

A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E SUA RELEVÂNCIA PARA AS DECISÕES ORGANIZACIONAIS ESTRATÉGICAS DE PRODUZIR OU TERCEIRIZAR DIANTE DA LEI N. 13.429 DE 31 DE MARÇO DE 2017

THE THEORY OF TRANSACTION COSTS AND ITS RELEVANCE TO STRATEGIC ORGANIZATIONAL DECISIONS TO PRODUCE OR OUTSOURCE BEFORE LAW N. 13.429 OF MARCH 31, 2017

Graziela Lodi¹

RESUMO: A teoria econômica está em constante evolução, visto que as firmas objetivam estabelecer maneiras de aumentar a eficiência e, conseqüentemente, minimizar custos em suas operações. Nesse diapasão, a teoria dos Custos de Transação, cujo pensamento inicial surgiu com Ronald Coase em sua obra "The nature of the firm" e, posteriormente, se desenvolveu com Williamson, parte do pressuposto de que os custos que uma firma possui não se restringem aos custos de produção, existindo também custos de transação, envolvendo custos tanto *ex ante* quanto *ex post* ao processo produtivo. Custos esses que devem ser levados em consideração para uma adequada decisão acerca da viabilidade da produção de determinado bem/serviço. Este artigo apresenta os pontos relevantes acerca da Teoria dos Custos de Transação, bem como a sua importância para a definição da estratégia organizacional de quais produtos deverão ser fabricados internamente pela firma e quais devem ter sua produção terceirizada diante da descaracterização da ilicitude da terceirização da atividade-fim.

Palavras-chave: Custos de Transação; Terceirização; Eficiência.

ABSTRACT: The Economic theory is constantly evolving as firms aim to establish ways to increase efficiency and thereby, minimize costs in their operations. In this sense, the theory of Transaction Costs, that initial thought arose with Ronald Coase in his work "The nature of the firm" and later developed with Williamson, assumes that the costs that a firm possesses are not restricted to costs of production, but also transaction costs, involving both *ex ante* and *ex post* costs to the production process. These costs must be taken into account for an adequate decision about the viability of the production of a particular goods / service. This article presents the relevant points about the Theory of Transaction Costs, as well as its importance for the definition of the organizational strategy of which products should be manufactured internally by the firm and which should have its outsourced production before the characterization of the unlawfulness of the outsourcing of the end-activity.

Keywords: Transaction Costs; Outsourcing; Efficiency.

Sumário: 1 Introdução - 2 A teoria dos custos de transação - 3 Breve abordagem conceitual e histórica acerca da terceirização - 3.1 Aspectos conceituais - 3.2 Contextualização histórica - 4 As principais mudanças instituídas pelas Lei n. 13.429/2017 - 5 A Lei n. 13.429/2017 e sua influência na decisão organizacional estratégica de Make or Buy – 6 Considerações finais – Referências.

¹ Mestranda em Economia pela UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: grazilodi@terra.com.br.

Graziela Lodi

1 INTRODUÇÃO

O processo de integração crescente da economia mundial, que gera discussões tanto na esfera acadêmica quanto empresarial, requer das firmas a adoção de condutas que as permitam manterem-se competitivas no cenário que se apresenta.

Em decorrência disto, a reestruturação produtiva é constante e implica profundas transformações na estratégia organizacional. Produtos nacionais concorrem com similares das mais diversas nacionalidades. Assim, é essencial que uma firma seja eficiente para que possa ser competitiva.

Neste ambiente econômico em constante transformação, a compreensão do comportamento das firmas é um objetivo fundamental dos pensadores econômicos, cujas observações não ocorrem unicamente da ótica das variáveis macroeconômicas. É salutar a análise de como essas, por meio de seus agentes, organizam e coordenam o processo produtivo bem como alocam os recursos. A eficiência da firma depende de como os recursos são alocados e seus custos minimizados.

Ademais, os custos não se restringem aos custos de produção. Há os custos de operação, de organizar a produção através dos preços, os custos dos contratos, de negociar e transacionar mercadorias. São os denominados Custos de Transação, que envolvem tanto custos *ex ant* quanto custos *ex post* ao processo produtivo, cujos valores podem ser reduzidos pela adequada gestão do processo, mas não podem ser eliminados.

Em 1937, Ronald Coase, publicou o artigo “The Nature of the Firm”, cuja abordagem institucionalista da firma constituiu a gênese para aprofundamentos posteriores acerca dos Custos de Transação, com destaque para os estudos de Oliver Eaton Williamson, na década de 70.

Com o desenvolvimento da Teoria dos Custos de Transação, os gestores das firmas puderam tecer análises mais acertadas sobre “make or buy”, ou seja, a viabilidade de produzir internamente todas as etapas da produção ou se seria mais eficiente terceirizar algumas.

Neste contexto, o objetivo deste artigo é apresentar os principais aspectos teóricos da Economia dos Custos de Transação e sua relevância para a tomada de

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

decisão organizacional acerca de produzir ou terceirizar diante das novas normativas instauradas pela Lei n. 13429 de 31 de Março de 2017.

