidor.
- Consumidores com mais de sessenta anos que já participem do plano há mais de dez anos não podem ter suas mensalidades reajustadas.
- Os contratos, os regulamentos ou as condições gerais dos planos e seguros devem indicar claramente uma série de informações: condições de admissão, início de vigência, períodos de carência, os percentuais que incidem sobre cada faixa etária, condições de perda de qualidade de beneficiário ou segurado, eventos cobertos ou excluídos, modalidades do plano ou seguro (individual, familiar ou coletivo), franquia, limites financeiros ou percentual de co-participação do consumidor, bônus, descontos ou agravamentos da contraprestação pecuniária, área geográfica de abrangência do plano ou seguro e critérios de reajuste e revisão da contraprestação pecuniária.
- As operadoras são obrigadas a fornecer periodicamente informações e estatísticas ao Ministério da Saúde e à Susep e a submeter suas contas a auditores independentes. Elas

não estão sujeitas a concordata ou falência, mas apenas à liquidação extrajudicial, que pode ser decretada por um diretor-fiscal nomeado pela Susep.

- As infrações a quaisquer dispositivos da lei podem resultar nas seguintes penalidades: advertência; multa de até R\$ 50 mil; suspensão do exercício do cargo para administradores ou membros de conselhos; e inabilitação temporária ou permanente para exercício de cargos de direção ou em conselhos de operadoras para estes.

Alguns pontos mais polêmicos foram deixados para regulamentação posterior. Entre eles, destaca-se a questão das doenças preexistentes, ou seja, aquelas que o consumidor já sabe ser portador quando contrata o seguro.

Foi vedada a exclusão de doenças preexistentes. Nesses casos, os planos são obrigados a oferecer duas opções: a cobertura parcial temporária (carência de dois anos para diversos procedimentos relacionados à doença, como cirurgias) e o agravo (acrécimo na mensalidade do plano ou seguro, mas que garante ao consumidor atendimento imediato e sem restrições). Reportagem recente publicada na Folha de S. Paulo (16-2-2002) mostrou que boa parte das operadoras de planos e seguros de saúde, em desrespeito à legislação estabelecida, não oferecia a opção do agravo ou cobrava valores muito altos por este, o que impossibilitava a adesão a essa modalidade.

Juntamente com a lei, foi editada a Medida Provisória nº 1.665, de 4 de Junho de 1998, com o objetivo de regulamentar a primeira. Essa MP também trouxe algumas alterações, entre as quais se destacam as que elevaram os custos dos planos mínimos de atendimento:

- Proibição da limitação de valor máximo e quantidade, e não apenas de prazo.
- Estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer gases medicinais, e não apenas com o oxigênio.
- Estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer taxas, e não apenas com as de sala de cirurgia.
- Estabelecimento do prazo máximo de 24 horas para a cobertura dos casos de urgência e emergência.
- Estabelecimento do reembolso para todos os tipos de plano ou seguro.

Com a Lei nº 9.961, de 28 de Janeiro de 2000, foi criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). A partir de então, todas as disposições da Lei nº 9.656 passaram a ser de competência da ANS. Isso atendeu aos anseios de determinados setores da sociedade civil —em especial aos do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec)— que condenavam a regulamentação do setor pela Susep e achavam que esta deveria caber, ao menos em seus aspectos sanitários, ao Ministério da Saúde. A ANS continuou a contar, no entanto, com a Câmara de Saúde Suplementar, de caráter permanente e consultivo. A lei ainda estabelece, no que se refere à fiscalização e à punição das operadoras, uma multa diária de cinco mil Ufirs no caso de recusa, omissão, falsidade ou retardamento injustificado de informações ou documentos solicitados pela ANS.

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

## Críticas

Vários setores da sociedade sentem-se prejudicados de uma forma ou de outra pela nova legislação incidente sobre o setor de seguro-saúde. Críticas partem tanto dos consumidores quanto das operadoras.

Os consumidores, por exemplo, sofrem com três problemas principais: a existência de planos mínimos “incompletos”, o aumento abusivo dos preços e a indefinição do que seja uma doença preexistente. Uma pessoa que tenha um plano ambulatorial, por exemplo, não terá sua internação coberta caso sofra um infarto; por outro lado, alguém com câncer e que tenha apenas o plano hospitalar não terá sua quimioterapia coberta fora do hospital. Nenhum ponto da legislação coíbe o aumento indiscriminado de preços, exceto no caso de consumidores com mais de sessenta anos e mais de dez anos no plano. Por fim, as operadoras podem se negar a cobrir certas doenças —aquelas ligadas a doenças preexistentes (como a pneumonia, no caso de aidéticos), ou as que surjam após a assinatura do contrato, mas que estejam ligadas a condições anteriores a este (como a diabetes associada à alimentação e a disposições genéticas)—, alegando que estas são preexistentes.

Empresas de autogestão criticam sua equiparação às companhias de seguros e de medicina de grupo, uma vez que não visam ao lucro e possuem um corpo de clientes fechado. Exigência de requisitos como capital mínimo tornaria inviável sua atuação.

As operadoras de seguro-saúde afirmam que a nova regulamentação prejudicou sua rentabilidade. A legislação estabeleceu sete faixas etárias das quais as operadoras poderão cobrar quaisquer valores. No entanto, a faixa mais cara (para os mais idosos) pode ser no máximo seis vezes maior que a faixa mais barata, e o reajuste nas mensalidades de consumidores com mais de sessenta anos e mais de dez de plano é proibido. Assim, ou as operadoras oferecem uma faixa inicial muito alta, ou vão deixar de balancear o grupo de usuários, atraindo muitos idosos.

## b) Estados Unidos

A maioria dos norte-americanos possui algum tipo de seguro-saúde, ou por meio de entidades privadas, ou mediante programas governamentais. Estes últimos incluem o *Medicare* (para aposentados com mais de 65 anos), de responsabilidade federal, e o *Medicaid* (para população de baixa renda), de competência estadual. A modalidade mais comum de seguro-saúde é o seguro coletivo. Um tipo cada vez mais comum é o chamado *self-insured* —no qual o empregador assume parte ou a totalidade da responsabilidade pelos pagamentos. No entanto, em razão de vários fatores, é cada vez maior o número de pessoas sem qualquer tipo de seguro-saúde.

Os Estados Unidos não contam com um forte órgão regulador federal para todo o setor de seguros. Essa atividade é controlada pelos chamados comissários de seguros (*insurance commissioners*) em cada um dos estados norte-americanos. Esses comissários normalmente dispõem de poderosas entidades regulatórias. A *National Association of Insurance Commissioners* (Naic) congrega todos eles, mas nem sempre consegue estabelecer um consenso a respeito de um determinado aspecto regulatório.

### As Managed Care Organizations (MCO)

O governo federal encarrega-se essencialmente da regulação dos planos de saúde financiados por empregadores privados. Os estados regulam principalmente as chamadas *Managed Care Organizations* (MCO). Outras entidades que estão sob o arcabouço regulatório estadual são as operadoras de seguros financiadas por governos estaduais ou locais. 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 mediante a prevenção de doenças; o controle de gastos supérfluos; a

negociação de descontos com fornecedores; os pagamentos individuais em vez de por eventos; e a pesquisa de tratamentos mais baratos. Segundo Andrade e Lisboa (2000), as MCOs introduziram duas principais mudanças: o médico generalista, que garante a racionalização do uso dos serviços médicos, e a divisão dos riscos com os provedores por meio da implementação do sistema de reembolso por capitação acompanhada da criação dos fundos para pagamento dos serviços especializados.

O sistema de reembolso por capitação funciona da seguinte forma: os médicos recebem um valor referente ao número de pacientes atendidos multiplicado por um valor *per capita*, o qual é calculado de acordo com o risco da carteira do médico. Esse valor *per capita* independe do volume de serviços que o médico presta a cada cliente. Assim, para o *primary care physician* (PCP), é interessante manter o paciente em sua carteira e garantir a saúde dele com tratamentos preventivos, o que reduz o risco de sua carteira e aumenta o valor *per capita* recebido. Outra consequência desse fato é que os médicos especialistas serão menos acionados, o que provocará grande economia de recursos.

Existem três tipos de MCOs: as *health maintenance organizations* (HMO), as *preferred provider organizations* (PPO) e a *point-of-service* (POS). Em 1996, 73% das operadoras de seguro-saúde nos Estados Unidos da América adotaram o sistema de *managed care*, contra 4% em 1980 (Gazeta Mercantil, 1998).

A HMO é o principal tipo de MCO. Entre 1987 e 1993, o número de segurados por essa modalidade cresceu 41,8% (Gazeta Mercantil, 1998). Essa opção caracteriza-se pelos custos mais baixos e pela escolha, por parte dos segurados, de uma espécie de médico da família, o PCP, responsável pela atenção básica ao paciente. As PPOs oferecem serviços de saúde sob a forma de pacotes fechados: médicos, hospitais, serviços auxiliares de diagnóstico e terapia. A POS é a forma mais moderna de MCO, pois combina traços de HMOs, PPOs e mercado de seguro contra acidentes. Essa opção contém elementos de contenção de custos como as HMOs tradicionais e permite ao segurado escolher entre um PCP ou tratamentos médicos não tradicionais (homeopatia, por exemplo). Justamente por isso, a POS satisfaz ao paciente, permitindo que este faça a escolha de profissionais e técnicas de sua preferência.

O modelo de *managed care* tem como aspecto fundamental a definição de protocolos médicos por patologia e a valorização do generalista em detrimento do especialista. A idéia é a tomada de decisões com base nas informações das melhores evidências existentes, de modo que não sejam realizados procedimentos e exames desnecessários.

As MCOs utilizam, muitas vezes, incentivos econômicos na forma de bonificações e penalizações a fim de estimular a prática da medicina mais eficaz. Isso tem recebido muitas críticas tanto por parte de segurados quanto de prestadores. Afirma-se que as MCOs deixam de prestar a adequada assistência médico-hospitalar aos pacientes para evitar gastos desnecessários. Por causa disso, vários estados norte-americanos têm estabelecido leis que as obrigam a revelar os acordos estabelecidos com os prestadores de serviços. Recentemente, o estado da Califórnia recomendou a criação de uma agência para o controle da administração das HMOs. A preocupação é com a garantia de acesso à assistência à saúde e com o acesso mais fácil a médicos especialistas.

