

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

**CONTRATOS DE GESTÃO, CONCESSÃO DE SERVIÇOS
E PRIVATIZAÇÃO:
MODELOS INTERNACIONAIS**

Nota Técnica Temática

O conteúdo deste documento é de exclusiva responsabilidade da equipe técnica do Consórcio. Não representa a opinião do Governo Federal.

Campinas, 1993

Documento elaborado pela Coopers & Lybrand.

A Comissão de Coordenação - formada por Luciano G. Coutinho (IE/UNICAMP), João Carlos Ferraz (IEI/UFRRJ), Abílio dos Santos (FDC) e Pedro da Motta Veiga (FUNCEX) - considera que o conteúdo deste documento está coerente com o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), incorpora contribuições obtidas nos workshops e servirá como subsídio para as Notas Técnicas Finais de síntese do Estudo.

CONSÓRCIO

Instituições Consorciadas

INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL/UFRJ
FUNDAÇÃO DOM CABRAL
FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR

Instituições Associadas

SCIENCE POLICY RESEARCH UNIT - SPRU/SUSSEX UNIVERSITY
INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI
NÚCLEO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - NACIT/UFBA
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - IG/UNICAMP
INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

Instituições Subcontratadas

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA - IBOPE
ERNST & YOUNG, SOTEC
COOPERS & LYBRAND BIEDERMANN, BORDASCH

Instituição Gestora

FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS - FECAMP

Contratado por:

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

EQUIPE DE COORDENAÇÃO TÉCNICA

Coordenação Geral:	Luciano G. Coutinho (UNICAMP-IE) João Carlos Ferraz (UFRJ-IEI)
Coordenação Internacional:	José Eduardo Cassiolato (SPRU)
Coordenação Executiva:	Ana Lucia Gonçalves da Silva (UNICAMP-IE) Maria Carolina Capistrano (UFRJ-IEI)
Coord. Análise dos Fatores Sistêmicos:	Mario Luiz Possas (UNICAMP-IE)
Apoio Coord. Anál. Fatores Sistêmicos:	Mariano F. Laplane (UNICAMP-IE) João E. M. P. Furtado (UNESP; UNICAMP-IE)
Coordenação Análise da Indústria:	Lia Haguenaer (UFRJ-IEI) David Kupfer (UFRJ-IEI)
Apoio Coord. Análise da Indústria:	Anibal Wanderley (UFRJ-IEI)
Coordenação de Eventos:	Gianna Sagázio (FDC)

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO

Luciano G. Coutinho (UNICAMP-IE)	Abílio dos Santos (FDC)
João Carlos Ferraz (UFRJ-IEI)	Pedro da Motta Veiga (FUNCEX)

COMISSÃO DE SUPERVISÃO

O Estudo foi supervisionado por uma Comissão formada por:

João Camilo Penna - Presidente	Júlio Fusaro Mourão (BNDES)
Lourival Carmo Mônaco (FINEP) - Vice-Presidente	Lauro Fiúza Júnior (CIC)
Afonso Carlos Corrêa Fleury (USP)	Mauro Marcondes Rodrigues (BNDES)
Aílton Barcelos Fernandes (MICT)	Nelson Back (UFSC)
Aldo Sani (RIOCELL)	Oskar Klingl (MCT)
Antonio dos Santos Maciel Neto (MICT)	Paulo Bastos Tigre (UFRJ)
Eduardo Gondim de Vasconcellos (USP)	Paulo Diedrichsen Villares (VILLARES)
Frederico Reis de Araújo (MCT)	Paulo de Tarso Paixão (DIEESE)
Guilherme Emrich (BIOBRÁS)	Renato Kasinsky (COFAP)
José Paulo Silveira (MCT)	Wilson Suzigan (UNICAMP)

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	1
II. PROPÓSITO DE CONTROLE PÚBLICO SOBRE MONOPÓLIO NATURAL	4
III. HISTÓRICO DE CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	7
III.1. Controle pela Lei Específica (1706-1844)	7
III.2. Controle pelo Parlamento (1844-1873)	8
III.3. Controle pela Comissão (1873-1984)	10
III.4. Nacionalização	12
III.5. Privatização	15
III.6. Controle Supranacional de Serviços Públicos	17
IV. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR ENERGÉTICO	19
IV.1. Serviços de Energia Elétrica	19
IV.1.1. Controle no Reino Unido	19
IV.1.2. Controle na França	22
IV.1.3. Controle nos Estados Unidos	24
IV.1.4. Controle na Suíça	48
IV.2. Gasodutos e Distribuição de Gás	51
IV.2.1. Controle no Reino Unido	52
IV.2.2. Controle na França	55
IV.2.3. Controle nos Estados Unidos	56
IV.2.4. Controle na Suíça	71
IV.3. Redes de Água e Esgoto	73
IV.3.1. Controle no Reino Unido	73
IV.3.2. Controle na França	76
IV.3.3. Controle nos Estados Unidos	78
V. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR DE TRANSPORTES	86
V.1. Serviços de Transportes Ferroviários	86
V.1.1. Controle no Reino Unido	86
V.1.2. Controle na França	87
V.1.3. Controle nos Estados Unidos	91
V.1.4. Controle na Suíça	96

V.2. Controle de Transporte Rodoviário	98
V.2.1. Controle no Reino Unido	98
V.2.2. Controle na França	100
V.2.3. Controle nos Estados Unidos	101
V.3. Operação de Aeroportos	102
V.3.1. Controle no Reino Unido	103
V.3.2. Controle na França	106
V.3.3. Controle nos Estados Unidos	106
V.3.4. Controle na Suíça	108
VI. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	110
VI.1. Rede Básica	110
VI.1.1. Controle no Reino Unido	111
VI.1.2. Controle na França	116
VI.1.3. Controle nos Estados Unidos	118
VI.1.4. Controle na Suíça	131
VI.2. Telefonia Móvel	133
VI.2.1. Controle no Reino Unido	134
VI.2.2. Controle na França	135
VI.2.3. Controle nos Estados Unidos	136
VI.2.4. Controle na Suíça	140
VII. CONCLUSÕES	141
VII.1. Os Quatro Modelos Nacionais	141
VII.1.1. Principais Características do Modelo Britânico	141
VII.1.2. Principais Características do Modelo Francês	142
VII.1.3. Principais Características do Modelo Norte-Americano	143
VII.1.4. Principais Características do Modelo Suíço	144
VII.2. Vantagens, Desvantagens e Implicações para o Brasil	145
BIBLIOGRAFIA	150

I. INTRODUÇÃO

O presente estudo de Contratos de Gestão, Concessão de Serviços e Privatização - Modelos Internacionais foi elaborado pela Coopers & Lybrand a pedido da FECAMP - Fundação Economia de Campinas, em suporte do mais amplo Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. A execução do trabalho tem sido orientada pelo respectivo Memorando de Condições de Execução e os entendimentos verbais subseqüentes pela Coordenação Geral do Estudo de Competitividade.

O presente relatório foi elaborado no período de julho a novembro de 1993 com base em informações publicadas e entrevistas com experts da área, conduzidas diretamente nos quatro países-alvo, e com participação dos escritórios locais da Coopers & Lybrand.

O relatório discute os métodos utilizados nos respectivos países para outorga de concessões de serviços públicos, condicionalidades de controle dos mesmos pela autoridade pública, grau e perspectivas de privatização, participação da iniciativa privada e certos aspectos específicos de interesse, tais como controle pelos "contratos de gestão".

Os países sob análise são:

- Reino Unido,
- Estados Unidos,
- França, e
- Suíça.

Enquanto o Reino Unido e os EUA pertencem à categoria dos países "liberais" na área de serviços públicos (i.e., com alto grau de privatização e desregulamentação), a experiência histórica de ambos tem sido profundamente diferente e de grande relevância para o Brasil.

A inclusão da Suíça, por outro lado, é importante devido à abordagem diametralmente divergente dos países liberais, tratando-se de centralização e/ou estatização quase total dos serviços públicos.

Em termos dos tipos de serviços, o relatório analisa:

- Setor de Energia:

- . Eletricidade
- . Gás
- . Água/Esgotos

- Setor de Transportes:

- . Ferroviários
- . Rodoviários
- . Aeroportos

- Telecomunicações:

- . Serviços básicos, equipamentos e valor agregado
- . Telefonia móvel.

As informações coletadas nos respectivos países durante o trabalho levaram a algumas alterações no escopo originalmente pretendido que merecem ser mencionados:

a) A questão de "golden shares", levantada no escopo original mostrou-se pouco relevante no contexto de controle e concessão de preços públicos.

Os "golden shares" - utilizados principalmente na Inglaterra - servem exclusivamente para "vetar" certas decisões das assembleias dos acionistas das empresas recém-privatizadas, que poderiam alterar a estrutura da propriedade (e.g., fusões ou cisões das empresas). Assim, o "golden share" não é um instrumento de controle da gestão das companhias ou dos respectivos serviços públicos.

b) Os "contratos de gestão" foram identificados apenas no caso da França; assim, são tratados em mais detalhe no capítulo sobre o transporte ferroviário daquele país.

c) Conforme apuramos no nosso levantamento, o enfoque de controle dos serviços públicos em todos os países enfatiza principalmente as tarifas, abrangência e a qualidade dos serviços prestados aos usuários; a autoridade reguladora não se preocupa normalmente com aspectos, tais como desenvolvimento tecnológico ou cooperação institucional. Exceção (mencionada no relatório), até certo ponto, é a OFTEL inglesa que impõe certas metas tecnológicas à British Telecom.

Os programas de investimentos das concessionárias interessam aos reguladores somente no que tange à disponibilidade de recursos e impacto aos níveis de tarifas em vigor.

d) O assunto de Experiência com Parcerias Público-Privadas recebe tratamento apenas superficial, no contexto dos países e tipos de serviços. Isto porque o próprio levantamento mostrou que não há tradição de "parcerias" deste tipo, exceto os próprios contratos de concessão (geralmente no nível municipal) que às vezes estipulam a necessidade de investimentos por parte da concessionária, com ou sem participação do município concedente. Este tipo de relacionamento, mais freqüente nos serviços de água e esgoto na França, é mencionado no respectivo capítulo.

A prestação de serviços públicos por empresas de economia mista, i.e., empresas essencialmente estatais com participação minoritária de capital privado, é bastante comum em várias partes do mundo; não se trata, entretanto, de parcerias criadas propositalmente. Geralmente, tais situações têm evoluído em consequência de aquisições ou emissões de instrumentos no mercado financeiro por empresas estatais, e o efetivo controle é exercido diretamente pelo governo.