2 A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Ronald Henry Coase, economista britânico, ganhador do prêmio Nobel, em 1991, pela sua contribuição à microeconomia. Em 1937, publicou o artigo “The nature of the firm”, a partir do qual a Teoria dos Custos de Transação fora desenvolvida.

No referido artigo, Coase demonstra seu descontentamento com a abordagem tradicional da firma, para a qual o sistema econômico era auto regulável pelo sistema de preços e as firmas eram vistas apenas como uma função produção, sem se preocupar com questões relacionadas a sua existência, seus limites e sua estrutura interna. Por julgar a teoria tradicional incompleta, o autor passa a estudar a natureza e funcionamento da firma e rompe com o paradigma existente, motivo pelo qual suas ideias não foram imediatamente aceitas.

Em parte, isso se deveu à forte inércia que conduzia o pensamento econômico por ocasião da publicação de The Nature of the Firm [...], de tal modo que uma ideia radicalmente nova dificilmente reverteria de imediato o curso da pesquisa econômica (AZEVEDO, 1996, p.5).

Coase passa a defender que o sistema econômico não é apenas coordenado pelo mecanismo de preços, argumentando que, caso os mercados por si só fossem suficientemente eficientes para coordenar as transações econômicas, eles coordenariam todas essas transações e não haveria transações gerenciadas por firmas. Admite que fora da firma o sistema de preços regula a coordenação e alocação dos recursos. Contudo, dentro dela a alocação e a coordenação dos fatores de produção se dão por uma autoridade que exerce comando sobre as atividades. Assim, conclui que mercado e firma são maneiras alternativas de dirigir a produção.

Na busca do motivo pelo qual as firmas existem, Coase (1937, p. 388) elaborou seu primeiro questionamento: "Yet, having regard to the fact that if production is regulated by price movements, production could be carried on without any organisation at all, well might we ask, why is there any organisation?" Como

Graziela Lodi

resposta, o autor chegou a explicação de que essas existem porque há custos para utilizar o mercado, que segundo a conceituação de Pondé, Fagundes & Possas (1997, p. 124), “nada mais são do que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica”.

Entretanto, esses custos de transação podem ser reduzidos ao se organizar a produção de um determinado bem ou serviço por meio da autoridade de um coordenador ou gerente, por exemplo, que direciona a alocação dos recursos. Assim, Coase destaca a importância da figura do administrador e sua função de gestão. De acordo com Zawislak (2004), esse tem a responsabilidade direta de encontrar maneiras alternativas de organização, objetivando reduzir os custos de transação para aumentar os ganhos da firma.

A segunda pergunta de Coase (1937, p. 394) - "A pertinent question to ask would appear to be [...] why, if by organising one can eliminate certain costs and in fact reduce the cost of production, are there any market transactions at all. Why is not all production carried on by one big firm?" - tenta elucidar o motivo pelo qual os custos de transação não são superados pela coordenação dentro da firma. A razão apontada pelo autor é de que há retornos decrescentes na atividade de gerenciamento, ou seja, conforme atividades vão sendo agregadas ao comando do administrador há a tendência de que ele erre mais na alocação dos recursos pela limitação de sua própria capacidade de gerir. Além disso, o preço de oferta de certos fatores de produção aumenta com o crescimento da firma.

Diante do exposto, Coase, conceitua a firma como sendo um mecanismo de alocação de recursos alternativa ao mecanismo de preços. Quanto à troca que ocorre entre os agentes no mercado, esta possui um custo que pode ser reduzido quando se escolhe mecanismos de coordenação mais eficazes que o mercado. Posto isso, aduz que o objetivo de existência da firma consiste na redução dos custos de transação.

Para Coase, a existência dos custos de transação decorre basicamente de duas situações: os custos advindos da coleta de informações que precedem a realização de uma transação mercantil; e os custos derivados da necessidade de negociar e redigir um contrato para cada transação de troca. Então, uma

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

alternativa para a redução desses custos seria a criação de contratos de longo prazo.

Porém, o autor adverte que as incertezas com relação ao futuro fazem com que, à medida que a duração dos contratos aumente, seja cada vez menos possível e menos desejável para o comprador especificar o que a outra parte contratada deverá fazer. Em consequência disso, os contratos de longo prazo concedem ao comprador o direito de decidir, dentro de certos limites, a conduta do vendedor, resultando assim na relação contratual que caracteriza a firma. Coase (1937, p. 392) conclui que “uma firma tende, então, a surgir naqueles casos em que contratos estritamente de curto prazo são insatisfatórios”.

O autor prossegue em suas argumentações, considerando que distintos empresários organizam de forma diferenciada sua produção, o que implica em custos desiguais entre as firmas. Portanto, com seus estudos, Coase (1937, p. 404) induz a preocupações acerca da existência, estrutura e limite da firma, afirmando que o equilíbrio estático para o tamanho da firma pode ser estabelecido com o monitoramento das variáveis de limite pelos empresários. Ademais, acompanhando os fatores de mudança internos e externos é possível traçar uma trajetória de equilíbrio móvel para a firma, observando seus movimentos de expansão e contração no decorrer do tempo.

