

A Regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados¹

**Marcelo Barbosa Saintive²
Regina Simões Chacur³**

Mai / 2006

¹ Este Documento de Trabalho foi coordenado por Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico, e elaborado conjuntamente com a assessora técnica Regina Helena Dantas Simões Chacur. Além disso, agradecemos o auxílio na confecção das seções setoriais bem como os comentários de Hécio Tokeshi (Secretário de Acompanhamento Econômico), Claudia Assunção dos Santos Viegas (Secretária-Adjunta), Ernani Lustosa Kuhn, Eugenio Messer Rybalowsky, Andrea Pereira Macera, Bruno Sobral, Juliano Alcântara Noman, Marcelo de Matos Ramos e Luís Henrique D'Andrea. A este último um agradecimento especial pela leitura cuidadosa do texto sem, obviamente, responsabilizá-lo por eventuais erros remanescentes. Por fim, gostaríamos de agradecer a Francineide Marinho de Melo Faria pela obtenção dos dados sobre os reajustes do setor de transporte urbano.

² Secretário-Adjunto da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

³ Assessora técnica da Coordenação-Geral de Análise Econômica.

Sumário Executivo

O comportamento dos preços administrados tem sido apontado como um dos principais fatores explicativos da dinâmica da inflação no passado recente no Brasil. De fato, a expressiva elevação dos preços administrados reflete uma profunda mudança ocorrida nos preços relativos dentro da economia brasileira a partir de meados da década de 90 e resulta de uma diversidade de fatores, originários tanto de decisões de política econômica quanto de choques adversos.

No contexto da reforma do Estado, a partir da modificação do seu papel de operador e proprietário dos ativos para o de Estado regulador, houve a necessidade de realinhar tarifas públicas dos setores recém privatizados e/ou liberados, como energia elétrica (distribuição), telecomunicações e derivados de petróleo. Ademais, ocorreram choques adversos sobre os preços administrados, decorrentes sobretudo da mudança do regime cambial em 1999, da crise energética em 2001 e, mais recentemente, da elevação do preço do petróleo no mercado mundial. Como resultado destes fatores, no período de janeiro 1995, a dezembro de 2005, enquanto a inflação medida pelo IPCA atingiu 149%, a variação acumulada dos preços administrados foi de 346%, e a inflação relativa aos preços livres alcançou 115%.

Neste trabalho foram analisados os seguintes setores: energia elétrica, derivados de petróleo, transporte urbano, comunicações, saneamento, planos de saúde e medicamentos. Vale notar que, embora o mercado de medicamentos não pertença ao grupo de preços administrados, conforme definido pelo Banco Central, optou-se por incluí-lo na análise por ser um setor regulado e para o qual se tentou recentemente estabelecer um tipo de regulação por incentivos. O quadro seguinte indica quais setores foram, ao longo dos últimos anos, responsáveis pelos quatro maiores impactos dos preços administrados sobre o IPCA.

Preços administrados com maior impacto sobre o IPCA* ano a ano

Ano	1º impacto	2º impacto	3º impacto	4º impacto
1995	Ônibus urbano	Energia elétrica	Plano de Saúde	Taxa de água e esgoto
1996	Telefone fixo	Gasolina	Ônibus urbano	Álcool
1997	Telefone fixo	Gasolina	Ônibus urbano	Álcool
1998	Ônibus urbano	Gás de bujão	Plano de Saúde	Energia elétrica
1999	Gasolina	Energia elétrica	Ônibus urbano	Gás de bujão
2000	Gasolina	Energia elétrica	Ônibus urbano	Álcool
2001	Ônibus urbano	Energia elétrica	Gasolina	Taxa de água e esgoto
2002	Energia elétrica	Gás de bujão	Ônibus urbano	Gasolina
2003	Ônibus urbano	Energia elétrica	Telefone fixo	Taxa de água e esgoto
2004	Gasolina	Telefone fixo	Energia elétrica	Álcool
2005	Ônibus urbano	Energia elétrica	Gasolina	Plano de Saúde

* Impacto estimado dentro do IPCA, considerando a variação acumulada no ano e o peso médio no ano.

Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

Este relatório busca aprofundar o debate sobre a regulação de preços e tarifas ressaltando principalmente dois aspectos. Primeiro, que a “administração” deste conjunto de preços reflete o fato de que existem mercados na economia que tendem a ser não-competitivos requerendo mecanismos de regulação definidos pelo Estado em complementação ou em substituição à concorrência. Segundo, como o conjunto de mercados regulados é heterogêneo, ainda que todos eles exijam alguma regulação, certamente não o mesmo conjunto de mecanismos regulatórios em geral, ou as mesmas fórmulas de regulação de preços em particular. Portanto, a discussão sobre o comportamento destes preços é intrinsecamente uma discussão sobre a qualidade desses mecanismos de regulação e de sua adequação para o mercado ao qual estão sendo aplicados.

Neste sentido, os setores acima listados podem ser divididos em quatro grandes grupos quanto ao tipo de regulação: a) por incentivos; b) pelo custo de serviço; e c) pela ausência de regulação; d) e os recém liberados.

No primeiro grupo, temos o setor de energia elétrica (distribuição) e o setor de telecomunicações que adotaram uma regulação que induz a uma maior eficiência produtiva, mas que necessita de aprimoramentos. Isto porque, em ambos os setores a escolha de um índice geral de preços mais correlacionado ao câmbio, num contexto de

depreciação cambial, foi um importante fator para a pressão que estes setores tiveram sobre a inflação. No caso do setor elétrico houve também a necessidade de absorver os custos da crise de energia de 2001, decorrente das dificuldades de implementação do modelo de regulação do setor que se tentou implementar a partir do final dos anos 90. Já no caso do setor de telecomunicações, além da escolha de índice de preços, os fatores de incentivo a ganhos de produtividade (fator X) foram fixados em patamar baixo em relação ao progresso técnico pelo qual o setor vem passando.

No segundo grupo, temos como exemplo o setor de transporte urbano que adota uma regulação tarifária pelo custo de serviço e sem regras pré-estabelecidas. Isto torna as tarifas do setor sujeitas às variações do ciclo político em um contexto sem incentivos para ganhos de eficiência que poderiam auxiliar na modicidade tarifária.

No terceiro grupo, identifica-se o setor de saneamento que carece de um marco regulatório pela própria indefinição das instâncias regulatórias entre municípios, estados e governo federal, não havendo também regras claras de tarifas para as companhias estaduais.

No último grupo, destaca-se o segmento de derivados de petróleo que, sendo originários de uma *commodity*, têm sido sujeitos a fortes choques externos, gerando impacto relevante sobre a inflação.

Fica claro que, com exceção do caso dos derivados de petróleo, nos demais setores que pressionaram significativamente a inflação nos últimos anos, houve um problema de ausência de regulação (por exemplo, o setor de transportes urbanos) ou de falha na implementação das regras de reajuste de tarifas. Não se trata de escolher entre indexar ou desindexar preços, pois nesses setores, como já foi dito acima, sempre haverá a necessidade de regular a formação de preços e tarifas. Nesse sentido, trata-se de continuar aprimorando os avanços obtidos desde meados da década de 90 no processo de regulação desses setores, pois a natureza peculiar dos preços administrados requer o estabelecimento de marcos regulatórios com regras claras e transparentes, seja para estimular novos investimentos, seja para incentivar ganhos de produtividade e o seu devido repasse para a sociedade.

O restante deste relatório está dividido em quatro seções. Na seção um, fazemos uma breve discussão sobre as principais formas de regulação de preços em mercados regulados. A seção dois traz um panorama geral da evolução dos preços administrados apontando os que tiveram maior impacto no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A seção três aprofunda a análise geral discutindo em maior detalhe o comportamento de cada um dos principais grupos de preços administrados e os mecanismos de regulação de preços adotados em cada grupo. A última seção é reservada para conclusões.

1. Principais aspectos da regulação de tarifas

É comum definir regulação econômica como toda e qualquer ação do governo que imponha restrições às decisões individuais dos agentes econômicos e, de forma geral, ela é suportada por alguma ameaça de sanção. Nesse sentido, a regulação econômica possui diversas dimensões, a saber: (i) preços, (ii) quantidade, (iii) qualidade e (iv) segurança.⁴ As três últimas dimensões são importantes, porém o objeto deste trabalho é especificamente a dimensão preços. Isso porque a regulação tarifária é um dos aspectos mais relevantes da regulamentação dos serviços públicos, tendo em vista a necessidade de se garantir tanto a rentabilidade do investidor quanto o bem-estar dos consumidores.

A teoria econômica justifica a existência de regulação com base na ocorrência das chamadas “falhas de mercado”. Nessas, reconhece-se principalmente que a assimetria de informação entre os agentes econômicos, as externalidades que envolvem uma determinada transação e o monopólio natural engendram situações em que ocorrem perdas de bem-estar para a sociedade. No que tange aos serviços públicos de infra-estrutura, a teoria de monopólio natural é a principal base para a compreensão da necessidade de regras de precificação.

Define-se como monopólio natural um setor no qual uma única firma produz toda a quantidade necessária ao mercado a um custo menor do que qualquer outra alternativa de produção.⁵ Realisticamente, a situação mais comum é a de monopólios naturais de firmas multiprodutos. Nessa situação, o que importa para análise da regulação econômica são as economias de escopo que tornam mais barato produzir uma gama de produtos numa única firma do que em firmas especializadas.

A questão que se coloca é saber como a sociedade – sem enfrentar um preço de monopólio – pode se beneficiar da produção ao menor custo que se daria através de uma única firma. Em outras palavras, uma firma que provê todo o mercado, ao aumentar sua

⁴ A regulação de quantidades consiste, por exemplo, no controle da estrutura de mercado, ou seja, no número de empresas que podem atuar num determinado segmento. Já a regulação de qualidade trata de garantir as características para um bem ou serviço. Finalmente, a regulação de segurança consiste, por exemplo, na exigência dos requisitos mínimos para que um trabalhador possa exercer sua atividade.

⁵ Rigorosamente falando, diz-se que a função custo é subaditiva. Além disso, é preciso ressaltar que economias de escala (custos médios decrescentes) não são condições necessárias para a existência de monopólios naturais, porém são condições suficientes.

produção com menores custos, poderia não repassar essa diminuição de custos para o preço ao consumidor, abusando, assim, de sua posição dominante de monopólio.⁶

Mais ainda, nos setores de infra-estrutura, além da tendência ao monopólio natural, ocorrem também externalidades de rede, ou seja, transações cujos benefícios ou custos sociais suplantam o benefício ou o custo para a empresa. Isso porque três aspectos emergem nas indústrias de rede: (a) a necessidade de expansão eficiente da rede, tendo em vista que um agente econômico não se recompensa com a adesão de outro a uma determinada rede; (b) com a evidência de economias de escala, demanda-se regulação de entrada para evitar a duplicação ineficiente de infra-estruturas; (c) como, em geral, as redes envolvem conexão com os agentes econômicos interessados nos fluxos de um determinado bem ou serviço, os administradores da rede possuem um significativo poder de mercado.

A regulação tarifária busca mitigar a tendência à ineficiência dos monopólios naturais levando em conta o desafio de resolver a tensão entre as eficiências alocativa, distributiva e produtiva.^{7 e 8} Um regime tarifário, ao buscar equacionar tal dilema, trata da forma de controlar o preço, o seu (re)ajuste e o grau de liberdade da variação dos preços dentre os diversos produtos das firmas reguladas, bem como introduzir mecanismos complementares que estimulem a eficiência das empresas e beneficiem os consumidores.

Nas próximas subseções discutiremos os principais critérios tarifários existentes, a saber: regulação via taxa interna de retorno (subseção 1.1), regulação via preço-teto (subseção 1.2) e os mecanismos complementares de regulação (1.2.1 a 1.2.3)

⁶ Cf. Viscusi, W. K., Vernon, J. M. e Harrington, J. E. Jr. (p. 337, 2000).

⁷ A eficiência alocativa consiste no maior volume de transações econômicas gerando o maior nível de riqueza possível. No modelo de concorrência perfeita, isto ocorre quando os preços dos bens e serviços da economia igualam-se aos seus respectivos custos marginais. A eficiência distributiva é definida como a capacidade de mitigar – através de políticas de defesa da concorrência e/ou de regulação econômica – a extração de excedentes econômicos pelo produtor. Por fim, a eficiência produtiva é a situação em que se escolhe o processo produtivo de menor custo possível dada a tecnologia disponível ou através de inovações tecnológicas. Como veremos mais adiante, o regime tarifário de preço-teto (*price cap*) visa estimular este tipo de eficiência em detrimento da eficiência alocativa, ainda que temporariamente.

⁸ A solução teórica convencional diz que o preço eficiente é aquele que se iguala ao custo marginal de produção. Todavia, no caso dos monopólios naturais, a empresa não conseguiria operar no nível de produção ótimo, pois neste ponto o preço seria menor que os custos médios de produção. Há diversas soluções propostas para lidar com tal situação, tais como: preços não lineares (tarifas em duas partes), precificação *a la Ramsey*, licitação pela concessão do serviço público e até mesmo não fazer nada. Foge ao objetivo deste trabalho tratar destas questões.

1.1 A regulação tarifária por taxa interna de retorno (custo do serviço)

Até o início dos anos 80, o método mais empregado na maioria dos países era a regulação tarifária de acordo com o custo do serviço, também denominada regulação por taxa interna de retorno. Esse mecanismo visa garantir, para a firma regulada, preços que remunerem os custos totais e contenham uma margem de lucro que proporcione uma taxa interna de retorno adequada à continuidade da produção dos bens e/ou serviços.⁹

Apesar de seu longo uso, o método acima envolve dificuldades técnicas não triviais.¹⁰¹¹ Essencialmente cinco problemas são destacados. O primeiro refere-se à dimensão do capital investido, comumente denominado de base de remuneração dos ativos. Quais são os ativos que formam a base de cálculo do valor da empresa? Qual o critério para que um ativo seja incorporado, e mais, que este ativo seja definido como útil para prosseguimento das atividades e necessidades de investimento da firma? Percebe-se que cabe ao regulador um alto grau de discricionariedade na admissão dos ativos necessários, bem como há um risco de captura do corpo técnico do órgão.

O segundo problema consiste em determinar a taxa interna de retorno que remunere adequadamente a firma conforme os investimentos realizados. Embora a solução seja a determinação do custo de capital da empresa, essa determinação depende do método empregado para o cálculo deste custo. Devido às incertezas inerentes as diferentes possibilidades de valoração do custo de capital, Viscusi et alli (2000, p. 367) assinalam que neste caso:

“...o investidor requererá um prêmio de risco para compensar a incerteza. A importância da incerteza se deve ao comportamento do próprio órgão regulador, por exemplo, ao fixar taxas de modo não previsível - o custo de capital próprio será maior do que o necessário” (tradução livre)

⁹ Em termos formais, $\sum p_i q_i = CV(q_1, q_2, \dots, q_n) + \pi(K)$ onde p_i representa a tarifa para um dado serviço, q_i a quantidade produzida, CV é o custo variável de produção (despesas operacionais), π é a taxa de lucro (taxa interna de retorno) e K o capital investido (base de remuneração do ativo).

¹⁰ As dificuldades aqui apresentadas bem como as eventuais vantagens e desvantagens da regulação tarifária de preço-teto encontram-se, grosso modo, em Beesley, M.E. e Littlechild, S.C. (1989) e em Pinto Jr, H. Q. e Fiani, R. (pp.519-24, 2002).

¹¹ Mais adiante veremos que algumas dessas dificuldades, em certa medida, permanecem no regime tarifário de preço-teto.

O terceiro problema relaciona-se com a questão da assimetria de informação, pois a avaliação das despesas operacionais requer uma boa contabilidade regulatória e um alto conhecimento técnico do processo produtivo do setor regulado.¹²

O quarto diz respeito à necessidade de estimação correta da demanda por parte do regulador. Isto ocorre porque a agência reguladora, ao determinar o preço que compense os custos operacionais mais a remuneração do capital investido, culmina por estabelecer, indiretamente, as quantidades vendidas. Logo exige-se informação perfeita sobre a demanda do setor para que não ocorram revisões freqüentes da taxa interna de retorno permitida.

Por fim, o método, ao garantir uma taxa interna de retorno mínima, não induz as empresas à busca da eficiência produtiva.¹³

Em suma, devido aos problemas acima assinalados, surgiu, como mecanismo de regulação tarifária, o regime de preço-teto, que apresentaremos a seguir.

1.2 A regulação tarifária pelo preço-teto (*price cap*)

Nos últimos vinte anos, o quadro de reformas e privatizações em diversos países, originou experimentos no que se refere à regulação dos setores ditos monopólios naturais, notadamente os serviços de utilidade pública. Diversas inovações regulatórias foram implementadas em vários países, e a Inglaterra foi pioneira nesse campo. O principal resultado foi a regulação tarifária por preço-teto (*price cap*).¹⁴

¹² A importância da contabilidade regulatória ganhou ênfase recentemente, tendo em vista que os regimes de regulação por incentivo – métodos de regulação que buscam aumento da eficiência produtiva – não solucionaram alguns dos problemas identificados na regulação tradicional pelo custo do serviço.

¹³ Um leitor mais atento deve ter percebido que não mencionamos um resultado bastante conhecido da regulação tarifária pelo custo de serviço, o chamado efeito Averch-Johnson (1962). Em poucas palavras, este resultado diz que as firmas reguladas sob o regime mencionado escolheriam ser intensivas em capital *vis-à-vis* a outros insumos. Isto porque o método, ao permitir que os lucros sejam diretamente proporcionais ao capital investido, induziria as firmas a empregar mais capital do que trabalho, o que seria ineficiente em termos econômicos. Apesar de ser um resultado intuitivo para os setores de infra-estrutura, intensivos em capital, pode-se argumentar que se, por um lado, temos má alocação dos recursos utilizados, por outro lado, maior intensidade em capital pode significar a utilização de tecnologias modernas, bem como qualidade e segurança nos bens e serviços fornecidos. Todavia as principais críticas à regulação tarifária pelo custo do serviço ainda são baseadas na análise do efeito Averch-Johnson. Além disso, como veremos mais adiante, o regime de preço-teto, por sua vez, enfrenta os questionamentos acima assinalados.

¹⁴ Concretamente, a autoridade regulatória britânica tinha como obrigação a promoção da concorrência, tendo em vista que se sabia que a passagem de antigos monopólios estatais para o livre mercado não ocorreria instantaneamente. Nesse sentido, o mecanismo de regulação via preço-teto seria uma etapa do processo de privatização, já que a introdução paulatina da concorrência nos setores reformados eliminaria as características de monopólios naturais e tornando, portanto, a regulação desnecessária. Para este propósito ver a análise da experiência inglesa em Armstrong, Cowan e Vickers, 1994.

Esta regulação é um mecanismo com dois componentes principais. Primeiro uma regra de reajuste dos preços determinados em contrato através de um indexador baseado em algum índice geral de preços, frequentemente um índice de preços ao consumidor, descontado um fator de produtividade (fator X), que corresponderia ao estímulo para redução dos custos operacionais da firma regulada.¹⁵ Segundo, em períodos pré-fixados, uma revisão tarifária, cuja intenção consiste em determinar e rever o custo de capital das indústrias de serviços públicos bem como os custos operacionais, readequando o nível das tarifas a mudanças mais estruturais que não foram corrigidas pela regra de reajuste.

As principais motivações do regime de preço-teto consistem nos seguintes aspectos: (i) como a redução de custos é apropriada pela firma regulada, até o próximo período de revisão tarifária, há enormes incentivos para redução dos custos de produção e aumento da inovação tecnológica das empresas reguladas, ou seja, há um estímulo à eficiência produtiva¹⁶; (ii) o custo regulatório seria reduzido nos períodos entre as revisões tarifárias, visto que caberia ao regulador aplicar a fórmula de preço-teto, cuja principal dificuldade seria definir o fator X; (iii) levando-se em conta que as firmas possuem múltiplos serviços, este método permite controlar os preços somente daqueles serviços em que a empresa atua como monopolista. Assim, propicia-se a introdução de concorrência nos demais serviços.¹⁷ A despeito das vantagens acima mencionadas, os principais questionamentos a este regime tarifário consistem, em primeiro lugar, numa possível redução dos níveis de investimento e na qualidade dos serviços que não são passíveis de determinação pelo órgão regulador. Isto porque, dada a restrição imposta sobre a receita da firma, esta busca maximizar seu lucro reduzindo o capital investido (base de remuneração do ativo) e, conseqüentemente, elevando a taxa de lucro.¹⁸

Em segundo lugar, nos períodos de revisão tarifária, o regulador enfrenta os mesmos problemas de assimetria de informação, já que necessita reavaliar o valor dos

¹⁵ Em geral para uma firma multiproduto, $P = IPV - X$ onde P é o preço médio máximo permitido, IPV é o índice de preços ao varejo e X é um percentual equivalente a um fator de desconto. Por vezes, a fórmula acima é acrescida de um termo de repasse de custos para os consumidores. Mais adiante (subseção 1.2.2), exploraremos mais este último item.