Situações inversas, com participação minoritária do setor público, são normalmente apenas transitórias, resultantes de processo gradual de privatização ou de "operações de saneamento" de empresas privadas em dificuldades.

Em todos os casos, o nível de detalhe das informações apresentadas foi limitado pelas considerações práticas do tempo e recursos disponíveis, tendo sempre em mente o propósito no contexto do Estudo de Competitividade; o estudo poderá ser posteriormente aprofundado e/ou ter sua abrangência estendida a outros tipos de serviços públicos no caso de interesse específico do governo brasileiro.

Finalmente, precisamos ressaltar que o nosso relatório baseia-se em informações oriundas de fontes consideradas idôneas e fidedignas, mas não verificadas de maneira independente; assim sendo, a Coopers & Lybrand não assume responsabilidade pela exatidão e abrangência de tais fontes.

II. PROPÓSITO DE CONTROLE PÚBLICO SOBRE MONOPÓLIO NATURAL

Nem sempre é totalmente claro o que constitui exploração de "monopólio natural", a ser submetida ao controle da autoridade pública no interesse do "bem comum". Tal exploração encontra-se, às vezes, nas mãos da empresa privada, entidade estatal ou de um empreendimento de economia mista, com participação de capital privado e público. Geograficamente, a exploração do monopólio pode ter abrangência local (e.g., fornecimento de água ao município), regional/estadual (e.g., exploração de concessão de telefonia móvel) ou nacional (e.g., serviços de correios). Com o advento de blocos econômicos supranacionais, a atividade sujeita ao controle da autoridade pública poderá abranger até vários países (e.g., Comunidade Européia, NAFTA ou MERCOSUL).

Parece que, na maioria dos casos, o "monopólio natural", o qual **precisa** ser controlado por autoridade pública, é caracterizado por:

- Fornecimento de produtos ou serviços para grande número de usuários - pessoas físicas ou jurídicas (e.g., serviços telefônicos);
- Necessidade de redes de infra-estrutura de difícil duplicação e/ou substituição física (e.g., malha ferroviária);
- Exigência de grandes investimentos na construção, expansão e/ou atualização tecnológica da infra-estrutura; e
- Fundamental importância para o bem-estar da população e competitividade econômica da respectiva comunidade.

Em conseqüência das quatro características, o nível de concorrência porventura existente, na maioria dos casos, não garante atendimento aos interesses públicos.

Não é objeto de nossa análise o controle público do "monopólio legal", constituído, às vezes, pela autoridade pública para fins fiscais ou até políticos, sem demonstrar as características de monopólio natural; de exemplo podem servir o monopólio inglês de extração de sal na Índia (que ajudou Mahathma Gandhi a conquistar a independência para o país) ou monopólios de tabaco e bebidas alcoólicas ainda em vigor em vários países europeus (é interessante observar que o monopólio de extração de sal continua em vigor até hoje em alguns "kantons" da Suíça).

Presume-se, em todos os casos, que a "autoridade pública" representa, de fato, os melhores interesses dos seus constituintes, zelando, assim, pelo bem comum. Como regra geral, tal situação é mais verdadeira nas comunidades com sistema de governo transparente, meios de informações livres e com alto grau de representatividade política.

Sendo assim, podemos dividir os **objetivos** de controle de serviços públicos em cinco grupos ou categorias mais gerais:

Objetivos de Segurança Nacional: Garantir a disponibilidade prioritária do serviço nas circunstâncias de emergência, tais como guerras, catástrofes naturais, acidentes industriais, ações policiais, etc.

Obs.: Os objetivos nesta área raramente têm afetado a eficiência dos serviços públicos.

Objetivos de Segurança Pública e Coordenação: Garantir a operação do serviço público dentro dos limites técnicos de segurança industrial e proteção ao meio ambiente e possibilitar coordenação técnica com outros serviços públicos ou privados (padronização de interfaces, sinalização, etc.).

Obs.: Nas últimas décadas, os objetivos desta área inviabilizaram vários investimentos no setor energético e levaram, em alguns casos, até o fechamento de usinas existentes (energia nuclear).

Objetivos de Política Econômica: Apoiar políticas econômicas do governo, na área de empregos, controle inflacionário, expansão/retração da economia via programa de investimentos, preferência ao fornecedor nacional, etc.

Obs.: Historicamente, o excesso e abuso de objetivos políticos nesta área levaram freqüentemente a prejuízos nos serviços públicos.

Objetivos Sociais: Garantir disponibilidade dos serviços públicos para as regiões e usuários (pessoas físicas) que não teriam acesso na base meramente econômica (e.g., transporte para deficientes físicos, linha telefônica para residências de baixa renda, etc.)

Obs.: Em alguns casos, os objetivos sociais levam a esquemas de "subsídios internos" que afetam profundamente a alocação de novos investimentos (e.g., serviços telefônicos locais, sendo subsidiados pelos serviços internacionais).

Objetivos de Custo, Acesso e Qualidade: São os objetivos dos respectivos serviços públicos propriamente ditos:

- Garantir os recursos financeiros necessários para expansão e atualização tecnológica das operações, bem como a remuneração contratual dos investimentos já efetuados (e.g., bônus públicos);

- Fornecimento dos serviços ou produtos com mínimo de custo para o usuário final, respeitando os quatro objetivos acima;

- Fornecimento do produto ou serviço ao máximo número possível de interessados (com "acesso universal" como meta teórica);

- Fornecimento do produto ou serviço com a qualidade esperada e consistente, respeitando as exigências de legislação, ambiente, saúde pública, etc.

Dada a variedade de atividades sujeitas ao controle público, ou rápida evolução tecnológica e a diversidade de ambientes políticos e culturais dos vários países, existem, hoje, inúmeros métodos e modelos institucionais de controle dos monopólios naturais. Tais modelos variam de nacionalização e controle administrativo pelo Estado até a liberalização total com incentivos à livre concorrência. Alguns dos países mais desenvolvidos (Estados Unidos, Inglaterra) passaram historicamente por ciclos completos de nacionalização e privatização de várias atividades econômicas em busca do "modelo otimizado", optando, na maioria dos casos, por uma combinação de "competição e computação", ou seja, competição quando possível e controle quando necessário, visando sempre os cinco objetivos acima enumerados.

III. HISTÓRICO DE CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Para entendermos melhor os atuais modelos de controle de serviços públicos por autoridades governamentais em vários países, é interessante resumir brevemente a evolução histórica do problema. Servimo-nos como base para esta exposição de desenvolvimentos na Grã-Bretanha, pelos seguintes motivos:

Como país da "revolução industrial", a Grã-Bretanha representou, até as primeiras décadas deste século, o país economicamente mais avançado do mundo;

A longa tradição democrática e continuidade legislativa sem interrupções durante vários séculos, junto com a relativa sofisticação e qualidade dos serviços públicos, permitiram a busca de formas de controle mais adequadas em várias fases do desenvolvimento econômico.

Assim, as práticas e modelos britânicos de controle de serviços públicos serviam, no passado, como exemplos para vários outros países e, até hoje, continuam influenciando as práticas adotadas nos EUA e em outras partes do mundo.

Analisando a história de controle dos serviços públicos na Inglaterra, identificamos seis fases distintas, descritas a seguir. Naturalmente, as passagens de uma fase para outra não ocorreram em todos os serviços públicos de maneira coordenada e simultânea; várias das indústrias envolvidas nem passaram por todas as fases. A evolução, em todos os casos, foi na prática controlada por pontos de vista pragmáticos, com forte influência de mecanismos políticos das respectivas épocas. Ainda assim, podemos distinguir as seguintes etapas:

III.1. Controle pela Lei Específica (1706 - 1844)

Na ausência de eletricidade, ferrovias e telecomunicações, os primeiros serviços públicos prestados por iniciativa privada (e às vezes municipal) foram as estradas, pontes e canais explorados mediante pedágios.

Para garantir a aquisição das respectivas parcelas de terra ou servidões, foi necessária votação de uma lei específica para cada uma das obras públicas.

Enquanto as leis eram independentes entre si, o Parlamento logo padronizou as várias provisões, estabelecendo, de fato, uma estrutura regulatória, consistindo de "contratos legislativos".

Observamos uma surpreendente modernidade em algumas das provisões-chave, que, decorridos séculos, estão reaparecendo nas últimas das concessões de serviços públicos de hoje. Assim, a legislação permitindo construção da primeira estrada-pedágio na Inglaterra em 1706 determinou que a concessão (franquia) terá validade

de 21 anos, depois dos quais a nova franquia será outorgada por meio de leilão público. Assim, o legislador do início do século XVIII já pretendia:

- Permitir a recuperação do investimento do construtor da rodovia; e
- Reverter aos cofres públicos as rendas do monopólio natural, garantindo ao franqueado basicamente apenas o retorno normal ao investimento.

O prazo de 21 anos (ou mais) aparece na maioria das leis específicas da época em relação a estradas, canais e, mais tarde, utilidades elétricas e de gás.

Freqüentemente, aparece também a limitação de dividendos, normalmente a 10% do capital. Até aproximadamente 1870, cada projeto de obra exigia uma lei específica; no caso de ferrovias (já desde o início não limitadas a 21 anos de franquia) tal exigência foi mantida até 1992.

No caso de ferrovias, consideradas na época de extrema importância não somente para a economia do país, mas também como o instrumento de "alta tecnologia" que ia acabar com os monopólios dos canais e rodovias, a legislação específica estabelecia todo o estatuto de cada companhia ferroviária.

Com o crescimento do setor ferroviário e com grande número de companhias e projetos ferroviários debatidos pelo Parlamento, as discrepâncias entre as leis específicas, causadas pelo livre jogo de forças políticas, criaram, na metade do século XIX, urgente necessidade de uma estrutura regulatória unificada.

III.2. Controle pelo Parlamento (1844 - 1873)

Na metade do século passado, o controle de serviços públicos significava, na Inglaterra, principalmente regulamentação das ferrovias.

A herança de controle legislativo de rodovias levou, inicialmente, a provisões que hoje pareceriam curiosas. Assim, até 1859, as leis ferroviárias estipulavam o máximo de **pedágio** a ser pago pelo usuário, assumindo que, como nas rodovias, o usuário da ferrovia utilizará seus próprios trens.

