

REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: O DESAFIO DE UNIVERSALIZAÇÃO

Diogo R. Coutinho*

A maior parte das análises de políticas públicas é baseada nos conceitos gêmeos de eficiência e equidade. Desses gêmeos, a eficiência é sem dúvida a criança favorita. Em geral, tem-se uma longa discussão a respeito das conseqüências dessas políticas quanto a aspectos relacionados à eficiência, com apenas algumas breves e informais observações sobre a equidade. (QUIGGIN, 1997).

RESUMO: Este artigo discute dois tipos de racionalidades regulatórias relacionadas à tarifação de serviços públicos. A primeira delas diz respeito à eficiência econômica e à concorrência como objetivos centrais em políticas de universalização do acesso a tais serviços públicos. A outra se baseia em mecanismos distributivos não necessariamente decorrentes da competição entre operadores privados, em um cenário pós-liberalização. Nesse contexto, o papel a ser desempenhado por fundos públicos e subsídios cruzados é discutido. O trabalho sugere ainda a importância de uma reflexão atenta a estratégias regulatórias que considerem as necessidades específicas de países em desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Serviços públicos. Regulação. Eficiência e equidade.

PUBLIC UTILITIES REGULATION AND DISTRIBUTIVE JUSTICE: THE CHALLENGE OF UNIVERSAL SERVICE

ABSTRACT: This article discusses two types of regulatory rationales related to public utilities pricing. The first one is related to economic efficiency and competition as key-goals underpinning universal service goals. The other is based on distributive mechanisms not necessarily resulting from competition amongst private operators in a post liberalization scenario. In this context, the role to be played by public funds and crossed-subsidies is discussed. The paper also suggests that it is crucial to think carefully when it comes to choosing regulatory strategies to tackle developing countries' specific needs.

KEY WORDS: Public utilities. Regulation. Equity and efficiency.

* Prof. do Depto. de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Este artigo é uma versão retrabalhada do capítulo 5 de minha tese de doutorado (defendida em 2003), intitulada "Regulação e redistribuição: a experiência brasileira de universalização das telecomunicações". Agradeço a Fábio Waltenberg pelo convite para participar deste volume, bem como pelas suas valiosas sugestões e críticas feitas a uma versão preliminar deste artigo.
Endereço: Largo São Francisco, 95, 01005-010, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: diogocoutinho@usp.br.
Recebido em: 26/02/2008 Avaliado em: 07/03/2008

1 Introdução

O economista Ajit Singh, da Universidade de Cambridge, explica que o Estado, na visão do pensamento econômico neoclássico, é, primordialmente, um elemento exógeno ao processo econômico. Inicialmente, explica Singh, o neoclassicismo concebia caber ao Estado o papel de corrigir falha de mercado com vistas à criação de um equilíbrio em que os preços eram dados e transmitiam as informações necessárias ao comportamento racional de agentes econômicos. Se o mercado falhasse em razão da concentração de poder de mercado (monopólios e cartéis), da presença de externalidades, de informação imperfeita ou da necessidade de investimento em bens públicos (ou por conta de quaisquer outras disfuncionalidades), o Estado deveria intervir para atenuar ou eliminar o efeito nocivo dessas falhas. Essa intervenção teria, como a própria palavra sugere, um caráter algo intrusivo, seria uma ação justificável somente em razão da evidência de um mal maior. Em outras palavras, a ação coordenadora e reguladora do Estado, no pensamento neoclássico, era (e em grande medida ainda é) um evento extraordinário a ser justificado, não um elemento intrínseco ao capitalismo.

Desenvolvimentos posteriores ao longo da segunda metade do século XX fizeram do pensamento neoclássico, agora sob a influência da ortodoxia da Universidade de Chicago, uma vertente ainda mais cética com relação ao papel do Estado. A public choice e a escola de regulação de Chicago (como, por exemplo, STIGLER, POSNER, PELTZMAN), passaram a sustentar que o Estado, a burocracia e os reguladores, em última análise, agem em seu próprio benefício, com vistas à maximização de utilidades (votos, prestígio, poder, etc.). “Tudo o que o governo faz é analisado na perspectiva de uma transferência de renda”, resume Singh (1994, p. 6), criticando os teóricos de Chicago. Nesse cenário, políticos e administradores públicos barganham a formulação de normas de organização da economia – dentre as quais as de regulação – em troca de apoio político para a eleição, reeleição e para a permanência no cargo.

Assim entendida, a intervenção estatal não poderia ser mais nociva, pois, por meio dela, além de maximizarem seus próprios interesses, os formuladores de políticas públicas não têm, na prática (ainda que sejam voluntaristas e bem-intencionados), as informações necessárias para corrigir falhas de mercado. A conclusão é que a do Estado pode ser pior do que sua inação. Em outros casos, a ação tende à ineficiência, no sentido de produzir conseqüências ainda mais indesejáveis do que aquelas decorrentes do funcionamento desregulado do mercado. Nesse contexto, esforços de direcionamento, planejamento e desenvolvimento econômico, criação, coordenação e organização de mercados, intervenções regulatórias de teor conformador, assim como políticas redistributivas representam ineficiências, falhas de governo ou resultado de captura do interesse público por interesses privados.

Parece haver, enfim, no pensamento neoclássico, uma espécie de competição entre Estado e mercado. Para privilegiar os mercados, reduz-se o tamanho e as funções do Estado e vice-versa, como se houvesse entre ambas instituições sociais uma zona de conflito, uma dicotomia excludente. Este artigo busca questionar essa tensão entre Estado e mercado no contexto específico da regulação de serviços públicos – uma tensão entre regulação econômica (como aquela que persegue primordialmente a eficiência por meio da competição) e regulação social (como aquela que busca a equidade ou justiça distributiva), como uma falsa dicotomia.

2 Regulação do tipo comando-e-controle

A regulação de serviços públicos se vale de instrumentos jurídicos, como se sabe, para se fazer impor. Em muitos países como o Brasil concessões de serviços públicos e, especificamente, ferramentas tarifárias são frequentemente utilizadas para fixar preços e, sobretudo, seus critérios de reajuste. Taxas de retorno, preços-teto (price caps), duração das licenças (concessões), circunstâncias extraordinárias e contingências em geral são juridicamente cristalizadas em contratos públicos e sob a forma de um feixe de normas (leis, regulamentos e atos administrativos) regulatórias.

Em face disso, sustenta-se que uma regulação de serviços públicos que almeje objetivos redistributivos (aqui associados à idéia de equidade ou justiça distributiva) deve transcender, inicialmente, uma velha dicotomia: de um lado, a regulação de “comando-e-controle” e, de outro, seu contraponto; uma regulação passiva ao estilo *laissez-faire*. Como visto acima, o pensamento econômico neoclássico matizado pela escola de Chicago vê com grande ceticismo a ação reguladora do Estado. Subjacente a isso está a suposição de que o mercado – por meio da concorrência e da rivalidade entre agentes econômicos – é mais eficiente que a burocracia reguladora. Assim, a regra geral seria a busca de introdução e manutenção de concorrência em mercados em que isso é possível. Já em circunstâncias de monopólio natural – nas quais a concorrência não é factível, tampouco eficiente – a opção deve ser uma regulação baseada na mimetização das condições de mercado, como se elas estivessem presentes. Mais do que isso, tal regulação deve, idealmente, ser do tipo soft, isto é, baseada em incentivos financeiros que, por sua vez, supõem comportamentos maximizadores de riqueza por parte dos agentes regulados. A essa regulação baseada em estímulos e incentivos econômicos se opõe uma regulação intrusiva do tipo comando-e-controle.

A regulação baseada na expressão comando-e-controle, de outro lado, é utilizada para descrever uma espécie de intervenção em que o regulador determina e especifica unilateralmente o que firmas reguladas podem ou não podem fazer, sob pena de serem sancionadas por meio da imposição de penalidades (multas, suspensão de atividades,

perda da concessão, entre outras). Em geral, a regulação de comando-e-controle se baseia em standards de performance ou em standards técnicos ou de tecnologia. Os primeiros impõem restrições e condições para a atuação do dia-a-dia da empresa regulada, às vezes mediante a escolha dos fins e meios de ação. Standards de tecnologia, por sua vez, impõem restrições para o uso de um determinado equipamento ou a adoção de uma dada tecnologia para o desempenho da atividade regulada.

