

Regulação

TCC/UNICAMP
F413r
1290003089/IE



1290003089



UNICAMP

Unicamp
Instituto de Economia – IE

CE 851 – Monografia II

Regulação de Infra-Estrutura

Orientador: Prof. Dr. Edgard Antônio Pereira
Aluno: Tiago Toledo Ferreira – RA: 017497

Pereira, Edgard Antônio

CEDOC/IE

1290003089

A Pedro Ferreira Mafra, meu avô, em memória.
Aos meus pais que sempre estiveram ao meu lado.

Agradecimentos

Aos meus pais pelo apoio de sempre, imprescindível para as minhas realizações.

Não posso esquecer dos companheiros das (várias) repúblicas pelo aprendizado diário, especialmente Tim, Carlos, Caboclo e Otávio que tornaram grandes amigos para o resto da vida.

Também agradeço aos amigos da Unicamp por tudo que passamos juntos nesses 5 anos. Não citarei ninguém para evitar injustiças.

Ramon e Jean estiveram juntos nos estudos para ANPEC e tornaram o processo menos desgastante.

Aos amigos de Belo Horizonte – Daniel, Fernando, Guilherme, Pacheco e Naroga - que estiveram comigo apesar da distância.

Ao professor Edgard por despertar meu interesse pelo tema durante as aulas de Microeconomia Neoclássica e por aceitar orientar este trabalho, mesmo estando cheio de compromissos. Outra influência especial foi o professor Fracalanza que discutiu alguns pontos, me auxiliou na definição do tema e fez comentários pertinentes à versão anterior desta monografia. Aos demais professores que tive ao longo do curso pelos ensinamentos que, em boa parte, estão expressos neste trabalho.

À Débora por estar sempre ao meu lado e por tudo que representa pra mim.

Resumo

O objetivo desta monografia é estudar os fundamentos teóricos da regulação econômica. Inicialmente ela era justificada na existência de monopólios naturais como forma de reduzir o ônus social. A regulação teria como objetivo implementar os incentivos adequados para coibir o abuso de poder de mercado do monopolista e assegurar a minimização desse ônus.

A partir da contribuição de Demsetz, os economistas passaram a procurar formas de garantir a competição pelo mercado. A teoria tradicional passou a apontar aspectos da regulação como assimetria de informações e captura como causas de ineficiências do processo de regulação. A solução seria promover uma desregulamentação e tentar introduzir a competição nesses mercados. Esses princípios nortearam as reformas de infra-estrutura em todo o mundo.

Autores de linha institucionalista criticam a pouca ênfase no processo e apontam a impossibilidade de arranjos ótimos. Outra vertente critica a perda de instrumentos de política e a exclusão de questões estratégicas na condução das reformas.

A provisão privada de infra-estrutura abre novas possibilidades, mas têm limites e exige a criação de marcos regulatórios adequados.

Palavras-Chave: regulação, microeconomia, infra-estrutura.

Índice

| | |
|---|----|
| Introdução..... | 9 |
| Capítulo 1 – Regulação Econômica: fundamentos..... | 10 |
| 1.1 - Mercado Competitivo x Monopólio..... | 10 |
| 1.2 - Monopólio Natural / Sustentabilidade..... | 12 |
| 1.3 - Competição em monopólio natural..... | 14 |
| Capítulo 2 – Ação do regulador: discussões e principais aspectos..... | 17 |
| 2.1 - Necessidade de intervenção..... | 17 |
| 2.2 – Literatura Econômica..... | 18 |
| 2.3 – Assimetria de Informações..... | 21 |
| 2.4 – Regulação por Preços..... | 22 |
| 2.4.1 - Regulação por taxa de retorno..... | 23 |
| 2.4.2 - “Price Cap”..... | 24 |
| 2.4.3 - Regra do componente do preço eficiente (RCPE)..... | 24 |
| 2.4.4 - Regulação de monopólio multiproduto: Regra de Ramsey..... | 25 |
| 2.4.5 - A Tarifa em duas partes..... | 27 |
| 2.4.6 - Regulação por Gabarito..... | 28 |
| 2.5 – Autonomia das Agências..... | 28 |
| Capítulo 3 – O Processo de Reforma..... | 29 |
| 3.1 – Visão dos Organismos Internacionais..... | 29 |
| 3.1.1 – Banco Mundial..... | 29 |
| 3.1.2 – FMI..... | 32 |
| 3.1.3 – OCDE e APEC..... | 33 |
| 3.1.4 – UNCTAD..... | 35 |
| 3.2 – Visões de Analistas Nacionais..... | 37 |
| 3.2.1 – BNDES..... | 37 |
| 3.2.2 – Visões Críticas ao Modelo..... | 39 |
| Conclusão..... | 41 |
| Anexo I - CheckList da OCDE para decisão de constituição de aparato regulatório:..... | 43 |
| Anexo II: Princípios da boa regulação da OCDE (1997)..... | 45 |
| Anexo III - O Caso Brasileiro..... | 46 |
| Bibliografia..... | 56 |

Lista de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Curvas de demanda e custo de um monopolista. | 11 |
| Figura 2 – Ônus do monopólio. | 12 |
| Figura 3 – Sustentabilidade de posição monopolística. | 14 |
| Figura 4 – Demanda e curvas de custos de um monopolista. | 14 |
| Figura 5 – Possibilidades diante de um possível monopólio natural. | 18 |
| Figura 6 - Representação simplificada de interconexão. | 25 |
| Figura 7 – Participação dos Modais no Mundo – Tonelada x Quilômetro útil. | 47 |
| Figura 8 - Densidade de Transportes - KM/100 KM ² | 48 |

Lista de Tabelas

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Concessões Rodoviárias..... | 49 |
| Tabela 2 – Resultados do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo..... | 49 |
| Tabela 3 – Resultado dos leilões de concessão ferroviária..... | 50 |
| Tabela 4 – Privatização do Sistema Telebrás e concessões em US\$ milhões (até 12/2002)..... | 51 |
| Tabela 5 – Resultado da Privatização do Setor Elétrico em US\$ milhões (até 12/2002)..... | 53 |

Introdução

De 1948 a 1980 o crescimento médio anual da economia brasileira foi de 7,49%¹ enquanto que de 1981 a 2005 o país cresceu a uma taxa média de 2,17% ao ano. A infra-estrutura é apontada por boa parte dos analistas como um dos principais fatores responsáveis pelo baixo crescimento da economia brasileira.

Nas últimas décadas ocorreram importantes reformas em setores que historicamente atuavam sob controle governamental em todo o mundo. Elas começaram nas décadas de 70 na Inglaterra e nos Estados Unidos em setores como aviação comercial e telecomunicações. E chegaram na década de 90 aos países do Leste Europeu e da América Latina.

O processo de reorganização dessas indústrias reduz as barreiras à entrada de novos competidores e busca introduzir pressões competitivas. Esse processo demanda a constituição de um novo e complexo esquema regulatório e o surgimento de novos órgãos reguladores.

O esquema regulatório é fundamental por influenciar as estratégias empresariais e a alocação de recursos. A mudança visa obter resultados econômicos superiores no longo prazo e está ligada a eficiência em suas três dimensões: produtiva, alocativa e distributiva.

A monografia pretende estudar as bases teóricas que fundamentam esse processo e que estão no primeiro capítulo. As formas alternativas de governança e inovações tecnológicas permitiram a introdução de competição em setores considerados monopólios naturais.

O segundo capítulo apresenta a discussão entre autores e aborda os principais aspectos envolvidos na atividade de regulação. Os principais temas são colocados em debate e são identificados os elementos determinantes da boa atuação do regulador. Os problemas da captura, assimetria de informações e independência do regulador são os pontos mais enfatizados pela literatura.

No terceiro capítulo é apresentada a visão dos organismos internacionais, os principais difusores das reformas nos setores de infra-estrutura, e de autores brasileiros. Esse capítulo é interessante por combinar a teoria apresentada nos capítulos anteriores à análise de processos históricos. Também são avaliadas algumas experiências. A parte brasileira traz a transposição desses argumentos à nossa realidade e apresenta críticas ao processo.

¹ Dados do IBGE disponíveis em <http://www.ipeadata.gov.br>

Capítulo 1 – Regulação Econômica: fundamentos

Este capítulo é a base da monografia e discute os principais fundamentos teóricos relacionados à regulação. O primeiro tópico discute as diferenças entre monopólio e concorrência perfeita. O segundo conceitua e apresenta os principais aspectos envolvendo os monopólios naturais. Por fim, no terceiro tópico são apontadas as principais formas de introduzir a competição em monopólios naturais, ponto essencial para a compreensão do processo de reforma na gestão da infra-estrutura em todo o mundo que será discutida no terceiro capítulo.

1.1 - Mercado Competitivo x Monopólio

Nos mercados sob concorrência perfeita o produtor trabalha com preços dados, pois não controla os mercados de fatores ou de bens produzidos. As condições para mercados competitivos são a existência de muitas firmas, livre entrada e saída, informação perfeita e ausência de externalidades. A maximização dos lucros resulta em cenário em que os preços são iguais ao custo marginal. Neste caso, o comportamento maximizador de lucros das firmas e de utilidade dos agentes resulta em uma situação de bem-estar ideal sob o conceito de Pareto.

No monopólio a firma tem poder de mercado e suas ações influenciam os preços. Entretanto, ela sofre com restrição expressa pela curva de demanda. Abaixo está a equação de maximização de preços da firma em que $R(y)$ é sua função de receita e $C(y)$ a função de custos. Ambas estão em função da produção, y .

$$MAX_y R(y) - C(y) \quad (1)$$

A maximização ocorre no ponto onde o custo marginal (C_{mg}) é igual a receita marginal (R_m). Se $R_m < C_{mg}$ a empresa teria incentivo para reduzir a produção enquanto se $R_m > C_{mg}$ ela aumentaria a produção.

$$Rm = Cmg$$

$$\frac{dR}{dy} = \frac{dC}{dy}$$

$$R = p(y) \times y$$

$$\frac{dR}{dy} = \frac{dp(y)}{dy} \times y + p(y) \tag{2}$$

$$Rm = p \left[1 + \frac{1}{\varepsilon(y)} \right]$$

$\varepsilon(y)$ representa a elasticidade – preço de y ;

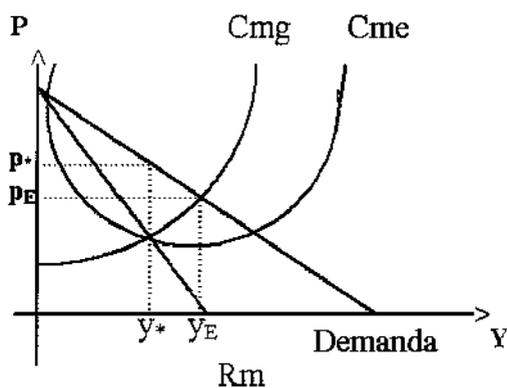


Figura 1 – Curvas de demanda e custo de um monopolista.

A produção será no nível em que $Rm = Cmg \times y^*$, mas o produtor cobrará o maior preço possível.

$$p(y) \left[1 + \frac{1}{\varepsilon(y)} \right] = Cmg(y) \tag{3}$$

$$p(y) = Cmg \left[1 + \frac{1}{\varepsilon(y)} \right]$$

O termo multiplicador do custo marginal representa o mark-up. As estratégias de monopolistas envolvem a administração desta taxa que determina o lucro extraordinário auferido. O mark-up da fórmula acima é aquele que maximiza este ganho adicional.

Adotando hipóteses simplificadoras de inexistência de poder de mercado e de livre entrada e saída, o único nível viável de produção é aquele que iguala o custo marginal à receita marginal. Se a

firma produzir mais, terá prejuízos. Se produzir menos deixará espaço para a entrada de outra firma, com a mesma tecnologia, produzindo y_B e a expulsando do mercado por conta de custos mais baixos.

Um monopolista pode elevar preços para auferir lucros extraordinários ou reduzir seus preços abaixo do custo médio a fim de evitar a entrada de novos concorrentes.

Essa situação é ineficiente a partir do conceito de Pareto, pois a empresa poderia produzir unidades adicionais sem prejuízos e ampliar o bem-estar dos consumidores.

A figura abaixo auxilia a determinar o ônus do monopólio. As áreas “B e C” correspondem à perda de excedente do consumidor e produtor, respectivamente, conseqüente da limitação da produção em y_n , denominadas “peso morto”. A área “A” representa excedente do consumidor transferido para o produtor.

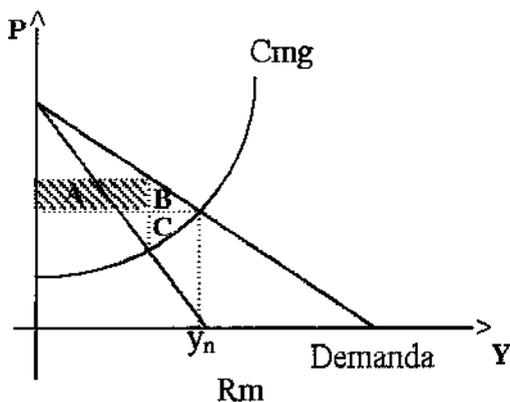


Figura 2 – Ônus do monopólio.

1.2 - Monopólio Natural / Sustentabilidade

O monopólio natural é a justificativa central para a defesa da regulação de um setor. A concepção tradicional de monopólio natural sustenta que a tecnologia ou características do setor fazem com que o custo médio caia a medida em que a produção aumenta e que, no limite, o mercado seria melhor atendido por uma firma.

