

A URGÊNCIA DO APARATO REGULATÓRIO NO ESTADO BRASILEIRO

Isaac Benjó¹

RESUMO

O processo de privatização das concessionárias de serviço público impõe urgente implantação de efetivo aparato regulatório. Definir adequados modelos organizacionais, destacar os segmentos competitivos e estabelecer contratos regulatórios são metas fundamentais a serem atingidas. Assim, as agências deverão estar operando autonomamente e o mais breve possível para que se possam sentir os efeitos benéficos das transferências.

O trabalho procura destacar pontos de relevância técnica fundamental às políticas a serem implementadas pelas agências. Outrossim, alerta para as dificuldades encontradas pelo órgão regulador em firmar-se como entidade fiscalizadora maior, capaz de proteger os investidores, beneficiar os consumidores finais e garantir ambiente adequado para ampliação e modernização dos serviços de infraestrutura.

1. Introdução

O crescente desenvolvimento tecnológico e a globalização dos mercados financeiros, que vêm se impondo sobre as economias de mercado, trazem à luz da discussão político-econômica a questão dos *serviços de utilidade pública*. A prática do *monopólio natural*², como privilégio estatal, suscita questões fundamentais.

¹ Engenheiro e economista, professor do Depto. de Economia da Universidade Estácio de Sá e participante do Instituto Minerva associado à George Washington University.

² Kahn (1971) conceitua *monopólio natural* como a situação em que uma determinada indústria pratica *economias de escala* – tendência de custos decrescentes com o aumento da produção – são contínuas até o ponto em que a supre a demanda total. Train (1991) ilustra o *monopólio natural* como a situação em que os custos de produção justificam práticas de preços em que o mercado é mais bem atendido com um único fornecedor.

Economicamente, o Estado demonstra-se ineficiente como concentrador de poupanças e ineficaz como administrador de passivos públicos. A resultante desse contexto revela-se na incapacidade de canalizar recursos para investimentos em modernização, ampliação e manutenção das redes de serviços de utilidade pública (e.g., telecomunicações, combustíveis, eletricidade, ferrovias).

As dificuldades do “Estado-empresário” vêm induzindo forte tendência global em torno da privatização das companhias concessionárias de serviços públicos como um “esforço para melhorar seus níveis de eficiência e reduzir os encargos financeiros que estas geralmente representam para os contribuintes”.³

Por outro lado, a crescente evolução tecnológica, em setores de geração de energia elétrica, telefonia e transportes, impõe substantivo questionamento à real dimensão dos setores naturalmente monopolísticos. Há que se levar em conta os progressos que vêm sendo observados em âmbito global (e.g., Reino Unido, Estados Unidos, Chile). Os avanços da técnica (usinas termoeletricas, sistemas de telefonia celular móvel e cabos de fibra ótica) são fatores rompedores de paradigmas dos *monopólios naturais convencionais* nas áreas onde se inserem. A transferência dos setores de monopólio, através de adequado processo de privatização, atrai poupança pública e iniciativa privada. Despontam, então, a figura da regulação como importante elemento de consolidação da atuação da economia de mercado em serviços de utilidade pública.

É oportuno lembrar que, no entender de Eisner, o termo regulação descreve muito do que o governo faz que não deveria fazer. Ressalta o autor que é possível entender melhor o sistema regulatório como “uma configuração específica que visa a estruturação da relação entre interesse social, Estado e o ator econômico em múltiplos setores da economia”.

Vickers e Yarrow encaram o problema da regulação como um jogo entre o governo (ou sua agência) e a companhia. Sob essa ótica, é necessário à agência regulatória especificar as possíveis estratégias dos “jogadores”, seus objetivos, a ordenação dos movimentos e as condições informacionais do jogo. No que se refere a “possíveis estratégias”, a companhia deverá tomar decisões sobre preços, níveis de produção, investimentos de capital, qualidade do serviço e investimentos em redução de custo e inovação. As agências devem procurar regular apenas algumas dessas variáveis, privando-se de interferir em quaisquer outras atividades. Ao explicitar as limitações das

³ Ver Kikeri *et al.* (1992).

partes e as obrigações recíprocas, os contratos regulatórios deverão visar ao estímulo de investimentos e à elevação dos padrões de atendimento.