### **O aumento da regulação federal sobre o setor de seguros nos Estados Unidos da América**

Até recentemente, as operadoras privadas de seguro-saúde eram reguladas quase que unicamente pelos estados norte-americanos. Atualmente, no entanto, o governo federal possui um papel muito mais preponderante na regulação dessa atividade. Isso se deveu principalmente à aprovação do *Health Insurance Portability and Accountability Act* (Hipaa) em 1996.

Pelo *McCarran-Ferguson Act*, de 1945, a atividade de seguros estava isenta da regulação federal e responderia apenas aos estados. No entanto, nas últimas três décadas, o governo federal começou a se estabelecer de forma cada vez mais contundente como regulador da atividade seguradora. Durante tal período, os fatos legislativos mais importantes que ocorreram nesse sentido foram o *HMO Act* em 1973, o *Employee Retirement Income Security Act* (Erisa) em 1974, as emendas do *Medigap* de 1980 e 1990 e o *Hipaa* de 1996.

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

O Erisa, de 1974, proibiu os estados de cobrarem taxas dos planos *self-insured*. Esses tributos eram pagos pelas seguradoras como uma porcentagem de seus prêmios oferecidos, e tais custos eram repassados ao consumidor. Com o Erisa, os empregadores podiam evitar o pagamento dessa taxa e isso provocou um grande crescimento dos planos *self-insured*.

Apesar das restrições impostas pelo Erisa, muitos estados criaram leis que aumentaram a regulação sobre o seguro-saúde privado. Isso ocorreu dos anos 1970 aos anos 1990, e os estados foram influenciados, em boa parte, pelos atos modelos desenvolvidos pela Naic. Essas leis normalmente envolviam algum tipo de reforma no mercado segurador, mudanças em certas formas de taxas de planos de saúde ou exigiam que seguradores privados oferecessem cobertura para algum tipo de benefício ao 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*. Ambas as medidas rompiam o *McCarran Act*, uma vez que leis federais estavam afetando fortemente o mercado privado de seguro-saúde.

Essas emendas autorizaram a 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 da Naic em 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 nesse território.

Toda a legislação federal americana desenvolvida até então impunha certos requerimentos aos planos de saúde financiados pelos empregadores e influenciava, 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 por ele dividiam-se basicamente em quatro tipos: limites ao uso de restrições de condições de preexistência, disponibilidade garantida (seguradoras não podem excluir ou não renovar o contrato de um segurado com base em seu estado de saúde), restrições às operadoras de seguro coletivo (elas devem aceitar fazer a cobertura de qualquer pequeno empregador) e restrições às operadoras de seguros individuais (garante o acesso de qualquer indivíduo a um plano de saúde). O *Hipaa* aplica-se a todos os seguradores regulados por legislação federal, assim como aos planos de saúde financiados por empregadores.

### **O fim da Lei Glass Steagall**

Apesar da maior regulação federal incidente sobre o ramo de seguro-saúde, com o decreto do Congresso norte-americano referente ao fim da Lei Glass Steagall, ocorreu uma desregulamentação no setor de seguros. Essa lei impedia que bancos, seguradoras e corretoras expandissem seus

negócios em mercados uns dos outros. No entanto, mesmo antes de a lei ser derrubada, quatro estados norte-americanos (Illinois, Rhode Island, Nova York e Havaí) já haviam adotado leis que autorizaram bancos a vender seguros a seus clientes.

### c) Canadá

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

Em relação ao seguro-saúde público, existem duas modalidades: um seguro para serviços médicos e outro para serviços hospitalares. Pela Constituição Federal canadense, o sistema de saúde é de total responsabilidade das províncias. Os princípios gerais do CHA para o sistema nacional de saúde são os seguintes (Andrade e Lisboa, 2000):

- O seguro-saúde deve ser administrado por uma autoridade pública sem fins lucrativos e sujeita a auditoria.
- O plano de saúde deve garantir acesso a todos os serviços médicos e hospitalares clinicamente necessários.
- Todos os indivíduos residentes na província têm total acesso aos serviços de saúde ali providos.
- Todos os residentes que se mudam para outra província continuam a ter acesso aos serviços providos pela província de origem até poderem desfrutar os serviços de saúde da nova província, por um período máximo de três meses.
- Os planos devem prover o acesso razoável aos serviços de saúde sem maiores empecilhos. É proibida a cobrança de tarifas, assim como a discriminação pela situação de saúde do indivíduo, de renda, etc.

O financiamento federal do sistema público de saúde depende do cumprimento das disposições listadas e, atualmente, cerca de 25% dos gastos com saúde são financiados pelo governo federal. O sistema de saúde canadense baseia-se principalmente no cuidado primário, no qual um médico generalista encaminha os pacientes aos médicos especialistas. O Departamento de Saúde de cada província compra os serviços médicos e hospitalares a serem utilizados pelos indivíduos daquela província, os quais serão providos pública ou privadamente.

O sistema de reembolso dos médicos canadenses difere substancialmente do americano. No Canadá, os médicos são reembolsados de acordo com o volume de serviços prestados a cada paciente. No caso de aumento excessivo de gastos com saúde, em razão do maior volume de serviços prestados, o governo federal aumenta as tarifas médicas. Isso é possível no Canadá, pois o Estado detém o monopólio da compra de serviços médicos.

No que diz respeito ao seguro-saúde privado, há cinco tipos de entidades privadas que oferecem esse serviço 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.

Há três tipos de produtos oferecidos: o *health care insurance*, que cobre despesas médicas e hospitalares não garantidas por planos públicos, sendo o mais utilizado; o *disability income insurance*, que ajuda a recuperar renda perdida em virtude de problemas de saúde; e o *dental care insurance*, relacionado a cuidados dentários. A maior parte das províncias proíbe a criação de seguros privados que ofereçam os mesmos serviços providos pelos seguros públicos. Por essa razão,



os seguros-saúde privados oferecem apenas serviços suplementares (prescrição de remédios, cuidados odontológicos e oftalmológicos, ambulância, enfermagem qualificada).

Ainda que a incorporação de uma operadora de seguro doméstica possa ser feita sob a legislação provincial ou sob a federal, as seguradoras normalmente optam pela segunda possibilidade, pois isto permite a elas atuar nacionalmente com apenas uma licença.

Não existe, no Canadá, nenhuma regulação específica para o ramo de seguro-saúde. A regulação de seguros no Canadá distingue apenas os *life insurers* e os *P&C insurers*, que são os maiores provedores de produtos relacionados a seguro-saúde. Os governos nos níveis 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 companhias federais e estrangeiras, o ICA exige reservas adequadas para dívidas e requerimentos de ativo ou capital mínimos. O ICA também institui 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 dispõem de regulação sobre o *marketing* dos produtos de seguros, a licença, a conduta dos agentes e as questões contratuais.

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

Quanto 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). O cálculo desse nível mínimo de capital é feito levando-se em conta quatro componentes de risco: inadimplência, mortalidade /morbidez, *interest margin pricing* e risco das taxas de juros. O capital mínimo para os seguradores P&C federais é estabelecido pelo *Minimum Asset Test* (MAT). Esse cálculo trabalha com a estrutura passiva da firma. Por fim, o capital mínimo que deve ser mantido por uma seguradora estrangeira é calculado por uma instituição financeira canadense escolhida pela seguradora e aprovada pela *Superintendent of Financial Institutions*.

## 4.2 Seguro de crédito à exportação

### a) Brasil

Conforme visto anteriormente, a entidade que oferece seguro de crédito à exportação no Brasil é a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). A cobertura é de 85% para riscos comerciais e de 90% para riscos políticos e extraordinários.

No Brasil, o arcabouço regulatório referente ao seguro de crédito à exportação comporta as seguintes leis: a Lei nº 6.704, de 1979, que estabelece disposições gerais sobre o seguro de crédito à exportação, e a Lei nº 9.818, de 1999, que criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

A Lei nº 6.704 foi editada em 26 de Outubro de 1979 e, em 25 de Setembro de 2001, foi editado o Decreto nº 3.937, com o intuito de regulamentar essa lei. Tal decreto revogou dois decretos anteriores (o Decreto nº 2.369, de 10 de Novembro de 1997, e o Decreto nº 2.877, de 15 de Dezembro de 1998) que tinham o mesmo objetivo. Desse modo, ficaram estabelecidas,

essencialmente, as seguintes disposições para a realização do seguro de crédito à exportação no Brasil:

- Só poderá operar com seguro de crédito à exportação empresa especializada nesse ramo, sob a forma de sociedade anônima, sendo proibida sua atuação em qualquer outra atividade econômica. Sua autorização para funcionamento, e 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 Superintendência de Seguros Privados (Susep).
- A cobertura do seguro de crédito à exportação, 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 contenham garantia bancária. Essas garantias da União só serão oferecidas para operações com prazo superior a dois anos, a contar da data de embarque.
- Nas operações de seguro de crédito à exportação, não serão devidas comissões de corretagem.
- A Presidência da República poderá autorizar a subscrição de ações, por entidades da administração indireta da União, na capital de empresa que atue no ramo de seguro de crédito à exportação. Mas essa participação acionária, em seu conjunto, não poderá ultrapassar 49% do respectivo capital social.

A Lei nº 9.818, de 23 de Agosto de 1999, originou-se da Medida Provisória nº 1.840-25, de 27 de Julho de 1999. Essa lei criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), com o objetivo de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação. Os recursos do FGE poderão ser usados para a cobertura de garantias prestadas pela União nas operações contra risco político e extraordinário, pelo prazo total da operação, e contra risco comercial, desde que o prazo da operação seja superior a dois anos. Concomitantemente ao FGE, foi criado o Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE) para regular as atividades de prestação de garantias pela União.

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, o FGE fixava um limite em dólares para exposição em cada país. Quando o total do seguro de crédito à exportação atingia esse limite, as operações eram bloqueadas. Agora, em vez de observar um limite estático, o FGE vai considerar o fluxo. Assim, à medida que as exportações brasileiras forem sendo pagas, abrir-se-á espaço para novas operações.

O FGE também levará em conta o histórico das transações comerciais de cada país, ou seja, se ele é tradicionalmente um bom pagador ou não. Dependendo do perfil, a exposição poderá ser ampliada.

## b) Estados Unidos

A organização representativa que opera com seguro de crédito à exportação nos Estados Unidos é o *Export-Import Bank of the United States* (Eximbank). Entre suas funções, estão as de oferecer garantia, seguro, resseguro e co-seguro contra riscos de crédito e políticos de perdas com exportações. Trabalhando com o 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 prazos (Além, 2000).

