



Aperfeiçoamento da Contabilidade Regulatória das Autoridades Portuárias e dos Arrendamentos

Sandro José Monteiro

(Agência Nacional de Transportes Aquaviários)

Fabiane Fernandes Hanones

(Agência Nacional de Transportes Aquaviários)

Resumo

Não há dúvidas que os serviços de infraestrutura proveem externalidades positivas para a atividade econômica, reduzem os custos de produção e estimulam novos investimentos. Por outro lado, o estrangulamento na oferta desses serviços limita consideravelmente as possibilidades de crescimento econômico de uma nação, especialmente quanto à expansão do emprego e o desenvolvimento regional. Assim, no âmbito dos portos organizados, fronteira do comércio internacional e de suas riquezas, o bom desempenho financeiro das autoridades portuárias e dos arrendatários é de extrema relevância para o país, tendo em vista a necessidade crescente de mais serviços em termos de quantidade e qualidade. Estes serão possíveis somente à base de crescentes investimentos prudentes e eficientes, assegurando continuamente o equilíbrio econômico e a saúde financeira dessas firmas. Na medida em que se esgota a capacidade de investimento direto (subvenções) governamental, fica clara a necessidade da autossustentabilidade financeira da autoridade portuária em (re)investir em aumento da capacidade de suas instalações, montante obtido por meio da remuneração justa e razoável. Além disso, é mister cada vez mais um agregado de informações para o acompanhamento do desempenho econômico da outorga e da delegação portuária, principalmente com a finalidade de combater as falhas de mercado, permitir concluir sobre a adequação dos serviços prestados nas áreas arrendadas, sobre o equilíbrio dos contratos e sobre os valores a serem pagos na ocasião da reversão de bens. Estas informações também são essenciais para balizar os estudos de viabilidade de futuros arrendamentos. Assim, este documento analisa pontos que necessitam atenção da autoridade regulatória e de Poder Concedente quanto ao desempenho econômico, essencialmente nos aspectos macroeconômicos, propondo uma solução geral.

Palavras-chave: Investimento; Custos; Contabilidade Regulatória; Tarifas; Desempenho Financeiro.

1. INTRODUÇÃO

É conhecido que o setor portuário brasileiro não estabeleceu, por enquanto, padrões contábeis específicos de ampla vigência, elenco padronizado de contas, critérios unificados de alocação de custos e modelos uniformizados de demonstrações contábeis para as autoridades portuárias e para os arrendamentos portuários.



Tal preocupação está presente na Agenda Regulatória - Biênio 2016-2017 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), autoridade regulatória setorial, a quem compete promover a revisão e o reajuste de tarifas portuárias, bem como instituir padrões de lançamentos contábeis aos regulados de tal setor. A questão aparece com mais veemência quando padrões de classificação e contabilização patrimonial, assim como regras para amortização de investimentos e depreciação de bens, refletem diretamente na reversibilidade de bens à União, decorrência da finalização de contratos de arrendamento ou de concessão.

Ademais, a Agência Reguladora utiliza-se de um modelo tarifário aos portos públicos onde cada reajuste (ou revisão, pois a denominação também carece de consenso normativo dentro do setor) é autorizado com base na demonstração da variação positiva de custos totais no tempo t_1 (CT_1) frente às receitas correntes e frente aos custos totais CT em t_0 (CT_0), ou seja, $CT_1 = CT_0 + \Delta CT_1$.

Na falta de instrumentos regulatórios mais apropriados, não se avalia a fundo, durante o processo de aprovação de novo patamar tarifário, o custo passado, o CT_0 , somente o custo incremental a ser autorizado, o ΔCT_1 . O Ponto de Equilíbrio a ser alcançado é o Preço (P) igual ao Custo Total Médio (CT_{med}), equivalência considerada que por si um incentivo à eficiência e à redução de custos, pois a demanda é elástica, e assim o porto deve sempre se ajustar à variação de demanda para sobreviver. Porém, percebe-se que tal equação, $P = CT_{med}$, não estimula a expansão da oferta ou de investimentos, fato que certamente, no longo prazo, aumenta a dependência da autoridade portuária em relação às subvenções governamentais, não implicando autossuficiência.

A regulação atual das tarifas portuárias também não fixa taxa de retorno ou remuneração pelo capital aplicado na expansão da produção (margem de retorno positiva, que incentiva o investimento ou o emprego de capital em bens de produção). Não há previsão para lucratividade (mínima ou máxima) por tabela (grupo tarifário), de forma que o resultado financeiro final da atividade é quase sempre aleatório (o bem-estar geral obtido, agregado, quase nunca é o máximo que poderia ser), e não há garantias para obter capital próprio voltado à expansão em capacidade, sempre incorrendo na dependência das subvenções governamentais. Além disso, devido à falta de unificação da cobrança de tarifas e do seu método de custeio, cada análise tarifária é única, peculiar, e trabalhosa para a Agência.

De fato, as tabelas tarifárias das Autoridades Portuárias têm estrutura semelhante (por razões históricas e pela centralização resultante da extinta Portobras), todavia demonstram entre si marcantes diferenças com relação à quantidade de itens cobrados, formas de faturamento, abrangências, unidades, condições extraordinárias (isenção, franquias, lote mínimo, descontos, subsídios cruzados) e principalmente pelos valores cobrados. Além disso, há sistemas de apropriação de custos diferentes (método de rateio dos custos indiretos). Ao mesmo tempo, existe uma natural dificuldade de projeção de fluxo de caixa (e de fatores adjacentes como a demanda estimada e receitas). Igualmente desfavorável ao processo decisório é a convivência com inúmeras lacunas da política pública setorial, competência expressa do Poder Concedente.

Por outro lado, observamos comandos legais impelindo a uma maior regulação econômica e contábil dos portos organizados, como o Art. 9º, §3º e §4º, o Art. 11 caput e Art. 13 da Lei nº 8.987/1995; o Art. 27, II e VII, e o Art. 28, incisos I e II b),



ambos da Lei nº 10.233/2011; o Art. 4º, incisos IV e VIII do Decreto nº 4.122/2002; e sobretudo a Portaria nº 118/2002 do Ministério da Fazenda.

A seguir dá-se ênfase ao conteúdo da Portaria nº 118/2002 do Ministério da Fazenda:

“... Art. 2º Os reajustes deverão:

I - ser feitos com periodicidade mínima anual;

II - basear-se nas alterações dos custos operacionais ou em índices de preços;

III - estar discriminados nas cláusulas constantes dos contratos de concessão ou de permissão, nos atos de autorização previstos no art. 49 da Lei nº 10.233, de 2001, ou nos convênios de delegação, que deverão estabelecer os pesos dos itens que compõem os custos operacionais ou que estarão vinculados a índices de preços; e

IV - incluir a transferência de parcela dos ganhos de eficiência das empresas aos usuários. (...)

