

PLANO REAL, SERVIÇOS PÚBLICOS E REGULAÇÃO

José Luiz Lima

José Francisco de Lima Gonçalves

Professores do Departamento

de Economia da FEA-USP.

RESUMO

A adoção de um programa de estabilização baseado na fixação da taxa de câmbio nominal por algum tempo e na manutenção de alguma defasagem cambial real a médio prazo tem justificado a ênfase do governo e de alguns parceiros nas chamadas reformas destinadas a reduzir o custo Brasil. Algumas dessas reformas envolvem o padrão de financiamento, operação e expansão da infra-estrutura. Os autores tentam mostrar que, no plano da teoria micro, as inovações das últimas décadas não chegam a constituir simples negação do referencial relativo a monopólios naturais e sua regulação. Ao contrário, preocupações de ordem financeira que aparecem na teoria recente sugerem a necessidade de amplo aprofundamento nos mecanismos de regulação, com ou sem privatização dos atuais ativos da infra-estrutura no Brasil. A partir da identificação dos traços principais da evolução dos mecanismos de financiamento, expansão e regulação da infra-estrutura no Brasil, os autores sugerem a necessidade de uma estratégia de capacitação e fortalecimento dos órgãos reguladores.

PALAVRAS-CHAVE

infra-estrutura, monopólio natural, regulação, poder concedente.

ABSTRACT

The adoption of a exchange-rate based stabilizing plan, with "dirty-fixed" nominal rates for a time and then a somewhat delayed rate in real terms, justifies brazilian government, and some of its partners', emphasis in the so-called reforms aiming at reducing Brasil-cost. Some of these reforms refer to infra-structure financing, operation and expansion. The article aims at demonstrate that, on micro theory level, last decades's innovations do not constitute a simple refusal of natural monopoly related referential and its regulation. On the contrary, financing themes that are present in recent theory suggest the necessity of a large deepening of regulation mechanisms, with or without privatization of State-owned infra-structure assets. Identifying infra-structure financing, expansion and regulation main features in Brazil, the authors suggest the necessity of a regulator power strenghtening and restructuring strategy.

KEY WORDS

infra-structure, natural monopoly, regulation, regulator

INTRODUÇÃO

Este artigo reflete as preocupações dos autores em torno de conceitos relacionados com a regulação de monopólios naturais num momento em que se assiste, em todo o mundo, a um intenso processo de revisão do estatuto dos serviços públicos e de reestruturação de modelos industriais na área de infra-estrutura.

Tal reflexão inicia-se com uma breve revisão teórica sobre a regulação de monopólio natural e vem acompanhada da análise da evolução do marco regulatório no Brasil até a implantação do Plano Real.

Na terceira seção procurou-se associar a lógica macro do Plano Real à condução das reformas em curso na área de infra-estrutura.

Finalmente, estabelece-se a ponte entre as novas concepções de regulação dos serviços públicos com as tendências que se observam na condução do programa de estabilização econômica, especialmente quanto à nova institucionalidade da infra-estrutura brasileira e ao papel a ser desempenhado pelo Poder Regulador.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DA REGULAÇÃO DE MONOPÓLIO NATURAL¹

A teoria da regulação de monopólio natural decorre do reconhecimento da existência de situações de mercado em que a formação do preço ou da tarifa pelo custo marginal não maximiza o excedente total,² isto é, não é uma situação de ótimo. Neste caso, se o custo da regulação é menor do que o resultado da regulação,³ a regulação se justifica e o papel do regulador é induzir o produtor a uma posição de segundo ótimo.⁴

1. Esta seção não pretende ser uma resenha do estado das artes da teoria relativa ao tema. Ao contrário, baseia-se fortemente em duas obras recentes que sistematizam tal estado. Referimo-nos a BERG & TSCHIRTART (1988) e TRAIN (1994).

2. Entendido como a soma do excedente do consumidor e do lucro do produtor.

3. O resultado da regulação será um aumento do excedente total resultante de alguma posição de segundo ótimo.

4. Em uma versão *soft*; em uma versão *hard*, tratar-se-ia de estabelecer detalhes em contrato, versão criticada pelos teóricos da *de-regulation* nos anos 80.

Adotamos, como critério de segundo ótimo, o desvio da tarifação em relação ao custo marginal que minimize a redução do excedente total, estabilize a quantidade ofertada e a própria tarifa.

A teoria, nas duas últimas décadas, e não por acaso, tem buscado novas referências sempre na direção da “desregulação” ou da “re-regulação”. De fato, desde os anos 70, do ponto de vista macro, a instabilidade das taxas de câmbio e de juros, inovações tecnológicas e o novo patamar de maturidade dos parques industriais (inclusive na infra-estrutura) na Inglaterra e nos EUA, além da ascensão de preocupações com o meio ambiente, desestabilizaram as condições operacionais e de financiamento da economia mundial.

Tal processo impulsionou, na teoria, a formulação de modelos macro e micro na tentativa de incorporar os efeitos da mudança histórica, ainda que não suas causas. No âmbito micro, com ou sem implicações macro, a tradição da regulação de monopólio natural definido por economias de escala passou a ser questionada sobretudo do ponto de vista dos custos e benefícios da regulação.