As restrições que se colocam às operações de seguro de crédito à exportação realizadas pelo Eximbank remetem aos seguintes itens: origem da transação, porcentagem de cobertura, restrições a seguro de crédito à exportação que favoreça determinados países, restrições a seguro de crédito à exportação que favoreça determinados 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 esta seja coberta. No entanto, diferentes medidas são aplicadas a depender 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. Contudo, 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 aos chamados países “marxistas-leninistas”. Classifica-se como tal o país que possui uma economia planificada e centralizada com base nas teorias marxista e leninista. Entre esses países estão China, Cuba, Camboja, Coreia do Norte, Afeganistão, Laos, Iugoslávia, Vietnã e Tibete. Países que tenham se engajado em conflitos armados com os Estados Unidos também se enquadram nessas condições.

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 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 último, alguns produtos gozam de condições especiais no que se refere ao oferecimento de crédito, garantia e seguro para exportação pelo Eximbank: produtos oriundos de pequenas empresas e produtos de alta tecnologia exportados para economias em transição (notadamente os países da Europa Oriental). Pelo menos 10% dos recursos do Eximbank em cada ano fiscal devem ser utilizados para dar respaldo às exportações das pequenas empresas. O Eximbank também desenvolveu um programa especial para a exportação de itens de alta tecnologia para as economias em transição.

### **c) Canadá**

A organização representativa que opera com seguro de crédito à exportação no Canadá é a *Export Development Corporation* (EDC). A EDC 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, no entanto, constitui um tipo de seguro de crédito à exportação.

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

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

## **4.3 Transportes terrestres**

Há dois tipos principais de regulação que incidem sobre os transportes terrestres. O primeiro diz respeito ao tráfego e aos veículos. Incluem-se aqui o código de trânsito, as regulações trabalhistas, a regulação a respeito do transporte de cargas perigosas, as restrições ao tráfego e aos pesos e às dimensões dos veículos. O segundo refere-se às operações do mercado e reporta, essencialmente, às condições de acesso a ele e à regulação de preços. Esta subseção, portanto, tratará da regulação dos transportes terrestres, segundo os parâmetros especificados, nos casos brasileiro, norte-americano e canadense.

### **a) Brasil**

A regulação do setor de transportes terrestres no Brasil abarca, essencialmente, os seguintes tópicos: discriminação contra o capital estrangeiro, regulação das tarifas, participação do Estado na concessão da exploração da atividade e transporte de produtos perigosos.

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

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

Há regulações que interferem nas tarifas cobradas pelas empresas de transporte terrestre. Todo aumento de salário pode resultar numa proporcional elevação das tarifas das empresas de transporte ferroviário (Lei nº 3.115, de 1957). As tarifas cobradas pelas empresas de transportes

rodoviários interestadual e internacional de passageiros também são reguladas pelo Ministério dos Transportes, que fixa as taxas máximas a serem cobradas (Decreto nº 2.521, de 1998).

A exploração dos transportes rodoviários interestadual e internacional de passageiros cabe à União, diretamente ou por meio de concessões a terceiros (Decreto nº 2.521, de 1998). A concessão para exploração de linhas ferroviárias também é feita pela União (Decreto nº 1.832, de 1996).

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

Existem restrições que incidem especificamente sobre o setor ferroviário e o rodoviário de transportes terrestres. Em relação ao primeiro, destaca-se a redução de 80% nos impostos de importação para produtos e equipamentos utilizados por ele (Lei nº 7.810, de 1989), bem como a permissão para erradicação de trechos ferroviários antieconômicos, a qual pode ser feita desde que autorizada pelo Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.832, de 1996).

Inicialmente, o transporte rodoviário nasceu como atividade livre no Brasil. A primeira iniciativa de cadastramento dos operadores do setor foi em 1963. O Decreto nº 51.727 criou, no Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), o Registro das Empresas de Transporte Rodoviário de Carga e dos Veículos Autônomos de Carga, mas a iniciativa não saiu do papel. Após outras tentativas frustradas, finalmente a Lei nº 7.092 criou o Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens (RTB).

A inscrição no RTB passou a ser obrigatória para o exercício da função. No entanto, essa situação durou até 1990. Com o Decreto nº 99.471, a inscrição no RTB perdeu o caráter de permissão ou autorização, passando a se constituir numa habilitação. Por fim, a Lei nº 17.902, em 1996, extinguiu o RTB. Assim, o transporte rodoviário começou a prescindir de qualquer registro ou cadastro.

Na legislação específica do setor, cabe ressaltar as normas relativas a pesos e dimensões dos veículos. O limite máximo de carga por vias públicas varia de 6 t (eixo isolado de dois pneus) a 25,5 t (conjunto de três eixos em *tandem*), chegando a 45 t para o peso bruto total (Decreto-Lei nº 117, de 1967). A tolerância máxima é de 5%. Os comprimentos máximos vão de 14 m para caminhão rígido a 30 m para veículos combinados de duas articulações. A largura máxima é de 2,4 m e a altura máxima, de 4,4 m.

### **A criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**

A Lei nº 10.233, de 5 de Junho de 2001, instituiu a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A criação da ANTT ocorreu no processo de reestruturação do setor de transportes terrestres pelo Ministério dos Transportes.

Com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990, o Ministério dos Transportes passou a transferir seus ativos à iniciativa privada, ficando responsável apenas pela licitação das concessões e pelo acompanhamento do desempenho das concessionárias. Diante da maior complexidade na gestão e na administração da infra-estrutura de transportes, o governo federal criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a ANTT.

A ANTT ficou encarregada da implementação das políticas elaboradas pelo Conit e pelo Ministério dos Transportes referentes a transportes terrestres. Em relação ao transporte ferroviário, sua esfera de atuação compreende a movimentação de cargas e passageiros por vias terrestres, a

exploração e o arrendamento dos ativos e da infra-estrutura do modal. No que diz respeito ao transporte rodoviário, a ANTT cuida da movimentação interestadual e internacional de passageiros, de cargas perigosas e da exploração da infra-estrutura do transporte rodoviário federal e do transporte rodoviário de cargas. Suas atribuições incluem o controle dos reajustes tarifários, a habilitação dos operadores multimodais e dos transportadores internacionais de cargas, a fiscalização dos concessionários e a realização de estudos diversos sobre o setor.

### **Setor de encomenda de cargas expressas: o fechamento da total express**

Em fevereiro de 2002, o fechamento da empresa Total Express reacendeu o debate sobre a regulação do setor de transporte de encomendas expressas, prejudicial às empresas privadas que nele atuam.

A Total Express prestava serviços de *e-business* para os *sites* Americanas.com e Submarino, além das empresas Natura e C&A. A principal razão apontada pela empresa para o fechamento consiste nas vantagens das quais desfruta a estatal Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), tais 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. Dessa forma, as empresas privadas do setor estariam sofrendo uma concorrência desleal por parte da ECT.

A concessão de vantagens legais para empresas públicas de transporte de cargas expressas não existe apenas no Brasil. Nos Estados Unidos e na Europa, por exemplo, esse problema também é um fato. A diferença é que nessas regiões empresas privadas de porte, como a UPS e a *Federal Express* (FedEx), conseguiram se desenvolver.

As empresas privadas do setor também vêm com apreensão a elaboração da chamada Lei Postal (Projeto de Lei nº 1.491/99). Por ela, mercadorias que pesam até 2 kg seriam consideradas correspondência comum e, portanto, seu transporte seria competência da ECT. Caso aprovada, essa lei praticamente estabeleceria o monopólio da ECT no setor, prejudicando enormemente as empresas privadas.

### **b) Estados Unidos**

A partir dos anos 1980, os Estados Unidos passaram por forte processo de desregulamentação do setor de transportes terrestres. Tanto o transporte rodoviário, por meio do *Motor Carrier Act* (MCA), quanto o transporte ferroviário, por intermédio do *Staggers Act*, tiveram a maior parte de sua regulação pertinente eliminada.

Até 1980, o setor de transporte rodoviário nos Estados Unidos possuía classes de operadores claramente definidas pela *Interstate Commerce Commission* (ICC). Os dois principais grupos eram o dos transportadores a frete (*for hire carrier*) e o dos transportadores de carga própria (*private carrier*). O transporte a frete, por sua vez, estava dividido em interestadual regulado pela ICC, intraestadual, local e exceções (*exempt carriers*). Estes últimos, nos quais se incluem transportadores individuais e cooperativas, movimentam *commodities* não reguladas pela ICC, como grãos não processados e animais domésticos. Além dos transportadores intraestaduais, locais e exceções, estão fora da regulação da ICC os transportadores de carga própria e as cooperativas agrícolas.

A ICC determina aos transportadores interestaduais como eles devem prestar seus serviços, os tipos de produtos que podem transportar, as linhas e os territórios nos quais podem operar, as tarifas que podem cobrar e os procedimentos de segurança a serem adotados, além de estabelecer as regras de entrada no mercado. No entanto, os transportadores interestaduais podem operar as chamadas rotas irregulares, destinadas ao transporte de produtos especiais (*special commodities*),

isentas de autorização da ICC. Esses produtos especiais incluem máquinas, petróleo, veículos motorizados e eletrodomésticos.

Em 1980, foi aprovado o MCA. Suas principais medidas foram:

- redução das barreiras à entrada;
- eliminação das restrições à realização de contratos;
- permissão para que transportadores não regulados de produtos agrícolas transportassem *commodities* objeto de regulação;
- permissão para os transportadores reduzirem suas taxas a 10% ao ano sem interferência regulatória;
- redução e, 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 (2000b), os Estados Unidos são um dos países onde o transporte rodoviário é menos regulado entre os membros da OECD, atrás apenas da Coreia do Sul, da Nova Zelândia e do Reino Unido. Mas, vale realçar, as restrições remanescentes referem-se principalmente à discriminação contra firmas estrangeiras, à limitação ao número máximo de horas diárias de trabalho e aos requerimentos de licença.

A legislação federal norte-americana estabelece limites aos pesos e às dimensões dos veículos rodoviários. No entanto, os estados podem adotar limites superiores aos federais. Os pesos máximos permitidos vão de 9,072 t a 36,21 t. A largura máxima em todos os estados está padronizada em 2,59 m. Quanto à altura, 35 estados adotam o valor máximo de 4,11m. No estado do Colorado, essa marca é de 3,96 m e nos demais, de 4,27m. O comprimento máximo para 35 estados é de 16,15m. Nos demais, esse valor varia de 14,6m a 18,29m.

