

TARIFAS PÚBLICAS E O FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

*Jorge Blascoviski Vieira**

Introdução

O presente texto busca discutir algumas questões envolvendo a defasagem das tarifas públicas, a origem desse processo e, além disso a participação das tarifas públicas no padrão de financiamento das empresas estatais.

É nosso entendimento que o padrão de financiamento utilizado pela economia brasileira em períodos recentes — especialmente nos anos 70 — se encontra exaurido. A esse respeito, inúmeros trabalhos — de autoria de economistas com diferentes visões acerca dos problemas do País — procuram lançar luzes, sendo uma unanimidade o esgotamento do referido padrão.

A completa configuração de um novo modelo de financiamento ainda é de difícil percepção. No entanto temos a convicção de que, seja qual for sua formulação, a formação interna de recursos logrará importante papel nas empresas ligadas ao capital social básico (energia elétrica, comunicações, transportes, etc.). Partimos do pressuposto de que o aporte de recursos às empresas estatais terá como base para financiamento de suas necessidades de investimento a tarifa pública, em oposição à prática dos anos 70, quando os recursos se originavam ou do Estado ou do Exterior.

Empresas estatais vítimas de um processo

Ao final dos anos 70, tem-se o País indo em direção à atual crise, a qual gerava problemas como: vários setores com significativos índices de ociosidade, graves perturbações cambiais e processo inflacionário ascendente. Os investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) — que inicialmente sustentaram o crescimento da economia brasileira — perdiam paulatinamente sua força, provocando inúmeras fissuras no tecido social.

A implementação do conteúdo do II PND gerou, dentre outros aspectos, o conflito "estatização 'versus' privatização", onde a imprensa es-

* Economista da FEE.

crita teve significativa participação. Diante dessa forte pressão, o Governo Federal respondeu criando, no final de 1979, a Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST), ligada ao Ministério do Planejamento, com o objetivo básico de controlar os dispêndios dos organismos integrantes do setor público descentralizado. Esse controle se expressou na montagem de um orçamento, através do qual foram fixados os valores máximos para os gastos das empresas públicas. Com a SEST, teve-se um controle que equiparava entidades típicas de governo — universidades, fundações — com o setor produtivo estatal. Dessa forma, um determinado gasto por parte do sistema TELEBRÁS para aquisição de equipamentos decisivos à manutenção dos serviços de comunicação teve a mesma repercussão, no orçamento do SEST, que um gasto de custeio de uma fundação por exemplo.

A consequência mais direta desses controles foi a colocação de uma "camisa de força" em unidades produtivas de elevado volume de capital — o setor produtivo estatal (SPE) —, que são "vigas mestras" da economia brasileira. As empresas estatais encontram-se hoje emparedadas, sem o dinamismo que o porte de nossa economia exige, sendo, atualmente, pontos de estrangulamento, contribuindo para baixar os índices de investimentos na economia.

Por outro lado, a centralização em um único orçamento gerou um agregado — o dispêndio total das estatais — que seguidamente é confrontado com o PIB, objetivando medir a participação do Estado na economia. Ora, essa equiparação é equivocada, na medida em que esse agregado traz em seu conteúdo diferenças conceituais profundas. O valor agregado apresentado pela SEST contém dupla contagem, enquanto o PIB é a soma dos acréscimos das unidades produtivas. Assim, somando os dispêndios do setor siderúrgico com os do setor elétrico, agregando ainda os dispêndios de uma estatal portuária, certamente o resultado será maior do que o acréscimo desses setores a nível de seu produto.

Não é nossa intenção advogar a tese de autonomia irrestrita para o SPE. Entendemos que é economicamente viável e politicamente desejável criar sistemas de controles capazes de tornar as ações do setor produtivo estatal suficientemente ajustadas, monitorando a economia brasileira.

O que nos parece claro é que entidades idênticas devem ter controle idêntico. Tal situação não ocorre no conjunto de unidades supervisionadas pela SEST: de um lado, têm-se organismos públicos com total dependência da "fiscalidade" e, de outro, unidades produtivas com significativa independência do orçamento.