A “nova” definição de monopólio natural, baseada no conceito de subaditividade das funções de custo, permite incluir na taxonomia dos monopólios naturais situações em que o custo médio é crescente para o intervalo relevante de produto, isto é, para a posição da curva de demanda em relação à curva de custo médio em seu trecho ascendente.⁵

A taxonomia do monopólio natural sumariada por Berg e Tschirtart (1988) baseia-se nesta definição e na incorporação das situações em que não há barreiras à entrada, podendo existir ou não uma tarifa sustentável.⁶

Assim, na existência de barreiras à entrada, teríamos monopólios naturais “fortes”, quando o intervalo relevante de produto (demanda) refere-se a custo médio cadente (e a tarifação pelo custo marginal implica prejuízo) e monopólios naturais “fracos”, quando o intervalo relevante do produto (demanda) refere-se ao trecho ascendente da curva de custo médio (e a tarifação pelo custo marginal implica lucros monopolistas).

5. Ver BERG & TSCHIRTART (1988) e a noção de monopólio natural “fraco”.

6. Por tarifa sustentável entende-se uma situação em que o lucro da empresa existente no mercado não é negativo e em que o lucro de entrantes não é positivo.

Na ausência de barreiras à entrada, a não sustentabilidade do monopólio natural, seja “forte” ou “fraco”, também implica ineficiência, mesmo de um ponto de vista estático: uma situação de lucro zero e custo mínimo para o produtor atual pode dever-se a economias de escopo e não de escala, de modo que um produtor “entrante”, que tenha apenas economias de escala para um produto, pode tirar do mercado o produtor atual de mais de um produto,⁷ o que **instabiliza** a quantidade e diversidade da oferta.

A situação teórica de monopólio natural sustentável, por outro lado, resulta na recomendação de que, sob tais condições, a regulação não deve ser feita, pois a ameaça de entrada levaria o produtor atual a tarifar no *break even* ou no custo marginal. Isto é, pode-se demonstrar que o número de produtores viáveis em uma indústria é tal que o lucro de n produtores é positivo mas o lucro de $n+1$ produtores é negativo. (TIROLE, 1989)

O questionamento a esta situação teórica baseia-se tanto na adequação micro e consistência macro das hipóteses quanto de um ponto de vista dinâmico - no fato de que existe um lapso de tempo para que a ameaça de entrada se concretize, inviabilizando-a. Vale dizer, o produtor atual pode elevar sua tarifa enquanto a entrada é preparada e reduzi-la antes de que ela se concretize.

O resultado é uma **trajetória instável** da tarifa, dadas a demanda e a capacidade instalada na indústria.⁸ Sugerimos que, mesmo neste caso, a regulação é necessária.

Estabelecidas as condições que justificam a regulação de monopólios naturais, cabe destacar os principais mecanismos já utilizados ou sugeridos pela teoria. Restringir-nos-emos a quatro deles por sua relevância histórica e teórica, sempre tendo em mente os custos de regulação.⁹

7. O conceito de sustentabilidade de um monopólio natural decorre do conceito de mercado contestável: entrada livre no sentido de que o entrante não tem desvantagens de custo em relação ao produtor atual e de que o entrante pode sair a custo zero. Tal conceito está em BAUMOL, PANZAR & WILLIG (1982).

8. É óbvio que hipóteses nunca são reais, mas por isso devem ser criticadas. Sobre a adequação e consistência das hipóteses, lembramos que o exemplo “clássico” de tal situação é o de linhas aéreas. A ausência de *sunk costs* neste caso decorre da existência prévia do aeroporto com seus equipamentos como bem público. Tal hipótese desconsidera o custo que isto representa para a sociedade. Outro exemplo seria a Internet: a rede só existe porque os satélites já estão em órbita e não são *sunk costs* do ponto de vista micro.

9. Ainda que a mensuração de tais custos seja uma questão prática, posto que “fora do mercado”

O mecanismo mais tradicional (MOSHER & CRAWFORD, 1933; PUBLISHERS & GLAESER, 1957) é o da regulação pela taxa de retorno sobre o capital do concessionário ou alguma definição de custo de capital para o empreendimento.¹⁰ As dificuldades teóricas e operacionais não são poucas.

Desde logo, na definição do resultado do concessionário, quais os custos admissíveis (publicidade, doações, pesquisa e desenvolvimento) e qual o regime de depreciação a ser adotado (física ou econômica, embutindo um subsídio fiscal e, portanto, um custo social adicional)? Como incentivar o aumento de produtividade e a redução de custo nesse regime de *cost plus* (principalmente se considerarmos os longos prazos de concessão)?

Como calcular o custo de capital para a empresa concessionária? Qual amostra de firmas do mercado considerar? E se o mercado nem existe? Deve-se aceitar custos históricos, considerar o nível ótimo de endividamento, o risco econômico-financeiro (qual?) e o risco de regulação? Como lidar com as descontinuidades do investimento em relação à demanda? Que taxa de retorno admitir: a estimada (de algum modo) ou uma taxa ligeiramente superior para eliminar a indiferença dos candidatos? Neste caso, o que é “ligeiramente” superior?

Finalmente, e de um ponto de vista teórico, a regulação pela taxa de retorno “ligeiramente” acima do custo de capital *“induz a firma regulada a usar um mix de insumos ineficiente e não necessariamente a induz a aumentar a produção.”*¹¹ Além das dificuldades operacionais, que levaram historicamente à constituição de grandes burocracias reguladoras, tal mecanismo estimula a empresa regulada a investir e não a aumentar a produção, nem a reduzir o custo e a tarifa.