Estudos modernos, especialmente os realizados com firmas multiprodutoras, levaram a uma revisão no conceito de monopólio natural. Ele não é mais caracterizado a partir de economias de escala, mas da subaditividade de custos, um conceito mais abrangente. A ligação entre subaditividade e economias de escala é direta quando a firma produz apenas um produto, entretanto quando a firma

produz mais de um produto fatores como complementaridades de custos e economias de produção conjunta são importantes.

O monopólio natural é conseqüente de economias de escala e/ou escopo na escala de demanda relevante do mercado. As economias de escala podem ser pecuniárias ou não pecuniárias. O primeiro caso pode ser um desconto do fornecedor concedido devido a grande quantidade demandada e representa uma transferência de renda entre agentes econômicos. O segundo caso representa um ganho de produtividade e afeta o bem-estar. As economias de escopo podem ser frutos de um compartilhamento de máquinas, por exemplo. A conjunção destes dois fatores é chamada de subaditividade de custos.

Outro conceito importante desenvolvido é o de sustentabilidade da posição de monopolista. Supondo livre entrada e saída, o monopolista pode ser vulnerável à entrada de novas firmas operando tecnologia idêntica, mesmo em uma alocação eficiente, compatível ao lucro normal. Vale lembrar que nessa faixa de operação não observa-se economias de escala. Nesse caso o mercado seria instável. Assumindo:

- N conjunto de produtos;
- S subconjunto de N;
- p^m preço do monopolista para N;
- p_s^e preço do novo entrante para S;
- p_s^m preço do monopolista para S;
- $p_{[S]}^m$ preço do monopolista para produtos que não pertencem a S;
- $Q(p^m)$ demanda total no cenário em que só exista o monopolista;
- $Q^S(p_s^e, p_{[S]}^m)$ quantidade de S demandado quando há o entrante.

Para a posição monopolista ser sustentável:

- i) p^m não deve corresponder a prejuízo
- ii) $p_s^e \times y_s^e - C(y_s^e) < 0$, para todo $S \subset N$ e $p_s^e \leq p_s^m, y_s^e \leq Q^S(p_s^e, p_{[S]}^m)$ e $y_s^e \neq Q(p^m)$

A posição sustentável implica que o vetor de preços – considerando o caso de multiprodutos – não seja dominável.

Se p ($p_1, p_2, p_3, \dots, p_n$) e h ($h_1, h_2, h_3, \dots, h_n$) são vetores de preço com lucro zero, e $h_i \geq p_i$, para todo i , e pelo menos para um i : $p_i < h_i$, o vetor não é dominável. No caso de um único produto, uma posição não dominável, neste caso um escalar, é o menor preço possível em uma isolucro igual a zero.

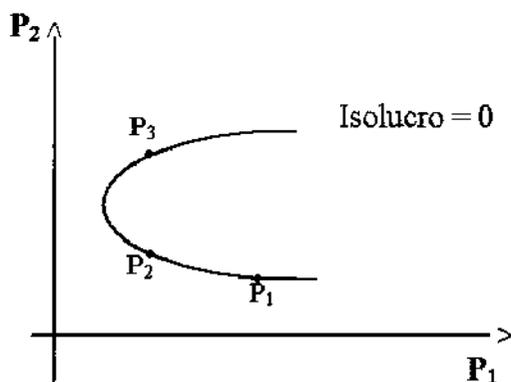


Figura 3 – Sustentabilidade de posição monopolística.

Na figura 3, por exemplo, os vetores de preços P_1 e P_2 não são domináveis enquanto P_3 é dominável.

1.3 - Competição em monopólio natural

A figura abaixo representa uma firma com custo fixo maior que zero e custo marginal constante em um custo $C(y) = F + my$.

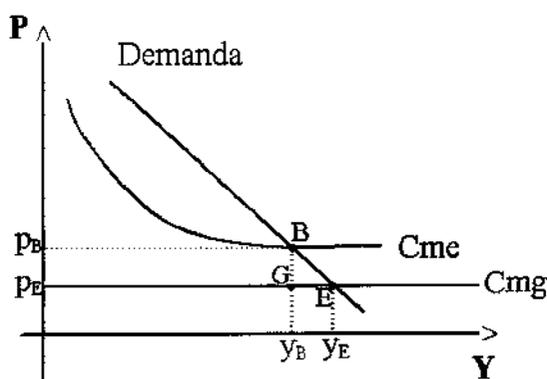


Figura 4 – Demanda e curvas de custos de um monopolista.

De acordo com os princípios econômicos tradicionais o ponto que maximiza o bem estar social é $y = y_E$ e $p = p_E$. Esta alocação é denominada “first best”, similar ao equilíbrio em mercados competitivos. Neste ponto o lucro da firma é $-F$ e, portanto, a deixa economicamente inviável.

Uma solução seria remunerá-la com um subsídio igual a F . Este subsídio afetaria o bem-estar da economia e seria danoso se o governo tributasse firmas com curvas de demandas elásticas como forma de arrecadar F . Além deste fato, o regulador geralmente não tem poder de criar impostos.

Outra solução é buscar um ponto que elimine o déficit, viabilizando a operação da firma, e assegure os maior bem estar possível. Este ponto, conhecido como “second best”, seria o B .

A grande questão é se existe alguma forma alternativa de competição para esses mercados. Demsetz defendeu o conceito de competição pelo mercado ao invés de competição dentro do mercado. Os entrantes rivalizariam pelo direito de servir o mercado. Um exemplo é o caso em que o governo cede concessões de serviços públicos através de concorrência com base nos preços de tarifa. Esse modelo conduz ao “second best”.

O fato de expor a possibilidade de competição em mercados com substanciais economias de escala sem a necessidade dos instrumentos tradicionais de intervenção e regulação no mercado pelo Estado é o que mais atrai os economistas no modelo de Demsetz.

Entretanto, o modelo é bastante contestado. A primeira crítica é que ao induzir o equilíbrio no ponto “second best” ele está associado à perda de bem-estar em relação ao “first best”. Outra crítica é que a competição é efetivada através de contrato. Para eliminar a possibilidade da firma adotar a estratégia de oferecer serviços de qualidade inferior torna-se necessária a existência de controles. E como esses contratos geralmente são de médio/longo prazo eles precisam contemplar reajustes de preço. A impossibilidade de prever todas as contingências gera a possibilidade de renegociações no contrato que como sua própria confecção envolve custos. O modelo também é bastante falho quando aplicado para firmas multiprodutos podendo levar a um vetor de preço dominável e menos eficiente.

Uma segunda forma de introduzir a competição nesses mercados é baseada no princípio da contestabilidade e foi formulada por Baumol, Panzar e Willig. Esta formulação parte do mesmo princípio de Demsetz de competição pelo mercado e supõe a inexistência de custos irrecuperáveis – sunk costs. A idéia é bem simples. Uma firma com a mesma tecnologia e produtos pode expulsar outra do mercado caso ela esteja cobrando acima de seu custo médio. Uma alocação “second best” seria alcançada sem a necessidade de intervenção do governo.

A estrutura de custos de longo prazo pode ser descrita como:

$$C_L(y, w) = \delta F(w) + V(y, w) \quad \text{onde } \delta = 1 \text{ se } y > 0, \text{ ou } \delta = 0 \text{ se } y = 0$$

W = preço fatores / y = produção / F = custo fixo / V = custo variável

Mas no curto prazo, pelo menos por n anos, existem custos irrecuperáveis. Então, a função de custos de curto prazo pode ser descrita como:

$$C(y, w, n) = K(w, n) + G(y, w, n), \text{ com } G(0, w, n) = 0.$$

G indica os custos variáveis enquanto K representa os custos irrecuperáveis e um problema para a formulação. Caso uma firma opere por n anos, ela poderá cobrar o custo médio de $C(y, w, n)$ e o ponto “second best” será alcançado. Mas sob a contestabilidade a firma não tem essa garantia e provavelmente cobrará um preço maior que o custo médio para se proteger. Além disso, os custos irrecuperáveis funcionam como custos de oportunidade adicionais para os novos entrantes.

Indústrias com grandes requerimentos de capital como as de infra-estrutura apresentam custos irrecuperáveis enquanto outras em que o capital tem maior mobilidade não tem. Baseados nesse modelo diversos economistas defenderam a desregulamentação do setor de aviação comercial norte-americano.

Uma terceira forma de introduzir competição é através da concorrência monopolística. Ela ocorre quando os bens ou serviços de uma indústria são altamente substituíveis por bens ou serviços de outras indústrias. Baixas restrições à entrada e à saída do mercado são condições necessárias para o sucesso dessa forma de competição. Mesmo que uma indústria opere sob condições de monopólio natural, a competição entre indústrias a impedirá de auferir lucros extraordinários. O principal exemplo é o setor de transportes em rodovias, ferrovias e hidrovias competem entre si por cargas, situação conhecida como competição intermodal.

Capítulo 2 – Ação do regulador: discussões e principais aspectos

Após a apresentação dos fundamentos teóricos, a discussão volta-se para aspectos envolvendo o ato da regulação. Inicialmente é discutida a própria necessidade de intervenção em um mercado. Depois é realizado um resumo das contribuições de diferentes autores, enfatizando as principais questões relacionadas à regulação da atividade econômica. Os tópicos seguintes são dedicados à discussão sobre assimetria de informação, regulação por preços e autonomia das agências, respectivamente. Esses são os pontos críticos da atividade de regulação.

2.1 - Necessidade de intervenção

Quando a livre concorrência não resulta em uma situação eficiente sob o ponto de vista econômico, a intervenção nos mercados através da regulação econômica passa a ser uma opção. A regulação funcionaria como a “mão visível” que levaria a uma situação de maximização do bem-estar. O regulador desenharia mecanismos regulatórios que induziriam comportamentos das firmas compatíveis com a maximização do bem-estar. A assimetria de informações e a necessidade de induzir a firma a escolher espontaneamente o nível de operação correspondente ao ponto que maximize o bem-estar de toda a sociedade são as principais dificuldades do regulador.

Nos últimos anos a concepção acerca de monopólios natural e regulação mudou bastante. Se a princípio o simples fato de ser monopólio natural justificava a regulação, atualmente a discussão leva em consideração outros fatores. A discussão de Demsetz e o princípio da contestabilidade são importantes contribuições teóricas. A regulação passou a ser sugerida para mercados em que não é possível introduzir competição. Os subsídios seriam oferecidos somente se a perda resultante de uma alocação “second best” for intolerável. Abaixo segue quadro retirado de Brauetingam (1992) que resume a discussão.

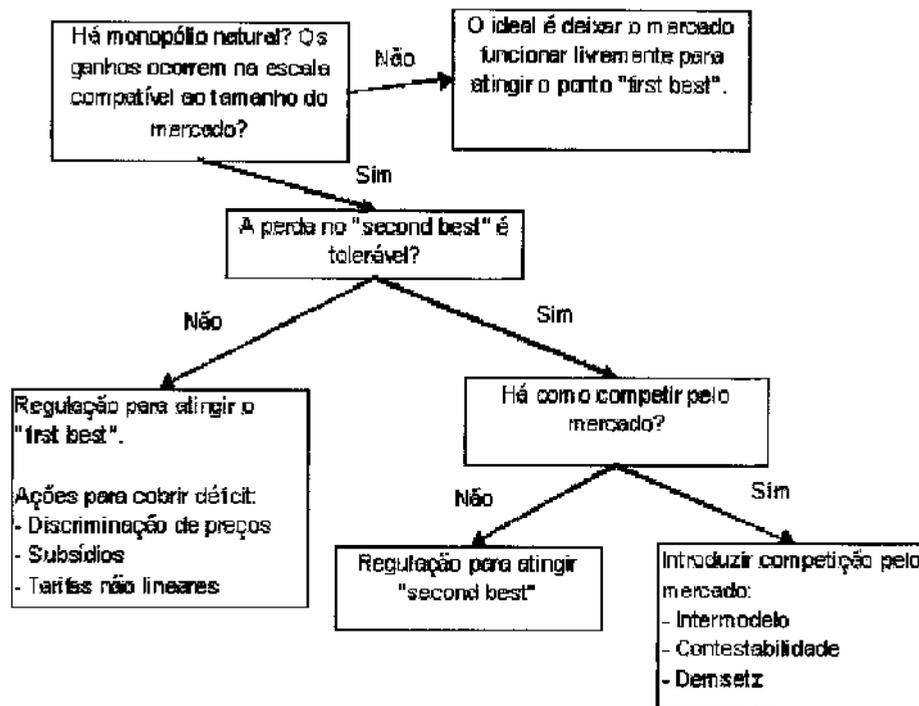


Figura 5 – Possibilidades diante de um possível monopólio natural.

A regulação é um ato político fruto da intervenção governamental em resposta a uma combinação de interesses normativos e de determinados grupos e causa diversos impactos. Ela altera a distribuição de renda gerando perdedores e vencedores. O reflexo da atuação desses grupos está na escolha do regulador que é eleito ou indicado. A atividade de regulação realizada pelo agente regulador através de políticas determinadas pelos seus objetivos e pelas características do setor em questão. Os objetivos do regulador por sua vez muitas vezes são ambíguos e determinados por fatores normativos e positivos. Um limitante a ação do regulador é seu poder. Muitas vezes ele enfrenta limites a sua atuação. A análise econômica destes impactos é complicada e é usualmente realizada através dos excedentes do consumidor e do produtor.