O traço marcante da regulação de comando-e-controle é o esforço de exercício de influência determinante sobre o comportamento da empresa regulada com o respaldo de sanções jurídicas, em alguns países de natureza criminal. Baldwin e Cave (1999, p. 35) chamam atenção para o fato de que, em geral, mecanismos de comando-e-controle pressupõem que os reguladores detenham um mínimo de autoridade e poder normativo para a edição de normas, tal como é o caso nos EUA, onde as agências reguladoras têm funções quase-legislativas.

Esses autores explicam ainda que as vantagens da regulação comando-e-controle – se comparada a formas de atuação menos intrusivas, como o uso de incentivos e estímulos econômicos – traduzem-se pelo fato de que a força coercitiva do direito pode ser utilizada para fixar obrigações e estipular sanções de aplicação imediata. Além disso, o regulador sinaliza a adoção de uma posição supostamente clara ao estipular que determinados comportamentos são aceitáveis ao passo que outros não serão tolerados.

Por outro lado, uma série de críticas é feita à regulação de comando-e-controle. Não raro ela é associada, por exemplo, à idéia de captura – em razão do fato de que a relação entre regulador e regulado pode se tornar próxima demais. Quanto a esse ponto, diz-se que à medida que a agência reguladora concebe normas, precisa cada vez mais da cooperação dos regulados para obter informações a seu respeito e a respeito dos mercados e setores por ela regulados. Dado que os agentes regulados são justamente a melhor (e mais primária) fonte de informações, é inevitável que o regulador tenha de com eles interagir para solicitar e requerer dados relevantes para o desenho da regulação, sob pena de fracassar em sua missão. Isso daria, segundo alguns comentadores (veja-se, por todos, STIGLER, 1971), margem a uma progressiva captura do regulador, traduzida, na prática, por sua submissão consciente ou não aos interesses velados ou explícitos do agente regulado.

Outra crítica à regulação de comando-e-controle diz respeito a certa propensão à produção de normas desnecessariamente complexas e despidas de flexibilidade. No limite, a regulação de comando-e-controle pode levar a uma verdadeira “inflação regulatória” ou “enchente” de normas. Ademais, esse tipo de regulação pode levar, em face das assimetrias de informação, a um processo de inclusão excessiva ou insuficiente de destinatários sujeitos às suas regras (erros de inclusão ou exclusão).

Há ainda, com relação à idéia de comando-e-controle, problemas relacionados à definição de standards que podem resultar generalizantes em face de uma certa tendência ao desprezo da análise caso-a-caso, muitas vezes necessária e desejável em razão de características próprias de mercados e agentes regulados.

Outro critica a regulação de comando-e-controle diz respeito ao cumprimento das regras por parte das empresas reguladas. Esse tipo de regulação é comumente associado a mecanismos de enforcement caros e complexos além de, conforme sugerem Baldwin e Cave (1999, p. 38), mais suscetíveis à prática de creative compliance (isto é, o ato de burlar o “espírito” ou a “intenção” da norma de regulação sem a violação, contudo, de seus termos objetivos). Esta objeção à regulação de comando-e-controle é importante para a discussão a respeito dos limites de uma regulação redistributiva, como se verá adiante.

3 Visão “ortodoxa”: crítica à regulação para distribuir renda

Muitos autores do campo do direito e, sobretudo, da economia, argumentam que a utilização da regulação para a persecução de objetivos sociais é equivocada. Há diferentes justificativas para tal objeção, embora, aparentemente, todas elas estejam fundadas na idéia de que a regulação é uma atividade, sobretudo técnica, na qual a influência de políticas públicas (policies) redistributivas tende à produção de ineficiências. A fórmula sintética dessa visão seria, em poucas palavras, a seguinte: redistribuir renda por meio da regulação de atividades econômicas é mais custoso e menos eficiente não somente para a indústria regulada, como também para aqueles que, supostamente, beneficiar-se-iam das alocações redistributivas. Como dizem Burns, Crawford e Dilnot (1995, p. 19):

The deliberate use of regulation to achieve distributional goals is likely to be costly to the economy, and risks being ineffective as producers strive to avoid its intentions [...]. There are more direct ways of achieving these goals which should be more effective and distortionary and have the added merit of being transparent.

A maior parte dos autores que com maior ou menor intensidade apóia essa visão, acredita ser do sistema tributário (e também do previdenciário) a tarefa de redistribuir renda ou riqueza, promovendo justiça distributiva. “Todas as outras políticas” comenta Quiggin (1997, p. 292), “devem estar unicamente baseadas em considerações de eficiência.”

Exemplo disso é o pensamento de Milton Mueller (1999), conhecido estudioso da regulação da indústria de telecomunicações nos EUA. Mueller apresenta argumentos contrários à idéia de se utilizar a universalização – isto é, acesso a serviços públicos independentemente da localização geográfica ou da renda do usuário - como um instrumento de redistribuição de riqueza por meio de técnicas de comando-e-controle, isto é, por meio de obrigações baseadas em sanções. Em primeiro lugar, Mueller acredita que a universalização do acesso aos serviços de telecomunicações não é um substituto para uma estratégia de crescimento econômico que possa financiar a construção de uma infra-estrutura que chegue a todos. “A universalização não é um plano econômico, nem uma maneira de alterar as estruturas de oportunidades básicas da sociedade”, sustenta Mueller (p. 353).

Outro argumento de Mueller é, sem dúvida, mais forte e se relaciona com a dimensão democrática da regulação: uma vez que a distribuição de renda é, em última instância, um processo político (ou uma política pública) e que, como regra, reguladores têm nenhum (ou muito pouco) mandato político para isso (isto é, não foram eleitos), há uma flagrante falta de legitimidade para promover explicitamente a redistribuição por intermédio da regulação. Dito de outro modo, reguladores não são “accountable” (quer dizer, não estão sujeitos a procedimentos democráticos de controle social e prestação de contas) em políticas redistributivas.

Mueller apresenta ainda um outro argumento – expressão bem-acabada de um tradicional cânone do pensamento liberal – segundo o qual políticas redistributivas, se levadas a cabo, podem, no limite, afetar negativamente a iniciativa e o empreendedorismo individual, isto é, podem “congelar” ou retardar o progresso econômico por meio de distorções de preços e de comportamentos que, em um mercado de concorrência perfeita, seriam verificáveis¹.

O professor de direito da Universidade de Chicago, Cass Sunstein, por sua vez, descrevendo o que chama de “paradoxos do Estado Regulador”, sustenta que a regulação redistributiva (aqui entendida num sentido amplo, para mais além dos serviços públicos) é nociva justamente àqueles a quem supostamente deveria proteger. “A regulação redistributiva prejudica aqueles que se encontram na base da pirâmide sócio-econômica.”, diz Sunstein (1997, p. 282).

Sunstein dá dois exemplos para ilustrar esse “paradoxo”: a legislação do salário mínimo e regras de regulação que protegem a segurança em ambientes de trabalho. Embora ambas as “regulações” sejam claramente “bem-intencionadas”, delas decor-

¹ Para uma completa (e radical) crítica à universalização como mecanismo redistributivo, ver Alleman e Rappoport (2001). Para uma discussão sobre a importância da regulação social, ver Kuttner (1996).

rem mecanismos redistributivos pobres e auto-destrutivos em vista, por exemplo, das demissões e aumentos de custos privados que provocam. Como afirma Sunstein (p. 283):

The problem is that if everything else is held constant, the market will frequently adjust to the imposition of regulation in a way that it will harm the least well off. It is a mistake to assume that regulation will directly transfer resources or create only ex-post winners and losers [...]. An important consequence of the minimum wage is to increase unemployment by raising the price of marginal labor; and those at the bottom of the ladder – the most vulnerable members of society – are the victims.

É importante notar, de outro lado, que Sunstein faz certas ressalvas quanto ao papel negativo da redistribuição de riqueza e oportunidades por intermédio da regulação. A primeira delas é a de que a redistribuição via regulação² pode funcionar se for devidamente acompanhada de políticas de bem-estar.