(Curiosamente, quando a mesma idéia voltou a ser discutida recentemente nos EUA, encontrou a resistência da "Association of American Railways" nas mesmas bases "técnicas" já apresentadas pelas ferrovias inglesas na época).

Com mais de 3.000 km de ferrovias em 1844, o então deputado Gladstone propôs e conseguiu aprovar, contra a forte oposição das companhias ferroviárias, a primeira legislação global, o "Regulation of the Railways Act", considerada antecessora de legislações parecidas em vários outros países e, principalmente, do Interstate Commerce Act of 1887, dos EUA.

A principal idéia da lei (considerada "diabólica" pelas companhias ferroviárias) foi a opção dada ao Parlamento de comprar (e nacionalizar ou revender) qualquer ferrovia após 21 anos de operações por 25 vezes o retorno anual (até 10%); ao contrário, caso o retorno excedesse os 10%, o Parlamento poderia reduzir as tarifas da ferrovia.

Assim, a ferrovia com retornos altos (acima de 10%) teria as suas tarifas cortadas, enquanto a ferrovia com retorno artificialmente baixo poderia ser, a qualquer momento, comprada por preço baixo pelo governo.

Outra previsão da lei estabeleceu a sistemática contábil e o plano de contas padrão, a ser utilizado por todas as ferrovias do país, garantindo transparência administrativa e relatórios financeiros, pelo menos para os últimos três anos de cada período de controle.

A favor das ferrovias, a lei determinava que eventuais retornos abaixo dos 10% anuais seriam compensados pelo Tesouro Inglês. A história mostrou, mais tarde, os verdadeiros retornos médios muito aquém dessa marca: aproximadamente 4% após 1865 e somente 3% antes da primeira guerra mundial; surpreendentemente, para a Inglaterra, "a lei não pegou" e a compensação nunca foi paga.

Apesar da sua sofisticação legislativa, a lei das ferrovias de 1844 foi considerada, mais tarde, um fracasso, principalmente pelos seguintes motivos:

- A lei não abrangia ferrovias construídas antes de 1844 (princípio da retroatividade);
- Os 10% de retorno anual foi um número arbitrário, político, sem fundamentação econômica e, por isso, não atingido na prática;
- O efetivo controle pela taxa de retorno foi facilmente frustrado pelas práticas contábeis, mudanças de fontes de investimentos e pagamento de dividendos de fato por outros meios;
- Como sempre, o controle pela taxa de retorno retirou incentivos à economia operacional e levou a aumentos de gastos administrativos e investimentos não necessários;
- Acordos operacionais entre ferrovias, não sujeitos ao controle da lei, aumentavam o poder dos monopólios mediante estabelecimento do poderoso "clearing house", fundado em 1842, e da "Railway Companies Association" de 1861. A discriminação tarifária continuou, pois não existia exigência de se publicarem as tarifas.

No fim do primeiro período de controle, 21 anos mais tarde, o Railway Act de 1844 foi posto à revisão pelo mesmo deputado Gladstone, agora Ministro de Finanças, e pela Comissão Especial de Inquérito ("Devonshire Commission"), sendo constatado, basicamente, que a coordenação ao nível técnico entre as ferrovias funcionou, mas as provisões econômicas da legislação foram simplesmente ignoradas.

É importante observar, entretanto, que, apesar da falta de controle e com inúmeras reclamações de usuários e políticos da época, as ferrovias privadas continuaram exercendo papel fundamental no desenvolvimento econômico da Inglaterra.

III.3. Controle pela Comissão (1873 - 1984)

As inúmeras reclamações de usuários contra as companhias ferroviárias por causa de tarifas discriminatórias (tecnicamente proibidas por lei) foram raramente processadas na justiça comum, principalmente por:

- Alto custo de tais procedimentos, sobretudo para pequenos usuários;
- Prazos e níveis de recursos envolvidos;
- Freqüente prevalectimento das ferrovias, únicas detentoras de boas informações sobre os custos; e
- Pouca experiência e conhecimento dos magistrados em matéria técnica de transporte ferroviário.

Por esses motivos, o Comitê Especial do Parlamento Inglês recomendou e o Parlamento criou, como parte do "Railway and Canal Traffic Act of 1873", a permanente "Railway and Canal Commission", com a tarefa de julgar, em única instância, todas as questões técnicas envolvidas.

A nova legislação também determinou a necessidade (parcial) de publicação das tarifas; dada a variedade de serviços e distâncias, tal exigência continuou impraticável (em 1887 somente a Great Northern Railways tinha 13 milhões de tarifas diferentes).

A "Railway and Canal Commission" não teve condições práticas para controle sistemático das tarifas e foi orientada mais para solução de reclamações individuais; a mudança desta postura foi dificultada pelo "lobby" das ferrovias no Parlamento (em 1873, 132 membros do Parlamento Inglês foram, ao mesmo tempo, diretores de ferrovias) e pelas considerações eleitorais (na mesma época, a Inglaterra já tinha 400.000 acionistas de ferrovias).

O contrapeso político veio do setor agrícola inglês que, por causa das altas tarifas ferroviárias aplicadas nas regiões de pouca concorrência, não conseguiu enfrentar os produtos importados, trazidos de longe (EUA) pelo transporte marítimo e canais ou corredores de alta densidade. Assim, quinze anos mais tarde, o mesmo Gladstone - agora como Primeiro Ministro - conseguiu aprovar o novo Railway and Canal Act de 1888, dando à comissão

regulatória poderes de Alta Corte, com os devidos procedimentos jurídicos e com recursos (somente em matéria de lei) para a Corte Suprema .

A nova comissão revisou e aboliu grande número de tarifas básicas e forçou as ferrovias a "equalizar" as diferenças consideradas discriminatórias; no entanto, com as tarifas máximas artificialmente altas, as companhias "equalizaram", na maioria dos casos, para cima.

O efetivo aumento das tarifas levou Gladstone (novamente Primeiro Ministro e já com 84 anos de idade) a propor e aprovar o Railway and Canal Traffic Act de 1894, que deu à comissão autoridade de questionar todas as mudanças de tarifa (mas não as tarifas já existentes) e favoreceu o usuário reclamante, colocando o ônus da prova sobre o prestador do serviço público.

Enquanto a efetiva supervisão das questões econômicas enfrentou grandes resistências dos interessados, a regulamentação em questões técnicas e de segurança foi implantada em forma de "Railway Inspectorate" desde 1839, incentivada, talvez, pelo caso do Ministro William Huskisson, atropelado e morto pelo trem na solene abertura da Liverpool & Manchester Railway. Nesta área, o Railway Regulation Act de 1893 exigiu, pela primeira vez em grande escala, investimentos não remunerados nas áreas de segurança e obrigações sociais.

Subseqüentemente, em 1898, os trabalhadores ganharam direito à compensação no caso de acidentes de trabalho.

Na área social, a legislação passou a exigir tarifas especiais para trabalhadores e grupos de baixa renda.

Enquanto os propósitos de tais medidas foram certamente louváveis, ainda mais da perspectiva do fim do século XIX, o fato de que representaram ônus sem compensação para as ferrovias inglesas contribuiu para as tarifas gerais mais altas na Inglaterra do que em vários outros países e para dificuldades financeiras de transporte ferroviário no país.

O processo competitivo entre as ferrovias e canais levou a um grande número de fusões e acordos operacionais. O número máximo de mais de 1.000 companhias de ferrovias inglesas foi reduzido, em 1900, a uma centena; dessas, apenas 13 companhias já controlavam mais de 88% da quilometragem.

A continuação do processo de concentração parecia necessária por motivos de economia, mas foi inaceitável por motivos políticos. Assim, apesar das ineficiências do sistema, a "Railway Canal Commission", bem como o "Board of Trade" da Inglaterra, rejeitava pedidos de novas fusões; as conseqüências foram aquelas que aparecem freqüentemente nos casos de impasse entre a necessidade econômica e restrição política:

- Custos e tarifas altas em termos internacionais;

- Greves e conflitos trabalhistas; e
- Dividendos insuficientes para atrair novos financiamentos.

O problema foi adiado pela Primeira Guerra Mundial (1914 - 1918), durante a qual o governo inglês assumiu controle direto das ferrovias conforme a legislação especial, que estipulou devolução para iniciativa privada dois anos após o fim da guerra. Neste ponto, a maior parte das ferrovias já estava financeiramente inviável e nova legislação em 1921 precisava reformular o setor e seu controle:

- Foi promovida fusão em massa, que resultou em apenas quatro companhias ferroviárias;
- A "Railway & Canal Commission" foi substituída pelo "Railway Rates Tribunal" (após 1947 denominado "Transport Tribunal");
- Revisão global de tarifas foi programada anualmente, garantindo o "retorno-padrão" verificado no ano de 1913 (último ano antes da guerra) por todas as companhias fundidas.

A regra de reajuste das tarifas determinava que, no caso de retorno abaixo de 1913, as companhias podiam aumentar as tarifas; caso ganhassem mais, podiam reter 20% do excesso e devolver 80% mediante baixa das tarifas.

Infelizmente, nem a nova legislação conseguiu salvar as ferrovias, que agora, sob a pressão competitiva do caminhão, nunca mais alcançaram as taxas de retorno de 1913.

A única solução parecia a criação de um monopólio abrangente, eficiente e tecnicamente avançado, que evitaria os "desperdícios" de livre concorrência e prestaria serviços ao público sem a pressão de apresentar lucro.

Assim, a Inglaterra entrou na sua fase de nacionalização.

III.4. Nacionalização

A partir dos anos 20, desenvolveu-se na Inglaterra forte suporte político para nacionalização das infra-estruturas industriais, incluindo não somente as ferrovias, mas também gás, eletricidade, aço e carvão. Surpreendentemente, o suporte da idéia não veio somente da esquerda política (Labour Party), mas também de vários economistas, advogando maior concentração e coordenação (sem competição) entre as companhias e dos próprios acionistas, que começaram a perceber que vender as suas deficitárias e politicamente controladas indústrias para o Estado poderia ser um excelente negócio. Assim, o amplo programa de nacionalização iniciado pelo governo trabalhista de 1945-51 obteve suporte das mais distantes partes do espectro político inglês.

Primeiro foram nacionalizados o Bank of England e a empresa de telecomunicações Cable and Wireless, seguidos pelas principais companhias de aviação civil, já dependentes de subsídios governamentais para a sua sobrevivência. Seguiram-se, sem muita resistência parlamentar, estatizações das indústrias de carvão e eletricidade.