2.2 – Literatura Econômica

Stigler (1971) promove a separação entre aspectos normativos e a ação positiva do regulador. Ele incorpora o comportamento político dos agentes à análise econômica da interferência do governo na economia e é considerado o texto fundador da Teoria Econômica da Regulação. Apontou que este sempre tende a defender os interesses da indústria regulada, o regulador seria capturado pelo regulado. A indústria teria vantagem em termos de organização e informação em relação aos reguladores, e estes são fatores fundamentais para o resultado final. A ação tomaria a forma de subsídios monetários,

criação de barreiras à entrada, intervenção em mercados de bens substitutos e controle dos preços – fixados acima do nível competitivo. Esta é apenas uma das ineficiências geradas pela transferência do processo de mercado para a política. Outro é que as decisões são tomadas por grupos maiores que o diretamente interessado e pouco informado. Estas decisões fazem parte de um conjunto amplo de questões e muitas vezes a questão específica não é analisada quando a decisão é tomada.

Peltzman (1976) segue a linha de Stigler, mas seu modelo propõe que o objetivo do regulador seria maximizar seu apoio político. Ele depende do apoio de grupos políticos que acabam influenciando suas ações. O resultado, em geral, seria uma solução de compromisso com a indústria e os consumidores. Esta situação de compromisso é ineficiente, pois se situa entre o monopólio puro e o mercado competitivo.

A Teoria da Escolha Pública utiliza como base a microeconomia tradicional e o individualismo metodológico, em que os indivíduos seriam maximizadores de interesse próprio. As políticas públicas refletiriam apenas os interesses pessoais do envolvidos, especialmente burocratas e governo. A grande preocupação é a obtenção de benefícios privados através de ação política. Invariavelmente a intervenção do governo resulta em situação ineficiente do ponto de vista social, por ser governada por diversos interesses privados. Niskanen é reconhecido como o fundador da Teoria da Escolha Pública enquanto corrente teórica coerente. Uma divergência em relação à Teoria Econômica da Regulação reside no fato de que a deficiência poderia ter origem no próprio marco regulatório para os seguidores da Teoria da Escolha Pública.

Tirole e Laffont (1993) reforçam o resultado de Peltzman de que o regulador protege a indústria e certos grupos de interesse, como consumidores e ambientalistas. Mas criticam as escolas anteriores por ignorarem as agências e a assimetria de informação. Esta seria ponto chave para explicar a possibilidade das empresas adquirirem renda extra. As agências, independentes, abrem espaços para ações discricionárias. A ação em favor de um grupo está relacionada à capacidade de transferência de renda deste para o regulador. Os grupos que tentam cooptar a agência vislumbram ganhos com a ação desta e ao cooptá-la geram um resultado ineficiente, em termos de bem-estar social.

Fiani (2004) aponta que os modelos tradicionais – base da teoria da regulação - não constituem um corpo teórico coerente e realizam uma análise superficial, por não considerarem de maneira correta os aspectos institucionais envolvidos tanto na construção do aparato regulatório quanto na atuação corrente do regulador. Problema de abordagens positivas é que estas se preocupam muito com o resultado e pouco com o processo. Modelos que seguem a linha institucionalista apontam que os principais determinantes seriam ideologia e diretrizes políticas dos atores envolvidos no processo. Eles

assumem a existência de captura, mas enfatizam os aspectos institucionais. O autor utiliza como exemplo a desregulamentação do setor de infra-estrutura dos Estados Unidos ocorrida no começo dos anos 80 como influenciada pela aliança entre liberais e conservadores que viam na excessiva interferência estatal fontes de ineficiência e problemas de captura. Adicionalmente, o judiciário passou a questionar as ações dos reguladores e exigir explicações técnicas. Ao mesmo tempo em que este processo foi bem sucedido, o mesmo resultado não foi obtido pelo governo no setor de bem-estar por conta da oposição do judiciário e dos liberais. A desregulamentação do setor de telecomunicações britânico é outro caso apresentado pelo autor no qual a teoria convencional não forneceria uma resposta satisfatória. A reforma resultou em quebra do duopólio exercido pela British Telecom e pela Mercury Communications. Neste caso não houve captura ou solução para agradar a todos e as evidências de estudos institucionalistas concluem que o objetivo do regulador era ampliar seu poder em um quadro institucional em que sua relevância foi colocada em questão. Ou seja, visava atender interesses próprios.

Salgado (2003) afirma que crises em alguns setores privatizados nos anos 90 indicam os limites do laissez-faire e defende a necessidade de um marco institucional-regulatório que promova a concorrência nestes setores. A regulação teria como função-chave reproduzir a competição, através de incentivos e normas específicas, para que os consumidores tenham acessos a bens de qualidade a preços que obteriam em mercados sob regime de concorrência.

Williamson (2005) aponta a quase impossibilidade de obtenção de arranjos eficientes em relações complexas. Ele trabalha com o conceito de racionalidade limitada sob o qual os agentes procuram agir de forma racional, mas conseguem somente de forma limitada. Neste caso a maximização do bem estar consiste em garantir situações boas o suficiente. Ele defende que um arranjo é eficiente se nenhuma alternativa pode ser descrita e implementada com ganhos líquidos. No caso da regulação, o problema seria encontrar o melhor esquema regulatório.

Um desenho institucional bem construído reduz os problemas de captura tanto pela indústria quanto por políticos. Burocratas com altos salários e boas perspectivas de carreira são menos vulneráveis à captura pela indústria enquanto dirigentes com mandatos fixos não são sujeitos a fortes pressões políticas. A análise institucional seria o caminho mais adequado na procura pelos instrumentos e pelo desenho regulatório mais adequados. Salgado (2003) apresenta três métodos básicos para mitigar os problemas relacionados à assimetria de informação – tanto do principal em relação à agência quanto desta em relação aos regulados: prestação de contas, independência e transparência.

Segundo Salgado (2003) *“A análise normativa — que se baseia no que deve ser a regulação econômica — é insuficiente para concluir-se sobre as condições de eficácia dessa forma de intervenção. Assim, cumpre destacar a análise positiva, elaborada pela economia política, a qual sublinha a distância entre os objetivos da regulação — quais sejam, superar as falhas de mercado, promover o bem-estar e a eficiência econômica — e a dinâmica própria dos entes regulatórios, moldada pelas motivações de seus agentes. Os ensinamentos da análise positiva enfatizam a importância do desenho institucional das agências regulatórias, para a garantia de que bem servirão ao interesse público”*.

Maciel e Villela (1999) vêem a regulação como um problema de engenharia por depender da capacidade administrativa e instituições. Sob essa ótica podemos dividi-lo em engenharia básica e detalhada. A engenharia básica representaria os mecanismos através dos quais a discricção regulatória é limitada e os conflitos são solucionados. Restrita, basicamente, a três dimensões institucionais: judiciário – independente, forte e com tradições de direito administrativo-, legislativo e executivo – formato, relação de forças -, e existência de normas informais aceitas. Enquanto a engenharia detalhada seria o conjunto de regras e incentivos relativos à operação do setor. Seus limites e desenhos mais adequados dependem da engenharia básica.

Existiria um trade-off entre credibilidade e flexibilidade condicionado por características como a aceitação de regras informais. Se não for possível construir esquema com credibilidade, o setor deve ser propriedade estatal.

Restrições políticas, institucionais e assimetria de informações influenciariam no fracasso da regulação. A regulação bem sucedida exige discricção regulatória, capacidade administrativa e uma estrutura simples já que a complexidade pode facilitar a manipulação do regulador por grupos sociais.

2.3 – Assimetria de Informações

Uma relação de agência ocorre quando o objetivo/benefício de um dos envolvidos depende de uma terceira parte. Um caso específico é o problema do agente-principal em que os agentes perseguem seus objetivos e não o do principal. No setor público ocorre quando os burocratas buscam seus próprios interesses ao invés de trabalhar buscando maximizar a utilidade social. Assumindo que os agentes estão em busca de maximizar a sua utilidade individual, a solução estaria em esquemas de incentivo para induzir o agente a agir conforme o interesse do regulador. Estes incentivos teriam que resultar em um nível de utilidade maior que qualquer alternativa para induzi-lo a agir conforme o interesse do

principal. Entretanto, na existência de assimetria de informação não é possível – seja pelo custo excessivo ou impossibilidade – obter as informações necessárias para fiscalizar as atividades do burocrata. Não é possível formular um esquema ótimo e a situação será ineficiente.

Na relação entre firma e regulador existe assimetria de informação. Restrições de informações limitam a eficiência da regulação realizada pela agência. Essas restrições podem ser divididas em duas categorias principais: risco moral e seleção adversa.

O risco moral é ligado a ações da firma que não podem ser observadas pelo regulador. Ela realiza ações discricionárias que afetam preços ou a qualidade de seus produtos/serviços. Essas ações são escondidas nos resultados, especialmente na rubrica produtividade do trabalho. Dependendo do tipo de regulação, os gestores podem realizar ações ineficientes do ponto de vista econômico tendo em vista outros tipos de ganhos.

A seleção adversa está relacionada ao fato que a firma tem mais informações que o regulador e controla o fluxo de informações, elemento crucial para as decisões. A firma pode segurar informações confidenciais ou escondê-las em meio a informações inúteis para dificultar ou até impossibilitar a tomada de decisões. A firma também pode induzir certas decisões do regulador através de seus relatórios. É mais barato para a firma que tem um contato mais próximo ao seu mercado consumidor conhecer as características de sua demanda que o governo.

As firmas são monitoradas e, às vezes, até auditadas em uma tentativa de evitar esses tipos de problemas descritos nos parágrafos anteriores. Mas essa ação encontra limites em seus próprios procedimentos. Grande parte dos problemas não aparece nos sistemas contábeis, e sempre há uma assimetria de informações residual que permite a apropriação de renda, mesmo quando o poder de barganha da firma é baixo. . Essa assimetria de informações, decorrente em grande parte da complexidade dos processos, afeta e condiciona os arranjos institucionais.

2.4 – Regulação por Preços

Existem diversos métodos para regular a atividade com base nos preços. Os mais difundidos seriam:

2.4.1 - Regulação por taxa de retorno

Nesse modelo o regulador fixa um preço para os produtos e serviços de forma a assegurar à firma uma determinada lucratividade. Vale a ressalva que é um direito e não uma garantia que essa taxa será obtida.

$$\sum p_i q_i = CV(q_1, q_2, \dots, q_n) + \pi(K) \quad (4)$$

em que $\pi(K)$ é o lucro por capital investido, q_i é a quantidade do produto/serviço i ofertada, e p_i é o preço deste produto.

O método de regulação por taxa de retorno traz consigo alguns problemas e dificuldades. A primeira é determinar o capital, o que pode trazer incentivos ao investimento pouco produtivo e ao superdimensionamento da estrutura. Uma solução seria considerar apenas os ativos úteis e utilizados ou o custo histórico. Ela é difícil de ser implementada por conta de mudanças tecnológicas e de preços relativos, que induzem modificação no uso de capital e trabalho. Outro problema é determinar o custo variável. E o preço estabelecido interfere na demanda. A superação destes problemas exige profundo conhecimento do processo produtivo e do mercado pelo regulador. A complexidade deste método cria uma dependência do regulador em relação a informações repassadas pelo regulado e, na existência de assimetria de informações, abre espaço para comportamentos oportunistas. Adicionalmente, a complexidade deste método amplia o risco de captura.

Esse método é mais indicado para setores com baixas flutuações na demanda e com padrões técnicos de produção mais estáveis. As tarifas demoram a acompanhar mudanças no consumo e a regulação por taxa de retorno não incentiva o aumento da eficiência.

Por fim, o regulador precisa estipular a taxa de retorno. Se esta for menor que o custo de capital para a empresa regulada, ela não opera. Então surge a tendência desta taxa ser fixada acima do custo de capital. Como o retorno sobre o capital é maior que seu custo de captação a firma tende a substituir trabalho por capital, resultando em uma alocação ineficiente de recursos. Este seria o efeito conhecido como “Averch-Johnson”.

2.4.2 - “Price Cap”

O método “*price cap*” estabelece o reajuste máximo com base na adoção de índices de preços e do aumento da produtividade projetado. Este limite de reajuste pode ser estipulado para a média de preços ou para cada um individualmente.

$$\text{Reajuste máximo} = \text{índice de preços} - \text{ganhos de produtividade}$$

Esse método permite uma atuação seletiva do regulador, fundamental para casos em que as firmas atuem simultaneamente em mercados regulados e competitivos. A ação seria somente sobre os preços de produtos e serviços nos mercados regulados. Ainda evitaria o uso de subsídios cruzados por firmas com poder de monopólio em algum mercado. A existência de incentivos para a busca por processos mais produtivos é outro ponto utilizado em defesa da adoção deste método. Como os ganhos de produtividade são pré-determinados, todo o ganho de eficiência acima dele é apropriado pela firma regulada. Outros benefícios seriam a maior transparência do processo e a redução da dependência em relação a informações da firma regulada, reduzindo os riscos de comportamentos oportunistas e de captura.

Em contrapartida o método “*price cap*” apresenta algumas insuficiências. A fim de aumentar sua taxa de retorno, a firma pode realizar subinvestimentos que podem comprometer a qualidade ou restringir o acesso aos serviços e produtos. O foco de atuação do regulador passa para o controle de qualidade e o estabelecimento de metas de cobertura ou de determinados produtos e serviços para assegurar um provimento satisfatório ao mercado. Os reajustes permitidos e índices utilizados nos cálculos são importantes fontes de distorção. Muitas vezes eles não refletem os custos setoriais. A difusão deste método em setores de serviços básicos representaria uma considerável indexação da economia, já que estes índices geralmente são calculados tendo como base o passado e levam para o futuro a inflação anterior.

2.4.3 - Regra do componente do preço eficiente (RCPE)

A regra do componente de preço eficiente é aplicada quando existem interconexões ou necessidade do uso de infra-estrutura de concorrente. No processo de introdução de competição em

monopólios naturais a regulação do acesso à rede da incumbente, empresa estabelecida, é uma questão chave.