A desregulamentação das ferrovias nos Estados Unidos deu-se com o *Staggers Act*, também de 1980. Suas principais medidas foram as seguintes:

- relaxamento dos controles sobre as tarifas ferroviárias;
- permissão às ferrovias para contratarem firmas individuais para o desenvolvimento de serviços específicos;
- permissão às ferrovias para realizarem contratos de longo prazo;
- permissão às ferrovias para realizarem fusões;
- 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 por elas, 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 intervenção da ICC. Esses segmentos livres de regulação incluem transportadores de produtos agrícolas perecíveis, de equipamentos e de madeira.

### **c) Canadá**

Da mesma forma como ocorreu nos Estados Unidos, o setor de transportes terrestres no Canadá passou por um processo de desregulamentação. 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 os dois países. A partir de meados dos anos 1980, porém, 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 eliminação total das tarifas. Ao mesmo tempo, províncias que ainda regulavam tarifas extraprovinciais concordaram em eliminar tais controles.

Ainda em 1985, o governo federal editou o estudo *Freedom on Move*, que sugeria a eliminação dos controles econômicos no setor de transportes terrestres. Em 1987, foi editado o *Motor Vehicle Transport Act*. Essa lei reduziu as exigências econômicas para o ingresso no setor de transportes a partir de janeiro de 1988, mas criou obrigações de idoneidade baseadas na segurança do desempenho do transportador. Cinco anos depois, 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, foi assinado entre Estados Unidos e Canadá o Acordo de *Brock-Gorlieb* e criou-se, em novembro, o *Canada-USA Motor Carrier Consultative Mechanism*, mecanismo que durou até 1995. Os efeitos desses documentos variaram de província para província, mas o resultado geral foi a atenuação da regulação do setor.

Em 1994, o Nafta desencadeou um processo de eliminação das barreiras à livre movimentação internacional de cargas e passageiros entre os três países. A partir daí, buscou-se também uniformizar os padrões técnicos e de segurança (padrões técnicos; especificações; emissão de gases e dimensões de veículos automotores; padrões técnicos e segurança nas ferrovias; e transporte de cargas perigosas). No caso das ferrovias, os padrões de segurança passaram a ser objeto do *Railway Safety Act (RSA)*, de 1989.

De uma maneira geral, o governo federal canadense regula o transporte entre as províncias e os territórios internacionais. Os governos provinciais cuidam do transporte local, da segurança nas rodovias, do policiamento e do licenciamento dos veículos comerciais e dos motoristas.

O arcabouço regulatório que interfere nas atividades das empresas ferroviárias no Canadá engloba principalmente o *National Transportation Act* (1987), que criou a *National Transportation Agency* e alterou medidas referentes a entrada e tarifas; o *Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act* (1989), que criou o *Transportation Safety Board*; o *Transportation of Dangerous Goods Act* (1992), referente ao transporte de produtos perigosos; o *Railway Relocation and Crossing Act* (1974); e o *Railway Act*, de 1873, que trata de aspectos gerais referentes ao transporte ferroviário.

Segundo OECD (2000b), as restrições existentes no Canadá ligadas 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. Os pesos máximos permitidos vão de 5,5t a 62,5t, dependendo do número de eixos do veículo e do tipo de acoplamento utilizado. O comprimento máximo varia de 12,5m a 25m. A largura máxima é de 2,6m e a altura, de 4,15m.

#### **4.4 Serviços profissionais (incluindo o de engenharia)**

Nesta subsecção, será feita uma análise do arcabouço regulatório referente à prestação de serviços profissionais, incluindo-se aqui os serviços de engenharia. Além desses, serão abordadas duas outras categorias de atividades que se encaixam no conceito de serviços profissionais: serviços legais e serviços de contabilidade. Esse estudo será feito levando-se em conta essencialmente seis aspectos: regulação relativa às principais atividades desses profissionais; requerimentos de qualificação profissional; regulação relativa a associações ou organizações profissionais; regulação relativa a formas de estabelecimento de tarifas e propaganda enganosa; regulação que afeta transações internacionais realizadas por pessoas naturais de outros países; e regulação que afeta transações internacionais realizadas por firmas estrangeiras.

No caso brasileiro, as informações foram obtidas consultando-se a legislação pertinente a cada tema. Nos casos norte-americano e canadense, a principal referência utilizada foi OECD (2000a).

##### **a) Brasil**

###### **Serviços de engenharia**

Quanto às principais atividades realizadas por prestadores de serviços de engenharia no Brasil, a Lei nº 5.194, de 1966, enumera as seguintes:

1. desempenho de cargos, funções e comissões em entidades diversas;
2. planejamento e projetos diversos;
3. estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
4. ensino, pesquisa, experimentação e ensaio;
5. fiscalização de obras e serviços técnicos;
6. direção de obras e serviços técnicos;
7. execução de obras e serviços técnicos;
8. produção técnica especializada.

Ainda segundo aquela lei, as atribuições de 1 a 6 podem ser realizadas apenas por pessoas físicas. Entidades jurídicas só poderão realizá-las com a participação efetiva e a autoria declarada de um profissional legalmente habilitado e registrado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea). Por fim, as atribuições 7 e 8 poderão ser realizadas indistintamente por pessoas físicas ou jurídicas. As demais atividades passíveis de ser realizadas por engenheiros, não citadas nessa lei, podem ser desenvolvidas por quaisquer engenheiros. A Lei nº 7.410, de 1985, por sua vez, estabelece que a profissão de Engenheiro de Segurança do Trabalho só poderá ser exercida por engenheiro portador do certificado de conclusão de curso de especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho, em nível de pós-graduação.

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

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

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

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

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

### **Serviços legais**

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

Para obter a qualificação profissional, o advogado deve ser graduado em algum curso de Direito, o que implica, no Brasil, ao menos quatro anos de estudos universitários. No entanto, não se exige que ele possua experiência profissional prévia.

Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os advogados devem ser filiados à OAB (Provimentos nº 66, de 1988, e nº 69, de 1989). Para tanto, eles devem passar por um exame de qualificação.

A respeito das formas de estabelecimento, estipula-se que as firmas de advocacia não podem assumir a forma de sociedade por quotas de responsabilidade limitada, nem de sociedades em comandita ou por ações. Estabelece-se também que associações entre sociedades de advogados não podem conduzir a que estas se tornem sócias (Provimento nº 92, de 2000).

O Provimento nº 94, de 2000, restringe a realização de propaganda por prestadores de serviços legais. É permitida a realização desse tipo de propaganda desde que sejam expressos “dados verdadeiros e objetivos”.

Alguns comportamentos e meios de publicidade não são permitidos de modo que seja evitada a realização de propaganda enganosa. São proibidos, na publicidade de um advogado:

1. menção a clientes ou assuntos profissionais e a demandas sob seu patrocínio;
2. referência, direta ou indireta, a qualquer cargo, função pública ou relação de emprego e patrocínio que tenha exercido;
3. emprego de orações ou expressões persuasivas, de auto-engrandecimento ou de comparação;
4. divulgação de valores dos serviços, sua gratuidade ou sua forma de pagamento;
5. oferta de serviços em relação a casos concretos e qualquer convocação para postulação de interesses nas vias judiciais ou administrativas;
6. veiculação do exercício da advocacia em conjunto com outra atividade;
7. informações sobre as dimensões, as qualidades ou a estrutura do escritório;
8. informações errôneas ou enganosas;
9. promessa de resultados ou indução do resultado com dispensa de pagamento de honorários;
10. menção a título acadêmico não reconhecido;
11. emprego de fotografias e ilustrações, marcas ou símbolos incompatíveis com a sobriedade da advocacia;
12. utilização de meios promocionais típicos de atividade mercantil.

Os meios de publicidade que não podem ser utilizados pelos advogados são: rádio, televisão, publicidade em vias públicas, panfletos, cartas circulares e oferta de serviços mediante intermediários.

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

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

### **Serviços contábeis**

Em relação às principais atividades desenvolvidas por prestadores de serviços contábeis, algumas delas estão reservadas legalmente para contadores diplomados: perícias judiciais ou extrajudiciais; revisão de balanços e de contas em geral; verificação de haveres; revisão permanente ou periódica de escritas; regulações judiciais ou extrajudiciais de avarias grossas ou comuns; e assistências aos Conselhos Fiscais das sociedades anônimas. Outras atividades (organização e execução de serviços de contabilidade em geral e escrituração dos livros de

contabilidade obrigatórios) são compartilhadas com profissionais de outras áreas (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

Para obter a qualificação profissional, o contador deve ser graduado em algum curso de Contabilidade, o que implica, no Brasil, ao menos quatro anos de estudos universitários (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946). Não se exige que ele possua experiência profissional prévia.

Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os contadores devem ser filiados ao Conselho Regional de Contabilidade (CRC) correspondente à sua região (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

Nenhuma restrição é feita à realização de propaganda por parte dos prestadores de serviços contábeis, a não ser que estes não estejam devidamente registrados (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

Não há restrição a profissionais ou firmas estrangeiras prestadores de serviços contábeis que atuem no Brasil, a não ser a exigência de residência prévia.

## **b) Estados Unidos**

### **Serviços de engenharia**

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

Para obter a qualificação nacional, um engenheiro nos Estados Unidos deve ter ao menos quatro anos de estudos universitários e quatro anos de experiência profissional. É necessária, também, a realização de um exame de qualificação profissional. Não existe, nos Estados Unidos, a obrigatoriedade de que o engenheiro se torne membro de uma organização ou associação profissional.

Apenas alguns tipos de incorporações entre firmas de engenharia são permitidos nos Estados Unidos. Por outro lado, nenhuma forma de restrição é imposta às taxas cobradas pelos serviços oferecidos por profissionais de engenharia e à propagação realizada por estes. Em 1978, a *National Society of Professional Engineers* teve sua tentativa de estabelecer preços mínimos aos serviços prestados por seus membros —alegando que baixos preços induzem os profissionais a prestarem serviços de pior qualidade— frustrada pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Para engenheiros estrangeiros que queiram atuar nos Estados Unidos, nenhum requerimento explícito em relação à nacionalidade ou à residência prévia é imposto. No entanto, os profissionais devem obter uma licença para realizar suas atividades em território americano.

As restrições aparecem no tocante a empresas. Acerca das firmas estrangeiras prestadoras de serviços de engenharia, há restrições relativas ao investimento delas nos Estados Unidos, e caso estas venham a se instalar nesse país, deverão empregar um número mínimo de norte-americanos.