Art. 3º As revisões ordinárias deverão:

I - estar previstas nos contratos de concessão ou de permissão, nos atos de autorização previstos no art. 49 da Lei nº 10.233, de 2001, ou nos convênios de delegação;

II - estabelecer a receita necessária para cobrir os custos operacionais eficientes e remunerar o capital prudentemente investido; e

III - incorporar parcela das receitas oriundas de outras fontes para fins de modicidade da tarifa.

Art. 4º As revisões extraordinárias deverão:

I - identificar o nexo causal responsável pelo desequilíbrio econômico e financeiro nos contratos;

II - estabelecer a receita necessária para cobrir os custos operacionais eficientes e remunerar o capital prudentemente investido; e

III - incorporar parcela das receitas oriundas de outras fontes para fins de modicidade das tarifas.” (grifo nosso)

Tal Portaria vem sendo aplicada parcialmente pelo Ministério da Fazenda, a quem cabe, em conjunto com a agência reguladora, aprovar, a pedido do interessado, as novas tarifas dos portos públicos (conforme Art. 27, IV da Lei nº 10.233/2001). Assim, na expectativa de um endurecimento quanto à íntegra da norma, é cada vez mais necessário o conhecimento em detalhes dos custos operacionais das autoridades portuárias, e por seguinte criar formas de transferência de parcela de ganhos de eficiência da empresa para o usuário do porto (falta até harmonia sobre o termo eficiência, que difere da economicidade ou da simples redução de custos). O capital empregado deve ser remunerado de alguma forma, e os desequilíbrios econômico-financeiros devem ser monitorados, de modo a garantir a almejada modicidade (preço justo e razoável dado o nível de serviço requerido).

Apurou-se que desde 2010, e mais ainda recentemente (final de 2015 para cá), a Agência Reguladora demonstra forte preocupação com o tema. Órgãos de controle federais, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU), vêm recomendando ou determinando ações corretivas nesse âmbito (vide Acórdão TCU nº 672/2016 e Acórdão TCU nº 1972/2012). O tema, porquanto, vem sendo chamado de Contabilidade Regulatória.

De fato, o TCU vem acompanhando de perto os processos de prorrogação antecipada de contratos de arrendamento portuário, tendo em vista a (i) obrigatoriedade de institucionalizar mecanismos de garantia da realização de investimentos, (ii) a necessidade de aprimoramento e sistematização das metodologias de avaliação dos estudos de viabilidade e dos projetos executivos. A Corte de Contas determina (iii) estipular medidas para definição de parâmetros de



eficiência ao longo do novo prazo de arrendamento e, (iv) individualizar informações contábeis de cada arrendamento.

A Contabilidade Regulatória é um meio de controle da atividade regulada que visa reduzir a assimetria de informação entre o regulado e o regulador, otimizando as informações e viabilizando a sua utilização para cumprimento das funções regulatórias, como a definição de preços tarifários e análise do equilíbrio-financeiro

Observa-se que outras agências reguladoras federais, como a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, até mesmo as agências reguladoras estaduais, como a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP, para fazer frente ao mesmo desafio, instituíram um Manual de Contabilidade Regulatória, contendo, entre outros instrumentos, um Plano de Contas.

Logo, a Contabilidade Regulatória do setor portuário deve ser criada o mais rápido possível de modo a arranjar um sistema composto por vários elementos normativos interdependentes e organizados, que, em conjunto, atuarão em direção única e sinérgica. Deve alcançar todas as autoridades portuárias (inclusive as conveniadas e as futuras concessionárias) e todos os arrendamentos portuários.

Portanto, este trabalho tem objetivo narrar quais são os fundamentos teóricos que embasariam tal arcabouço regulatório econômico-contábil do setor portuário, trazendo para o debate acadêmico tais variáveis. Ao final, propõe-se um modelo geral como resposta ao problema.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O necessário aprimoramento da regulação econômica setorial

O conceito de regulação é controverso na doutrina. Para fins deste trabalho, definiremos, em essência, a regulação setorial como uma troca da competição natural entre as firmas por uma submissão destas às ordens governamentais de uma agência especializada, de forma que essas firmas reconhecem esse mecanismo como um modo legítimo e eficaz de assegurar o bom desempenho de uma economia. É também um conjunto de regras administradas pelas agências governamentais (no Brasil, as chamadas de agências reguladoras) para influenciar positivamente a atividade econômica.

Vemos três dimensões distintas na Regulação Setorial: a) a regulação técnica (ou geral); b) a regulação de mercados; c) a regulação econômica.

O Setor Portuário, historicamente, teve como prerrogativa a Regulação Técnica (ou regulação geral), ligada aos padrões comportamentais dos agentes econômicos quanto à regularidade, à continuidade e à segurança da atividade e da infraestrutura portuária.

A Regulação de Mercado refere-se à criação de estatutos considerados *barreiras à entrada*, seja pelo sempre estímulo à liberalização, à livre iniciativa ou seja pela coerção de práticas desleais. A necessidade de a autoridade regulatória aprovar investimentos para renovação de outorgas, ou a transferência societária ou de titularidade dessas últimas, são exemplos da Regulação de Mercado. Encaixa-se aqui o tema das práticas restritivas verticais ou horizontais e a abusividade de preços.



Porém, o novo bastião da regulação setorial, em termos dos Portos Organizados, é a Regulação Contábil-Econômica. Enfrentar esse empreendimento, em termos das Autoridades Portuárias e Arrendamentos, é novo paradigma setorial (embora, reconhecidamente, a autoridade regulatória já tenha em muito avançado em termos dos procedimentos e dos métodos de reequilíbrio econômico dos contratos de arrendamento).

De uma maneira geral, as funções da Regulação Econômica são as de incentivar os investimentos necessários para a expansão da infraestrutura, promover o bem-estar de consumidores e usuários e propiciar a eficiência econômica (alocativa, distributiva e produtiva).

Na Regulação Econômica, as agências criam ferramentas indispensáveis na construção de mercados saudáveis, contestáveis, uma vez que, como se demonstra na prática, o mercado por si (como idealizado Adam Smith, no final do século XVIII) não é capaz de garantir essa saúde. É sabido, aliás, que um dos fatores mais importantes para a atração do investimento estrangeiro direto em infraestrutura é a confiança depositada no ambiente e na qualidade regulatória.

Uma das principais preocupações de Adam Smith era demonstrar que a busca do interesse individual dos cidadãos através da atividade econômica, produzindo e trocando bens, conduziria necessariamente ao bem-comum. Esta demonstração, caso tivesse sucesso, teria como consequência direta o caráter desnecessário e até mesmo nocivo de qualquer interferência regulatória nessa busca, pelos indivíduos, de seus interesses privados na esfera econômica. Para Adam Smith, a atividade regulatória do Estado, ao estabelecer preços, quantidades, padrões de qualidade ou metas de investimento seria um exemplo típico de uma interferência inútil ou nociva.