Se um aumento do salário mínimo é necessário para garantir que o trabalho será capaz de remunerar os trabalhadores o suficiente para mantê-los longe da pobreza e também para emitir um “sinal” à sociedade a respeito da importância e do valor do trabalho (com o conseqüente aumento de sua oferta e demanda), então a regulação redistributiva pode ser eficaz no cômputo geral. (p. 283)

A segunda ressalva de Sunstein é a de que, ao contrário do que se admite como premissa em geral do pensamento neoclássico, as preferências humanas não são estáticas. O ranking de preferências reveladas que falam os teóricos neoclássicos não é algo cristalizado no tempo. Sendo assim, diz Sunstein, “se a norma redistributiva em questão for capaz de transformar desejos e crenças [isto é, se conseguir operar mudanças nas preferências de agentes econômicos], o efeito auto-destrutivo antes descrito não ocorrerá” (p. 283). Veja-se aqui uma crítica à premissa de preferências racionais do pensamento econômico trazida à tona por Sunstein para dizer, em outras palavras, que os efeitos indesejados da regulação podem não ocorrer se o poder coativo e persuasório do direito (sob a forma de uma norma de regulação) acarretar mudanças

² Como mencionado, regulação em um sentido amplo, como sinônimo de atuação estatal na economia

substantivas de mentalidades e comportamentos econômicos.

Do que foi exposto até agora, tem-se uma conclusão parcial relevante. O pensamento econômico de filiação mais ou menos identificada com as premissas neoclássicas chama atenção para um elemento central de políticas redistributivas em geral: trata-se da tendência dificilmente contornável de o capital privado, confrontado com a imposição de custos pela da regulação, “ajustar-se” a esses custos, de modo a encontrar, concretamente, meios de evitá-los (repassando-os para o consumidor, por exemplo). Isso pode, com efeito, levar a consequências indesejáveis aqueles a quem se quer proteger por meio de uma regulação dotada de conteúdo redistributivo.

Traduzindo isso para uma linguagem um pouco mais abstrata, tem-se que o governo – além do mercado – também pode falhar. Isso acontecerá, entre outras várias razões, se subestimar a capacidade de resposta de mercados. Isso agrega à regulação uma reflexão importante: uma vez coagido a incorrer em gastos e custos deficitários que se justificam, por exemplo, exclusivamente com base na produção de externalidades positivas e ganhos de equidade, o capital privado pode encontrar meios de, por diferentes estratégias (jurídicas, econômicas, contábeis, políticas e outras), mostrar-se incoercível face à obrigação imposta. Em suma: persuadir o mercado a desempenhar tarefas redistributivas é, portanto, uma empreitada difícil na regulação, que será também mal-sucedida e contraproducente³ se resultar regressiva, isto é, concentradora de renda.

Essa advertência neoclássica deve ser levada em conta quando se trata de discutir os limites e possibilidades de uma regulação redistributiva, particularmente em países de renda, riqueza e oportunidades muito mal-distribuídas como o Brasil. Nesses países faz sentido supor que os pobres sejam mais numerosos (e mais materialmente pobres em termos de massa de renda) a ponto de se tornarem, em alguns casos, desinteressantes como consumidores de serviços públicos privatizados. Há faixas de renda no Brasil para as quais não se vislumbra, desde a ótica das concessionárias de serviços públicos, potencialidade de consumo dessas utilidades. Dito de outra forma: cidadãos abaixo de certa linha da pobreza – cujo traçado é objeto de estudos aplicados – trazem pouco ou nenhum interesse para o prestador privado de serviço público⁴.

³ Para uma discussão a respeito de efeitos contraproducentes da regulação, ver Faraco e Coutinho (2007).

⁴ É relevante notar, contudo, que o nos últimos anos o consumo das classes de renda mais baixa vem aumentando no Brasil. Isso se deve ao crescimento econômico e, sobretudo, a programas sociais como o Bolsa Família. Ademais, no setor de telecomunicações deu-se um verdadeiro “boom” de expansão da base de telefonia móvel (em detrimento da telefonia fixa), resultado do dinamismo tecnológico e da convergência digital e de investimentos no setor. Com mais de 100 milhões de acessos, pode-se considerar o telefone celular o grande responsável pela expansão da telefonia no Brasil. Isso não significa, de outro lado, que todos os cidadãos que usam telefones celulares podem pagar por ele – muitas pessoas de baixa renda apenas recebem ligações, evitando ao máximo gerar chamadas. Em serviços públicos como distribuição de gás e energia elétrica, saneamento e transportes, nos quais o ritmo de inovação tecnológica não é tão veloz quanto nas telecomunicações, camadas de baixa renda podem se tornar particularmente desinteressantes aos olhos de operadores privados, o que demanda uma reflexão sobre a regulação social

Vê-se aqui, então, a importância de ser a intervenção redistributiva do Estado criativa, esforçada e atilada o suficiente para induzir o mercado – direta ou incidentalmente – a contribuir para o vetor equidade. Esse desafio está longe de ser trivial: com relação às políticas públicas redistributivas eventualmente levadas a cabo por intermédio da regulação, é essencial que não resultem regressivas (concentradoras) ou excessivamente custosas – fato que as transformaria em um paradoxo de fato. Não ser regressiva ou excessivamente custosa, contudo, não significa necessariamente ter custo baixo (ser “barata”) ou privilegiar a eficiência alocativa apenas, sustenta-se aqui. Políticas públicas redistributivas reconhecidamente importantes para uma sociedade serão sempre desafiadoras do ponto de vista da aplicação de recursos públicos, e sempre haverá quem as considere ineficientes ou “caras demais”.

4 Visão “heterodoxa”: regulação para distribuir renda

A idéia de utilizar mecanismos indiretos – como subsídios explícitos ou subsídios cruzados – ao invés da (ou como complemento à) tributação é um dos debates mais antigos em políticas públicas (CREMER, FARID GASMI, LAFFONT, 2001). Em 1976, o papel da tributação indireta como instrumento de uma política tributária ótima foi severamente atacado com a publicação do paper de Atkinson e Stiglitz denominado “The design of tax structure: direct versus indirect taxation”. Esse trabalho traz consigo uma assertiva segundo a qual a melhor forma de redistribuir renda é a direta, isto é, por meio de sua tributação (o imposto de renda, em outras palavras). Como explicam Laffont e Tirole (2000, p. 221):

The thrust of the Atkinson-Stiglitz result that...the income tax is all that is needed for redistributive purposes. The underlying rationale is the following: while the government may want to redistribute from the rich to the poor, it should not substitute for the consumers and decide what they want to consume. If consumers, rich and poor, have the same relative preferences for goods, there is absolutely no rationale for distorting the system of relative prices.

O chamado teorema Atkinson-Stiglitz – isto é, a proposição de que o imposto de renda é a ferramenta de ação do Estado suficiente para a obtenção de finalidades distributivas - pode, contudo, ser questionada desde o ponto de vista do funcionamento real dos sistemas tributários, particularmente daqueles de países em desenvolvi

mento⁵. Como se verá a seguir, algumas de suas premissas podem ser relaxadas em vista do conteúdo regressivo e/ou ineficiente de sistemas tributários como o brasileiro. O resultado disso é o enfraquecimento da tese segundo a qual a tributação da renda é o meio mais eficaz de redistribuir riqueza e, em decorrência disso, a abertura de uma brecha argumentativa para que se discutam as possibilidades de uma regulação redistributiva.

As premissas do teorema Atkinson-Stiglitz são as seguintes:

- a) Consumidores podem ser diferenciados com relação às suas capacidades de obter renda e essas capacidades não são observadas pelas autoridades tributárias;
- b) Sua renda é perfeitamente verificável por autoridades tributárias;
- c) Não há restrições ou empecilhos a escalas de progressividade na incidência do imposto sobre a renda;
- d) As preferências dos consumidores são separáveis em “número de horas trabalhadas” de um lado e, de outro, na cesta de bens de consumo ou serviços. Dito de outro modo, a preferência relativa por dois bens é independente da quantidade de horas trabalhadas por cada contribuinte; e
- e) Não há externalidades de consumo.