### **Serviços legais**

A regulação dos serviços legais nos Estados Unidos é realizada em nível estadual. As entidades responsáveis por isso são as *Bar Associations* de cada estado norte-americano.

As principais atividades que competem a prestadores de serviços legais nos Estados Unidos normalmente são reguladas e realizadas por diferentes profissionais da área de advocacia. Representação perante cortes, conselhos referentes a assuntos regulamentados por lei e lei de

patentes são atividades que se encaixam nessa situação. No entanto, representação perante agências administrativas é uma ação regulada e realizada por profissionais diversos que não exatamente advogados.

Para obter qualificação nacional, os advogados dos Estados Unidos devem submeter-se a no mínimo sete anos de estudos e passar por um exame de qualificação. No entanto, eles não precisam possuir experiência prática para isso.

Nos Estados Unidos, os profissionais ligados a serviços legais (advogados, advogados de patentes, consultores) não são obrigados a ser membros de alguma organização ou associação profissional —no caso, a *Bar Association* correspondente a seu estado.

Apenas alguns tipos de incorporação entre firmas de advocacia são permitidos nos Estados Unidos. Contudo, nenhuma restrição é imposta às taxas cobradas pelos prestadores de serviços legais, nem à realização de propaganda por estes. Normalmente, a *Bar Association* de um determinado estado consegue alterar a aplicação do *Sherman Act*, a lei federal norte-americana que inibe práticas anticompetitivas. Foi o caso do *State Bar of Arizona*, que em 1977 garantiu a seus associados o direito de realizar propaganda conforme vinham fazendo. Entretanto, há situações nas quais a Suprema Corte norte-americana não identifica soberania na ação do estado e, portanto, não torna sua *State Bar* imune ao *Sherman Act*. Isso aconteceu com o *Virginia State Bar* em 1975, quando este tentou estabelecer preços mínimos aos serviços prestados por seus associados.

Aos profissionais estrangeiros ligados a serviços legais que queiram atuar nos Estados Unidos, há restrições em termos de exigência de residência prévia e estes devem passar por uma requalificação.

As firmas estrangeiras de serviços legais que queiram atuar em território americano sofrem restrições no que diz respeito à exigência de presença local. Em relação aos demais tópicos (investimentos, número mínimo de profissionais locais, contratação de profissionais locais e parcerias, associações e *joint-ventures* com firmas americanas), não há restrições na legislação de cunho geral.

### **Serviços contábeis**

Quanto aos serviços de contabilidade nos Estados Unidos, as várias modalidades de auditoria (estatutária, do setor público e de fusões) são reguladas por contadores e reservadas apenas a eles. A análise de insolvência é uma atividade regulada e realizada por profissionais diversos, que não necessariamente os contadores.

Para obter qualificação nacional, os contadores nos Estados Unidos devem atender aos seguintes requisitos: no mínimo quatro anos de estudos universitários, dois a três anos de experiência profissional e aprovação em exame profissional de qualificação.

Nos Estados Unidos, contadores, auditores e consultores de impostos não são obrigados a se filiar a organização ou associação profissional. A maioria dos membros das organizações estaduais também se filia à organização nacional. As organizações estaduais não atuam no estabelecimento de padrões regulatórios, sendo isto realizado em nível nacional.

Apenas alguns tipos de incorporações entre firmas de serviços contábeis são permitidos nos Estados Unidos. Em relação aos demais tópicos (associações intraprofissionais, taxas e propaganda), nenhuma restrição é imposta. Por vezes, é necessária a ação federal para garantir que os estados, responsáveis pela regulação do setor, inibam a livre concorrência. Como exemplo, pode ser citado o caso do *Texas State Board of Public Accountancy*. Em 1978, o *Texas Board* tentou estabelecer uma lei que baniria ações competitivas por parte dos contadores públicos desse estado, o que foi proibido pela *District Court* e pela *Court of Appeals*.

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

## **c) Canadá**

### **Serviços de engenharia**

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

No Canadá, a qualificação nacional só é conferida a um engenheiro que tenha passado por no mínimo quatro anos de estudos universitários e que tenha ao menos quatro anos de experiência profissional. Esse deve passar também por um exame de qualificação profissional. O engenheiro, no Canadá, deve fazer parte obrigatoriamente de alguma organização ou associação profissional.

No Canadá, nenhuma forma de restrição é imposta à realização de incorporações de firmas de engenharia, às taxas cobradas pelos serviços realizados por engenheiros e à realização de propaganda por estes.

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

### **Serviços legais**

A maioria das principais atividades relacionadas a serviços legais no Canadá (representação perante corte, conselhos em assuntos regidos por lei, transferência de bens e leis de patente) é regulada e realizada por diferentes profissionais dentro da área de advocacia. Já a representação perante agências administrativas é regulada e realizada por profissionais não necessariamente da referida área.

Para obter qualificação nacional no Canadá, o advogado deve atender aos seguintes requisitos: mínimo de quatro a sete anos de estudos universitários, experiência profissional de meio a um ano e aprovação num exame profissional.

A maioria dos profissionais ligados a serviços legais no Canadá (advogados, juízes, consultores legais) deve fazer parte, obrigatoriamente, de alguma associação ou organização profissional. É proibida, no Canadá, a incorporação entre firmas prestadoras de serviços legais.

Profissionais estrangeiros prestadores de serviços legais no Canadá sofrem restrições no que diz respeito à exigência de residência prévia e de requalificação.

Já firmas estrangeiras prestadoras de serviços legais no Canadá sofrem limitações em relação a vários tópicos: investimentos; número mínimo de profissionais locais; associações, parcerias e *joint-ventures* com firmas canadenses; e, em menor grau, exigência de presença local.

## **Serviços contábeis**

Quase todas as atividades relacionais a serviços contábeis no Canadá (auditoria prevista em estatutos, auditoria do setor público, auditoria de fusões e análise de insolvência) são reguladas e realizadas por profissionais de diferentes áreas, que não necessariamente a contabilidade. A atividade de contabilidade no Canadá, como nos Estados Unidos, não é regulada.

Para a obtenção de qualificação nacional no Canadá, prestadores de serviços profissionais devem atender aos seguintes requisitos: mínimo de quatro anos de estudos universitários, experiência profissional de dois anos a dois anos e meio e aprovação num exame profissional.

Os contadores no Canadá devem fazer parte, obrigatoriamente, de alguma organização ou associação profissional. Como nos Estados Unidos, a maior parte dos membros das organizações provinciais participa também da organização federal e o estabelecimento de padrões regulatórios é realizado apenas em nível federal.

No caso de certas atividades prestadas por profissionais de serviços contábeis, a incorporação é proibida. Aos profissionais dessa área no Canadá também são impostas restrições referentes a práticas multidisciplinares.

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





## **5. Regulação e vantagens específicas a firmas em serviços selecionados**

---

Em que medida as diferenças nos arcabouços regulatórios descritos na seção anterior, uma vez suavizadas em alguns de seus aspectos centrais no contexto das negociações da ALCA, poderão afetar a competitividade das firmas brasileiras, canadenses e norte-americanas nos segmentos de serviços aqui abordados? Pode-se concluir algo acerca de eventuais conseqüências em termos de investimentos internacionais, com eventual alteração no quadro descrito nas seções iniciais? Como resultado de tal homogeneização, crescerão, diminuirão ou permanecerão definidas por outros fatores as “vantagens específicas a firmas” brasileiras, canadenses e norte-americanas, tomando-se como suposto que os novos termos regulatórios se aproximariam daqueles vigentes nas economias desenvolvidas?

No que se segue, apresentamos as conclusões relativas a cada um dos segmentos selecionados para estudo. O procedimento consiste em destacar as implicações, em termos de “vantagens específicas a firmas” e de IED, para cada uma das significativas alterações possíveis nos arcabouços de regulação nacional. Como referência, tomaremos a descrição da seção anterior, bem como alguns resultados recém-estabelecidos na literatura internacional sobre as relações entre regulação e competitividade em cada um dos segmentos analisados.

## **a) Seguro-saúde**

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

A competição entre companhias seguradoras é vista como potencialmente predatória, tanto para elas próprias como para os consumidores. Portanto, um arcabouço regulatório que limite a competição entre companhias seguradoras é tomado como requisito para a solidez das firmas envolvidas e, até mesmo, para sua eficiência.

Os problemas trazidos pela competição entre seguradoras podem ser caracterizados como decorrentes de “assimetria de informações” entre elas e seus clientes. Estão relacionados à capacidade de os consumidores adquirirem e processarem informações relativas ao mercado segurador, antes de tudo porque estes não têm acesso a informações que lhes permitam avaliar a saúde financeira de seus seguradores. Mesmo quando as adquirem, tais informações não estão disponíveis num formato que permita ao consumidor interpretá-las em condições plenamente adequadas.

No caso de seguro compulsório, quando o consumidor é obrigado a comprá-lo, nem sequer é incentivado a acompanhar a situação financeira da seguradora. Assim, como não há forte vigilância por parte dos consumidores sobre a situação financeira das companhias seguradoras, a competição entre seguradores tende a resultar em sua própria deterioração financeira, quebras no sistema financeiro e falta de cobertura para consumidores (OECD, 1998a).

Em segundo lugar, os consumidores possuem baixa capacidade de entender e comparar os vários termos e condições dos contratos de seguros. Assim, a competição por meio do oferecimento de termos e condições mais vantajosos seria pouco eficiente. É importante ressaltar que essas duas questões são menos relevantes no caso de seguros adquiridos principalmente por grandes firmas, como resseguro e seguro contra riscos industriais (OECD, 1998a).

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

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

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 Health Maintenance Organizations (HMOs) norte-americanas no fim dos anos 1990, quando os consumidores acreditaram que o corte de custos das HMOs resultaria 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 prestados;<sup>3</sup> e ii) garantia de acesso a serviços de saúde especializados.<sup>4</sup>

Essas medidas receberam várias críticas. Primeiro, acreditava-se que elas resultariam em maiores prêmios de seguro-saúde. E, segundo, que piorariam a qualidade dos serviços de saúde prestados. Mais especificamente, temia-se que ocorresse uma situação de *floor-to-ceiling*, ou seja, que as HMOs fariam um conluio, não oferecendo aos pacientes uma qualidade acima do padrão mínimo exigido.