O ganhador do Prêmio Nobel, o economista estadunidense Milton Friedman (1962), mais recentemente, abraçou também esse conceito. Mas a História nos mostrou que, não apenas em um passado muito distante, mas também nos primeiros anos do século XXI, o mercado sem qualquer espécie de intervenção pode levar a situações de crise extrema, como em 1930 e 2008. Daí a necessidade da ação do Aparelho do Estado (da Administração Pública), em certa medida, quando a “mão invisível” do mercado não é suficientemente capaz de regular a economia, estabilizando-a. Ao contrário, o mercado, solto, totalmente livre, tende a aumentar as desigualdades.

Isso parece-nos óbvio hoje, início do século XXI, mas a conclusão posterior à Adam Smith foi que, a menos que existam circunstâncias bastante específicas, a busca do interesse privado não conduz, necessariamente, ao bem comum. Os mecanismos de mercado nem sempre fornecem sinais suficientes para garantir as escolhas adequadas que levem ao equilíbrio entre a oferta e a demanda. Dada essa *condição naturalmente falha do mercado*, a plena aceitação da existência dessas **falhas** e de que o mercado sozinho não era capaz de superá-las, tornou efetivamente possível pensarmos a Regulação Econômica setorial.

O principal fundamento da regulação econômica setorial é, então, minimizar as naturais falhas do mercado, de forma a se alcançar a **eficiência econômica**. **Esse deve ser sempre o nosso Norte**.

As falhas de mercado mais importantes ao nosso caso são: o Poder de Mercado, o Monopólio Natural, a Assimetria de Informação e as Externalidades Positivas. Acrescenta-se a constante necessidade de Subsídio Direto (subvenções)



governamental, que é também uma falha de mercado ligado à tipologia de Mercados Incompletos.

2.2. Eficiência Econômica e Poder de Mercado

Um dos fundamentos da Microeconomia é justamente este: mercados plenamente competitivos são eficientes, ou seja, apresentam uma relação ótima (que não pode ser melhorada), na utilização dos recursos de produção e na troca de bens e serviços entre os cidadãos e firmas. Ótima de maneira tal que não pode ser melhorada. Neles, todos os envolvidos estarão plenamente satisfeitos com o resultado da transação. Atingiremos, então, o **Ótimo de Pareto**, que é uma situação econômica onde não será possível melhorar a situação de algum agente, sem degradar a situação de qualquer outro agente econômico. Essa seria uma circunstância de **Eficiência Econômica**.

Um dos princípios fundamentais da Microeconomia é que mercados perfeitamente competitivos são Ótimos de Pareto. Assim, veremos que as ações do regulador serão sempre no sentido de atingir situações próximas do Ótimo de Pareto.

Os mercados mais eficientes são aqueles onde ocorre plena competição entre as firmas, os produtos são homogêneos, a tecnologia (ou técnica de produção) é conhecida por todos, e não há a presença de bens públicos. São aqueles mais contentáveis, quando há a possibilidade de entrada de novas firmas que possam competir com igualdade de condições com as firmas já existentes e essa entrada é lucrativa para as novas firmas.

No mundo real, contudo, a concorrência muitas vezes está longe de ser perfeita. Em alguns mercados, um único comprador ou vendedor pode controlar os preços de mercado. Esta capacidade de influir sobre os preços é chamada de **poder de mercado**. Tal habilidade pode provocar ineficiências nos mercados ao manter preços e quantidades produzidas longe do preço ideal. Se o mercado fosse perfeitamente contestável, a entrada de novas firmas impediria o usufruto do poder de mercado.

Destarte, GIAMBIAGI (2008, pg. 405) escreve que, na presença de mercados que não são Ótimos de Pareto, entre principais objetivos da regulação econômica temos a

“... melhoria da eficiência alocativa – situação na qual se realiza o maior volume de transações econômicas, com a maior geração de renda agregada possível -, distributiva – definida como a capacidade de redução, pela concorrência ou pela regulação, da apropriação dos excedentes econômicos por parte do produtor – e produtiva – entendida como a utilização da planta instalada com o máximo rendimento e o menor custo, dada a estrutura de mercado”.

Para Giambiagi, os principais instrumentos regulatórios voltados à eficiência são “as tarifas, as quantidades, às restrições à entrada e à saída, e os padrões de desempenho”. Para ele, a política tarifária deve ser definida e estável, clara entre os diversos atores de cada setor, discriminando os direitos e as obrigações. Somente assim poderemos “servir aos propósitos de atração e estímulo de novos



investimentos privados no setor de prestação de serviços públicos a fim de garantir aos usuários a obtenção do serviço adequado”.

Os Portos Organizados, ainda que existam gigantes armadores internacionais para contrapô-los, detêm esse poder de mercado.

2.3. Monopólio Natural

O **monopólio (puro)** é a situação em que há apenas um fornecedor de um determinado bem ou serviço. Nesses casos, o monopolista pode ser tentado a diminuir sua produção (reduzir a oferta) para elevar os preços. É um tipo de estrutura de mercado combatida pelas agências reguladoras e pelas autoridades da defesa da concorrência. Não é o caso dos Portos Organizados.

Já o **monopólio natural** ocorre quando a tecnologia, equipamentos ou instalações necessárias para produzir um bem ou serviço tem custo tão elevado que somente se consiga obter um custo ótimo (baixo) de produção quando o mercado é suprido por uma só firma. Os economistas vão chamar esse fato de “*elevados custos afundados*”, ou “*produção intensiva em capital*”. Na presença desses dois fatores, o monopólio pode ser a forma mais econômica de se produzir um bem ou serviço. É o caso dos Portos Organizados.

O monopólio natural ocorre também quando existem elevadas **economias de escala** ou de **economias de escopo** em relação ao tamanho do mercado.

As economias de escala ocorrem quando o custo médio (por unidade produzida) da firma reduz-se quando a produção cresce. De forma análoga, ocorrem quando o custo total de uma firma para produzir um determinado produto/serviço é menor do que o somatório do custo total de duas ou mais firmas para produzirem este mesmo produto/serviço.

As economias de escopo ocorrem quando o custo total de uma firma para produzir conjuntamente, pelo menos dois produtos/serviços, é menor do que o custo de duas ou mais firmas produzirem separadamente estes mesmos produtos/serviços. De forma similar às economias de escala, as economias de escopo podem também ser entendidas como reduções nos custos médios derivadas da produção conjunta de bens distintos.

Em tais condições, torna-se incoerente ter duas ou mais empresas em operação. Porém, essa maior eficiência do monopólio natural é tida como uma falha. A falha é: o custo médio (por unidade produzida, ou consumidor atendido) do monopólio é menor que o custo médio do mercado em competição perfeita. Sendo mais eficiente, os governos devem aceitar que exista o monopólio, ou muitas vezes criá-los, em caso de Mercado Incompleto. Temos aqui a aceitação que o Monopólio Natural apresenta maior eficiência produtiva (mas nem sempre alocativa e distributiva, daí o ensejo regulatório).

