

O Controle da Regulação na Argentina

Leandro Despouy

INTRODUÇÃO ÀS PRIVATIZAÇÕES

A

A República Argentina desenvolveu um amplo processo de privatizações nos anos noventa, fato que significou, no nível federal, na mudança de um modelo que tinha o Estado como produtor de bens e serviços públicos para um modelo em que o Estado atua como regulador de serviços públicos. A dimensão do Estado e sua atuação se modificaram de tal forma que provavelmente a Argentina encabece a lista de países que, num curto espaço de tempo, transformaram radicalmente a relação estado e serviços públicos.

As transformações vertiginosas decorrentes do processo de privatizações, longe de encobrir as conseqüências de um estado onipotente e alcançar e consolidar o “paradigma do impulso de privatização”, acentuaram e aprofundaram as desigualdades pelo custo elevado que essas transformações tiveram em termos de equidade social.

O incentivo às privatizações surgiu das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington, fundamentadas na concepção de um Estado mínimo, focado nas áreas essenciais – justiça, segurança, defesa, educação, saúde –, deixando ao mercado a capacidade de definir o quê, o como e o quando dos serviços públicos.

Os objetivos eram:

- Reduzir os gastos do estado, eliminando as contribuições às empresas públicas para reduzir seu déficit, o que por sua vez impactava a dívida externa, dada à incapacidade do Estado de financiar essas contribuições com recursos ordinários.

- Obter maior eficácia empresarial dos entes privatizados e maior eficiência da economia como um todo.

- Diminuir a dívida externa em decorrência do produto da venda das empresas.

- Pôr termo ao grande volume de litígio contra o Estado por meio da interposição de ações das empresas concessionárias que, por sua vez, deixavam de cumprir suas obrigações contratuais.

— — — — —

O incentivo às privatizações surgiu das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington, fundamentadas na concepção de um Estado mínimo, focado nas áreas essenciais – justiça, segurança, defesa, educação, saúde –, deixando ao mercado a capacidade de definir o quê, o como e o quando dos serviços públicos.

Propôs-se substituir o estado produtivo, que era um setor que contribuía com cerca de 10% do produto interno bruto, porcentagem que ascendia a 25% para a participação no investimento fixo bruto. Seu poder de compra equivalia a 10 bilhões de dólares anuais e ocupava cerca de 2,5% da população economicamente ativa. Este Estado produtor abarcava os setores mais diversos, representava 90% da atividade nacional em eletricidade, gás e água; 50% na mineração; 30% nas comunicações e transporte; e menos de 10% na indústria de manufaturados.

Abrangeu a maioria dos setores básicos e os serviços públicos:

Petróleo // Petroquímica // Aço // Energia Elétrica // Gás // Águas // Telecomunicações // Transporte Aéreo // Ferrovias // Transporte Marítimo - vias Navegáveis - Portos – Balças // Rodovias // Estações de Rádio e Televisão // Entidades Financeiras // Paióis, Empresas e Fábricas Militares // Silos e Elevadores de Grãos // Mercado Central de Fazenda // Hipódromo // Hotel de Turismo // Grande quantidade de Imóveis estatais.

A Lei da Reforma do Estado (nº 23.696) estabeleceu o requisito de que a empresa ou a atividade deveriam ser declaradas sujeitas a privatização mediante uma lei do Congresso e criou uma Comissão Parlamentar Mista para trabalhar em conjunto com o Poder Executivo, informar o Poder Legislativo sobre todo o processo de privatizações e elaborar pareceres não vinculadores.

A Sindicatura Geral de Empresas Públicas atuou em colaboração permanente com essa Comissão, intervindo de maneira concomitante com o processo de cada privatização. Em outros casos, o então Tribunal de Contas da Nação interveio.

A Auditoria Geral da Nação (AGN) inicia suas atividades de auditoria no segundo semestre de 1993, com o processo de privatizações já avançado, intensificando a fiscalização da atividade dos Entes Reguladores de Serviços Públicos e cumprindo a atribuição de controle dos entes privados adjudicatários de processos de privatização, em relação às obrigações emergentes dos respectivos contratos.

OS MARCOS E ENTES DE REGULAÇÃO

A reforma constitucional de 1994 incorporou (na cláusula 42) a obrigação de que os marcos regulatórios devem ser sancionados legalmente.

De fato, os marcos regulatórios de gás e de energia elétrica foram criados por lei. O correspondente ao serviço de água e esgoto de Buenos Aires foi criado mediante regulamento delegado, e as demais regulações foram estabelecidas por decretos do poder Executivo.

QUEM REGULA O REGULADOR?

A revalorização da função de controle do legislativo, decorrente da reforma constitucional de 1994, complementa-se com a criação e atuação da Auditoria Geral da Nação (AGN) – organismo técnico que auxilia o legislativo na sua função de controle, com competências próprias de fiscalização e autonomia funcional, entre elas: o controle de legalidade, desempenho e auditoria dos Entes Reguladores.