A indústria de gás foi nacionalizada em 1948, já com certo grau de resistência pré-eleitoral. A nacionalização da indústria do aço ("The Iron and Steel Act of 1949") já foi altamente controversial por não se tratar de um monopólio natural, que, além disso, tinha as condições técnicas e gerenciais de ser competitiva. (A nacionalização do aço foi parcialmente revertida pelo Partido Conservador após a vitória eleitoral de 1951).

Devemos também lembrar que, em alguns setores, a estatização pós-guerra na Inglaterra chegou bem mais longe do que no próprio Brasil; assim, por exemplo, a maior parte do transporte rodoviário de cargas foi reunido em "National Freight Corporation", o transporte intermunicipal de ônibus em "National Express" e o transporte local em "National Bus Company", criando, em cada caso, um monopólio legal na respectiva área.

Os empreendimentos nacionalizados não precisavam legalmente maximizar lucros, mas ficou vedada por lei a geração de prejuízos a longo prazo, que o Parlamento considerava como forma de "tributação sem representação do contribuinte" e, portanto, ilegal.

Os empreendimentos nacionais (e nacionalizados) foram organizados essencialmente em três modelos distintos:

a) Inclusão na "administração direta", e.g., subordinação a um dos ministérios do governo. Assim funcionaram os correios ingleses até 1969, quando foram convertidos em empresa pública.

b) Inclusão na administração municipal chamada "socialismo de água com gás" (já tradicional em muitas partes do mundo e na própria Inglaterra).

c) Estabelecimento de um independente Conselho Fiduciário (Board of Trust), tal como já existia nos séculos XVIII e XIX, para controle de alguns dos portos ou rodovias e que fora utilizado, por exemplo, em 1926, para garantir o controle (e independência) da BBC.

O terceiro destes modelos claramente prevaleceu e foi subseqüentemente adotado também em vários outros países.

Em termos estritamente legais, os "conselhos" tinham plenos poderes operacionais a respeito das respectivas empresas, e os conselheiros eram, perante a lei, proprietários das ações. Como cada empresa estatizada foi vinculada a um dos ministérios do governo, o respectivo ministro tinha poderes de nomear os conselheiros e

fixar os seus salários; o poder de demitir foi restrito somente para circunstâncias muito especiais, garantindo assim aos empreendimentos vida própria, com o mínimo de influência da política partidária.

O ministro deteve também o importante poder de aprovar qualquer empréstimo ou financiamento da empresa estatal, evitando, assim, a transferência de possíveis dívidas para o governo mediante garantias.

A legislação de nacionalização pós 1945 garantiu ao ministro também o poder de intervenção direta na gestão da empresa, raramente exercido.

Enquanto os modelos administrativos das indústrias estatizadas foram bastante apurados, não existiam planos estratégicos de negócios ou critérios objetivos de medir os resultados e a questão da eficiência das indústrias estatizadas continuou a ser debatida no Parlamento e na imprensa.

A antiga questão do controle de tarifas se converteu em questão de "controle de eficiência" e novamente a Inglaterra estava procurando a instituição capaz de garantir o interesse público.

As primeiras tentativas de estabelecer uma agência especial de monitoramento das estatais não passaram, devido principalmente à resistência dos próprios conselhos. Somente em 1957 o Parlamento instituiu um novo "Select Committee on Nationalised Industries" para acompanhar e discutir a questão.

Os relatórios e investigações foram normalmente conduzidos pelas agências já existentes, tais como o "Prices and Incomes Board" ou "Monopolies and Mergers Commission".

As investigações e intervenções ficaram muito mais freqüentes nas indústrias que apresentavam seguidos prejuízos - quebrando o "contrato legislativo" sob o qual foram estatizadas - tais como ferrovias e minas de carvão. Ao contrário, a British Telecom, que sempre continuou lucrativa, nunca sofreu uma investigação parlamentar ou intervenção ministerial.

Além de prejuízos, a demanda de recursos para investimentos também era motivo de investigação pelo "Committee".

Como sempre em organizações não orientadas pelo motivo de lucro, as decisões de investimento dependiam de "justificativas técnicas" e "estudos de viabilidade", com julgamentos freqüentemente subjetivos e às vezes políticos.

Outro grande problema das indústrias estatais da época foi o crescimento da influência - principalmente por vias políticas - dos sindicatos; normalmente a resistência dos "Conselhos" às demandas salariais e de benefícios para empregados foi menor do que nas indústrias privadas.

Também os fornecedores das indústrias estatais conseguiam preços e condições geralmente mais favoráveis do que no mercado privado.

As duas partes consideradas geralmente prejudicadas pela nova equação do poder econômico foram os consumidores e as indústrias não estatizadas - sejam usuárias ou competidoras potenciais, excluídas do mercado por força do monopólio.

Nos anos 70, época de alta inflação na Inglaterra e no resto dos países desenvolvidos (Guerra do Vietnã, choque do petróleo), as indústrias estatais foram utilizadas como instrumento de política fiscal; o governo conservador de Edward Heath deprimiu as tarifas públicas para baixar a inflação (até os Correios perderam £300 milhões em 1974); os governos trabalhistas de Harold Wilson e James Callaghan, ao contrário, usaram as indústrias como fonte de recursos (os mesmos Correios alcançaram lucro de £400 milhões em 1976). Obviamente, pouco restou do compromisso inicial de operações equilibradas, sem fins lucrativos, das indústrias estatizadas.

No final da década de 70, a situação financeira de grande parte da indústria estatal inglesa chegou a níveis extremamente graves; por exemplo, a enorme British Steel Corporation perdeu 1/6 do seu capital somente no ano de 1978. A chamada "x-inefficiency", ou ineficiência organizacional, levou grande parte da indústria estatal inglesa ao ponto não mais aceitável para o Parlamento e (mais importante) para o eleitor inglês.

Aproximava-se a época de privatização.

III.5. Privatização

A privatização na Inglaterra - semelhante ao Brasil - começou pelos setores competitivos, não monopólios naturais. Somente verificado o sucesso das primeiras transações, o Parlamento decidiu seguir em frente com as empresas de maior expressão pública; assim foram privatizadas:

- British Telecom em 1984 (primeira emissão);
- British Gas Corporation em 1986;
- British Airport Authority em 1986;
- National Bus Company em 1986-88;
- Companhias (Authorities) de Água em 1989; e
- Companhias de eletricidade (exceto geração nuclear) em 1990 - 91.

Novamente um modelo de controle de monopólio privado foi necessário para coibir tarifas abusivas, discriminação entre usuários e comportamento predatório contra possíveis concorrentes. Ao contrário da fase pré-

estatal, a regulamentação agora obteve certas características comuns, que estão se mostrando substancialmente mais eficientes:

a) Como todas as privatizações desta fase foram dirigidas (ou pelo menos influenciadas) por uma única agência coordenadora, a "Treasury Privatization Unit", os procedimentos e os métodos de controle pós-privatização ficaram bastante uniformes;

b) As "regras do jogo" para cada uma das empresas de serviço público foram sendo definidas por meio de legislação secundária ("secondary legislation"), na forma de "public licence".

Obs.: Por motivos históricos, os títulos oficiais das licenças variam com a indústria; para aeroportos são chamados "permit to charge", para fornecedores de água são "appointments", para companhias de gás são "authorizations" e para rádio e TV são as chamadas "franchises" ou franquias. Apesar de se tratar em todos os casos de basicamente mesmo tipo de instrumento, somente no ramo de telecomunicações o documento é de fato chamado de "licence".

c) O papel da justiça comum foi minimizado para evitar os longos procedimentos jurídicos experimentados freqüentemente nos EUA e também por acreditar que as cortes dificultam a solução amigável de conflitos sindicais. Um órgão especial foi estabelecido para regulamentar cada uma das indústrias (OFTEL, OFGAS etc.), sob comando de um "Director General" com alto grau de independência decisória e com possível recurso à "Monopolies & Mergers Commission", que tem a decisão final sobre a política e o fato; a Alta Corte da justiça comum somente pode intervir quando comprovadamente for infringida a lei.

d) As decisões e avaliações da autoridade controladora são baseadas em informações contábeis e financeiras padronizadas e com nível de detalhe possível somente com os modernos meios de processamento eletrônico. A confiabilidade das demonstrações apresentadas, bem como a isenção das análises de desempenho, alocação de custos comuns a vários serviços, estudos das opções regulatórias disponíveis, são normalmente garantidas pelas principais firmas de auditoria independente.

e) Além da regulamentação e controle burocrático, o atual sistema inglês se apoiou ao máximo na introdução de competição até nos setores considerados até então como monopólios naturais. Novas empresas são incentivadas a entrar pelo menos em certas áreas de negócios dos grandes monopólios, sendo exigido pela própria "licença" o livre acesso às redes de infra-estrutura existentes, com grande atenção do órgão regulador para as justas condições e custo deste acesso (os "access fees").

Os vários elementos do moderno sistema inglês de controle têm sido, nos últimos anos, transplantados para outros países, incluindo também os Estados Unidos.

Assim, vendo do ponto de vista global os últimos três séculos da história econômica, podemos observar que:

- A revolução industrial criou milhares de pequenas empresas privadas (e municipais), prestadoras de serviços públicos;
- A filosofia "laissez faire" da época deu origem a crescimento e fusões desordenadas, criando vários monopólios regionais. A percepção política de "interesse público" levou ali a aumento brusco do controle dos serviços pela autoridade pública;
- Os modelos de controle diminuíram gradativamente a viabilidade econômica dos empreendimentos, que foram subseqüentemente preservados por cada vez mais controles, fusões dirigidas pelo próprio Estado e até subsídios com dinheiro público;
- A insustentável situação financeira e a fase socializante da política do país levaram à estatização em massa de setores inteiros da economia, da qual resultaram os enormes monopólios estatais;
- Finalmente, a ineficiência (real ou percebida) das estatais levou à reprivatização dos monopólios, introdução parcial de competição e um novo modelo de regulamentação.

Assim, passando pela fase concentradora de estatização, a inicialmente fragmentada e obsoleta indústria privada passou a ser novamente forte, rejuvenescida - e na maioria dos casos altamente lucrativa.

III.6. Controle Supranacional de Serviços Públicos

A partir da "Treaty of Rome" (1957), surge um novo fato no controle de serviços públicos, a formação e fortalecimento de blocos supranacionais, com inevitável coordenação - e mais tarde prevalência - de legislação e regulamentação comunitária.