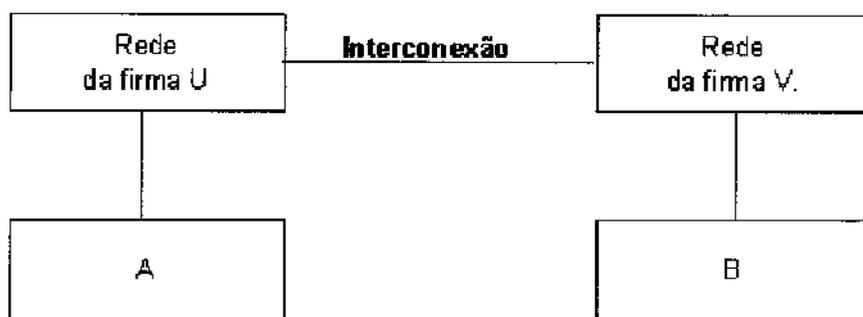


Figura 6 - Representação simplificada de interconexão.

O caso clássico abordado na literatura é o de ligação à distância. Suponhamos que a figura 6 represente o caso simplificado em que A seja cliente da firma U e deseja ligar para B, cliente da firma V. A ligação precisa passar pela rede de V para chegar até B. A interconexão pode em alguns casos depender da rede de uma terceira empresa. O papel do regulador é estipular o preço de acesso à rede.

Um preço que seja suficiente apenas para remunerar o custo de acesso à rede não fornece incentivos para a manutenção desta. Segundo o método RCPE o preço de acesso deve remunerar os custos de utilização da rede mais o custo de oportunidade referente ao produto que a firma deixou de ofertar através da infra-estrutura de sua propriedade. Se forem fixados em níveis competitivos, o serviço será ofertado mais barato pela firma mais eficiente.

Associado à fixação do preço adequado estão diversos problemas apontados anteriormente. No entanto, o benefício resultante da introdução de competição no mercado pode superar as possíveis ineficiências e distorções.

2.4.4 - Regulação de monopólio multiproduto: Regra de Ramsey²

A regra de Ramsey é utilizada para monopólio multiproduto de forma a reduzir a perda dos consumidores, partindo do pressuposto que em um monopólio não se pode igualar o preço ao custo marginal.

² Seção baseada em Kupfer e Hasenclever (2002)

A regulação envolveria a determinação de um vetor de preços, $p = p(p_1, p_2, \dots, p_n)$, em que o bem-estar dos consumidores fosse máximo. Esta função estaria sujeita ao problema de maximização de lucros dos monopólios naturais, em que há necessidade de cobrir seus custos totais.

Antes de encontrar os resultados façamos as seguintes especificações:

- o vetor de quantidade, $q^* = (q_1, q_2, \dots, q_n)$, representa as quantidades produzidas dos n produtos pela firma;
- o custo total é representado por $C(q^*)$;
- as funções de demanda inversa do n produtos representados por $p_i(q_i)$, em que $i=1, 2, \dots, n$ são os n produtos produzidos pela firma.

Adicionalmente são realizadas suposições: a elasticidade cruzada é nula, e as funções de custo e demanda são diferenciáveis.

O excedente líquido do consumidor em relação ao i-ésimo bem, V_i , é dado por:

$$V_i = \int p_i(q_i) dq_i - p_i(q_i)q_i \quad (5)$$

Ao derivá-lo em relação a q_i obtemos:

$$\frac{\partial V_i}{\partial q_i} = p_i(q_i) - p_i(q_i) - p_i'(q_i)q_i = -p_i'(q_i)q_i \quad (6)$$

que indica a variação do excedente do consumidor em relação a variações na quantidade do bem i.

O lucro total da firma é dado por:

$$\pi = \sum_{i=1}^n p_i(q_i)q_i - C(q^*) \quad (7)$$

Considerando W a medida de bem-estar social:

$$W = \sum_{i=1}^n V_i + \pi \quad (8)$$

O resultado que buscamos envolve a maximização do bem-estar da sociedade, sujeito à restrição apontada anteriormente de lucro zero para o monopolista, neste caso preço igual ao custo médio. Utilizando Langrange e a restrição $\pi^* = 0$, o problema é:

O resultado final encontrado³:

$$\frac{p_i(q_i) - CMg_i}{p_i(q_i)} = \frac{-\lambda}{1+\lambda} \times \frac{1}{\varepsilon_i} \quad (9)$$

Em que ε_i é a elasticidade-preço da demanda pelo bem i e λ é o multiplicado lagrangeano.

A equação (9) ilustra o preço determinado pelo método de Ramsey para o produto i .

A conclusão é que o preço de um bem é inversamente proporcional a sua elasticidade. O bem-estar dos consumidores depende das quantidades consumidas dos bens e ao promover elevações maiores nos preços dos bens mais inelásticos, a redução no consumo é menor e, conseqüentemente, a perda de bem-estar é menor.

2.4.5 - A Tarifa em duas partes

Esse método é particularmente utilizado em indústrias de rede como setor elétrico e gás. A tarifa é composta por um preço fixo (acesso) e outra parcela que varia conforme o consumo.

$T(q) = A + p_i$, em que A é o preço fixo, do acesso, e p_i é o preço por unidade consumida.

O acesso e a utilização podem ser considerados dois bens. A demanda pelo acesso é mais inelástica em relação à utilização e sua parcela na composição da tarifa deve ser remunerada com um Mark-Up maior. A utilização seria remunerada pelo custo marginal, uma situação ótima.

O nível do preço de acesso pode excluir diversos consumidores do mercado e exigiria um aumento dos dois componentes do preço para assegurar a obtenção do lucro pelo provedor. Assim ambos os componentes estariam acima do custo marginal gerando ineficiências. Altos preços fixos têm efeitos negativos especialmente sobre as camadas mais pobres e reduzem o potencial de expansão dos serviços.

³ Derivação encontra-se em Kupfer (2002).

2.4.6 - Regulação por Gabarito

A regulação por gabarito, ou “yardstick”, avalia a empresa em relação a firmas semelhantes em mercados diferentes ou a um protótipo eficiente. Simula a concorrência para estimular um comportamento eficiente. A margem de lucro decorre do desempenho relativo da firma.

2.5 – Autonomia das Agências

A autonomia do regulador não significa que ele tenha plena liberdade para agir discricionariamente. Esta autonomia representa o distanciamento em relação a pressões, especialmente políticas. A agência teria maior flexibilidade, essencial para setores caracterizados por constantes mudanças tecnológicas como as telecomunicações, e suas ações assumiriam caráter mais técnico. Adicionalmente há maior transparência quando comparada a atuação de ministérios.

As dimensões mais importantes da autonomia da agência são a administrativa e a financeira. A sugestão é que os dirigentes das agências tenham mandatos fixos – assegurados por rígidos critérios de exoneração - e que seu corpo técnico seja qualificado. A especialização do corpo técnico também ajuda a mitigar a assimetria de informação existente entre a firma e o regulador. Em relação ao financiamento, o ideal seria obtê-lo através de taxas cobradas junto aos usuários dos serviços regulados.

Outro ponto levantado pela literatura é a necessidade de poder – por parte do regulador - para conseguir informações e regular a atividade econômica de forma eficiente. Boa parte das agências goza de um grau relativamente alto de autonomia administrativa. Entretanto, o escopo de atuação de uma agência é limitado, condicionado pelo marco regulatório e pela legislação do país, assim como os instrumentos à sua disposição. Os procedimentos da agência, para coletar informações ou se relacionar com as firmas, por exemplo, são especificados. Outro tipo de restrição enfrentada pela agência é de ordem política. Apesar da necessidade de autonomia, as restrições podem ter um papel positivo. Elas ajudam a focar a atuação da agência em seu foco principal e coíbem o mau uso do poder.

Acordos e relações institucionais com órgãos de defesa da concorrência potencializam a atuação da agência.

A prestação de contas em fóruns públicos ou no legislativo legitima a ação do regulador e garante uma avaliação transparente da sua atuação.

Capítulo 3 – O Processo de Reforma

O processo de reforma da infra-estrutura, baseado nos princípios apresentados nos capítulos anteriores, ampliou a participação do setor privado e procurou promover a competição no setor. Esse processo teve grande incentivo e sofreu forte influência dos organismos internacionais. A UNCTAD, principalmente através de textos para discussão assinados pelo seu corpo técnico, adota uma postura mais crítica. As visões de analistas nacionais apresentadas em seguida mostram como essas idéias são difundidas na sociedade brasileira e traz as principais críticas ao processo.

3.1 – Visão dos Organismos Internacionais

3.1.1 – Banco Mundial

Klein e Roger (1994) descrevem a onda de privatização ocorrida no início dos 90. As principais causas desse movimento seriam constrangimentos fiscais, desencantamento com a provisão pública de serviços e novas tecnologias. As firmas privadas operariam mais eficientemente já que promovem a separação do orçamento da firma do orçamento do governo e não sofrem pressões políticas em sua condução. A privatização vem acompanhada por pressão por regulação por se tratarem de atividades essenciais e as firmas contarem com poder de monopólio.

Harris (2003) afirma que os governos logo descobriram o papel vital da infra-estrutura no crescimento econômico e na redução da pobreza. Durante boa parte do século XX os serviços de infra-estrutura foram providos privadamente, mas diversos fatores como baixa qualidade e guerras levaram à estatização no mundo. O período que vai da II Guerra Mundial até o começo dos anos 90 foi marcado pela provisão pública de serviços básicos. Esse período teria sido marcado pela ineficiência e pelo fracasso dos governos na tentativa de prover serviços de qualidades e expandi-los de forma adequada, especialmente para atender as camadas mais pobres. A manutenção das tarifas abaixo dos custos foi uma das principais causas do fracasso. Klein e Roger (1994) sugerem que na ausência de mecanismos adequados de regulação que incentivem a eficiência, onerem adequadamente os eficientes e controlem o poder de mercados da firma poderemos assistir novamente o ciclo privatização-regulação-nacionalização.

A promoção da competição no mercado seria a forma mais adequada de regulação dos mercados. O ganho resultante da integração de processos seria inferior à perda resultante da

competição limitada. Em alguns casos mudanças tecnológicas modificaram as características de alguns setores e permitiram a introdução da competição. Em uma parte dos casos isso não é possível e Klein e Roger (1994) sugerem a competição pelo mercado como alternativa. Ela seria realizada por leilões de concessão. O vencedor seria a empresa que oferecesse as melhores condições, tarifas mais baixas por exemplo.

A introdução da competição é fundamental para o sucesso e sustentabilidade das privatizações de acordo com Klein e Gray (1997). Caso contrário, a regulação seria excessivamente intrusiva a ponto de inviabilizar a reforma. As três principais formas de introdução de competição seriam: pelo mercado, sobre redes existentes e competição entre redes.

A competição pelo mercado envolve a criação de concessões – franquias – e leilões por preços mínimos ou maiores pagamentos pelo direito de exploração. Esse processo não elimina a necessidade de regulação, mas a reduz bastante já que boa parte das obrigações do vencedor estão especificadas no edital do leilão. A principal tarefa do regulador seria adaptar o contrato às novas demandas e tecnologia. A realização de leilões periódicos é uma alternativa à ação discricionária do regulador, mas é praticamente inviável em setores que são caracterizados pela existência de custos irrecuperáveis. A adoção de limites de tempo e incentivos a manutenção da reputação é uma forma de criar desafios para a concessionária.

A competição sobre redes existentes é condicionada por suas estruturas e por características do mercado. A primeira forma é o acesso livre da rede que consiste na venda de direitos de uso da rede – interconexão - em bases não discriminatórias. Essa interconexão é geralmente regulada e o preço de acesso à rede pode ser definido pelo regulador. Dificuldades para levar adiante esse processo envolvem a tentativa de dona da rede de dificultar o acesso de competidores. Em alguns casos seria necessário impor limites a verticalização. O segundo caso chamado de “Pooling” consiste na centralização e operação central da rede controlando os fluxos de forma a maximizar seu uso. No terceiro caso, “time-tabling”, a complexidade dos fluxos que envolveriam ponto de partida, destino e tempo, conferem uma especificidade que inviabiliza a adoção do “pooling”. Nesse caso os leilões levariam em consideração também o horário, e seu uso é cogitado para a rede ferroviárias e os “gates” dos aeroportos.

A competição entre redes não elimina a necessidade das anteriores e, além de prática, seria bastante útil em casos que envolveriam grande complexidade e incerteza. Um exemplo é a competição entre as redes ferroviárias e rodoviárias.

Quanto menores forem os custos irrecuperáveis, maior é a facilidade de introdução de competição no mercado. Nos casos que exigirem concessões e regulação, o governo deveria promover

leilões periódicos como forma de assegurar a competição. A introdução de competição na existência de custos irrecuperáveis é mais complexa, mas necessária para assegurar que o processo de reforma seja vantajoso aos consumidores. Alguns argumentos a favor de limitar a entrada como impedir sobreinvestimento, permitir subsídios cruzados, e reduzir o custo de capital não resultariam em maiores taxas de investimento e menores preços, segundo os autores.

Os interesses de economistas e políticos, sob a ótica neoclássica, são diferentes e podem ser conflitantes. O primeiro está preocupado com eficiência dos mercados enquanto o segundo observa o excedente do consumidor, atentando-se para sua distribuição. O regulador não pode preocupar-se somente com a eficiência. As políticas precisam levar em consideração efeitos sociais e fiscais. A concessão por conciliar esses interesses é freqüentemente adotada. Essa conciliação influencia o desenho regulatório.