Outro ponto que deve ser ressaltado é a diferença profunda entre o "deficit" de um órgão típico de governo e o "deficit" de um integrante do SPE. No primeiro, o "deficit" é parte integrante de sua ação, enquanto, no segundo, expressa uma necessidade de financiamento. Confundir es-

ses diferentes significados de "deficit", transferindo à opinião pública uma informação equivocada, produz uma repercussão marcante, na medida em que gera um discurso político acusador das empresas estatais como sendo estas o "sumidouro" dos recursos públicos.

A razão que, de fato, transforma as estatais em produtoras de enormes "deficits" é clara e evidente: o controle pesado, que perdura por um longo período, de seus preços e tarifas.

Mesmo se o SPE tivesse uma autonomia maior sobre suas receitas, remunerando adequadamente seus ativos, é muito provável que ainda houvesse uma margem a ser preenchida nos investimentos, que teria que ser coberta mediante a busca de capitais externos à empresa. Essa busca de capitais não deve ser encarada como algo desastroso, mas intrínseco ao capitalismo, onde os setores com excesso de poupança financiam as unidades carentes, configurando-se o mercado de créditos. Tal situação ocorre em empresas privadas, inclusive em unidades de grande concentração de capital, e isso não é entendido como indicativo de má situação; ao contrário, uma grande empresa, quando programa realizar investimentos, está sinalizando ótima saúde econômica. No entanto para as estatais isso não ocorre: o seu "deficit" em investimentos é encarado como um demonstrativo de má gestão de seus recursos.

O preponderante na montagem do atual quadro de penúria das estatais foi, sem dúvida, seu uso como instrumento de política econômica de curto prazo. Especialmente no tocante ao controle da demanda agregada — corte de investimentos —, no combate ao processo inflacionário — via fiscalização de preços e tarifas — e no ajuste das contas externas através da captação de empréstimos no mercado internacional de moedas.

Além dos itens citados como elementos perturbadores da estrutura das estatais, as dificuldades das finanças do Estado contribuíram, na medida em que a alternativa do financiamento via Tesouro não foi do porte adequado.

É difícil hierarquizar o peso de cada um desses pontos no SPE, até porque houve comprometimento distinto em cada estatal. Se em dada empresa o endividamento externo pesou mais, em outra o controle de preços foi mais intenso.

Para as dimensões de um artigo, optamos por discutir apenas um desses pontos: o controle de preços e tarifas. Contudo frisamos que foi o conjunto desses pontos que levou o SPE ao atual estado de dificuldades.

O argumento usado para controlar preços e tarifas do SPE tem por base a visão de que os preços se formam em cadeia, e, como as empresas estatais dão o impulso inicial, o controle de seus preços é fundamental, pois, em caso contrário, teríamos um movimento inflacionário significa-

tivo na economia. Observa-se, entretanto, que o controle de preços e tarifas se destina a sustentar o desenvolvimento dos agentes econômicos privados e do processo de valorização do capital em seu conjunto, uma vez que, através de preços e tarifas subsidiados, o Estado transfere renda do conjunto da sociedade para setores específicos. Como se observa, o Estado atua destituído de qualquer neutralidade, exercendo um papel decisivo na sustentação de setores onde o lucro não está assegurado ou corre riscos.

Ao assumir-se que o SPE deverá sofrer com seus preços em patamares não adequados à formação interna de recursos, fica implícito que deve haver uma constante ligação entre as estatais e o orçamento. As empresas estatais, especialmente aquelas ligadas ao capital social básico — energia elétrica, comunicações, transportes, etc. —, têm na "fiscalidade" uma base de sustentação muito firme.

Tem-se aqui, também, que é inerente à estatal sofrer um aparente processo de desvalorização de seu capital via controle de preços. Contudo deve-se ter em mente que, se o conjunto dos agentes se valoriza e, no momento seguinte, a estatal expande os seus investimentos, é porque valorizou, também, o seu capital. O que interessa não é a valorização ou a desvalorização do capital de um agente, mas se o conjunto dos agentes acumulou capital.

Esse processo de transferência de renda através da empresa estatal deu-se em condições muito específicas, com a economia brasileira em decurso cíclico. Além disso, a fiscalização de preços e tarifas das estatais vem ocorrendo já há quase um decênio.