Conquanto Ronald Coase não tenha se utilizado da terminologia “Custos de Transação” em seus escritos, a contribuição de suas ideias transcendeu sua época e consistiu na gênese para que Williamson aprofundasse os estudos acerca da temática e desenvolvesse a Teoria dos Custos de Transação.

A partir dos estudos de Coase, Oliver Eaton Williamson - Doutor em economia pela Universidade de Carnegie Melon nos Estados Unidos, dentre outras premiações, foi laureado com o Prêmio Nobel de economia no ano de 2009, juntamente com Elinor Ostrom, pela análise da governança econômica, especialmente dos limites da firma – desenvolveu, em suas obras: *Markets and Hierarchies* (1975) e *The Economics Institutions of Capitalism* (1985), a Teoria dos Custos de Transação.

Segundo Williamson (1985, p. 1) transação é o “evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”, e a cada vez que essa transação acontece incorre-se em custos de se recorrer ao

Graziela Lodi

mercado, tais como os de: elaborar e negociar os contratos; aferir e fiscalizar os direitos de propriedade; monitorar o desempenho, bem como organizar as atividades.

Por conseguinte, a preocupação central norteadora dos estudos desse autor parte da premissa de que, em existindo custos de transação nas operações, esses podem ser minimizados por meio de uma gestão eficiente (governança). Entretanto, Williamson aponta que as firmas encontram adversidades, na realização dessas transações, provenientes essencialmente de fatores relacionados ao comportamento dos indivíduos e ligados ao ambiente da transação.

No que tange às questões comportamentais, inspirado nas ideias de racionalidade limitada de Simon (1947, 1965), Williamson (1985) pontua que as decisões tomadas pelo administrador/gestor podem até serem satisfatórias, mas não serão ótimas. Isso se deve ao fato de que, embora racionais, as ações humanas não o são o tempo todo pela própria limitação do ser humano que, desconhecendo a integralidade dos fatores que compõe o ambiente, tende ao oportunismo.

Mediante a incapacidade dos agentes de buscar soluções que sempre maximizem a eficiência, por vezes, esses podem omitir informações importantes objetivando que o contrato seja cumprido. Perante essa limitação, Simon (1965, p. 81) descreve, “o que o indivíduo faz, na realidade, é formar uma série de expectativas das consequências futuras, que se baseiam em relações empíricas já conhecidas e sobre informações acerca da situação existente”.

Conforme Guedes (2000), em suas relações econômicas, com o intuito de minimizar custos de transação, as firmas podem optar por ao menos um dos três modos de estruturas de governança: via mercados; via formas híbridas; e via hierarquia, ou seja, integração vertical. A escolha feita pelas firmas pela forma de coordenação é realizada analisando-se três parâmetros da transação: a especificidade dos ativos, a frequência e a incerteza.

A análise da frequência com a qual a transação se realiza é essencial para se definir a complexidade da relação contratual a ser pactuada, uma vez que, quanto maior a frequência em que uma transação ocorre mais dependente as partes se tornam.

Quanto à incerteza, está relacionada, principalmente, à existência do oportunismo, que torna imprevisível a identificação de possíveis desvios futuros de comportamento e compromissos pertinentes à transação. A capacidade dos agentes

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

em antecipar os acontecimentos futuros definirá o grau de incerteza da transação. Quanto maior for a incerteza, maior será o custo de transação.

Os ativos específicos, conceituados por Williamson (1985) como “ativos especializados que não podem ser reempregados sem sacrifício do seu valor produtivo se contratos tiverem que ser interrompidos ou encerrados prematuramente”, juntamente com a racionalidade limitada e o oportunismo, está na origem dos custos de transação. Os ativos específicos elevam o risco relacionado ao cumprimento dos contratos, devido às informações desiguais entre as partes, as quais representam ameaça de um comportamento oportunista.

Logo, de acordo com Williamson (1985), os contratos que se referem a ativos específicos requerem a elaboração de uma estrutura de governança que se adeque às condições, de tal forma que as empresas consigam minimizar os custos de transação, gerando recompensas econômicas às mesmas. Assim, Williamson observou a existência de custos de transação *ex ante* e custos de transação *ex post* à produção.

O autor aponta os custos de transação *ex ante* como sendo os custos de negociar, de redigir os contratos e de fixar as garantias e contrapartidas contratuais e afirma ainda que quanto maior for a dificuldade em se estabelecer as pré-condições para que a transação ocorra conforme o planejado maior seja o seu valor.

E os custos *ex post* são os de monitoramento e adaptação dos termos do contrato às mudanças, advindo de quatro situações, quais sejam: custos de má-adaptação (quando a transação não se desenvolve conforme o planejado); custos de negociar e corrigir o desempenho das transações (aumento dos custos indiretos ou de realocação de pessoal); custos de montar e de manter estruturas de gerenciamento das transações; e custos requeridos para efetuar comprometimentos e garantias, é o caso das taxas de franquias, por exemplo.

A principal contribuição de Williamson está na demonstração de que o desenvolvimento de instituições voltadas para a coordenação das transações acarreta uma redução nos custos de transação a estas relacionados, por meio de uma “estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza” (Williamson, 1981, p. 1544).