Auriol e Emmanuelle (2006) definem a privatização como um trade-off entre benefícios fiscais e perda de excedente do consumidor, considerando a privatização de empresas deficitárias que recebem subsídios estatais e o aumento de tarifas sob a gestão privada. Mesmo com esse aumento de tarifas a privatização pode ser preferível, pois esta perda de bem-estar tende a ser suplantada pelo benefício fiscal. O benefício fiscal justificaria em alguns casos a manutenção de estatais, mesmo com ineficiências.

Apesar do autor defender a participação privada como a forma mais adequada de controle e operação dos serviços de infra-estrutura, Harris (2003) reconhece o fracasso de diversas experiências e a perda do entusiasmo inicial por parte dos investidores, governos e sociedade. Esses problemas decorreriam da subestimação dos desafios resultantes das reformas e da manutenção de preços abaixo dos custos. A provisão privada não seria a raiz do problema e seria útil para expô-la.

As evidências sugerem que quando os riscos comerciais são transferidos ao setor privado, a gestão privada dos ativos entregaria os melhores resultados segundo Harris (2003). Esses estudos apontam ganhos de bem-estar e expansão dos serviços sob a provisão privada. Em alguns casos, os ganhos de eficiência resultam em redução dos preços. Mas projetos e reformas baseados em leis e expectativas irrealistas levam ao fracasso. Os governos precisam avaliar os erros cometidos no início dos 90 para corrigi-los. Uma questão chave é definir a questão do financiamento do investimento de forma a remunerar de forma adequada o investidor. Algum tipo de subsídio pode ser utilizado para conciliar a provisão com a extensão desses serviços às camadas mais pobres. Outro ponto importante é desenhar esquemas realistas que busquem satisfazer as demandas sociais.

Por fim, Harris analisa o processo de reestatização em resposta ao fracasso. Esse processo seria uma forma de não resolver os problemas que levaram ao fracasso da provisão privada. A melhor alternativa seria buscar a solução desses problemas. Ele coloca a questão como a escolha por mais ou menos infra-estrutura, pois apesar do maior ceticismo do investidor privado ainda haveria espaço para a atração de investimentos privados.

As reestruturações setoriais resultantes da reforma e a construção de capacidade regulatória são desafios para os governos.

3.1.2 – FMI

FMI (2004) utiliza uma abordagem mais ampla na qual a reforma regulatória faz parte de um conjunto de reformas chamadas de reformas estruturais. Além da reforma regulatória estão sendo analisadas reformas no comércio exterior, no mercado de trabalho e no sistema financeiro. Essas reformas visam desenvolver os mercados através da maior liberdade de atuação e participação de agentes privados, ampliação da competição e menor interferência sobre os preços. Acredita-se que elas formam a base para um crescimento sustentável de longo prazo.

As reformas nos mercado de produto envolvem redução das barreiras à entrada, dos controles de preços, da participação estatal nos mercados e da verticalização da economia. Esses pontos indicam que as reformas precisam promover profundas transformações estruturais. Segundo o mesmo documento o objetivo não é eliminar a atuação estatal da economia, mas modificá-la para garantir o bom funcionamento dos mercados. Em alguns casos a regulação precisaria ser fortalecida para minimizar as falhas de mercado. “Fundamentally, structural reforms aim at adapting institutional frameworks and regulation for markets work property.” FMI (2004)

Sob a perspectiva de economia política a reforma decorre da interação entre os objetivos dos formuladores de políticas e os constrangimentos sociais e econômicos. Os objetivos dos formuladores de política sofrem influencia dos custos e benefícios esperados da reforma e de seus interesses pessoais. Os principais problemas apontados em relação à regulação são a assimetria de informações, gestão do processo, problemas nos incentivos e captura.

A regulação envolve custos e afetam diferentes grupos sociais. Em geral, há perdas de alguns grupos que lucram com as ineficiências dos mercados e o processo de reforma envolve uma distribuição de benefícios. Essa distribuição gera resistências – os grupos perdedores costumam demonstrar forte poder de mobilização - e a clareza acerca dos ganhos e de sua distribuição determinam

o suporte política às reformas. O estágio do mercado antes da reforma é outro fator condicionante do apoio político.

Por fim, FMI (2004) enfatiza o papel das reformas estruturais como um dos fatores responsáveis pelo crescimento de longo prazo. As reformas aumentariam a produtividade e o investimento, ampliando o crescimento e reduzindo o desemprego.

3.1.3 – OCDE e APEC

A regulação cresceu desordenadamente durante o século XX em resposta a problemas decorrentes da complexidade das relações sociais e econômicas. O processo de desregulamentação e reforma do aparato regulatório iniciado no final dos anos 70 surge como consequência de profundas transformações como mudanças tecnológicas, maior exigência por parte dos consumidores e liberalização comercial. Essa reforma compreende um mix de regulação, desregulamentação e re-regulação. O aperfeiçoamento do processo de regulação assume papel chave e os governos realizaram diversas reformas para racionalizar os instrumentos de políticas e coibir excessos. Os governos adotaram um enfoque mais técnico e incorporaram novos elementos como consultas e análise de impactos da regulação (RIA). A RIA apresenta e mensura os custos, benefícios e efeitos da implantação ou de mudanças no processo regulatório.

A OCDE defende o aperfeiçoamento da regulação como o principal objetivo das reformas do setor público por ser fundamental ao bom funcionamento dos mercados, melhorando a vida de seus habitantes. Em 1995 definiu um checklist para a tomada de decisão e em 1997 definiu sete princípios da boa regulação⁴. Os sistemas de RIA conferiam ênfase a questões como eficiência e inovação, reconhecendo a interdependência entre a regulação e as políticas comerciais e de defesa da concorrência. As consultas públicas e as revisões periódicas são instrumentos relevantes na gestão da regulação.

Segundo OCDE (1997), a defesa da concorrência é outro ponto central das reformas regulatórias e fornece princípios que asseguram o alcance dos benefícios sociais e econômicos da reforma. Sem essa preocupação os ganhos esperados da reforma podem ser anulados por abusos de empresas privadas. Esforços no sentido de promover a competição via aplicação de princípios e leis de defesa da concorrência fazem parte do processo de regulação.

⁴ O Checklist e os Princípios da Boa Regulação estão nos anexos 1 e 2, respectivamente.

Em muitos países a defesa da concorrência está integrada ao processo de regulação. A promoção da competição incentiva a adoção de inovações, investimentos na produção e impede aumentos abusivos de preços, ou em outras palavras, pavimenta condições para um crescimento com inflação baixa OCDE (1998). A OCDE instituiu em 1998 o programa anticartel, do qual o Brasil faz parte, com o objetivo de aumentar a efetividade da punição aos cartéis focando nas investigações, sanções e cooperação entre os países.

Segundo o mesmo texto as políticas de defesa da concorrência geralmente atacam o poder de monopólio em três dimensões: acordos verticais e horizontais que restrinjam a competição, abuso por uma firma individual de posição dominante, e concentração do mercado via aquisição, joint-ventures ou outras formas de associação.

Exemplos de aplicações são separações verticais antes da privatização como no caso do setor de telecomunicações em que as operações de telefonia fixa e móvel foram separadas para criar uma estrutura competitiva. Em alguns setores há limites à participação na compra de empresas do setor para evitar concentração.

Em suas recomendações de política, a OCDE propõe a reforma econômica em todos os setores estimulando a competição e a manutenção de regulação somente nos setores em que ela seja a melhor maneira de alcançar os interesses sociais. Os objetivos e atuação do regulador devem estar claros.

A APEC – Associação para Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico - na mesma linha da OCDE sugere a adoção de certos princípios na reforma regulatória para fortalecer os mercados e estimular a competição. Estes princípios abrangem pilares básicos do processo que seriam: compreensão do papel da concorrência, transparência, não discriminação, “accountability” (responsabilização, prestação de contas) e implementação. Assim como a OCDE, a APEC defende a importância da criação de um arcabouço jurídico-institucional que confira efetividade às políticas.

Não menos importante seria necessidade de uma regulação justa – envolvendo princípios como não discriminação e proteção jurídica, por exemplo - e transparente. Os mercados financeiros são globais e profundos, o que a princípio potencializaria o potencial de investimento de possíveis investidores. O desenvolvimento de um processo de regulação justo e transparente seria fundamental para o desenvolvimento de um sistema financeiro líquido e profundo por atrair tanto demandantes quanto ofertantes de capital. Uma maneira de atingir esses objetivos é adequar a legislação a princípios de organizações multilaterais como OMC e FMI.

O objetivo da reforma não seria a desregulamentação da economia, mas o aperfeiçoamento da regulação. Este procedimento somente é aconselhável quando ficar claro que o livre mercado é a

estrutura adequada para determinado mercado. A melhoria da qualidade permite a ampliação dos benefícios a um custo reduzido. As reformas trariam benefícios aos consumidores sob a forma de redução de preços, melhoria da qualidade e ampliação das opções de serviços. Elas ampliariam a competição, incentivariam a inovação e criariam novas oportunidades de negócio, elementos fundamentais para um crescimento sustentado e não inflacionário.

3.1.4 – UNCTAD

UNCTAD (2001) aponta que o processo de desregulamentação e privatização precisa ser acompanhado por modificações legais e institucionais que assegurem os interesses dos consumidores e sugere como guia o *UN Guidelines for Consumer Protection (1999)*. Em muitos casos a reforma representou queda na qualidade na provisão de bens e serviços. A regulação relaciona-se com a política de competição e é uma importante ferramenta na determinação da alocação de recursos e deveria levar em consideração os interesses dos consumidores. O aumento da participação dos consumidores no processo é defendido.

Gabriele (2004) em texto para discussão da UNCTAD avalia as reformas no setor de energia elétrica no qual a principal justificativa seria a incapacidade de investimento do governo para expandir os serviços às parcelas excluídas da população, em geral periferias e áreas rurais. As evidências acerca dos ganhos de eficiência com a mudança da propriedade do ativo para o setor privado não seriam conclusivas. A reforma seria vantajosa se houver uma extensão da rede e a população se beneficiar dos ganhos de produtividade. A simples reforma não garante sucesso. Esse resultado é alcançado através de modificações institucionais e da criação de incentivos adequados. A entrada de estrangeiros pode assegurar acesso a tecnologias mais avançadas, indisponíveis no país, mas esse capital tem, em geral, um custo mais alto que o governamental. Excluindo alguns países como China e Chile, as reformas foram feitas no começo dos anos 90 de forma acelerada no contexto de forte dominância ideológica do Consenso de Washington, o que levou a subestimação dos riscos envolvidos. Apesar de benefícios derivados de novas tecnologias e maior disponibilidade de capitais, os países precisam levar em consideração os problemas e riscos decorrentes das falhas de mercado, do poder de monopólio e dos limites da ação regulatória.

Kessler e Alexander (2004) em texto para discussão da UNCTAD adotam uma postura crítica em relação ao processo de provisão privada de serviços essenciais e procuram apontar seus principais riscos. O primeiro ponto levantado pelo texto é que a análise desses serviços requer elementos como

impactos sobre a desigualdade social e a pobreza que vão além da simples busca por eficiência e alertam para resultados divergentes apresentados nos estudos. Os benefícios desses serviços, em grande parte de bens públicos, superam o benefício privado como no caso do saneamento básico que apresenta impactos positivos sobre o nível de saúde da população. Outro ponto importante levantado no texto é chamado de paradoxo da privatização. Esse paradoxo resulta da afirmação daqueles que justificam a privatização tendo em vista a ineficiência do Estado que estaria sujeito à corrupção e à captura. Por outro lado, eles defendem que o papel do Estado - o mesmo que era ineficiente, corrupto e sujeito à captura - seria de regular os agentes privados e contornar as falhas de mercado.

Segundo o texto as quatro principais rationales que norteariam o processo de provisão privada seriam: efeitos benéficos sobre o ajuste fiscal, maior capacidade de investimentos do setor privado, melhorias de performance e provisão privada torna o processo irreversível.

A venda de ativos ou a simples concessão ao setor privado da exploração de atividades liberaria recursos que seriam investidos em outras áreas. O argumento ganha maior apelo devido a difícil situação fiscal em boa parte dos países e por conta das condicionalidades impostas pelos organismos multilaterais para a concessão de auxílios. O setor privado busca maiores rentabilidades e os ativos mais desejados são aqueles que não representam nenhum peso fiscal, ou seja, aqueles que são rentáveis antes da venda. A venda desses ativos gera um ganho “lump sum” e pode ter efeitos nocivos. O investidor procura recuperar seu investimento e quanto maior o preço de venda, maior será o preço do bem/serviço. Esse argumento é mais forte quando a provisão do serviço envolve custos fiscais, prejuízos. A privatização, em geral, requer algum tipo de subsídio ou incentivo que tome o acesso ao serviço disponível aos mais pobres. Não nenhuma evidência que o subsídio seja mais eficiente que o gasto fiscal. E os incentivos à atração de capital envolvem a disponibilização de empréstimos ou mesmo investimentos públicos o que vai contra a tese de liberalização de recursos públicos.