Essas economias de escala e de escopo são marcadas pela irreversibilidade, não há trajetória de volta. O poder de mercado, ou um comportamento mais estratégico perante aos usuários, só tende a aumentar ou no máximo se estabilizar. Algumas empresas, já em outro estágio mercadológico, vão adiante, procurando reduzir seus custos de transação, diversificando seus serviços ou mesmo adotando estratégias de integração vertical ou horizontal. Dificulta-se assim, na falta de uma contabilidade regulatória, distinguir possíveis elementos de ineficiência.



Por outro lado, é prática recorrente dos monopolistas (e também de alguns oligopolistas) a discriminação de preços, ou seja, cobrar diferentemente pelo mesmo produto, de acordo com o tipo de consumidor (segmentando o mercado), como sua renda, antiguidade no relacionamento, momento da compra, ou mesmo de acordo com a quantidade de lote da compra.

Para que haja discriminação de preços **o mesmo produto** tem que ser vendido a **diferentes preços** para **diferentes compradores**. O **custo de produção** é o do monopolista, isto é, **o mesmo** para todos os produtos vendidos. O produto é idêntico: os consumidores não percebem qualquer diferença nos produtos vendidos.

O grau de discriminação de preços vai depender das preferências do consumidor, da localização e da facilidade de encontrar substitutos para o produto. O vendedor vai procurar segmentar a sua curva de demanda, em diferentes elasticidades, para criar mercados distintos para o seu único produto. O preço será mais elevado onde a elasticidade preço é menor e mais baixo onde é maior.

Em geral, quase sempre o Preço é maior que Custo Marginal (até o Custo Médio) para o monopolista, pois ele detém poder de mercado. Mas, ao discriminar, ele vai procurar vender bem abaixo do Custo Médio para certos mercados. O monopolista vai justificar que a renda obtida é mesma, pois com a redução do preço, aumenta-se a quantidade. Porém, é evidente o grande aumento nos lucros que o monopolista pode obter por meio dessa prática de discriminação de preços e, portanto, há muitos incentivos para que os produtores tentem discriminar preços em diferentes graus. Aqui uma ineficiência alocativa típica do Monopólio.

Algumas Administrações Portuárias têm como prática a concessão de descontos tarifários para certos tipos de cargas ou natureza de transporte, sem controle prévio pela Agência. Na verdade, vimos que a boa microeconomia chama tal prática de discriminação de preços. Ao prestarem um serviço público, que deveria ser o mais geral e universal possível, estabelecem uma espécie de segmentação do mercado, segmentação essa que pode não ser compatível o suficiente com a natureza do serviço (deixando claro que não há nada, *a priori*, contra a segmentação de mercado, desde que analisada pelas autoridades).

A técnica de subsídios cruzados entre os preços também é método comum dos monopolistas. Aproveitando-se da sua economia de escopo, operam em *déficit* (preço bem abaixo do custo marginal) na venda de certos produtos nos quais a elasticidade-preço do consumidor é maior, e operam com *superávit* (preço bem acima do custo médio) na venda de produtos nos quais a elasticidade-preços do consumidor é irrisória.

Anota-se que ambas as práticas (discriminação e subsídios cruzados) não são ilegítimas *per se*. Dependerá dos efeitos no mercado e da justa causa. Aliás, são práticas esperadas de agentes econômicos racionais, que buscam aumentar a utilidade dos bens de produção. Afinal, vivenciamos o capitalismo, e numa ordem econômica com esta, como escreve Max WEBER (1904), “*uma empresa individual que não tirasse vantagem das oportunidades de obter lucros estaria condenada à extinção*”.

Ambas as práticas podem gerar maior benefício social, porém, podem também comprometer as receitas, a geração de passivos patrimoniais e desigualdades nas condições de acesso à infraestrutura. O que se espera de uma Agência Reguladora



é monitorar esses comportamentos, e prevenir os eventuais efeitos danosos ao mercado.

A posição de monopolista pode ainda incentivar certos comportamentos anticoncorrenciais, como a venda casada e os preços predatórios, práticas evidentemente lesivas ao bem-estar social.

A regulação econômica do monopolista também se faz necessária porque, embora seja uma estrutura aceita pelas autoridades, o monopolista natural não tem tantos incentivos para buscar inovações tecnológicas e aprimorar a qualidade de seus serviços (incluindo formas mais eficientes de operar), uma vez que não existem outras empresas lutando pelo mercado.

Aqui, GIAMBIAGI (2008, pg. 424) explica-nos:

“na verdade, as vantagens competitivas detidas pelos operadores tradicionais – públicos ou privados – acumuladas ao longo dos anos de monopólio protegido, tais como tamanho da rede, conhecimento dos usuários, porte financeiro etc., torna-os capazes de manter sua posição monopolística em segmentos que não inexistem o monopólio natural, pela prática de diversas formas de comportamentos estratégicos de natureza anticompetitiva.”

Enquadra-se nesta figura os arrendamentos, e nesse âmbito surge o espaço para a regulação econômica e de mercado.

Na ausência de possibilidade de escolhas pelo consumidor (e da presença de serviços substitutos), o papel da regulação consiste em criar normas e incentivos que simulem os resultados de uma situação de competição entre firmas, regras, por exemplo, obrigando o atendimento pleno à demanda do consumidor com preços razoáveis e justos, sem perda da qualidade. A tarefa do regulador será discriminar custos e receitas projetadas e arbitrar uma taxa de retorno adequada à sobrevivência da firma monopolista, minimizando suas possibilidades de extração extraordinária de renda econômica, aumentando a renda agregada da macroeconomia local e o número de transações no setor ou território.

2.4. Assimetria de Informação

A Teoria do Agente-Principal (ou Teoria da Agência) vai dizer que o problema mais grave que as agências enfrentam como instituição é o nível da discrepância de informações disponíveis para as autoridades reguladoras em relação à quantidade de informações disponíveis aos dirigentes das empresas dos setores regulados, principalmente a respeito das características dos mercados e a respeito do comportamento de cada firma individualmente, desigualdade que funciona como incentivo para o comportamento estratégico das firmas.

Na abordagem de Joseph STIGLITZ, a teoria trata do caso particular em que há **assimetria de informação** — uma situação em que um agente (firma) sabe algo que o principal (agência reguladora) desconhece, o que leva os primeiros a agirem de maneira estratégica, seja para obter, revelar ou ocultar informação.

Dado que os contratos são sempre incompletos, vemos o Risco Moral (*moral hazard*), definido como um comportamento imprevisto das firmas decorrente de informações assimétricas entre o Agente e o Principal, *ex-post*, isto é, ocorre



posteriormente ao estabelecimento de contrato entre as partes. Decorre do fato que somente o regulado possui pleno conhecimento da demanda (quantidade requerida pelos usuários) e dos resultados de determinados elementos éticos da gestão da firma, como baixos investimentos em qualidade, altíssimo endividamento etc. O risco aqui é de, eventualmente, o Agente esteja se comportando de forma diferente do pactuado originalmente, e o Principal só saberá de tal situação quando o nível de serviço atingir nível crítico ou de difícil reparação.