O mecanismo que parece mais sólido do ponto de vista teórico é o de tarifas Ramsey.¹² Em grandes linhas, se o objetivo da regulação é minimizar a redução do bem-estar (no caso, pela redução do excedente do consumidor)

10. Uma boa resenha sobre o tema está em BERG & TSCHIRTART (1988).

11. Isto está demonstrado, entre outros, em TRAIN (1994, tradução nossa) e é conhecido como o efeito Averch-Johnson.

12. A história do nome da tarifa está em qualquer bom compêndio sobre o tema. Recomendamos BERG & TSCHIRTART (1988).

viabilizando um monopólio natural “forte”, isto é, tarifando acima do custo marginal, a solução é elevar a tarifa na proporção inversa à elasticidade da demanda.¹³

Ademais de algumas dificuldades teóricas que não cabe aqui discutir (BERG & TSCHIRTART, 1988), a dificuldade prática fica patente: o poder regulador precisa conhecer os custos e a demanda do concessionário. Isto significa que, além da questão teórica da assimetria da informação, a burocracia necessária pode ser tão ou mais “incômoda” do que a da regulação pela taxa de retorno.¹⁴

O terceiro mecanismo, que pretende reduzir os custos de regulação, é o de leilões de venda do direito de concessão pela menor tarifa. As dificuldades práticas são evidentes: em primeiro lugar, a possibilidade de conluio entre os pretendentes faz parte da bibliografia sobre “comportamento estratégico” das firmas. (BERG & TSCHIRTART, 1988)

Em segundo lugar, para incorporar ao mecanismo um mínimo de eficiência na redução de custos ao longo do tempo e de variações, por exemplo, no custo de capital e/ou no custo de financiamento, os leilões têm que ser repetidos com certa frequência. A burocracia necessária para este mecanismo também não parece desprezível e prevalece o tema da assimetria de informações entre o regulador e a firma regulada.

Um quarto mecanismo de indução ao segundo ótimo, bastante engenhoso, é o chamado *Vogelsang-Finsinger* (V-F).¹⁵ O modelo é simples, pretende superar a assimetria da informação e é dinâmico.

Trata-se de, partindo de qualquer tarifa, conduzir o concessionário ao segundo ótimo (tarifa igual ao custo médio para um produto e tarifas *Ramsey* para mais de um produto) sem ser necessário que o regulador conheça a demanda

13. Demonstrações para um ou mais produtos estão em BERG & TSCHIRTART (1988) e em TRAIN (1994), que também apresenta exemplos de estudos empíricos com soluções *Ramsey*.

14. Isto sem falar na complicação prática decorrente da inclusão das relações intersetoriais da economia, com elasticidades cruzadas e estruturas oligopólicas consumidoras e fornecedoras dos monopólios naturais sujeitos a *Ramsey*.

15. Baseamos o que segue em TRAIN (1994).

e a função de custos da firma regulada. Basta que o regulador conheça a quantidade vendida em um período e os custos totais incorridos naquele período, tarefa bem mais simples.

O funcionamento do mecanismo é o seguinte: a tarifa do período t_2 será, no máximo, a tarifa que, multiplicada pela quantidade vendida em t_1 , não exceda os custos totais incorridos em t_1 . A aplicação desta restrição ao longo do tempo leva ao segundo ótimo porque, fazendo os índices representarem os períodos, P a tarifa, Q a quantidade e AC o custo médio:

$$P^2 Q^1 \leq AC^1 Q^1$$

ou, dividindo os dois lados por Q^1 ,

$$P^2 \leq AC^1$$

Ou seja, a firma pode tarifar em t_2 desde que a tarifa não exceda o custo médio de t_1 . Com isto, a tarifa converge para o custo médio ao longo do tempo, no caso de um produto.¹⁶

Train (1994) discute algumas explorações teóricas a respeito da estratégia a que tal mecanismo induziria a firma regulada. A firma teria incentivo a informar custos maiores do que os efetivamente incorridos e/ou a realmente incorrer em custos desnecessários, isto é, a desperdiçar?

Train demonstra que uma multa suficientemente alta e auditorias sem aviso prévio levam a firma regulada a informar corretamente os custos em cada período. Quanto maior a multa, menos freqüente será a auditoria, mais fidedignas as informações e menos custosa a regulação. O procedimento minimiza também os erros de auditoria, pois elas serão menos freqüentes quanto maior a multa.

Já a tendência de a firma regulada por V-F incorrer efetivamente em custos desnecessários também não se verifica, a não ser pela ressalva que fazemos adiante. Se considerarmos acreditamos que corretamente - que o que

16. A demonstração de resultados Ramsey para mais de um produto está em TRAIN (1994).

interessa à firma (regulada ou não) é o fluxo futuro de lucros descontada a determinada taxa, supondo que a demanda cresce a determinada taxa, em parte pela redução da tarifa, o lucro do período inicial, a qualquer tarifa, será tanto maior quanto menores os custos totais.

No segundo período, com o crescimento da demanda, o custo médio cai (movimento ao longo da curva de custo médio) e a tarifa também; mantém-se, contudo, um lucro extra “residual” menor do que o do período inicial. E assim, sucessivamente, a tarifa converge para o custo médio que é cadente.¹⁷ Assim, dada a demanda, o lucro é positivo no primeiro período e cai nos demais, gerando um fluxo de lucros de determinado valor atual a alguma taxa de desconto positiva.

Quais as alternativas estratégicas da firma regulada? Em primeiro lugar, ela pode estabelecer um custo total maior do que no caso “ideal” acima: por exemplo, custo total tal que o lucro no primeiro período seja zero e positivo nos demais períodos, dada a demanda, e portanto com tarifas cadentes mas superiores à do caso “ideal”. É fácil intuir que, à mesma taxa de desconto, o valor atual do novo fluxo de lucros é menor do que no primeiro caso.

Neste raciocínio intertemporal, a firma opta pela situação “ideal” e cabe ao poder regulador fazer um leilão para reduzir, na ausência de conluio, o lucro do primeiro período.

