

Privatização das telecomunicações brasileiras: algumas lições

Bernardo Estellita Lins

Consultor Legislativo da Câmara dos

Deputados – área de Ciência e

Tecnologia, Comunicação e Informática

1 Introdução

As telecomunicações foram privatizadas entre 1995 e 1998, em um clima de euforia e aparente apoio do público. Os resultados foram considerados excelentes pelas autoridades e os elevados ágios pagos pelos vencedores dos leilões alardeados na mídia como demonstração da competência e probidade com que o processo teria sido conduzido. Mesmo a posterior divulgação de fitas com diálogos que poderiam ser considerados, na melhor das hipóteses, constrangedores, envolvendo o Ministro das Comunicações e o presidente do BNDES em uma fracassada tentativa de manipulação dos consórcios participantes do leilão não chegou a arranhar a boa imagem do processo¹.

Passados dois anos, e apesar do governo alardear alguns bons resultados decorrentes da privatização, as pesquisas de opinião mostram um desencanto do público com as privatizações em geral², a ponto do Governo Federal reduzir o ritmo do programa. A recente oferta de áreas para exploração de petróleo viu surgir, como grande vencedora do processo a própria estatal Petrobrás, secundada por consórcios com forte participação nacional, e as privatizações de Furnas e do Banespa vêm sendo precedidas de especiais cuidados e muita polêmica.

Este artigo tenta analisar os aspectos que contribuíram, no caso das telecomunicações, para uma mudança de humor da opinião pública. A seção 2 procura fundamentar a discussão, apresentando os aspectos mais significativos relacionados com as privatizações e buscando organizar um quadro teórico no qual se possa discutir a questão da privatização das telecomunicações. A seção 3 apresenta um relato do

¹ Clovis Rossi. “Os dois abismos”. Folha de São Paulo, 27 de dezembro de 1998, p. 1-2.

² “Maioria quer limites ao capital externo”. Folha de São Paulo, 13 de fevereiro de 2000, p. 2-4.

processo de privatização das telecomunicações, destacando os ganhos decorrentes do mesmo. A seção 4 discute os resultados, em termos de benefícios para os diversos setores envolvidos, e examina a situação atual do setor e os efeitos sobre a opinião pública. Finalmente, apresentam-se as conclusões.

2 Efeitos da privatização de serviços de infra-estrutura sobre o bem-estar

Ao final da década de 1980, o governo brasileiro deu início a um processo de privatização das empresas estatais, como fruto de uma estratégia amadurecida nos dez anos anteriores, especialmente no âmbito do BNDES, a partir do efeito demonstração do amplo programa de privatização conduzido em outros países, em especial a Grã-Bretanha.

Diversas razões justificam essa opção. Como é destacado em Matos e Oliveira (1996, pp. 8-9), um dos motivos que estimularam o governo a embrenhar-se em um programa de privatização foi a possibilidade de contar com o aporte de recursos não inflacionários para financiar o déficit público, seja pela entrada de recursos decorrentes do pagamento à vista de parte do preço de venda das empresas privatizadas, seja pela troca de títulos públicos por ações dessas empresas, reduzindo-se, assim, a dívida pública.

Não menos significativas, porém, são as demais implicações do programa de privatização. Ao repassar ao setor privado a prestação de serviços públicos, o governo tentou solucionar o problema do investimento nesses serviços, inviabilizado pela crise fiscal vivida a partir de 1980. Também foi modificada a relação entre Estado e empresa prestadora de serviços, ficando dificultada a distorção das tarifas públicas para fins de política macroeconômica. Buscava-se, enfim, uma elevação da produtividade e da eficiência na prestação dos serviços e a perseguição, pelas empresas, de políticas comerciais mais adequadas ao mercado, com a oferta de uma cesta de produtos que melhor se coadunasse às demandas dos usuários.

Já entre os possíveis efeitos perniciosos da privatização, que poderão fazer-se sentir no médio prazo, incluem-se uma redução das receitas do Estado, naqueles casos em que o valor presente dos tributos arrecadados após a privatização, adicionado às receitas decorrentes da alienação do patrimônio da empresa ao setor privado, seja inferior aos ganhos esperados da empresa se esta continuasse a ser estatal. Também existe a possibilidade de uma pressão negativa sobre o balanço de pagamentos,

decorrente da importação de bens de capital e de insumos, bem como da remessa de lucros ao exterior pela empresa privatizada.

Uma perspectiva para analisar os efeitos da privatização e a sua percepção pela opinião pública é a discussão do ganho de bem-estar econômico do processo. Este é dado pelo ganho de valor social da empresa³ graças à privatização, mais o aumento de bem-estar decorrente da transferência de recursos do setor privado para o setor público.

Segundo esse modelo, uma privatização será bem sucedida se redundar numa elevação do bem-estar da sociedade, ou seja, se a soma do valor da empresa após a privatização mais o benefício social da transferência de recursos para o setor público for maior do que o valor social da empresa antes da privatização.

O modelo, embora muito simples, permite algumas interpretações qualitativas interessantes. De acordo com o seu *rationale*, o ganho de bem-estar da sociedade poderá resultar de dois efeitos distintos, embora interrelacionados: o incremento do valor social da empresa, se este aumentar após a privatização, ou um benefício social positivo decorrente da transferência de recursos ao setor público.