Ainda de acordo com a Teoria da Agência, em uma situação ideal de informação completa, a autoridade regulatória poderia observar o nível de esforço realizado pelo agente e, conseqüentemente, premiá-lo ou puni-lo de acordo com o esforço.

Mas, no mundo real o nível de esforço das firmas é livre (é uma decisão privada do agente). O esforço do regulado é de difícil observação ou contestação pelos agentes reguladores. Somente com um grande empenho ou intensa auditoria da agência é que serão descobertas pelo regulador. Tal empenho eleva o custo operacional das agências. Deve focar o Principal em monitorar os resultados das ações do regulado, com base metas de desempenho, estabelecendo ainda padrões de governança e mecanismos de recompensa pelo esforço alinhado.

2.5. Externalidades Positivas

As decisões individuais, se incidirem também, parcial ou totalmente, sobre outras pessoas que não o agente decisor, geram as chamadas EXTERNALIDADES. As externalidades podem ser entendidas como os custos ou benefícios que não são internalizados pelo indivíduo ou pela empresa em suas ações e que impõem custos ou benefícios diretamente aos terceiros. O benefício que uma decisão trazer para outras pessoas é chamado de benefício externo ou EXTERNALIDADE POSITIVA; o custo sobre outras pessoas é chamado custo externo ou EXTERNALIDADE NEGATIVA. As externalidades positivas ocorrem toda vez que o valor social é superior ao valor privado. O valor social do bem excede o valor privado. Em termos do benefício, o Benefício Social é maior que o Benefício Privado.

Uma das conseqüências da externalidade positiva é que a quantidade ótima para a sociedade é inferior à quantidade realmente produzida pelo mercado. Isso ocorre porque a sociedade não remunera adequadamente todo o valor daquele bem.

É o caso dos serviços de educação, o que explica o constante *déficit* de vagas para aluno em escolas do ensino fundamental ou médio. A educação gera muito benefício para a sociedade, que transcende até o próprio aluno e sua família. Mas tal serviço não é adequadamente remunerado, logo faltam vagas. Nesse caso, o papel dos governos é incentivar ou financiar a criação de vagas nas escolas, aumentando a produção, gerando mais externalidade positiva.

Admitindo-se a existência de externalidades, o bem-estar econômico passa a incluir também o interesse dos terceiros afetados indiretamente pelas transações econômicas ou pela produção das firmas.

Claramente, os Portos Organizados são fontes de intensa Externalidade Positiva, pois trazem elevadíssimo Benefício Social, derivado, essencialmente, do comércio internacional. Mas, por não serem adequadamente remunerados, a quantidade produzida de serviço é inferior ao ótimo.



Para que o Ótimo de Pareto (máximo de bem-estar) seja alcançado é necessária alguma forma de incentivo de modo a aumentar a quantidade produzida e deslocar o ponto de equilíbrio para o ponto ótimo. Mecanismos de premiação ou a adequada renumeração (adicional) à expansão da oferta são tidos como mecanismos eficazes. É a convicção.

2.6. Mercados Incompletos e Subsídios Diretos

A criação dos portos organizados foi, entre outros motivos, fruto do que a doutrina identifica como “mercado incompleto”.

Os mercados incompletos existem porque os empresários são avessos ao risco. Existem bens ou serviços que o setor privado não produz em função das restrições de demanda (sazonal ou aleatória) ou de oferta (elevados níveis de “custos afundados”, insuficiente conhecimento da tecnologia para produzir, elevados “custos de transação”, baixo retorno, riscos ambientais, direitos de propriedade duvidosos, presença de “bens públicos”, etc.). O setor privado, nesses mercados, não identifica as condições necessárias para investir pesadamente. Mas ocorre também quando o bem não é ofertado na quantidade suficiente, ainda que os custos para produzi-lo sejam inferiores ao preço que o consumidor estaria disposto a pagar. Nesses casos, apenas parte da demanda é atendida, e há escassez de financiamento de longo prazo.

Logo, nos mercados incompletos, a participação governamental é necessária, daí a existência dos portos públicos ser plenamente justificável pela Economia clássica. Porém, não deixa de ser uma falha de mercado, pois não satisfaz o Ótimo de Pareto.

Com o passar dos anos, após décadas da instalação de um Porto Organizado, ainda nesse contexto de completar o mercado, subsídios diretos (subvenções) ainda continuam sendo transferidos pela União ou garantias extraordinárias ainda continuam sendo postas em contratos, não mais para atender às necessidades de financiamento de longo prazo, mas sim para atender ao curto prazo, distorcendo ainda mais as decisões econômicas dos usuários, carregando a ineficiência distributiva para além das fronteiras do porto.

Subsídios diretos de curto prazo geralmente implicam perda de bem-estar da macroeconomia e falta de equidade, podendo até mesmo elevar (no longo e médio prazo) os custos da atividade, pois inibem o espírito inovador das empresas (da própria e do seu entorno), deteriorando sua capacidade. Ainda que os subsídios diretos governamentais atendam a uma função (re)distributiva (de renda, conforme MUSGRAVE, 1976) na macroeconomia (política fiscal), a doutrina aponta que há no longo prazo efeitos negativos no que diz respeito à qualidade e à variedade da oferta de serviços setoriais.

Neste ponto, GREMAUD (2012, pg. 164) defende que o crescimento econômico não pode depender somente da poupança do governo. Se a poupança do governo estiver concentrada em aplicações setoriais de curto prazo, dificilmente será possível financiar projetos de longo prazo. **Captações de recursos focados no curto prazo inibem o desenvolvimento nacional.** O pleno emprego dos recursos de produção, e a redução dos impactos das externalidades positivas, pressupõem um volume de investimentos não restrito ao volume de poupança do governo. Importante dizer: se os investimentos públicos excedem o volume de



poupança do governo, ele deverá recorrer à poupança externa para financiá-los; ou seja, incorrerá em *déficit*, ou em inflação.

Ao contrário: o aumento de poupança interna (ou de excedentes de capital, pela justa remuneração) dos portos leva à geração de mais empregos e, com isso, mais renda para o entorno. Com os indivíduos tendem a consumir mais quando a renda aumenta, isso aumenta a demanda por bens de consumo, estimulando sua produção e comércio, aumentando ainda mais a demanda por transações no porto, e assim por diante. É um ciclo virtuoso (keynesiano).

Aliás, a ampliação dos investimentos dos portos organizados não depende de poupança prévia. A expansão do capital necessária pode dar-se pela utilização dos fatores de produção ociosos ou desempregados. Justifica-se mais uma vez a necessidade de ampliação da eficiência produtiva dos nossos agentes regulados, e da adequada contabilidade e do consistente regime tarifário racional, que maximize a utilidade dos recursos produtivos. Mecanismos regulatórios são cada vez mais necessários para garantir a adequada remuneração e a auto sustentabilidade dos fornecedores de infraestrutura portuária.