Em seu estudo sobre a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento, Laffont e Tirole buscam avaliar criticamente as premissas acima enumeradas. Argumentam, inicialmente, que, do ponto de vista estritamente lógico, é possível deduzir que se uma ou mais premissas (acima) não se aplicam em razão do contexto, isto é, das características particulares do sistema tributário em questão, então poderá haver espaço para políticas redistributivas por intermédio de mecanismos outros que não a tributação direta. Exemplos disso seriam os casos de sonegação de impostos, trabalho informal e as dificuldades em se instituir mecanismos de progressividade no bojo do sistema tributário de países em desenvolvimento, o que sugere desde logo o relaxamento da premissa número 2, acima:

Let us relax assumption 2 and assume either that there is tax evasion or else that the possibility of tax evasion constrains the progressivity of income tax schedules and therefore income redistribution. If we simultaneously relax assumption 4 according to which consumers have identical preferences over consumption goods, then one sees that it may be worth taxing goods that are

primarily consumed by the rich and subsidising the goods for which the poor have a relative preference. (LAFFONT; TIROLE, 2000, p. 225)⁶.

O exercício de questionamento das premissas do teorema Atkinson-Stiglitz realizado por Laffont e Tirole é útil, assim, para que se compreenda que países em desenvolvimento podem necessitar de mecanismos redistributivos do tipo “second best” (isto é, aqueles que não os ideais). Em linha de argumentação semelhante, tem-se a proposta de Estache, Gómez-Lobo e Leipziger (2000), para quem a utilização de programas de bem-estar na regulação de serviços públicos – em complemento a redistribuições via sistema tributário – pode ser uma oportunidade de aplicação de programas de redução da pobreza. As principais razões para isso são, para esses autores, resumidamente, as seguintes:

- a) Formuladores de políticas públicas podem estar interessados em garantir que cidadãos efetivamente consumam um mínimo de serviços públicos ao invés de meramente assegurar que tenham recursos para, potencialmente, pagar por tais serviços;
- b) A sociedade pode, como um todo, valorizar esse mínimo de consumo como um dos itens que compõe seu “ranking” de preferências. Dito de outra forma, não se deve ignorar que, mesmo dentro dos padrões neoclássicos de maximização, pode haver pessoas interessadas em que os mais pobres consumam, caso em que subsídios podem ser mais eficazes que transferências via sistema tributário;
- c) Pode-se argumentar que programas distributivos que transferem bens ou serviços ao invés de recursos monetários estão menos sujeitos a fraudes e ao risco moral (moral hazard); e
- d) Considerações de ordem distributiva em reformas envolvendo regulação de serviços públicos revelam-se, frequentemente, inevitáveis – o sucesso ou o fracasso de uma privatização ou da própria regulação podem depender de programas dessa natureza⁷.

⁶ Ademais, argumentam Laffont e Tirole, se a premissa número 5 for analisada à luz da racionalidade econômica das indústrias de rede, pode-se argumentar que haverá lugar para subsídios como forma de correção de internalização de externalidades.

⁷ Considerando que via de regra, as privatizações têm como justificativa o esgotamento da capacidade de investimento do Estado (argumento invocado nas privatizações brasileiras da década de 1990), é de se supor que em um cenário pósprivatização o investimento em expansão de redes de serviços públicos, bem como a implementação de políticas que permitam a efetiva fruição desses serviços (o importante tema da affordability) devam ser considerados prioritários pelo arcabouço regulatório subsequente. Disso decorre que o fracasso da universalização do acesso compromete a consistência da lógica que motivou, anteriormente, as privatizações e a criação do aparato regulador. Para uma crítica às privatizações brasileiras, na década de 1990, ver Coutinho (2002).

5 Brasil: regressividade no sistema tributário

O sistema fiscal brasileiro tem sido incapaz de reduzir a desigualdade de renda de forma significativa. Ao contrário, esse sistema fiscal tem claras características regressivas. Especialistas em tributação acreditam, de modo geral, que o imposto sobre a renda (IR) é um instrumento capaz de promover a redistribuição da renda, desde que utilizada uma técnica adequada e capaz de imprimir progressividade⁸. A progressividade, assim, informada pelo princípio da capacidade contributiva, tem no IR (seja o da pessoa física, seja o da pessoa jurídica) seu principal campo para sua aplicabilidade. No Brasil, entretanto, esforços no sentido de aumentar a importância do imposto de renda (da pessoa física em especial) parecem ser prementes e demandariam, entre outras coisas, além de uma reforma estrutural, o aumento da base de contribuintes e da eficiência da administração do sistema e a redução da evasão/sonegação.

Além disso, o grande peso dos impostos indiretos na arrecadação onera mais pesadamente, no Brasil, os setores de baixa renda. Tais impostos indiretos – que incidem de forma igual para as diferentes camadas sociais – produzem efeitos perversos sobre a distribuição de renda. Estima-se que os mais pobres gastem 26,48% de sua renda com o pagamento de impostos indiretos, enquanto os mais ricos gastem apenas 7,34% (BRASIL, 2003). Somando-se os percentuais gastos em impostos diretos e indiretos, vê-se o quão acentuada é a regressividade do sistema tributário brasileiro.

Além disso, a regressividade do sistema fiscal brasileiro é agravada pela forte incidência de impostos sobre os produtos da cesta básica. A população de mais baixa renda gasta a quase totalidade do que ganha na compra de produtos que compõem essa cesta. O peso relativo desta tributação para os mais ricos que consomem outros produtos e poupam parte de suas rendas é proporcionalmente menor do que para os pobres. Desse modo, conclui-se que o desenho fiscal brasileiro – a arrecadação e também as transferências – se caracteriza pela incapacidade em transferir renda aos grupos mais pobres, em contraste, por exemplo, com o observado nos países europeus. Esse traço sustentase, sugere a possibilidade de utilização de mecanismos regulatórios como alternativas do tipo *second best* para promover algum grau de distribuição de riqueza e oportunidades.

6 Mecanismos de financiamento da universalização

Os mecanismos de financiamento da universalização do acesso a serviços públicos são, resumidamente, os seguintes: a instituição de fundos de universalização, a co-

Esta, por seu turno, é fundada, na ordem jurídica brasileira, no parágrafo 1º do artigo 145 da Constituição Federal. Grosso modo, implica a tributação diferenciada, com alíquotas diversas, em função da renda do contribuinte. Do ponto de vista econômico, já se sabe que, paradoxalmente, o imposto sobre a renda no Brasil não é capaz de promover impactos distributivos significativos. Ver o estudo pioneiro de Rocha (2002).

brança de taxas de interconexão para redes compartilhadas por mais de um operador, transferências diretas a consumidores ou às prestadoras de serviço público, o ajuste da duração da concessão e a adoção de subsídios cruzados entre consumidores e/ou entre serviços e produtos.

A constituição de fundos de universalização, solução adotada pela regulação das telecomunicações brasileiras após um período transição em que a prática de subsídios cruzados e o acréscimo ao valor de interconexão foram adotados, é a forma de financiamento da universalização mais disseminada, além de recomendada como best practice internacional porque é neutra em relação à concorrência (isto é, todos os players do setor contribuem). O fundo consiste na contribuição compulsória de um ou mais operadores para que a universalização seja efetuada⁹. O fundo de universalização é, como regra, gerido pelo um regulador que garante a cobertura nacional e a expansão da rede por meio de leilões (licitações, no caso brasileiro) para contratar, entre os operadores de telecomunicações, a construção de redes ou outras inversões como subsídios a famílias de baixa renda ou a instalação de computadores com internet banda larga em escolas¹⁰.

A cobrança de taxas adicionais de interconexão ou a imposição de taxas para a obtenção de licenças como forma de financiamento da universalização podem, de outro lado, funcionar eventualmente como barreiras inibidoras da entrada de concorrentes que poderiam, não fossem tais custos, arriscar novas entradas e investimentos na infra-estrutura compartilhada. Em geral, esse mecanismo pressupõe, no caso das telecomunicações, que operadores de longa distância paguem aos operadores de telefonia local taxas para a interconexão e o compartilhamento de redes. O arbitramento dessas taxas, entretanto, é complexo e implica altos custos de administração para a regulação.