Enquanto a Comunidade Econômica Européia representa sem dúvida a vanguarda nesta área, necessidade semelhante aparece no mercado comum dos EUA e Canadá (e ultimamente México), no âmbito dos acordos do NAFTA.

Dentro de poucos anos, também o Brasil e outros países do MERCOSUL terão que abordar o controle dos seus serviços públicos de maneira coordenada, não somente para facilitar as políticas tarifárias mutuamente equilibradas, evitando possíveis subsídios ou sobrecustos nas suas respectivas indústrias usuárias, mas também para possibilitar a alocação racional de investimentos no mercado financeiro comum.

A regulamentação de serviço público no nível supranacional está ainda apenas na fase inicial.

A "Commission of the European Communities" (ou "European Commission"), residente em Bruxelas, está concentrando as suas atenções na questão de igualdade das condições competitivas em todos os países da CEE, eliminando as antigas restrições nacionais contra a atuação de empresas estrangeiras. Desta maneira, a Comissão está exercendo forte pressão contra os antigos monopólios restritos aos territórios dos respectivos países-membros. Como a empresa estatal sem monopólio (e sem subsídio ou preferência do governo local) é normalmente de difícil viabilização econômica, a consequência da equalização de condições competitivas tem sido, na prática, a crescente privatização dos serviços públicos, pelo menos aqueles apoiados no passado nos monopólios nacionais.

Enquanto não é certamente possível excluir a possibilidade de formação - numa época futura - de novos monopólios estatais no nível supranacional (e.g., para CEE como um todo) ou de novas restrições territoriais, a tendência atual é sem dúvida liberalizante, privatizadora e a favor da livre concorrência entre as empresas de todos os países-membros.

IV. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR ENERGÉTICO

Discutimos no setor energético os seguintes subsectores de serviços:

Geração, transmissão e distribuição de energia elétrica;

Gasodutos e distribuição de gás;

Redes de água e esgoto.

IV.1. Serviços de Energia Elétrica

Os serviços nesta área são normalmente divididos entre:

a) Geração de energia pela transformação de energia hídrica, térmica de gás, carvão e petróleo ou térmica de combustível nuclear. São menos comuns os casos de geração por fontes chamadas "alternativas", as quais incluem a energia solar, geotérmica, de vento ou de queima de resíduos (urbanos, bagaço de cana etc.);

b) Transmissão de energia de alta tensão, da fonte de geração até as áreas de consumo; e

c) Distribuição, que inclui a comercialização e fornecimento de energia ao distribuidor final.

Devido às diferentes características técnicas de cada uma dessas fases, alguns países têm adotado modelos diferentes de controle para cada uma.

IV.1.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

Existem, no momento, 21 companhias privadas de eletricidade sujeitas ao controle público no Reino Unido. Na área de geração existe o "duopólio" de POWER GEN e NATIONAL POWER. Uma única empresa, NGC, cujos acionistas são as companhias regionais de eletricidade, opera toda a rede nacional de transmissão. As demais companhias compram e distribuem energia. A geração nuclear, que representa aproximadamente 15% do total gerado, continua nas mãos do Estado, não apenas por motivos de segurança, mas porque, não sendo competitiva em custos, não havia compradores interessados.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

A licença de fornecedor comercial de energia (PES - Public Electricity Supplier) é outorgada pelo Ministro de Comércio e Indústria.

O controle público é exercido pela OFFER (agência para eletricidade); existe separadamente OFFER para Irlanda do Norte, formada em 1992, e OFFER para o resto do Reino Unido, criada em 1990.

O diretor geral de cada OFFER é nomeado pelo Secretário do Estado para um termo de 5 anos, mas é independente do Ministério no exercício das suas funções.

OFFER supervisiona cumprimento dos termos de concessão pública e tem poderes de alterá-la de comum acordo com a concessionária. Tanto a OFFER quanto a concessionária podem recorrer à MMC (Monopoly & Mergers Commission) no caso de desacordo. Somente em matéria de lei é possível um recurso à justiça comum. Até hoje, no setor de energia elétrica, não houve recursos à MMC ou justiça.

Outras agências envolvidas no controle público de energia elétrica são:

- Inspectorate of Pollution, e
- Office of Fair Trading.

b.2) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

A legislação determina as seguintes responsabilidades das agências reguladoras de eletricidade (OFFER):

- Garantir atendimento a toda "demanda razoável";
- Promover concorrência;
- Proteger consumidor em termos de preço, continuidade de fornecimento, qualidade e fornecimento para idosos e incapacitados;
- Promover economia e eficiência;
- Garantir saúde financeira da concessionária;
- Promover pesquisa e desenvolvimento; e
- Garantir segurança do trabalhador.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

Introdução gradual de concorrência é uma das incumbências legais do órgão regulador (OFFER). As companhias regionais de eletricidade (RECs) mantêm, atualmente, monopólio legal de fornecimento de energia a todos os consumidores da região com consumo instalado abaixo de 1MW; este monopólio será reduzido em 1994 para apenas 0,1MW, podendo os consumidores acima deste limite serem atendidos por qualquer fornecedor privado.

As tentativas do governo de introduzir concorrência no setor elétrico começaram antes da privatização (Energy Act of 1983), sem grande sucesso, devido às práticas monopolistas da indústria estatal, por exemplo, determinação de preços antieconômicos para compra de energia dos co-geradores.

c.2) Controle de Preços

São sujeitas ao controle de preços pela OFFER as 12 companhias regionais de eletricidade (as RECs) e a NGC (National Grid Company), responsável pela rede de transmissão.

São controlados os preços de energia para consumidores abaixo de 1MW e os preços de transmissão e distribuição de energia.

São livres os preços de geração, de equipamentos e de suprimento de energia aos grandes consumidores (acima de 1MW).

O preço controlado é de KWh fornecida ou transmitida.

A fórmula básica de controle é:

$$RPI - X + Y + cf$$

onde: RPI é índice de preços de varejo;

X é redutor de preços (fator de eficiência);

Y é fator de repasse de custos externos; e

cf é fator de correção (diferenças entre projeções a longo prazo e a realidade).

Os fatores são determinados por OFFER individualmente para cada uma das companhias regionais e para NGC.

Assim, para preços de fornecimento final, o redutor $X = \emptyset$, igual também ao redutor aplicável à transmissão.

Para distribuição, os X são atualmente **negativos** em 0 - 2,5%, variando para cada companhia regional, permitindo, assim, aumento do preço real, acima de RPI.

O repasse Y é autorizado para custo de energia adicional, comprado do "pool".

Obs: A estrutura de preços de transmissão está ainda na fase de discussão e modificações são esperadas.

Uma fórmula mais simples é aplicada aos fornecedores privados "franqueados" em certas áreas pelas respectivas companhias regionais dentro da sua faixa de monopólio (atualmente 0 - 1MW de demanda máxima):

$$\text{RPI} + F$$

onde F é taxa adicional de combustíveis não-renováveis.

(Como já observamos, a faixa "monopolizada" e, portanto, passível de franquia cairá para 0 - 0,1MW em 1994).

Como consequência dos controles, os preços reais de energia elétrica subiram em 5% desde a privatização (1989). Ao mesmo tempo, a lucratividade das companhias regionais (1991-92) cresceu em 34,8%.

IV.1.2. Controle na França

a) Nível e Tendências de Privatização

A EDF - Electricité de France foi criada em 1946 pela fusão das diversas companhias privadas e municipais existentes na época.

Além da geração, a EDF atua também na transmissão e distribuição de energia elétrica e de gás. Esta representa "quase monopólio" de energia elétrica na França; as únicas outras geradoras são a companhia estatal de carvão (Charbonnage de France - CDF), com aproximadamente 3GW de capacidade instalada e a Companhia National Rhône, entidade regional operando aproximadamente 1GW de geração hidroelétrica.

A EDF é diferente das demais geradoras de energia elétrica européias e americanas pela grande proporção da geração nuclear e volume significativo de energia exportada (1989):

Fonte de Energia Capacidade GW

Térmica	22,8
Hidro	29,1
Nuclear	52,5

Das 387.391GWh produzidas na França em 1989, 93% foi gerada pelo monopólio estatal; os 7% restantes foram gerados para consumo próprio. 50.261GWh foram exportadas, principalmente para Itália e Reino Unido.

b) Estrutura Institucional de Controle

Conforme a Lei de 1919, operação de usinas acima de 4.500KW exige uma concessão pública.

A EDF é supervisionada diretamente pelo Ministério de Indústria e a sua Diretoria de Energia.

O Ministério de Finanças também influencia o planejamento financeiro da EDF, principalmente as necessidades de investimentos, financiamentos e tarifas.

Como todas as indústrias estatais na França, a EDF é controlada pelo Conseil d'Administration, do qual participam vários Ministros de Estado, entre eles os de Indústria e de Finanças.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública**c.1) Controle de Desempenho Operacional e Financeiro**

Junto com a Companhia Nacional de Estradas de Ferro (SNCF), a EDF foi uma das primeiras a ser controlada pelo "Contrat de Plan" ou "Contrato de Gestão".

As experiências e observações a respeito deste tipo de controle na França foram incluídas na seção dos Transportes Ferroviários.

Um aspecto interessante no caso da EDF são os "**subcontratos** de gestão" implementados entre a cúpula da própria EDF e as respectivas áreas de geração, transmissão e distribuição (até o prazo de três anos), que de fato reproduzem os alvos do contrato com o governo para dentro da enorme estrutura administrativa da EDF.

c.2) Controle de Preços

Não há uma sistemática formal de controle de tarifas no mercado interno; as tarifas são determinadas diretamente pelo governo, com base nos custos da EDF e necessidades de investimento. Tarifas de exportação são negociadas caso a caso.

c.3) Controle do Nível dos Serviços

Enquanto a geração de energia na França é um monopólio sujeito à concessão do Estado, a distribuição é sujeita à concessão municipal (*collectivité local*), firmada em relacionamento contratual entre a companhia fornecedora e o governo local. Este contrato-padrão oferece base legal para a defesa dos interesses de usuários.

IV.1.3 Controle nos Estados Unidos**a) Nível e Tendências de Privatização**

A geração de energia elétrica nos Estados Unidos é, em parte, pública, federal (e.g., TVA Valley Authority) ou municipal (Los Angeles) e, em parte, privada ou cooperativa.