3. FINALIDADES DA CRIAÇÃO DE UMA CONTABILIDADE REGULATÓRIA

Inegavelmente, o regime de serviço público possui alguns pressupostos que o diferenciam da livre iniciativa e da livre concorrência.

Quando ocorre a delegação ou a outorga da execução do serviço público para outras pessoas jurídicas (mesmo que para pessoas que fazem parte da Administração Pública), verifica-se a necessidade de algum tipo de processo de revisão tarifária ou de análise de equilíbrio-financeiro, dado o pressuposto de modicidade tarifária presente no Art. 6º da Lei 8.987/1995, a chamada Lei Geral da Concessões.

Sem dúvidas, dentro de qualquer processo tarifário, percebem-se questões sensíveis e arenosas, como a distribuição de ganhos de produtividade, a incorporação parcial de outras receitas e os subsídios.

As informações consistentes e fidedignas disponibilizadas pela Contabilidade Regulatória são vitais para a elaboração das planilhas tarifárias, permitindo uma análise segura da composição dos preços e a aplicação da regulação econômica para os serviços públicos e demais explorações de serviços e instalações portuárias. Da mesma maneira, na ocasião de a Agência rever o equilíbrio financeiro dos contratos de arrendamento portuários, a segregação adequada das contas é imprescindível.

Logo, para que os resultados de uma revisão tarifária ou renovação de outorgas sejam cada vez mais transparentes e previsíveis, é fundamental ordenar um conjunto de regras e critérios, institucionalizando não apenas o monitoramento e o controle da alocação dos recursos auferidos pela prestação dos serviços, mas também todos os subprocessos organizacionais envolvidos

Parece-nos que, em termos do resultado que se alcança, o proposto vai ao encontro do interesse público. O arcabouço a ser proposto, indiscutivelmente, terá evidente finalidade pública, pois quer atender ao Art. 3º da Lei nº 12.815/2013 (Nova Lei dos Portos), ainda que os efeitos da regulação talhada sejam sentidos mediatamente.



Além disso, a criação da Contabilidade Regulatória tem como objetivo maior combater as falhas de mercado. Entende-se que o combate a essas falhas de mercado pressupõe apuração precisa, criteriosa, uniforme e padronizada dos registros contábeis e financeiros dos portos organizados.

Além disso, verificam-se outros fatores que colaboram para justificar um projeto de Regulação Econômica aliada à Contabilidade Regulatória no setor portuário:

- a) Mudanças ocorridas na legislação aplicável ao setor de transporte aquaviário - a nova Lei dos Portos – que agregou competências da Autoridade Regulatória a respeito da fiscalização e da normatização da exploração dos arrendamentos e dos terminais privados.
- b) Mudanças na realidade econômica do país, considerando-se, inclusive, a necessidade de incentivar investimentos privados, aumentar a qualidade do serviço e a competição saudável, reduzir custos no setor e promover a modicidade tarifária;
- c) O contínuo acréscimo no número de arrendamento portuários e os recentes leilões promovidos pelo Poder Concedente em 2015 e 2016, trazendo como regra de competição o valor da maior outorga;
- d) O setor portuário contemporâneo, que precisa passar por um processo de reformulação do modelo tarifário, havendo necessidade de segregação das atividades e uma padronização de tabelas e da cobrança;
- e) A necessidade de destacar claramente os dados e as informações referentes ao desempenho das Autoridades Portuárias e das Arrendatárias, segregando-os adequadamente as atividades de cada empresa;
- f) Os aspectos de relevância social e os interesses públicos envolvidos quanto à decisão de majoração de tarifas, da renovação (antecipada ou não) de contratos de arrendamento portuário ou quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em andamento.

Outro fato condiciona a Contabilidade Regulatória do setor portuário: os arrendatários possuem uma diversificação de serviços que as autoridades públicas portuárias, após o advento da Lei 8.630/1993, atualmente não possuem. O setor não é homogêneo, existem espécies diversas de atividades e serviços, de pouca semelhança com os demais setores regulados do transporte, tais como ferrovias, rodovias e aviação. Outro fundamento deve estar na valoração e na correta depreciação dos ativos disponíveis à prestação dos serviços portuários, públicos e privados, considerando o ponto de vista do usuário e do regulador

4. DAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO AO PROBLEMA

A Escola de Harvard, também denominada estruturalista, desenvolvida a partir dos anos 1950, propunha que as excessivas concentrações de poder no mercado deveriam ser evitadas, pois poderiam implicar disfunções prejudiciais ao fluxo das relações econômicas. Esse modelo, ao supor que as condutas são condicionadas pelas estruturas de mercado, ou seja, que as características das configurações do mercado determinam a sua performance, vai se preocupar com o aumento da concentração do mercado e com a presença de barreiras à entrada de novos atores. Dessa feita, o modelo de eficiência a ser buscado é o que possibilita o incremento



do número de agentes econômicos no mercado, sendo a concorrência um fim em si mesmo. Seria essa uma alternativa (descartada, conforme a seguir).

Já para a Escola de Chicago, que surgiu nos anos 1950 com os trabalhos dos economistas Aaron Director e Ronald Coase, e desenvolveu-se nos anos 1960 e 1970, sobretudo por Robert Bork e Richard Posner, as concentrações econômicas não deveriam ser vistas como um mal a ser evitado, podendo ser justificadas em termos de maior eficiência produtiva, que poderia ser revertida em benefício para os consumidores, passível de justificar a presença e manutenção de posições dominantes no mercado, como monopólios e oligopólios.

Fato é que desde a década de 1970, tanto os estruturalistas de Harvard como os neoclássicos de Chicago deixaram as posições extremas - que viam a estrutura de mercado como decisiva de um lado, e do outro que raramente consideravam um monopólio como um problema - em direção a posições mais centrais no debate, o que exige um exame mais acurado do mercado relevante e do efetivo poder de mercado em cada caso concreto.

As novas teorias econômicas, no desenvolvimento dessa visão pós-Chicago, passaram, assim, a se interessar mais pelo comportamento de empresas individuais ou de setores ou subsetores da economia, sendo a consequência, no plano jurídico, o deslocamento do foco do controle das estruturas de mercado para o dos comportamentos das firmas. Esse foi justamente o espírito da nossa Lei nº 12.529/2011, que reformulou a política de Defesa da Concorrência brasileira. Foco no comportamento e no desempenho, portanto, é a grande alternativa regulatória.

A regulação econômica da atividade portuária deverá se revestir de maiores cuidados com relação ao comportamento dos agentes e o seu alinhamento à eficiência (alocativa, produtiva e distributiva), de forma a equilibrar a desigualdade existente entre os atores do setor econômico regulado. É dizer, deverá o produto normativo se valer de dispositivos que garantam a proteção do interesse público, mediante atenção ao comportamento e o desempenho das firmas, ainda que não esteja caracterizada a hipossuficiência do usuário consumidor.