Em seu estudo, Encinosa conclui que tais temores são em boa parte infundados. Com a adoção de apenas um conjunto de medidas —i ou ii—, o bem-estar de todos os consumidores poderia, de fato, cair para um nível abaixo do caso de não-regulação. No entanto, a adoção simultânea de ambos os conjuntos de medidas evitaria o *floor-to-ceiling*. Em relação aos prêmios, estes permaneceriam inalterados em sua maior parte, com alguns casos de queda e outros poucos de aumento. Portanto, o trabalho também conclui favoravelmente quanto à hipótese segundo a qual a regulação no mercado de seguro-saúde, para manter a eficiência das firmas do setor, deve atuar de forma complementar.

Outro aspecto regulatório com impacto na competitividade do setor de seguros é o requerimento de licenças para atuação. O processo para obtenção de licença geralmente é demorado e envolve vasta documentação. Essas exigências são particularmente custosas nos Estados Unidos, onde não há uma harmonização ou um reconhecimento mútuo de licença para que se possa atuar em vários estados com apenas uma permissão. Assim, o relaxamento dessas restrições seria bastante benéfico para a eficiência do setor e estimularia a inovação (OECD, 1998a).

Restrições referentes à propriedade de companhias seguradoras também prejudicam a competitividade entre as firmas. Os objetivos dessas medidas passam por limitar o controle de outros setores da economia sobre os setores financeiro e de seguro-saúde em particular, de modo que os efeitos de contágio sejam mitigados, caso outros setores com os quais estejam envolvidos os proprietários da seguradora atravessem problemas. No entanto, essas regras criam barreiras ao exercício da gestão corporativa da seguradora, prejudicando sua rentabilidade e sua eficiência em termos de resposta a riscos (OECD, 1998a).

Muitos países têm leis antitruste aplicáveis ao setor de seguros, o que atravanca 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.

O quadro 2 resume os *commitments* dos Estados Unidos, do Canadá e do Brasil aplicáveis ao setor de seguro-saúde. Observa-se que certas modalidades de oferta, em especial aquelas transfronteiras, são muito mais restritas nos Estados Unidos e no Canadá que no Brasil. Nos Estados Unidos, também são notáveis as proibições de atuação de seguradoras estatais em vários estados.

<sup>3</sup> Treze estados norte-americanos estabeleceram níveis mínimos de cobertura para mastectomia; dezessete, para cirurgia de reconstrução de seio; e dez, para doenças mentais (Encinosa, 2001).

<sup>4</sup> Em Outubro de 1999, 33 estados norte-americanos criaram leis que permitem o acesso direto de mulheres a especialistas em saúde da mulher; vinte criaram leis relativas a especialistas em doenças crônicas; 37 passaram leis que ampliam o acesso a serviços emergenciais de saúde; e catorze estados exigiram planos que permitissem ao paciente acesso a medicamentos não presentes nos formulários das HMOs (Idem, ibidem).

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 nº 9.656 criou quatro planos mínimos de atendimento (ambulatorial, 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 mais de dez anos no plano. A combinação de padrões mínimos de atendimento e ausência de controle de preços faz 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.

Ao contrário, nos Estados Unidos, após o corte nos custos das HMOs, o que lhes permitiu oferecer preços mais baixos, vários estados baixaram medidas que estabelecem padrões mínimos de atendimento e maior acesso a especialistas. 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.

Os altos encargos com licenciamento prejudicam a eficiência das seguradoras dos Estados Unidos e do Canadá. Como não há uma harmonização ou um reconhecimento mútuo de licença de modo que seja possível com apenas uma licença atuar em vários estados/províncias, as companhias de seguro-saúde norte-americanas e canadenses acabam tendo altos custos com múltiplos licenciamentos. Tal barreira, por outro lado, também se aplicaria a empresas estrangeiras.

**Quadro 2**  
**COMMITMENTS EM SEGUROS (GATS): ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA,  
BRASIL E CANADÁ**

Modo de oferta/país:	Estados Unidos da América	Canadá	Brasil
Transfronteiras ( <i>Cross-border</i> )	Proibição da atuação de companhias de controle ou propriedade estatal, sejam americanas ou estrangeiras, em vários estados. Prêmios de seguro —exceto de vida— de companhias não incorporadas sob as leis dos Estados Unidos da América 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 Quebec, 3/4 dos diretores devem ser cidadãos canadenses e a maioria deve ali residir.	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.

Por fim, cabe por outro lado ressaltar uma desvantagem competitiva das seguradoras canadenses perante as norte-americanas e as brasileiras gerada por sua estrutura regulatória. O *Insurance Companies Act* (ICA) estabelece controles administrativos sobre os negócios e o regime de governança corporativa das seguradoras federais e estrangeiras que atuam no Canadá. Cada província possui um arcabouço regulatório 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, o que prejudica sua rentabilidade e sua eficiência.

A nosso juízo, é possível concluir das observações contidas nesta e na seção anterior que:

- Seguindo-se a evidência estabelecida na literatura internacional mencionada, é possível localizar uma contribuição já oferecida pelo avançado estágio evolutivo ALCAnçado na regulação dos Estados Unidos da América e do Canadá, no que diz respeito 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 Brasil, o desenho da regulação ainda está em estágio intermediário quanto aos problemas decorrentes de “falhas de mercado” e “falhas de governo” (regulação). Quanto 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 aplica-se ao caso de coleta, manejo e processamento de informações. Com a ALCA, a eventual homogeneização de requisitos informacionais no tocante ao funcionamento de empresas no ramo deverá encontrar empresas canadenses e norte-americanas já tendo desenvolvido competências necessárias.
- As barreiras e regulamentações em nível infranacional nos Estados Unidos da América poderão gerar uma assimetria entre as condições competitivas de agentes locais e estrangeiros desfavorável a estes, tomando-se o pressuposto de que a autonomia federativa nesse país manterá à parte as determinações regulatórias infrafederais no âmbito da ALCA.

## **b) Seguro de crédito à exportação**

Normalmente, as características do arcabouço regulatório que garantem (ou, pelo menos, não prejudicam) a competitividade do setor de seguros também são válidas especificamente para o segmento de seguro de crédito à exportação. Conforme discutido anteriormente, 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.
- As leis antitruste devem se aproximar da abordagem de estudo caso a caso.

Portanto, em princípio, o caráter infante da indústria de seguro de crédito à exportação no Brasil colocaria dificuldades similares ao caso anterior, em termos de aprendizado cumulativo diante da regulação.

Algumas peculiaridades do segmento de seguro de crédito à exportação, no entanto, devem ser levantadas. Primeiro, o seguro de crédito à exportação é adquirido principalmente por grandes firmas. Assim sendo, seus consumidores empregam profissionais qualificados, que coletam e analisam informações referentes à companhia seguradora de modo que se chegue a conclusões a respeito de sua situação financeira.

Esses profissionais também estão habilitados a avaliar contratos de seguros, podendo distinguir qual seguradora oferece as condições e os termos mais vantajosos. Desse modo, as seguradoras de crédito à exportação são vigiadas financeiramente de uma forma mais efetiva por seus clientes e a competição entre elas pode trazer maior eficiência. Portanto, um arcabouço regulatório que favoreça a competitividade no setor de seguro de crédito à exportação deve ser mais conivente com a concorrência, diferente do que ocorre em outros segmentos de seguros.

Em segundo lugar, o conceito de eficiência no setor de seguro de crédito à exportação pode ser bastante distinto daquele considerado em outras modalidades. Conforme aponta Dewit (2001), os programas de seguro de crédito à exportação 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 seguro de crédito à exportação.

A presença preponderante dessas agências no seguro de crédito à exportação faz que este seja utilizado no atendimento a determinados objetivos de política econômica (por exemplo, a promoção de maior exportação de certo produto). Assim, 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 referentes às firmas de Seguro de Crédito à Exportação (SCE). É grande a presença das agências oficiais de SCE tanto na concessão direta quanto no envolvimento com as firmas não oficiais que trabalham com esse tipo de seguro.

Nos Estados Unidos, a *Private Export Funding Corporation* (Pefco), um consórcio formado por instituições privadas, trabalha com o Eximbank no financiamento de longo prazo às exportações. A única corporação não oficial que concede SCE sem estar envolvida com agências oficiais naquele país é a *Foreign Credit Insurance Association* (Fcia).

No Brasil, um dos sócios da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) é o próprio BNDES, a agência oficial de SCE no Brasil. Por fim, no Canadá, não se encontrou qualquer registro de SCE concedido por agências que não sejam públicas.

Desse modo, 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 por meio do comércio, fazendo parte da oferta local à medida que haja internacionalização dos mercados correspondentes e, no tocante a investimentos no Brasil, a tendência parece ser de coligações e presença minoritária entre sócios públicos e privados locais. Não há conseqüências marcantes em decorrência de eventual convergência regulatória.

### **c) Transportes terrestres**

Um fator considerado entre os principais responsáveis pela baixa eficiência do setor de transportes terrestres é a propriedade ou a estreita ligação do segmento com o setor público. Isso é mais notável no caso das ferrovias. Segundo dados da OECD (1998b), em 1994, as receitas do setor ferroviário na França, na Itália e na Espanha não cobriam sequer metade dos custos operacionais. De fato, num ambiente no qual o setor público se compromete a cobrir total ou parcialmente as

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

No entanto, Cantos e Maudos (2001) acreditam que a produtividade das companhias ferroviárias europeias cresceu notavelmente durante o período de regulação (início dos anos 1950 até início dos anos 1990). A deterioração financeira dessas companhias seria explicada muito mais por problemas de realização de receitas (em virtude de controles de tarifas, níveis de serviços, decisões de investimento, etc.) do que por ineficiências relativas a custos.

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

Ao estudar as políticas de transporte no Reino Unido desde os anos 1940, Lawton-Smith (1995) constatou que a privatização e a desregulamentação do transporte rodoviário melhoraram a qualidade dos serviços prestados pelas firmas do setor. Os obstáculos ao ingresso no setor foram reduzidos pela primeira vez em 1968, quando foram eliminadas as restrições ao número de veículos que podiam fazer transporte de carga.

A privatização do transporte rodoviário de carga começou com a desestatização da *National Freight Corporation*, em 1982, a maior empresa britânica do setor. Por seu turno, em meados dos anos 1980, teve início a privatização do sistema de transporte por ônibus. O aumento do número de participantes no setor acirrou a concorrência, o que melhorou a qualidade dos serviços prestados.