¹⁶ Vale a pena reter que, como parte dos ganhos esperados de eficiência são repassados aos consumidores, via o fator de compensação (fator X), os preços no regime de preço-teto, teoricamente, seriam menores do que os preços no regime de taxa interna de retorno. Ver Beesley, M. E. e Littlechild, S.C. (1989, p. 456).

¹⁷ Pinto Jr, H. Q e Fiani, R. (*op. cit.*) assinalam: "Note a diferença em relação à regulação por taxa de retorno, em que é necessário estabelecer todas as tarifas, de modo que a receita global da empresa gere a taxa de retorno adequada".

¹⁸ De fato, é o risco de obtenção de lucros extraordinários pela firma regulada a principal desvantagem do método, conforme diversos analistas. Em contrapartida, isto também sinaliza a importância da elaboração dos marcos regulatórios assim como da existência de agências reguladoras bem equipadas tecnicamente.

ativos existentes, o custo de capital, estimar as taxas de crescimento da produtividade e da demanda e do plano de investimentos das empresas. Assim, nas revisões de tarifas, o regime tarifário de preço-teto possui critérios semelhantes ao regime por taxa interna de retorno e, portanto, também é passível tanto da discricionariedade do regulador quanto do risco de captura do órgão regulador.

Não obstante os questionamentos acima, faz-se necessário enfatizar o porquê da disseminação da regulação via preço-teto e destacar as significativas diferenças com relação à regulação por taxa interna de retorno.

Em primeiro lugar, o regime de preço-teto ao fixar prazos determinados para a revisão tarifária transfere o risco inerente à atividade para as empresas reguladas. Pode-se reparar que tal fato não ocorre quando se especifica uma taxa interna de retorno “razoável” para o setor ou empresa regulada, pois quaisquer alterações que impactem a referida taxa são justificativas para a solicitação de uma revisão das tarifas praticadas.¹⁹

Em segundo lugar, o regime de preço-teto propicia maior flexibilidade na fixação das tarifas, visto que, dado o limite máximo de preços estes, podem variar conforme as condições de mercado. Em contrapartida, o regime de taxa interna de retorno requer que cada preço de um bem ou serviço seja aprovado exigindo, portanto, maior informação por parte do regulador.²⁰

Em terceiro lugar, o regime de preço-teto é preponderantemente *forward-looking*, isto é, o fator X é estimado com base em projeções futuras sobre a melhoria na produtividade. De fato, esta característica é uma das mais importantes, pois cabe ao regulador um papel crucial na indução dos aumentos de produtividade de um determinado setor.

Por fim, faz-se mister enfatizar a promoção da concorrência nos setores regulados tendo em mente que:

¹⁹ Obviamente, isto aumenta o risco dos investimentos, principalmente, em setores de infra-estrutura cuja maturação é de longo prazo. Para mitigar este problema é prática comum estabelecer períodos de 4 a 5 anos para a revisão das tarifas.

²⁰ Tendo em vista a possibilidade de condutas anticompetitivas na fixação dos preços; na prática, busca-se delimitar a flexibilidade de preços por cestas de serviços.

“A obrigação de promover a concorrência não pode ser tomada isoladamente. O regulador necessita levar em conta uma variedade de considerações econômicas, sociais e políticas. Especificamente, ele tem a obrigação de assegurar o financiamento das atividades concedidas e proteger o interesse dos consumidores. Na maioria das situações, políticas (microeconômicas) distintas serão indicadas.” (Beesley e Littlechild, p. 465. Tradução livre)

Uma das principais tarefas do regulador consiste em avaliar a extensão da concorrência em um mercado que, basicamente, depende da sua contestabilidade.²¹ Ora, a diferença do arcabouço econômico entre os regimes de preço-teto e por taxa interna de retorno é que o primeiro não toma como um dado as condições de entrada (funções de custos e de demanda, por exemplo), e leva em conta que elas são mutáveis e como elas podem ser alteradas através da dinâmica dos mercados. Em outras palavras, o mecanismo de preço-teto, ao não assumir como parâmetros conhecidos as especificações das funções de custo e de demanda, permite (re)avaliações do grau de concorrência de determinados segmentos, das hipóteses acerca das novas empresas entrantes (concorrência potencial) e da possibilidade de atendimento de novos mercados. Em suma, a política regulatória imbui-se dos benefícios sociais advindos da concorrência.

Nas subseções subseqüentes abordaremos os principais aspectos dessa regulação.

1.2.1 A escolha do índice de reajuste de preços

Em mercados competitivos, nenhuma empresa individualmente tem poder para fixar seus preços e confronta o preço ditado pelo mercado como um valor dado ao qual cabe à empresa se adaptar. Dado o preço de mercado, a busca por maiores lucros por parte da empresa depende basicamente do seu esforço para reduzir custos, ganhar eficiência e inovar produzindo melhoras na qualidade ou produtos novos que talvez justifiquem sua ambição de cobrar preços maiores.

A regulação via preço-teto procura emular para um monopolista o sinal de preço que as empresas competitivas recebem do mercado. Uma regra de preço-teto especifica a

²¹ Há uma enorme controvérsia sobre a Teoria dos Mercados Contestáveis, mormente quando aplicada a setores de infra-estrutura. Em resumo, esta teoria diz que a estrutura de mercado é definida pela interação entre as tecnologias de produção disponíveis, o tamanho do mercado e a concorrência potencial (leia-se a existência ou não de custos irrecuperáveis significativos). Em que pese o assinalado, é preciso que o regulador esteja ciente dos problemas de promover a concorrência, justamente, em mercados não competitivos.

taxa máxima pela qual as tarifas da(s) firma(s) regulada(s) podem aumentar como se mercado houvesse. É neste sentido que a teoria da regulação por incentivos sugere a utilização de um índice de preços geral do varejo nas regras de preço-teto porque este tipo de índice refletiria o aumento médio resultante da concorrência nos mais diversos mercados da economia. E é, também, justamente para tentar emular a pressão para reduzir custos e inovar que as empresas em mercados competitivos sentem na disputa com seus competidores, que a teoria propõe que seja descontado do índice de reajuste um fator de ganho de produtividade.

Ainda que formalmente uma regra de preço-teto tenha alguma semelhança com uma regra de indexação, ela não decorre de uma lógica macroeconômica de adaptação da economia a um ambiente de inflação e ou a uma lógica de reposição automática de custos. A lógica que justifica a utilização de regras de preço-teto é estritamente de incentivos para ganhos de eficiência microeconômicos em uma dada indústria e justamente por isto embute sempre, além de um índice de reajuste, um fator de produtividade.

Sob o argumento de reduzir os riscos para a empresa regulada, além dos índices gerais de preços no varejo, utilizam-se em alguns casos os chamados índices setoriais. O problema de índices que acompanham a evolução dos custos setoriais é que isto contraria o cerne da regulação por incentivos exposta acima.²²

No Brasil a escolha do indexador ganha contornos ainda maiores, pois à época da privatização, a opção recaiu sobre uma das versões do Índice Geral de Preço calculado pela Fundação Getúlio Vargas para os setores de telecomunicações e energia elétrica.²³

Grosso modo, três problemas podem ser identificados com o uso do IGP como índice para o reajuste anual das tarifas reguladas. O primeiro é que o IGP, tendo em vista a sua composição, funcionaria como *proxy* de índices setoriais. Logo, em que pese a redução

²² Vale a pena ter em mente a diferença crucial entre a regulação via preço-teto e a regulação por taxa interna de retorno (custos dos serviços). Nas palavras de Bernstein e Sappington: “Quando a redução da taxa de preços requerida é dissociada dos custos de produção e rendimentos da firma, esta se beneficia financeiramente quando reduz seus custos operacionais. Este incentivo para redução de custos encontra-se ausente sob a regulação por taxa de retorno que consistentemente associa preços autorizados aos custos realizados.” (tradução livre).

²³ A versão Disponibilidade Interna (IGP-DI) para o setor de telecomunicações e a versão Mercado (IGP-M) para o setor de energia elétrica.

do risco das empresas, o emprego do IGP diminui o incentivo à diminuição dos custos operacionais.²⁴

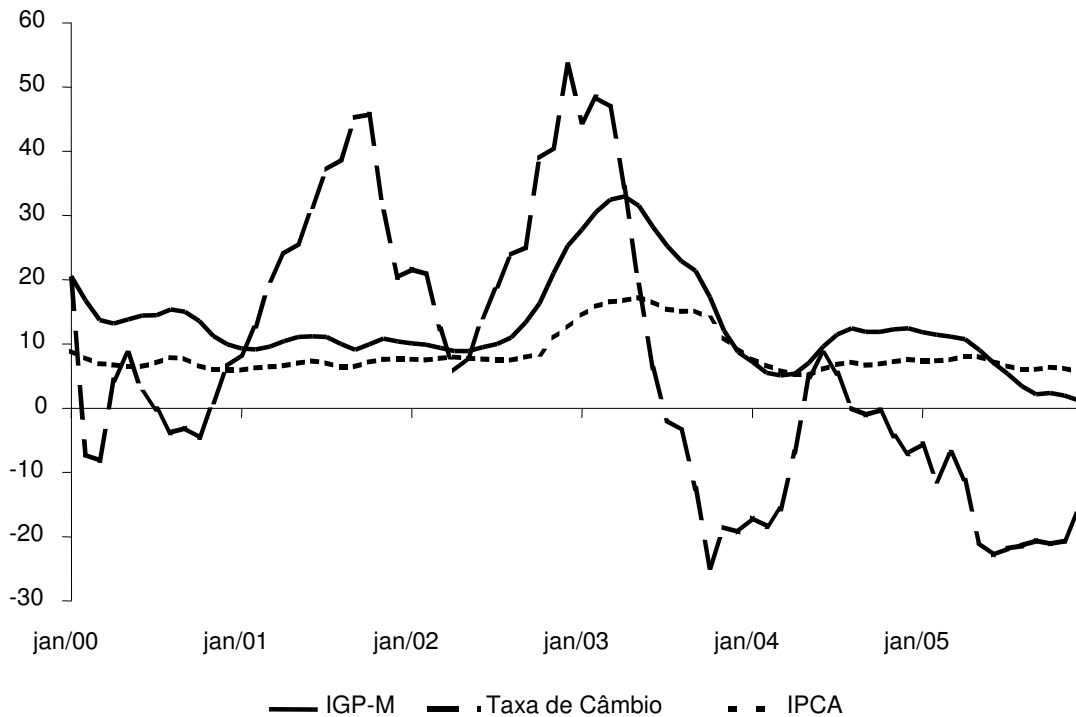
O segundo problema refere-se ao fato de que as variações dos IGP's quando comparadas com as variações dos outros índices de preços, no longo prazo, não se compensam. Pelo contrário, a evidência empírica indica que não há uma tendência para convergência para uma mesma trajetória ao longo do tempo.²⁵ A sua utilização tem duas outras implicações, além da redução dos incentivos para ganhos de eficiência já mencionados acima. Por um lado, cria-se um alto risco de desvios em relação ao comportamento médio dos demais preços da economia e da renda dos consumidores e, por outro lado, como não há garantia *a priori* de que o IGP seja efetivamente uma *proxy* adequada de custos setoriais específicos, também se cria o risco de desvios em relação à estrutura de custos das empresas reguladas. Parece ser mais razoável preservar a lógica original de incentivos à eficiência das regras de preço-teto utilizando um índice geral de preços no varejo, deixando para as revisões tarifárias a tarefa de correção de distorções decorrentes de mudanças mais significativas de custos.

O terceiro e maior problema diz respeito à sua volatilidade com relação aos demais índices, notadamente em um regime de câmbio flutuante.²⁶ O gráfico 1 demonstra esta questão.

²⁴ Os IGP's são compostos por uma média ponderada de três outros índices, a saber: Índice de Preços no Atacado (IPA), com 60%, Índice de Preços ao Consumidor (IPC), com 30%, e o Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC), com 10%. Para uma crítica preliminar do ponto de vista conceitual, bem como das deficiências de metodologia do IGP, ver Guimarães, E. A. (2003, versão não publicada).

²⁵ O teste econométrico para tratar esta questão é a chamada regressão de cointegração, que consiste em verificar se a combinação linear entre duas variáveis é estacionária. Em caso afirmativo, as variáveis são ditas 'cointegradas'. Testes específicos para o IGP-DI e o IPCA, entre janeiro de 1995 e junho de 2005, indicam que, mesmo aceitando-se a hipótese de cointegração, percebe-se que as séries não convergem. Informalmente falando, as trajetórias dos índices com suas respectivas variações não se compensam necessariamente.

²⁶ É digno de nota que não estamos analisando se uma maior ou menor volatilidade da taxa de câmbio aumenta ou diminui o repasse cambial para inflação. Trata-se apenas de supor que setores de infra-estrutura requerem maior previsibilidade para a realização de investimentos e que, por serem baseados em contratos de longo prazo, necessitam de um índice que reflita melhor o comportamento da inflação, ainda mais num regime de metas de inflação. Para análise dos mecanismos (não-lineares) que investigam o repasse cambial no Brasil, ver, por exemplo, Bogdansky, Tombini, e Werlang (2000), Goldfajn e Werlang (2000), Carneiro, Monteiro, e Wu (2002), Albuquerque e Portugal (2005a e 2005b), Minella e Correa (2005).

Gráfico 1 – Variação acumulada em 12 meses (%) – jan/2000 a dez/2005

Fonte: FGV, Banco Central e IBGE Elaboração:MF/SEAE

O gráfico acima compara a variação acumulada (escala móvel de 12 meses) entre a taxa de câmbio, o IGP-M e o IPCA. Percebe-se um comportamento mais suave da série do IPCA vis-à-vis as duas primeiras. Dado o alto peso no IGP de preços no atacado (medidos pelo IPA), que refletem mais diretamente as variações de preços de bens comercializáveis com preços atrelados a mercados globais, não deve causar nenhuma surpresa que esse índice seja mais sensível a flutuações do câmbio. Portanto a apreciação cambial denotada no gráfico, se por um lado indica menores reajustes num futuro próximo, por outro também indica a forte correlação positiva entre a taxa de câmbio e o IGP-M e o seu alto custo na forma de maior volatilidade.

Este último custo da maior volatilidade do IGP é nocivo não só do ponto de vista da implementação da regra de preço-teto em si, mas também do ponto de vista mais geral da economia. Na medida em que a volatilidade das tarifas acaba tendo reflexos no IPCA, isto implica a adoção de uma política monetária mais restritiva por parte do Banco Central para gerenciar esta volatilidade. Perde a economia como um todo e perdem também as empresas nos setores regulados na medida em que se reduz a demanda pelos seus serviços que são geralmente sensíveis ao crescimento da renda no Brasil.

Todas as dificuldades acima apontadas revelam que, assim como na experiência britânica, o indexador escolhido para o ambiente regulatório brasileiro deveria ser um índice geral de preços no varejo como o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Além disso, uma vantagem adicional do uso do IPCA como o índice para reajuste dos contratos de concessão de serviços públicos, poucas vezes mencionada, é que ele tem como base para sua estrutura de pesos a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Desse modo, os IPC's refletem os dispêndios dos consumidores realizados seja com os produtos e serviços cujos preços são administrados, seja com aqueles em que os preços são livres.

1.2.2 O fator de desconto (fator X)

O objetivo do fator X é, grosso modo, o de se repassar antecipadamente hipotéticos ganhos de eficiência da firma ou setor para os consumidores. Ou seja, o intuito fundamental é fixar antecipadamente para as empresas uma meta de transferência para os consumidores dos ganhos de produtividade.²⁷

Isso posto, temos que, para Bernstein e Sappington²⁸, o fator X deve refletir quanto o crescimento da produtividade de um determinado segmento industrial excede o crescimento da produtividade do restante da economia bem como deve refletir a comparação entre os preços dos insumos utilizados pelo setor regulado e os preços das firmas dos demais segmentos da economia.

Vejamos melhor esse ponto.

Em condições de concorrência perfeita ou nos mercados ditos perfeitamente contestáveis²⁹, as firmas são compelidas a obter ganhos de produtividade e transferi-los aos seus clientes, sob a forma de preços reais menores, após ajustes para aumentos inevitáveis dos fatores de produção (insumos). Assim, se todas indústrias da economia atuassem nesse

²⁷ Em tese, o fator X consideraria os seguintes aspectos: (a) a dinâmica tecnológica de um determinado setor; (b) a necessidade de financiamento da empresa regulada; (c) a repartição dos ganhos de produtividade entre produtores e consumidores.

²⁸ Esta subseção está preponderantemente baseada em Bernstein, J. I. e Sappington D. E. (1999), Bernstein, J. I. (2000) e Bernstein, J. I. e Sappington D. E. (2001).

²⁹ Um mercado é dito contestável quando os concorrentes potenciais têm acesso à tecnologia existente e há livre entrada e saída (não há custos irrecuperáveis). Ver Baumol, Panzar, Willig (1982).

contexto, a taxa média de crescimento dos preços da economia (inflação) seria dada pela diferença entre a taxa de crescimento da produtividade da economia e a taxa de crescimento dos preços dos insumos.

Se as empresas dos setores regulados sofressem exatamente as mesmas pressões das empresas em setores competitivos, enfrentando a mesma pressão de aumento de custos e conseguissem os mesmos ganhos de produtividade, uma regulação que visa emular ao máximo as situações de mercados competitivos fixaria, neste caso, um fator X igual a zero.³⁰

Do acima exposto, duas importantes questões emergem para a determinação do fator X. A primeira está bem desenvolvida nas palavras de Bernstein e Sappington (op. cit., p.8):

“...se a regulação por preço-teto for aplicada procedendo-se primeiro a mensuração de mudanças reais nos preços dos insumos das firmas reguladas e da produtividade e, então, regulando adequadamente o preço do bem ou serviço, a regulação via preço-teto funcionaria tal como a regulação por taxa interna de retorno. Em particular, a firma regulada teria incentivo financeiro limitado para melhorar a sua produtividade, pois, quaisquer ganhos de produtividade geram reduções de preços equivalentes. Para oferecer incentivos para ganhos de produtividade, a regulação por preço-teto deveria requerer que os preços da firma regulada variassem conforme as projeções na produtividade da firma e nos preços dos insumos. Sob tal política tarifária, a firma ganhará financeiramente se ela atingir crescimento de produtividade que exceda as expectativas, e sofrerá financeiramente se o seu crescimento de produtividade for abaixo das expectativas. Conseqüentemente, a firma possuirá fortes incentivos a operar diligentemente e assegurar ganhos de produtividade.” (tradução livre).

A segunda questão refere-se à característica específica dos setores de infra-estrutura ou de determinados segmentos dessa indústria que é a presença de custos irrecuperáveis (*sunk costs*). Isso acarreta que uma regulação, por mais que mimetize o processo competitivo, não elimina as vantagens competitivas detidas pelos concessionários e

³⁰ Cf. Bernstein, op. cit., p. 24.

operadores, públicos ou privados. De fato, as vantagens acumuladas ao longo do tempo tais como o conhecimento da demanda, a detenção da rede de infra-estrutura e o tamanho da mesma, porte financeiro e condições melhores de financiamento, etc.³¹, indicam que duas condições devem ser incorporadas para determinação do fator X: (i) o segmento regulado é capaz de aumentar sua produtividade mais rapidamente que os outros setores da economia; (b) os preços dos insumos da indústria regulada crescem menos que os preços dos insumos do restante da economia.³²

Diante disso, a fórmula simplificada para a regulação tarifária via preço-teto é a seguinte: $PT = P - X$

e

$$X = [PI_{\text{economia}} - PI_{\text{indústria}}] + [PTF_{\text{indústria}} - PTF_{\text{economia}}]$$

Onde PT mede a taxa de crescimento médio permitido para os preços regulados, P é a taxa de inflação e X mede a taxa de crescimento projetado da produtividade. Esse fator é decomposto em PI, a taxa de crescimento dos preços dos insumos, e PTF, a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores.³³

A fórmula acima pressupõe que: (i) todos os serviços da empresa são regulados, (ii) não há nenhuma previsão de mudanças estruturais na indústria, (iii) a taxa de inflação nos setores não regulados não é afetada pelos reajustes de preços regulados, e (iv) a parcela não regulada da economia é de concorrência perfeita. Obviamente estas condições não se verificam necessariamente e no processo de fixação prática do fator-X pode ser necessário fazer ajustes na fórmula.