Para tanto, uma alternativa passível seria impor pesadas regras, intensa regulação, partindo da suspeição prévia e de encontro ao princípio da boa-fé. Porém, deve-se buscar superar essa dicotomia estado-mercado, ou, regulação-desregulação. Não há de se falar em intervencionismo. Deve trazer, apenas, um olhar sobre a eficiência e sobre o desempenho.

Mesmo a partir desse entendimento, não podemos esperar uma completa Resposta Compreensiva (*Responsive Regulation*) dos agentes regulados (AYRES, 1992). De acordo com essa teoria, a efetividade da regulação dependeria da criação de regras que incentivassem o regulado a voluntariamente cumpri-las, mediante um ambiente regulatório de constante diálogo entre regulador e regulado, pela persuasão e pela livre cooperação, uma completa *Self-regulation*. Essa não é uma alternativa viável aqui, embora possamos aproveitar alguns de seus conceitos, como o reconhecimento de boas práticas (benchmarking) e o pagamento por performance. Não obstante o regime jurídico-administrativo da administração pública (e os órgãos de controle sempre alertam quanto a isso) impeça tal caminho, a complexidade estrutural das firmas modernas e do nosso setor portuário, que abriga interesses difusos e contrastantes, clamam por um consistente ferramental de monitoramento do comportamento e do desempenho das firmas para incentivá-las em direção ao caminho desejado.



Devemos marchar sim para a *Meta-regulation*, estabelecendo objetivos com base em resultados, indicadores de desempenho divulgados publicamente, práticas de governança corporativa, responsabilização financeira, e mecanismos de monitoramento e incentivo à produtividade (COGLIANESE, 2010).

Novamente GIAMBIAGI (2008, pg. 420) informa-nos que

“Os setores de infra-estrutura – tradicionalmente monopólios privados ou estatais – têm experimentado um processo de transformação estrutural, em que a concorrência, pela entrada de novos competidores em alguns segmentos de mercado, coexiste com a necessidade de regulação sobre segmentos que continuam funcionando como monopólios. Como já discutido, a presença de significativas economias de escala, técnicas (de produção e distribuição) gerenciais, configurando em muitos desses segmentos monopólios ou oligopólios naturais, inviabiliza a completa fragmentação da estrutura de oferta desses serviços, e impõe a necessidade de um regime de regulação capaz de fixar normas de operação e tarifação, e critérios de aferição de desempenho para as atividades a serem privatizadas ou sujeitas à concessão pública.”

É mister estruturar uma regulação com vistas a minimizar os riscos de retorno muito elevado ou muito baixo para os controladores das empresas, e com vistas a atender completamente à demanda dos usuários (sem longas filas para atracação, por exemplo), mantendo-se os ativos adequados ao serviço. Deve a regulação conciliar as características inerentes à produção sob propriedade privada e o respeito a certas regras de mercado, com a necessidade de restringir a autonomia das decisões dos agentes privados, neste nosso setor onde o interesse público é particularmente relevante, dado que o comércio internacional está totalmente nele lastreado.

Obviamente, as pressões competitivas devem ser aproveitadas na busca da eficiência, provocando a flexibilização da regulação com o tempo, substituindo os controles prévios por mecanismos de mercado. Porém, neste momento, vislumbra-se única alternativa: criar um sólido arcabouço de regulação contábil-econômica, voltado ao monitoramento do comportamento e do desempenho das empresas, reduzindo os efeitos da assimetria da informação, da externalidade positiva, do monopólio natural e dos mercados incompletos.

As alternativas avaliadas foram (Figura 1):

Figura 1: Alternativas para regulação econômica das autoridades portuárias e dos arrendamentos



Reduzir a Assimetria de Informação, mediante ações consistentes em:	Compensar a Externalidade Positiva, mediante ações consistentes em:	Regular o Monopólio Natural, mediante ações consistentes em:
<ul style="list-style-type: none">• Monitorar constantemente as despesas e receitas, passivos e ativos;• Monitorar constantemente o desempenho, com base em parâmetros de resultados;• Instituir de Padrões de Governança quanto a prestação de informação a respeito da gestão dos ativos ligados à continuidade da atividade portuária;	<ul style="list-style-type: none">• Manter saúde financeira e do equilíbrio econômico dos contratos;• Cobrir todo o custo eficiente, incluindo o custo de capital;• Discriminar custos e receitas projetadas, e arbitrar uma taxa de retorno adequada à sobrevivência e à expansão da infraestrutura da firma monopolista;• Aprovar revisão e reajuste tarifários periódicos das tarifas;	<ul style="list-style-type: none">• Expedir estatutos que simulem os resultados de uma situação de competição entre firmas, como a inclusão de fatores de desempenho (como a produtividade e a qualidade) nos cálculos tarifários, produzindo uma regulação por incentivo;• Estimular e compartilhar com os usuários dos ganhos de eficiência;• Atender plenamente a demanda do consumidor com preços razoáveis e justos, sem perda da qualidade (modicidade);• Aprovar previamente o nível de discriminação de preços e dos subsídios cruzados.

Entre os principais objetivos a serem perseguidos na regulação econômico-contábil das autoridades portuárias e dos arrendatários, listamos:

- i. Monitorar o desempenho real em comparação com as suposições adotadas para o estabelecimento e controle de tarifas;
- ii. Obter informações para a tomada de decisões relativas à regulamentação ou outras decisões que requeiram informações contábeis como, por exemplo, a fixação de remunerações;
- iii. Diferenciar os custos das atividades reguladas do custo das atividades não reguladas;
- iv. Detectar comportamento anticompetitivo, como subsídios cruzados entre atividades ou outras ações semelhantes não previamente autorizadas;
- v. Monitorar o desempenho dos agentes setoriais por meio de análises comparativas e dinâmicas, ao longo do tempo;
- vi. Analisar a situação financeira da empresa submetida à regulação;
- vii. Construir indicadores de desempenho relacionados aos investimentos, custos e receitas, gestão prudente e aplicação de bens;
- viii. Ser fonte de dados para fiscalização e avaliação do desempenho quanto à economicidade dos gastos e a apropriação dos ganhos de eficiência e produtividade;
- ix. Subsidiar análise do equilíbrio econômico-financeiro (receitas e despesas) dos contratos e das tarifas;
- x. Contabilizar Ativos e Passivos das empresas, no aspecto da Solvência;
- xi. Auxiliar na apuração do Custo de Capital;
- xii. Guiar a composição e a evolução da Estrutura Tarifária do setor.