Esse tipo de caracterização teria sido uma surpresa para os brasileiros em décadas passadas. Roberto Campos critica o padrão brasileiro que funcionou até o final da década de 1980: “...quando o Estado era ao mesmo tempo produtor e regulador, eram estabelecidos padrões regulatórios que geravam muitas distorções nos níveis econômicos e administrativos.”

O sucesso na privatização de monopólios naturais, como advertem Kikeri *et al.*, requer uma estrutura regulatória bem definida que separe atividades potencialmente competitivas, estabeleça um regime de preços, defina os objetivos dos serviços, desenvolva metas de minimização de custos e crie ou fortaleça uma agência para supervisionar o processo. Sublinhando essa argumentação, Holden e Rajapatirana prescrevem que “uma adequada regulação incentiva os produtores a reduzir custos, provendo um ambiente estável para expandir seus investimentos, assim como protege os consumidores contra possível exploração”.

Cumprе ressaltar que o órgão regulador das concessionárias deve ser investido de autonomia para fazer valer a eficiência do sistema em ambiente de privatização dos monopólios estatais. A autonomia da **“agência regulatória”** é resultado de prescrição legal específica que determine, como destaca Pedro Dutra, *independência financeira*, caracterizada pela prática do orçamento próprio e subsistência por financiamento independente.

O regime de profissionalização na agência regulatória é ponto crítico à eficácia operacional⁴. O novo “proprietário-investidor”, em posição simétrica à agência governamental, estará cercado do melhor acervo técnico circunstancial. Assim, a habilidade em contratar mão-de-obra especializada para utilização temporária é trunfo operacional do agente regulador. É útil lembrar que, atualmente, as agências regulatórias chilenas são beneficiárias plenas desse importante privilégio. Agências argentinas, mexicanas e venezuelanas dispõem de moderada autonomia para contratação.

Há, no Brasil, urgência no funcionamento das agências regulatórias. O poder de fiscalizar a ser assumido pelas agências é tarefa de hoje. As privatizações merecem ação concomitante de investimento de poder às agências para que não surjam como “novos atores” frente a investidores e consumidores.

⁴ A previsão legal para contratações por tempo determinado é amparada pela Constituição Federal (Art.37, par. 2º, inciso IX)

2. Metas Regulatórias

É princípio de importante lembrança que a redução das intervenções garante adequado ambiente para aporte de investimentos via mercado de capitais. Porém, este instituto capitalista é sensível à volatilidade de regras. Excessos intervencionistas, como medidas preventivas e profiláticas, sinalizam insegurança ao mercado e a eventual fuga de investidores poderá significar a falência da eficácia pretendida.

Sob essa perspectiva, ao órgão regulador cabem: **(1)** definição de adequados modelos organizacionais⁵; **(2)** destaque contínuo de segmentos que se provem competitivos como resultado de inserções tecnológicas e **(3)** estabelecimento de contratos regulatórios devidamente formulados.

Os contratos deverão, necessariamente, definir **tarifas** ajustadas às condições de monopólio e explicitar mecanismos de correção bem definidos com “intervalos entre reajustes” (*regulatory lags*) concebidos de acordo com os resultados pretendidos.

É sobre as referidas incumbências que discorreremos a seguir, procurando nos socorrer de experiências bem-sucedidas e destacar insucessos regulatórios recentes.