A capacidade de investimento privado seria superior a de governos por não enfrentarem severas restrições fiscais e terem acesso a várias fontes de recursos. O investimento privado ampliaria os serviços beneficiando a população mais pobre sem acesso a eles. Entretanto, a busca por rentabilidade induz o comportamento “cherry-picking”, o direcionamento do investimento para os clientes mais rentáveis que pode acarretar na exclusão dos mais pobres. Os autores também apontam que os investimentos externos diretos são extremamente concentrados em poucos países e, excluindo a China, em fusões e aquisições. Esse investimento tem pequenos impactos sobre a expansão da produção e do emprego, mas gera obrigações de remessas de renda ao exterior tendo um efeito negativo sobre o Balanço de Pagamentos. Diversas regiões experimentam quedas nos investimentos externos diretos. A

citação do ministro britânico do Meio Ambiente Michael Meacher ilustra bem a limitação do investimento externo na resolução dos gargalos de infra-estrutura dos países em desenvolvimento. “Private sector finance will certainly be important but it will generally not be seed for basic services. Thus the World Bank’s database on Private Participation in infrastructure, whilst it shows that private investment in water and sanitation in developing countries to date totals \$25 billion, also reveals that none is in South Asia, and almost none is in Africa. Yet these are the two regions in the world without adequate water and sanitation services. This indicates that private sector investment is at present insignificant at providing basic water and sanitation services to the very people who most need it.” Kessler e Alexander (2004)

A melhora da eficiência e performance após a privatização é o ponto mais defendido e propagado pelos defensores da privatização. Boa parte na análise baseia-se no ganho de rentabilidade que representa um ganho para os acionistas, não para a sociedade. Os casos de sucesso são contrabalançados por fiascos. Não há evidências claras que assegurem o ganho de eficiência. As modernas práticas de governança não eliminaram as fraudes e corrupção como no caso da Enron, situação associada ao setor público.

Por fim, a grande dificuldade em reverter uma privatização torna o processo de reforma irreversível. Acordos da OMC fornecem garantias jurídicas aos investidores e acentuam essa difícil reversão. Essa visão vê o sistema político como sujeito a corrupção e suscetível a comportamentos “rent-seeking”. A reforma afastaria o risco do mau uso dos ativos por um político. Esse ponto, porém, requer que não haja dúvidas acerca do benefício da ação, o que não acontece na maioria dos casos.

3.2 – Visões de Analistas Nacionais

3.2.1 – BNDES

O BNDES como gestor do Fundo Nacional de Desestatização e consultor de diversas privatizações foi o principal defensor das reformas no Brasil. Essa posição é refletida em textos de técnicos do banco. Pinheiro (1996) aponta a infra-estrutura como fundamental para a retomada do crescimento sustentável. Além da restrição ao crescimento, o autor enfatiza o papel das externalidades positivas que reduziriam os custos de produção e estimulariam os investimentos. E como os benefícios sociais são maiores que os privados, o investimento pode ficar abaixo do nível ótimo. Os gargalos

nessa área foram ampliados a partir da crise fiscal dos governos nos anos 80 que comprometeu a capacidade de investimento estatal na manutenção e expansão dos serviços.

Moreira (1994) defende que a reforma não pode ser vista apenas como uma forma de superar restrições fiscais. Ela faria parte de um processo de redefinição do papel do Estado na economia que priorizaria a busca por maior eficiência. A participação privada para Rigolon (1996) seria fundamental na eliminação desses gargalos e resultaria em serviços mais eficientes. Nesse sentido, o governo desde 1995 tenta criar um ambiente institucional que estimule os investimentos privados. Além dos fatores apontados anteriormente, Pinheiro (1996) elenca vantagens adicionais como redução do custo de investimento e tarifas socialmente mais eficientes que daria maior capacidade de autofinanciamento. Diversos fatores são apontados para justificar a alegada ineficiência do Estado. Dentre os quais podemos destacar inexistência de mecanismo de incentivos à eficiência, excesso de contingente e ingerência política.

A regulação eficiente seria fundamental para o sucesso da reforma regulatória. “Nesse novo contexto, a regulação deve, fundamentalmente, ter a missão de incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica” Piccinini e Pires (1999). Uma regulação com regras claras e mecanismos adequados incentivaria o ingresso de capital privado, a busca por eficiência alocativa e garantiria que parte desses ganhos seria apropriada pelos consumidores. A existência de sunk costs, a ineficácia de investimentos redundantes, o longo prazo de maturação dos investimentos e a necessidade de coordenação dos sistemas foram elementos utilizados para justificar a organização dos serviços de infra-estrutura em monopólios. Contudo, inovações e mudanças institucionais transformaram a concorrência em instrumento básico de regulação econômica. As três principais medidas para incentivar a participação privada são: privatizações, Lei de Concessões (9.879/95) e emendas constitucionais, responsáveis pela quebra de monopólios setoriais.

Rigolon (1996) aponta que os dois elementos desejáveis para uma regulação eficiente seriam: independência do regulador e a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa.

A reforma não seria incompatível à manutenção de um Estado desenvolvimentista para Moreira (1994), mas esse seria assentado sob bases diferentes das anteriores.

3.2.2 – Visões Críticas ao Modelo

O Brasil foi um dos poucos países latino-americanos que chegou aos anos 90 preservando a estrutura desenvolvimentista construída no pós-guerra. O ressurgimento do ideário liberal e a crise financeira dos anos 80 iniciaram um processo de reorganização dos Estados em direção a uma estrutura liberal. Fiori (1992) reconhece o esgotamento do Estado desenvolvimentista montado a partir de 30 e a necessidade de transformações. Esse Estado foi essencial no longo ciclo de crescimento observado no período. Ele assumiu proporções gigantescas e determinava a reprodução econômica, social e política. Foi construída uma estrutura produtiva industrial avançada, mas as desigualdades sociais e distorções financeiras foram acentuadas. A crise fez o Estado perder o comando da política macroeconômica e o poder de retomar o crescimento. Fiori (1992) descreveu a ofensiva dos liberais à época, propagado pelas elites que tanto se beneficiaram do modelo anterior. O autor critica essa solução dizendo que os problemas são extremamente complexos e exigem novas estratégias que ataquem as desigualdades sociais e interrompam a especulação financeira feita às custas do estrangulamento do Estado. Os mercados não os resolveriam. A solução liberal seria mais uma versão do pacto conservador de poder que impediria transformações mais profundas na estrutura da sociedade.

Tavares defende que em um mundo dominado por uma ordem unipolar, os Estados precisam de reformas para fortalecer seu poder e autonomia para a formulação de políticas. Ela critica a postura do governo de querer apenas estabelecer normas jurídicas adequadas aos mercados. Faltaria um “Projeto Nacional”, objetivos estratégicos. Um exemplo citado pela autora é a Cia. Vale do Rio Doce que foi privatizada apesar de sua inserção externa privilegiada e de sua influência sobre uma grande cadeia produtiva.

A privatização foi realizada sem um modelo, sem transparência e significou a simples transferência de ativos do setor público para a iniciativa privada. A importância do lobby teria suplantado qualquer racionalidade econômica. Tavares diz que não existe correlação entre Estado enxuto, privatizações e gastos sociais. Como exemplo cita a Inglaterra, precursora das reformas, que cortou diversos benefícios sociais após a reforma e viu a desigualdade social crescer.

Rosa é outro crítico feroz das privatizações, especialmente no setor de energia elétrica. O seu principal alvo é o modelo econômico que priorizaria o aspecto “monetário-financeiro” e privatiza para saldar dívidas, ignorando questões de planejamento.

A reforma para ele não é uma política para o setor, mas uma maneira de alcançar objetivos fiscais. Faltaria ao governo políticas e investimentos no setor. O processo de privatização teria sido

uma “esculhambação”, feito de maneira irresponsável, desconsiderando os riscos e sem avaliações técnicas necessárias. Esse processo, segundo o autor, teria levado ao colapso social na Argentina.

O processo de privatização representaria a venda de ativos ao setor privado e o autor defende alternativamente a entrada do setor privado na expansão dos serviços, atuando de forma complementar à estrutura estatal existente. O governo manteria assim capacidade de formular e implementar políticas setoriais e ações estratégicas.

Conclusão

A infra-estrutura é elemento chave para a retomada do crescimento econômico, tema que volta a agenda brasileira (tardamente) após mais de duas décadas de baixo crescimento. Além de sua já destacada importância para o crescimento da economia, a infra-estrutura é fundamental para a melhoria das condições de vida da população brasileira.

As crises fiscais enfrentadas por boa parte dos países a partir do começo dos anos 80 geraram reduções nos investimentos públicos no setor. O resultado foi a paralisação na expansão e a deterioração da estrutura existente. A saída encontrada pela maioria dos países foi seguir os exemplos da Inglaterra e do Chile e reformar seus setores de infra-estrutura, tradicionalmente sob controle estatal.

O processo de reforma implicou na transferência à iniciativa privada dos serviços de infra-estrutura. A provisão de serviços de infra-estrutura através de agentes privados cria o problema da separação das funções de regulação, formulação de políticas públicas e controle das operações. Anteriormente, esse problema não fazia sentido. O Estado passou de produtor a regulador.

O problema é que a reforma dos serviços de infra-estrutura, assim como as demais reformas liberalizantes da economia, foram feitas rapidamente, o que levou à ampliação de distorções e a subestimação dos riscos envolvidos no processo. A eficácia do processo de reforma e regulação foi superestimada.

Os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, grandes ideólogos do processo reconheceram em textos recentes as insuficiências e falhas do processo de reforma em contraposição ao fundamentalismo difundido nos textos iniciais. Eles defendiam a simples aplicação de modelos, sem adequá-los às realidades e necessidades dos países.

As reformas no setor de infra-estrutura, se bem feitas, tornam-se poderosas alternativas na melhoria do setor. Mas não podemos ter a ilusão de que a provisão privada resolverá em um passe de mágica os problemas como apontam Kessler e Alexander (2004).

O sucesso depende da construção de um marco regulatório adequado às características do setor e às necessidades da sociedade. Segundo Salgado (2003) os modelos de países desenvolvidos não podem ser aplicados ao Brasil. Esses países contam com redes desenvolvidas e alta densidade, economias de escala. No caso brasileiro há menores economias de escala e necessidades de fortes investimentos em expansão e recuperação das redes. Na criação de marcos regulatórios os reguladores precisam levar em conta aspectos políticos, psicológicos e práticos. Pinguelli aponta questões

estratégicas que não podem ser ignoradas. O Estado não pode delegar a formulação de políticas públicas à iniciativa privada.

Falta articulação das reformas com as políticas tecnológicas, de comércio exterior e industrial. O regulador e o governo em boa parte das vezes ignoram a cadeia envolvida no suprimento do serviço de infra-estrutura. Somente em 2003 o BNDES instituiu o Fundo de Marinha Mercante para revitalizar a indústria naval nacional. As compras de equipamentos de telecomunicações pelas operadoras pesam na Balança Comercial. Faltam incentivos para a capacitação de produtores de bens intermediários que poderiam ganhar mercados externos e aumentar a eficiência dos serviços prestados à população ou ampliar a competitividade de nossa indústria.

A introdução da competição é um poderoso instrumento para assegurar o sucesso do processo de regulação, especialmente para lidar com problemas de assimetria de informações, e garantir a extensão social dos benefícios.

Outro ponto necessário é uma boa transição. A mudança do arcabouço regulatório não é instantânea e exige habilidade do regulador para conduzir o processo de transição entre modelos. Além da legislação, a agência tem papel crucial por ser a responsável pela condução processo de transição e por completar a regulação. O desenho regulatório não é estático e deve acompanhar as transformações na organização da indústria. A transição serve para ajustar o marco regulatório, constituir a agência setorial e desenhar políticas públicas que garantam a extensão dos benefícios da reforma à população. Uma transição mal feita pode representar perda de credibilidade e será muito difícil reconquistá-la. O maior exemplo é o caso da energia elétrica no Brasil.

Nos últimos anos o governo brasileiro foi mais cético, promoveu avaliações e modificou alguns marcos regulatórios. As crises da Argentina, antes vista como modelo, e em alguns setores levaram a revisões e maior cautela na implementação das reformas e estabelecimentos dos marcos regulatórios. Esse processo é positivo dado o efeito da regulação sobre as estruturas industriais e estratégias empresariais. O aperfeiçoamento da regulação e a volta do espaço para formulação de políticas públicas representam perspectivas de maiores ganhos sociais e maior crescimento da economia.

Anexo I - CheckList da OCDE para decisão de constituição de aparato regulatório:

1 – O problema está definido corretamente?

O problema a ser resolvido deve ser precisamente especificado, com evidências acerca de sua natureza e magnitude, e explicações sobre como ele se desenvolveu.

2 – A ação governamental é justificada?

A ação do governo precisa ser avaliada a partir da análise da natureza do problema e de avaliações sobre custos e benefícios de sua ação. O estudo de mecanismos alternativos também é necessário.

3 – A regulação é a melhor forma de ação governamental?

Todos os instrumentos de política regulatórios ou não devem ser avaliados em termos de custos, benefícios, efeitos distributivos e requerimentos administrativos.

4 – Existe uma base legal para a regulação?

O processo regulatório precisa ser estruturado de tal forma que fique de acordo com a legislação e comungue com princípios legais relevantes.

5 – Quais são os níveis de governo apropriados para essa ação?

O nível adequado de governo deve ser especificado, ou no caso de múltiplos níveis, devem ser construídos desenhos que levem à cooperação efetiva entre os diferentes níveis de governo.

6 – Os benefícios da regulação justificam os custos?

Os reguladores precisam estimar os custos e benefícios decorrentes da regulação e de ações alternativas. Essas informações devem ser disponibilizadas em formato simples para os tomadores de decisão antes que qualquer ação seja realizada.

7 – A distribuição dos efeitos sobre a sociedade é transparente?

A distribuição e variações nos valores de ativos afetados pelo processo regulatório precisam ser claramente informados à sociedade.

8 – A regulação é clara, consistente, compreensível e acessível aos usuários?

Os reguladores devem assegurar que as regras sejam claras, acessíveis e entendidas pelos usuários dos serviços.

9 – Todas as partes envolvidas tiveram a oportunidade de apresentar suas visões?

A regulação precisa ser desenvolvida como um processo aberto e transparente com procedimentos que assegurem a participação de todos os envolvidos e afetados pelas ações do regulador.