A hipótese de que a privatização no setor de transportes —e, de forma mais ampla, a liberalização da entrada— aumenta a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pelo setor é sustentada por vários outros trabalhos empíricos. Boylaud e Nicoletti (2001) oferecem uma resenha de quinze trabalhos sobre os efeitos da liberalização do transporte rodoviário em vários países.<sup>5</sup> Em todos os casos em que foi observada a relação entre liberalização da entrada, eficiência, qualidade e produtividade, tal procedimento se mostrou positivo.

A liberalização dos preços, empiricamente, também se revelou benéfica ao setor de transportes terrestres. Nos estudos apresentados por Boylaud e Nicoletti (2001), a liberalização de preços sempre se associou a posteriores incrementos de eficiência, qualidade e produtividade. Além disso, sempre ocorreram declínios de preços após a liberalização destes.

O setor de transportes terrestres envolve externalidades, tais como emissão de poluentes, poluição sonora e segurança, que podem justificar certa regulamentação (Boylaud e Nicoletti, 2001). Lawton-Smith (1995) estima entre 10 e 18 bilhões de libras esterlinas os custos ambientais do transporte de mercadorias no Reino Unido, com tais custos se revelando mais relevantes no caso do transporte rodoviário. Segundo Forkenbrok (2001), os gastos com emissão de poluentes, medidos em centavos por tonelada-milha, são de quatro a oito vezes maiores no caso de transporte por caminhão do que no de transporte ferroviário.

Outro custo social relevante associado aos transportes terrestres é a poluição sonora. Normalmente, esse valor é calculado a partir do impacto que a poluição sonora provoca no valor das propriedades residenciais por ela afetadas. Diekmann (1990) estimou em US\$ 0,20 por tonelada-milha o custo da poluição sonora do transporte ferroviário nas áreas rurais da Alemanha. Forkenbrok (2001)

<sup>5</sup> Exemplos são as liberalizações dos transportes rodoviários na Austrália (anos 1950 e 1960), na França (1979, 1987-1990), no Reino Unido (1968, 1987-1990) e nos Estados Unidos (1970-1978).

estimou que esse custo, no caso norte-americano, é de US\$ 0,04. Uma diferença já esperada, posto que as áreas rurais norte-americanas são densamente menos habitadas.

Como os custos com as poluições do ar e sonora não afetam diretamente o orçamento das transportadoras, estas 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, etc.

No entanto, parecem não ser necessários aparatos regulatórios específicos para se garantir a segurança em transportes terrestres. Vários estudos empíricos mostram que processos de liberalização em transportes terrestres aumentam —ou, pelo menos, não diminuem— a segurança no setor. Krohn (1998) aponta que, após a desregulamentação nos anos 1980 das ferrovias dos Estados Unidos, o índice de acidentes por t/km se reduziu significativamente. Uma das razões para isso, segundo o autor, seria o aumento da competição no setor.<sup>6</sup>

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

A regulação do setor de transportes terrestres no Brasil impede que este se torne mais eficiente e competitivo. Ao contrário, os Estados Unidos e o Canadá realizaram importantes 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 (Alexander, 1992).

Apesar de não existir monopólio estatal no setor de transportes terrestres brasileiro, o Estado regula fortemente a entrada nos transportes ferroviários. É necessária a autorização governamental para atuar no setor, e o método para concessão de autorizações é discricionário. Além disso, o órgão regulador tem liberdade para limitar o número de operadores no mercado.

No transporte rodoviário brasileiro, a entrada do capital estrangeiro é restrita. Companhias estrangeiras podem adquirir no máximo 20% das firmas brasileiras do setor. Cumpre realçar, por outro lado, que a incipiente entrada de não residentes no Brasil, descrita na seção anterior, se tem feito prevalecer mediante diversos artifícios que disfarçam o controle, o que revela a tibieza daquelas restrições à propriedade estrangeira no ramo.

O fato é que todas essas restrições à entrada no setor de transportes terrestres no Brasil limitam a competição no setor, não estimulando a eficiência e a inovação das firmas presentes no mercado. Desse modo, levando-se em consideração o aprendizado de firmas brasileiras e não brasileiras de transportes terrestres em seus contextos regulatórios de origem, pode-se presumir a presença de vantagens competitivas “específicas a firmas” no caso das não residentes.

Afinal, estando na base expostas a uma competição mais acirrada em um setor em que, segundo a literatura resenhada, 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 infrafederais à operação

---

<sup>6</sup> Não se pode menosprezar, no entanto, o trabalho de inspeção e monitoramento da Federal Railroad Administration (FDA), que visa a garantir a segurança nas ferrovias norte-americanas.



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 sua liberalização certamente encontrariam empresas estrangeiras mais adaptadas a funcionar em tal contexto. Segundo as pesquisas citadas sobre transportes terrestres e sua regulação, a experiência acumulada no ambiente dos Estados Unidos da América e do Canadá teria tudo para se tornar ativo “específico a firmas”.

#### **d) Serviços profissionais (incluindo o de engenharia)**

O tipo de regulação que assegura a qualidade dos serviços profissionais prestados vai depender, em primeira instância, do tipo de cliente que demanda o serviço (OECD, 2000a).

Os serviços profissionais podem ser classificados em: i) serviços voltados principalmente para grandes corporações empresariais; e ii) serviços voltados principalmente para clientes individuais. No primeiro tipo, incluem-se atividades como propaganda, pesquisa de mercado, contabilidade e auditoria, serviços legais, serviços de arquitetura e engenharia, processamento de dados e geração de *softwares*. A segunda categoria engloba serviços profissionais nas áreas de saúde e educação prestados por médicos, enfermeiros, professores, entre outros.

As grandes corporações possuem conhecimento que lhes permite julgar a qualidade dos serviços que lhes são oferecidos. Possuem, também, grande poder de negociação com os provedores de serviços profissionais. Essas duas qualidades conferem às grandes corporações, portanto, grande capacidade de autoproteção, permitindo-lhes demandar serviços de alta qualidade dos provedores de serviços profissionais (OECD, 2000a).

Clientes individuais, por sua vez, não são tão capazes de julgar adequadamente a qualidade dos serviços que lhes são oferecidos e não possuem grande poder de negociação com os provedores de serviços profissionais. É necessário, portanto, que haja certo grau de competição entre os provedores de serviços profissionais para clientes individuais de modo seja assegurada a qualidade dos serviços por eles prestados (OECD, 2000a).

Portanto, o arcabouço regulatório voltado para serviços profissionais prestados a grandes corporações necessita não muito mais que garantir o livre comércio dos serviços, já que as grandes corporações têm poder para exigir a qualidade dos serviços prestados. Já no caso de clientes individuais, apesar de se beneficiarem da competição de preços e de qualidade entre os provedores de serviços profissionais, são necessárias algumas proteções regulatórias para garantir a qualidade dos serviços (OECD, 2000a).

Teoricamente, há certa incompatibilidade entre a manutenção da qualidade dos serviços prestados e a competição entre os prestadores de serviços profissionais. Para garantir a qualidade dos serviços, podem ser adotadas algumas medidas regulatórias —restrições à entrada no mercado, inclusive de provedores estrangeiros; estabelecimento de preços mínimos; restrições à realização de propaganda e a associações comerciais— que acabam por reduzir o grau de competição, resultando em maiores preços e menor oferta de serviços (OECD, 2000a).

No entanto, não é necessário —e muito menos razoável— eliminar toda a competição do setor para assegurar a qualidade dos serviços profissionais. Até porque vários estudos empíricos descartam a existência de uma relação entre menor competição e maior qualidade. Alguns, até mesmo, sustentam que a diminuição da competitividade no setor de serviços profissionais aumenta os preços e reduz a qualidade dos serviços prestados.

Um estudo realizado pela *Industry Commission* da Austrália conclui que a permissão de práticas competitivas não reduz a qualidade dos serviços adquiridos pelos clientes. OECD (2000a), revisando onze estudos comparativos, mostra que em seis a qualidade se mostrou neutra diante do grau de competição, em dois a qualidade aumentou com as restrições à competição, e nos outros três caiu após a redução da competição. Sua conclusão geral é de que a maior competição não necessariamente reduz a qualidade dos serviços prestados.

OECD (2000a) testou a hipótese segundo a qual a realização de propaganda por parte de firmas de serviços legais, anunciando menores preços, diminuiria a qualidade dos serviços prestados por elas. No entanto, a conclusão é de que o anúncio de menores preços atrai maior volume de clientes e reduz o custo fixo médio. Assim, a firma pode oferecer menores preços sem reduzir a qualidade dos serviços prestados.

Mesmo restrições baseadas em critérios de qualidade, para assegurar que apenas provedores mais qualificados atuem no mercado, não devem ser muito rigorosas. Vários estudos, levantados em OECD (2000a), concluíram que, sob altos padrões de qualificação exigidos, cai a qualidade média dos serviços prestados. Isso ocorre porque os consumidores, ao se depararem apenas com serviços de alto preço/qualidade, farão eles próprios os serviços, reduzindo a qualidade média dos serviços que são prestados.

A questão-chave, portanto, é relaxar as restrições à competição que não são necessárias para manter a qualidade dos serviços profissionais (OECD, 2000a). Os entraves à competição considerados inúteis para a qualidade dos serviços enquadram-se em quatro tipos (OECD, 2000a):

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

Portanto, o arcabouço regulatório que incentiva maior eficiência no setor de serviços profissionais é aquele que assegura a qualidade dos serviços prestados a pequenos clientes, mas sem estabelecer restrições que prejudiquem a competição do setor e não levem a uma maior qualidade dos serviços prestados.

O quadro 3 resume os principais traços da regulação das principais atividades de serviços profissionais (serviços de engenharia, serviços legais e serviços contábeis) nos Estados Unidos, no Brasil e no Canadá.<sup>7</sup>

Em quase todos os casos, há um certo número de atividades reservadas exclusivamente para profissionais qualificados da área. Isso representa uma desvantagem em comum para firmas de serviços profissionais de todos os países, já que estas não competem com profissionais de outras áreas. A exceção fica para as firmas de serviços contábeis do Canadá, onde os principais tipos de auditoria (estatutória, do setor público, de fusões e análise de insolvência) são realizados também por profissionais de outras áreas e não necessariamente da contabilidade.

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

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

As firmas canadenses de serviços de engenharia apresentam clara vantagem em relação às de outros países no que tange ao aprendizado em contextos regulatórios mais potencializadores de capacidades por meio da concorrência plena. Afinal, a regulação desse setor no Canadá não impõe quaisquer restrições à realização de propaganda, às formas de estabelecimentos, às tarifas cobradas, às práticas, etc., restrições que costumam ser nocivas às firmas de serviços profissionais.