Em segundo lugar, a firma regulada pode optar, dadas as condições iniciais do caso “ideal” e a mesma demanda, por reduções no custo total (deslocamentos da curva de custo médio para baixo) e, portanto, com uma trajetória do custo médio abaixo da do caso “ideal”. O resultado são tarifas cadentes e inferiores às do caso “ideal” e o fluxo de lucros cadente, mas começando acima do fluxo do caso “ideal”.

Tal fluxo, descontado à mesma taxa, gera valor atual superior ao caso “ideal”.¹⁸ Entendemos que esta é a trajetória que a firma regulada adotaria,¹⁹ a não ser pelo exame da terceira alternativa estratégica.

17. A demonstração teórica e a demonstração para custo médio crescente estão em TRAIN (1994).

18. Mesmo não se considerando a elasticidade da demanda à tarifa cadente.

19. E sugerimos o leilão para definir o custo inicial.

Esta alternativa é inversa à segunda: trata-se de, começando com a mesma situação “ideal” (principalmente lucro positivo no primeiro período), fazer o custo total crescer (deslocamento da curva de custo médio para cima²⁰) e, desconsiderando-se novamente (agora em sentido inverso) a elasticidade da demanda a tarifas crescentes, a firma incorreria em prejuízos crescentes.

O fluxo de lucros resultante, descontado à mesma taxa, teria valor inferior aos dos outros dois casos.

O que levaria a firma regulada a adotar esta estratégia? Como a literatura admite conluio entre os participantes nos leilões, admitimos conluio entre a firma regulada e seus fornecedores na operação de contrato regido por V-F, de modo que tarifa crescente ao longo do tempo e demanda crescendo menos do que os custos geram um fluxo de lucros para o fornecedor, descontado à mesma taxa, maior do que nos casos anteriores.

Assim, no que parece ser o “estado das artes” da teoria relevante, a transição para concessão de serviços e obras públicos para empresas privadas aparece como: “qual o destino do BDI?”²¹

O fluxo relevante parece ser o fluxo líquido resultante da soma dos fluxos da firma regulada e de seus fornecedores, assim como na crítica que se faz hoje, o fluxo de caixa do concessionário se confunde com o Poder Regulador e absorve qualquer BDI.

Ou seja, do ponto de vista dos autores, a regulação eficiente está na direção de cálculo de tarifas Ramsey para o leilão inicial, aplicação de V-F incerto com multa alta e certa e novo leilão se a tarifa subir por dois períodos consecutivos, com todos os custos de regulação envolvidos.²²

20. No caso de custo médio crescente por deseconomias de escala (monopólio natural “fraco”), o resultado seria uma oscilação de lucros e prejuízos ao longo do tempo, mas a tarifa ainda convergiria para o custo médio.

21. BDI: benefícios e despesas indiretas ou *mark-up* sobre os custos diretos que o fornecedor privado de insumos adota para o setor público.

22. Reconhecemos que, na ausência de demonstração teórica cabal, pode-se dizer que escolhemos as piores características de cada mecanismo. Poder-se-ia também dizer que são as melhores. A alternativa de *Fully Distributed Costs* (FDC) para cálculo de preços, que aqui não examinamos, também tem suas dificuldades práticas no que tange ao custo da regulação. Ver BERG & TSCHIRTART (1988).

2. TRAÇOS DISTINTIVOS DA EVOLUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO NO BRASIL

Observa-se, desde os anos 80, indefinição do ponto de vista institucional quanto aos atores relevantes na condução da infra-estrutura básica do país. Esgotara-se o papel do Estado na implantação e expansão do capital social básico, mergulhado que estava numa crise estrutural sem precedentes.

É natural que a dimensão fiscal e financeira tenha exercido efeito poderoso na configuração dessa crise. Contudo, reduzir a crise do Estado a essas dimensões significa o mesmo que explicar a Revolução de 1930 a partir da crise do setor exportador *stricto sensu*. (MARTINS,)

Pode-se afirmar que os anos 80 assistem ao eclipse de um padrão de intervenção estatal construído a partir da década de 30. Desde então, os setores de transporte e de energia submeteram-se à regulação estatal, a começar da desvinculação das receitas de concessionárias estrangeiras de mecanismos de cláusula ouro e de garantia de juros, com o que os investimentos nestes setores caminharam para a autonomia em relação ao mercado internacional no que tange ao financiamento.

Nos transportes, o processo de estatização das ferrovias foi abrangente e acelerado; as concessionárias privadas davam lugar a um setor praticamente sob controle público.

No caso de energia, a regulação estatal afetava a prestação dos serviços de eletricidade e a comercialização do petróleo, enquanto o pobre carvão nacional acabava comparecendo apenas nos momentos de colapso do abastecimento de petróleo.

No pós-guerra ocorreu o momento decisivo na definição dos limites da intervenção do Estado. A discussão em torno do petróleo, o acirramento das crises de racionamento de eletricidade e a deterioração do sistema de transporte estimulava a passagem do Estado para a intervenção direta sobre os setores básicos da infra-estrutura.

A regulação da prestação de serviços públicos dentro da tradição norte-americana, espelhada pelo Código de Águas de 1934, tendia a ser atropelada pelo ritmo da urbanização e pelos requisitos da industrialização pesada.

A superação dos entraves à transformação efetiva da infra-estrutura básica, herdada da fase agroexportadora, ocorreu na década de 50, anos de Vargas e JK. Essa transformação apoiou-se no notável alargamento da base fiscal e financeira do setor público, em suas várias instâncias, processo que foi politicamente acidentado tanto do ponto de vista interno (PETROBRÁS) como do externo (CMBEU-Comissão Mista Brasil-Estados Unidos).