A grande extensão territorial do país e o desenvolvimento bastante autônomo de cada estado norte-americano levaram à criação de grande número de empresas, o que, de um lado, faz do controle público uma tarefa mais complexa do que nos países europeus, e de outro, dificulta eventual monopolização ou cartelização do mercado.

Em 1992, existiam nos EUA os seguintes números de companhias de energia elétrica:

Públicas	1.943
Cooperativas	974
Privadas	351

Total	3.268
	====

Apesar da prevalência em números das geradoras públicas, estima-se que 78% de toda a energia elétrica é gerada pelas relativamente poucas companhias privadas; várias delas fornecem, ao mesmo tempo, também gás.

As quase 1000 cooperativas fornecem apenas 3% do total gerado, e 1900 companhias municipais outros 5% do total.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

Federal:

O principal órgão regulador é a "Federal Energy Regulatory Commission - FERC", atuando ao nível interestadual e baseada em Washington, D.C.

A FERC foi estabelecida pelo "Department of Energy Organization Act" de 1977 como sucessora da Federal Power Commission do ano 1920.

Os comissionários (que conforme a lei precisam demonstrar "treinamento, capacidade e experiência") são nomeados pelo Presidente dos EUA e confirmados pelo Senado para termos de 5 anos, determinados individualmente, o que facilita a independência política.

O membro da Comissão pode ser removido pelo Presidente somente no caso de comprovada negligência, ineficiência ou conflito de interesse.

A agência possui um staff de aproximadamente 1400 pessoas e 5 escritórios regionais.

Obs.: Além de energia elétrica, a FERC atua também na área de gás e petróleo. É interessante observar que apenas aproximadamente 5% de toda energia gerada nos EUA atravessa fronteiras interestaduais.

O diagrama organizacional mostra as áreas de atividade da agência.

Estadual:

"Public Utility Commissions - PUC" (ou semelhantes) de cada estado. As primeiras PUCs foram estabelecidas pelos estados de Wisconsin e New York em 1907. Membros são normalmente nomeados para 3 - 7 anos pelo Governador do Estado e aprovados pelo respectivo Senado. O membro da comissão somente pode ser removido pelo processo de "impeachment", com voto de 2/3 do Congresso Estadual.

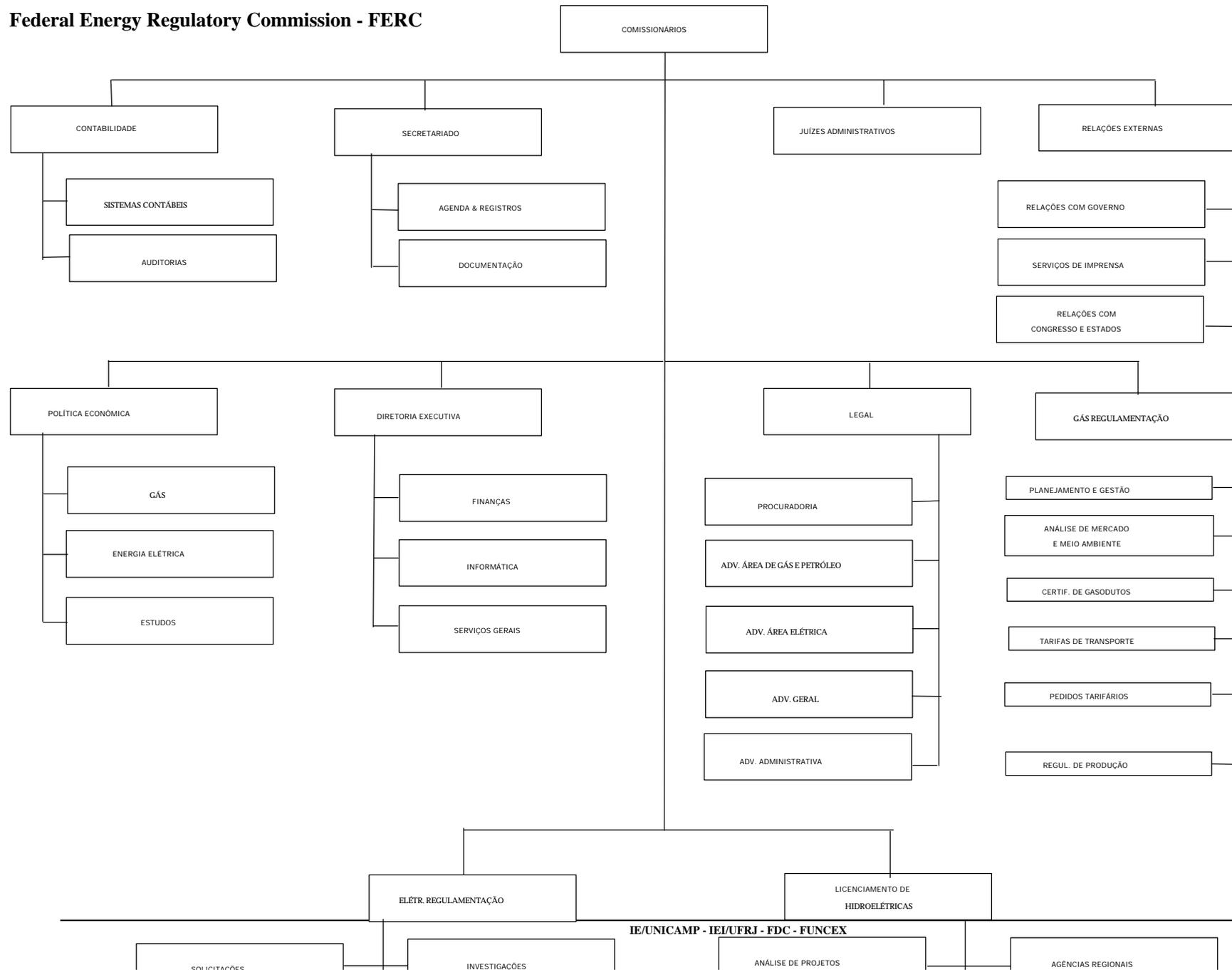
Além da energia elétrica, as PUCs controlam todas as demais utilidades públicas dentro do Estado.

Para ilustração, mostramos a seguir o organograma da PUC do Estado da Califórnia.

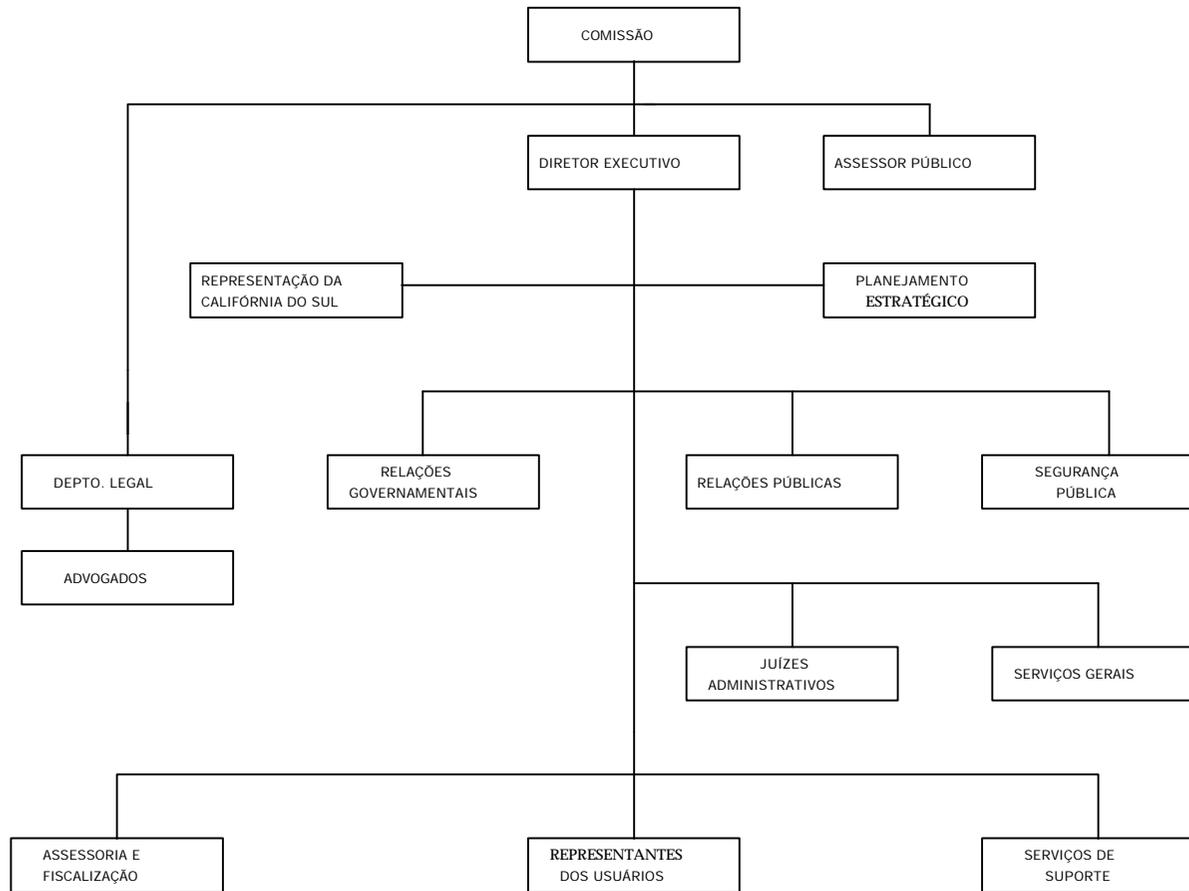
A Califórnia PUC foi criada pela emenda constitucional em 1911, originalmente como Comissão para Ferrovias e consolidada pelo Código das Utilidades Públicas de 1951.

Os membros da Comissão precisam ser eleitores registrados no Estado da Califórnia e não podem possuir qualquer interesse econômico nas companhias sob jurisdição da Comissão (exigência normal também nos outros estados e ao nível federal).

Federal Energy Regulatory Commission - FERC



CALIFORNIA PUBLIC UTILITIES COMMISSION



Os estados norte-americanos exercem grande autonomia em matéria de controle de serviços públicos; assim, o exemplo da Califórnia serve apenas para ilustração da situação mais comum. Ao mesmo tempo, devemos observar que procedimentos adotados por alguns outros estados divergem em alguns aspectos importantes; assim, por exemplo, em 13 estados, os membros das PUCs (ou órgãos semelhantes) não são nomeados, mas eleitos em eleições gerais. Alguns estados dividem o controle entre vários órgãos; assim, por exemplo, Texas tem 3 diferentes: "Utility Commissions" - uma somente para gás e petróleo, outra para água e a terceira para as demais utilidades públicas.