Como destacam Gerchunoff *et al.* (1992, p. 5), essa lógica permite captar as duas grandes motivações que levam o governo a empreender um processo de privatização: a motivação “microeconômica”, ligada aos ganhos de eficiência associados à mudança de propriedade da empresa, e a motivação “macroeconômica”, ligada, entre outros aspectos, aos problemas da situação fiscal e da propensão a investir do setor público.

Motivação “macroeconômica”

No aspecto “macroeconômico”, a privatização será vantajosa se houver benefício social da transferência de recursos financeiros do setor privado para o setor público. Em outras palavras, se esses recursos, usados pelo setor público, forem percebidos como mais benéficos do que se tivessem permanecido em mãos de particulares.

Sánchez *et al.* (1993, p. 3) comentam, nesse sentido, que o benefício irá variar na medida de quanto sacrifício de despesas públicas ou privadas irá implicar, da

³ Valor social da empresa entendido como a soma do seu lucro líquido e do excedente líquido do consumidor.

natureza dessas despesas e do valor que a sociedade lhes atribui. Assim, por exemplo, a destinação atribuída pelo Estado às receitas transferidas irá afetar a utilidade percebida pela sociedade para a aplicação dada, que irá compará-la ao uso que teria sido dado pelo setor privado aos recursos. Se por exemplo, os recursos forem usados para abater a dívida externa, isto será visto como algo benéfico por alguns setores da sociedade. Já outros irão entender que seria mais relevante o seu uso em investimentos de saúde ou educação.

Observe-se, também, que recursos oriundos do exterior para a compra da empresa estatal privatizada resultam, em tese, em elevado benefício social, se pressupusermos que o público não inclua em sua percepção de bem-estar os efeitos desses recursos no exterior.⁴

Um outro aspecto relevante na discussão dos benefícios “macroeconômicos” diz respeito aos efeitos fiscais da privatização. Antes da privatização, o governo conta com a receita decorrente da sua participação societária na empresa (que pode ser, eventualmente, negativa) e de tributos incidentes sobre suas operações. Por outro lado, realizando-se a privatização, receberá o pagamento pela venda e coletará tributos sobre a empresa privatizada.

No caso brasileiro, os ganhos na arrecadação tributária são um dado essencial para avaliar os efeitos da privatização. De fato, as receitas da venda das estatais foram, em boa parte, utilizadas para amortizar o serviço da dívida. Como os valores de base para venda dos ativos foram calculados a partir do valor presente do fluxo de ganhos esperado, se considerarmos que essas estimativas foram tecnicamente bem fundamentadas, estes irão equiparar-se ao serviço da dívida amortizado. Assim, um resultado fiscal da privatização será favorável ao governo apenas se este obtiver um ganho na arrecadação tributária. Isto decorreria, principalmente, dos ganhos de produtividade obtíveis pela empresa após a privatização, tema que examinaremos na próxima seção.

Aspectos “microeconômicos”

Quanto aos aspectos “microeconômicos” determinantes na decisão de privatização, estes serão relevantes naqueles casos em que o governo deseje transferir

⁴ Observe-se que, para que essa percepção seja correta, é preciso que a empresa privatizada não seja monopolista, inexistindo, então, a transferência ao exterior de *rents* decorrentes do poder de monopólio.

ao setor privado uma empresa com o objetivo de elevar o seu valor social. Espera-se, em outras palavras, que após o processo de privatização se configure uma situação em que a soma do lucro da empresa e do excedente do consumidor aumente.

A literatura tem discutido amplamente as situações em que tal condição viria a realizar-se efetivamente. A privatização pode trazer ganhos de produtividade por diversos mecanismos: primeiramente, pela menor interferência do governo na tomada de decisões na empresa, redundando em maior foco comercial e melhor alocação de recursos; também, pela redução na assimetria de informação entre proprietário e gestor da empresa e pela maior flexibilidade do proprietário privado em utilizar-se de incentivos para condicionar o desempenho gerencial; e, enfim, pela melhor disciplina financeira, uma vez que a empresa deixa de dispor das garantias do Tesouro para ajustar a sua receita [Sánchez *et al.* (1993, p. 3)].

A discussão dos ganhos de eficiência passa, também, por uma distinção entre eficiência produtiva e eficiência alocativa. Se a empresa privatizada operar em um mercado competitivo, a distinção é irrelevante⁵. No entanto, nos casos em que a empresa privatizada venha a usufruir de uma situação de monopólio ou de assimetria de informação, existe um *trade-off* entre eficiência alocativa e economia de escala. O máximo de ganho para a empresa não coincide com a melhor alocação. Ao ocorrer a privatização, determinados setores podem ser, portanto, conduzidos a uma situação menos eficiente em termos de alocação do que a existente quando estes eram constituídos de empresas públicas. Na prática, por exemplo, usuários de um serviço que vinham sendo atendidos pela empresa pública deixarão de sê-lo. Nesses casos, pode ser desejável associar a privatização a um marco regulatório para amenizar o efeito.