Assim sendo, a Teoria dos Custos de Transação auxilia na escolha da estratégia organizacional de governança que gere maior eficiência para a firma, pois

Graziela Lodi

conforme Coase (1937, p. 395), “Uma firma tende a se expandir até que os custos de organizar uma nova transação tornam-se iguais aos custos de realizar a mesma transação por meio de uma troca no mercado aberto ou os custos de organizar outra firma.” Esse pensamento explicita o fato de que nem sempre é mais rentável para a firma produzir seus produtos/serviços internamente, justificando a terceirização.

3 BREVE ABORDAGEM CONCEITUAL E HISTÓRICA ACERCA DA TERCEIRIZAÇÃO

3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

A terminologia terceirização, utilizada no Brasil para se referir ao processo pelo qual uma empresa pode contratar um terceiro para realizar determinadas atividades, não é uma tradução, mas equivale à expressão em inglês *outsourcing*, cujo significado é o fornecimento vindo de fora.

Etimologicamente, Martins (2012) afirma que a palavra terceirização deriva do latim *tertius*, que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas. Dessa forma, a relação bilateral ocorre entre o terceirizante e o seu tomador, ficando o terceirizado fora dessa relação, apenas sendo o intermediário.

Diversos são os autores que discorrem sobre o tema. Alguns enfatizam os aspectos legais, outros evidenciam os fatores econômicos. Para Gabriela Neves Delgado a terceirização de serviços consiste na:

[...] relação trilateral que possibilita à empresa tomadora de serviços (empresa cliente) descentralizar e intermediar suas atividades acessórias (atividades-meio), para terceirizantes (empresa fornecedora), pela utilização de mão-de-obra terceirizada (empregado terceirizado), o que, do ponto de vista administrativo, é tido como instrumento facilitador para a viabilização da produção global, vinculada ao paradigma da eficiência nas empresas (DELGADO, 2003, p. 429).

Nas palavras de Campos (2004, p. 296), esse processo se dá com “a transferência para uma empresa de prestação de serviços especializados (prestadora) dos serviços não ligados ao objetivo econômico (atividade-fim) da empresa contratante (tomadora)”. Com a ressalva de que os serviços realizados através dos empregados da prestadora poderão ser realizados dentro ou fora da empresa tomadora.

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

Atividade-fim é aquela que faz parte do processo específico de produção do bem ou do serviço que é a razão de ser da empresa. Por exemplo, a produção dos motores destinados a veículos produzidos em uma montadora de veículos. As atividades-fim podem ser executadas pela própria empresa ou podem ser terceirizadas. [...] Atividade-meio é aquela que faz parte do processo de apoio à produção do bem ou do serviço que é a razão de ser da empresa. Por exemplo, limpeza da fábrica em uma montadora de veículos. As atividades-meio podem ser executadas pela própria empresa ou podem estar terceirizadas (DIEESE,2003).

A somar-se, Giosa (1993) ostenta que a terceirização pode ser caracterizada como uma ferramenta administrativa que pode levar a organização a mudanças estruturais, culturais e procedimentais. E ainda, levar a empresa a atingir melhores resultados, por concentrar todos os esforços e energia da empresa em sua atividade principal.

O entendimento de que a terceirização somente poderia ser aplicada em todas as áreas da empresa definidas como atividade-meio vigorou até a Lei 13429/2017 ser sancionada. A partir da descaracterização da ilicitude na terceirização de atividades-fim inicia-se uma nova fase deste processo no Brasil. Com isso, certamente os conceitos acerca da temática serão reformulados.

3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A terceirização originou-se no decorrer da Segunda Guerra Mundial, quando as indústrias armamentistas não conseguiram suprir o aumento da demanda. Necessitando abastecer o mercado, vislumbraram na delegação de algumas tarefas a terceiros uma forma de aumentar a produção de armas e aprimorar o produto e as técnicas produtivas.

Embora existissem atividades prestadas por terceiros antes da Segunda Guerra Mundial, Castro (2000) ressalva que estas não podem ser caracterizadas como terceirização. Visto que só a partir deste marco histórico que a terceirização passou a interferir na economia e na sociedade.

Tal processo demonstrou-se eficaz e se firmou-se como uma nova prática administrativa, mundialmente conhecida como downsizing ou outsourcing (desverticalização), segundo Cavalcanti (1996). A terceirização adquiriu *status* de ferramenta organizacional estratégica com o advento do *toyotismo* que alterou definitivamente o processo do trabalho industrial, até então definido pelo modelo taylorista/fordista. O modelo *toyotista* viabilizou a acumulação de capital com a

Graziela Lodi

priorização de regimes contratuais mais flexíveis e um forte controle de qualidade dos produtos e serviços.

Assim, a organização hierarquizada e verticalizada do modelo de produção taylorista/fordista cede espaço para um modelo organizacional horizontal, ágil, focado no *core business* ou atividade-fim, transferindo para empresas prestadoras de serviços as atividades-meio.

No Brasil, a terceirização iniciou-se na década de 1950 com a vinda das multinacionais do ramo automobilístico. Contudo, Delgado (2002) descreve que somente em 1960 essa passou a ser contemplada na legislação por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 e da Lei nº 5645/1970, mas só regulamentavam o Setor Público do mercado de trabalho, visto que o Estado havia adotado a terceirização, como parte da descentralização administrativa.