3. Definição de adequados modelos organizacionais

Adequados modelos organizacionais têm a função de direcionar os investimentos de forma regionalmente mais equilibrada. Vale lembrar a atratividade provocada pela privatização da telefonia convencional. Em países com extensão territorial importante e significativo desequilíbrio na distribuição de renda este aspecto é de substantiva relevância. Como somos merecedores de duplo enquadramento, é válido lembrar que o recente processo de licitação da “banda B” da telefonia celular se provou ineficaz com relação à região norte. Não houve interessados ao preço mínimo oferecido. Eventuais associações entre regiões “mais” e “menos” nobres, condicionando as privatizações em pares, poderiam eventualmente equilibrar desigualdades

⁵ O estabelecimento de adequado modelo organizacional assunto refere-se às mudanças na personalidade jurídica e na estrutura social das companhias que serão privatizadas. É importante que os modelos organizacionais sejam definidos antes do processo de privatização.

regionais em aspectos concernentes à atratividade de investimentos. A união virtual entre concessões geograficamente distintas configura-se como uma das possibilidades de modelagem organizacional sugerida em literatura.

4-Destaque contínuo de segmentos competitivos

Neste ponto, é oportuno lembrarmos, a título de ilustração, as funções básicas dos serviços de fornecimento de energia elétrica: geração, transmissão e distribuição. Enquanto os segmentos de geração e distribuição são aceitos como competitivos, a transmissão de energia elétrica é considerada monopólio natural. Cumpre que se separe o produto de seu transporte. Como o setor elétrico vem sendo mantido sob o controle estatal, as formações societárias consolidadas incluem companhias que combinam mais de uma dessas funções em suas respectivas atividades. Assim, há que se ressaltar que, no processo de privatização do sistema elétrico brasileiro, surgem diversas peculiaridades no âmbito de segmentação. A título de exemplo, Furnas deverá transferir o controle das centrais nucleares e concomitantemente disponibilizar os sistemas de transmissão a diversos núcleos de geração. As companhias paulistas (CESP, Eletropaulo, CPFL) deverão integrar-se ao sistema de livre acesso disponibilizando eventuais segmentos de transmissão. Como, no modelo brasileiro, o órgão regulador específico estará operando depois do processo de privatização, a função de segmentação dos setores competitivos será resultado do trabalho conjunto de técnicos do BNDES e consultores externos.

Adicionalmente, a incorporação de novas tecnologias deve permitir a atualização dos conceitos de concorrência. A utilização de fibras óticas como elemento de transmissão em telefonia⁶ é oportuna como ilustração. Com equivalente relevância impõe-se a telefonia celular móvel em crescente economia de escala. Nos casos em que se demonstrem as vantagens econômicas comparativas da substituição do sistema de transmissão utilizado na telefonia convencional, o que estará em jogo é a caducidade tecnológica. Nestes pontos de inflexão de tecnologia, serão fundamentais ao órgão regulador: sensibilidade para o fato novo e autonomia para propor o rompimento do paradigma monopolista vigente à época.

5-Estabelecimento de contratos regulatórios

⁶ É útil a lembrança de que o Brasil, já dispõe de importante tecnologia em fabricação de fibras óticas para telefonia.

O primeiro item a ser considerado no estabelecimento do contrato regulatório é a definição de tarifa. É esta a etapa em que se estabelecem as diretrizes básicas que nortearão o posicionamento do agente frente a questões inerentes à economicidade do concessionário.

A teoria microeconômica oferece oportuno ferramental para cálculo de tarifas em regimes de monopólio natural. A *precificação pelo custo marginal* do serviço é técnica importante para as definições de “*preço-de-referência*” e “*quantidade-ótima*”. A adoção desta metodologia presume fina sintonia com a evolução dos custos médios a serem praticados pelo concessionário⁷.

É evidente que os objetivos da privatização devem ser pontos fundamentais na definição do ponto de partida da política tarifária. A privatização da telefonia argentina foi acompanhada de aumentos nas tarifas com objetivos de maximizar a receita de privatização e incentivar os investimentos que se faziam urgente à época. Sob esses aspectos foi bem sucedida.

Dessarte, para os casos em que a prática tarifária mereça ser circunstancialmente afastada dos critérios microeconômicos fundamentais à regulação de monopólios, os mecanismos de reajuste – baseados na produtividade do concessionário – podem, a médio e longo prazos, funcionar como ferramentas de gradual redução das tarifas inicialmente estabelecidas.