10 – Como os objetivos serão alcançados?

Os reguladores devem criar as instituições e os incentivos através dos quais desenvolverão a atividade regulatória e desenhar as estratégias de implementação que garantam o melhor uso delas.

Anexo II: Princípios da boa regulação da OCDE (1997)

- 1 – Adoção em nível político de programas de reforma regulatória que forneçam objetivos claros e estrutura para implementação.
- 2 – Revisão sistemática da regulação para assegurar que ela continua atingindo seus objetivos efetivamente e eficazmente.
- 3 – Assegurar que os instrumentos e o processo de regulação são transparentes, não discriminatórios e aplicados eficientemente.
- 4 – Revisar e fortalecer o escopo, a efetividade e o cumprimento da política de defesa da concorrência.
- 5 – Reformar os processos de regulação para estimular a competição e eliminá-la apenas quando evidências claras apontarem uma melhor alternativa para os serviços públicos.
- 6 – Eliminar barreiras desnecessárias ao comércio e ao investimento através da implementação de acordos internacionais e do fortalecimento de princípios internacionais.
- 7 – Identificar ligações importantes com outros objetivos de política e desenvolver políticas para atingi-los de forma que a reforma seja potencializada.

Anexo III - O Caso Brasileiro

Collor lançou em 1990 o Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, a base das privatizações ao longo dos 90. No período que vai de 1990 a 1994 a privatização foi concentrada em grandes empresas do setor de transformação, majoritariamente dos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica. O governo arrecadou US\$ 8,5 bilhões com a venda de 35 empresas.

No governo Fernando Henrique as privatizações eram integrantes do Programa de Governo. O PND foi ampliado com a inclusão da Companhia Vale do Rio Doce, concessões de serviços públicos à iniciativa privada e apoio às privatizações estaduais. Essa é considerada a segunda fase e envolve os serviços públicos e monopólios naturais. A Lei de Concessões 9.879/95, marco fundamental para a privatização do setor, regulamenta o artigo 175 da Constituição Federal autorizando concessionárias privadas a operarem serviços públicos. Cada setor conta com leis próprias que especificam seu funcionamento. Nessa fase o processo é bem mais complexo e exige a criação de novas estruturas institucionais – leis, agências – e vontade política. Pinheiro (1996) aponta a dificuldade do judiciário em resolver conflitos dessa natureza como uma das dificuldades do processo.

A reforma teve uma dinâmica própria em cada setor e seu estudo requer análises particulares.

Transportes

A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – foi instituída pela Lei nº 10.233/01 e sua missão é regular a exploração da infra-estrutura – rodovias e ferrovias - e a prestação de serviços de transportes terrestres. Ela nasceu lidando com problemas como dificuldades financeiras das operadoras das concessões ferroviárias e a lentidão na implementação do programa de concessões rodoviárias.

Diversos problemas motivaram a reforma do setor. Os principais seriam o desbalanceamento da matriz de transportes, as condições precárias da malha e a necessidade de expansão.

A figura 7 expõe o balanceamento da matriz de transportes brasileira que é completamente inadequada a um país de dimensões continentais. O baixo aproveitamento do potencial aquaviário também fica claro na figura. O principal destaque, entretanto, é a pequena participação do transporte ferroviário.

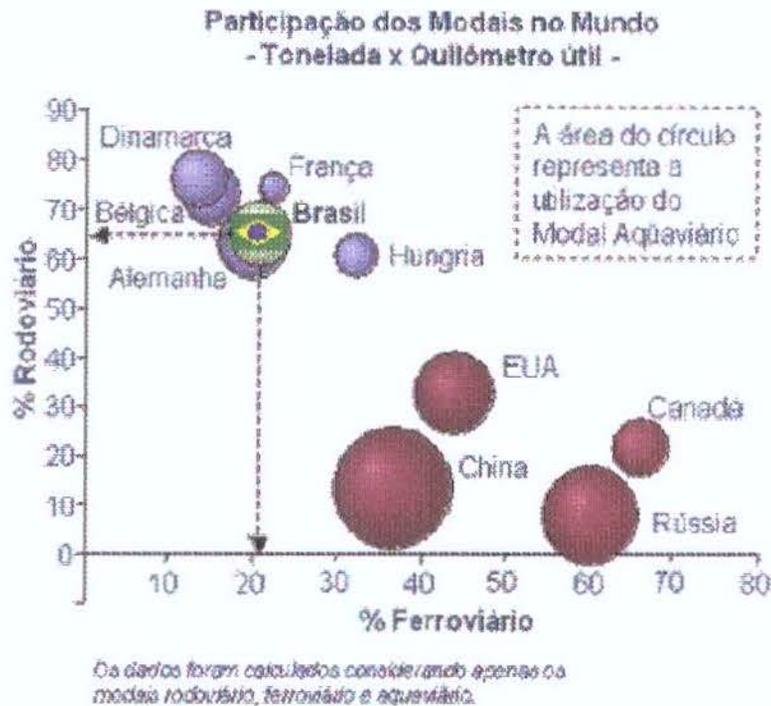


Figura 7 – Participação dos Modais no Mundo – Tonelada x Quilômetro útil. Fonte: CNT (2006)

Segundo pesquisa apresentada em CNT (2006) 78% da malha rodoviária está em condições deficientes. As condições precárias da malha rodoviária podem ser estendidas ao transporte ferroviário. Grande parte dos investimentos das concessionárias é realizado na recuperação da malha.

Adicionalmente ao desbalanceamento, a malha rodoviária brasileira apresenta baixa densidade. Essa malha está concentrada nas regiões Sul e Sudeste sendo a situação mais crítica nas fronteiras de ocupação.

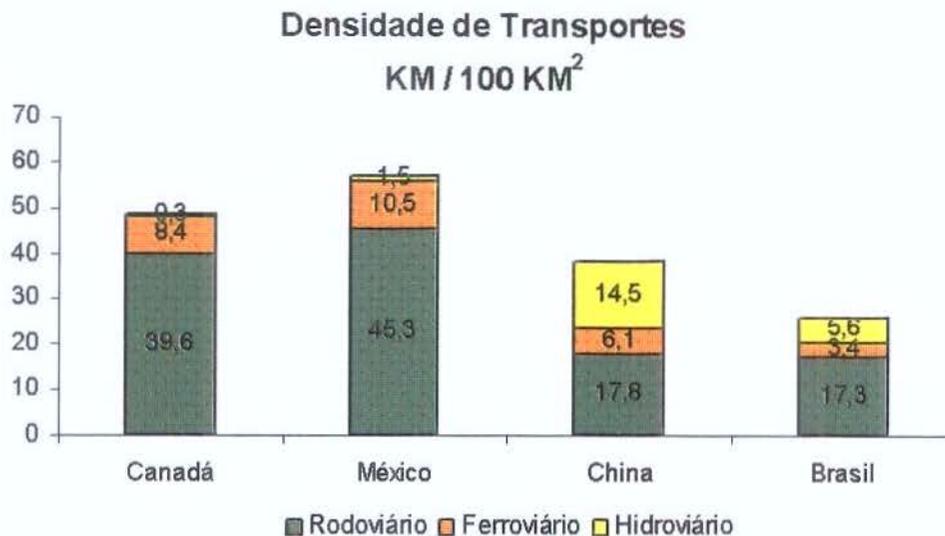


Figura 8 - Densidade de Transportes - KM/100 KM². Fonte: CNT (2006)

Rodoviário

O programa de concessão rodoviária começou no governo Fernando Henrique Cardoso e foi gerido pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

O transporte rodoviário é a base da matriz brasileira de transporte e seu principal problema é a precariedade das vias. Além de custos econômicos como elevação do tempo médio e maior desgaste dos caminhos, ocorrem muitos acidentes e mortes.

No ano de 1995 foram concedidos 856,4 km de estradas federais. A Lei n.º 9.277/96 criou a possibilidade de solicitação de estradas federais por estados ou municípios para incluí-las em seus planos de concessão. O principal problema é a sua limitação já que pequena parte da malha seria rentável e viável para concessões. As concessões de rodovias estaduais paulistas são significativas.

Tabela 1 – Concessões Rodoviárias.

| Concessões ANTT | Km |
|--|------------------|
| Concessões contratadas | 1.474,40 |
| Concessões em licitação | 2.610,20 |
| Em estudo | 5.915,40 |
| Total | 10.000,00 |
| Delegações para Concessão (Rodovias federais delegadas aos Estados) | |
| Concessões contratadas pelos estados | 3.007,50 |

Fonte: ANTT

Tabela 2 – Resultados do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo.

| Km | Municípios atendidos | Habitantes |
|-----------|-----------------------------|-------------------|
| 3,5 mil | 168 | 20 milhões |

Fonte: ARTESP

Uma nova rodada de concessões é esperada para o começo de 2007. Nessa rodada estarão inclusas as rodovias Regis Bittencourt e Fernão Dias. O Leilão provavelmente seguirá o método anterior o vencedor será aquele que aliar a menor tarifa ao maior valor pago pela concessão.

ABIDB (2006) sugere a priorização de corredores estratégicos e integrá-los a outros modais. As participações privadas por PPP ou concessões deveriam ser priorizadas também. Por fim, a pesagem mais efetiva reduziria o desgaste das estradas.

Ferroviário

O transporte ferroviário é vital para um país de dimensões continentais como o Brasil. A Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA) foi criada em 1957 através da incorporação de 18 ferrovias regionais. Ela foi incluída no PND em 1992. A malha ferroviária federal demandava grandes investimentos em expansão, modernização e recuperação da infra-estrutura.

A RFFSA foi dividida em seis malhas regionais que foram transferidas ao setor privado por leilões de concessão com duração de 30 anos. Essa divisão decorre de estudos que apontaram a natureza inter-regional dos fluxos operacionais e a possibilidade de economias de escala a partir da divisão regional da malha. Os bens da RFFSA foram arrendados aos operadores privados pelo mesmo prazo.

O primeiro leilão, Malha Oeste (Bauru), foi realizado em março de 1996 e o processo terminou em 1998 com a concessão da malha da FEPASA incorporada à RFFSA naquele ano. A tabela abaixo traz as principais concessões:

Tabela 3 – Resultado dos leilões de concessão ferroviária.

| Malhas Regionais | Data do Leilão | Concessionárias | Início da Operação | Extensão (Km) |
|------------------|----------------|--|--------------------|---------------|
| Oeste | 05.03.96 | Ferrovias Novoeste S.A. | 01.07.96 | 1.621 |
| Centro-Leste | 14.06.96 | Ferrovias Centro-Atlântica S.A. | 01.09.96 | 7.080 |
| Sudeste | 20.09.96 | MRS Logística S.A. | 01.12.96 | 1.674 |
| Tereza Cristina | 26.11.96 | Ferrovias Tereza Cristina S.A. | 01.02.97 | 164 |
| Sul | 13.12.96 | ALL-América Latina Logística do Brasil S.A | 01.03.97 | 6.586 |
| Nordeste | 18.07.97 | Companhia Ferrovias do Nordeste | 01.01.98 | 4.238 |
| Paulista | 10.11.98 | Ferrovias Bandeirantes S.A. | 01.01.99 | 4.236 |
| Total | | | | 25.599 |

Fonte: ANTT

Segundo dados do Ministério dos Transportes, o transporte ferroviário tinha um peso de 25% na matriz de transporte de cargas em 2005. O número é bem superior ao apontado por CNI (2006), mas qualquer que seja o número há grande necessidade de crescimento desse modal. Os investimentos totais teriam ido de R\$ 277 milhões em 1996 a R\$ 3.377,7 milhões em 2005. A carga transportada teria

passado de 218,1 milhões de toneladas em 1996 para 388,8 milhões em 2005. O governo lançou em 2003 o “Plano de Revitalização das Ferrovias Brasileiras” para promover a modernização e integração da malha ferroviária. A principal obra em andamento é a Ferrovia Norte-Sul que estimulará o comércio intra-regional e facilitará o escoamento de produtos do centro oeste através do Porto de Itaqui, em São Luís no Maranhão. O governo pretende lançar o edital de PPP do Ferroanel de São Paulo. ABDIB (2006) defende a revitalização da malha e definição de investimentos prioritários.

Telecomunicações

O processo de reforma do setor de Telecomunicações foi iniciado com a emenda número 8 à Constituição Federal que permitiu ao governo federal licitar ao setor privado concessões de operação de serviços de telecomunicação. O Sistema Brasileiro de Telecomunicações era formado por uma holding, Telebrás, que comandava 27 operadoras estaduais e pela Embratel, responsável por chamadas de longa distância. A lei 9.295/96 permitiu concessões da banda B da telefonia móvel.

O marco do processo foi a Lei Geral das Telecomunicações nº 9.472/97 que estabeleceu as bases da regulação setorial e do processo de privatização do Sistema Telebrás. A privatização ocorreu em julho de 1998 na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro

Tabela 4 – Privatização do Sistema Telebrás e concessões em US\$ milhões (até 12/2002).

| Empresa | Resultado dos Leilões | Dívidas Transferidas | Resultado Geral |
|--|-----------------------|----------------------|-----------------|
| 1. Empresas Federais: | 19.237 | 2.125 | 21.362 |
| Telefonia fixa e serviços de longa distância | 11.970 | 2.125 | 14.095 |
| Telefonia celular - Banda A | 6.974 | - | 6.974 |
| Oferta Empregados | 293 | - | 293 |
| 2. Concessões: | 9.813 | - | 9.813 |
| Telefonia Celular Banda B | 7.613 | - | 7.613 |
| Telefonia Celular - Banda D | 1.334 | - | 1.334 |
| Telefonia Celular - Banda D (sobras) | 18 | - | 18 |
| Telefonia Celular - Banda E | 482 | - | 482 |
| Telefonia Celular - Banda E (sobras) | 238 | - | 238 |
| Empresas Espelho | 128 | - | 128 |
| Total | 29.050 | 2.125 | 31.175 |

Fonte: BNDES

O novo modelo do setor, resultado de profundas mudanças estruturais, procura universalizar os serviços e melhorar a qualidade, através competição. A agência setorial é a ANATEL que goza de autonomia jurídica e financeira assegurada pelo Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL).