Conflitos entre aspectos microeconômicos e macroeconômicos

Em certos casos, a busca de vantagens “microeconômicas” irá prejudicar aspectos “macroeconômicos” e vice-versa. Se a autoridade governamental tiver interesse em elevar o desempenho do setor privatizado, o valor de venda torna-se pouco importante para a percepção do ganho de bem-estar. Por outro lado, se o objetivo buscado é de natureza “macroeconômica”, como por exemplo um alívio da restrição fiscal, a autoridade governamental tentará elevar o valor de venda dos ativos.

⁵ Uma vez que o preço praticado pela firma tenderá a igualar-se ao custo marginal.

As duas posturas podem ser conflitantes, pois a maximização do valor de venda poderá induzir o governo, por exemplo, a dar garantias aos compradores, reservando-lhes algum poder de monopólio, prejudicando o ganho social após a privatização. De forma recíproca, a imposição de uma regulação sobre o setor privatizado, ou a sua abertura à concorrência, poderá reduzir as ofertas pela compra da empresa.

A solução de tais conflitos poderá influir na modalidade de privatização oferecida ao público, embora esta seja determinada principalmente pelas restrições de natureza legal, pelo número de interessados e pela necessidade do governo amortecer resistências do público. Os leilões, por exemplo, são eficazes nos casos em que diversos agentes tenham manifestado interesse em competir pela propriedade da empresa a ser privatizada e são oportunos quando o governo quer maximizar o preço de venda. Se não existir um interesse evidente de vários grupos em competir pelo controle da empresa a ser privatizada, pode-se adotar programas de oferta pública (*mass privatization*), através dos quais a propriedade da empresa é distribuída ao grande público, pulverizando-se o poder de decisão. Essa modalidade foi usada em várias privatizações nos países socialistas. Venda direta é um outro procedimento, adotado, ainda que raramente, em casos em que apenas um interessado ou consórcio se apresente, ou em que os gerentes a cargo da empresa tenham capacidade financeira para adquiri-la, diretamente (*management buy-outs*) ou com a participação de empregados.

Nos casos em que uma elevada transferência financeira é perseguida, o governo buscará criar na opinião pública uma percepção de elevado ganho de bem-estar, negociando a destinação dos recursos transferidos para consumo (por exemplo, em serviços de saúde ou educação), investimento, pagamento de obrigações ou abatimento de dívida.

Se, por outro lado, objetivam-se ganhos microeconômicos, o foco será, como destaca Shafik (1996, pp. 372-374), na utilização de diversos incentivos para angariar suporte político aos programas de privatização. Quando a privatização, por exemplo, é realizada com a oferta pública de ações ou com a venda de lotes a funcionários, pensionistas ou outros segmentos assemelhados, o governo tende a reduzir o seu preço para angariar suporte político, estratégia adotada, por exemplo, para algumas privatizações britânicas.

O sentimento de nacionalismo representa mais um aspecto importante na negociação com a opinião pública e tem sido contornado reservando parte do ativo a empresas nacionais, determinando a obrigatoriedade de sua participação majoritária nos consórcios interessados ou retendo o controle ou o poder de veto do governo, através de participação majoritária ou da detenção de *golden share*.

3 Algumas notas sobre a privatização das telecomunicações brasileiras

As privatizações no contexto do Programa Nacional de Desestatização

O Programa Nacional de Desestatização, conforme detalham Matos e Oliveira (1996, pp. 12 e 16-18), foi realizado em três etapas. Inicialmente, foi dada prioridade à alienação de empresas que haviam sido absorvidas pelo BNDES devido a problemas diversos. Em um segundo estágio, iniciado em 1991 com a privatização da Usiminas, foram privatizadas as empresas dos setores siderúrgico, petroquímico, de fertilizantes e do setor metal-mecânico e de aeronáutica, totalizando, até 1995, 38 empresas de grande porte, com uma receita estimada em US\$ 9,122 bilhões. Posteriormente, foi conduzida a terceira e última etapa, consistindo na privatização dos serviços públicos, hoje praticamente concluída. Nas duas primeiras etapas, o governo privatizou cada uma das empresas por vez. Na terceira etapa, subdividiu as *holdings* setoriais (Eletrobrás, Telebrás), evitando, assim, a ação de monopólios na economia, contrariamente, por exemplo, ao que se fez na Argentina.

O governo brasileiro adotou a modalidade de leilão para as privatizações. Tal instrumento, além de compatível com a legislação vigente, era adequado ao objetivo de maximização dos preços de venda das empresas, perseguido pelo governo federal [Matos e Oliveira (1996, p. 9)] . Em alguns casos, como na privatização das telecomunicações, foram reservados lotes de ações aos funcionários e aposentados da empresa estatal; em outros, a exemplo da Vale, foi aberta a venda de lotes ao público, através do sistema bancário ou das bolsas; o governo, eventualmente, reservou *golden share* com poder de veto, como, por exemplo, na venda da Embraer. A estimação dos valores mínimos foi realizada com o apoio de consultorias independentes. Em alguns

casos, sendo o das telecomunicações um destes, o *book-building*⁶ foi também utilizado.