Consolidava-se a estatização na infra-estrutura de transportes e energia e em segmentos da indústria de base. O domínio da empresa pública colocava em segundo plano as discussões em torno da regulamentação dos Códigos, do regime de concessões e da política tarifária que marcaram as décadas de 30 e 40.

A partir de então, as questões relacionadas com a prestação de serviços públicos e a expansão da infra-estrutura eram negociadas num círculo restrito a que tinha acesso reduzido número de atores qualificados: não raro, no lugar do Poder Regulador, estavam lá os fornecedores privados. Estavam dadas as condições para a autonomia da empresa estatal, bem como para o desenvolvimento associado da indústria de bens de capital, da construção pesada e da engenharia de projetos.²³

Nas décadas de 60 e 70, o processo de estatização da infra-estrutura e de indústrias de base desdobrou-se no sentido horizontal e vertical, processo esse estimulado pelas reformas fiscal e financeira de meados dos anos 60, não obstante a retórica “liberal” da área econômica dos primeiros governos militares.

Pela verticalização, difundiram-se as subsidiárias em torno das estatais, posteriormente reorganizadas sob a forma de *holdings* nos anos 70.

No sentido horizontal, novos setores foram incorporados à dinâmica da moderna empresa pública. O saneamento básico adquiriu formato empresarial sob a forma de uma poderosa agência financeira federal (BNH), pivô do financiamento da construção civil, associada a empresas estaduais de porte considerável.

23. A propósito, consultar ABRANCHES (1979) e LESSA (1978).

Na indústria de ponta, desenvolvem-se as telecomunicações e a indústria aeronáutica sob comando federal; na petroquímica, afirmou-se o tripé estatal-capital nacional-capital estrangeiro.

Paralelamente, o processo de estatização deslanchava também nas órbitas estadual e municipal, particularmente no setor elétrico e no saneamento básico. Por meio da expansão das empresas públicas estaduais consolidam-se blocos de interesse regional, que passam a interferir de forma significativa nas políticas de investimento setoriais e na capacidade de financiamento do setor público como um todo.

Em relação à infra-estrutura básica, apenas a área de transportes não sofre transformações de maior envergadura depois do Governo Juscelino Kubitschek, a não ser pela constituição da PORTOBRÁS na década de 1970. De resto, o DNER e projetos como a Ferrovia do Aço, uns com recursos fiscais e algum endividamento, outros mostrando os limites do planejamento e do financiamento desenhados pelo regime militar.

No plano estadual, a exceção cabe a São Paulo, cujo governo interveio diretamente e em larga escala na construção de rodovias, inclusive por intermédio de uma estatal DERSA; isto sem falar na FEPASA e na VASP. Fora de São Paulo, é decisiva em todos os Estados a presença do DNER, da Rede Ferroviária Federal e da PORTOBRÁS.

A década de 70, como se sabe, foi o auge da carreira da empresa estatal no Brasil. Embalada pelo II PND, a estatal assumiu o papel heróico de abortar a reversão do ciclo de expansão e de perseguir, de forma autônoma, uma nova fase de industrialização, apesar do choque do petróleo e da falta de solidariedade do investimento privado.

Mas, para tanto, a estatal precisou abrir mão de suas próprias condições de reprodução e sobrevivência, entregando-as ao sistema financeiro internacional que, a partir da crise do dólar de 1971, tenderia a navegar sob fortes turbulências.

Da turbulência para a implosão do sistema financeiro, ao término dos anos 70, a história é bem conhecida e os estragos causados sobre o setor público podem ser sentidos até hoje.²⁴

24. Desde os refinanciamentos, passando pelos MF-09 e 30, até a exclusão das estatais não produtoras de *commodities* do crédito e/ou do acesso ao capital externo.

O *day after* da crise internacional revelou a devastação do setor público, especialmente daquele reunido na área produtiva. Fenômenos que pareciam pertencer ao passado ressurgem de forma surpreendente, como o racionamento de eletricidade de 1986, o abandono nos investimentos em saneamento básico e a deterioração do sistema de transportes.

A transição política do regime militar para a Nova República, iniciada desde o Governo Geisel, delimitou rigorosamente os limites das transformações possíveis nas relações de poder intra-Estado, retardando o início de uma nova etapa de transição: não mais entre a caserna e a elite civil em sua especificidade, mas entre o Estado e o Capital em sua generalidade.

Essas tendências se expressam nas propostas de reestruturação do setor produtivo estatal, que não conseguiam se livrar das pesadas heranças do passado; a REVERSE do setor elétrico, de 1987/88, é exemplar nesse sentido.²⁵

Paralelamente, a persistente crise financeira do setor público estreitava ainda mais os laços entre estatais e seus fornecedores, engendrando mecanismos alternativos de financiamento de difícil controle, que se constituíam em verdadeiras bombas de efeito retardado; isto sem falar no amplo acesso que se fez ao crédito de curtíssimo prazo.

Numa perspectiva de crescimento sustentado e de estabilização monetária, os problemas de financiamento podem ser administrados na perspectiva de uma acomodação futura proporcionada pelos resultados do crescimento.

Esta não era a situação do Brasil na 2ª metade da década de 80, pelo contrário, flutuações acentuadas no ritmo de crescimento diante de uma tendência cada vez mais pronunciada de hiperinflação. Nessas condições, acentuam-se os conflitos setoriais e generaliza-se a inadimplência dentro do setor público (o setor elétrico é novamente emblemático) e na esfera público-privada (nos dois sentidos).