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (DECRETO LEI 200/1967, ARTIGO 10, § 7º).

Conforme Druck (1999), essa técnica administrativa se difundiu no país a partir de 1980 com a implantação do sistema de produção *just in time* e os programas de qualidade total. Cada vez mais frequente, a terceirização provocou alterações nas relações trabalhistas e, embora não contemplada no ordenamento jurídico, exigiu mínima regulação, o que ocorreu com a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Entretanto, diante das inúmeras questões advindas da intermediação de mão-de-obra, o enunciado se mostrou limitado. Por conseguinte, fora criado um projeto de Lei, o PL 4302/98 que, encaminhado à Câmara em 1998, pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, e aprovado no Senado em 2002, ficou engavetado durante quase duas décadas, até ser transformado na Lei Ordinária 13429/2017.

4 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS INSTITUÍDAS PELA LEI N. 13.429/2017

A Lei n. 13429, aprovada em 31 de março de 2017, é composta por dois artigos que promoveram alterações na Lei 6.019/1974. O primeiro modificou a

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

redação dos artigos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 9º, 10º, o parágrafo único do art. 11º e o art. 12º. Já o segundo inseriu alguns artigos atinentes às empresas prestadoras de serviços a terceiros a fim de regulamentar as empresas de terceirização.

No concernente ao trabalho temporário, a principal mudança é a ampliação do período máximo de prestação de serviço do trabalhador, com relação ao mesmo empregador, de três meses para 180 dias, consecutivos ou não, admitindo a prorrogação por mais 90 dias, desde que comprovada a manutenção das condições que ensejaram o trabalho temporário. Além disso, dentre outras alterações, proíbe a contratação de trabalho temporário para a substituição de trabalhadores em greve, salvo nos casos previstos em lei.

Em relação à regulamentação da terceirização, a Lei define, em seu Artigo 4º- A a empresa prestadora de serviços a terceiros como a “pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos.” No Parágrafo Único, deste mesmo dispositivo, legaliza a “quarteirização” ao facultar à empresa prestadora de serviços a subcontratação de outras empresas para realização dos serviços à tomadora.

Entretanto, diferentemente da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST - que restringia a terceirização as atividades-meio da empresa, tais como serviços de vigilância e de conservação e limpeza - o novo texto normativo não faz qualquer menção a quais atividades podem ser terceirizadas. Diante dessa lacuna, as empresas tem a possibilidade de terceirizar todas as suas atividades, inclusive suas atividades-fim, ou seja, as relacionadas ao objeto principal para o qual a empresa fora fundada.

Quanto à responsabilidade das partes, ficou estabelecido que a empresa contratante responde subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas a ao recolhimento das contribuições previdenciárias referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços.

Essa Lei regulamentou o processo da Terceirização no Brasil que antes era tratado apenas por Súmula e pela jurisprudência. A inexistência de legislação específica gerava insegurança jurídica que aliada à inexistência de critérios para se definir atividade-meio e atividade-fim deixava margem a inúmeras fraudes, as quais eram praticadas tanto pelas empresas prestadoras quanto pelas tomadoras de serviços, com o objetivo de desvirtuar a legislação trabalhista.

Graziela Lodi

Contudo, com a entrada em vigor desse novo dispositivo legal o debate, até então existente, acirrou-se, especialmente no que tange à possibilidade de terceirização das atividades-fim da empresa. Os posicionamentos são divergentes.

Os defensores desse dispositivo sustentam que haverá aumento na formalização e geração de emprego com essa modernização das regras do Direito do Trabalho. Nesse grupo se destaca Henrique Meirelles *apud* Mendonça (2017), ao afirmar que a lei “ajuda muito porque facilita a contratação de mão de obra temporária, facilita a expansão do emprego. Empresas resistem à possibilidade de aumentar o emprego devido a alguns aspectos de rigidez das leis trabalhistas”, afirmou em coletiva de imprensa realizada no dia 21 de Março de 2017.

E contrapartida, a Lei é criticada principalmente pelos trabalhadores e seus representantes Sindicais, que temem a precarização das relações de trabalho. Para esses, as empresas, a fim de reduzir custos trabalhistas, poderão optar por substituir trabalhadores com carteira assinada por trabalhadores terceirizados. Ademais, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) considera a liberação da terceirização de todas as atividades inconstitucional. A Anamatra historicamente se posiciona pela proibição da terceirização na atividade-fim, pois defende a solidariedade da tomadora de serviços quanto aos créditos trabalhistas, inclusive aqueles decorrentes de doenças e acidentes do trabalho.

Posicionamentos ideológicos à parte, o fato é que a terceirização deixou de ser um fenômeno, visto que passou a integrar a realidade de grande parte das empresas nacionais e internacionais e por isso precisa de regulamentação adequada. Se a Lei, que se apresenta, supre ou não as necessidades das partes envolvidas no processo somente o tempo dirá, caberá à jurisprudência definir o limite e o alcance da norma. Contudo, diante da nova normatização, é salutar a análise acerca das reais vantagens que a empresa obtém em terceirizar sua atividade-fim, uma vez que reside aí sua finalidade precípua e principal fonte de vantagem competitiva.