Uma discussão mais aprofundada destes ajustes foge ao escopo desta nota, mas para ilustrar que eles podem ser incorporados de maneira relativamente simples e que

³¹ São estas as características que sinalizam a necessidade de monitoramento por parte dos órgãos de defesa da concorrência e das agências reguladoras de eventuais condutas anticompetitivas, mesmo em setores recém-desregulamentados.

³² Cf. Bernstein, op. cit. p. 24. Vale notar que nas condições propostas o Fator X pode ser até negativo seja pela uma maior variação dos preços dos insumos do setor regulado vis-à-vis o restante da economia seja porque determinações regulatórias tais como a universalização de serviços pode reduzir significativamente a produtividade de setor regulado.

³³ Foge ao escopo deste relatório analisar em profundidade os métodos de mensuração da produtividade total de fatores (PTF). Contudo, dentre os diversos métodos para o cálculo do fator X, a combinação entre os métodos PTF e as trajetórias dos preços dos insumos é tido como a mais robusta. Para uma exposição sucinta dos diversos métodos de mensuração do fator de desconto bem como das descrições de algumas experiências práticas, ver o Relatório Final do National Economic Research Association (NERA, 2002). Cabe salientar que este relatório foi produzido justamente com o intuito de rever os principais resultados e conseqüências da determinação do fator nos

podem ter impactos significativos sobre a magnitude do fator-X fixado, o restante desta seção ilustra como se dá este ajuste para o caso da empresa possuir tanto serviços regulados como serviços não-regulados.³⁴

Para tanto, temos a modificação da fórmula supra que é a seguinte:

$$PT = P - X^*$$

e

$$X^* = X + X_a$$

$$X_a = (1 - \alpha) / \alpha [P_{\text{serviços n-regulados}} - PI_{\text{indústria}} + PTF_{\text{indústria}}]$$

Onde α corresponde à receita obtida pelos serviços regulados.

O acréscimo de X_a ao fator X acarreta que, quando os preços dos bens e serviços não regulados se reduzem menos rapidamente do que os dos bens e serviços regulados, o fator X se eleva, e no caso contrário o fator de desconto se reduz.

Vale a pena reproduzir o exemplo do cálculo do preço-teto desenhado para o setor de telecomunicações canadense para mostrar que o efeito deste ajuste pode ser significativo para a magnitude do fator-X.

PTF _{indústria}	4,2%
- PTF _{economia}	1,0%
+ Preços dos Insumos _{economia}	3,0%
- Preços dos Insumos _{indústria}	2,7%
Fator X =	3,5%

Para $\alpha = 40\%$ da receita dos serviços regulados temos que $(1 - \alpha) / \alpha = 1,5$

P _{serviços n-regulados}	- 3,8%
- Preços dos Insumos _{indústria}	2,7%
+ PTF _{economia}	4,2%
temos $X_a =$	- 3,45%

períodos de revisão tarifária para as companhias de água e esgoto do Reino Unido. Para uma análise da evolução da PTF do Brasil comparada com a dos outros países, ver Gomes, V., Pessoa, S.A.e Velloso, F. A.(2003).

³⁴ Além dos textos já citados de Bernstein e Sappington, um bom guia prático sobre como implementar estes ajustes pode ser encontrado na seção 4.3.5 e seguintes de Banco Mundial (2000), editado por Hank Intven.

Logo, como fator-X final ajustado para a participação dos serviços regulados no total dos serviços do setor de telecomunicações canadense, temos:

$$X^* = 0,05\%$$

1.2.3 O repasse de custos permitido aos consumidores

Um aspecto essencial de qualquer regime tarifário que limita o preço máximo ou a receita máxima permitida é a avaliação por parte do regulador da existência de custos exógenos à atividade da firma regulada. Conforme Beesley e Littlechild, há inúmeras alternativas para tratar a questão, tais como: (i) adotar simplesmente a regra usual IPV – X, que implica um maior risco para a atividade e, conseqüentemente, um maior custo de capital; (ii) imputar menores valores para o fator X, que funcionaria como um seguro contra o maior risco; (iii) reduzir o intervalo de revisão tarifária, que inibe o incentivo para a redução de custos; (iv) repassar os custos específicos ao consumidor.³⁵

Na prática, a alternativa (iv) é mais comum. E, analisando a experiência britânica, constatamos que em diversos setores os custos exógenos foram repassados aos consumidores finais. Vejamos alguns exemplos.

No setor de distribuição de gás natural, há um componente de repasse de custos que corresponde à quantidade paga aos fornecedores de gás natural. No setor de infra-estruturas aeroportuárias, repassa-se o custo de segurança por passageiro. Já no setor de distribuição de energia elétrica é permitido o repasse dos custos referentes a perdas de energia, bem como a subsídios dados aos segmentos de transmissão e distribuição.³⁶

Cabe aqui parafrasear Beesley e Littlechild sobre os critérios de composição do fator de desconto. Se os critérios dos diversos fatores que compõem a revisão das tarifas públicas são pouco transparentes, temos como corolário que haverá um aumento do custo de capital ou retração dos investimentos. Portanto as metodologias dos fatores embutidos

³⁵ Vale notar que essa opção não significa eliminar o risco provocado pelos custos exógenos à atividade regulada, mas, sim, transferi-lo para os consumidores.

³⁶ O detalhamento das fórmulas e a descrição dos diversos componentes da regra de preço-teto encontram-se em Glynn (1992).

no mecanismo de preço-teto devem ser debatidas e explicitadas antes da sua adoção por parte do regulador.

De maneira mais geral, é importante reter que a regulação tarifária requer, acima de tudo, transparência e consistência na metodologia empregada para aprimorar o arcabouço regulatório e, por consequência, o resultado para a economia como um todo. Na próxima seção, passaremos a analisar a evolução recente dos preços dos setores regulados.

2. Panorama geral sobre a evolução dos preços administrados no Brasil

Preços administrados ou monitorados são preços estabelecidos por contrato ou por um órgão público, seja diretamente, seja por meio de autorização ou conhecimento prévio de algum órgão dos governos federal, estadual ou municipal. Portanto trata-se de bens e serviços pouco sensíveis às condições de oferta e demanda, sendo a maioria deles considerada essencial e compulsória no orçamento das famílias e no custo de todos os setores produtivos (com repercussão encadeada sobre a economia).³⁷

Dentro do IPCA, 28 bens e serviços são atualmente classificados pelo Banco Central como preços administrados, conjunto que inclui serviços públicos, bens produzidos por empresas públicas, além de alguns impostos e tarifas pagas às três esferas de governo. No tocante à competência do reajuste, esses preços podem ser divididos em dois grandes grupos: os que são regulados pelo Governo Federal e aqueles que são determinados pelos governos estaduais ou municipais (ver Anexo). A última mudança na composição dos grupos ocorreu em novembro de 2002, com a exclusão dos itens Carvão Vegetal, Empregado Doméstico e Transporte Escolar³⁸.

Em dezembro de 2005, os preços administrados tiveram peso de 30,4% no IPCA, dos quais 19,7% regulados pelo Governo Federal e 10,7% de competência dos estados e municípios. Refletindo diferentes estruturas de orçamento familiar, cada região do IPCA apresenta uma participação diferente dos preços administrados em seu índice, sendo menor em Porto Alegre e maior no Rio de Janeiro. Em dezembro, esses pesos nessas duas regiões metropolitanas foram de, respectivamente, 28% e 33%.

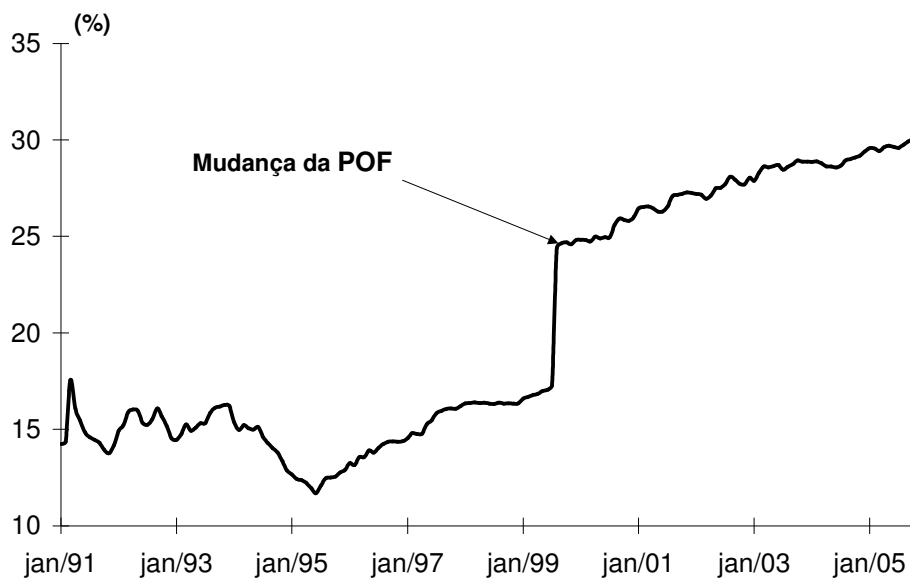
Outro aspecto a ser ressaltado é a crescente participação, ao longo do tempo, de tais bens e serviços dentro do índice; fato observado de modo mais nítido em agosto de 1999,

³⁷ Esta é a definição do Banco Central, conforme Figueiredo, F.M.R. e Ferreira, T. P. (p.6, 2002). Cabe salientar que esta seção busca, em parte, atualizar o trabalho desses autores no tocante à evolução dos preços administrados. Porém, enquanto o trabalho dos citados autores possui uma perspectiva macroeconômica, mais precisamente, investigar o mecanismo de repasse cambial para os preços da economia e avaliar a resposta da política monetária ao comportamento dos preços administrados, este relatório possui uma perspectiva microeconômica. Nesse contexto, a idéia principal é investigar as metodologias de regulação por incentivos nos diversos setores da economia e apontar para alguns setores que não utilizam tais metodologias.

³⁸ A partir de janeiro de 2006, o grupo de Preços Administrados incluirá o item Medicamentos e excluirá o Álcool Combustível (Relatório de Inflação – vol7 – Dez/05 – Pág. 101)

quando houve a atualização da estrutura de ponderação do IPCA, com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 1995/96. Naquele mês, o peso dos preços administrados elevou-se 7pp em relação a julho (Gráfico 2). Entre agosto de 1999 e dezembro de 2005, o peso desses bens e serviços aumentou 6pp adicionais, captando a evolução crescente desses preços³⁹.

Gráfico 2 – Evolução do peso do conjunto de preços administrados

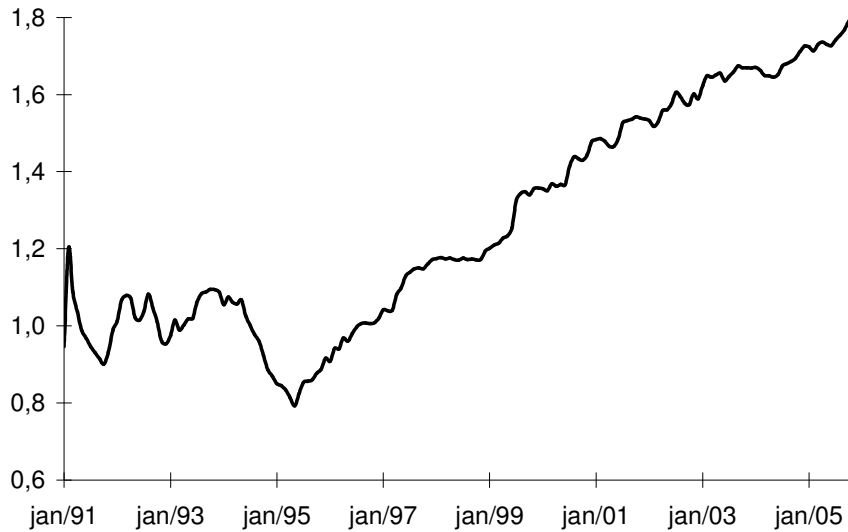


Fonte: IBGE Elaboração: MF/SEAE

O exame da trajetória do preço relativo entre os preços administrados e demais preços que compõem o IPCA evidencia que o índice mais do que dobrou nos últimos 10 anos, evoluindo de 0,8, em maio 1995 (ponto mais baixo), para 1,8 em dezembro de 2005, como se pode observar no Gráfico 3.

³⁹ No cálculo do IPCA é utilizada a fórmula de Laspeyres, que tem como característica básica a hipótese de que as quantidades, do período base de ponderação, se mantêm constantes ao longo do tempo. Em consequência, os pesos dos produtos são móveis ao longo do tempo, ou seja, se o preço de um bem sobe, sua participação dentro do orçamento aumenta.

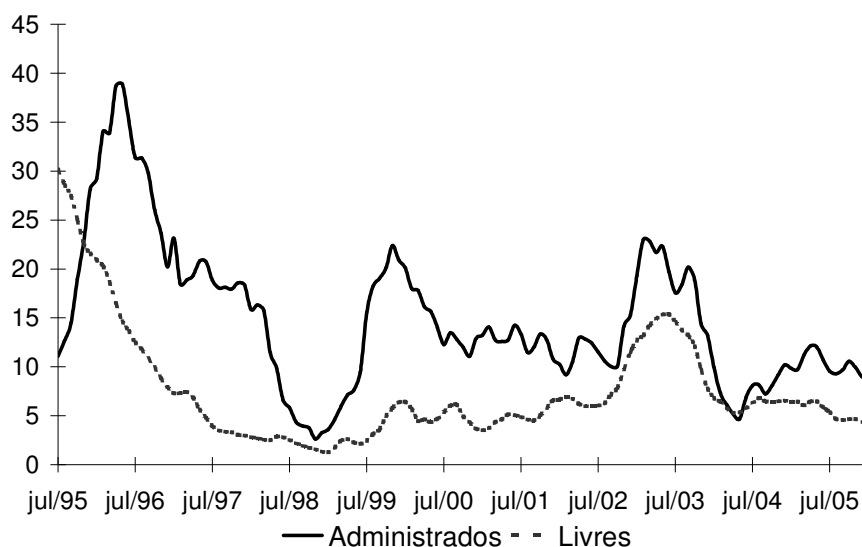
Gráfico 3 – IPCA – Preço relativo entre preços administrados e preços livres



Fonte: IBGE. Elaboração: MF/SEAE

Nesse período de dez anos e sete meses, enquanto a inflação medida pelo IPCA atingiu 127%, a variação acumulada dos preços administrados foi de 341%, e a inflação relativa aos preços livres alcançou 94%. Desde novembro de 1995, as variações acumuladas em 12 meses dos preços administrados, além de sistematicamente⁴⁰ acima da variação dos preços livres, apresentaram maior volatilidade (Gráfico 4).

⁴⁰ As exceções ocorreram apenas em abril e maio de 2004, e refletem maiores variações dos preços livres no início de 2004 e em junho e dezembro de 2003. Em fevereiro de 2004, houve combinação de reajuste das mensalidades escolares e recuo dos preços administrados; em março, ocorreu alta dos grupos Alimentação e Comercializáveis, conjugada à queda do álcool e da gasolina; em abril, houve reajuste de remédios e vestuário; e em maio, persistiu a pressão de remédios e vestuário combinada com alta do grupo Alimentação. Em junho de 2003, os motivos para a maior elevação dos preços de mercado foram a alta de arroz, vestuário e empregado doméstico e a queda da gasolina e do álcool; em dezembro/03, houve aumentos de cigarro, vestuário e remédios.

Gráfico 4 – Variação Acumulada em 12 meses dos grupos do IPCA

Fonte: IBGE Elaboração: MF/SEAE

Uma análise do conjunto dos preços administrados mostra que os principais responsáveis por essa trajetória crescente foram os reajustes observados nos ônibus urbanos (liderança dos impactos sobre os preços administrados em 2005 e em quatro dos últimos dez anos), gasolina, telefone fixo, energia elétrica, gás de bujão, álcool, plano de saúde e taxa de água e esgoto (Quadro 1). Vale mencionar que essa identificação foi efetuada a partir da estimativa de impacto⁴¹ que cada preço administrado teve para o IPCA durante o período analisado, sendo escolhidas as quatro maiores contribuições individuais dentro da inflação de cada ano.

Quadro 1 – Preços administrados com maior impacto sobre o IPCA* ano a ano

Ano	1º impacto	2º impacto	3º impacto	4º impacto
1995	Ônibus urbano	Energia elétrica	Plano de Saúde	Taxa de água e esgoto
1996	Telefone fixo	Gasolina	Ônibus urbano	Álcool
1997	Telefone fixo	Gasolina	Ônibus urbano	Álcool
1998	Ônibus urbano	Gás de bujão	Plano de Saúde	Energia elétrica
1999	Gasolina	Energia elétrica	Ônibus urbano	Gás de bujão
2000	Gasolina	Energia elétrica	Ônibus urbano	Álcool
2001	Ônibus urbano	Energia elétrica	Gasolina	Taxa de água e esgoto
2002	Energia elétrica	Gás de bujão	Ônibus urbano	Gasolina
2003	Ônibus urbano	Energia elétrica	Telefone fixo	Taxa de água e esgoto
2004	Gasolina	Telefone fixo	Energia elétrica	Álcool
2005	Ônibus urbano	Energia elétrica	Gasolina	Plano de Saúde

* Impacto estimado dentro do IPCA, considerando a variação acumulada no ano e o peso médio no ano.

Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

⁴¹ Calculado a partir da multiplicação da variação acumulada no ano com o seu peso médio anual.

A expressiva elevação dos preços administrados reflete a profunda mudança ocorrida nos preços relativos dentro da economia brasileira, entre meados da década de 90 e dezembro de 2005, e resulta de uma diversidade de fatores, originários tanto de decisões de política econômica quanto de choques adversos – internos e externos.

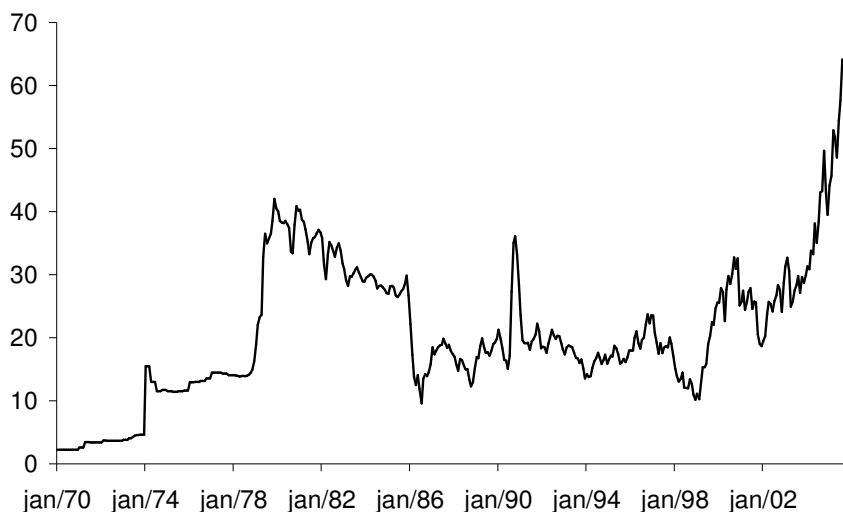
No âmbito interno, os destaques foram a reforma do Estado, a partir da modificação do seu papel de operador e proprietário dos ativos para um estado regulador; o realinhamento das tarifas públicas, após a conquista da estabilidade do nível de preços; as privatizações de setores da infra-estrutura e o processo de regulamentação dos setores recém privatizados e/ou liberados, como energia elétrica (distribuição), telecomunicações e derivados de petróleo. Ademais, houve choques adversos sobre os preços administrados, decorrentes sobretudo da mudança do regime cambial em 1999 e da crise energética em 2001.