25. A REVERSE Revisão Institucional do Setor Elétrico consistiu na série de trabalhos desenvolvidos por técnicos e representantes do setor em 1987/88 em torno dos seguintes temas: Legislação, Tarifas e Financiamento do Setor e Modelo Institucional do Setor; esses anos foram particularmente afetados por conflitos entre empresas estaduais e o Sistema ELETROBRÁS, mas as conclusões da REVERSE não tiveram desdobramentos concretos.

Colocadas de lado a reforma do Estado e a redefinição das relações público-privado, o resultado dos anos 80 foi a estagnação, especialmente no caso da infra-estrutura, a hiperinflação e o colapso definitivo do setor público. Salvou-se o regime democrático.

Na virada dos anos 90, tomava posse o Governo Collor acenando com um conjunto de reformas monetária, fiscal, administrativa e com a reestruturação do setor produtivo estatal que tinha como mecanismo privilegiado a privatização das empresas públicas federais. A primeira etapa consistia na privatização da siderurgia, petroquímica e fertilizantes, ao lado de diversas empresas federais dispersas setorialmente.

Curioso notar que, pelo ímpeto das reformas anunciadas, o tratamento conferido à infra-estrutura tenha sido praticamente de caráter administrativo, o que, nas condições impostas pelo governo federal, só fez agravar a situação da rede de serviços públicos e a precariedade da organização dos poderes reguladores.

Tendo a privatização como o instrumento de reestruturação do setor público, o Governo Collor acabou incluindo algumas empresas federais da área de energia elétrica e de transportes no programa de desestatização em 1992.²⁶

Do ponto de vista da infra-estrutura de serviços públicos, a situação pós-Collor reproduzia o mesmo estado das artes dos anos 1980: deterioração da qualidade dos serviços, tarifas baixas, conflitos federativos (setor elétrico novamente) e inadimplência generalizada.

Superada a crise política de 1992/93, o Governo Itamar Franco toma algumas iniciativas, ainda que fragmentadas, no sentido de encaminhar a solução da crise de setores da infra-estrutura, ao mesmo tempo que impõe ajustes no programa de privatização do governo anterior.

Com a aprovação da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93) e da Lei nº 8.631/93, que instituiu a desqualificação das tarifas de energia elétrica, abriram-se algumas frestas para o início de um processo de reestruturação desses setores.

26. Escelsa, Light, Rede Ferroviária e Loyd Brasileiro (este excluído em 1994).

Frestas, porque, como dito no início, persiste ainda a indefinição quanto aos atores relevantes na condução da infra-estrutura básica do país. As Leis 8.630 e 8.631, de 1993, confirmam essa constatação: a primeira ainda possui alcance limitado e a segunda reconstituiu parcialmente a época em que as empresas estaduais de energia elétrica dominavam o setor.

3. PLANO REAL: TARIFAS PÚBLICAS, INFRA-ESTRUTURA E CUSTO BRASIL²⁷

O recurso da âncora cambial como estabilizador de preços de curto prazo tem implicações fiscais sobre as margens de lucro internas e sobre as contas externas. Em resumo, aponta para o crescimento das despesas com a dívida interna, dado o diferencial de juros em relação ao exterior, comprime a rentabilidade da produção nacional e fortalece a tendência ao desequilíbrio em transações correntes.

Não é à toa que o sucesso do Plano Real tem sido condicionado, não só pelo discurso oficial, à realização de profundas reformas estruturais. É preciso reverter o quadro fiscal para que se possa acrescentar novas âncoras à cambial, sem que os juros compensem a redução de outras despesas (custeio e investimento). É preciso reverter a tendência desfavorável das transações correntes sem recorrer à desvalorização do câmbio.

A lógica do Plano Real, em relação à ponte entre curto e médio prazos,²⁸ parece ser: o ajuste fiscal não deve inibir o investimento, inclusive em infra-estrutura, pois privatizações e concessões ajudam dos dois lados da equação fiscal - redução na despesa, maior investimento privado, maior arrecadação e algum "encontro de contas" nos estoques de ativos e passivos públicos, *coeteris paribus*.²⁹

27. Não se pode evitar, aqui e na seção final, referências à conjuntura; esperamos que isso não prejudique o argumento do texto.

28. Não conseguimos imaginar que o Plano Real se baseie em estabilização dos preços, ou convergência para a inflação do hemisfério Norte, e expectativa de que o mercado faça o resto no médio prazo.

29. Isto é, sem considerar tal ajuste do ponto de vista dinâmico ou mesmo financeiro: o ritmo com que se abatem passivos públicos, de um lado, e o ritmo com que se ampliam passivos, por outro, via taxa de juros.

A justificativa de amplo programa de concessões seria que a tarifa adequada com capital privado viabilizaria investimentos que o setor público não tem como financiar e reduziria o custo *vis-à-vis* o do setor público. O resultado seria então maior quantidade, melhor qualidade e custos mais baixos em serviços de infra-estrutura. Em troca, tarifas novas para serviços hoje prestados com recursos orçamentários e novas tarifas para serviços já tarifados pelo setor público.

No que tange às contas externas, o raciocínio caminha na mesma direção: *“Se não será possível entrar no círculo virtuoso por meio do crescimento econômico, a alternativa será entrar por meio da redução de custos. Isto é, adaptando os preços domésticos ao novo patamar cambial.”* (AMADEO, 1996) Vale dizer: redução no custo de emprego, previdência e desindexação de tarifas e preços públicos, de modo a reduzir o Custo Brasil e estimular as exportações, viabilizar mais importações e, a partir daí, crescer.