Medidas preparatórias

No caso específico da privatização do sistema Telebrás, o processo iniciou-se com uma série de medidas preparatórias. O sistema Telebrás era formado por empresas estaduais, controladas pela *holding* Telebrás, e por empresas associadas, de capital estadual, caso da CRT, controlada pelo governo gaúcho, ou privado, como a Companhia Telefônica da Borda do Campo, de São Paulo, e a Companhia Telefônica Brasil Central, do grupo mineiro Algar. Essa estrutura foi desmembrada.

O processo de desestatização das telecomunicações iniciou-se em 1995, com a aprovação da Emenda Constitucional n° 8, que rompeu o monopólio estatal das telecomunicações. Posteriormente, em 1997, foi aprovada a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 9.472/97), que formulou as diretrizes para o processo de privatização. A lei, entre outros aspectos, autorizou a cisão do capital da Telebrás e a privatização do sistema. Também determinou a criação de um órgão regulador, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), estabelecendo a sua organização e os princípios e diretrizes da ação regulatória para o setor⁷.

A preparação do processo de privatização, além da criação de um marco regulatório, demandou de imediato um realinhamento das tarifas do setor, uma vez que o sistema Telebrás utilizava-se de forte esquema de subsídios cruzados. Além disso, as tarifas vinham sendo deprimidas em face da inflação, inviabilizando a remuneração adequada dos serviços prestados. O procedimento de ajuste foi conduzido a partir de 1996, de forma que o subsídio cruzado estivesse eliminado até a privatização.

⁶ Monitoramento do mercado nos meses precedentes ao leilão para observação de cotações de determinados papéis da empresa.

⁷ A Lei Geral definiu uma classificação dos serviços de telecomunicações quanto à abrangência (serviços de interesse coletivo, destinados ao público em geral, e serviços de interesse restrito, destinado a grupos bem delimitados) e quanto à forma de prestação (regime público, prestados sob contrato de concessão ou permissão com obrigações adicionais, e regime privado, autorizados por tempo indeterminado). Também previu a criação de áreas geográficas de atuação, determinando que as operadoras incumbidas da prestação de telefonia fixa em regime público em uma área não possa deter outra outorga para o mesmo serviço na mesma área. Em relação ao processo de privatização, enfim, vedou a aquisição, por um mesmo acionista, do controle de empresas atuantes em áreas distintas. Tal restrição poderá ser eliminada pela Anatel após cinco anos, se considerada desnecessária.

Através da aprovação de um Plano Geral de Outorgas (PGO) para as telecomunicações, foram estabelecidos, por sua vez, os parâmetros para a concorrência entre empresas do setor. O PGO definiu quatro regiões de atuação para a telefonia fixa. A região I englobou os estados do Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. A região II, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Distrito Federal, Rondônia e Acre. A região III é formada apenas por São Paulo. A região IV, enfim, englobou todo o território nacional, para serviços de telefonia interurbana e internacional.

Em relação à cisão do capital, decidiu-se pela subdivisão da *holding* Telebrás em 12 novas sociedades anônimas, sendo 3 de telefonia fixa local (Tele Norte Leste, Tele Centro Sul e Telesp), 1 de telefonia de longa distância (Embratel) e 8 de telefonia celular (Telesp Celular, Telemig Celular, Tele Celular Sul, Tele Centro Oeste Celular, Tele Norte Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Sudeste Celular e Tele Leste Celular) [Brasil (1999-a, p. 3)], compatível com as regiões de atuação no Plano Geral de Outorgas. Tal decisão refletia um compromisso entre a necessidade de maximizar as receitas provenientes da privatização do sistema e a preocupação em evitar a implantação de um monopólio privado de fato, o que dificultaria a ação posterior do órgão regulador.⁸

A avaliação econômico-financeira, outro aspecto interessante da fase preparatória, foi realizada com o apoio de empresas de consultoria de renome⁹. O valor foi estabelecido com base em um deságio de 50% sobre a média ponderada das cotações em bolsa das ações de emissão da Telebrás, nos noventa dias anteriores a 29 de maio de 1998, caracterizando uma forma de *book-building* [Brasil (1999-a, p.11)].

Mecanismo de venda e preços alcançados

Adotou-se uma sistemática de edital com proposta fechada. A qualificação prévia dos participantes exigia a comprovação de capacidade técnica, econômica e

⁸ Conforme declarou o então Ministro das Comunicações Sérgio Motta, em depoimento na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que tratou da Lei Geral de Telecomunicações, em 5 de março de 1997, “o mercado deve ser estruturado em regiões para diversificar as fontes de investimento, facilitar o trabalho do regulador e aumentar a base de compradores potenciais”.

⁹ Arthur D. Little, para serviços de avaliação, Salomon Bros., para recomendação de preços e sistemática de vendas da participação da União nos ativos da Telebrás, Moreira e Associados, para a auditoria externa independente de todo o processo de privatização.

financeira, bem como a demonstração de experiência gerencial, através da apresentação, nos quadros dos participantes de cada consórcio, de pelo menos três gerentes com experiência mínima de cinco anos na administração de empresas com faturamento anual superior a 50 milhões de reais.