Algumas das agências estaduais foram estabelecidas diretamente pelas respectivas constituições, outras pelas leis estaduais. Às vezes, a agência controladora faz parte do poder executivo, mas, em alguns casos, do legislativo.

Em todos os casos, a agência é totalmente independente nas suas decisões tanto do executivo como legislativo e das suas decisões não cabe qualquer recurso administrativo.

Em todos os casos, a agência possui poderes de uma corte de direito, isto é, pode tomar depoimentos, convocar testemunhas, julgar e condenar por desobediência, e as audiências das PUCs em alguns estados são presididas pelo juiz de direito.

A tabela a seguir detalha a situação nos vários estados norte-americanos.

Na maioria dos estados e em nível federal, qualquer pessoa pode apresentar a causa perante a Comissão; alguns poucos estados restringem esse direito a grupos de consumidores, associações de classe ou entidades políticas.

Na maioria dos estados, as revisões e depoimentos perante a Comissão são abertos ao público e a documentação (exceto segredos comerciais, assuntos pessoais e semelhantes) é de registro público.

Outras Agências:

Além das agências regulatórias de serviços públicos, existem várias outras (geralmente em nível estadual) de defesa de usuário. Em alguns casos, essas agências coincidem com as entidades de defesa de consumidor em geral; na maioria dos estados existem, entretanto, agências específicas, tais como, por exemplo, no District of Columbia:

Office of People's Counsel, e

Department of Regulatory Affairs.

ou na Califórnia:

Utility Consumers Action Network (San Diego), e

Toward Utility Rate Normalization (San Francisco).

Tais agências, que não possuem poder decisório na área, conduzem investigações, representam usuários perante as PUCs e influenciam a opinião do legislativo ("lobby") e/ou do público em geral, pela ação do executivo e através da mídia de comunicações.

NATUREZA LEGAL DO ÓRGÃO DE CONTROLE

Órgão	Estabelecido pela Constituição	Estabelecido pela Lei Ordinária	Parte do Legislativo	Parte do Executivo	Agência Independente
FCC e ICC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
FERC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Alabama PSC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Alaska PUC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Arizona CC	Sim	Não	Não	Não	Sim
Arkansas PSC	Não	Sim	Não	Não	Sim
California PUC	Sim	Não	Não	Não	Sim
Colorado PUC	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Connecticut DPUC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Delaware PSC	Não	Sim	Não	Não	Sim
DC PSC	Não	Sim	Não	Não	Sim
Florida PSC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Georgia PSC	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Hawaii PUC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Idaho PUC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Illinois CC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Indiana URC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Iowa UB/DOT	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Kansas SCC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Kentucky DVR	Não	Sim	Não	Não	Sim
Kentucky PSC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Louisiana PSC	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Maine PUC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Maryland PSC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Massachusetts DPU	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Michigan DOT	Sim	Não 3/	Não	Não	Sim
Michigan PSC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Minnesota PUC & TRB	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Mississippi PSC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Missouri DOT	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Missouri PSC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Montana PSC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Nebraska PSC	Sim		Não	Não	Sim
Nevada PSC	Não	Sim	Não	Não	Sim
New Hampshire PUC	Não	Sim	Sim	Não	Sim
New Jersey BRC	Não	Sim	Não	Sim	Sim
New Jersey DOT	Não	Sim	Não	Sim	Sim

New Mexico PSC		Não	Sim		Não	Sim	Sim
New Mexico SCC	Sim			Não		Não	Sim
New York PSC/DOT		Não	Sim		Não	Sim	Sim
North Carolina UC		Não	Sim	Sim		Não	Sim
North Dakota PSC	Sim			Não		Sim	Sim
Ohio PUC		Não	Sim		Não	Não	Sim
Oklahoma CC	Sim			Não		Sim	Sim
Oregon PUC		Não	Sim		Não	Sim	Sim
Pennsylvania PUC		Não	Sim		Não	Não	Sim
Rhode Island PUC		Não	Sim		Não	Sim	Sim
South Carolina PSC		Não	Sim	Sim		Não	Sim
South Dakota PUC		Não	Sim	Sim		Não	Sim
Tennessee PSC		Não	Sim		Não	Não	Sim
Texas PUC		Não	Sim		Não	Sim	Sim
Texas RC	Sim			Não		Sim	Sim
Utah PSC		Não	Sim		Não	Sim	Sim
Vermont PSB		Não	Sim		Não	Não	Sim
Virginia SCC	Sim			Não		Não	Sim
Washington UTC		Não	Sim		Não	Sim	Sim
West Virginia PSC		Não	Sim	Sim		Não	Sim
Wisconsin PSC/OCT		Não	Sim		Não	Sim	Sim
Wyoming PSC		Não	Sim		Não	Sim	Sim

Como a atuação das próprias PUCs, a atividade destas agências abrange não apenas a energia elétrica, mas todo o tipo de "utilidades públicas".

b.2) Responsabilidades dos órgãos de controle

FERC: A lei define as seguintes responsabilidades na área de energia elétrica:

Licenciamento de represas, usinas geradoras e linhas de transmissão;

Determinação de tarifas para transmissão e venda de energia elétrica e interconexões entre as facilidades para geração, transmissão e venda de energia;

Controle de fusões e aquisições entre as respectivas entidades;

Autoridade de conduzir audiências públicas, investigações e emitir regulamentos na área de jurisdição.

Obs.: Com uma única exceção (Bonneville Power Administration), a FERC não se ocupa com tarifas de energia para o usuário final.

As responsabilidades da FERC estão definidas em maiores detalhes na legislação (Federal Power Act, Public Utility Regulatory Policies Act e outros).

Em 1992, a FERC possuía autoridade reguladora sobre os seguintes números de companhias de energia elétrica:

Públicas	179
Cooperativas	3
Privadas	5
	- - -
Total	187
	===

Enquanto o número das companhias sujeitas ao controle da FERC é relativamente pequeno (apenas 6% das empresas existentes no país), trata-se das maiores entidades, de importância em nível nacional.

PUC (Califórnia): A Comissão tem poderes de judiciário, podendo chamar testemunhas, emitir decisões e ordens.

A lei determina as responsabilidades pelas:

Tarifas para usuário final;

Níveis de serviço;

Financiamento; e

Segurança;

de utilidades de energia elétrica, gás, água, telefone, telégrafo, ferrovias, ônibus, caminhões, navios e outros meios de transporte intra-estaduais.

As PUCs mantêm também estruturas para atendimento a reclamações dos usuários, principalmente aquelas relacionadas com as tarifas e faturamento, mas também de qualidade de serviços, segurança, etc.

Em 1992, existiam os seguintes números de companhias de energia elétrica atuando no Estado da Califórnia e controladas pela PUC californiana:

Tipo de Companhia	Empresas Existentes	Empresas Controladas
Públicas	34	0
Cooperativas	4	4
Privadas	8	7
	--	--
Total	46	11
	==	==

O quadro mostra que a legislação do Estado da Califórnia não incumbiu a PUC estadual de controle das companhias públicas (geralmente municipais) de energia. Esta filosofia de controle, porém, não é aplicada universalmente pelos demais estados norte-americanos.

A seguinte tabela mostra as questões específicas sujeitas ao controle da FERC e das PUCs estaduais na área de energia elétrica.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

A manutenção de concorrência nos EUA é facilitada pelo grande número de companhias em operação, pela longa tradição de forte atuação "antitruste" por parte do Departamento de Justiça e das próprias PUCs, e pelo mercado de ações altamente desenvolvido, com conseqüente pulverização da propriedade.

Os principais instrumentos de controle de concorrência por parte das agências reguladoras são:

Necessidade de aprovação de novas emissões de ações, debêntures, opções, etc.;

Necessidade de aprovação de qualquer aquisição de instrumentos financeiros de uma companhia de utilidade pública por outras;

Necessidade de aprovação para qualquer fusão ou consolidação das companhias;

Poder das agências de alguns estados de desqualificar diretores das companhias;

Autoridade da agência de participar diretamente nas negociações de qualquer reestruturação das companhias como uma das partes interessadas;

Rígidas exigências de "reporting" impostas às companhias reguladas;

Necessidade de aprovação de qualquer alienação ou transferência de plantas operacionais; e

Poder de exigir processos competitivos em todas as aquisições e compras efetuadas pelas companhias.

**EUA - ESCOPO DE CONTROLE PÚBLICO SOBRE COMPANHIAS
PRIVADAS DE ENERGIA ELÉTRICA**

Órgão	Localização de Usinas	Certificação	Venda de Ativos	Tarifas	Contabilidade	Nível de Serviço	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões	Área de Atuação
FERC	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Alabama PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alaska PUC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Arizona CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Arkansas PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
California PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Colorado PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Connecticut DPUC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Delaware PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
DC PSC	Sim	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Florida PSC	Não	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Georgia PSC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	Sim
Hawaii PUC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Idaho PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Illinois CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Indiana URC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Iowa UB	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Kansas SCC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Kentucky PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
Louisiana PSC	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maine PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maryland PSC	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Massachusetts DPU	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Michigan PSC	Não	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Minnesota PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	Sim
Mississippi PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Missouri PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Montana PSC	Não	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	
Nebraska PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Nevada PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
New Hampshire PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

**EUA - ESCOPO DE CONTROLE PÚBLICO SOBRE COMPANHIAS
PRIVADAS DE ENERGIA ELÉTRICA, Conclusão**

Órgão	Localização de Usinas	Certificação	Venda de Ativos	Tarifas	Contabilidade	Nível de Serviço	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões	Área de Atuação
New Jersey BRC	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
New Mexico PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
New York PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
North Carolina UC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
North Dakota PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Ohio PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Oklahoma CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Oregon PUC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pennsylvania PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rhode Island PUC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
South Carolina PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
South Dakota PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Tennessee PSC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Texas PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Utah PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Vermont PSB	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Virginia SCC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Washington UTC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	
West Virginia PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Wisconsin PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Wyoming PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

c.2) Controle de Preços

Em todos os estados, as tarifas de energia são determinadas com base no retorno permitido ao investimento, variando as taxas consideradas "razoáveis" de um estado para outro e de época para época, em função do mercado investidor.