Ademais, a expectativa oficial sobre a síntese interno-externo pode ser vista quando um Diretor do Banco Central, um dos “pais” do Plano Real, lembrou que o Presidente Reagan manteve uma “âncora monetária” por oito anos tendo em vista um ajuste fiscal (que ele obviamente não diz que foi feito). Por outro lado, o referido Diretor sustentou a manutenção da âncora de outro ângulo: *“... se há inflação de 7% e ganho de produtividade de 7% não há o que falar em operação de ajuste cambial.”*³⁰

Ganhos de produtividade, em geral, e reduções no Custo Brasil, em particular, substituem, na retórica oficial, as necessidades de financiamento do setor público. Parecem fazer parte desta estratégia a nova legislação dos impostos sobre o lucro e o novo tratamento conferido aos recentes reajustes e revisões de tarifas.³¹

A desindexação das tarifas associada à nova legislação tributária (inclusive a extinção do IVVC) e à eliminação de subsídios eleva a receita e melhora a rentabilidade das concessionárias de serviços públicos por meio de

30. *Gazeta Mercantil*, 6 de dezembro de 1995, matéria intitulada “Produtividade ajuda o BC a manter o câmbio”

31. Ver a Lei 9249, de 26 de dezembro de 1995, a respeito dos impostos e, por exemplo, o artigo “Tarifas Públicas e Custo Brasil” de autoria de Luiz Paulo Vellozo Lucas, José Roberto Mendonça de Barros e César Mattos em *O Globo* de 30 de janeiro de 1996.

transferências de renda dentro do setor público, entre este e o setor privado e de salários para lucros. Por esta via, pode-se falar em redução do Custo Brasil e em perspectiva de privatização de empresas públicas e de atração de capitais privados para investimentos e serviços concessionados em infraestrutura.

As restrições que se pode fazer a esta lógica são várias. Em primeiro lugar, a mais geral, e talvez a menos lembrada, é que os setores de infra-estrutura se caracterizam por reduzida participação do custo variável no total dos custos em função dos elevados investimentos fixos. Isto significa que o aumento da eficiência operacional via privatização será reduzido a uma fração daquela participação.

Em segundo lugar, mesmo admitindo que o capital privado opere a custos mais baixos, suas expectativas de rentabilidade são muito mais elevadas que o setor público, até porque os riscos associados a esses investimentos também são mais elevados (*sunk costs*).

Em terceiro lugar, a sustentação de ganhos no Custo Brasil, por meio daqueles expedientes, exigiria a reiteração das transferências acima referidas na ausência de ganhos de produtividade na prestação de serviços públicos concedidos, o que recoloca a questão de como o Poder Regulador pode estimular tais ganhos.

Em quarto lugar, parece ser possível viabilizar projetos de investimento privado em infra-estrutura na margem, fortemente alavancados em crédito, em razão do próprio estágio de maturação em que se encontram.³² Outra coisa, mais complexa, é criar as condições para a expansão sustentada da infra-estrutura no longo prazo, principalmente se ao Estado couberem apenas as funções ditas "clássicas"

Pelo lado das reformas constitucionais e da regulamentação da Lei de Concessões, assiste-se à tentativa de construção de nova institucionalidade para a infra-estrutura, que ainda requer a definição de elementos cruciais do

32. Podemos incluir aqui a conclusão de hidroelétricas e a extensão de rodovias.

modelo industrial que se pretende estabelecer: qual a estrutura técnica do setor, requer-se coordenação operacional centralizada ou não, prescinde-se ou não de planejamento, qual a política tarifária, qual o Poder Regulador?

No entanto, a construção dessa nova institucionalidade tende a se orientar apenas pelo processo de privatização ou por pressões *ad hoc*, sem que seja possível vislumbrar o produto dessa transformação, muito menos a estratégia de transição.

A orientação da nova institucionalidade pelo processo de privatização é visível no caso das telecomunicações, das rodovias e ferrovias e, por essa via, certamente contratos serão firmados sem que, necessariamente, estabeleça-se novo marco regulatório.

Já no setor elétrico, a situação tende a ser mais complexa, por duas razões. Primeiro, o sistema elétrico no Brasil requer coordenação centralizada da transmissão de energia; a quem caberá coordenar não está definido ainda, apesar da proposta de pacto operativo do SINTREL.³³ Segundo, a significativa participação de empresas estaduais de energia no setor coloca barreiras à entrada (ainda que não formais, porque a legislação não as admite) nas respectivas áreas de concessão.

Traço comum à privatização nos setores acima referidos é a elevada atratividade dos **projetos** incluídos no processo de desestatização, tais como telefonia celular, trechos rodoviários e ferroviários de alta densidade de tráfego e empresas de distribuição de energia em mercados concentrados, além das indústrias já privatizadas produtoras de *tradeables*.

No caso de transportes, a questão portuária continua indefinida à espera da regulamentação da Lei de Modernização dos Portos; mesmo com a regulamentação, a Lei 8.630/93 ainda sofrerá muitas resistências no seu processo de implementação, tanto pela herança dos atores em palco quanto pela posição monopólica dos portos no sistema de transportes.

Afinal, no âmbito dos transportes, reduzir o Custo Brasil é uma questão sistêmica à qual os operadores de portos terão que se subordinar: como fazer o operador privado gerar e distribuir ganhos de produtividade?

33. SINTREL - Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica, criado em 1993, visa otimizar e reestruturar a operação interligada do sistema elétrico brasileiro, por meio da coordenação centralizada dos sub-sistemas de transmissão das concessionárias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões da primeira seção deste artigo, principalmente no que tange aos custos de regulação, somadas à breve avaliação dos aspectos pertinentes do Plano Real e à identificação de nossa herança histórica, nos remetem a duas questões convergentes em termos de política econômica: o que fazer com a herança recebida e que grau de regulação de monopólios naturais estabelecer?