A AGN, dentro de sua estrutura substantiva implementou uma gerência para Entes Reguladores, cuja responsabilidade é a realização de auditorias de legalidade, de desempenho e contábil da atividade dos entes de regulação e organismos de controle dos serviços públicos nacionais privatizados.

Também possui a atribuição de controle sobre os entes privados adjudicatários de processos de privatização, em relação às obrigações decorrentes dos respectivos contratos.

QUAIS SÃO OS FOCOS DE INTERESSE DESSA TAREFA?

1. A avaliação dos sistemas de controle aplicados pelos Entes Reguladores para fiscalizar o cumprimento dos planos de investimento.

2. A identificação e a avaliação dos circuitos formais ou informais aplicados pelos Entes Reguladores para a fiscalização das obrigações que os regulamentos de provisões – ou dos serviços básicos – impõem aos prestadores privados em sua relação com o usuário.

3. A verificação da aplicação das penalidades estipuladas nos processos licitatórios quando do descumprimento das obrigações impostas contratualmente ou em razão de irregularidades na prestação do serviço.

4. A análise das tarifas.

5. A análise dos atos contratuais celebrados pelos Entes Reguladores.

A EXPERIÊNCIA DA AGN

Quero comentar que o Ministro da Economia nos solicitou elaborar uma revisão dos processos de privatizações, cujas conclusões podem ser obtidas em nossa página Web¹.

Em que consistiu essa tarefa? Em abordar, classificar, hierarquizar os aspectos essenciais de nossos relatórios na última década. Identificar denominadores comuns que permitiram sistematizar as auditorias efetuadas em cada concessão, os principais desvios ou achados detectados e as lições tiradas do processo em cada setor.

Para que serviu essa tarefa? Para reafirmar uma opinião crítica sobre o realizado, para dar ao governo uma ferramenta de avaliação do processo de desestatização. Mas também para fortalecer a posição da Argentina frente às demandas das empresas, quando estas assinalavam que a mudança das condições econômicas havia sido a causa principal de descumprimento de suas obrigações contratuais. Nesse sentido, nossos relatórios foram e são um conjunto de constatação e verificação de descumprimentos graves nos anos anteriores à crise de 2001.

OS ACHADOS OBTIDOS PELA AGN

Esses achados podem ser divididos em dois grandes eixos temáticos:

a) Não cumprimento das obrigações dos adjudicatários.

b) Déficit no controle efetuado por entes reguladores e pela autoridade de aplicação, que mesmo quando não representa uma justificativa para o descumprimento dos concessionários, constitui um elemento importante para avaliar as causas sobre o estado atual dos serviços privatizados.

O PAPEL DOS USUÁRIOS

Nossa visão é que só um contexto organizacional forte, com uma orientação definida, com excelência nos recursos humanos e com esquemas de previsibilidade, pode formar a base por meio da qual os usuários, com informação adequada e apoio nos próprios órgãos, possam defender adequadamente seus direitos. Caso contrário, além de direitos de usuários, teremos um direito de petição mais ou menos resguardado, mas cujos resultados não serão significativos; em suma, uma série de livros de reclamações divididos em distintas áreas governamentais.

desestatização

1. <http://www.agn.gov.ar>, ver "Concesionarias: Informes presentados al Poder Ejecutivo".

ALGUNS EXEMPLOS DE DESCUMPRIMENTOS MANIFESTOS:

AEROPORTOS:

A AGN verificou que a dívida do concessionário com o Estado Nacional ascendia à quantia de 350 milhões de dólares – e que os investimentos obrigatórios não haviam sido cumpridos, advertindo que isso poderia levar à rescisão do contrato por descumprimento do Concessionário.

Atualmente, apesar de as autoridades estarem renegociando o contrato de concessão, a informação fornecida pela AGN foi um elemento considerado pelo governo, ao suspender os termos de uma renegociação anterior aprovada pelo Decreto nº 1.227/03² e cujas vantagens para o interesse público não estavam claras.

CONTROLE DO SETOR RADIOELÉTRICO:

Em 1997 concedeu-se o controle do setor radioelétrico a uma empresa e a AGN demonstrou que o concessionário: não havia realizado um levantamento inicial de usos e usuários de setor radioelétrico, para detectar – entre outras coisas – os autorizados e os não autorizados; tampouco havia iniciado o planejamento, desenvolvimento, provisão, instalação, manutenção e atualização adequada de um sistema de informática integrado, destinado à gestão do setor radioelétrico; nem havia gerenciado corretamente a faturação e a cobrança da “arrecadação unificada” para a administração do espectro. A persistência de uma grande quantidade de interferências, que não foram reduzidas com o passar do tempo, é um sinal das deficiências do processo implementado de comprovação técnica de emissões.