5 A LEI N. 13.429/2017 E SUA INFLUÊNCIA NA DECISÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA DE MAKE OR BUY

Com o objetivo de reduzir custos de transação, uma importante decisão a ser tomada pelas firmas refere-se à estratégia de produzir internamente ou comprar

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

determinados produtos/serviços no mercado. Quanto maior for o custo de transação, mais a firma decidirá por produzir seus componentes ao invés de terceirizar e vice-versa.

De acordo com o pensamento de Gutwald (1996), há três abordagens principais que uma firma deve considerar na avaliação da possibilidade de terceirizar: a abordagem baseada na análise econômica, cujo objetivo consiste em assegurar a fonte mais eficiente para cada estágio da cadeia de valor da organização, contudo considera apenas os custos que podem ser articulados e medidos; a abordagem baseada nos custos de transação inclui na análise os custos de identificação, negociação, implementação e gerenciamento de contratos; e a abordagem baseada na análise das competências essenciais, a qual condiciona a decisão quanto a terceirizar ou não às competências essenciais da organização que são fonte de vantagem competitiva.

Canéz et. al. (2000) pontua que os fatores motivadores para o processo decisório de fazer ou comprar são: redução de custos, falta de capacidade, redução de tempo para o mercado com a introdução de novos produtos, aumento da qualidade, foco no investimento, equilíbrio das competências, falta de habilidade, e aumento no tempo de resposta.

Entretanto, essa decisão é influenciada por variáveis exógenas à firma, sobre as quais ela possui pouco ou nenhum controle, tais como: elementos políticos, competição e fatores sociais e econômicos. Dessa forma, um modelo para a tomada de decisão de *make or buy* consiste na ponderação do grau de importância de áreas relacionadas à tecnologia e processo de manufatura, custo, gerenciamento da cadeia de suprimentos e logística e sistemas de apoio.

Walker & Weber (1987) assinalam que o nível de competição do mercado supridor, bem como o grau de incerteza tanto do volume de produção quanto do grau tecnológico são relevantes para a tomada de decisão. À medida que as incertezas aumentam, elevam-se também os custos contratuais, e então as firmas tendem a optar por “fazer”, por ser economicamente a elas mais vantajoso.

A título exemplificativo, alguns produtos, como é o caso das commodities, exigem pouco controle pela firma compradora e por esse motivo tendem a ser negociados com base nas relações de mercado. Porém, produtos mais elaborados ou customizados demandam maior coordenação por parte da firma compradora,

Graziela Lodi

visto que as incertezas quanto às capacidades da firma fornecedora se elevam. Isso gera aumento dos custos de transação associados à maior complexidade do produto. O tipo de governança que se torna mais eficiente nesse caso é a internalização da produção do bem.

A tomada de decisão por fazer ou comprar leva em consideração não apenas os custos de produção e de economia de escala, mas também os custos de transação que influenciam diretamente na internalização ou externalização do processo produtivo. Outrossim, a Legislação impacta diretamente nessa decisão, pois é ela que regulamenta quais as atividades que podem ser terceirizadas e a que custo isto se dará.

Até que a legislação permitia transferir para terceiros apenas a incumbência pela execução das atividades secundárias. A firma ficava concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atuava, aplicando seus recursos e esforços na produção, ou seja, em suas competências essenciais. Desta forma, exercia controle sobre a qualidade do produto e sua competitividade no mercado. Assim sendo, era possível pautar a análise da decisão de *make or buy* na abordagem baseada nos custos de transação.

Contudo, com a possibilidade da terceirização da atividade-fim, a decisão estratégica de *make or buy* deve contemplar uma abordagem multidimensional combinando a abordagem baseada na análise econômica, dos custos de transação, bem como a baseada nas competências.

Isso se deve ao fato de que há importante diferença para a firma em definir se terceiriza atividades-meio como, por exemplo: de limpeza, segurança, e manutenção, que não trazem maiores riscos a operação da empresa, e se terceiriza as atividades-fim relacionadas à produção propriamente dita, que pode comprometer diretamente a qualidade e a competitividade do produto produzido pela firma.

Alguns critérios que podem ser aplicados para identificar as competências essenciais em uma organização. Prahalad & Hamel (1990) citam que uma competência essencial deve: prover acesso a uma variedade de mercados; aportar uma contribuição significativa aos valores percebidos pelos clientes; e, ser difícil de ser imitada pelos concorrentes.

Em qualquer terceirização, há o risco habitual decorrente da possibilidade de se contratar empresa incompetente, que realizam serviços de forma inadequada, ou cuja incapacidade financeira acarrete prejuízos, inclusive os decorrentes da

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

subsidiariedade pelas obrigações trabalhistas. Entretanto, esse risco pode ser maximizado quando a atividade a qual se terceiriza é relacionada à razão de ser da própria firma. Dessa forma, delegar à outra empresa a execução da atividade-fim exige um alto grau de confiança nesta, pois o resultado, a qualidade e a competitividade do produto ou serviço estarão condicionados ao desempenho da terceirizada, requerendo análise à abordagem das competências.