A caracterização de investimentos e serviços de infra-estrutura que julgamos relevante é uma especificação de traços gerais dos setores econômicos: qual a posição do setor na matriz interindustrial?

Neste caso, como parte das condições gerais de produção, a estabilidade da oferta, o nível e a trajetória da tarifa e a qualidade do serviço são decisivos. As condições técnicas e econômicas da produção são igualmente distintivas, se bem que históricas: longo prazo de maturação, descontinuidades na entrada em funcionamento de novas plantas ou ampliações das existentes, requisitos de coordenação integrada, e risco de mudança de tecnologia e custos associados aos prazos de maturação e recuperação do capital, além do próprio montante de capital.

Ademais, as relações entre oferta e demanda podem conferir ao produto do setor em tela as características de *commodity* ou *tradeable*, dependendo da maturidade do próprio setor, de condições físicas e institucionais.

Por todas essas razões, a questão de custos, tarifas e financiamento do investimento com retorno privado sempre foi a principal questão, onde a concessão de serviço público para privado tem tradição.³⁴ E, nos países em que a prestação de serviços públicos foi privatizada, os debates em torno das tarifas, dos monopólios e da regulação continuam encabeçando a agenda nesses setores.³⁵

34. Tal como ocorre nos EUA, onde tais questões integraram a agenda da FPC-Federal Power Commission desde sua reestruturação nos 1930; apesar de mais abrangente a atuação da FERC-Federal Energy Regulatory Commission, sucessora da FPC, continua sendo exercida a fiscalização sobre todos aqueles aspectos.

35. Como no setor elétrico britânico e as polêmicas entre a OFFER (Office of Electricity Regulation) e as empresas PowerGen e National Power.

Assim, entendemos que um poder regulador eficiente tem que ser capaz de conhecer o máximo possível sobre os custos (inclusive financeiros) e a demanda da firma regulada de modo a ser capaz de fazer leilões a tarifas próximas de *Ramsey*. Tal poder regulador pode ser caro e ineficiente de algum ponto de vista, mas em estruturas industriais oligopolizadas e sem regulação existem custos de pesquisa e desenvolvimento, custos de planejamento e custos comerciais que são próprios à concorrência e remunerados pelo preço.

Acrescente-se que, em infra-estrutura, a demanda é mais estável, o que reduz um componente de risco. O estímulo ao progresso técnico nesses setores deveria visar, quando possível, à redução do prazo de recuperação do capital para reduzir esta segunda dimensão do risco.

No Brasil, herdamos³⁶ um poder regulador marcado por uma atuação obscurecida pelas grandes empresas monopolistas, a presença marcante de sólidos blocos de interesse regional em alguns setores e uma cultura que imprime às iniciativas de caráter público um papel passivo no processo de industrialização e modernização; o papel passivo se traduz tanto por tarifas generosas à indústria como por encontros de contas e condições do financiamento público extremamente onerosos ao Tesouro.

Ademais, herdamos empresas estatais com várias concessões cada uma e concessionários públicos que se confundem com o Poder Regulador; uns e outros com passivos inflados pela inadimplência intra-setor público e com fornecedores privados, além de ativos onerosos, posto que inconclusos.

Independentemente dos custos da regulação, não há, nem poderia haver, no Brasil, tradição firmada da *Public Authority* tal como nos países de origem saxônica, o que vem a introduzir um ingrediente político-institucional nada desprezível na configuração do poder regulador para as transformações em curso.

Por essa razão, a nova institucionalidade dos serviços públicos passa pela construção de ambiente regulatório que assegure um mínimo de efetividade das ações do poder regulador diante do padrão de concorrência que vier a ser estabelecido nos diversos mercados.

36. MINSKY (1975) afirma que cada período herda do anterior uma estrutura de *debt/liabilities*, ao que acrescentamos um arcabouço institucional, um conjunto de contratos (fornecedores, consumidores e financiadores), um padrão de consumo e diferenças regionais (renda, concentração econômica e tarifa).

Na hipótese, plausível, de que não haverá uma “zerada” nas concessões e passivos existentes, entendemos que o melhor caminho é o de “financiamento de projetos na margem” dentro de uma estratégia de criação de fortes poderes reguladores com vistas ao longo prazo.

E, no longo prazo, inevitavelmente, Poder Regulador e novos concessionários públicos tenderão a se refundir, dada a fronteira de expansão da infraestrutura e os riscos privados associados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. A questão da empresa estatal - economia, política e interesse público. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro: FGV, v.19, n. 4, out-dez/1979.
- AMADEO, E. J. Verdoorn e o “Custo Brasil”. *FSP*, 14/01/96.
- BAUMOL, W. J., PANZAR, J. C. & WILLIG, R. D. *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York: Harcourt Brace, 1982.
- BERG, S. V. & TSCHIRTART, J. *Natural monopoly regulation: principles and practice*. New York: Cambridge University Press, 1988.
- LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento, 1974-76: sonho e fracasso*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: FEA-UFRJ, 1978.
- MARTINS, Luciano. A Revolução de 1930 e seu significado político. In: *Revolução de 1930*. Brasília: Editora UNB. (Coleção Temas Brasileiros).
- MINSKY John Maynard Keynes. New York: Columbia University Press, 1975.
- MOSHER, W. E. & CRAWFORD, F. G. *Public utilities regulation*. New York: Harper & Bros, 1933.
- PUBLISHERS & GLAESER, M. *Public utilities in american capitalism*. New York: The Macmillan Co, 1957.
- TIROLE, J. *The theory of industrial organization*. Cambridge: MIT Press, 1989.
- TRAIN, K.E. *Optimal regulation. The economic theory of natural monopoly*. Cambridge: MIT Press, 1994.