

## PERSPECTIVAS 2006 | MARCOS REGULATÓRIOS

# A regulação econômica perde o ritmo

*O Brasil iniciou seu processo de privatização e regulação há dez anos. O objetivo era criar um choque de investimentos e dinamismo nos setores monopolizados. Mas o processo evolutivo parece ter perdido logo seu ritmo*

Ronaldo Seroa da Motta

Paulo Jabur



A existência de monopólios ou direitos de concessão cria mercados sem os estímulos da concorrência e, portanto, sem incentivos a práticas eficientes de gestão, à expansão do produto e à redução das tarifas. Tais mercados exigem um marco regulatório que gere esses incentivos por meio de uma política tarifária e metas que considerem não só o equilíbrio econômico-financeiro das operadoras, mas também incluam penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários.

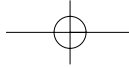
A regulação garante investimentos ao assegurar aos operadores dos serviços a estabilidade na aplicação e nos processos de mudança das regras de concessão e operação. Essa estabilidade requer uma governança regulatória exercida por agências com autonomia técnica e decisória em relação a seus ministérios que faça valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos. Isso não significa que as agências devam aplicar a legislação livres de pressões administrativas e

políticas. Também não significa que elas devam estar isentas de qualquer controle. A transparência das decisões e a prestação de contas à sociedade evitam que a autonomia seja exercida de forma discricionária. O ideal seria que o Congresso assumisse a fiscalização rotineira da atuação das agências.

O Brasil iniciou seu processo de privatização e regulação há dez anos. O objetivo era criar um choque de investimentos e dinamismo nos setores monopolizados. Mas o processo evolutivo parece ter perdido logo seu momento quando, já na administração passada, se percebiam grandes vazios regulatórios. A forma incompleta dos mercados de energia elétrica, os conflitos monopolistas no gás natural e o vácuo regulatório no saneamento são apenas alguns exemplos, sem mencionar o atraso na aplicação de mecanismos de concorrência na área de telecomunicações.

Não se pode afirmar quanto dessa tendência à inércia foi fruto de falta de capacitação técnica e de governança das agências ou de um confronto ideológico mal resolvido. Na troca de governo, cresceu o temor de que as barreiras ideológicas fossem recrudescer e resultar na reversão de algumas iniciativas de quebra dos monopólios públicos. Os mais otimistas esperavam a interrupção da evolução. O cenário pessimista não se concretizou, mas alguns recuos foram confirmados. O livro *Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*, recentemente publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), discute essas questões.

A tramitação no Congresso do Projeto de Lei nº 3.337, proposto pelo Executivo para uniformizar e orientar a função das agências reguladoras, está paralisada por falta de compreensão de inúmeras questões. Todavia, a questão da autonomia é a mais paralisante. O projeto propõe um contrato de gestão para as agências no qual se estipula um nível de desempenho. Essa é a base inicial da autonomia, mas para tal não há necessidade de controle dos ministérios e, sim, do público e do Congresso para reorientar o cumprimento das metas, que devem ser aquelas pre-



vistas nas legislações e que sejam adequadas às dotações orçamentárias das agências. O aperfeiçoamento desse projeto de lei é vital para a evolução da governança regulatória no país.

No setor de energia elétrica, abandonaram-se os mecanismos de mercado com o novo marco regulatório, que estabeleceu o poder monopsonico governamental na compra de energia para o mercado regulado. Até então, tal poder havia sido capaz de realizar sem dificuldade contratações da capacidade instalada. Já o leilão de energia nova, realizado no final de 2004, atraiu predominantemente investimentos estatais, o que contrasta com o dinamismo do mercado livre de contratos bilaterais entre geradores e consumidores privados. O ano de 2006 vai testar a solidez do novo marco regulatório.

Nas telecomunicações, o desafio é aumentar a competição e o estímulo a novos investimentos e à inovação. As diretrizes para a desagregação de redes, a definição dos preços de interconexão, as tarifas sociais para universalização, a portabilidade numérica, a gestão de fundos setoriais e a conver-

gência de serviços são temas cruciais. A volatilidade política do Ministério das Comunicações e as indefinições de nomeação dos diretores da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) terão de ser eliminadas caso se queira avançar nesse debate.