As regras do edital, refletindo a norma legal¹⁰, vedavam, ainda, a aquisição, por um mesmo acionista ou grupo de acionistas, do controle de empresas atuantes em áreas distintas do plano geral de outorgas. Assim, a ordem de abertura das propostas afetou o resultado do leilão. Este foi, de qualquer modo, compatível com a meta do Governo Federal de maximizar a receita oriunda da alienação. Os ágios aplicados sobre os preços mínimos foram elevados, redundando em uma receita total de cerca de 22 bilhões e meio de reais, 63,74% acima do somatório dos preços mínimos previstos.

Em alguns casos, os ágios chegaram a espantar os especialistas que acompanharam o leilão, levantando junto à mídia questionamentos quanto à competência do trabalho de avaliação das empresas. A Telesp Celular, a Telemig Celular e a Tele Celular Sul, por exemplo, foram alienadas com ágios acima de 200% sobre os respectivos preços mínimos. Os sobrepreços refletiram, provavelmente, três aspectos dessa privatização: primeiramente, a adequada definição do marco regulatório; em segundo lugar, o atendimento a interesses estratégicos dos adquirentes que, eventualmente, vêm conduzindo projetos empresariais de caráter internacional¹¹; finalmente, a possibilidade oferecida pela legislação de imposto de renda, de lançar o ágio como despesa da empresa adquirida para fins de redução de imposto devido nos dez anos subseqüentes.

Compradores e formas de financiamento

Os adquirentes foram, em sua maioria, consórcios liderados por operadoras estrangeiras, com a exceção da Telemar, adquirida por um consórcio predominantemente nacional, com um ágio de apenas 1% sobre o preço mínimo estipulado. Os consórcios vencedores deveriam pagar 40% do valor à vista. Na oportunidade, a Telemar teria supostamente enfrentado dificuldades para dispor do recurso até a data prevista para o pagamento, 4 de agosto de 1998, o que levou o

¹⁰ Arts. 201 e 202 da Lei Geral de Telecomunicações.

¹¹ A MCI, por exemplo, vem conduzindo um projeto de alianças globais desde a promulgação do Telecommunications Act de 1996. Após uma frustrada tentativa de associação à British Telecom, associou-se à WorldCom e à Sprint [(Aufderheide (1999:89-91)]. A Telefónica de España, por sua vez, anunciou uma estratégia de hegemonia no mercado de telecomunicações da América Latina.

BNDES a complementá-lo, passando a deter, assim, 25% de participação no empreendimento. Embora o prazo para o pagamento das outras duas parcelas fosse mais longo, alguns grupos aproveitaram a alta do dólar durante a crise de dezembro de 1998 para adiantar os pagamentos restantes.

A estratégia do governo incluiu, também, a oferta de ações preferenciais à disposição dos empregados e ex-empregados aposentados. A sua venda resultou em um valor apurado de 503 milhões de reais, dos quais cerca de 242 milhões pagos à vista e o restante financiado pelo Tesouro Nacional. A iniciativa, associada a uma ampla divulgação de declarações que sugeriam um crescimento do mercado de trabalho no setor após a privatização¹², favoreceu uma atitude positiva dos empregados da Telebrás, embora o sindicato da categoria mantivesse campanha contrária à privatização.

Ao final do processo, a União manteve pequena participação residual nas empresas privatizadas.

4 Desempenho esperado do setor de telecomunicações, seus efeitos na economia e a reação da opinião pública

Impacto fiscal e macroeconômico

O impacto fiscal não redonda apenas das receitas obtidas pela União por ocasião da alienação do patrimônio da Telebrás. Deve ser comentado em um contexto mais amplo, uma vez que as receitas tributárias dos serviços públicos são principalmente de âmbito estadual (ICMS). A elevação dessas receitas, relevada a possibilidade de sonegação, decorrerá da elevação da receita das empresas, que acompanha o aumento do valor social da empresa.

Os indicadores favoráveis do primeiro ano de operações sugerem um aumento de arrecadação no médio prazo. Os números do balanço de 1998 revelam, por exemplo, que a Telesp elevou em 19% a sua receita operacional. Já a Telerj, do grupo Telemar, elevou em 17% a sua receita nos primeiros doze meses após a venda,

¹² Declarações de que o mercado de trabalho iria crescer foram repetidamente feitas por Sérgio Motta, então Ministro das Comunicações, e por Fernando Xavier, então presidente da Telebrás, inclusive em foros públicos. Este último, por exemplo, declarou em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 6 de março de 1998, que “o número de postos de trabalho será maior após a privatização”.

desempenho similar ao da Telebahia, do mesmo grupo. Por outro lado, o imposto de renda devido, de caráter federal, deverá ser reduzido dos ágios pagos por ocasião do leilão de privatização, o que caracteriza uma transferência do Estado para as empresas.

Em relação ao benefício social das transferências, os resultados são pouco claros. Os recursos foram transferidos ao Tesouro Nacional, inexistindo a possibilidade de distinguir a utilização dada aos mesmos. Certamente, porém, a indicação de que estes seriam utilizados, em parte, para fins sociais, em especial o atendimento à saúde, não foi atendida. Não houve, em um primeiro momento, reação significativa da opinião pública que revelasse, incidentalmente, uma percepção de perda de benefício por parte da sociedade.