Não é necessário reproduzir neste artigo uma série de dados mostrando o quadro em que se encontram as estatais hoje. As perdas ocorrem de forma generalizada, atingindo, inclusive, "pesos pesados" do SPE, como a PETROBRÁS. O conjunto de empresas formadoras do capital social básico, por exemplo, é hoje um ponto de estrangulamento para a economia. As perdas ocorridas nos últimos anos são de tal ordem que, na opinião de alguns, a crise de energia elétrica já teria "data marcada". No setor de comunicações, conseguir uma linha telefônica nos grandes centros urbanos assemelha-se a um "prêmio lotérico".

A conclusão que tiramos a partir desse quadro é que os pontos de estrangulamento, e seu possível agravamento, colocam o processo de acumulação em risco, produzindo decréscimos na taxa média de acumulação dos agentes produtivos. Romper esses pontos de estrangulamento da economia será, por conseguinte, tarefa decisiva para os próximos anos.

Padrão de financiamento e tarifas públicas

O padrão de financiamento adotado pelas empresas estatais no último ciclo ascendente da economia brasileira, década de 70, era uma repetição do modelo clássico dos anos 50. Compunha-se basicamente de duas fontes: afluxo de capitais externos e financiamento estatal. O volume de capital que aportou nas empresas foi expressivo, permitindo montar uma estrutura capaz de responder com grande eficiência à demanda do crescimento econômico em uma sociedade que se desenvolvia em ritmo acelerado.

Além disso, no pós-64 e até meados dos anos 70, as empresas ligadas ao capital social básico tiveram um período em que suas tarifas foram remuneradas em patamares que permitiram absorver de forma adequada seus custos.

A soma desses fatos, ou seja, a existência de abundantes recursos para investimentos e remuneração adequada dos ativos, dotou o setor de tal força que seus reflexos atingiram o conjunto da economia. Segundo alguns estudiosos do assunto, foram empresas do capital social básico — especialmente o setor elétrico — que abriram caminho para o chamado "milagre brasileiro".

Embora o período pós-64 até meado dos anos 70 tivesse sido considerado por técnicos ligados ao setor como "excelente" para o capital social básico, devemos atentar para o fato de que as necessidades de financiamento dos investimentos tiveram como base recursos externos às empresas. Devemos destacar também que havia ambiente favorável no sentido de tal prática, com recursos abundantes e taxas de juros atrativas no mercado financeiro, e o conjunto dos agentes econômicos expandia-se positivamente. Essas condições favoráveis da economia eclipsavam, no entanto, o controle das tarifas públicas, produzindo, em consequência, um jogo de compensações, uma vez que, por outros meios, as empresas conseguiam investir.

A estreita ligação, mesmo em um período considerado favorável, entre as empresas do capital social básico e o Tesouro do Estado remete-nos a uma característica desse setor: sua forte dependência da "fiscalidade".

Esse modelo de financiamento apresentou dificuldades crescentes a partir do final dos anos 70, quando se reverteu o ciclo da economia brasileira.

Na etapa inicial da crise, coube ao SPE manter a taxa de investimento da economia, tendo em vista que esta apresentavam baixos índices de endividamento e possuíam grande credibilidade no mercado financeiro internacional.

Contudo transformações profundas ocorridas, no mercado financeiro internacional, no início dos anos 80 — em consequência de modificações na política econômica dos Estados Unidos, implantadas no primeiro Governo Reagan, que resultaram na elevação dos juros e no encurtamento dos prazos de amortizações — trouxeram impactos significativos à economia brasileira. Isso porque o processo de endividamento das estatais, em particular, e do País, em termos gerais, era intenso.

Foi dentro dessa conjuntura fortemente adversa e com o Brasil em um rápido processo de exaustão de suas divisas que as empresas estatais executaram uma outra tarefa: captar divisas para o equilíbrio do balanço de pagamentos. O resultado desse movimento, como já é sabido, foi o elevado grau de endividamento dessas empresas.

Em uma visão mais geral, podemos resumir o quadro de dificuldades da economia, especialmente do setor público, a nível externo e interno, nos seguintes termos;

- elevado endividamento externo do País, com a consequente negativa do sistema financeiro internacional em conceder novos empréstimos;
- crescimento da dívida pública interna, como resultado da estatização da dívida externa, das perdas fiscais e da política monetária restritiva.

Diante do exposto, entendemos que o País está à espera de um novo padrão de financiamento, capaz de suprir as necessidades de investimento que os agentes econômicos clamam para a economia retomar o crescimento.