A principal fonte de turbulências externas tem-se originado dos choques de preços do petróleo, provocados por um instável equilíbrio no mercado dessa *commodity*. Pelo lado da oferta, as preocupações estão relacionadas à escassa capacidade ociosa dos países da OPEP e às incertezas quanto ao fornecimento contínuo do produto desde o agravamento da tensão no Oriente Médio, após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 e a invasão do Iraque pelos EUA. Essa apreensão quanto à regularidade e ao volume da oferta de petróleo deve-se ao aquecimento da demanda mundial, impulsionada, sobretudo, pelo dinamismo econômico da China, com efeitos altistas sobre as cotações de outras *commodities*. O resultado de tal quadro de incertezas tem se materializado na extraordinária alta das cotações externas do petróleo, sobretudo a partir de fevereiro de 1999, quando passou a exibir nítida tendência de crescimento⁴² (Gráfico 5). Para o petróleo Brent, o preço médio do barril em dezembro de 2005 (US\$ 56,91) é mais de cinco vezes e meia maior do que o observado naquele mês (US\$ 10,23).

⁴² Apenas interrompida em 2001, mormente após o ataque terrorista de 11 de setembro.

Gráfico 5 – Evolução de preços do Petróleo Brent

Janeiro de 1970 a Dezembro de 2005 - US\$/Barril



Fonte: FMI e Petrobrás

Elaboração: MF/SEAE

No período analisado, a repercussão de todos esses fatos sobre os preços administrados ocorreu principalmente por meio das variações do câmbio e dos indexadores gerais de preços, definidos nos contratos de concessão como um dos parâmetros de reajuste anual de energia elétrica (IGP-M) e telefonia fixa (IGP-DI).

Vale lembrar ainda os impactos gerados pelas alterações tarifárias, pelo processo de realinhamento de tarifa que precedeu às privatizações, com gradativa eliminação dos subsídios cruzados nos setores de telefonias e energia elétrica, e pela flexibilização do regime de controle de preços dos derivados de petróleo, e também com o término dos subsídios cruzados entre esses produtos.

No que diz respeito aos serviços de telefonia, as chamadas de longa distância, nacional e internacional (especialmente esta), eram tarifadas em valores que viabilizavam a manutenção das tarifas locais em patamares baixos, mediante um mecanismo de subsídio cruzado. Fazia-se a compensação financeira a partir do lucro auferido com a longa distância, de forma que o serviço local, mesmo deficitário, fosse mantido pelo Estado. O processo de eliminação desses subsídios ocorreu entre 1994 e 1998.

No caso dos combustíveis, os subsídios concedidos aos preços de determinados derivados (Gás Liquefeito de Petróleo e Querosene Aviação), aos fretes na movimentação

de derivados e ao álcool combustível eram financiados pela contabilização da chamada Parcela de Preço Específico - PPE (positiva na gasolina) e/ou por endividamento do Tesouro Nacional junto à Petrobras. Por meio da PPE, era disponibilizado um mecanismo de concessão de subsídios cruzados, contabilizados a débito e a crédito da chamada Conta Petróleo Derivados e Álcool.

3. Evolução dos principais preços administrados no IPCA

Esta parte do trabalho tem por objetivo analisar a evolução real dos principais preços administrados de janeiro de 2000 a dezembro de 2005⁴³, buscando, sempre que possível, identificar as possíveis causas da variação real de tais preços dentro do IPCA.

Durante esse período, o IPCA aumentou quase 60%, refletindo elevações da ordem de 48% dos preços de mercado (ou livres) e 96% dos preços administrados. A identificação dos maiores responsáveis pela alta do último grupo foi efetuada com base na classificação decrescente do impacto de cada preço administrado sobre o IPCA no período. Para estimar a contribuição de cada preço administrado de janeiro de 2000 a dezembro de 2005 foram considerados o seu peso médio no IPCA nesse período e a respectiva variação acumulada real (Quadro 2).

Quadro 2 – Preço relativo real no IPCA por ordem decrescente de contribuição ao índice - Período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005.

Preço Administrado	Contribuição estimada para o IPCA (em pp)	Peso Médio % Jan/00 a Dez/05	Preço Relativo Real no IPCA (Dez/99=100)
Energia Elétrica	1,81	4,2	144
Ônibus Urbano	1,09	4,8	123
Gasolina	0,96	4,1	123
Telefone Fixo	0,78	3,1	125
Gás de Bujão	0,65	1,5	144
Taxa de Água e Esgoto	0,43	1,7	125
Ônibus Intermunicipal	0,19	1,1	118
Óleo Diesel	0,07	0,1	191
Correio	0,03	0,0	160
Gás Encanado	0,02	0,1	124
Telefone Público	0,01	0,2	109
Plano de Saúde	0,01	2,5	100
Telefone Celular	-0,01	0,2	96

Fonte: IBGE. Elaboração: MF/SEAE

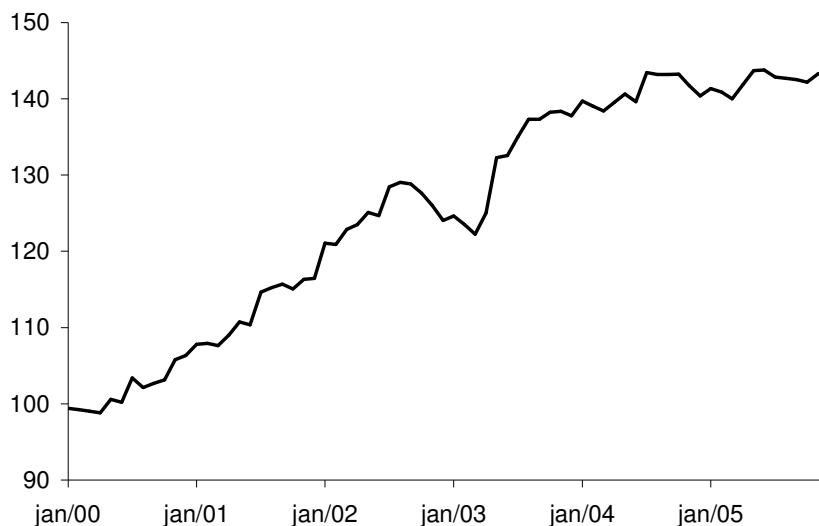
⁴³ No período escolhido, já haviam acontecido as principais mudanças estruturais na economia brasileira com repercussões sobre os preços administrados, como as privatizações, a regulamentação dos princípios básicos dos setores privatizados e a mudança do regime cambial.

Energia elétrica

No período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005, a energia elétrica teve expansão real de 44% no IPCA. A evolução real da tarifa de energia elétrica no IPCA é ilustrada no Gráfico 6. Como reflexo desse aumento acentuado, seu peso médio no índice elevou-se de 3,3%, em 1999 (julho a dezembro, já com a nova POF), para 4,7%, em dezembro de 2005, passando a se constituir na segunda maior participação dentro do grupo de preços administrados, após ônibus urbano. A conjugação desse peso com a alta real no período tornou a energia elétrica o principal impacto altista dentro dos preços administrados no período analisado.

Gráfico 6 – Preço relativo no IPCA da energia elétrica

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE Elaboração: MF/SEAE

Nos últimos seis anos, a evolução das tarifas de energia elétrica foi pressionada principalmente pela elevação de 88% do IGP-M, o principal parâmetro de reajuste anual dos contratos de concessão. Além disso, as tarifas foram influenciadas pela alta da taxa cambial, de 24% no período, destacando-se os aumentos da ordem de 53%, registrados nos anos de 1999 e 2002 e a queda de 37%, acumulada nos anos de 2003 a 2005.⁴⁴

⁴⁴ Conforme observamos na subseção 1.2.1, constata-se uma correlação positiva entre o IGP-M e a taxa de câmbio, o que acentua o efeito aqui descrito.

A alta da taxa de câmbio impacta as tarifas de energia elétrica, em vista do aumento do preço do combustível, utilizado na geração de origem termelétrica, e por meio da energia gerada em Itaipu. No caso de Itaipu, a tarifa de repasse para a energia gerada é estipulada em dólares americanos e é comercializada pela ELETROBRÁS. Sua aquisição é compulsória para os concessionários pertencentes ao sistema interligado, detentores de quotas-parte.

O racionamento de energia de 2001 também afetou as contas de energia elétrica, pois redundou na cobrança de reajustes extraordinários nas cidades onde houve o racionamento, e na cobrança de encargos de capacidade emergencial (seguro apagão)⁴⁵. A partir de janeiro de 2003, as contas de energia de várias cidades também passaram a incluir a taxa de iluminação pública.

Em decorrência de tais fatores, o aumento da energia foi bem diferente entre as onze regiões do IPCA (Quadro 3), sendo a liderança observada na região metropolitana de Recife e a menor alta real verificada em São Paulo.

Quadro 3 - Aumento real do preço da energia elétrica no IPCA

Brasil e Áreas	Jan/00 a Dez/05 Variação %
Brasil	44
Recife	82
Belo Horizonte	78
Fortaleza	73
Salvador	61
Belém	55
Rio de Janeiro	47
Porto Alegre	39
Goiânia	38
Curitiba	38
Brasília	36
São Paulo	24

Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

⁴⁵ Cobrado desde março de 2002 dos usuários com consumo mensal acima de 350 KW, o encargo de capacidade emergencial foi instituído pela Lei 10.438/02 com a finalidade de cobrir o custo de usinas termelétricas emergenciais instaladas no País, disponíveis para gerar energia em caso de risco de desabastecimento. Esse custo é pago por todos os consumidores do Sistema Interligado Nacional, com exceção dos classificados como baixa renda.

Além do impacto do IGP-M, ao longo do tempo vários componentes no IRT (Índice de Reajuste Tarifário) de energia elétrica foram reajustados por outros índices e cresceram de importância na determinação do percentual de reajuste das tarifas. Isso tem feito com que os aumentos anuais da tarifa de energia elétrica tenham ficado acima da variação do IGP-M em períodos recentes.

Para cada distribuidora de energia elétrica, o IRT é calculado como sendo a diferença entre a receita anual do ano corrente e a receita anual do ano anterior. A receita anual, por sua vez, é composta pela parcela A (custos não-gerenciáveis) e parcela B (custos gerenciáveis). A parcela B, formada fundamentalmente pela soma do custo de capital e custo operacional, é reajustada de um ano para outro pela variação acumulada do IGP-M nos doze meses anteriores à data do reajuste. As grandes alterações dessa parcela ocorrem quando há revisão da base de remuneração regulatória (BRR), conforme cronograma estabelecido pelo contrato de concessão (em média a cada 5 anos), ocasião em que passa a ser deduzido do cálculo anual das tarifas o fator X de produtividade do setor⁴⁶.

A parcela A possui componentes importantes que são reajustados por outros indexadores. A CVA (Conta de Variação dos valores da parcela A), por exemplo, é reajustada pela SELIC. Destaca-se nesse componente a conta Itaipu, que fixa ao longo do ano qual a tarifa e qual a taxa de câmbio a serem cobradas dos consumidores pela energia comprada de Itaipu. No reajuste seguinte, esses valores são ajustados com base na taxa de câmbio observada. Isso pode gerar flutuações significativas no reajuste tarifário, a depender da variação cambial. Foi o que ocorreu em 2002, com a maxidesvalorização do real frente ao dólar (53,5% para a taxa média de venda). Isso levou ao diferimento da conta CVA em duas parcelas, corrigidas pela SELIC. A segunda parcela está sendo cobrada na tarifa e estará finalizada a partir de 8 de abril de 2006 até no máximo 7 de abril de 2007, conforme Portaria Interministerial Nº116, de 4 de abril de 2003⁴⁷.

⁴⁶ É importante ressaltar que, em 2005, se encerrou a 1ª revisão tarifária das 14 distribuidoras de energia elétrica que entram no IPCA.

⁴⁷ Cita-se: § 1º O saldo da CVA, cuja compensação foi adiada nos termos deste artigo, acrescido do saldo da CVA apurado nos doze meses subsequentes, nos termos da Portaria Interministerial nº 25, de 2002, deverá ser compensado nas tarifas de fornecimento de energia elétrica das concessionárias nos vinte e quatro meses subsequentes ao reajuste tarifário anual que ocorrer entre 8 de abril de 2004 e 7 de abril de 2005.

Analisando-se o IRT apurado entre 2004 e 2005 para a maioria das quatorze distribuidoras que são captadas pelo IPCA⁴⁸, nota-se que a participação dos itens que compõem a parcela B foi de 29%, e houve forte peso da Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela “A” – CVA, além do aumento da tributação, da CCC (Conta de Consumo de Combustíveis⁴⁹) e de ajustes feitos pela ANEEL. Em 2002-2005, o peso da parcela B foi de 32%.

Também compõem a parcela A itens tributários. Destaca-se aqui a recente mudança da cobrança do PIS/Cofins. A Lei no 10.833, de 29 de dezembro de 2003, modificou a forma de incidência dos tributos, os quais deixaram de ser cumulativos, elevando a alíquota de 3,65% para 9,25% do faturamento bruto. Outros itens que se destacam na CVA são a CCC e a CDE (Conta de Desenvolvimento Energético), criada em 2002. A parcela A também inclui a TUSD (Tarifa sobre Uso do Sistema de Distribuição) e a PERCEE (Perdas de Comercialização de Energia no Período Emergencial).

Encontra-se em análise pela ANEEL⁵⁰ a exclusão do PIS/PASEP e da COFINS do cálculo das tarifas dos agentes de distribuição. A ANEEL regulará a metodologia assim como já o fez com relação ao ICMS, que é calculado pelo mecanismo *ad valorem* para inclusão pelo agente no preço final praticado. Caso aprovada a exclusão dos mencionados impostos, o reajuste anual da tarifa de energia ficará menos sujeito a flutuações por não incorporar mudanças tributárias, mesmo que o custo para o consumidor se mantenha.

O custo da energia gerada, outro componente da parcela A, tem se expandido constantemente. De fato, a entrada de novos empreendimentos significa aproveitamentos mais distantes dos centros de carga, utilização de fontes menos econômicas (geração térmica, Proinfra⁵¹) ou menos eficientes. Por outro lado, a despeito deste problema técnico, a possibilidade de realização de contratos de *self-dealing* em contratos bilaterais sem concorrência pública retirava o incentivo à eficiência na contratação da energia, instituído pelo mecanismo de repasse para a tarifa dos custos de compra referenciados pelo Valor

⁴⁸ AES-Sul, CEMIG, RGE, Eletropaulo, Light, CERJ, COELBA, COELCE, CELG, CELPA e CELPE.

⁴⁹ A Conta de Combustíveis Fósseis tem o objetivo de reembolsar as despesas com aquisição de combustíveis, para geração de energia elétrica por parte das usinas termelétricas.

⁵⁰ O tema foi objeto da Audiência Pública 014/2005, cujo aviso foi publicado no DOU de 23/06/2005, seção 03, pág. 63.

⁵¹ Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.

Normativo – VN⁵², pois a energia poderia ser comprada onerando exclusivamente os consumidores. O atual modelo proibiu tais práticas, instituindo formas mais eficientes de contratação.

A alteração no tributo não pode ser considerada o principal componente de pressão nos reajustes tarifários de 2004-2005, apesar do aumento excepcional decorrente da mudança de sua fórmula de cálculo. Tomando-se amostra das distribuidoras nas cidades onde é captado o IPCA e considerando o peso do PIS/COFINS, isso implicou em 2,01% de contribuição para o aumento efetivo de 15% do IRT no período. Nesse sentido, os itens mais relevantes são a alta das CVA's e a compra de energia, que, a despeito de perder participação relativa, ainda representam reflexos muito altos decorrentes do período do racionamento e da contratação *self-dealing*.

Um aspecto relevante para amenizar o aumento das tarifas é o fim da cobrança do encargo de capacidade emergencial, mais conhecido como seguro apagão, em 23/12/2005. A extinção do chamado “seguro apagão” foi aprovada em razão da situação favorável de caixa da Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE), estatal responsável pelo repasse aos proprietários de usinas emergenciais dos valores recolhidos mensalmente pelas concessionárias de distribuição na conta de energia de seus consumidores. Esse encargo que chegou a R\$ 0,0085/kwh em 2004, estava em R\$ 0,0035/kwh no final de 2005.

Outro ponto concerne ao mecanismo de atualização do valor do Uso do Bem Público (UBP) para o leilão de energia nova ocorrido em dezembro de 2005. Trata-se de valor a ser pago pelo uso do bem público licitado e será alterado anualmente ou com a periodicidade que a legislação permitir tomando por base a variação do IPCA ou, em caso de sua extinção, o índice definido pela ANEEL para sucedê-lo. (Edital de Leilão nº002/2005-ANEEL e Anexo 2).

Pelo exposto, conclui-se que vários fatores pesam a favor da estabilidade dos preços da energia elétrica: a maior parte das distribuidoras já terá compensado o CVA até o

⁵² Adicionalmente, cabe observar que para efeito do reajuste anual das tarifas de energia elétrica é considerado o repasse para a tarifa com base na fórmula de cálculo do Valor Normativo - VN. A fórmula do VN incorpora fatores de ponderação do índice IGP-M, de índice de combustíveis e de índice de variação cambial.

final de 2006 com a conseqüente diminuição do valor da tarifa; o fim da cobrança do encargo de capacidade emergencial (seguro apagão); a utilização do “fator x” com o objetivo de repassar ao consumidor os benefícios do aumento de produtividade com diminuição do índice de revisão tarifária e a correção pelo IPCA para UBP da energia nova já licitada.

Derivados de Petróleo

No IPCA, os derivados de petróleo pesam 6%, representando cerca de 20% dos preços administrados. Além do impacto direto sobre o IPCA, as variações desses preços são importantes pelos efeitos indiretos sobre outros preços administrados, como passagens de avião, tarifas de ônibus (urbano, intermunicipal e interestadual), táxi, metrô, trem, barco, *ferry-boat*, navio e energia elétrica.

No período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005, a variação de preços dos derivados de petróleo, captada no IPCA, esteve diretamente associada à política oficial de preços para os produtos em toda a cadeia de comercialização, refletindo, sobretudo, o comportamento das cotações do petróleo no mercado internacional e as oscilações do câmbio. Por sua importância na economia, os derivados de petróleo tiveram a política de abastecimento e preços sob forte intervenção governamental desde o período pré-guerra⁵³ até o começo da década de 90, com o objetivo de atender políticas econômicas, sociais e setoriais. A partir de meados de 1991⁵⁴, foi iniciado o processo de desregulamentação do setor, que contemplou diversas ações visando a gradual liberação de preços, das margens de distribuição e comercialização, e dos fretes em toda a cadeia produtiva, a abertura do mercado e a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em substituição à Parcela de Preço Específica (PPE)⁵⁵.

A partir de 01/01/2002, os preços de faturamento dos derivados de petróleo, anteriormente controlados, foram liberados em todo território nacional. Os preços passaram a ser definidos por políticas comerciais das unidades produtoras, restringidas

⁵³ Decreto-lei 395/38, de 29 de abril de 1938 estabeleceu como de utilidade pública as atividades ligadas ao abastecimento de petróleo e derivados; além disso, nacionalizou a indústria de refino de petróleo, de qualquer origem, tornando a atividade restrita ao capital nacional.

⁵⁴ Em agosto de 1991, a Portaria 152, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento liberou os preços praticados nas refinarias, distribuidoras e revendedores de óleos lubrificantes, parafinas, resíduos oleosos, óleos diesel especiais e diversos derivados de petróleo.