Quanto ao impacto no balanço de pagamentos redundante da privatização das telecomunicações, este poderá ser negativo. Duas razões podem ser apontadas para tal. Primeiramente, dados isolados sugerem que as empresas vêm empreendendo, após a privatização, uma rápida atualização das instalações, baseada na substituição de equipamentos produzidos no País por equipamentos de fabricação estrangeira. Em segundo lugar, à exceção da Tele Norte Leste, adquirida pelo consórcio Telemar, de composição nacional, as demais áreas foram adjudicadas a grupos com acentuada participação estrangeira, o que cria a expectativa de um fluxo de remessa de divisas em caráter permanente.

Eficiência produtiva e alocativa

Os resultados operacionais das empresas no ano de 1998 sugerem uma tendência à elevação da produtividade. Além da elevação da lucratividade das empresas, já comentada, alguns indicadores de produtividade da mão-de-obra, em especial o número de terminais por funcionário, também apresentaram crescimento no primeiro ano de operação após a privatização. Embora os programas de redução do número de funcionários e de combate às irregularidades que, especialmente na Telerj, vem recuperando um número significativo de assinantes para o sistema¹³, respondam por esse comportamento no primeiro ano, outros indicadores de atualização

¹³ Auditoria realizada na Telerj revelou que cerca de 250.000 usuários não pagavam contas e que a empresa atendia mensalmente a cerca de 70.000 pedidos improcedentes de cobranças indevidas, conforme matéria divulgada em Veja 1624:220-222, de 17 de novembro de 1999.

tecnológica e desempenho da rede acompanhados pela Anatel sugerem que a tendência irá consolidar-se no médio prazo [Brasil (1999-b)].

A mesma tendência favorável parece ocorrer em relação à eficiência alocativa, mas esse resultado merece uma análise mais cuidadosa. Nas áreas urbanas, o crescimento deveu-se, em parte, ao atendimento ao passivo deixado pela Telebrás na instalação de terminais vendidos através de planos de expansão. Assim, o rápido crescimento no número de terminais instalados no primeiro ano corresponde, em grande parte, ao atendimento aos planos de expansão pré-existentes e às metas de universalização previstas nos contratos de concessão. Por outro lado, vem ocorrendo uma rápida expansão no número de terminais de telefonia celular, podendo esta decorrer, em parte, de algum efeito substituição entre os serviços de telefonia fixa e de telefonia celular. Já nas áreas rurais e remotas, a melhoria tende a ser nula, revelando uma relativa incapacidade da Anatel para exigir das operadoras esse tipo de investimento.

A entrada em operação das empresas-espelho de telefonia fixa, iniciada a partir de 2000, poderá alavancar uma expansão dos terminais instalados. Alguns analistas acreditam que, com tal configuração de mercado, o comportamento do setor de telecomunicações irá aproximar-se, cada vez mais, de um mercado competitivo, perdendo gradualmente sentido o conflito entre eficiência alocativa e poder de monopólio. Nessa lógica, a oferta de novas alternativas tecnológicas abre a possibilidade de se usar infra-estrutura alternativa para a prestação dos serviços, a exemplo da tecnologia Wireless Local Loop (WLL), baseada em enlaces de ondas em lugar de cabos, a ser adotada pelas empresas-espelho de telefonia fixa local. No entanto, a experiência de outros países indica que essas soluções são emergentes e que haverá dificuldades na negociação de interconexão entre concorrentes, ainda indispensável¹⁴.

Qualidade dos serviços

A queda na qualidade dos serviços após a privatização, pelo menos em determinadas áreas, foi amplamente discutida na mídia. Embora não se tenha chegado

¹⁴ Nos EUA, por exemplo, após a promulgação do Telecommunications Act de 1996, a liberdade de competição em telefonia local foi significativamente retardada pelas *baby-Bells*, seja através de manobras administrativas ou judiciais, seja por expedientes comerciais diversos, tais como a sonegação de informações de assinantes de empresas concorrentes nos serviços de auxílio à lista, atrasos na efetivação de interconexões, etc. [“Hung-up in competition”. Time 150(3):50-51, 21 de julho de 1997].

ao quadro crítico que se configurou, por exemplo, na distribuição de energia elétrica, houve grande número de reclamações no Rio de Janeiro e em São Paulo. As operadoras dessas cidades chegaram a se tornar líderes de reclamações junto aos Procon locais por vários meses.

As reclamações referiam-se, principalmente, a cobranças indevidas, a problemas com a tarifação dos serviços, a problemas de atendimento e a interrupções de serviço. Nos dois primeiros casos ficou demonstrado que o número de reclamações indevidas era elevado. Já no segundo caso, parte do problema deveu-se à redução de quadros e à terceirização de serviços, sobretudo na manutenção das redes, existindo locais que ainda operavam com redes antiquadas, cuja documentação técnica havia-se perdido. A implantação de serviços de resposta automática via telefone e Internet esbarrou, também, na resistência cultural do cliente de baixa renda, que passou a sentir-se desamparado com o fechamento de postos de atendimento.