É de se notar que os ganhos do concessionário haviam aumentado no mesmo ritmo que o descumprimento de suas obrigações: a “taxa de rentabilidade média anual” foi de 113%, entre 1997 e 2001. Cifra que excede a rentabilidade obtida pelos setores de serviços públicos. A “taxa interna de retorno anual” sobre o capital investido (depois do imposto sobre os ganhos) é de 145%.

A corrupção pública como conceito integral é percebida não só como uma questão moral, mas também como um alerta que afeta as possibilidades de desenvolvimento econômico, institucional e social.

O governo decidiu pela caducidade do contrato de concessão. Os considerandos da Resolução mencionam os achados da AGN como fundamento da decisão.

FUNDO FIDUCIÁRIO SERVIÇO UNIVERSAL:

O Serviço Universal é um conjunto de serviços de telecomunicações que devem ser prestados com uma qualidade determinada e com preços acessíveis. Inicialmente se pretendia satisfazer as carências de telefonia básica e, em segunda instância, as de acesso à internet a todos os habitantes da República Argentina, em todo o território nacional, especialmente os que viviam em zonas de difícil acesso ou que sofriam limitações físicas ou necessidades sociais concretas. Para tanto, pretendia-se formar um fundo fiduciário, a ser financiado por 1% das receitas totais obtidas pela prestação dos serviços de telecomunicações – fundo que nunca foi criado.

Uma Resolução recente da Secretaria de Telecomunicações, que entre seus considerandos menciona os achados da AGN, decidiu intimar os prestadores que discriminaram os clientes nas faturas e cobraram a esses clientes o aporte de investimento ao Fundo Fiduciário do Serviço Universal equivalente à mencionada porcentagem, qualquer que tenha sido a denominação sob a qual tenham emitido a fatura e efetuado tal cobrança, para que cessem essa prática e devolvam a seus clientes o total dos recursos recebidos indevidamente.

2. B.O. 22/05/2003.



CONCLUSÕES

A. QUAIS SÃO OS RESULTADOS DO PROCESSO?

Se um dos objetivos expressos no impulso de privatização era lograr uma importante redução dos gastos do Estado por meio da eliminação das contribuições às empresas públicas para atender a seu déficit, a realidade atual mostra a insuficiência do processo de privatização, uma vez que, no presente, o sistema de concessão de serviços públicos recebe subsídios explícitos, por exemplo, na área de ferrovias e nas concessões rodoviárias.

Se outro objetivo era lograr uma maior eficácia empresarial dos entes privatizados e uma maior eficiência da economia como um todo, a resposta de satisfação dos usuários é negativa e a gestão dos concessionários não cumpriu muitas obrigações – fato constantemente assinalado pela Auditoria Geral da Nação – em matéria de planos de investimentos, atendimento ao usuário e qualidade do serviço.

Em relação à redução da dívida externa como resultado da venda ou concessão de empresas, cabe ressaltar que os valores obtidos não foram significativos.

Cabe destacar também que a litigiosidade contra o Estado não diminuiu, o que ocorreu foi justamente o contrário, pois esta se acentuou. Exemplo disso são os diversos processos que o Estado argentino enfrenta no CIADI e que superam o valor de 3,5 bilhões de dólares.

B. QUAIS SÃO AS LIÇÕES APRENDIDAS?

Para ter êxito, o processo de desestatização deve criar as condições para obter investimentos. Investimento é o elemento chave dos serviços públicos. Em segundo lugar, obter a maior competência possível. A competência permite melhorar custos e qualidade, mas também sabemos que em casos de monopólio naturais ou por causa de condições próprias da infra-estrutura existente num serviço público, o Estado deve intervir regulando para que os atores se comportem simulando as condições de mercado; regular, nesse sentido, é obter o ótimo social.

Em terceiro lugar, prestar maior atenção aos usuários. No início do processo atuam com tradições culturais, mas logo começam a se organizar, aparecem as organizações não governamentais que os congregam, sobrepõem-se à assimetria informativa que caracterizava a relação empresa-usuário individual, demandam aos entes, participam das audiências públicas, dirigem-se ao Defensor da Cidade, recorrem à AGN, fazem valer seus relatórios e, definitivamente, mudam o contexto da relação, são cidadãos que exigem seu direito aos serviços públicos essenciais e compreendem plenamente os conceitos de acesso a mínimos sociais e qualidade por tarifa justa e razoável.

O Estado, pessoa ética por excelência, deve atuar não só nos limites da juridicidade, mas também em consideração à equidade social e aos princípios que a conformam. Deve otimizar sua gestão e transparência, bem como garantir a aplicação de direitos postergados.

A corrupção pública como conceito integral é percebida não só como uma questão moral, mas também como um alerta que afeta as possibilidades de desenvolvimento econômico, institucional e social.

Nesse contexto, gostaria de finalizar trazendo-lhes um pensamento de Aristóteles: “Não se estuda ética para saber o que é a virtude, mas sim para aprender a ser virtuoso e bom”. ■