⁵⁵ Maiores detalhes sobre a abertura do mercado poderão ser obtidos em Silveira, J. P. (2002).

pelo comportamento da oferta e demanda de cada derivado no mercado nacional. A evolução de preços junto ao consumidor também foi influenciada pelas mudanças dos impostos incidentes na cadeia do setor (PIS/Cofins e ICMS), pelas variações dos preços do álcool sobre o preço da gasolina⁵⁶ e pela ampliação da concorrência no varejo, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Um resumo do processo de liberação dos principais derivados de petróleo é apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Liberação de Preços da Gasolina, GLP e Óleo Diesel

Derivado de petróleo	Cadeia de Comercialização		
	Refinaria	Distribuição	Revenda (Consumidor)
Gasolina	Jan/2002	Mar/96: p/a quase todo país, exceto municípios da Região Norte, supridos pela modal fluvial Dez/96: liberação p/a estados de Tocantins e Mato Grosso; e cidades de Porto Velho, Manaus e Belém.	Mar/96: p/a quase todo país, exceto municípios da Região Norte, supridos pela modal fluvial Dez/96: liberação p/a estados de Tocantins e Mato Grosso; e cidades de Porto Velho, Manaus e Belém. Mar/99: liberação em todo território brasileiro.
Óleo diesel	Jan/2002	Nov/97	30/7/01
GLP	Jan/2002	Ago/96: Liberação dos fretes e margens de distribuição e revenda.	Mar/98: estados do RJ e de SP Nov/98: Regiões Sul e Sudeste 4/5/2001: liberação no restante do país

Fonte: Petrobrás, ANP e SEAE

Elaboração: MF/SEAE

Para a flexibilização do regime de controle de preços dos derivados de petróleo foi fundamental a Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), de 6 de agosto de 1997, pois previu grande parte das medidas necessárias à liberação do mercado, em 1º de janeiro de 2002, estabelecendo, inclusive, o período de transição para o final do processo⁵⁷. Tais medidas visavam a eliminação das distorções existentes no mercado, oriundas dos subsídios cruzados entre os combustíveis, além do pagamento de despesas de distribuição e transporte. Dessa forma, buscava-se alterar o papel do Estado no setor, de executor para regulador, estimulando o surgimento de um ambiente mais competitivo e a inserção do petróleo brasileiro no mercado internacional.

Durante esse período de transição, a política de preços dos derivados de petróleo, praticada pelas unidades produtoras ou de processamento, foi efetuada de acordo com as

⁵⁶ De acordo com a Portaria MAPA nº 554, de 27/05/03, a gasolina “C”, vendida nos postos revendedores, é composta por 25% de álcool anidro e 75% de gasolina “A”, adquirida nas unidades de produção.

⁵⁷ Inicialmente previsto até 36 meses, a partir da data da publicação da lei, o prazo máximo de transição foi prorrogado para 31 de dezembro de 2001.

diretrizes e parâmetros estabelecidos em conjunto pelos Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia⁵⁸.

A partir de meados de 1998, o governo iniciou o processo de abertura e alinhamento dos preços nacionais ao mercado internacional, estabelecendo uma sistemática de regulação que incluía três parâmetros para cada derivado: o preço de realização para as refinarias, o preço de faturamento e a PPE. Enquanto o preço de realização era atualizado mensalmente de acordo com a variação das cotações externas no mercado referencial de cada derivado e a variação da taxa de câmbio, os preços de faturamento desses derivados eram alterados sem periodicidade definida, por intermédio de atos conjuntos do MF e do MME. A PPE representava a diferença entre os preços de faturamento e de realização, e definia o relacionamento financeiro entre a Petrobrás e o Tesouro Nacional, na “conta petróleo”. Essa sistemática de fixação de preços dos derivados de petróleo vigorou até o final de 2000. No início de 2001, o governo instituiu o mecanismo da fórmula paramétrica⁵⁹ para os preços de faturamento de refinaria da gasolina, do óleo diesel, do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e Querosene de Aviação (QAV) doméstico. Essa fórmula (paramétrica) atrelava os referidos aos preços do mercado internacional e às variações da taxa de câmbio, estabelecendo que os reajustes seriam trimestrais⁶⁰ e poderiam não ocorrer nos casos de produtos com subsídios.

Para o consumidor, o reflexo da adoção de tais políticas de fixação de preços de faturamento dos derivados de petróleo e da posterior liberação do mercado pode ser avaliado pela evolução de preços no IPCA, conforme observado nos gráficos 7 e 8.

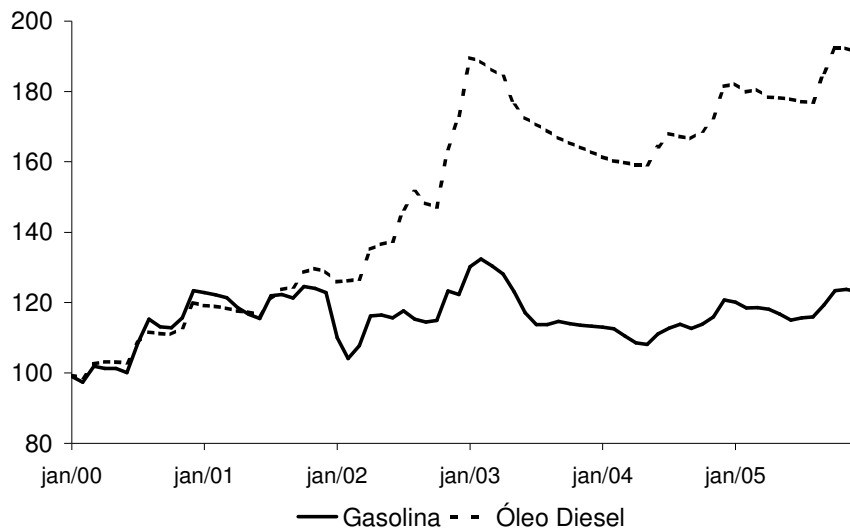
⁵⁸ Art 69 da Lei nº 9.478/97.

⁵⁹ Portaria MF/MME nº 2, de 4 de janeiro de 2001.

⁶⁰ Os reajustes ocorriam no quinto dia útil do primeiro mês de cada trimestre, a partir do 2º trimestre: 6 de abril, 6 de julho e 5 de outubro de 2001.

Gráfico 7 - Preço relativo real no IPCA da gasolina e do óleo diesel

Base: Dez/99=100

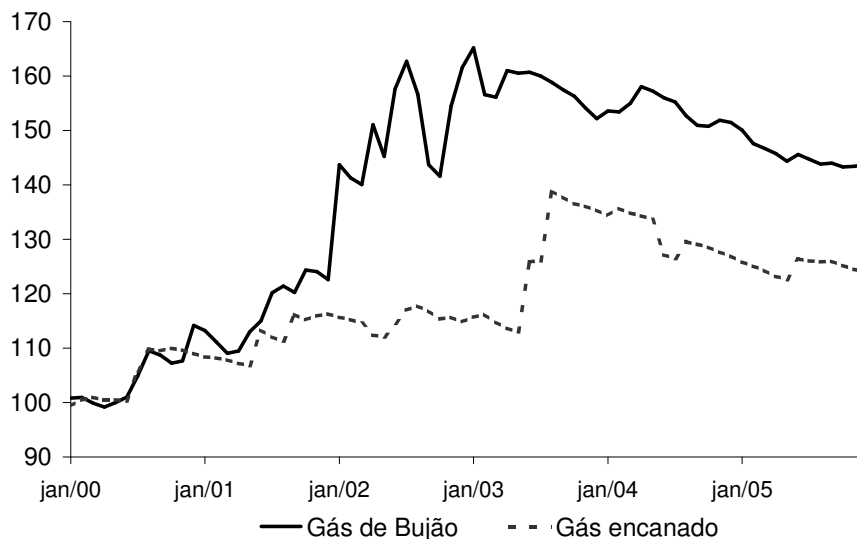


Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

Gráfico 8 - Preço relativo real no IPCA do gás de bujão e gás encanado

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

Até o final de 2001, a trajetória de crescimento dos preços reais dentro do IPCA foi semelhante para a gasolina, o óleo diesel e o GLP. Em janeiro de 2002, com a liberação dos preços dos derivados e a eliminação dos subsídios, houve expressivo aumento do óleo diesel e do GLP (ambos com PPE negativas até o final de 2001, pois eram subsidiados) e queda da gasolina (única dentre os três derivados a ter uma PPE positiva). Desde então, o

comportamento dos preços desses derivados passou a se diferenciar para o consumidor, com ritmo de crescimento bem distinto, resultando em alta real no IPCA de 91% para o óleo diesel, de 44% para o gás de bujão e de 23% para a gasolina, no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005. No quadro 5, abaixo, está demonstrada a abertura dessa alta real no IPCA para os períodos anterior e posterior à liberação dos derivados de petróleo (2002), tendo como data base dezembro/99.

Quadro 5 – Variação real no IPCA antes e após 2002 – Base: Dez/99=100

Derivado de Petróleo	Jan/00 a Dez/01	Jan/02 a Dez/05	Jan/00 a Dez/05
Gás de bujão	23	17	44
Gasolina	23	0,2	23
Óleo diesel	29	48	91

Fonte: IBGE

Elaboração: MF/ SEAE

O Quadro 6 evidencia esse comportamento distinto dos preços para os três derivados de petróleo no IPCA, comparado à variação acumulada dos dois principais determinantes desses preços (petróleo Brent e a taxa cambial) para os anos de 1999 a 2005.

Quadro 6 – Variação Acumulada (%)

Ano	Petróleo Brent	Taxa de Câmbio	IPCA		
			Gasolina	Óleo Diesel *	Gás de Bujão
1999	152	48	52	2	44
2000	-2	9	31	27	21
2001	26	19	7	16	16
2002	53	52	12	51	48
2003	4	-18	1	3	3
2004	32	-8	15	20	7
2005	44	-12	8	11	0,2

* Em 1999, o acumulado refere-se ao período agosto a dezembro, pois o produto só entrou no índice a partir de Ago/99.

Fonte: Banco Central, IBGE e Petrobrás. Elaboração: MF/SEAE

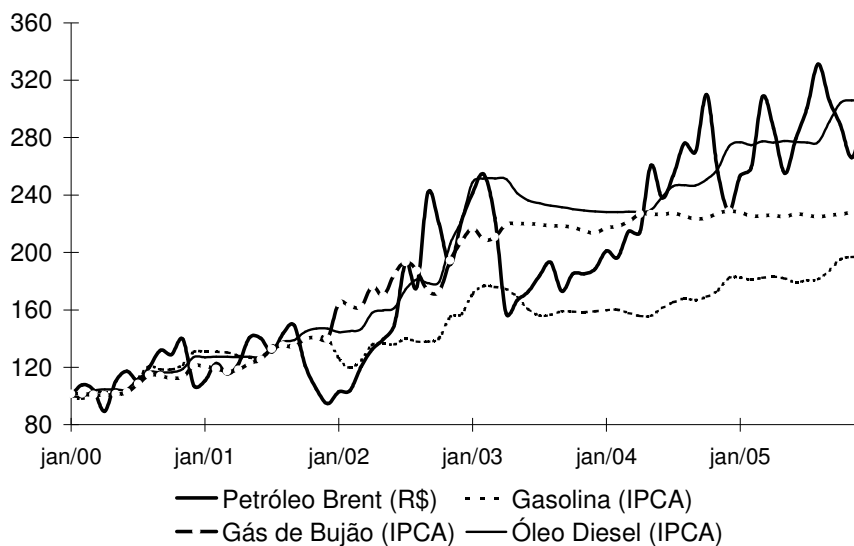
Nota-se que esse período foi marcado por expressiva alta do petróleo internacional e por acentuada volatilidade do câmbio, sobressaindo o ano de 1999, marcado pela mudança do regime cambial e pela disparada das cotações externas do petróleo. Contudo, a política de preços dos derivados de petróleo não tem repassado integralmente a volatilidade internacional para os preços domésticos da gasolina, diesel e gás de cozinha. Em 1999, por

exemplo, os reajustes de preços internos ocorreram de forma gradual, com a utilização da PPE para absorver parte da diferença entre os preços externos e os internos. Já em 2005, a queda do dólar (-12%) amenizou parcialmente o impacto da elevação petróleo (da ordem de 44%).

O comparativo da variação acumulada dos preços dos derivados de petróleo, como captados pelo IPCA, com a evolução da cotação em reais do petróleo do tipo Brent também revela que o óleo diesel foi o derivado com maior “aderência” em relação ao mercado internacional após a liberalização dos preços (Gráfico 9). Contudo, em função do pequeno peso no IPCA (0,1% em dezembro de 2005), o aumento desse derivado exerceu pouco impacto altista direto sobre a inflação no período.

Gráfico 9 – Evolução acumulada dos preços dos derivados do petróleo no IPCA e da Cotação em Reais do Petróleo Brent

Base: Dez/99=100



Fonte: Banco Central, IBGE e Petrobrás

Elaboração: MF/SEAE

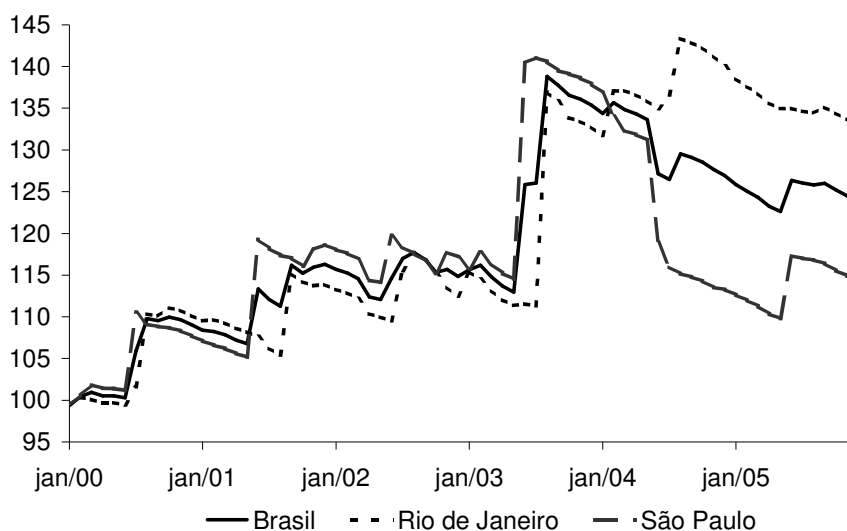
Situação inversa ocorreu com a gasolina. Embora tenha acumulado nesse período um acréscimo inferior ao do óleo diesel, o combustível teve grande repercussão sobre o IPCA, em função do seu peso no índice (4,43%). Tal fato ocorreu especialmente nos anos de 1999, 2000 e 2004, quando o aumento de preços da gasolina foi a principal pressão altista sobre a inflação para o consumidor. No tocante ao gás de bujão, a alta real de 44% entre janeiro de 2000 e dezembro de 2005 deveu-se basicamente aos reajustes observados

junto às unidades produtoras até 2002⁶¹, sobretudo no momento da liberação do mercado, quando foi extinto o subsídio nas refinarias ao preço do GLP⁶². A partir de 2003, os reajustes de preços junto aos consumidores decorreram apenas de variações de fretes e do ICMS, além dos efeitos da concorrência.

Finalmente, no caso do gás encanado, vale mencionar que o IPCA capta os preços de comercialização do combustível doméstico somente nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro (com peso de 0,34% no IPCA) e de São Paulo (0,11%), cujas companhias estaduais⁶³ são responsáveis pela regulação das tarifas. Durante o período analisado, o gás encanado teve aumento real de 24% no IPCA nacional, resultado de altas de 33% no Rio de Janeiro e 14,5% em São Paulo (Gráfico 10). A menor elevação do gás encanado na capital paulista deveu-se à redução de até 16% das tarifas para o segmento residencial, ocorrida em meados de 2004, como resultado da primeira revisão tarifária da Comgás, desde a privatização da Companhia, em maio de 1999. No IPCA, a queda captada em São Paulo foi de 10% em junho e julho de 2004.

Gráfico 10 – Preço relativo real no IPCA do gás encanado

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE. Elaboração: MF/SEAE

⁶¹ O último reajuste dos preços de faturamento do GLP nas unidades produtoras foi de 7,7% e passou a vigorar a partir de 29 de dezembro de 2002.

⁶² Essa sistemática de concessão de subsídio nas refinarias ao preço do GLP foi substituída pelo mecanismo de subsídio direto (Vale-Gás) direcionado às famílias de baixa renda.

⁶³ A comercialização do gás encanado no Rio de Janeiro está a cargo da CEG, operada desde 1997 pelo grupo Gás Natural, e em São Paulo pela Comgás.

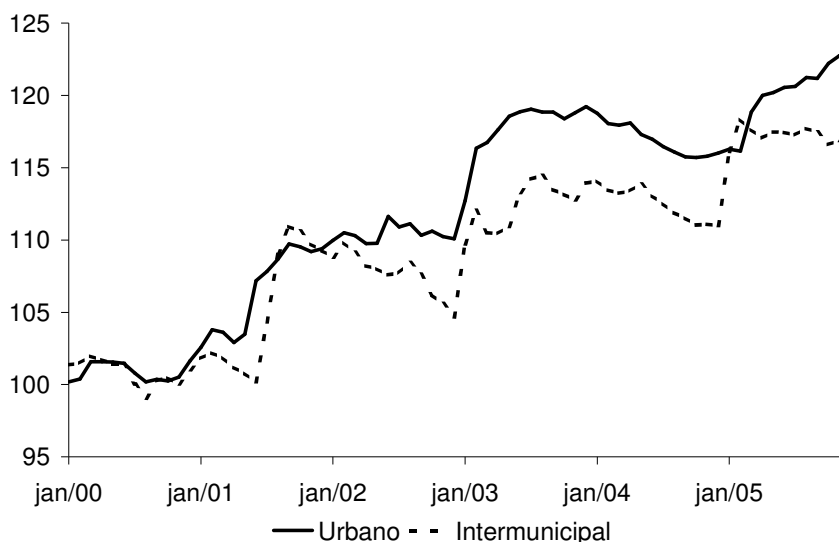
Transporte Urbano

No conjunto dos preços administrados, o ônibus urbano tem a maior participação individual. Em dezembro, o peso do ônibus urbano foi de 5% para o IPCA Brasil. A importância do serviço é diferenciada no orçamento das famílias de acordo com a região metropolitana, sendo maior no Rio de Janeiro (8% em novembro) e menor em Curitiba (quase 4%).

No período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005, as tarifas de transporte coletivo tiveram um aumento real de 23% no IPCA, destacando-se como a principal pressão altista sobre a inflação em 2001, 2003 e 2005 (Quadro 1 e Gráfico 11).

Gráfico 11 – Preços relativos reais no IPCA de ônibus urbano e intermunicipal

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

O serviço é regulado pelos governos municipais e não tem uma periodicidade definida para o reajuste. Em geral, nos anos de eleição municipal, há prefeituras que deixam de reajustar as tarifas de ônibus urbano. Em 2004, por exemplo, as passagens de ônibus urbano permaneceram estáveis em Salvador, São Paulo, Goiânia e Distrito Federal. Nessas áreas, o último reajuste havia ocorrido em 2003 (Quadro 7).

Quadro 7 – Tarifa Vigente de Ônibus Urbano e Reajuste Anterior.

Região Metropolitana	Último Reajuste		Valor da Tarifa em vigor
	Data	Var %	
Brasília	4/2/2003	31,6	R\$ 2,50
Belo Horizonte	14/11/2004	13,8	R\$ 1,65
Fortaleza	1/12/2004	6,7	R\$ 1,60
São Paulo	5/3/2005	17,6	R\$ 2,00
Porto Alegre	13/3/2005	12,9	R\$ 1,75
Rio de Janeiro	9/4/2005	12,5	R\$ 1,80
Curitiba	27/6/2005	-5,3	R\$ 1,80
Belém	1/8/2005	8,7	R\$ 1,25
Salvador	1/10/2005	13,3	R\$ 1,70
Goiânia	12/10/2005	20,0	R\$ 1,80
Recife	11/11/2005	10,0	R\$ 1,65

Fonte: IBGE e SEAE

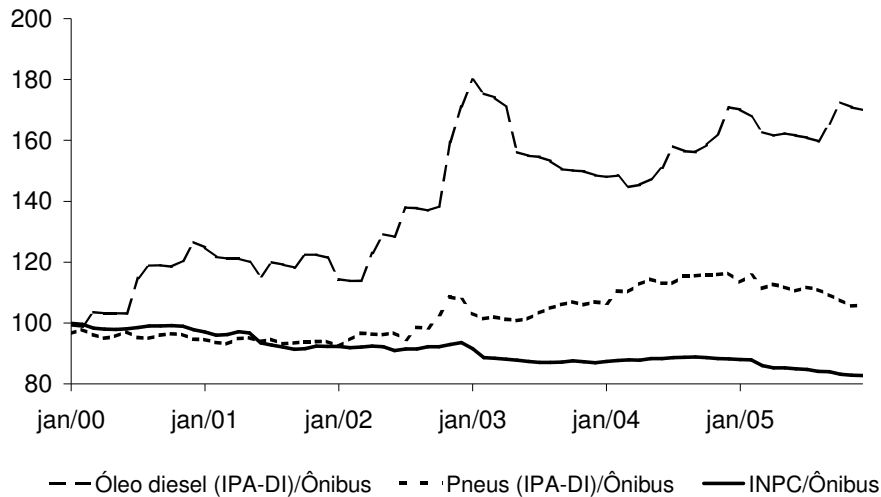
Elaboração: MF/SEAE

Um comparativo da evolução das tarifas de ônibus urbano com três dos principais custos do setor – óleo diesel, pneus e mão-de-obra⁶⁴ - revela a predominância da pressão altista dos derivados de petróleo: diesel, desde dezembro de 1999, e pneus, a partir do 2º semestre de 2002. Tal fato foi exacerbado em 2002, ano caracterizado pela liberação do mercado do diesel, expressivo aumento do petróleo no mercado internacional e da taxa cambial no mercado doméstico. Por outro lado, ao longo dos últimos seis anos, as tarifas de ônibus tiveram comportamento mais favorável em relação aos custos salariais, ou seja, a mão-de-obra teria tido reajustes inferiores aos concedidos pelos municípios para os preços das passagens (Gráfico 12).