Em termos de eficiência econômica pura, transferências diretas a consumidores são consideradas a melhor opção porque não alteram os preços relativos da economia, são externas à política tarifária e tendem a ser competitivamente neutras. Esse mecanismo, porém, apresenta inconveniências decorrentes da assimetria de informações e custos de administração, assim como das dificuldades do regulador em estimar o poder aquisitivo de cada agente econômico consumidor e os custos de produção de cada

9 No Brasil, contribuem para o fundo de telecomunicações (FUST) não somente o proprietário da rede, mas também os demais operadores que não têm as obrigações de universalização resultantes dos contratos de concessão celebrados pelos incumbents.

10 Lamentavelmente o Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST) teve suas reservas contingenciadas em nome da austeridade fiscal (metas de superávit primário), de modo que os recursos angariados desde sua criação não puderam ser gastos ainda hoje, início de 2008.

empresa para cada localidade. Acresce a isso a dificuldade em saber se quem recebeu a transferência direta a utiliza, de fato, para os fins concebidos, o que traz um problema moral hazard (e com ele uma discussão sobre autonomia/paternalismo estatal).

Transferências diretas a consumidores são utilizadas em países em desenvolvimento como uma política mais ampla de redução da pobreza. No caso das políticas de universalização das telecomunicações, poder-se-ia imaginar, por exemplo, um subsídio ao pagamento da conta de telefone a ser concedido ao portador de um cartão de identificação (voucher). Um meio de minimizar ineficiências seria pensar em uma lógica que imponha uma obrigação – uma contrapartida - ao beneficiário do subsídio. As receitas transferidas, por sua vez, podem ser arrecadadas das operadoras e/ou de um fundo público de combate à pobreza.

Uma outra forma de financiamento à universalização seria a extensão do período de exploração monopolística da infra-estrutura por parte do player que nela em primeiro lugar passa a atuar. Por mais tempo sem enfrentar a concorrência, a hipótese é a de que o operador da rede possa realizar investimentos em áreas desassistidas sob a tutela de uma regulação de fundo redistributivo.

Poder-se-ia considerar, na solução acima, inserir um mecanismo de subsídios cruzados? De um lado, delimitar-se-ia do ponto de vista regulatório um mercado potencialmente competitivo, composto por cidadãos de alto poder aquisitivo. De outro lado, um mercado de cidadãos pobres a que se deseja subsidiar seria igualmente definido. Se se permitir a exploração monopolística do primeiro, os lucros auferidos nesse mercado geográfico mais lucrativo serão transferidos para o segundo, de cidadãos cuja renda os afasta do acesso às telecomunicações. O maior problema da extensão do período de monopólio, porém, está no fato de que os consumidores da área “reservada” para gerar subsídios ficariam sem os benefícios da competição, uma vez que a inibição do cream skinning é uma condição de funcionamento desse modelo¹¹.

7 Regulação e redistribuição

Neste ponto pode ser conveniente retomar a questão das alocações justas de recursos escassos. Não seria desejável, desde uma concepção igualitária de justiça, em um país profundamente desigual, que se buscasse a progressividade na tarifação de serv

¹¹ Subsídios cruzados estão, como se vê, relacionados a um ambiente de competição limitada. Dito de outra forma: se a competição em dado mercado for ampla e irrestrita do ponto de vista regulatório, a cobrança de sobre tarifa dos mais ricos por parte do operador que, com esses recursos, deverá investir em áreas/clientes mais pobres, seria imediatamente corroída pela ação de um competidor interessado em se apropriar dos ganhos advindos da tarifação dos ricos.

ços públicos em vista da inefetividade do sistema tributário? Fazendo referência à discussão em torno da filosofia igualitária, vale reproduzir aqui um trecho de Álvaro De Vita (1993, p.77), referente ao pensamento de John Rawls:

[...] se a estrutura básica é injusta, esses princípios [de justiça] autorizam mudanças que podem diminuir as expectativas de alguns dos mais privilegiados; por essa razão, a concepção democrática não é consistente com o princípio de eficiência caso ele seja interpretado como significando que somente mudanças que melhorem as expectativas de todos são permitidas. A justiça é prévia à eficiência e exige certas mudanças que não são eficientes nesse sentido.

Note-se aqui, de passagem, o modo como podem se imbricar os argumentos igualitários de Rawls e Dworkin – dois importantes pensadores liberais preocupados com a igualdade - com os traços de má distribuição de renda em países em desenvolvimento. Com isso pode-se dizer que, no limite, não haverá injustiça se, como resultado de uma alocação redistributiva, aqueles cidadãos favorecidos (em termos de renda) tiverem de ver seu total de recursos diminuído (marginalmente) para que cidadãos pobres obtenham acesso a serviços essenciais como são os serviços de telecomunicações e outros serviços públicos como saneamento básico e energia. Ao revés, trata-se, em outras palavras, de se perseguir a equidade como um princípio dotado de valor em si mesmo, dele se extraindo uma conotação normativa, quando da formulação e aplicação de regras de regulação.

Voltando à questão pragmática da redistribuição por intermédio da regulação, podese indagar: seria, então, o caso de se conceber um mecanismo por meio do qual o mercado (ou comunidade) de baixa renda seja subsidiado por outro mercado (ou conjunto de cidadãos) cuja renda é alta o suficiente para permitir a operação, com o menor grau de erro possível, de uma redistribuição de renda por intermédio de uma tarifação progressiva? Essa hipótese é complexa e não será aprofundada neste trabalho. Entretanto, se se admitir como verdadeira a premissa de que em algumas circunstâncias é desejável que haja “perdedores” em realocações redistributivas – porque tais “perdedores”, de acordo com um dado princípio de justiça socialmente aceito, têm renda ou riqueza altas o suficiente (vis-à-vis a população a ser beneficiada) para justificar a redistribuição, então seria possível concluir que a tarifação progressiva entre cidadão de alta e baixa renda nas infra-estruturas ligadas a serviços públicos é um

campo

a merecer, no mínimo, mais aprofundamento¹².

Apenas a título de ilustração, pode-se descrever algumas propostas envolvendo subsídio cruzados e concorrência nas telecomunicações. A primeira é de John Quiggin e diz respeito de mecanismos internos de subsídio em telefonia fixa. De maneira resumida, esse economista australiano sugere que uma combinação de ações regulatórias com mecanismos redistributivos (via sistema tributário) pode ser favorável à equidade e eficiente (no sentido de emprego de meios adequados) ao mesmo tempo. Quiggin crê que, tendo em vista que todos os domicílios que têm telefones conectados estão sujeitos a uma tarifa fixa da assinatura e também à tarifa (variável) incidente sobre o consumo, poder-se-ia aumentar o custo da assinatura para, com a renda obtida, diminuir as tarifas sobre o consumo (de modo a trazê-las o mais próximo possível do custo marginal de provisão do serviço). Áreas mais ricas teriam assinaturas mais caras e áreas mais pobres, assinaturas mais baratas¹³.

8 Subsídios cruzados?

Refletindo sobre a universalização em países em desenvolvimento, Laffont e N’Gbo (2000), por meio de uma regressão econométrica, concluíram que, dadas certas condições, a prática de subsídios cruzados pode ser um instrumento poderoso para financiar a universalização em regimes de competição nesses países, com particular ênfase naqueles em que os sistemas tributários são ineficientes. William Melody (1997, p. 159-160), por sua vez, acredita ainda haver espaço para subsídios cruzados, se a regulação for informada pela equidade como um fim: “If there is to be a universal access policy

¹² O exemplo do setor elétrico – em que diferentes percentuais de desconto são aplicados a diferentes categorias de consumidores é um caso a ser estudado e, certamente, aperfeiçoado. A edição da Portaria 267/95 do Ministério da Fazenda introduziu modificações tarifárias importantes no setor elétrico: a divisão da classe de consumo residencial em duas subclasses: a residencial e a baixa renda, com tarifas diferenciadas para cada uma delas. Como explicam Linhares Pires e Piccinini (1998, p. 44), “tais mudanças foram suficientes para provocar aumento significativo do faturamento das concessionárias distribuidoras sem que tenha havido aumento do nível de tarifas por parte dos consumidores.” Para uma discussão sobre a tarifação no setor elétrico (incluindo uma justificativa econômica para a adoção de princípios de equidade), ver Bitu e Born (1993).