A criação da estrutura regulatória **deve** preceder a definição dos contratos⁸. Futuros problemas podem ser mais facilmente equacionados se o

⁷ Kenneth Train, em “Optimal Regulation - The Economic of Natural Monopoly”(MIT Press), apresenta excelente apoio ao processo de definição de preços em monopólios naturais.

⁸ No Brasil já está sancionada a Lei No. 9.427 de 26.12.96 que cria a ANEEL- “Agência Nacional de Energial Elétrica” e dois projetos de Lei aguardam aprovação: ANP- “Agência Nacional do Petróleo” e ABTEL- “Agência Brasileira de Telecomunicações”.

Carlos Anésio Rocha Figueiredo, presidente da Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia (Abrace), ressalta: “...Em setembro do ano passado, o governo abriu a área de geração de energia à iniciativa privada, criando a figura do produtor independente e regulamentando a autação do autoprodutor (Votorantim, Paranapanema, Acesita e outros). Faltam, entretanto, regras sobre a cobrança do pedágio que os independentes pagarão para usar as linhas de transmissão da Eletrobrás”(Jornal do Brasil, 04/05/97)

documento contratual refletir o consenso do agente regulador sobre a definição de tarifas. A ilustrar esta postura, vale citar o sucesso da segunda rodada de privatização chilena (1985-1990) como triunfo de bem sucedida atuação da agência regulatória CORFO⁹.

Segue-se a questão dos mecanismos de correção. Há três modalidades importantes em prática: (1) retorno sobre o investimento; (2) “*price cap*” e (3) desempenho de companhia conceitualmente “eficiente”.

A prática do método de “retorno sobre o investimento” - utilizado nos Estados Unidos - traz como vantagem a garantia de recuperação de custos por parte de investidores. O regulador permite um ajuste tarifário periódico diretamente relacionado com a taxa de retorno dos investimentos realizados. Dois problemas sugerem dessa prática. Primeiro, há um encorajamento ao sobreinvestimento nas unidades reguladas na presunção de que o retorno será apropriado à tarifa. Por outro lado, o concessionário poderá auferir lucros pela prática de “benefícios-cruzados”.¹⁰ Atualmente, configura-se como um método bastante questionado entre reguladores e perde gradualmente posição para práticas mais eficazes como apresentadas a seguir.

O método de reajuste tarifário “*price-cap*” é consagrado na Inglaterra. Consiste na revisão periódica de tarifas através de um índice de inflação, estipulado contratualmente, reduzido de um valor “*x*” determinado pelo agente regulador (“*RPI - x*”). O intervalo entre reajustes (“*regulatory lag*”) é importante fator neste método. Técnicos do Banco Mundial¹¹ advertem que a grande virtude desta metodologia consiste em que, sendo “*x*” definido de forma independente dos custos, a companhia tende a reduzir seus custos internos como forma de se beneficiar dos períodos entre reajustes. Argentina, Venezuela e Malásia vêm definindo “*x*” igual a zero. Sob essa ótica os concessionários têm reajuste inflacionário garantido e beneficiam-se dos acréscimos de produtividade. A Inglaterra tem mantido valores positivos de “*x*” procurando dividir os benefícios de produtividade entre investidores e consumidores.

⁹ “Corporación de Fomento de la Produccion”.

¹⁰ O “benefício-cruzado” surge quando são investidos recursos de unidades produtivas não-reguladas em unidades reguladas (“monopólios”). Neste caso, os controladores decidem reduzir o lucro tributável das unidades não-reguladas e aplicar esses excedente nos monopólios regulados, valendo-se da automática recuperação garantida pelo método da taxa de retorno.

¹¹ Para uma averiguação comparativa, é útil consultar “Bureaucrats in Business- a Worl Bank Policy Research Report”- Oxford University Press - 1995.

A crítica que eventualmente surge da prática do “price-cap” é que o poder da agência na determinação de “x” gera incerteza no investidor. Neste ponto, cabe uma reflexão. Países como Chile e México estabelecem intervalos entre reajustes (“regulatory lags”) de, respectivamente, 5 e 4 anos. Há suficiente tempo para disciplinar o investimento, encorajar investidores e beneficiar consumidores.