A expansão dos serviços e a melhoria da qualidade são observadas por quase todos os analistas, mas ainda persistem problemas.

O primeiro seria relacionado à competição. Apesar das vantagens oferecidas como liberdade de preços e acesso à rede da incumbente, as empresas espelhos não conseguiram se firmar no mercado. A competição é mais efetiva nas chamadas de longa distância, após a autorização para as operadoras locais funcionarem em todo o território, e entre as operadoras de celular. Outro ponto é o reajuste acumulado de 156 % entre 1998 e 2006 contra um IPCA de 56% no mesmo período. Neste ano foi lançado o Índice de Serviços de Telecomunicações (IST) para substituir o IGP-M como indexador de tarifas. Esse índice procura capturar os custos das operadoras de forma mais realista.

O principal desafio é adequar o marco regulatório ao processo de convergência tecnológica. Atualmente é possível efetuar chamadas de longa distância via VOIP e as operadoras concorrem com as empresas de cabo e rádio no oferecimento do acesso à internet. Outro desafio é universalizar o acesso em áreas de baixa renda. O contingenciamento de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) para alcançar metas de superávit primário é o principal entrave.

Energia Elétrica

O processo de reforma do setor elétrico começa em 1996 com a contratação da consultoria internacional Coopers e Lybrand para desenhar um novo modelo institucional que privilegiasse a concorrência. Esse modelo, inspirado nas experiências britânica e norte-americana, promoveu a desverticalização das atividades em geração, transmissão, distribuição e comercialização. O propósito era promover a competição em geração e comercialização e regular as atividades de transmissão e distribuição, que tem características de monopólio natural, incentivando ganhos de eficiência.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada pela Lei 9.427 de 1996 e tem como principais funções regular as atividades da cadeia de energia elétrica -geração, transmissão, distribuição e comercialização -, garantir preços justos, assegurar a qualidade dos serviços e estimular a concorrência. A mesma lei criou o Operador Nacional do Sistema (ONS) e o Mercado Atacadista de Energia (MAE). O ONS é uma entidade privada responsável pelo controle dos fluxos físicos pela rede

integrada, sujeita à autorização da ANEEL. A base das vendas seriam acordos bilaterais PPA – Power Purchase Agreement – que garantiriam uma estabilidade à geradora para planejamento de longo prazo. O MAE comercializaria a oferta de energia não contemplada pelos acordos bilaterais e seria o responsável pela formação de preços, promovendo assim a competição entre as geradoras. Ele indicaria excesso de oferta ou escassez de energia.

Nos leilões de privatizações foram vendidas três empresas federais, três geradoras estaduais e dezessete distribuidoras estaduais. O quadro abaixo apresenta o resultado do processo até o fim de 2002.

Tabela 5 – Resultado da Privatização do Setor Elétrico em US\$ milhões (até 12/2002).

| | |
|--------------------------|--------|
| Empresas Federais | 3.908 |
| Geradoras Estaduais | 1.868 |
| Distribuidoras Estaduais | 16.462 |
| Total | 22.238 |

Fonte: BNDES

Anteriormente existia um planejamento centralizado, de longo prazo, que indicava a necessidade de investimentos. A transição entre os modelos foi mal feita e os projetos de expansão da geração não foram realizados. As geradoras cobriram toda a sua oferta com os acordos bilaterais. O baixo estoque de energia em 1999 era um forte indicio de escassez. As medidas de ampliação não foram efetivadas e o racionamento de energia, também chamado de “apagão”, foi uma decorrência natural. Os planos emergenciais utilizaram energia termelétrica, bem mais cara que a hidrelétrica.

O governo promoveu mudanças e ampliou sua participação no setor. As privatizações das geradoras estaduais restantes – como Copel e Cemig – e de Furnas foram interrompidas. As mudanças resultaram em perda de credibilidade. Ainda há incertezas o sucesso do novo modelo.

ABDIB (2006) defende uma maior transparência na fixação de preços nos leilões que deveriam sinalizar perspectivas de sobras ou escassez de energia, e um aprimoramento e maior efetividade do planejamento. O estudo ainda aponta a necessidade de mais 40 mil megawatts para os próximos dez anos como condição para evitar um novo apagão.

Petróleo e Gás

A mudança do marco regulatório do setor Petróleo aconteceu durante o governo Fernando Henrique Cardoso no ano de 1997 com a promulgação da Lei nº 9.478/97. Depois foram promulgadas diversas leis e Portarias Técnicas da ANP de forma a complementá-la. A nova lei quebrou o histórico monopólio estatal sobre as atividades de Exploração/Desenvolvimento, Importação/Exportação e transporte do petróleo e seus derivados. Outras atividades como refino, distribuição e revenda foram modificadas de forma a incentivar a competição. Na lei são expostos objetivos da Política Energética Nacional, dentre os quais pode-se destacar: promover a livre concorrência, atrair investimentos, ampliar a competitividade no mercado internacional e proteger interesses do consumidor. Um grande mérito da legislação é reconhecer a profundidade das mudanças e definir uma transição a fim de não prejudicar as atividades em andamento. O principal ponto é a criação da Agência Nacional de Petróleo (ANP) responsável por conduzir a transição e instituir medidas complementares para aumentar a eficácia da regulação sobre o setor.

A lei exige separação das estruturas de transmissão em entidades legais distintas, ma não proíbe participações cruzadas. Na prática é observado o efetivo monopólio da Petrobrás nos segmentos de produção e refino. O risco associado às nacionalizações do setor na Bolívia e na Venezuela somado às imperfeições do marco regulatório explicam o fraco resultado das reformas. O sétimo leilão de exploração realizado no final de 2005 representa um avanço e diversas empresas importantes do setor participaram associadas à Petrobrás. Por outro lado, o conhecimento e o forte poder de mercado da Petrobrás inibem a entrada dos agentes.

SEAE (2002) aponta como principais problemas a falta de regulamentação do acesso à infra-estrutura de movimentação de petróleo e gás e especificações de qualidade, que podem funcionar como barreiras à entrada.

ABDIB (2006) também pede a criação de regras para acesso à infra-estrutura de movimentação de gás. O documento solicita ainda ações para incentivar inovações e aumentar a competitividade de fornecedores locais. A não utilização dos recursos previstos pela ANP é a maior crítica do documento. Esses recursos poderiam acelerar os estudos de inventários das bacias para as próximas rodadas dos leilões da ANP.

Saneamento

O saneamento é o setor mais crítico já que nem o marco regulatório foi criado. O grande entrave está em uma questão mais básica: a definição da titularidade. O saneamento produz diversas externalidades positivas, especialmente sobre a saúde pública. Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE de 2000 12% dos distritos brasileiros não contam com uma rede geral de abastecimento de água. A situação pior é a do Nordeste onde 17% dos distritos não contam com rede geral de água enquanto a mais cômoda é a do Sudeste em que apenas 3,4% dos distritos não tem esse serviço. A situação é mais crítica quando analisamos a existência de coleta de esgoto. Em cerca de 58% dos distritos não existem essa estrutura. E nos distritos com rede coletora em mais de 66% deles, esse esgoto não é tratado.

No sudeste existem concessões e licitações. O modelo para o setor precisa contemplar medidas de expansão da rede e procurar atingir as regiões mais pobres do Brasil, mais carentes nesse tipo de serviço.

Segundo ABDIB (2006) o setor de saneamento precisa de novos modelos diversos de gestão e procurar formas alternativas de financiamento. Essa melhora de gestão precisaria ser acompanhada por indicadores. O documento estima investimentos da ordem de R\$ 10 bilhões ao ano durante 20 anos para a universalização do serviço.

Bibliografia

- ABDIB. *Agenda da Infra-Estrutura 2007-2010*. São Paulo: 2006
- ALBUQUERQUE, Kelvia; CONSIDERA, Cláudio. *The Relationship Between Policy and Regulation in the Brazilian Economy*. Brasil. Ministério da Fazenda. SEAE. Brasília: 2001.
- ANTT. Brasil. *Evolução Recente do Transporte Ferroviário*. Brasília: 2006
- APEC. *Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform: Open and Competitive Markets are the Key Drivers of Economic Efficiency and Consumer Welfare*. 1999
- AURIOL, Emmanuelle; PICARD, Pierre M. *Infrastructure and Public Utilities Privatization in Developing Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 3950. Washington: World Bank, 2006
- BARON, David P – *Design of Regulatory Mechanisms and Institutions*. In R. Schmalensee e R. D. Willig (orgs.), *Handbook of Industrial Organization*, 2. Amsterdam and New York: Elsevier Science Publishers, 1992.
- BNDES. Brasil. <http://www.bndes.gov.br>
- Brasil. Transporte Ferroviário: O crescimento do Brasil passa por aqui. Brasília: Ministério dos Transportes, 2006.
- BRAUETINGAM, Ronald R. *Optimal Policies for Monopolies*. In R. Schmalensee e R. D. Willig (orgs.), *Handbook of Industrial Organization*, 2. Amsterdam and New York: Elsevier Science Publishers, 1992.
- CNT. *Transporte de Cargas no Brasil: Ameaças e Oportunidades para o Desenvolvimento do País*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Logística – COPPEAD/UFRJ, 2006.
- CRAMPES, Claude; ESTACHE, Antonio. *Regulatory Tradeoffs in Designing Concession Contracts for Infrastructure Networks*. Policy Research Working Paper 1854. Washington: World Bank, 1997.

- FIANI, Ronaldo. *Afinal, a quais interesses serve a regulação?* Economia e Sociedade, , v. 13, n. 2. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2004.
- FIOCCA, Demian. *BNDES: Infra-Estrutura e Desenvolvimento*. (Apresentação para Diretoria e Conselho da ABDIB). São Paulo, 2006.
- FIORI, José L. *Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal*. Revista de Economia Política. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.
- FMI. *World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms*. Washington, 2004.
- GABRIELE, Alberto. *Policy Alternatives in Reforming Power Utilities in Developing Countries: A Critical Survey*. Texto para discussão da UNCTAD nº 168. Genebra, 2004.
- HARRIS, Clive. *Private Participation in Infrastructure in developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons*. World Bank Working Paper no. 5. The World Bank. Washington, D.C. 2003.
- IBGE. *Brasil. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Rio de Janeiro, 2000.
- JACOBS, Scot H. *Growth, Flexibility and Protection: The Results of Regulatory Reform in OCDE Countries*. Presentation. OCDE.
- KESSLER, Tim; ALEXANDER, Nancy. *Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services*. G-24 Discussion Papers. Genebra: UNCTAD, 2004.
- KLEIN, Michael; Roger, Neil. *Back to the future: The Potential in infrastructure privatization*. The World Bank FDP Note nº 30. Washington, D.C., 1994.
- KLEIN, Michael; Gray, Philip. *Competition in Network Industries – Where and How to Introduce It*. Public Policy for The Private Sector note nº104. Washington, D.C: The World Bank Group, 1997.
- KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1993.

- MOREIRA, Terezinha. *O Processo de Privatização Mundial: Tendências Recentes e Perspectivas para o Brasil*. Revista do BNDES 1. Rio de Janeiro, 1994.
- Piccinini, Maurício S.; Pires, José C. L. *A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil*. In: Giambiagi, Fabio & Mesquita, Maurício (orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- Pinheiro, Armando Castelar. *O Setor Privado na Infra-Estrutura Brasileira*. Revista do BNDES 5. Rio de Janeiro, 1996.
- OCDE. *Competition Consumers and Regulatory Reform. Competitive and Dynamic Markets: Integrating OECD's Competition Principles into Regulatory Reform*. 1998.
- OECD. *Policy Recommendations on Regulatory Reform*. 1997.
- OWEN, B.; BRAUETINGAM, R.. *The Regulation game: strategic use of administration process*. Harvard Business School Press, 1978.
- PELTZMAN, Sam. *Toward a more general theory of regulation*. The Journal of Law and Economics, Chicago, v. 19, p. 211-240, 1976.
- RIGOLON, Francisco J. Z. *A regulação da infra-estrutura: A Experiência Recente no Brasil*. Revista do BNDES 7. Rio de Janeiro, 1996.
- RODRIGO, D. *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries*. OCDE. 2005.
- ROSA, Luís Pinguelli. Artigos e entrevistas em diversos periódicos entre 1995 e 2004.
- SALGADO, Lucia Helena. *Agências Regulatória na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional*. IPEA: Texto para discussão 941. Rio de Janeiro, 2003.
- STIGLER, George J. *The theory of economic regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science*, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971.

STRONGIN, David. *Promoting Fair and Transparent Regulation*. Discussion Paper. SIA, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. Diversos artigos no jornal Folha de São Paulo entre 1996 e 1999.

TOLMASQUIM, Maurício; ROSA, Luís P. *Os Riscos Associados à Cisão e Privatização de Furnas*. COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, 1999.

UNCTAD. *Report of The Expert Meeting on Consumer Interests, Competitiveness, Competition and Development*. Genebra: 2001.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia*. Tradução da 5ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

WILIANSON, O. *Por que direito, economia e organizações?* In: Zylbersztajn, Décio ; Sztajn, Rachel (Orgs.) *Direito & economia: análise econômica do direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.