A concorrência na indústria de gás natural requer a regulação do acesso não-discriminatório à rede de gasodutos. A Lei nº 9.478/97, que constitui o marco legal do gás natural no país, estabeleceu o princípio do livre acesso à rede de gasodutos de transporte. A regulação do preço de acesso é a questão central do debate no Congresso com a revisão dessa lei. A Petrobras quer dilatar os prazos para o início do livre acesso como uma compensação dos riscos de seus investimentos pioneiros. Tal proposta quase monopoliza o setor de gás. Uma alternativa seria uma tarifa que incluísse esse valor de opção na forma de compensação financeira para a Petrobras em contrapartida ao livre acesso em prazo mais curto. O papel do Executivo ora como monopolista, ora como fazedor de política será testado nesse embate.

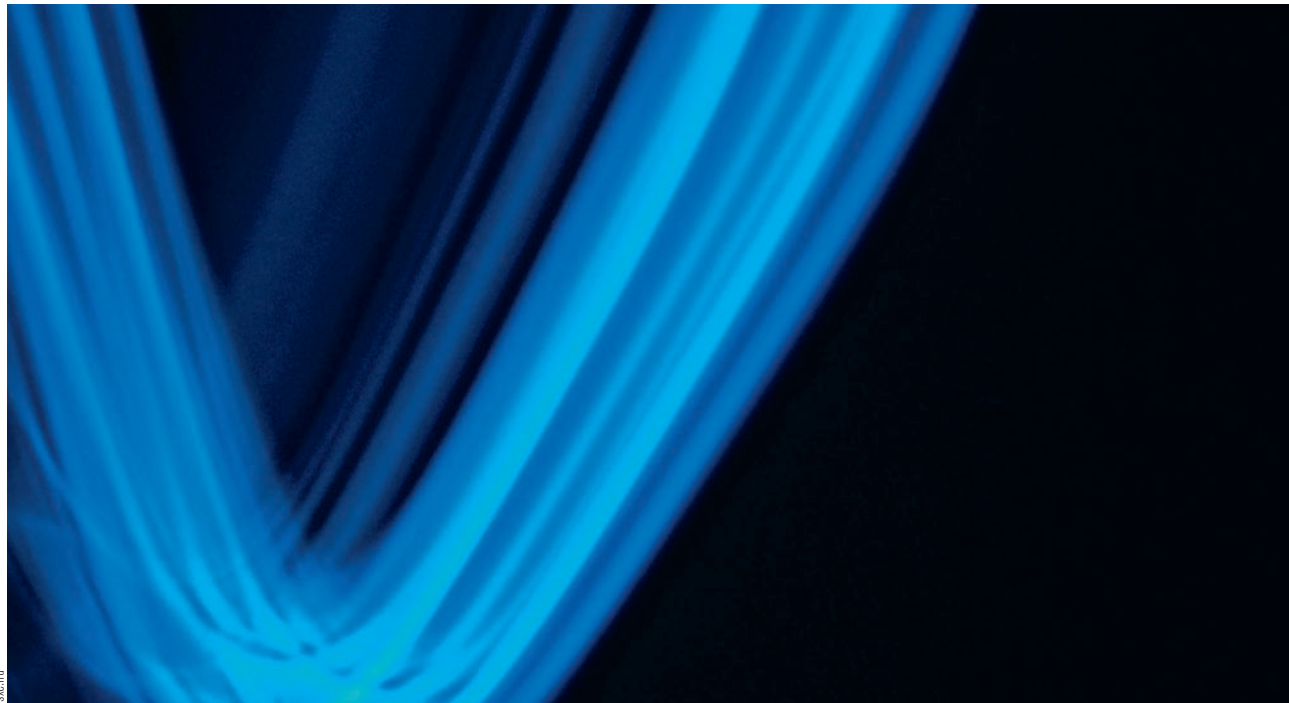
A situação do setor de saneamento é

ainda mais paralisante. O debate do Projeto de Lei nº 4.147/2005 da Política Nacional de Saneamento que tramita no Congresso está concentrado na disputa entre estados e municípios sobre quem deterá o poder concedente desses serviços. O Congresso terá de concentrar o debate nos instrumentos de concessão, de definição tarifária e das formas de subsídios que incentivem a consecução de metas de expansão dos serviços e sua universalização com menores custos e mais efetividade.

Algumas questões ainda estão abertas para entender o atual estágio da regulação econômica no Brasil. Quanto de tecnologia e quanto de ideologia resultam nessas limitações atuais? Seriam visíveis e conhecidas as falhas regulatórias que tecnicamente poderiam ter sido tratadas permitindo a retomada do processo evolutivo? Ou existem conflitos ideológicos que impedem tal ação técnica corretiva, inclusive atuando diretamente na base de governança das agências reguladoras?

---

**Ronaldo Seroa da Motta** é coordenador de Estudos de Regulação do Ipea



S&P/HU

