

Privatização e política comercial

*MARCELO DE PAIVA ABREU**

O sucesso da privatização de serviços públicos, tais como telecomunicações e eletricidade, depende de cuidadosa redefinição das regras que orientam a operação dos concessionários. O objetivo é remover as reconhecidas ineficiências da gestão direta pelo Estado por meio da transferência para empresas privadas, idealmente sem limitações quanto à origem do capital. E, ao mesmo tempo, por meio da criação de marcos regulatórios eficazes e de condições de concorrência, assegurar que a privatização não resulte simplesmente na transferência do poder de extração de lucros, com base em poder de mercado, do Estado para o setor privado. Os atuais operadores de serviços públicos são ineficientes por uma série complexa de razões que incluem, por exemplo, a falta de concorrência, advinda em alguns casos da preservação artificial de monopólios, até a captura dos mirrados órgãos regulatórios pelos operadores e a histórica propensão brasileira a tratar o Estado e suas empresas como “vaca de leite”, para usar expressão cara a Dom João V, ao referir-se à sua colônia brasileira.

Outra importante fonte de ineficiência das empresas públicas, frequentemente omitida no debate sobre a privatização, decorre das limitações impostas à sua liberdade de escolha e compra de equipamentos. Tradicionalmente, a política de controle de importações do governo brasileiro utilizou como critério para aprovação de licenças de importação, antes do início da década de 90, a existência de produtor nacional habilitado a fabricar similar ao produto importado. A queda substancial das importações como proporção do PIB nos anos 70 e 80 resultou, entre outros fatores, da maciça substituição de importações de bens de capital. Os preços vigentes para bens de capital no mercado brasileiro mantiveram-se, na década de 80, muito acima dos preços internacionais de seus substitutos. A evidência existente indica progressivo encarecimento dos preços de bens e serviços que compõem o investimento em relação aos outros preços da economia. Isso significa que para um mesmo esforço de poupança criou-se menos capacidade produtiva. No jargão dos economistas, aumentou a relação capital-produto. Ao contrário do que ocorre com a proteção à produção doméstica de bens de consumo ou intermediários, que resulta em prejuízos instantâneos do ponto de vista da eficiência da produção e renda dos consumidores, é persistente o efeito redutor da renda das ineficiências criadas pelo encarecimento dos bens de capital. Além disso, a literatura especializada mais recente apresenta, com base em comparações entre países, evidência de que o progresso técnico embutido em bens de capital importados é fator explicativo importante do desempenho econômico do país importador.

Com a redução das tarifas de importação, a partir de 1988, e a remoção do controle administrativo de importações, as empresas privadas brasileiras, depois de muitos anos, tiveram acesso a bens de capital importados, em condições de preço e/ou qualidades mais favoráveis. Esses benefícios não se estenderam integralmente às empresas estatais cujas compras de equipamentos, bens e serviços eram também limitadas pela política de compras públicas adotada pelo governo brasileiro, que estabelecia tratamento discriminatório favorável a equipamentos produzidos no País e efetivamente ainda limita pelo menos parte do programa de compras de bens e serviços das empresas estatais.

Há indicações de que alguns dos produtores de equipamentos elétricos e de telecomunicações estabelecidos no País são ineficientes. O direito de livre escolha de fontes de suprimento por parte das empresas que adquirirem os direitos de exploração de serviços públicos no Brasil será uma importante fonte de melhoria de eficiência na provisão desses serviços, com consequente impacto sobre a renda. É, de fato, importante que essa mudança de regime seja explicitada e assegurada, para que as vantagens oriundas da privatização sejam corretamente avaliadas pelos interessados e, portanto, incorporadas aos seus lances nos leilões de privatização. Nunca é demais salientar quão crucial é a definição das regras do jogo que vigorarão para os setores afetados, antes que se inicie a privatização. Isso inclui também regras razoavelmente estáveis a respeito do custo de seu investimento futuro.

No entanto, já começam a ser ouvidas vozes que dão ênfase à necessidade de preservação da capacidade produtiva doméstica de equipamentos, sem nenhuma preocupação com os custos daí decorrentes. A existência de um amplo mercado para a expansão dos serviços de telecomunicações não é justificativa para o aumento da proteção, tarifária ou não tarifária (na forma de exigência de conteúdo doméstico mínimo), pleiteado por diversos dos fabricantes de equipamentos que operam no País. Se o objetivo do governo é reduzir a divergência entre o que se alcunha de “custo Brasil” e os preços internacionais, deve-se resistir às pressões para que as empresas privatizadas continuem com acesso limitado ao mercado internacional e com obrigações de sustentar a demanda por produtos produzidos no País que sejam excessivamente dispendiosos, ou aquém dos padrões técnicos internacionalmente recomendados, ou com alto risco de obsolescência prematura. Se o lamentável estado da infraestrutura de, por exemplo, telecomunicações, oferece alguma vantagem, é a de possibilitar investimentos em significativa capacidade adicional com tecnologia que retrate o estado da arte. A persistência de limitações às compras de empresas provedoras de serviços públicos comprometeria de forma importante os benefícios líquidos decorrentes de sua privatização.

* Marcelo de Paiva Abreu é Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.