¹³ Quiggin propõe que, ao mesmo tempo, uma tributação progressiva seja adotada para compensar os aumentos das tarifas quanto ao consumo. Aponta, em suma, a necessidade de que políticas tarifárias levem em consideração padrões de uso e consumo de domicílios de baixa renda, o que pode ser feito pela cobrança de preços relativamente mais baixos para serviços usados em pequena intensidade. Quanto a este ponto, Quiggin observa que quanto mais distintos forem os padrões de consumo entre ricos e pobres, maiores serão os benefícios redistributivos de se subsidiar os serviços menos intensamente utilizados pelos grupos de baixa renda. Outro fator a ser levado em consideração é a efetiva possibilidade de preços serem distorcidos de modo a reduzir a ineficiência. “Quando preços estão próximos de níveis eficientes”, explica, “pequenas variações terão variações de eficiência muito baixas. Entretanto, o aumento de custos resultante do distanciamento dos preços de níveis eficientes dependerá de padrões de demanda e tecnologia de produção”. Por fim, esse autor propõe que, para consumidores de renda muito baixa, deve haver um regime especial de tarifação em que a contabilidade e a regulação se dêem de modo distinto (QUIGGIN, 1997, p. 303).

for basic information society services, the equity standard of reasonableness might require higher levels of cross-subsidy in the future in all countries.”

No mesmo sentido, aplicando um modelo econométrico que leva em conta como variáveis uma tributação ineficiente e/ou regressiva, bem como a corrupção, Laffont e N’Gbo (2000, p. 805) concluem que subsídios cruzados podem ser um mecanismo redistributivo do tipo second best desde que inexistam um sistema tributário minimamente eficiente. “Acreditamos”, dizem eles, “que se trata de um exemplo de como a economia institucional pode, para países em desenvolvimento, chegar a conclusões qualitativamente diferentes daquelas alcançadas para países desenvolvidos.”

Esses mesmos autores reafirmam que, em ambientes competitivos nas telecomunicações, para que se evite o fenômeno de cream skinning, uma opção é “isolar” da concorrência as áreas as quais se deseja servir e financiá-las por meio de uma concessão diferenciada – cuja tarifação se faz por comparação de performance e pela aplicação de fundos públicos. Um monopolista atuaria nessa região, suas tarifas seriam reguladas atentamente e, se necessário, uma parcela dos recursos de um fundo de universalização seria aplicada.

Não há, salvo engano, na literatura econômica brasileira produção farta a respeito da redistribuição de renda por intermédio de tarifas de serviço público. Em um artigo escrito antes das privatizações da década de 1990¹⁴, o economista Thompson Almeida Andrade explica que o Estado brasileiro tem-se valido de diferentes instrumentos como forma de reduzir os problemas de redistribuição de renda. Tais instrumentos incluem: redistribuição em bens e serviços (provisão de serviços sociais com saúde e educação), redistribuição em dinheiro (benefícios da previdência social), subsídios dados a alguns preços, política salarial (leis trabalhistas e o salário mínimo), tributação dos rendimentos, tributação diferencial do consumo e instrumentos outros tais como políticas de desenvolvimento regional e urbano e programas de reforma agrária.

“Entretanto”, explica Andrade, a despeito das boas intenções que motivaram seu emprego, “alguns deles têm se mostrado bastante ineficazes, sendo mesmo regressivos em termos de redistribuição de renda”. E conclui:

[A] tarefa de diminuir os problemas de distribuição de renda e de pobreza ultrapassa o que pode ser obtido via utilização de uma política fiscal progressiva ou com a política de previdência social. O governo necessita usar instru

¹⁴Trata-se de um artigo de 1995 em que um estudo de empresas de saneamento no Estado do Paraná é realizado. Para outro interessante artigo a respeito da tarifação social no consumo residencial de água, ver também Andrade e Lobão (1996).

mentos adicionais, que possam complementar tais políticas com outras com efeito redistributivo de renda. (ANDRADE, 1995, p. 26).

Embora o trabalho de Andrade não contemple a hipótese complicadora traduzida pela existência de concorrência na prestação do serviço público, parece importante dele reter a sugestão de que as políticas econômicas, além de estimularem a melhoria da eficiência nas atividades produtivas, devem levar igualmente em conta a necessidade de melhorar a distribuição de renda para se atingir alguns objetivos sociais. Tem-se, em outras palavras, que objetivo econômico da “equalização subsidiária”, segundo o qual qualquer política governamental (qualquer que seja seu objetivo) deve, direta ou indiretamente, contribuir para minimizar os problemas de distribuição de renda, é a forma como a economia recebe o impulso externo de equidade, vindo da dimensão jurídica ou de concepções ético-morais, respaldadas, por sua vez, pela noção de eficiência distributiva.

Em um estudo pioneiro sobre mecanismos de universalização no contexto pós-privatização no Brasil, Fiuza e Neri (1998) contextualizam, com base em uma estimativa do déficit de telefonia fixa a partir de dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE), a problemática aqui tratada: o desenho das tarifas e a alocação de investimentos, quando efetuados por firmas privadas concessionárias de serviços públicos, passam a atender ao objetivo de maximização de lucros (diferentemente do objetivo de maximização do bem-estar e do patrimônio público das estatais).

“Por esse motivo, observam, surge a necessidade de se construir um aparato regulatório que permita à sociedade forçar ou induzir os concessionários à perseguição de objetivos sociais.” (FIUZA; NERI, 1998, p. 1).

Esses autores explicam ainda que a prática de subsídios nas tarifas de telefonia para populações de baixa renda depende de haver ou não condições de identificação de consumidores que realmente necessitam desse auxílio. Nesse sentido, sugerem que um cadastramento de consumidores pobres deve ser feito e, ao mesmo tempo, deve ser definido de forma clara o mercado relevante geográfico que se queira atingir.

Quanto a este ponto, acrescenta-se, as empresas privadas podem ajudar o regulador – e essa ajuda pode ser de seu interesse – se, autorizados por aqueles que se encontram nessa situação, as concessionárias puderem informar a agência quem são os consumidores que têm tido dificuldades para pagar as contas de telefone, por exemplo. Seria um modo de com mais clareza identificar clientes inadimplentes.

Se for possível fazer isso com geração de ineficiências reduzidas, continuam Fiuza e Néri, o regulador deve permitir que a empresa concessionária pratique uma discrimina-

nação de preços de terceiro grau, isto é, pratique a cobrança de tarifas mais baixas de segmentos com menor poder de compra com a cobrança simultânea de tarifas mais altas de segmentos com maior poder de compra. Admitida essa separabilidade de demanda, o regulador pode se concentrar na demanda de baixa renda, deixando o mercado de renda mais alta à concorrência que deve existir ou, ao menos, ser potencialmente maior.

Como se sabe, a utilização de subsídios em geral (cruzados ou explícitos) demanda um planejamento institucional cuidadoso, transparência, formas de controle social e racionalidade, para que se evite ou minimizem as ineficiências típicas de políticas públicas redistributivas (PRICE, 2000). Quanto a esse último ponto, vale assinalar a advertência neoclássica de que um mecanismo redistributivo baseado na renda do destinatário corre o risco de resultar regressivo ou irracionalmente caro.

Nas telecomunicações, por exemplo, a conta de telefone de um cidadão não é necessariamente indicativa de sua renda¹⁵. Há “ricos” que usam pouco telefone e pobres que o utilizam, proporcionalmente à sua renda, muito (recebendo chamadas, por exemplo). Ademais, o fato de uma propriedade estar localizada em área rural de baixa densidade não significa que o proprietário seja alguém de baixa renda a necessitar de subsídios. É conhecido o exemplo da casa de praia ou campo de uma família rica que, a despeito de não necessitar, termina sendo subsidiada por políticas de universalização (ALLEMAN, RAPPOPORT 2001; CRANDALL, WAVERMAN 2000).

Por outro lado, sabe-se que o Brasil tem áreas ou “bolsões de pobreza” urbanos ou rurais bem definidos do ponto de vista geográfico, a depender da região, cidade ou área em questão. Quanto aos grandes centros urbanos, um levantamento recente do CEM-Cebrap quantificou áreas contínuas de pobreza da chamada Grande São Paulo. Nessas áreas vivem 7,2 milhões de pessoas (equivalentes a 41% da população). A pesquisa indica também que esses eixos de pobreza abrigam 57,5% dos que vivem em regiões de privação social na região metropolitana – aquelas em que os chefes de família têm baixa renda e escolaridade e em que há forte presença de crianças e adolescentes. Ademais, pode-se lembrar que as empresas concessionárias de serviços públicos costumam “mapear” os bairros de grandes cidades, o que lhes dá informações importantes sobre a renda e a localização geográfica de seus consumidores.