Não raro, a própria firma encontra dificuldades em recrutar, selecionar e treinar adequadamente os seus recursos humanos de maneira a promover aumento na eficiência de seus processos.

A preocupação com as competências surge em resposta a um ambiente altamente competitivo em que as empresas buscam novos modelos de gestão para adequar seus colaboradores às suas estratégias de negócios. O objetivo é alinhar as competências individuais às metas organizacionais (BANOV, 2010, p. 27).

Caso opte pela terceirização da atividade-fim a firma perde um importante instrumento para obtenção de vantagem competitiva, pois conforme Ettinger (1980, p.47) “nenhuma empresa é melhor que as pessoas que nela trabalham. A mudança de pessoal é um contratempo custoso, tanto quanto para treinar empregados, a fim de que tenham um bom desempenho.” Ademais, com a substituição do empregado por um trabalhador terceirizado, características como a pessoalidade, habitualidade e pessoalidade da relação de emprego são mitigadas por uma relação de trabalho impessoal que pode afetar o comprometimento do trabalhador com a firma.

Assim, consiste em verdadeiro desafio, para as firmas que desejam terceirizar, a escolha de empresa com qualificação, saúde financeira, boas referências no mercado e que esteja apta a fornecer, muito mais que mão-de-obra, pessoas qualificadas e comprometidas com a empresa tomadora dos serviços. E que além de tudo isso proporcione redução dos custos econômicos e dos custos de transação.

Importante salientar que a realização da atividade-fim exige ativos mais específicos se comparados à atividade-meio, o que eleva os custos de transação no processo de terceirização, e faz com que mais exigências contratuais sejam necessárias. À vista disso, “quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente.” (AZEVEDO, 2000, p. 39).

Graziela Lodi

O grau de incerteza também é mais elevado quando se trata da consecução de atividades-fim. A realização de determinado produto ou serviço por empresa alheia à firma exige que garantias adicionais sejam demandadas a fim de garantir produção conforme padrões desejados. Diante de um cenário com grau de incerteza e de especificidade dos ativos elevados, é menos arriscado para a firma produzir internamente.

[...] é um forte desafio encontrar fornecedores no mercado para os ativos com um elevado grau de especificidade. Isto pode ser devido a particularidades restritivas do próprio ativo físico, das exigências de qualidade ou mesmo da complexidade do processo produtivo. Como os ativos não podem ser encontrados com facilidade no mercado, a ocorrência de interrupções de fornecimento pelo agente vendedor trará enorme dificuldade ou prejuízo ao agente comprador. Por isto na estrutura de governança hierárquica há a decisão de produzir internamente os ativos, quer dentro da mesma unidade de negócio ou em unidades de negócio diferentes da mesma organização (MENITA, 2010, p. 5).

Perante a possibilidade da terceirização de qualquer atividade da firma, trazida pela Lei n. 13429/2017, além da análise dos custos de transação, a tomada de decisão acerca de *make or buy* deve se basear nos outros fatores organizacionais estratégicos, acima pontuados. Afinal, em um cenário empresarial cada vez mais acirrado, a qualidade, a produtividade e a competitividade são requisitos essenciais para permanência da firma no mercado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ronald Harry Coase (1937) foi precursor na abordagem institucionalista das firmas e dos mercados, na qual foram baseados os trabalhos de Oliver Eaton Williamson no desenvolvimento da Teoria do Custo da Transação.

Essa teoria supera a abordagem tradicional da firma, na qual, os preços eram regulados única e exclusivamente pelo mercado, sem dar a devida importância à existência e funcionamento da firma.

Coase, em seus estudos, aponta que há custos envolvidos nas operações realizadas via mercado, assim, a motivação para existência da firma, segundo ele, é justamente reduzir esses custos, uma vez que, a eficiência produtiva está diretamente relacionada à conduta dos agentes e à forma com que as atividades econômicas são organizadas e coordenadas.

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

Aprofundando os estudos, Williamson se ateu às questões tanto comportamentais relacionadas aos indivíduos que tomam as decisões nas firmas quanto ligadas ao ambiente propriamente dito. Em relação ao comportamento do indivíduo identificou que a racionalidade limitada, o oportunismo podem representar riscos para adequada transação entre os agentes. No que tange ao ambiente, a incerteza, a frequência das trocas e a especificidade dos ativos, também podem representar ameaças para o cumprimento dos contratos.

Quanto à estratégia a ser adotada por determinada firma deve consistir naquela que como resultado possibilite aumento da eficiência e minimização dos custos de transação pelos agentes econômicos. Dessa forma, a análise dos custos de transação possibilita aos gestores das firmas identificarem qual a viabilidade econômica de se produzir um produto/serviço internamente ou terceirizá-lo.

Assim, para uma determinada firma, os custos de transação podem apontar que a alternativa mais adequada para aumento da eficiência e redução de custos é se recorrer ao mercado (*buy*) por meio do processo de terceirização. Entretanto, para outras, as características e especificidades de alguns produtos requerem que esse seja produzido pela própria empresa a fim de se reduzir os riscos e as incertezas que envolvem tais operações nesses casos.