As dificuldades das autoridades governamentais brasileiras nos contatos com o mercado financeiro internacional, em que seus agentes se mostram refratários à remessa de novos recursos, sinalizam que, no atual estágio da economia brasileira, dificilmente se repetirá o modelo clássico de financiamento dos anos 50 e 70.

Na nossa visão, a resolução dessa contenda em torno de padrão de financiamento é decisiva no encaminhamento de uma solução para o investimento no País.

Ao mesmo tempo, inúmeras intervenções desse assunto, quer oriundas do setor público, quer a nível empresarial, têm salientado graves preocupações acerca dos problemas relacionados com os setores de energia elétrica, comunicações e transportes. Uma análise mais rigorosa, entretanto, vai constatar que os problemas de infra-estrutura se estendem a outros setores além dos citados.

Eliminar esses entraves constitui-se numa questão imperiosa. Entretanto a realização desses investimentos esbarra nas atuais dificuldades

do setor público, decorrentes das dívidas interna e externa, criando-se, a partir daí, um impasse que coloca o financiamento como uma questão central.

O tema emergente, portanto, é configurar um novo modelo de financiamento. No momento, é difícil traçar contornos definitivos para o assunto. Podemos apenas demarcar que, independentemente de qual seja a configuração do novo modelo, a formação de excedente terá papel decisivo na capacidade de financiamento dessas empresas. O passo natural nesse caminho será elevar as tarifas públicas em magnitude suficiente — em termos reais — para colocá-las em um patamar tal que gerem um excedente capaz de recuperar a capacidade de financiamento das empresas.

É muito provável que os recursos gerados internamente não venham a ser suficientes para financiar todas as necessidades de investimentos. Todavia deverão ser de porte apropriado para dar empuxo, respondendo com precisão às demandas dos agentes econômicos. Esse diferencial a descoberto deverá sofrer, ainda, um processo que defina a sua origem no seio da economia, pois disso dependerá a total configuração do novo padrão de financiamento.

Por outro lado, não podemos desconhecer que a proposta de elevação de tarifas públicas tem problemas, a começar pelo impacto inflacionário aliado à baixa renda das grandes massas urbanas. Quanto ao primeiro, podemos contra-argumentar no sentido de que o Governo Federal tem feito rígido controle de tarifas públicas há quase um decênio, e nem por isso o processo inflacionário arrefece. Mas, pelo contrário, na medida em que os estrangulamentos se tornam mais nítidos, a inflação ganha força. No que diz respeito à baixa renda da população, é de se esperar que a elevação dos investimentos na economia, como prevê a lógica kaleckiana, se reflita num aumento de salários, aliviando a situação das massas proletarizadas.

Diante desse quadro preocupante — carência de investimentos nos setores elétrico, de comunicações, transportes, entre outros —, onde a manutenção da taxa média de acumulação da economia corre evidentes riscos, tendo em vista que esses setores se colocam estrategicamente na matriz produtiva, as soluções passam por uma retomada das inversões, e a questão do financiamento é elemento-chave. Além do mais, deve-se ter em mente que investimentos nos setores ligados ao capital social básico têm forte poder sinalizador, abrindo novas perspectivas, criando, a partir daí, ondas de investimentos com força para atingir o restante da economia, certamente revertendo o atual quadro conjuntural do País.

Bibliografia

- BIER, Amauri; PAULANI, Leda; MESSEMBERG, Roberto (1988). O desenvolvimento em xeque: Estado e padrão de financiamento no Brasil. In: O ESTADO da transição: política na Nova República. São Paulo, Vértice. p.92-117.
- BOMTEMPO, Hélio (1988). Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 1(1):101-30.
- MARCANTONIO, Roberto (1989). Redundâncias e limitações da política econômica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 17(1):65-72, jun.
- PEREIRA, Luiz Bresser (1987). Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Centro de Economia Política, 4(4):146-53, out./dez.
- RANGEL, Ignácio (1989). Recursos ociosos e ciclos econômicos (alternativas para a crise brasileira). **Revista de Economia Política**, São Paulo, Centro de Economia Política, 9(1):21-30, jan./mar.
- WERNECK, Rogério (1985). Uma análise do financiamento e dos investimentos das empresas estatais federais no Brasil, 1980-83. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, 39(1):3-26, jan./mar.
- ___ (1986). A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e o orçamento de dispêndios globais da SEST. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 16(2):381-412.