Pode ser importante que se realize, em alguns casos, um “teste de meios” (means

15 Do mesmo modo que, como explica Andrade (1995, p. 39), o consumo domiciliar de água não é uma boa proxy para aferir o rendimento domiciliar. Se adotado o nível de consumo de água, objetivos redistributivistas podem ser frustrados. O mesmo tipo de crítica pode ser endereçado ao critério de consumo de kilowatts de energia elétrica como forma de redistribuição.

test).

Trata-se de testes aplicados por formuladores de políticas públicas como condição para o recebimento de algum benefício – um subsídio, por exemplo. Um “teste de meios” pode ser aplicado a uma pessoa ou a uma família (ou mesmo a um domicílio) e em geral avaliar a renda, o capital ou ambos os fatores. “Testes de meios” são, contudo, caros e em geral difíceis de administrar – porque exigem muitas informações. Se for escolhida sua adoção, é importante que haja racionalidade para garantir consistência¹⁶.

Como explicam Gómez-Lobo, Foster e Halpern (2000, p. 3), idealmente, os formuladores de políticas tarifárias e esquemas de subsídio deveriam ter acesso a informações de cada domicílio contendo dados a respeito da renda e do consumo físico de serviços públicos. No Brasil, as informações contidas nos dados da PNAD¹⁷ podem ajudar nesse propósito, embora devam ser aperfeiçoadas para, eventualmente, contribuir para a racionalização da universalização do acesso a serviços essenciais.

9 Regulação e concorrência

A esta altura, talvez não seja mais precipitado dizer que os modelos de financiamento de universalização de acesso a serviços públicos existentes, ao menos para um país em desenvolvimento com renda mal-distribuída como o Brasil, ainda não traduzem formas perfeitamente adaptadas às necessidades de uma sociedade em que o acesso amplo a esses serviços contribui para a inclusão de uma parcela significativa da população.

Em regimes legal e regulatórios em que há paridade entre os objetivos de

16 Erros de focalização (beneficiar quem não precisa do benefício) pode não ser um problema tão sério se a políticadistributiva em questão apresentar a vantagem de ser significativamente menos custosa que uma política do tipo *meanstested*.

17 Resultados da PNAD de 2006 indicam que “[A] evolução histórica dos resultados [...] aponta melhoria contínua da grande maioria dos indicadores [de acesso a serviços essenciais no país], cabendo destacar alguns aspectos peculiares, em que a observação dos resultados referentes ao Brasil evidencia a ampliação dos percentuais de domicílios dotados de água através de rede geral, saneamento (rede coletora e fossa séptica), lixo coletado, iluminação elétrica e telefone no período de 2001 a 2006, com destaque para esse último, cuja participação no total de unidades domiciliares cresceu 16,3 pontos percentuais no período. Observa-se, também, que houve um direcionamento das ações para a redução das desigualdades regionais, uma vez que os maiores crescimentos foram observados nas Regiões Nordeste e Norte, especialmente no que se refere à água, lixo coletado e iluminação elétrica. Em termos de saneamento básico, ressalta o crescimento observado nas Regiões Sul e Norte urbana. Em ambos os casos, o crescimento mais relevante foi aquele registrado no uso da fossa séptica. O forte crescimento, em todas as Regiões, dos percentuais referentes à existência de telefone no domicílio veio acompanhado de redução das diferenças regionais no que se refere a esse serviço, em que, em 2001, o percentual alcançado, por exemplo, pela Região Nordeste (35,9%) era praticamente metade daquele da Região”. Ver, para mais informações, incluindo porcentagens e números relacionados à evolução do acesso a serviços públicos (água, esgoto, coleta de lixo, acesso à telefonia móvel e celular), ver a Síntese dos Indicadores Sociais da PNAD 2006

em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintesenad2006.pdf>>

universalização e de concorrência – como é nitidamente o caso brasileiro das telecomunicações, exemplo recorrente neste trabalho – estímulos à concorrência e à universalização são instrumentos de que o Estado lança mão, sempre que possível e desejável, de modo simultâneo. Algumas ocasiões poderá haver, entretanto, em que a concorrência pode ter de ser substituída ou mimetizada pela regulação com ganhos para o consumidor.

Em outras circunstâncias, ao contrário, a concorrência poderá ser estimulada por meio do recuo da regulação (uma desregulação) porque será essa a melhor forma de obter, dadas as características e o potencial de competitividade do segmento de mercado em questão, a tarifa mais baixa ao consumidor. Retornos razoáveis ao operador do serviço devem ser garantidos em ambos os casos, uma vez que a prestação do serviço público é privada.

O que se nota, então, é que a equidade pode ser buscada tanto nas políticas de universalização, quanto nas de estímulo à concorrência. Quanto a essa segunda, deve-se ainda mencionar o importante fato de que mudanças tecnológicas podem provocar a reavaliação constante de seu papel como instrumento redistributivo. Especialmente marcado pelo dinamismo tecnológico, o setor de telecomunicações tende a, progressivamente, superar os últimos traços de monopólio natural que o caracterizam¹⁸.

A concorrência pode ser, assim, tão ou mais efetiva como indutora de equidade do que uma regulação redistributiva baseada, por exemplo, em exploração monopolística do serviço. Desse modo, pode-se concluir que é falsa a afirmação de que a universalização sempre está para a equidade assim como a concorrência sempre está para a eficiência. Na realidade, caberá ao regulador encontrar o meio mais adequado para perseguir o objetivo da equidade, considerando não somente as hipóteses em que a concorrência se mostrar possível e indesejável, mas também aquelas em que ela não só é possível como desejável. A problemática em torno da renda dos consumidores não deve, de outro lado, ser tratada como secundária, pois, como visto antes, a concorrência encontra limites como indutor de universalização quando determinada linha de pobreza da população é alcançada.

18 Conforme a PNAD de 2006: “Os percentuais de domicílios com existência de telefone no país, no período analisado, têm crescido ano a ano, apresentando maior ritmo de crescimento em 2004 e 2005. O aumento da oferta de telefones móveis celulares foi determinante para essa ocorrência, pois observa-se que desde 2004 as proporções de domicílios com esse tipo de telefone tiveram crescimento médio superior a 8 pontos percentuais, sendo que, em 2004, o aumento foi 9,7 pontos em relação a 2003; em 2005, foi 11,6 pontos em relação ao ano anterior; e, em 2006, foi 4,3 pontos. Por outro lado, desde 2005, observou-se queda no percentual de domicílios em que existiam telefones fixos”. Ver: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintese_pnad2006.pdf>

Dito de modo amplo, a busca da equidade (aqui sob a forma de acesso universal a serviços públicos) não tem “roupagem” regulatória formal pré-definida. Se sua perseguição se mostrar mais eficaz (dados os instrumentos de ação à disposição) por intermédio da concorrência, deve o regulador adotá-la. Se, entretanto, como pode ser perfeitamente o caso, a concorrência mostrar-se limitada como indutor de equidade, outras formas de regulação podem ser escolhidas, inclusive aquelas que eventualmente limitem a rivalidade com ganhos para os consumidores. É desnecessário dizer que qualquer limitação da concorrência deve ser cuidadosa a ponto de não permitir que o monopólio – ou qualquer outra estrutura de mercado não competitiva – pratique abusos que possam pôr em risco o fim último a ser alcançado. Disso se deduz que o monopolista deve encarar um regulador tecnicamente capacitado caso a exploração monopolística seja escolhida em vista de certas circunstâncias.

10 Conclusões

Por fim, é importante que se diga que, se por um lado as peculiaridades de cada contexto são importantes para a definição do desenho mais adequado da regulação e do papel da concorrência, por outro lado, também no que diz respeito à universalização, a especificidade é relevante. Há, por exemplo, países em desenvolvimento de dimensões reduzidas e há aqueles de dimensões continentais com áreas de povoamento heterogêneo como o Brasil. Fatores geográficos, físicos e humanos como a topografia, a hidrografia, a existência de áreas desérticas ou de florestas com densidade populacional muito baixa, níveis de escolaridade, estágios de urbanização, entre vários outros, também são relevantes. Em países grandes e desequilibrados em termos de desenvolvimento regional, políticas de universalização devem ser adotadas de modo cuidadoso, ficando sugerida, de um modo geral, a importância da descentralização na regulação. Nesse quadro, seria contraditório, em suma, sugerir uma “receita” única para a universalização em países em desenvolvimento.