Finalmente, há o método da companhia conceitualmente eficiente (“benchmark regulation”). Nesta prática, considera-se o desempenho de uma companhia hipotética com estrutura de custos similar. O que se compara é a taxa de retorno sobre investimentos. Cobra-se desempenho por comparação. A produtividade marginal extra obtida pelo concessionário é benefício concedido pelo agente. Pode surgir eventual discordância entre agência e monopolista sobre o padrão de comparação. O Chile vem praticando esta metodologia com sucesso e, conforme mencionado, adotando reajustes tarifários a cada cinco anos.

6. Conclusões

As dificuldades fiscais que persistem no cenário nacional evidenciam a urgência de aceleração no processo de privatização das concessões de serviço público. Há fartura de exemplos. O sistema de telefonia convencional na região sudeste, como elemento coadjuvante do crescimento econômico daquela área, encontra-se saturado e há necessidade de investimentos.

Outro ponto de extrema relevância refere-se ao sistema elétrico. A matriz energética brasileira, com predominância absoluta na geração hidroelétrica, pede equacionamento ajustado às necessidades de curto-prazo que se configuram prementes. Investimentos comandados pela iniciativa privada em usinas termoeletricas, com intensiva utilização de tecnologia de turbinas de pequeno porte, poderão aliviar parte da demanda. Estamos testemunhando, no Brasil, o “day-before” do colapso energético e só a efetiva inserção do setor privado será capaz de responder às exigências de investimentos eficazes.

Outras áreas, incluindo petróleo e gás natural, são carentes de investimento. O crescimento da economia, mesmo em ritmo módico, já não pode sustentar-se na incipiente infra-estrutura disponibilizada pelo Estado ao setor privado.

A configuração de mercado resultante exige a inclusão do moderno aparato regulatório. Assim, o estabelecimento de agências regulatórias, atualizadas com o processo de privatização, é fato precípuo ao sucesso das transferências de gestão e propriedade das concessões. A necessidade de alívio fiscal, viabilizado pelas receitas da privatização, não justifica o descuido com a operacionalização imediata da regulação independente.

É fato que não dispomos de tradição em regras estáveis e resistentes às pressões de natureza política¹². Acrescente-se o fato de que a moldura regulatória e a legislação que lhe ampara os limites de operacionalização surgem no meio do processo de transformação. Já há diversas transferências realizadas (e.g., Light, Escelsa) em que os contratos estabelecidos não envolveram os futuros reguladores. Assim, é certo que o aparato regulatório deverá ser estabelecido a tempo de firmar-se como entidade autônoma capaz de proteger os investidores, beneficiar os consumidores finais e garantir o ambiente propício à ampliação e modernização dos serviços de infra-estrutura fundamentais à garantia do crescimento econômico auto-sustentado.

BIBLIOGRAFIA

Benjón, N. I., *The Role of Regulatory Agencies in the Brazilian Privatization Process: A Conceptual Approach for the Public Utilities Companies*, George Washington University, D.C., 1996.

Campos, R.O., *Entrevista Pessoal com Dr. Roberto Campos*, Jun.1996, Rio de Janeiro.

¹² Para informar o debate, é importante a leitura de “O Novo Estado Regulador Brasileiro” de Pedro Dutra, in Revista Monitor Público, no. 12, ano 4, jan/fev/mar/1997.

Dutra,P., ***O Novo Estado Regulador, Brasileiro***, in, Revista Monitor Público, no.12, ano 4, jan/fev/mar/97.

Kahn,A.E., ***The Economics of Regulation***, Vol.I, New York: Wiley,1971.

Kikeri,S., Nellis,J., Shirley,M., ***Privatization, The Lessons of Experience***, World Bank, Washington, D.C., 1992.

Train,K.E., Optimal Regulation, ***The Economic Theory of Natural Monopoly***, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1995.

Vickers,J., Yarrow,G., ***Privatization, An Economic Analysis***, MIT Press, Cambridge, London, England.