⁶⁴ Considerando a evolução dos custos do óleo diesel e dos pneus no IPA-DI (Índice de Preços no Atacado do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), da FGV. Para a mão-de-obra foi utilizado o INPC como *proxy* para os reajustes salariais da categoria.

Gráfico 12 – Índices relativos dos custos em relação ao Ônibus Urbano no IPCA

Base: Dez/99=100



Fonte: FGV e IBGE

Elaboração: MF/SEAE

Em função da diversidade de tarifas, períodos e percentuais dos reajustes, os resultados acumulados foram bem diferenciados nas áreas cobertas pelo IPCA (Quadro 8). De janeiro de 2000 a dezembro de 2005, o maior reajuste real foi registrado no Rio de Janeiro (41%) e o menor em Brasília (4%). Talvez como forma de atenuar o efeito desse aumento de despesa para os usuários de ônibus, várias capitais têm cobrado tarifas mais baixas nos finais de semana ou em datas especiais (Dia do Trabalho, por exemplo). O surgimento e o crescimento do transporte alternativo também têm sido um fator inibidor de maiores aumentos das passagens.

Quadro 8 –Variação Acumulada real no IPCA (%)

Região	Ônibus	
	Urbano	Intermunicipal
Brasil	23	18
Rio de Janeiro	41	44
Goiânia	41	21
Porto Alegre	34	29
Salvador	33	8
Belo Horizonte	29	36
Recife	26	-3
Curitiba	16	28
Belém	13	-1
Fortaleza	11	24
São Paulo	8	3
Brasília	4	-21

Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

Também no tocante ao ônibus intermunicipal, as variações de tarifas foram bem diferentes no mesmo período. Em termos nacionais, houve alta real de 18% do item, novamente liderada pelos reajustes no Rio de Janeiro (44%). Por outro lado, em três áreas a passagem ficou mais barata (Brasília, Recife e Belém).

Finalmente, merece ser lembrado o provável impacto das gratuidades e descontos de passagens sobre o valor das tarifas⁶⁵. No Brasil, tornou-se comum no sistema de transporte público a isenção do pagamento para idosos (acima de 65 anos) e deficientes físicos, além da concessão de descontos para determinadas categorias de usuários, como estudantes e empregados.

Não obstante a proibição legal⁶⁶ para a criação da gratuidade sem a correspondente fonte de financiamento, é freqüente a concessão de tais benefícios sem a identificação de onde ou quem arcará com esses custos. As soluções para a cobertura dos custos das

⁶⁵ Novas Tendências em Política Tarifária – Transporte Público Urbano – Relatório Final – Junho de 2005- pág. 13 e 14.

⁶⁶ Constituição Federal (art. 112, parágrafo 2º) e Lei 9.074/1995 (art.35).

gratuidades e descontos têm sido diferenciadas: ressarcimento parcial pelos governos, pagamento pelos usuários pagantes, operadores do sistema e empregadores (por meio da distribuição de vale-transporte aos seus empregados). Portanto esse é um problema pendente que precisa ser resolvido seja pelos governos seja na ocasião do estabelecimento de um marco regulatório claro e estável para o setor de transporte público.

Comunicações

Dentro do IPCA, os serviços de comunicações pesam 4%, captando basicamente o peso da conta de telefone fixo. A pequena participação dos demais serviços reflete a atual estrutura de ponderação do índice, baseada na POF de 1995/96. Em dezembro de 2005, o telefone fixo pesou 3,5% no IPCA, o telefone celular 0,24%, o telefone público 0,16% e os Correios 0,05%.

Desde a privatização do setor, em julho de 1998, os reajustes dos serviços de telefonia convencional (Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC) são anuais e regidos pelos contratos de concessão, com base na variação acumulada do IGP-DI nos 12 meses anteriores, sendo aplicados ao serviço Local, de Longa Distância Nacional (LDN) e de Longa Distância Internacional (LDI). No caso do serviço Local, composto de uma cesta padrão, que inclui habilitação, assinatura básica e o serviço medido (pulsos locais), seus componentes podem ser aumentados em até 1,09 da variação do IGP-DI, desde que o reajuste da cesta como um todo não exceda aquela variação do índice. No caso dos grupos LDN e LDI, alguns itens podem ter um reajuste de até 5% acima do IGP-DI, também condicionados a uma compensação equivalente de modo a fechar o grupo dentro da variação do índice. Além disso, os contratos de concessão prevêm a transferência parcial dos ganhos de produtividade das concessionárias para os usuários.

Os contratos de STFC assinados em 1998 terão término no final de 2005, podendo ser renovados para os 20 anos subseqüentes, a contar de 01 de janeiro de 2006. Naqueles contratos, já se previa esse direito de prorrogação, com base no § 1º do art. 207 da LGT – Lei Geral de Telecomunicações.

Essa política de reajustes da telefonia convencional foi captada pelo IBGE de forma diferenciada ao longo do tempo. A estimativa da variação de preços do subitem é obtida a

partir da comparação do valor de uma conta “padrão”, observada no mês de referência, com o valor dessa conta no mês base (eleito como denominador no comparativo)⁶⁷. A partir de junho de 2002, a composição da conta padrão foi ampliada para incluir novos serviços que surgiram com as transformações aceleradas ocorridas no setor. Para cada região metropolitana, a conta padrão passou a incluir a assinatura, os pulsos excedentes, as chamadas locais de fixo para móvel, as chamadas de LDN de fixo para fixo, as chamadas de LDI de fixo para fixo, além dos impostos.

Enquanto a maioria dos serviços do STFC é reajustada no final de junho ou início de julho, as ligações de telefone fixo para móvel têm o aumento anual no começo de cada ano. Refletindo essa metodologia, os itens Telefone Fixo e Telefone Público no IPCA apresentam altas nas datas de reajuste anual, com variações decrescentes em termos reais até o novo período de reajuste. Esse padrão de reajustes foi modificado em 2003 e 2004, quando foi interrompido o pico de alta do meio do ano, seguida por paulatina queda real até a nova data de aumento. Em 2003, o reajuste anunciado com base no IGP-DI (28,75%) foi suspenso por liminares judiciais em diversas cidades e substituído pelo aumento baseado na variação do IPCA (14% em média). Contudo, em 2004, o Superior Tribunal de Justiça restabeleceu o IGP-DI como indexador da telefonia fixa, conforme originalmente estabelecido nos contratos de concessão, e autorizou um reajuste extra de 10,9%, renegociado na prática para 8,7%. Assim, em 2004 houve o reajuste contratual do ano em julho (6,89%) e dois extras relativos à complementação do reajuste de 2003 (em setembro e novembro).

Esta pressão de aumento causada pela escolha de um índice de preços com forte participação de preços no atacado poderia ter sido parcialmente compensada por um fator X, de produtividade, que refletisse o forte progresso técnico pelo qual o setor de telecomunicações vem passando. Nos diversos estados norte-americanos, o fator X para serviços de telefonia fixa tem sido fixado na média em 3,4% (ver quadro 9) e para diversos países ao redor do mundo a média observada tem sido de 3,6% (ver quadro 10)⁶⁸.

⁶⁷ Até 2001, o valor mensal da conta padrão para cada área pesquisada era composto de duas partes: o preço da assinatura básica, correspondente à faixa de consumo de até 90 pulsos; e o valor dos pulsos excedentes à franquia de 90, multiplicado pelo consumo excedente a essa franquia. Esse consumo era obtido de informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e das empresas do Sistema Telebrás.

⁶⁸ Para uma discussão mais detalhada sobre a fixação do fator X nos contratos de concessão de telefonia fixa no Brasil, ver a nota SEAE Contribuição à consulta pública no. 627, que trata da "Norma da Metodologia Simplificada para Cálculo do Fator de Transferência X Aplicado nos Reajustes de Tarifas do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) Destinado ao Uso do Público em Geral".

Quadro 9 – Valores para o fator X em estados norte-americanos

Estados Norte-Americanos	Fator X	Serviços Cobertos
Connecticut	5,0	Serviços básicos e não-competitivos
Delaware	3,0	Serviços básicos
Georgia	3,0	Serviços básicos e outros
Illinois	4,3	Serviços não-competitivos
Maine	4,5	Todos os serviços
Massachusetts	4,1	Serviços não-competitivos
Michigan	1,0	Serviços não-competitivos
New York	4,0	Serviços básicos
North Carolina	2,0	Serviços básicos
Ohio	3,0	Serviços básicos
Rhode Island	4,0	Serviços básicos
Wisconsin	3,0	Serviços básicos e outros

Fonte: Banco Mundial (2000), Telecommunications Regulation Handbook, *infoDev* Program, editado por Hank Intven.

Quadro 10 – Experiência internacional de valores para o fator X

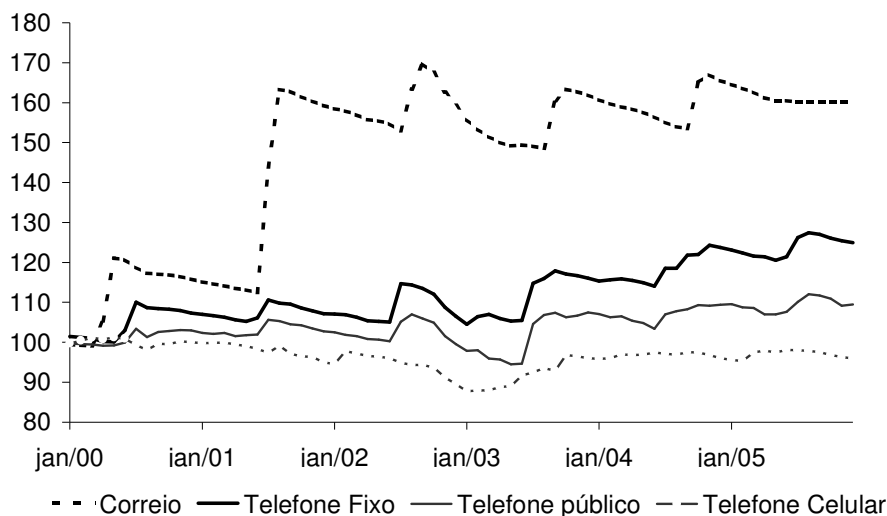
País	Fator X	Serviços cobertos
Argentina	5,5	Serviços básicos
Austrália	7,5	Serviços móveis e básicos
Canadá	4,5	Serviços básicos locais
Chile	1,1	Serviços locais e interconexão
Colômbia	2,0	Serviços locais
Dinamarca	4,0	Serviços básicos e ISDN
França	4,5	Serviços básicos
Irlanda	6,0	Serviços básicos e ISDN
México	3,0	Serviços básicos
Portugal	4,0	Serviços básicos e linhas alugadas
Reino Unido	4,5	Serviço básico residencial
Estados Unidos	6,5	Interconexão para longa distância

Fonte: Banco Mundial (2000), Telecommunications Regulation Handbook, *infoDev* Program, editado por Hank Intven

O resultado dessa política tarifária sobre o IPCA foi uma alta real de 25% das contas de telefone fixo no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005. No mesmo período, o principal parâmetro para o cálculo dos reajustes, o IGP-DI, aumentou 87% (Gráfico 13).

Gráfico 13—Preços Relativos no IPCA dos Serviços Telefônicos e dos Correios

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE. Elaboração: MF/SEAE

No tocante à telefonia celular, inaugurada no Brasil ainda durante o monopólio estatal dos serviços de telecomunicações, a regulação foi modificada gradativamente até chegar ao que hoje está posto. Originalmente, o serviço era outorgado às subsidiárias regionais do sistema Telebrás sob a forma de concessão. Com o processo de privatização, as operadoras móveis passaram a ser autorizatárias, não mais concessionárias do serviço. Dessa forma, impôs-se um número menor de obrigações e compromissos, tornando o setor mais dinâmico e competitivo. Com relação aos reajustes, estes apresentam um comportamento bastante diferenciado daqueles da telefonia convencional, pois geralmente ocorrem ao longo do ano e em percentuais menores, fruto tanto da política de regulação para o serviço celular, como também da concorrência entre as empresas, que se manifesta sobretudo em épocas festivas, com maior disputa pelo mercado (Natal, Dia das Mães, Dia dos Pais e Dia dos Namorados).

Atualmente o serviço é regido pelas regras do SMP - Serviço Móvel Pessoal⁶⁹-, criado pela Anatel em substituição ao SMC - Serviço Móvel Celular. Desde o lançamento das autorizações para o SMP, a Anatel incentivou as empresas detentoras de licença de SMC a migrarem para o novo serviço, oferecendo-lhes algumas vantagens. As últimas migrações ao SMP ocorreram no início de 2005, não mais existindo empresas detentoras de licenças de SMC.

⁶⁹ Aprovado por meio da Resolução Nº 316, de 27/09/02, da ANATEL.

Como dito acima, o SMC era oferecido em regime de concessão, tendo seus preços-teto determinados pelo regulador. Esses valores máximos do Plano de Serviço Básico eram fixados no contrato de concessão firmado por concessionária de SMC. Cada concessionária podia praticar valores inferiores aos tetos permitidos, desde que de forma equânime e não discriminatória aos usuários, e observados os princípios de justa competição e a regulamentação do SMC.

Já para o SMP, como as autorizações são oferecidas em regime privado, os serviços não estão submetidos a controle de preço, mas têm como cláusula obrigatória que sejam explicitados os critérios para reajuste dos preços, cuja periodicidade não pode ser inferior a 12 meses. Os preços dos serviços são livres, devendo ser justos, equânimes e não discriminatórios, podendo variar em função de características técnicas, custos específicos, além de comodidades e facilidades ofertadas aos usuários. Os reajustes dos preços dos serviços devem observar a periodicidade e os índices previstos no contrato de prestação do serviço. Ademais, são aplicadas ao SMP as proibições de aumento arbitrário de preços e a repressão à prática prejudicial à competição, assim como ao abuso do poder econômico, nos termos da legislação própria.

A conjugação dessa política de regulação com a maior concorrência e o avanço tecnológico, destacando-se o surgimento de novas modalidades do serviço (sobretudo o pré-pago), revelou-se no barateamento da conta de telefone celular para o consumidor, com queda de preços real de quase 4%, em dezembro de 2005, quando comparado à situação de dezembro de 1999. Essa queda nacional resulta de menores preços no Rio de Janeiro (-21%), em Brasília (-18%), Salvador (-14%), Belém (-8,5%) e Goiânia (-8%), que mais do que compensaram as elevações ocorridas nas demais áreas do IPCA, com destaque para Curitiba e Belo Horizonte (ambas com 11%).

Diversamente do serviço de telefonia, no caso dos Correios ainda não há regras de fixação de tarifas ou formas de reajuste e revisão. O arcabouço legal para o setor, baseado na Constituição Federal e na Lei Postal⁷⁰, não prevê mecanismos de regulação, mas apenas o controle da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) pelo Ministério das Comunicações.

⁷⁰ Lei Nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

No tocante à fixação de tarifas, a Lei Postal, em seu Art. 32, apenas estabelece que os serviços postais devem ser remunerados por meio de tarifas, preços e prêmios *ad valorem*, que propiciem a cobertura dos custos operacionais e a expansão e melhoramento dos serviços. Após meados de 1994, com o advento do Plano Real, o Ministério da Fazenda passou a ter a competência de fixar as normas e os critérios para o reajuste e a revisão dos preços públicos, conforme instituído na Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995⁷¹.

Geralmente, o processo de reajuste tarifário das tarifas dos correios começa com a elaboração da proposta do reajuste pela ECT, levando-se em consideração variáveis como despesas operacionais da empresa, especialmente com a mão-de-obra, metas de investimento instituídas pela União, metas de universalização também definidas pela União e previsão de uma certa margem de lucro. Em seguida, o pleito do reajuste é enviado para análise do Ministério das Comunicações, que, posteriormente, o remete para a aprovação final do Ministério da Fazenda. Vale ressaltar que essa sistemática é restrita aos serviços sujeitos ao monopólio: carta, FAC (cartas impressas, já organizadas e entregues em grande quantidade a ECT, fato que reduz o seu custo de distribuição), telemático (basicamente telegrama), malote e postagem internacional.

Nos últimos seis anos, houve aumentos anuais, seguidos de gradativa redução real até a nova época de reajuste, em movimento similar ao verificado para a telefonia convencional. Em dezembro de 2005, as tarifas postais, captadas pelo IPCA, estavam em termos reais 60% mais elevadas do que as observadas em dezembro de 1999. Grande parte dessa alta deveu-se ao reajuste de 2001, realizado para viabilizar investimentos necessários ao programa de universalização dos serviços postais e para reduzir os subsídios existentes nos serviços de cartas⁷². Além disso, em 2001 foi implantada a nova estrutura tarifária para as cartas, com a subdivisão dos portes em várias categorias menores.

Saneamento

O serviço de saneamento básico (tratamento e distribuição da água e coleta e tratamento de esgoto) é cobrado em cada cidade por meio de tarifas ou taxas de água e esgoto. Fora da esfera de regulação do governo federal, a taxa de água e esgoto é a segunda

⁷¹ Em seu Art. 70, ficou estabelecido que, “a partir de 1º de julho de 1994, o reajuste e a revisão dos preços públicos e das tarifas de serviços públicos far-se-ão conforme atos, normas e critérios a serem fixados pelo Ministério da Fazenda”.

⁷² As cartas comerciais subsidiavam as cartas não comerciais.

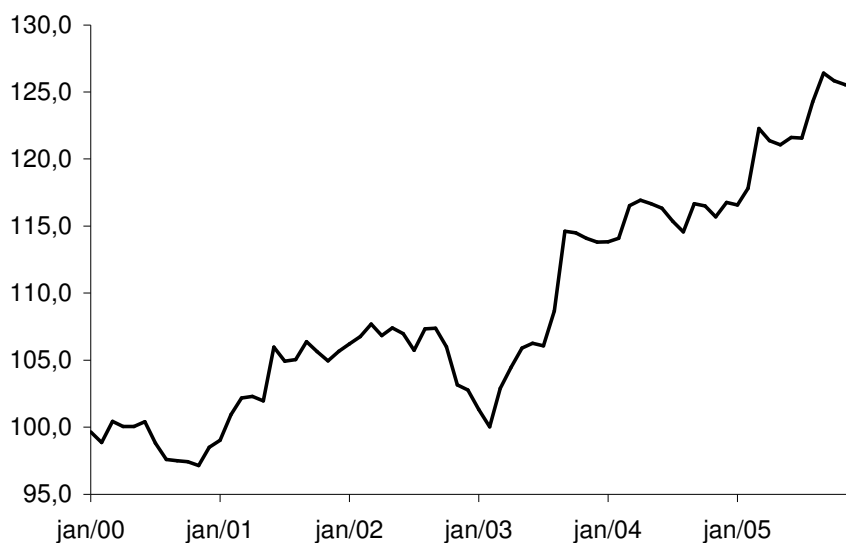
mais importante no conjunto dos preços administrados, após o transporte público urbano, conforme os pesos dos produtos e dos serviços no IPCA. Em dezembro, esse serviço teve peso de 1,95% no IPCA nacional. Entre as regiões metropolitanas, considerando todos os itens do IPCA, Goiânia apresentou o maior peso para o serviço de saneamento básico (3%) e Fortaleza o menor peso para este mesmo serviço (1%).