Como superar, dito isso, a dicotomia contida nas fórmulas de regulação comando-econtrole e regulação por incentivos (ou mesmo a auto-regulação)? Essa pergunta é relevante porque a regulação, como forma de atuação contemporânea de um Estado cuja capacidade de planejamento e implementação de políticas públicas é reduzida e permanentemente minada, não deve ser resumida, como sugerido acima, a maniqueísmos simplificadores.

Como explica o teórico da escola francesa da regulação Robert Boyer, a teoria econômica hoje reconhece claramente os limites inerentes a mecanismos de regulação da vida econômica baseados em premissas excludentes de “tout Etat” ou “tout marché”. A solução, acredita Boyer (1999, p.18), está em “compensar as falhas do mercado por

meio de intervenções públicas adequadas e vice-versa, isto é, ultrapassar os limites do Estado por intermédio de processos que mimetizem a concorrência do mercado.”

Em face das evidências da crise do assim chamado Consenso de Washington, Boyer acredita que Estado e mercado podem encontrar mecanismos de desenvolvimento e ação complementares. A um Estado “relegitimado” caberá a promoção do crescimento e da justiça social e a tomada de decisões estratégicas. Ao mercado, cabe a coordenação das decisões do dia-a-dia. Nesse quadro, o setor público deve assegurar, por intermédio de uma regulação consistente, a coesão social e a provisão de infra-estruturas coletivas (superando, assim, o sub-investimento que marcou a década de 1980 no Brasil).

Está longe de ser óbvia, entretanto, a forma como uma regulação “não maniqueísta” pode contribuir para a universalização de serviços públicos. Uma pista para responder a essa pergunta é dada pela estratégia de utilização, quando conveniente e possível, de incentivos e estímulos econômicos para que objetivos de equidade sejam alcançados. Em outras palavras, pode-se imaginar como recomendação a adoção de regras de regulação que, sempre que possível, condicionem algo de interesse do agente regulado (o lucro é o exemplo óbvio) a uma ação ou investimento em favor da equidade.

A premissa subjacente é a seguinte: se o objetivo final de lucro for forte o suficiente para justificar a exploração de determinada oportunidade em um mercado associado à essencialidade dos serviços públicos, o agente econômico será induzido a promover a equidade, inserida por um regulador ativo, como condicionante – uma espécie de “pedágio” – para o lucro. Para o regulador, porém, não se tratará de um objetivo intermediário e sim do objetivo final da regulação da universalização. Dito de outro modo, uma “regulação inteligente” seria aquela que conseguisse maximizar a equidade da forma mais eficaz e com menos ineficiências possível.

Referências

- ALLEMAN, James; RAPPOPORT, Paul N. Universal service: the poverty of policy. University of Colorado. Law Review, Colorado, v. 71, n. 4, p. 849-878, 2000.
- ANDRADE, Thompson Almeida. Redistribuição de renda via tarifas dos serviços públicos. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 23-40, ago. 1995.
- ANDRADE, Thompson Almeida; LOBÃO, Waldir J de Araújo. Tarifação social no consumo residencial de água. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Texto para discussão n. 438.
- ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, J. The design of tax structure: direct versus indirect taxation. Journal of Public Economics, n. 6, p. 55-75, 1976.
- BALDWIN, R.; CAVE, Martin. Understanding regulation: theory, strategy and practice. Oxford: University Press, 1999.

- BIRDSALL, Nancy; JAMES, Estelle. Efficiency and equity in social spending: how governments misbehave. The World Bank – Country Department I, Latin America and the Caribbean Regional Office, 1990. Working Paper Series, n. 0274
- BITU, Roberto; BORN, Paulo. Tarifas de energia elétrica: aspectos conceituais e metodológicos. São Paulo: MM Editora, 1993. Edição especial da Cia. de Força e Luz Cataguazes Leopoldina.
- BOYER, Robert. Etat, marché et development: une nouvelle synthese pour le XXIe. Siècle. CEPREMAP, DOCUMENT 08.2000.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Política econômica e reformas estruturais. Documento preparado pela equipe do Ministro Antonio Palocci em abril de 2003. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/noticias/universidade/politica_econ_ref_estrut.pdf>. Acesso em: 19 maio 2008.
- BURNS, Philip; CRAWFORD, Ian; DILNOT, Andrew. Regulation and redistribution in utilities. Fiscal Studies, London, v. 16, p. 1-22, 1995.
- COUTINHO, Diogo R. Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Regulação: direito e democracia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- CRANDALL, Robert; WAVERMAN, Leonard. Who pays for universal service? Washington, D.C.: BrookingsInstitutional Press, 2000.
- CREMER, Helmut; GASMI, Farid; GRIMAUD, André; LAFFONT, Jean-Jacques. Universal service: an economic perspective. Annals of Public and Cooperative Economics, Bélgica, v. 72, n. 1, p. 5-43, 2001.
- DE VITA, Álvaro. Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- DI JOHN, Jonathan. The political economy of taxation and tax reform in developing countries. In: UNWIDER research paper 2006/74. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-74/>. Acesso em: 2006.
- ESTACHE, Antônio, GÓMEZ-LOBO, Andrés; LEIPZIGER, Danny. Utility privatization and the needs of the poor on Latin America – Have we learned enough to get it right? World Bank Policy Research Working Paper Series, n. 2407.
- FARACO, Alexandre D.; COUTINHO, Diogo R. Network industry regulation: between flexibility and stability. Seattle Journal for Social Justice, Seattle, v. 5, n. 2, 2007.
- FARIA, José Eduardo. Estado, sociedade e direito. In: FARIA, José Eduardo; KUNTZ, Rolf. Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- FIUZA, Eduardo P. S.; Neri, Marcelo Cortes. Reflexões sobre mecanismos de universalização do acesso disponíveis para o setor de telecomunicações. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Texto para discussão n. 438.
- KUTTNER, Robert. Everything for sale: the virtues and limits of markets. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- LAFFONT, Jean-Jacques; N'GBO, Aké. Cross-subsidies and Network Expansion in Developing Countries. European Economic Review, v. 44, p. 797-805, 2000.
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. Competition in telecommunications. Cambridge: The MIT Press, 2000.

- LINHARES PIRES, José Cláudio; PICCININI, Maurício Serrão. Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro. Rio de Janeiro: DEPEC, 1998. Texto para discussão n. 64 do BNDES, Área de Planejamento.
- MELODY, William. Price regulation and its implications. In: MELODY, William (Ed.) Telecom reform: principles, policies and regulatory practices. Den Private Ingenirfond, Technical University of Denmark, Lyngby, 1997.
- MUELLER, Milton. Universal service policies as wealth redistribution. *Government Information Quarterly*, v. 16, p. 353-358, 1999.
- PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *The Journal of Law and Economics*, v. XIX, n. 2, aug. 1976.
- POSNER, Richard A. The social costs of monopoly and regulation. *The Journal of Political Economy*, v. 83, n. 4, p. 807-828, aug. 1975.
- PRICE, Catherine Waddams. Subsidies and the reform of infrastructure services. In: Conference Infrastructure for development: Private Solutions for the Poor, 31 May - 2 June 2000, London, UK.
- QUIGGIN, John. Efficiency versus social optimality: the case of telecommunications pricing. *Information Economics and Policy*, Portugal, v. 9, p. 291-308, 1997.
- ROCHA, Sônia. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, abr. 2002. Disponível em: < <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/279/216>>. Acesso em: 19 maio 2007.
- SINGH, Ajit, DUTT, A.K.; KIM, K.S. The state, markets and development: beyond the neoclassic dichotomy. Aldershot and Brookfield, VT: Edward Elgar, 1996.
- STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n.1, p. 3-21, 1971.
- SUNSTEIN, Cass R. Free markets and social justice. New York: Oxford University Press, 1997.