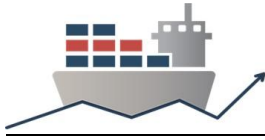
É igualmente fundamental a instituição de banco de dados público específico (hoje inexistente) da regulação econômica, organizando o registro de informações e sua coleta. Além de auxiliar na rápida tomada de decisões da agência reguladora, no controle centralizado e na constante atualização de informações imprescindíveis, reduz-se o papelório e aumenta-se a inteligência das análises (*business intelligence*), podendo a autoridade regulatória recuperar agilmente fatos passados e históricos ou detectar comportamentos.

Um banco de dados como esse alinha-se à *Meta-regulation*, ampliando as possibilidades de acesso à informação, não somente aos múltiplos usuários da própria autoridade regulatória, mas também às partes interessadas em avaliar a performance do seu prestador de serviço ou fornecedor de infraestrutura. É mecanismo de transparência. O mais importante: a criação de aplicações informatizadas voltadas à decisão final do macroprocesso (como o de cálculo de tarifas e a avaliação do desempenho quanto à saúde financeira), reduzindo em semanas o tempo para instruir um processo relacionado.

Assim, com esse arcabouço regulatório, espera-se:

- I. Fornecer informações referentes às receitas e aos custos decorrentes das atividades reguladas, incluindo os investimentos, depreciação de ativos, estrutura de capital e o uso de bens públicos arrendados;
- II. Registrar os custos operacionais em conta de custos diretos e indiretos à prestação dos serviços e em contas de custos fixos e variáveis;
- III. Padronizar os procedimentos contábeis adotados, facilitando a fiscalização econômica dos prestadores de serviço público e fornecendo indicadores para o processo de outorga (renovação, adição ou ampliação) de arrendamentos portuários;
- IV. Permitir a elaboração das demonstrações contábeis e correspondentes notas explicativas, do relatório da administração e das informações complementares que necessitem para atendimento da legislação aplicável ao setor de transporte;
- V. Conferir maior transparência aos resultados alcançados pelas empresas;
- VI. Segregar os gastos e investimentos por porto ou por arrendamento;
- VII. Revisar e contemplar as regras de depreciação dos ativos (taxas);
- VIII. Atender aos preceitos da legislação societária brasileira, além da legislação específica do Setor Portuário e do ordenamento jurídicosocietário, bem como a plena observância dos princípios fundamentais de contabilidade, contribuindo para a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro das tarifas e preços;
- IX. Privilegiar a Contabilidade Regulatória com um controle auxiliar da Contabilidade Societária;
- X. Favorecer a troca, cadastro e armazenamento de informações por meio eletrônico e digital.

Destaque-se que é essencial a constituição de um Banco de Dados informatizado, no qual deverão constar, para cada autoridade portuária ou



arrendatário, dados relativos às demonstrações contábeis (período a período), e todos os demais dados necessários ao processo tarifário, de avaliação de desempenho quanto à gestão da saúde financeira, e outros aspectos constitutivos das empresas que auxiliarão na regulação de mercado (essenciais na análise de transferência societária e de titularidade).

O Banco de Dados deverá ter acesso público disponibilizado em serviço eletrônico residido no sítio da Autoridade Regulatória ou do Poder Concedente. O acesso às informações de concessionários e demais autoridades portuárias, inclusive aquelas estabelecidas por convênio de delegação, deverá ser público, sendo necessário o cadastro prévio no sítio da Agência Reguladora. Atende-se aqui ao Art. 7º, b, da Lei nº 12.527/2011 (a chamada Lei de Acesso à Informação).

Com essa iniciativa fomenta-se a cultura da transparência, alinhando-se também à clamada *Meta-regulation*. Veja que a proatividade é essencial (transparência ativa, dado que a publicidade é o princípio geral, e o sigilo é a exceção) disponibilizará as informações aos interessados, mas deve ele se identificar (conforme Art. 8º e Art. 10. *caput* da Lei nº 12.527/2011), não necessitando justificar o pleito, pois as informações são de interesse público.

Noto que não se trata de informações sobre o conteúdo de processos administrativos, mas de sim de novas informações a serem cadastradas no Banco de Dados, que essencialmente já são de natureza pública, como as demonstrações contábeis, atos constitutivos ou tarifas - o acesso público deverá ser somente às informações dos prestadores de serviço público, sem incorrer publicidade aos dados de agentes privados agindo nessa qualidade, tal qual os arrendatários.

As informações públicas que constarão do Banco de Dados devem ser aquelas prestadas pelos próprios agentes. Isso significa que a autoridade regulatória não deve ser responsável pelo tratamento especial de informações, de forma que a informação (ou documentos) disponibilizada será autêntica, íntegra, primária, ou seja, aquela que o agente prestar (conforme Art. 7º, IV da Lei de Acesso à Informação).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma gestão de custos portuários eficiente é ferramenta indispensável de apoio à tomada de decisão das empresas e das autoridades que buscam a eficiência macroeconômica. Os dados obtidos por meio de métodos de custeio padronizados são informações importantes para o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, a proposta aqui contida traz condição melhor que a atual, apresentando, neste momento oportuno e conveniente, espécie de regulação que é o âmago da regulação econômica, de grande utilidade, justa, razoável, aliada à boa gestão e inspiradora da eficiência setorial.

Isso dado que os gestores públicos necessitam cada vez mais de um conjunto de informações contábeis e financeiras para cumprir com eficácia e efetividade as políticas públicas, deve-se conhecer os custos e estimular a melhoria do desempenho patrimonial dos portos organizados.



Surge então a regulação econômica setorial e a contabilidade regulatória, neste artigo fundamentadas. Elas atenderão ao anseio pelo maior controle e credibilidade do registro de custos e de bens associados à atividade; pelo maior desempenho em termos de eficiência operacional (alocativa, distributiva e produtiva); e pelo aprimoramento dos métodos de fixação de preços e de tarifas portuárias. Espera-se, com isso, que a produção dos serviços de infraestrutura associados seja maximizada, e as falhas de mercado sejam reduzidas. A necessidade é perenemente também quando se busca aferir os custos de oportunidade (*trade-offs*) decorrentes da política pública que possibilita a prorrogação de contratos de arrendamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYRES, Ian. BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford, 1992. Disponível em <https://global.oup.com/academic/product/responsive-regulation-9780195093766?cc=br&lang=en&>. Acessado em 08/09/2016.
- COGLIANESE, Cary. MENDELSON, Evan. Meta-Regulation and Self-Regulation. Oxford handbook of regulation. Set 2010. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001/oxfordhb-9780199560219-e-8>. Acessado em 08/09/2016.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e Liberdade (1962). Editora LTC. 2014.
- GIAMBIAGI, Fabio. Finanças Públicas. 3º edição. Rio de Janeiro, 2008.
- GREMAUD, Amaury Patrick. Economia Brasileira Contemporânea. 7º edição. Editora Atlas, 2012.
- MUSGRAVE, Richard. Teoria das Finanças Públicas. Editora Atlas, 1976.
- SMITH, Adam. Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações (1776). Editora Hemus. 5ª edição. 2009.
- WEBER, Max. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo (1904). Editora Martin Claret. 2001.