O valor da cobrança de água é progressivo, variando de acordo com o nível de consumo. Geralmente, o serviço de esgoto é cobrado do consumidor como percentual do preço da água. Nas regiões metropolitanas, onde é apurado o IPCA, são praticadas políticas de tarifas próprias, regidas por normativos municipais e, às vezes, estaduais. Em geral, os reajustes das taxas de água e esgoto apresentam periodicidades anuais, sendo os seus percentuais fixados principalmente com base nos custos operacionais e nas despesas fiscais das empresas de saneamento. A manutenção da qualidade dos serviços, a preservação do meio ambiente, a universalização da atividade para a população, as políticas de investimentos e principalmente a preservação da viabilidade econômica das operadoras são outros aspectos que interferem nos preços da atividade de saneamento básico.

Nos últimos seis anos, a taxa de água e esgoto paga pelos consumidores aumentou 25% em termos reais no IPCA (Gráfico 14).

Gráfico 14 –Preços Relativos da Taxa de Água e Esgoto no IPCA

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

Essa alta real dentro do IPCA foi bastante diferenciada entre as áreas, ficando a liderança do aumento com Brasília (59%) e o menor percentual em São Paulo (7%). Em 2005, o reajuste real da taxa de água e esgoto atingiu 7%, em decorrência de aumento real do serviço em dez das onze áreas cobertas pelo IPCA, destacando-se as altas ocorridas em Belém⁷³, Belo Horizonte e Goiânia (ver Quadro 11).

Quadro 11– Taxa de água e esgoto por área

Evolução real de Dez/1999 a Dez/2005 e no ano de 2005.

Área	Variação Real no IPCA	
	Dez/99 a Dez/05	Jan a Dez/05
Brasília	59	26
Rio de Janeiro	58	0
Goiânia	56	11
Fortaleza	54	11
Recife	51	8
Belo Horizonte	45	22
Belém	18	24
Curitiba	17	2
Porto Alegre	13	5
Salvador	9	6
São Paulo	7	3

Fonte: IBGE e Companhias de Água e Esgoto. Elaboração: MF/SEAE

Planos de Saúde

Até março de 1991, os reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos de saúde individuais e coletivos⁷⁴ eram realizados conforme previsão contratual, não havendo registro de intervenção do Estado nessa área. A prática de controle de preços no setor iniciou-se com a Lei nº 8.178, de 1º de março de 1991. A partir de julho de 1994, a periodicidade passou a ser anual, sendo o mês de maio a data base. A autorização dos reajustes ficou sob responsabilidade da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) no período de julho de 1995 a setembro de 1999, passando para a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a partir de 2000.

⁷³ Nessa região metropolitana, o reajuste anterior havia sido em dezembro de 2001.

⁷⁴ Quanto às formas de contratação, os planos de saúde podem ser do tipo: a) individual ou familiar (contratados por pessoas físicas); b) coletivos com ou sem patrocinador (contratados por pessoa jurídica, com mensalidades pagas, total ou parcialmente, pela empresa contratante ou pelo próprio usuário).

O controle de preços estabelecido pela legislação é indireto (arts. 15 e 35-E da Lei nº 9.656/98). Diferentemente dos setores regulados que operam em regime de concessão e de tarifação, no setor de saúde suplementar é livre a determinação dos preços de venda dos planos. A regulamentação estabelece a necessidade de registro de nota técnica atuarial, que define o custo do plano a ser oferecido, impedindo sua comercialização abaixo desse patamar e garantindo sua operacionalidade. Igualmente, são estabelecidas regras para a fixação de preços diferenciados por faixa etária. Vale dizer que as regras em vigor não fixam preços-teto para a comercialização dos planos de saúde; apenas os reajustes são controlados. No que concerne aos reajustes, estabeleceu-se um tratamento diferenciado para contratos coletivos e individuais. Os planos individuais novos⁷⁵ são controlados pela ANS. Quanto aos reajustes dos contratos coletivos, estes são livremente negociados pelas partes e monitorados ou acompanhados pela ANS, considerando sua maior mobilidade (pela inexistência de carência e oferta mais competitiva entre as operadoras) e maior capacidade de negociação dos contratantes (empresas e entidades). Na prática, o critério de reajuste utilizado pela ANS não leva em conta as diferenças de custos dos segmentos, as diferenças regionais e os diferentes modelos de contratos com os prestadores de serviços, ou seja, não considera a estrutura de risco dos diferentes segmentos. Conseqüentemente, verifica-se que as operadoras estão direcionando seus produtos para o mercado corporativo em detrimento dos planos individuais e familiares.

O primeiro reajuste fixado pela ANS (5,42%) foi calculado considerando a média de uma cesta de índices de inflação. A partir de 2001, a ANS passou a utilizar a média ponderada pelo número de beneficiários dos reajustes livremente negociados nos planos coletivos na definição do teto máximo dos reajustes anuais dos planos novos de assistência médico-hospitalares individuais e familiares. Essa política permite que os consumidores de planos individuais e familiares usufruam os resultados favoráveis obtidos pelos empresários junto às operadoras, no momento de negociarem a renovação dos contratos dos planos de saúde de seus empregados. Vale destacar ainda que, apesar do índice calculado pela ANS incidir oficialmente apenas sobre os contratos novos, a partir de decisões judiciais e acordos entre a ANS e as maiores operadoras, os mesmos percentuais de reajuste têm sido aplicados também aos planos individuais antigos. O quadro 12,

⁷⁵ Os planos diferem quanto à data de assinatura dos contratos, podendo ser divididos em: a) antigos (contratos celebrados antes da vigência da Lei nº 9.656/98); b) novos (contratos celebrados a partir de 01/01/1999).

abaixo, compara os reajustes anuais autorizados pela ANS com os percentuais captados pelo IPCA no período de 2000 a 2005.

Quadro 12 – Reajustes de Planos de Saúde*

Período	Reajuste % Autorizado ANS (*)	Reajuste % Observado no IPCA
Mai/00 a Abr/01	5,42	3,79
Mai/01 a Abr/02	8,71	7,22
Mai/02 a Abr/03	7,69 ou 9,39 (**)	8,20
Mai/03 a Abr/04	9,27	9,11
Mai/04 a Abr/05	11,75	11,25
Mai/05 a Abr/06	11,69	8,00 (***)

(*) Teto máximo de reajuste anual para contratos individuais e familiares.

(**) Teto para as operadoras que tivessem aumento de 20% nas consultas médicas.

(***) Variação observada de maio/05 até dez/05.

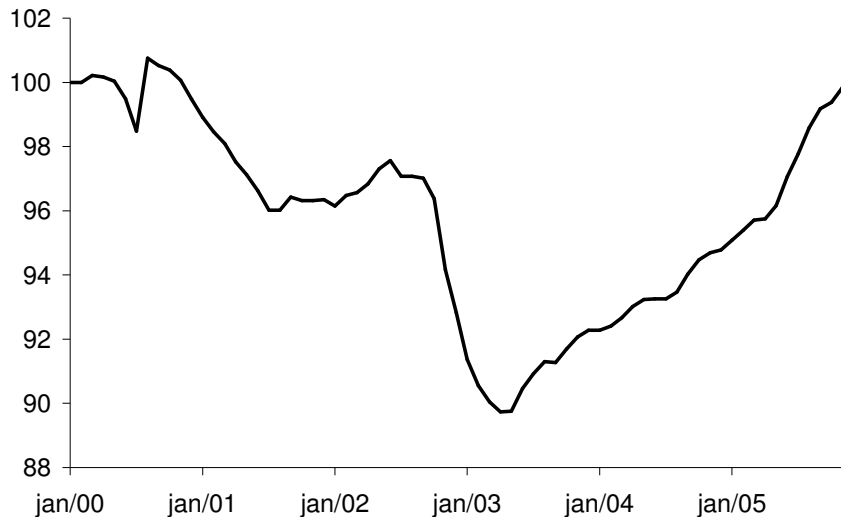
Fonte: ANS e IBGE

Elaboração: MF/SEAE

Nos últimos seis anos, houve estabilidade real dos preços de planos de saúde no IPCA. Essa estabilidade foi obtida após um período de queda real de preços do serviço dentro do IPCA, em consequência principalmente da pronunciada alta da inflação entre novembro de 2002 e março de 2003 (12%), mais de três vezes superior à variação acumulada observada para os planos de saúde. A partir de meados de 2003, com o recuo da inflação e o começo de novo período de apropriação do reajuste anual dentro do IPCA, os planos de saúde passaram a se recuperar em termos reais.

Gráfico 15 – Preços Relativos dos Planos de Saúde no IPCA

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

É importante esclarecer que o IBGE considera para os seus índices (IPCA e INPC) os contratos individuais e familiares, ou seja, os contratos coletivos não são captados pelos índices. Além disso, vale mencionar dois aspectos metodológicos utilizados pelo Instituto na estimativa da variação das mensalidades desses contratos. O primeiro aspecto refere-se à forma de apropriação dos reajustes aprovados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) para vigorar durante um ano. Desde 2001, o IBGE utiliza os percentuais de reajuste anuais ao longo de um ano. Ao fazer a pesquisa mensal junto às operadoras mais representativas, o IBGE levanta a informação do percentual de reajuste dos contratos que estão fazendo aniversário no mês de pesquisa.

O segundo aspecto diz respeito à alteração ocorrida em 2004, quando o IBGE passou a utilizar fatores de ponderação nos cálculos, de acordo com a data de assinatura do contrato. O cálculo do item passou a considerar os reajustes incidentes sobre os contratos assinados antes de 1999 com ponderação de 58% e os reajustes para os contratos assinados após 31 de dezembro de 1998 com peso de 42%, em observância à decisão do Supremo Tribunal Federal, de agosto de 2003, que estabeleceu que as operadoras com contratos assinados antes dessa data podem utilizar o que está previsto nos contratos.

Medicamentos

Mesmo ciente que os Medicamentos não são definidos como Preços Administrados pelo Banco Central, optou-se por sua inclusão no trabalho, por ser um setor com preços acompanhados pelo governo, desde o final dos anos 70, e para o qual se tentou recentemente estabelecer uma regulação por incentivos.

Em linhas gerais, a regulação sobre o setor de medicamentos pode ser dividida em três fases. Na primeira fase, o mercado de medicamentos começou a ser acompanhado de modo mais sistemático pelo governo. Essa fase iniciou em setembro de 1979, com a criação, no âmbito da Presidência da República, da Secretaria Especial de Abastecimento e Preços – SEAP. Em 10 de maio de 1990, a SEAP foi sucedida pelo Departamento de Abastecimento e Preços, subordinado à Secretaria Nacional de Economia do extinto Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Esse Departamento era responsável pela fiscalização de preços de diversos setores, dentre os quais, os medicamentos. Até 1991 os preços de medicamentos eram reajustados baseados em planilhas de custo das matérias primas, assim como em diversos setores.

Entre 1991 e 1999 a regulação de preços foi apenas parcial devido a um gradual processo de liberação de algumas classes terapêuticas. Nesse período, o mercado apresentava medicamentos com preços totalmente liberados e outros controlados via planilha de custo.

A segunda fase da regulação dos medicamentos iniciou-se em janeiro de 1999, com a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária⁷⁶, e se estendeu até o final de 2002. Essa fase caracterizou-se por uma regulação mais sistematizada dos preços dos medicamentos, sobretudo a partir de março de 2001, com a aprovação da Lei nº 10.213⁷⁷ e a criação da Câmara de Medicamentos (CAMED)⁷⁸.

⁷⁶ Criada pela Lei nº 9.732, de 26 de janeiro de 1999, a Agência tem como finalidade institucional a promoção da saúde da população por intermédio do controle sanitário e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados.

⁷⁷ Lei 10.213 de 27 de março de 2001.

⁷⁸ Tal Câmara era composta pelos Ministérios da Casa Civil, Justiça, Fazenda e Saúde. Há de se ressaltar que a SEAE, que detinha funções de fiscalização de preços dos medicamentos passou a integrar tal Câmara, na forma de Comitê Técnico.

A Lei 10.213 definiu as normas de regulação de preço e dos reajustes de medicamentos e instituiu a Fórmula Paramétrica de Reajuste de Preços de Medicamentos – FPR, que norteou os aumentos de 2001 a 2003. Estabelecida no Capítulo I, Seção II, da mencionada lei, a FPR determinava o valor máximo do Reajuste Médio de Preços – RMP. Os principais componentes da fórmula eram a Evolução Média dos Preços – EMP⁷⁹, o Índice Paramétrico de Preços – IPM (estabelecido em 4,4% ao ano) e o Reajuste Médio de Preços – RMP⁸⁰.

A CAMED tinha como objetivo julgar os pedidos de reajustes extraordinários de preços, decidir pela exclusão de grupos ou classes de medicamentos da incidência do regime de regulação, bem como quaisquer assuntos relacionados a ele.

A partir de 2003, com a entrada do atual governo começou a terceira fase da regulação dos medicamentos, quando foram estabelecidas novas regras para determinação dos preços de entrada e de reajustes dos medicamentos que perduram até hoje. Inicialmente, os medicamentos ficaram sujeitos a um protocolo de intenções até a publicação da Lei 10.742⁸¹, quando foi extinta a CAMED e criada a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). Além disso, a Lei 10.742 instituiu o novo modelo de teto de preços (*price cap*). Nesse modelo, o regulador determina o maior preço possível praticável pela indústria e, periodicamente, determina a fórmula de reajuste dos preços. O reajuste percentual dos preços (Vpp) é determinado pela fórmula: $Vpp = IPCA - X + Y + Z$, onde o IPCA traz a variação acumulada do índice desde o último aumento até o mês anterior ao reajuste corrente; X é um fator de produtividade do setor; Y é um fator de ajuste de preços relativos e Z é um fator de concorrência.

O fator de produtividade (X) é obtido a partir da estimativa de ganhos prospectivos da indústria farmacêutica, sendo incluído na fórmula para repasse aos consumidores. O fator de ajuste de preços relativos entre setores (Y) visa ajustar os preços relativos entre o setor farmacêutico e os demais setores da economia, com base nas variações dos custos não gerenciáveis dos mesmos. Estes custos estão representados pelas seguintes variáveis (*proxy*): i) índice de preços de produtos importados; e ii) índice de energia elétrica,

⁷⁹ EMP mostrava o comportamento dos preços de cada laboratório, sendo o somatório do preço médio de cada apresentação (no período estabelecido) ponderado pelo seu respectivo faturamento

⁸⁰ RMP representava o reajuste a ser dado e levava em consideração a variação de preço de uma dada apresentação (no período estabelecido) ponderado pelo preço médio num período determinado e o seu respectivo faturamento.

⁸¹ Lei 10.742 de 6 de outubro de 2003.

representando o índice de preços de tarifas públicas⁸². O fator de ajuste de preços relativos intra-setores (Z) busca ajustar preços relativos entre os mercados com menor concorrência e os mais competitivos. Para tal, utiliza-se a participação em faturamento do medicamento genérico nas diversas classes terapêuticas (quanto maior a participação dos genéricos no faturamento de uma classe terapêutica, maior vem a ser a variação de preços da classe). De acordo com o grau de participação dos genéricos, foram definidas três categorias distintas para o fator Z:

(Categoria 1) Classes terapêuticas com participação de genéricos em faturamento igual ou superior a 20%, onde o fator Z assume o valor de 1,5%, correspondendo a um repasse total da produtividade.

(Categoria 2) Classes terapêuticas com participação de genéricos em faturamento igual ou superior a 15% e abaixo de 20%, onde o fator Z assume o valor de 0,75%, correspondendo a um repasse parcial da produtividade.

(Categoria 3) Classes terapêuticas com participação de genéricos em faturamento abaixo de 15%, assumindo o fator Z valor 0 (zero), pois não tem havido repasse da produtividade nestas classes”.

O resumo dos reajustes de preços estabelecidos pelo governo entre 2001 e 2004 é apresentado no quadro 13 a seguir.

Quadro 13 – Reajustes autorizados pelo Governo para Medicamentos – 2001 a 2004

(*) Protocolo de Intenções

Resolução CAMED	Data da Resolução	Vigência	Período de Apuração	Reajuste de Preços	
				Médio	Máximo
Res. 1 de 2001	8-jan-01	8-jan-01	08/1999 a 10/2000	4,40%	5,94%
Res. 11 de 2001	19-out-01	19-out-01	11/2000 a 06/2001	4,00%	5,00%
Res. 1 de 2002	21-jan-02	31-jan-02	11/2000 a 11/2001	4,32%	5,83%
Res. 2 de 2002	8-nov-02	8-nov-02	07/2001 a 06/2002	8,63%	9,92%
Res. 2 de 2003 (*)	27-dez-02	1-mar-03	01/2001 a 12/2002	8,63%	9,92%
Res. 4 de 2003	29-jul-03	31-ago-03	01/2003 a 06/2003	2,00%	2,00%
Res. 4 de 2004	19-mar-04	31-mar-04	01/2004 a 06/2004	5,70%	6,20%

Fonte: Anvisa

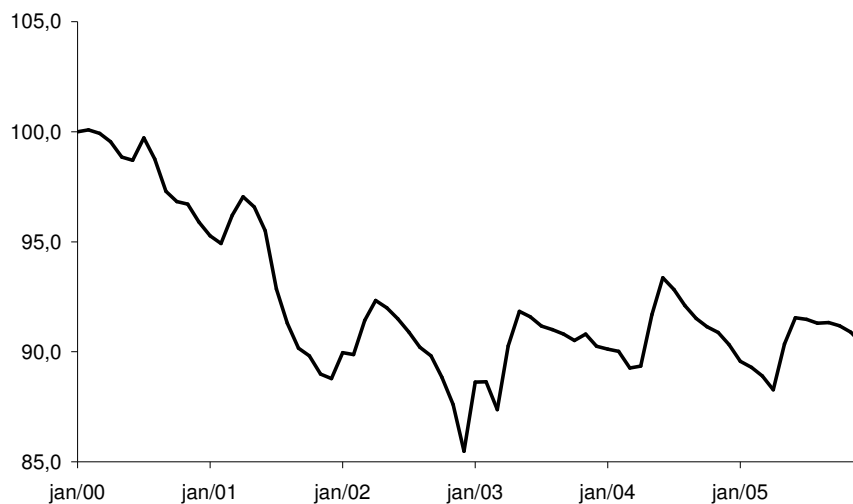
Elaboração: MF/SEAE

⁸² A introdução desse último índice na metodologia objetiva incorporar a parcela proporcional dos aumentos do dólar e das tarifas públicas (que compõem parte dos custos do setor) nos preços dos medicamentos, ou repassar eventuais quedas ao consumidor.

Dentro do IPCA, o resultado dessa regulamentação e da implementação da política de medicamentos genéricos, a partir de 1999 foi uma queda real de quase 10% dos Produtos Farmacêuticos, no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005. Ressalte-se que, em sete das onze áreas do índice⁸³, a redução superou esse percentual, em Belém os preços mantiveram-se quase estáveis e apenas em Brasília houve alta real de preços (6%). Finalmente, vale salientar que essa queda real de preços deveu-se basicamente à redução da ordem de 11%, verificada de janeiro de 2000 até dezembro de 2002 (período em que o governo mais investiu em propaganda dos genéricos), a partir de quando os preços passaram a se recuperar, com aumento real da ordem de 2% até dezembro de 2005.

Gráfico 16 – Preços Relativos dos Medicamentos no IPCA

Base: Dez/99=100



Fonte: IBGE

Elaboração: MF/SEAE

⁸³ Fortaleza (-15%), Belo Horizonte (-14%), Curitiba (-13%), Recife, Salvador e São Paulo (-11%) e Rio de Janeiro (-10%).

4. Considerações finais

No Brasil adotou-se historicamente a regulação tarifária pelo custo do serviço, mas, à medida que foi recrudescendo o problema da inflação ao longo dos anos 80 e início dos anos 90, as tarifas públicas foram também utilizadas no controle da inflação. Isto acarretou uma enorme distorção nos seus níveis e, conseqüentemente, reduziu o investimento nos principais setores de infra-estrutura e deteriorou a rentabilidade das concessionárias estatais. Tudo isso agravado pela ausência de incentivos à redução de custos.