Do mesmo modo, as firmas de serviços contábeis brasileiras beneficiam-se da ausência dessas restrições, presentes em certo grau nos Estados Unidos e no Canadá. Por fim, as firmas de serviços legais brasileiras são prejudicadas pelas restrições à realização de propaganda, ausentes em outros países.

---

<sup>7</sup> Para mais detalhes, ver seção 4 deste trabalho.

Quadro 3

**REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS NO BRASIL,  
NOS ESTADOS UNIDOS E NO CANADÁ**

	Brasil	Estados Unidos da América	Canadá
<b>1.a Serviços de engenharia</b>			
Atividades reservadas	Sim	Sim	Sim
Qualificação exigida	Quatro anos de estudo	Quatro anos de estudo e de experiência profissional	Quatro anos de estudo e de experiência profissional e exame de qualificação
Associação profissional obrigatória	Sim	Não	Sim
Formas de estabelecimento, tarifas e propaganda	Salário mínimo	Restrições a tipos de incorporação	Nenhuma restrição
Profissionais estrangeiros	Registro temporário no Crea; residência prévia; contratação mediante presença de profissional brasileiro	Licença	Residência prévia e licença
Firmas estrangeiras	Nenhuma, mas a elas se aplicam as mesmas restrições impostas à contratação de estrangeiros	Restrições a investimentos e número mínimo de norte-americanos a serem empregados	Restrições a investimentos e número mínimo de canadenses a serem empregados
<b>1.b Serviços legais</b>			
Atividades reservadas	Sim	Sim	Sim
Qualificação exigida	Quatro anos de estudo e exame de qualificação	Sete anos de estudo e exame de qualificação	Quatro a sete anos de estudo, 0,5-1 ano de experiência profissional e exame de qualificação
Associação profissional obrigatória	Sim	Não	Sim
Formas de estabelecimento, tarifas e propaganda	Restrições à forma de estabelecimento e propaganda	Restrições a tipos de incorporações	Incorporações são proibidas
Profissionais estrangeiros	Só atuam em direito internacional; residência prévia e autorização da OAB	Residência prévia e exame de requalificação	Residência prévia e exame de requalificação
Firmas estrangeiras	<i>Idem</i> anterior	Certa restrição relativa à exigência de presença local	Restrições a investimentos, associações, parcerias e <i>joint-ventures</i> , contratação local mínima e exigência de presença local
<b>1.c Serviços contábeis</b>			
Atividades reservadas	Sim	Sim	Poucas
Qualificação exigida	Quatro anos de estudo	Quatro anos de estudo, 2-3 anos de experiência profissional e exame de qualificação	Quatro anos de estudos, 2-2,5 anos de experiência profissional e aprovação em exame de qualificação
Associação profissional obrigatória	Sim	Não	Sim
Formas de estabelecimento, tarifas e propaganda	Sem restrição	Restrições a tipos de incorporações	Restrições a tipos de incorporações e práticas multidisciplinares
Profissionais estrangeiros	Residência prévia	Residência prévia e licença	Residência prévia e licença
Firmas estrangeiras	Nenhuma	Restrições a investimentos, número de empregados locais e presença local	Restrições a investimentos, número de empregados locais e presença local

## 6. Considerações finais

---

O exame dos arcabouços regulatórios nacionais no Brasil, nos Estados Unidos da América e no Canadá referentes aos serviços abordados neste trabalho —segmentos passíveis de caracterização atual como “não comercializáveis” e de baixa penetração de investimentos externos diretos— permitiu-nos concluir o seguinte:

- O peso das regulamentações diferenciadas, como fontes de vantagens competitivas nacionalmente distintas para empresas brasileiras, canadenses e norte-americanas 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 homogeneização/convergência regulatória não mudará substancialmente as posições competitivas atuais.
- Nos seguros-saúde, o aprimoramento da qualidade e o forte conteúdo de exigências já contidas nos arcabouços regulatórios dos Estados Unidos da América 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 e nos serviços profissionais (incluindo o de engenharia), revela-se também uma vantagem

para firmas norte-americanas e canadenses oriunda das diferenças regulatórias, ainda que por motivo oposto ao do caso de seguros-saúde. O aprendizado específico a suas firmas vem sendo positivamente afetado por um quadro regulatório em que a concorrência plena tem sido estimulada e as barreiras à entrada, para os agentes econômicos locais, não são acentuadamente elevadas por dispositivos legais e regulamentares.

- O maior grau de concorrência nesses segmentos dá-se, mesmo com as barreiras colocadas em termos de requisitos para a entrada nos mercados de serviços dos Estados Unidos da América 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.
- Tais restrições nem sempre se manifestam sob formas diretas no âmbito federal, emergindo apenas nas instâncias infrafederais e/ou em nível das associações profissionais, patronais e sindicais. Trata-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.
- Finalmente, tudo indica que, para a competitividade das firmas brasileiras, poderá ser crucial o tempo disponível para sua adaptação ao eventual novo contexto regulatório associado à ALCA. A ausência de tempo ou o retardamento na readequação poderá ser mortal.

## Bibliografia

---

- ALÉM, A. C. Promoção às exportações: O que tem sido feito nos países da OCDE? Revista do BNDES, v. 7, n. 14, Dezembro de 2000.
- ALEXANDER, D. Motor carrier deregulation and highway safety: an empirical analysis. Southern Economic Journal, nº 1, 1992.
- ANDRADE, M. V.; LISBOA, M. B. Velhos dilemas no provimento de bens e serviços de saúde: uma comparação dos casos canadense, inglês e americano. Nova Economia, v. 10, nº 2, Dezembro de 2000.
- BONELLI, R. Fusões e Aquisições no Mercosul. Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (Texto para Discussão, nº 718).
- BOYLAUD, O.; NICOLETTI, G. Regulatory reform in road freight. OECD Economic Studies, nº 32, 2001.
- CANTOS, P.; MAUDOS, J. *Regulation and efficiency: the case of European railways. Transportation Research Part A*, nº 35, 2001.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe: informe 2000. Santiago do Chile: CEPAL, 2001.
- DEWIT, G. *Intervention in risky export markets: insurance strategic action or aid?* European Journal of Political Economy, v.17, 2001.
- DIEKMANN, A. Nutzen und kosten des Automobils. Internationales Verkehrswesen, 1990.
- ENCINOSA, W. *The economics of regulatory mandates on the HMO market.* Journal of Health Economics, v. 20, 2001.
- FORKENBROK, D. J. *Comparison of external costs of rail and truck freight transportation.* Transportation Research Part A, nº 35, 2001.
- GONÇALVES, R. et alii. A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- KROHN, T. *The railroad industry in the United States of America. In: OECD. Railways: structure, regulation and competition policy.* Paris, 1998.

- LAWTON-SMITH, H. *Deregulation and privatization in the UK freight, bus and coach industries, on privatization and deregulation in the United Kingdom*. Tokio. Tokio: Economic Research Institute, Economic Planning Agency, 1995 (Discussion Papers, 60).
- MASI, F. El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur: el caso paraguayo. In: CHUDNOVSKY, D. (Coord.). El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001 (Red/Mercosur, 1).
- OECD. *Competition and related regulation issues in the insurance industry*. Paris, 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Railways: structure, regulation and competition policy*. Paris, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Competition in professional services*. Paris, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Regulatory reform on road freight and retail distribution*. Paris, 2000b.
- SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA (Sobeet) Carta da Sobeet: investimentos diretos dos Estados Unidos no Brasil. Ed. bimestral. Ano III, nº 15, 2000.
- UNCTAD. Informe sobre las inversiones en el mundo, 2000.
- \_\_\_\_\_. *World investment report*, 2001.
- U.S. Department of State. FY 2001 Country Commercial Guide: Bolivia, 2000a.
- \_\_\_\_\_. FY 2001 Country Commercial Guide: Paraguay, 2000b.
- \_\_\_\_\_. FY 2002 Country Commercial Guide: Chile, 2001a.
- \_\_\_\_\_. FY 2002 Country Commercial Guide: Uruguay, 2001b.

### Sites utilizados

- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). <http://www.ans.gov.br>.
- Associação Brasileira dos Consultores de Engenharia (ABCE). <http://www.ibpinet.com.br/abce>.
- Associação Nacional de Transporte de Cargas (NTC). <http://www.ntc.org.br>.
- Banco Central do Brasil. <http://www.bacen.gov.br>.
- Bureau of Economic Analysis. <http://www.bea.doc.gov>.
- Câmara Americana de Comércio. <http://www.amcham.com.br>.
- Câmara de Comércio Brasil-Canadá. <http://www.ccbc.org.br>.
- Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha. <http://www.ahkbrasil.com.br>.
- Department of Foreign Affairs and International Trade - Government of Canada. <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.
- Federação Nacional das Empresas de Seguro Privado e de Capitalização (Fenaseg). <http://www.fenaseg.org.br>.
- Fundación Invertir Argentina. <http://www.invertir.com>.
- iBig 5.com. <http://www.ibig5.com>.
- Infra-estrutura Brasil —Agências Reguladoras— ANTT. <http://www.infrastructurebrazil.gov.br/agencia/antt.asp>.
- Instituto Nacional de Estadística da Bolivia. <http://www.ine.gov.bo>.
- Superintendência de Seguros Privados (Susep). <http://www.susep.gov.br>.
- Swiss Reinsurance Company. <http://www.swissre.com>.
- World Trade Organization (WTO). <http://www.wto.org>.





NACIONES UNIDAS

Serie

OFICINA  
DE LA CEPAL  
EN

BRASILIA

C E P A L

estudios y perspectivas

## Números publicados

1. Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. Heloíza Camargos Moreira, José Mauro de Moraes (LC/L.1927-P; LC/BRS/L.28), venda Nº P.03.II.G.85 (US\$10.00). Junho de 2003. [www](#)
2. Investimentos externos em serviços e efeitos potenciais de negociação da ALCA. Otaviano Canuto, Gilberto Tadeu Lima, Michel Alexandre (LC/L.1928-P; LC/BRS/L.29), venda Nº P.03.II.G.90 (US\$10.00). Julho de 2003. [www](#)

- 
- Os títulos à venda devem ser solicitados à Unidade de Distribuição, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](#): Disponível também em Internet: <http://www.cepal.org/> ou <http://www.eclac.org>

Nome: .....

Atividade:.....

Endereço: .....

Código postal, cidade, país: .....

Tel.: ..... Fax:..... E.mail:.....