A Anatel demonstrou pouco entusiasmo no tratamento do problema. Embora tenha realizado reuniões com representantes de usuários e das operadoras nesses Estados e aplicado algumas multas, as suas ações não chegaram a satisfazer os envolvidos.

A melhoria da qualidade, porém, parece ser uma tendência de longo prazo nos serviços de telefonia, graças aos investimentos em infra-estrutura. Após a privatização, os primeiros resultados apontam para uma aceleração da taxa de investimentos no setor e dos indicadores de atualização tecnológica, apontando para uma revisão da tendência observada no primeiro ano de operação.

Reação do público: um sumário

Dadas as considerações acima, a reação da opinião pública pode ser assim resumida: imediatamente após a privatização, foi extremamente positiva em função da percepção de que os valores de venda das empresas haviam refletido o seu potencial como empreendimento, a satisfação com a rápida elevação da oferta de terminais, solucionando o passivo existente antes da privatização, e a expectativa de que haveria uma melhoria de qualidade dos serviços. Os formadores de opinião da elite empresarial apontavam, também, os ganhos decorrentes das aplicações com papéis do setor e a melhoria da gestão nas empresas como pontos fortes.

Com o tempo, parte dessa reação positiva esvaiu-se. A percepção de que a venda fora bem sucedida ficou comprometida com a divulgação, na mídia, de que a legislação tributária permitiria aos consórcios compradores o desconto do ágio via imposto de renda, colocando sob suspeita o cálculo dos preços mínimos estabelecidos. Ainda no aspecto “macroeconômico”, a constatação de que os recursos, aplicados ao pagamento de serviços da dívida pública, foram insuficientes para que qualquer efeito positivo pudesse ser sentido, levou o público a colocar em dúvida a eficácia do programa de privatização nesse aspecto. Sob a ótica “macroeconômica”, amadurece a percepção de que não houve ganhos com o processo. Ficou um gosto de perda de soberania a troco de nada¹⁵.

No aspecto “microeconômico”, os ganhos de produtividade e a melhor alocação dos serviços, graças à rápida expansão do número de terminais, parecem ter um efeito duradouro sobre a opinião pública. No entanto, os programas de demissões e de terceirização conduzidos pelas empresas no primeiro ano após a privatização levaram a uma redução de alguns parâmetros de qualidade do serviço e a uma crise de desemprego na telefonia, ainda que breve e moderada. Embora a fase pareça, por ora, superada, houve um desgaste na imagem do programa de privatizações do setor. Outro fator de desgaste do processo junto ao público decorreu dos aumentos de tarifas acima da inflação, suscitando reações de consumidores e de autoridades da área econômica.

Entre os formadores de opinião, impactou desfavoravelmente a decisão de alguns novos detentores no sentido de fechar o capital das operadoras. Há uma clara constatação de que isto enfraquecerá o mercado local de capitais, ferindo interesses de corretores e investidores. Junto à mídia, mais do que uma perda para interesses localizados, essa situação é mostrada como perda de soberania.

5 Conclusões

Este artigo buscou conduzir uma análise qualitativa da privatização das telecomunicações a partir das motivações que denominamos “macroeconômicas” e “microeconômicas” para um programa de privatização. No caso brasileiro, buscou-se ilustrar a intenção do governo de obter elevado preço de venda dos ativos das empresas. Tanto a União como Estados e municípios têm buscado o caminho das

¹⁵ “Desestatização perde parte do apoio popular”. Valor Econômico, 12 de junho de 2000, p. A-4.

privatizações para assegurar uma receita de curto prazo sem efeitos inflacionários diretos.

No caso específico da alienação das empresas da *holding* Telebrás, foi construído um programa que combinou um marco regulatório detalhado com uma seleção de instrumentos voltada a contornar conflitos de interesse e maximizar a transferência de recursos à União. A regulação do setor foi detalhada previamente, através da Lei Geral de Telecomunicações, dos planos elaborados pela Anatel e das minutas de contrato, divulgadas cerca de dois meses antes da licitação. As regras estabelecidas criaram assimetrias de tratamento entre as empresas incumbidas da prestação de serviços em regime público e de suas empresas-espelho, destinadas a estimular a concorrência.

A escolha da modalidade de leilão era necessária, tendo em vista as regras vigentes para o Programa Nacional de Desestatização e o porte da licitação. A colocação de títulos à disposição de funcionários e aposentados da Telebrás, associada a uma ampla campanha na mídia associando a privatização à expectativa de um substancial crescimento do mercado de trabalho no setor, foi um mecanismo destinado a neutralizar possíveis resistências internas contra a privatização, isolando o sindicato do setor nos ataques ao processo.

Os efeitos fiscais da privatização das telecomunicações irão depender do desempenho futuro das empresas privatizadas. Os primeiros resultados apontam para uma elevação dos impostos sobre serviços, decorrentes da elevação de receita das empresas já no primeiro ano de operação. Por outro lado, o lançamento dos ágios pagos pelos consórcios na aquisição das empresas serão descontados do imposto de renda devido durante os próximos dez anos, representando uma transferência desse montante às empresas. Haverá, enfim, perdas associadas à remessa de divisas nos próximos anos. Tais aspectos tendem a formar uma visão negativa da opinião pública em relação ao processo.