Contudo, a ausência de proibição na Lei que torna possível que a empresa terceirize a sua atividade-fim, abre espaço para inúmeras discussões acerca da viabilidade da terceirização destas atividades. Ainda que os custos de transação demonstrem vantagem financeira na produção externa das atividades precípuas, esta decisão deve levar em consideração o custo econômico a longo prazo, as competências da firma e se essas serão adequadamente suplantadas por uma empresa terceirizada.

Terceirizar a atividade-fim é delegar à empresa alheia a responsabilidade pela qualidade, eficiência e, em última análise, até a existência da firma, uma vez que reside aí a principal fonte de vantagem competitiva desta. Portanto, conforme já mencionara Coase, destaca-se a importância do papel do gestor na análise de qual a alternativa mais adequada para cada ente jurídico no caso concreto.

Graziela Lodi

REFERÊNCIAS

ANAMATRA, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. **Projeto de lei que libera terceirização ampla e irrestrita é inconstitucional, aponta Anamatra.** Notícia publicada em 20/03/2017. Disponível em: <<https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/25059-projeto-de-lei-que-libera-terceirizacao-ampla-e-irrestrita-e-inconstitucional-aponta-anamatra>>. Acesso em: 02 Maio 2017.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Nova Economia Institucional: referências gerais e aplicação para a agricultura.** São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Integração vertical e barganha.** São Paulo, 1996. Folhas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

BANOV, Márcia Regina. **Recrutamento, Seleção e Competências.** São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Decreto Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 Abr. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017. **Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 04 Maio 2017.

CAMPOS, José Ribeiro. Aspectos da terceirização e o direito do trabalho. **Revista do Curso de Direito**, v. 1, n. 1, 2004. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD>>. Acesso em: 04 Maio 2017.

CÁNEZ, L. E; PLATTS, K. W; PROBERT, D. R. Developing a framework for make-or-buy decisions. **International Journal of Operation & Production Management.** v. 20, n. 11, p. 1313-1330, 2000.

CASTRO, Rubens Ferreira. **A Terceirização no Direito do Trabalho.** São Paulo: Malheiros, 2000.

CAVALCANTI JUNIOR, Ophir. **A Terceirização das Relações Laborais.** São Paulo: LTr, 1996.

COASE, Ronald Henry. The nature of the firm. **Economica.** v. 4, p. 386-405, 1937.

A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017

DELGADO, Gabriela Neves. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil**. Relatório Técnico. Convênio SE/MTE n. 04/2003. Disponível em: <<http://ftp.medicina.ufmg.br/osat/arquivos/6-07082015.pdf>>. Acesso em: 05 Jan. 2017.

DRUCK, Maria das Graças. **Terceirização (des)Fordizando a fábrica**. São Paulo: Boitempo, 1999

ETTINGER, Karl E. **Administração de Pessoal**. São Paulo: Ibrasa, 1980.

GIOSA, Lívio Antonio. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. São Paulo: Pioneira, 1993.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Observações sobre a economia institucional: há possibilidade de convergência entre o velho e o novo institucionalismo? In: V ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, Fortaleza, 21 a 25 de julho de 2000. **Anais...** Fortaleza, 2000. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 15 Jan. 2017.

GUTWALD, Paul. M. **Strategic Sourcing Technology Supply-Chains**. Massachusetts: MIT, 1996.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDONÇA, Heloísa. Câmara aprova terceirização para todas as atividades. Entenda o que muda. **El País**. São Paulo/Brasília 23 Mar. 2017. Disponível em:<http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490127891_298981.htm>. Acesso em: 05 Maio 2017.

MENITA, Paulo Renato; VANALLE, Rosângela Maria; SALLES, Antônio Arantes. Análise da estrutura de Governança como fator de Redução de riscos em Transações para aquisição de Farinha de trigo. XXX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. **Anais...** São Carlos, SP: 2010. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2010_tn_sto_113_741_14826.pdf>. Acesso em: 03 Maio 2017.

PONDÉ, J. L.; FAGUNDES, J.; POSSAS, M. Custos de Transação e política de defesa da concorrência. **Revista Economia Contemporânea**, n. 2, p. 115-135, Jul./Dez., 1997.

PRAHALAD, C. K; HAMEL, Gary. **The Core Competence of the Corporation**. Harvard Business Review, Boston, v. 68, n. 3, p. 79-91, May-June, 1990.

Graziela Lodi

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

WALKER, G; WEBER, D. Supplier competition, uncertainty, und make-or-buy decision. **Academy of Management Journal**, v. 30, n. 3, p. 589-596, Sept. 1987.

WILLIAMSON, O. E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **The American Journal of Sociology**, v. 97, n. 3, p. 548-577, 1981.

WILLIAMSON, O. The economic institutions of capitalism. Nova Iorque: Free Press, 1985. Economics and organization: a primer. **Califórnia Management Review**, v. 38, n. 2, p.131-146, 1996.

ZAWISLAK, Paulo Antônio. **Nota técnica: Economia das Organizações e a Base para o Pensamento Estratégico**. In: CLEGG, S.; HARDY, C; NORD, D. (Orgs.) Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2004. v. 3.

Artigo recebido em: Maio/2018

Aceito em: Setembro/2018