No âmbito das diversas medidas institucionais que permeiam as reformas nos setores de infra-estrutura, a regulação tarifária é um dos instrumentos fundamentais para incremento da eficiência econômica. Esta é a primeira razão para a ênfase dada por este relatório ao regime de preço-teto.

Como vimos, este mecanismo determina uma fórmula de reajuste anual aos preços em contrato dos serviços de utilidade pública. Tais preços são corrigidos através de algum índice geral de preços no varejo e, além disso, a correção não é plena, pois desconta-se um fator que busca compensar as diferenças das taxas de produtividade entre a indústria regulada e o restante da economia, bem como a defasagem, se houver, entre os preços dos insumos da indústria regulada frente aos outros setores da economia. Ou seja, busca-se o estímulo para redução dos custos operacionais da firma regulada (eficiência produtiva). Além disso, esse método permite adicionar mecanismos complementares tais como: (i) períodos pré-fixados em que se realiza uma revisão tarifária cujo objetivo consiste em determinar e reavaliar a taxa interna de retorno dos setores regulados⁸⁴; (ii) a utilização de empresas modelo (a chamada regulação por comparação - *yardstick competition*).

Uma segunda razão para incluir a regulação tarifária no debate sobre os preços administrados é a necessidade de distinguir as tarifas públicas de acordo com a instância regulatória pertinente (federal, estadual ou municipal). Nesse contexto, constatamos que no âmbito federal encontramos uma discussão mais avançada, que pode entretanto ser aprofundada, nos setores de energia elétrica e de telecomunicações. Faz-se necessário

⁸⁴ Em resumo, a revisão da taxa interna de retorno (custo do serviço) possui 3 componentes: (i) a base de remuneração do ativo, (ii) o nível da taxa de interno (custo de capital) e (iii) a estrutura de capital.

avançar tal discussão nos setores de serviços postais, no setor aeroportuário, no transporte rodoviário interestadual de passageiros, e no setor de planos de saúde.

Em nível estadual, há experiências isoladas nas novas agências estaduais, mormente, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Como exemplo, destacamos as recentes revisões tarifárias do metrô do Rio de Janeiro e do setor de gás em São Paulo.

Em nível municipal, tudo leva a crer que em setores como saneamento e transporte urbano, os mecanismos de regulação tarifária e o debate se revelam bastante incipientes. Existe nesta esfera de governo e nestes setores uma oportunidade ainda inexplorada para clarificar o marco regulatório e introduzir mecanismos regulatórios mais sofisticados que poderiam tanto aumentar o volume de investimentos nestes setores como melhorar os incentivos para ganhos de eficiência com reflexos positivos sobre a pressão que essas tarifas têm exercido sobre a inflação.

Uma última razão, porém não menos importante, refere-se à característica específica dos setores de infra-estrutura e de serviços públicos que é o investimento de longo prazo. Diante disso, a regulação tarifária deve levar em conta, por um lado, uma certa estabilidade das receitas futuras e elaborar as condições de evolução dos preços, por outro lado, o abuso de poder de mercado devido ao conhecimento da demanda, à detenção da rede de infra-estrutura e ao tamanho da mesma, ao porte financeiro e condições melhores de financiamento. O estabelecimento de regras de reajuste de tarifas com metodologias transparentes e com bons fundamentos técnicos é indispensável para buscar equilibrar a necessidade de dar segurança ao investidor, ao mesmo tempo em que se estimulam ganhos de produtividade e se faz o repasse de uma parcela destes ganhos para a sociedade.

5. Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, C. R. e PORTUGAL, M. (2005a). “Exchange rate and inflation: a case of sulkiness of volatility”, UFRGS, Departamento de Economia, Texto para Discussão nº 1.
- ARMSTRONG, M., COWAN, S. VICKERS, J. (1994) *Regulatory Reform: Economic Analysis and Practice*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
- AVERCH, H. e JOHNSON, L. (1962). “Behavior of the Firm under Regulatory Constraint”. *American Economic Review*, December, 52, 1053-69.
- BAUMOL, W. J., PANZAR, J. C. e WILLIG, R. D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt. San Diego.
- BEESELEY, M. E. e LITTLECHILD, S. C. (1989) “The regulation of privatized monopolies in the United Kingdom”. *RAND Journal of Economics*. Vol. 20, No.3, Autumn.
- BERNSTEIN, J.L. (2000). “Price Cap Regulation and Productivity Growth”. *International Productivity Monitor*, No. 1, Fall.
- BERNSTEIN, J.L. e SAPPINGTON, David E. M. (1999). “Setting the X Factor in Price-Cap Regulation Plans”. *Journal of Regulatory Economics*, 16 (1), 5-25.
- BERNSTEIN, J.L. e SAPPINGTON, David E. M. (2001). “How to Determine the X in RPI-X Regulation: A User’s Guide”. *Telecommunications Policy*, 24: 63-68.
- BERNSTEIN, J.L. e SAPPINGTON, David E. M. (2001). “Corrigendum to ‘How to Determine the X in RPI-X Regulation: A User’s Guide’”. *Telecommunications Policy*, 25.
- BOGDANSKY, J., TOMBINI, A. e WERLANG, S. (2000). “Implementing inflations targeting in Brazil”. *Banco Central do Brasil Working Paper Series* nº 1.
- CARNEIRO, D., MONTEIRO, A. M. e WU, T. (2002). “Mecanismos Não-lineares de Repasse Cambial para o IPCA”. Departamento de Economia PUC-Rio, Texto para Discussão nº 462.
- CORREA, A. da S. e MINELLA, A. (2005). “Mecanismos Não-Lineares de Repasse Cambial: Um Modelo de Curva de Phillips com Threshold para o Brasil”. *VI Seminário de Metas de Inflação. Banco Central do Brasil*.

-
- FIANI, R. e PINTO JR., H. Q. (2002) “Regulação Econômica” em *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Orgs. KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. Ed. Campus. New York: Houghton Mifflin.
- FIGUEIREDO, F. M. R. e FERREIRA, T. P. (2002). “Os Preços Administrados e a Inflação no Brasil”. *Banco Central do Brasil Working Paper Series* nº 59.
- GOLDFAJN, I. e WERLANG, S. (2000). “The Pass-Through from Depreciation to Inflation: A Panel Study”. *Banco Central do Brasil Working Paper Series* nº 5.
- GOMES, V., PESSÔA, S. A. e VELOSO, F. A. (2003). “Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira: uma análise comparativa”. Fundação Getúlio Vargas. Texto para Discussão nº 483.
- GUIMARÃES, E. A. (2003). “O viés do IGP e suas conseqüências” (versão não publicada).
- IBGE – Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – Métodos de Cálculo – 4ª edição – Série Relatórios Metodológicos – Volume 14 – 1996
- IBGE – “Metodologia de Cálculo da Estimativa da Variação de Preços do Subitem” Nota Técnica 02/2001
- IBGE – “Metodologia de Energia Elétrica” Esclarecimentos - Nota Técnica 03/2001.
- IBGE – *Plano de Saúde* - Notas Técnicas 01/2004 e 01/2005
- IBGE – *Telefone Fixo* - Nota Técnica 01/2002
- MACERA, Andréa P. e SAINTIVE, Marcelo B. “O mercado de Saúde Suplementar no Brasil”, Documento de Trabalho nº 31 – Outubro/2004 – SEAE/MF
- NATIONAL ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES (2002). “The General Efficiency Assumption: Setting X in RPI-X”. A Report for Water UK.
- SAPPINGTON, David E. M. (2001). “Price Regulation and Incentives”. *Handbook of Telecommunications Economics*, eds. Cave, Martin, Majumdar Sumit, and Vogelsang, Ingo.

SCHECHTMAN, R, CUNHA, N. M., SILVEIRA, J.P, NASCIMENTO D.L “Combustíveis no Brasil: Políticas de Preço e Estrutura Tributária” – Nota Técnica nº 13 - Março de 2001 -Superintendência de Estudos Estratégicos – ANP

SILVEIRA, Joyce P. “A Abertura do Mercado de Abastecimento de Combustíveis: A Nova Estrutura Tributária e a Evolução da Desregulamentação de Preços” – Abril/2002 - Superintendência de Estudos Estratégicos – ANP

TIROLE, Jean. (2002) *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge Mass., The MIT Press.

VISCUSI, W. K., VERNON, J. M., HARRINGTON, JR., J.E. (2000) *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, Mass., The MIT Press,.

Anexo
IPCA - Preços Administrados ou Monitorados

Competência/Preço	Peso no IPCA (%) em	Frequência de ajuste	Autoridade Reguladora	Indexador
Regulados pelo Governo	19,71			
Derivados de Petróleo	6,15		ANP	
Gasolina	4,43	Irregular		Não há
Gás de bujão	1,56	Irregular		Não há
Óleo p/a	0,07	Irregular		Não há
Óleo Diesel	0,10	Irregular		Não há
Energia Elétrica Residencial	4,75	Uma vez por	Aneel	IGP-M
Serviços Telefônicos	3,91		Anatel	
Telefone Fixo	3,50	Uma vez por		IGP-DI
Telefone Celular	0,24	Irregular		Não há
Telefone Público	0,16	Uma vez por		IGP-DI
Plano de Saúde	2,65	Uma vez por	ANS	Não há
Álcool (1)	1,11	Irregular		Não há
Passagem Aérea (2)	0,74	Irregular		Não há
Jogos Lotéricos	0,20	Irregular	MF (CEF e SEAE)	Não há
Ônibus	0,15	Irregular	ANTT	Não há
Correio	0,05	Irregular	Anatel	Não há
Regulados pelos Governos Estaduais e Municipais	10,72			
Transporte	6,64			
Ônibus Urbano	5,19	Irregular	Municípios	Não há
Ônibus Intermunicipal	1,13	Irregular	Governos Estaduais	Não há
Metrô	0,23	Irregular	Municípios	Não há
Trem	0,06	Irregular	Municípios	Não há
Barco	0,01	Irregular	Governos Estaduais	Não há
Ferry- Boat	0,01	Irregular	Governos Estaduais	Não há
Navio	0,00	Irregular	Governos Estaduais	Não há
Taxa de Água e Esgoto	1,95		Municípios	Não há
Imposto	1,12		Municípios	Não há
Táxi	0,41	Irregular	Municípios	Não há
Emplacamento e licença	0,28	Irregular	Governos estaduais	Não há
Cartório	0,17	Irregular	Municípios	Não há
Gás Encanado (RJ e SP)	0,08	Irregular	Municípios: Rio e São Paulo	Não há
Pedágio (3)	0,06		Governo de São Paulo	Não há
TOTAL	30,43			

(1) Segundo o Banco Central, o preço do álcool combustível é livre, mas é incluído na categoria por razões

(2) Os preços das passagens aéreas são livres, mas são incluídos no grupo Administrados porque o transporte aéreo no Brasil envolve concessão pública.

(3) Na atual estrutura de pesos do IPCA, entra apenas o pedágio de São Paulo.

*Números Já Publicados*⁸⁵

- *Documento de Trabalho* nº 01 – junho de 1999
Título: *Estimación Del Grado de Competencia En La Industria Panameña de Distribución de Combustibles*
Autores: Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE e Víctor Herrera, Economista da Dirección Ejecutiva Económica (DEE) da Comissão de Livre Concorrência e Assuntos do Consumidor-CLICAC, no Panamá.

- *Documento de Trabalho* nº 02 – agosto de 1999
Título: *Referencial Metodológico sobre Equilíbrio Económico-Financeiro: "O Caso das Companhias Aéreas"*
Autores: Sérgio Savino Portugal, Secretário-Adjunto da SEAE; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Frederico Campos Guanais, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Ricardo Romano, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- *Documento de Trabalho* nº 03 – novembro de 1999
Título: *Desenvolvimento Económico e Política Antitruste: Razões para a adoção das Portarias nº 39 e nº 45 da SEAE/MF e nº 305 do Ministério da Fazenda*
Autores: Claudio Considera, Secretário de Acompanhamento Económico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.

- *Documento de Trabalho* nº 04 – novembro de 1999
Título: *O Transporte Aéreo Doméstico e a Lógica da Desregulamentação*
Autora: Márcia Prates Tavares, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- *Documento de Trabalho* nº 05 – outubro de 2000
Título: *Antitrust And Predation – Reflections On The state Of Art*
Autor: Marcelo Ramos, Coordenador-Geral de Comércio e Serviços da SEAE.

- *Documento de Trabalho* nº 06 – fevereiro de 2001
Título: *Como a relação entre as elasticidades cruzada e renda sobre a elasticidade preço de demanda pode auxiliar as análises antitruste na definição do mercado relevante e da possibilidade do exercício do poder de mercado*
Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.

⁸⁵ Todos os números da série Documentos de Trabalho encontram-se disponibilizados em <http://www.fazenda.gov.br/seae/>.

- *Documento de Trabalho* nº 07 – abril de 2001
Título: *Medidas Antidumping no Brasil*
Autoras: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE.

- *Documento de Trabalho* nº 08 – abril de 2001
Título: *Política Governamental e Regulação do Mercado de Medicamentos*
Autores: Eduardo Fiuza, Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA); Marcus Lisboa, Professor da escola de Pós-Graduação em economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV); Mônica Viegas Andrade, Consultora externa CEDEPLAR/UFMG e Lucas Ferraz, Assistente de pesquisa GPOE/FGV.

- *Documento de Trabalho* nº 09 – junho de 2001
Título: *Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways*
Autores: Antonio Estache, Banco Mundial; Andrea Godstein, Centro de Desenvolvimento da OCDE e Russel Pittman, Divisão Antitruste do Departamento de Justiça Americano.

- *Documento de Trabalho* nº 10 – agosto de 2001
Título: *The Relationship Between Competition Policy and Regulation in the Brazilian Economy*
Autores: Claudio Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Kélvia Albuquerque, Chefe do Gabinete.

- *Documento de Trabalho* nº 11 – janeiro de 2002
Título: *The Political Economy of Antitrust in Brazil: from Price Control to Competition policy*
Autores: Claudio Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.

- *Documento de Trabalho* nº 12 – fevereiro de 2002
Título: *Recent Deregulation of the Air Transportation in Brazil*
Autores: Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ricardo de João Braga, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- *Documento de Trabalho* nº 13 – março de 2002

Título: *Índices de Concentração*

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 14 – abril de 2002*

Título: *Comércio e Competição*

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE (COGDC – DF) e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF.

- *Documento de Trabalho nº 15 – maio de 2002*

Título: *Prováveis impactos na economia brasileira decorrentes da liberalização do mercado de derivados de petróleo e os possíveis entraves ao funcionamento competitivo desse mercado*

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Paulo Guilherme Farah Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE; Equipe da Coordenação Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI: Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI; Maurício Estellita Lins Costa, Coordenador; Marcelo Pacheco dos Guarany, Assistente e Isabela Orzil Caçado de Amorim, Assistente.

- *Documento de Trabalho nº 16 – julho de 2002*

Título: *Estimações e Previsões da Demanda por Energia Elétrica no Brasil*

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 17 – agosto de 2002*

Título: *Tipologias de Dumping*

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 18 – agosto de 2002*

Título: *O Modelo Brasileiro de Telecomunicações: Aspectos Concorrenciais e Regulatórios*

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Cleveland Prates Teixeira, Secretário-Adjunto da SEAE ; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE ; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-

Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Danielle Pinho Soares, Técnica da Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 19 – outubro de 2002*

Título: *Regulation and Competition Issues in the Electricity Sector*

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ernani Lustosa Kuhn, Coordenador da COGSI.

- *Documento de Trabalho nº 20 – outubro de 2002*

Título: *Competition Advocacy in Brazil – Recent Developments*

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 21 – novembro de 2002*

Título: *The Brazilian Experience on International Cooperation in Cartel Investigation*

Autora: Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 22 – novembro de 2002*

Título: *Uma Breve História da Economia Política da Defesa da Concorrência*

Autor: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico.

- *Documento de Trabalho nº 23 – novembro de 2002*

Título: *Substantive Criteria Used for the Assessment of Mergers – Brazil (Seae/MF)*

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE; Kélvia Albuquerque, chefe de gabinete; Leandro Pinto Vilela, Coordenador de Bens de Consumo Duráveis da SEAE e Marcelo Souza Azevedo, Coordenador na Coordenação-Geral de Produtos Industriais da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 24 – dezembro de 2002*

Título: *The Importance of Communications: Enhancing Competition Advocacy in Brazil*

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE, e Kélvia Albuquerque, chefe do gabinete.

- *Documento de Trabalho nº 25 – dezembro de 2002*
Título: *Some Lessons on the Antitrust Procedures in the USA for the Brazilian Competition Defense System*
Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.

- *Documento de Trabalho nº 26 – dezembro de 2002*
Título: *O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: Uma Proposta de Reestruturação*
Autores: Secretaria de Acompanhamento Econômico –MF, Secretaria de Direito Econômico – MJ e Conselho Administrativo de Defesa Econômica-MJ.

- *Documento de Trabalho nº 27 – dezembro de 2002*
Título: *Sobre Política Antitruste no Brasil e seus Aspectos Críticos*
Autora: Carmen Diva Monteiro, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Mestra em Administração Pública pela EBAPE/FGV e Mestra em Engenharia Civil pela PUC/RJ. Coordenadora de Gestão da SEAE .

- *Documento de Trabalho nº 28 – dezembro de 2002*
Título: *Âncora Verde: o papel da agricultura no ajuste econômico*
Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Eduardo Luiz Leão de Souza, Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais da SEAE. Gustavo Bracale, Assessor Técnico da SEAE

- *Documento de Trabalho nº 29 – janeiro de 2004*
Título: *Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil*
Autor: Ronaldo Seroa da Motta, Coordenador de Regulação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

- *Documento de Trabalho nº 30 – fevereiro de 2004*
Título: *Poder de Compra do Varejo Supermercado: Uma Abordagem Antitruste*
Autor: Leia Baeta Cavalcante, Coordenadora de Serviços Diversos – COSDI.

- *Documento de Trabalho nº 31 – outubro de 2004*
Título: *O Mercado de Saúde Suplementar no Brasil*
Autor: Andréa Pereira Macera, Assessora do Gabinete, Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

- *Documento de Trabalho nº 32 – fevereiro de 2006-04-04*

Título: O Processo de Flexibilização e as Fusões e os Acordos de Cooperação no Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros

Autor: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo

Documentos de Trabalho
Secretaria de Acompanhamento Econômico//MF

Instruções aos Autores

1. Os trabalhos inéditos no Brasil terão preferência para a publicação.
2. Os trabalhos destinam-se, prioritariamente, ao corpo técnico da Secretaria, o que não exclui a possibilidade de se atingir um público mais amplo.
3. Os textos devem ser redigidos em português, inglês ou espanhol. Solicita-se a utilização do processador de texto **Word for Windows** (últimas versões).
4. A primeira página do texto deverá conter as seguintes informações: (i) título; (ii) nome(s), função e local de trabalho do(s) autor(es); (iii) nota de rodapé contendo endereço, telefone, número de fax e endereço de correio eletrônico do(s) autor(es). A segunda página do texto deverá conter resumo com cerca de 100 palavras.
5. As referências bibliográficas deverão ser citadas sumariamente no corpo do texto, e devem figurar completas no final do mesmo. A referência sumária obedecerá à forma “Solow (1949)” e a referência completa conterá os seguintes elementos, pela ordem: a) autor ou autores; b) título completo (entre aspas, se for um artigo); c) nome do periódico (em negrito), volume, número, páginas, mês e ano.
Exemplo:
DÍAZ-ALEJANDRO, C. “Good-bye financial repression, hello financial crash”. **Journal of Development Economics**, vol.19, nº 1-2, pp.39-53, setembro 1985.
6. A formatação final dos trabalhos ficará a cargo de uma equipe de edição formada por técnicos da SEAE. Solicita-se o máximo de clareza e nitidez, sobretudo no que toca a fórmulas, gráficos e diagramas, evitando-se símbolos e notações que possam ensejar mais de uma interpretação.
7. Os textos apresentados serão julgados por uma Comissão Editorial, composta pelos Secretários – Adjuntos da SEAE.
8. Os interessados deverão encaminhar seus textos, por via eletrônica, à Comissão Editorial (marcelo.saintive@fazenda.gov.br e claudia.viegas@fazenda.gov.br), os quais serão informados sobre o processo de seleção realizado, incluindo a data provável da publicação do texto, se for o caso.