Quanto ao benefício social das transferências, os resultados são pouco claros. Embora o compromisso de sua aplicação parcial para fins sociais não tenha sido atendido, não houve evidência de uma percepção de perda de benefício por parte da sociedade logo após o processo. Passados dois anos, porém, há uma sensação de que o dinheiro teria sido jogado fora.

Quanto aos ganhos de eficiência produtiva, os dados até agora disponíveis sugerem que estes de fato vêm ocorrendo. Os indicadores de atualização tecnológica

sugerem uma continuidade dessa tendência no médio prazo. Quanto à eficiência alocativa, os resultados são menos claros. Na telefonia fixa, a expansão da base de terminais em operação vem apenas acompanhando as metas de atendimento aos planos de expansão contratados antes da privatização. No entanto, há indícios de que áreas periféricas e rurais vêm sendo prejudicadas. Já na telefonia celular houve um efetivo crescimento no número de terminais em operação.

A privatização dos serviços de telecomunicações, em suma, atendeu à principal meta perseguida pelo governo, ou seja, a transferência de recursos não inflacionários ao Estado. O marco regulatório, por outro lado, preservou a possibilidade de se obter ganhos de produtividade e de eficiência alocativa, através da implantação de um mecanismo de competição regulada. A opinião pública, porém, vem reagindo a determinadas ações do órgão regulador, tais como a confirmação de aumentos de tarifa acima dos índices de inflação e a atuação pouco efetiva nos casos de queda da qualidade de atendimento. Vê como prejudicial, também, a perda da participação nacional no setor, interpretando-a como perda de soberania do País, e alguns interesses bem determinados que estão sendo prejudicados buscam alimentar essa percepção.

Referências bibliográficas

AUFDERHEIDE, Patricia (1999). Communications Policy and the Public Interest. New York, NY: Guilford.

BAILY, Martin N. *et alii* (1998). “Will Brazil seize its future?”. *The McKinsey Quarterly*. 35(3):74-91.

BERNARD, Andrew B. e GARCIA, Márcio G. P. (1997). Public and Private Provision of Infrastructure and Economic Development. (Texto para Discussão nº 375). Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia.

BÖS, Dieter e HARMS, Phillipp (1997). “Mass privatization, management control and efficiency”. *Journal of Public Economics*. 64(3):343-358.

BRASIL (1999-a). Ministério das Comunicações. Comissão Especial de Supervisão. Processo de Desestatização das Empresas Federais de Telecomunicações: Relatório Circunstanciado. Brasília: MC. (mimeo).

- BRASIL (1999-b). Agência Nacional de Telecomunicações. Protocolo de Compromisso para Prestação do STFC: Relatório de Acompanhamento das Metas e Realizações. Brasília: Anatel. 1999.
- GERCHUNOFF, Pablo *et alii* (1992). Las Privatizaciones en la Argentina. (Documento de Trabalho nº 121). Washington, DC: BID.
- HANSEN, Nico A. (1997). “Privatization, technology choice and aggregate outcomes”. *Journal of Public Economics*. 64(3):425-442.
- HUSEIN, Tazmmal *et alii* (1996). “Electronic commerce: a consideration of implementation issues for SMEs”. *Journal of Applied Management Studies*. 5(1):77-83.
- LIMA, Edilberto C. P. (1997). Privatização e Desempenho Econômico: Teoria e Evidência Empírica. (Texto para Discussão nº 532). Brasília: IPEA.
- MACULAN, Anne-Marie e LEGEY, Liz-Rejane (1996). “As experiências internacionais de regulação para as telecomunicações e a reestruturação dos serviços no Brasil”. *Revista de Economia Política*. 16(4):67-86.
- MATOS FILHO, José C. e OLIVEIRA, Carlos W. (1996). O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras. (Texto para Discussão nº 422). Brasília: IPEA.
- MORRISON, Catherine J. e SCHWARTZ, Amy E. (1996). “State infrastructure and economic performance”. *The American Economic Review* 86(5):1095-1111.
- PAPP, Daniel S. (1996). “The impacts of advanced information and communication technologies on international actors and the international system”. *Technology Analysis and Strategic Management*. 8(3):301-313.
- PIRES, José C. (1999). Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações: a Experiência Internacional e o Caso Brasileiro. (Textos para Discussão nº 71). Rio de Janeiro: BNDES.
- SHAFIK, Nemat (1996). “Selling privatization politically”. *International Journal of the Economics of Business*. 3(3):367-378.
- SANCHEZ, Manuel *et alii* (1993). “A comparison of privatization experiences: Chile, Mexico, Colombia and Argentina”. In: SANCHEZ, Manuel e CORONA, Rossana (orgs.). Privatization in Latin America. Washington, DC: IDB. 1993.

VICKERS, John e YARROW, George (1998). Privatization: An Economic Analysis.
Cambridge, MA: MIT Press.

Cadernos ASLEGIS 4(10):9-25