Além da definição de taxa de retorno, cada Comissão tem a sua própria definição sobre o que constitui o "investimento" sobre o qual esta taxa deve ser aplicada, gerando o volume desejável de receitas e, portanto, nível de preços. Assim, a taxa de retorno permitida não pode ser considerada separadamente, mas sempre em conjunto com a base de investimento sobre a qual será aplicada. Continuando com nosso exemplo da FERC no nível federal e da California PUC no nível estadual, temos:

FERC: O "investimento" é avaliado como a soma de:

- Custo histórico, depreciado do ativo fixo, mais
- Capital de giro predeterminado, mais
- Estoque de materiais, mais
- Terrenos mantidos para uso futuro, mais
- Despesas não amortizadas de P&D, mais
- Projetos em andamento para controle de poluição e substituição de combustível, mais
- 50% de outros projetos em andamento, e menos
- Provisões para IR diferido.

California PUC: O "investimento" é avaliado de modo semelhante ao caso da FERC, mas a base é reduzida por valor de plantas contribuídas por terceiros (governos estadual e municipal) e subsídios recebidos para construções.

Alguns outros estados variam significativamente esta base. Assim, por exemplo:

- Alabama considera apenas o custo do ativo permanente;
- New Mexico pondera a avaliação do ativo fixo como média entre o valor histórico e o valor de reposição. Texas pondera os mesmos na proporção de 60/40 e lei do Arizona deixa a ponderação entre custo histórico e de reposição à discrição da própria Comissão;
- Estado de Indiana - mais "generoso" - considera todo o custo na base de reposição ("fair value");
- Vários estados não aceitam terrenos para uso futuro e/ou equipamentos não utilizados na base de avaliação; outros excluem o valor de depósitos e cauções dos clientes;
- Enquanto alguns dos estados determinam taxas de retorno com base nos dados do fim de ano, outros utilizam médias anuais, calculadas para 12 ou 13 meses. Em alguns estados (e também no Canadá), a média histórica é conjugada com a média projetada para os próximos 12 meses.

- Os métodos para estimar o capital de giro também variam de estado, baseados, mais freqüentemente, no estudo específico de "lead-lag" ou pagamentos durante 45 dias médios do ano.

Outro problema com abordagens variáveis de estado para estado é o tratamento de depreciação de ativo fixo, incentivos fiscais, custos de propaganda e de atividades sindicais e de classe e de despesas incorridas em votações públicas a respeito de utilidades públicas (emissão de debêntures, limitações de tarifas, etc.). Observamos que nenhum estado aceita contribuições aos partidos políticos como componente de custo para fins de determinação de tarifas.

O próprio cálculo de taxa de retorno utiliza, mais comumente, o método de Fluxo de Caixa Descontado (46 das 57 comissões), freqüentemente balizado por outros métodos, tais como simples lucro/preço ou lucro comparativo.

Em todos os estados, as companhias são obrigadas a seguir procedimentos contábeis padrão, determinados pelas respectivas agências, e separar contabilmente as suas operações controladas daquelas não sujeitas ao controle público (por exemplo, operações no exterior).

Na maioria dos casos, os cálculos envolvidos são extremamente complexos e tanto as companhias quanto as comissões se utilizam amplamente de peritos independentes (engenheiros, auditores, advogados, etc.) para garantir a objetividade e transparência.

Para ilustração, a tabela a seguir mostra a taxa de retorno determinada pelas várias PUCs nos recentes anos (sempre retorno sobre as ações ordinárias).

A série de tabelas seguintes demonstra a autoridade da FERC e das PUCs estaduais para controlar as tarifas de energia relativas a:

- Venda ao usuário final;
- Venda entre companhias de utilidade pública; e
- Transmissão;

tratando-se dos três tipos de companhias existentes, isto é:

- Companhias privadas;
- Entidades públicas; e
- Cooperativas.

Como pode ser visto, o tratamento também neste aspecto é bastante diferenciado de um estado para outro.

c.3) Controle de Qualidade de Serviço

Na maioria dos casos, as agências controladoras de tarifas têm também a responsabilidade pelos aspectos de segurança e níveis de serviços, incluindo poderes para ordenar novas conexões e extensões de linhas nas respectivas áreas; apenas metade das agências, entretanto, têm tais poderes também sobre as companhias públicas (municipais).

Os controles de qualidade de preços, no caso de energia elétrica, normalmente incluem definição, pela agência reguladora, de:

- Padrões de precisão dos medidores e testes obrigatórios;
- Padrões para níveis aceitáveis de voltagem;
- Padrões de segurança e inspeções de plantas e de materiais;
- Direito de atendimento (extensões locais);
- Prioridades de atendimento durante emergências e faltas de energia;
- Regras de faturamento, prazos de pagamento, depósitos, reembolsos, etc.; e
- Canais adequados para reclamações dos usuários.

Em alguns estados, as PUCs possuem também autoridade para estabelecer e fiscalizar os padrões de proteção ambiental em relação às entidades controladas; o quadro a seguir mostra o tratamento dado pela legislação de cada estado.

**EUA - TAXAS DE RETORNO APROVADAS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO
DAS COMPANHIAS DE ENERGIA ELÉTRICA**

Órgão	Taxa de Retorno				Observações
	Aprovada		Verificada		
	Data	%	Data	%	
FERC	1992	09.78			
Alabama PSC	1990	13.00-14.50	1990	13.10	
Alaska PUC	1990	15.25	1991	14.90	
Arizona CC	1988	12.50			
Arkansas PSC	1987	13.00			
California PUC	1990	13.00			
Colorado PUC	1984	14.40	1990	08.32	
Connecticut DPUC	1991	12.90-14.90	1991	13.54	50% participação entre 12.9-14.9
Delaware PSC	1992	12.50	1991	11.18	
DC PSC	1991	12.50			
Florida PSC	1990	12.55	1991	10.35	
Georgia PSC	1989	12.25			
Hawaii PUC	1991	13.10			
Idaho PUC	1986	12.75			
Illinois CC	1992	12.28			
Indiana URC	1990	14.00			
Iowa UB	1991	12.80			
Kansas SCC	1989	12.03	1990	09.25	
Kentucky PSC	1990	12.50			
Louisiana PSC	1990	12.75			
Maine PUC	1992	12.25			
Maryland PSC	1991	12.40			
Massachusetts DPU	1991	12.00	1990	11.89	
Michigan PSC	1992	12.75			
Minnesota PUC	1992	12.10			
Mississippi PSC	1985	15.50			
Missouri PSC	1990	12.84			
Montana PSC	1987	12.30			
Nebraska PSC					
Nevada PSC	1991	12.50			
New Hampshire PUC	1990	12.30	1991	13.43	

**EUA - TAXAS DE RETORNO APROVADAS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO
DAS COMPANHIAS DE ENERGIA ELÉTRICA, Conclusão**

Órgão	Taxa de Retorno				Observações
	Aprovada		Verificada		
	Data	%	Data	%	
New Jersey BRC	1991	12.70			
New Mexico PSC	1990	12.52			
New York PSC	1991	11.60			
North Carolina UC	1991	12.50	1991	11.67	
North Dakota PSC	1991	11.80	12.91	07.11	
South Carolina PSC	1991	12.25			
South Dakota PSC	1991	12.00			
Tennessee PSC	1990	13.00			
Texas PUC	1991	13.20			
Utah PSC	1990	12.10			
Vermont PSB					
Virginia SCC	1991	12.25-13.25			
Washington UTC	1990	12.80			
West Virginia PSC	1991	12.00	31.12.91	08.80	
Wisconsin PSC	1991	13.10	1991	11.71	
Wyoming PSC	1989	12.85			

**EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DAS COMPANHIAS PRIVADAS, PÚBLICAS E
COOPERATIVAS PARA
CONSUMIDOR FINAL**

Órgão	Consumidor Final		
	Companhias de Eletricidade		
	Privadas	Públicas	Cooperativas
FERC		Algumas	
Alabama PSC	X		
Alaska PUC	X	X	X
Arizona CC	X		X
Arkansas PSC	X		X
California PUC	X		
Colorado PUC	X		
Connecticut DPUC	X		
Delaware PSC	X		X
DC PSC	X	X	X
Florida PSC	X	X	X
Georgia PSC	X		
Hawaii PUC	X		
Idaho PUC	X		
Illinois CC	X		
Indiana URC	X	X	X
Iowa UB	X		
Kansas SCC	X	X	X
Kentucky PSC	X		X
Louisiana PSC	X		X
Maine PUC	X	X	X
Maryland PSC	X	X	X
Massachusetts DPU	X		
Michigan PSC	X		X
Minnesota PUC	X		
Mississippi PSC	X	X	
Missouri PSC	X		
Montana PSC	X	X	
Nebraska PSC			
Nevada PSC	X		
New Hampshire PUC	X	X	X

**EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DAS COMPANHIAS PRIVADAS, PÚBLICAS E
COOPERATIVAS PARA
CONSUMIDOR FINAL, Conclusão**

Órgão	Consumidor Final		
	Companhias de Eletricidade		
	Privadas	Públicas	Cooperativas
New Jersey NRC	X		
New Mexico PSC	X		X
New Mexico SCC			
New York PSC	X	X	
North Carolina UC	X		
North Dakota PSC	X		
Ohio PUC	X		
Oklahoma CC	X		X
Oregon PUC	X		
Pennsylvania PUC	X	X	
Rhode Island PUC	X	X	X
South Carolina PSC	X		
South Dakota PSC	X		
Tennessee PSC	X		
Texas PUC	X	X	X
Texas RC			
Utah PSC	X		
Vermont PSB	X	X	X
Virginia SCC	X		X
Washington UTC	X		
West Virginia PSC	X	X	X
Wisconsin PSC	X	X	
Wyoming PSC	X	X	X

EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS ENTRE COMPANHIAS DE UTILIDADE PÚBLICA

Órgão	Vendas para Companhias Privadas			Vendas para Entidades Públicas		
	Companhias de Eletricidade			Companhias de Eletricidade		
	Privadas	Públicas	Cooperativas	Privadas	Públicas	Cooperativas
FERC	X			X		
Alabama PSC						
Alaska PUC	X	X	X	X	X	X
Arizona CC	X		X	X		X
Arkansas PSC			X			
California PUC						
Colorado PUC	X		X	X		X
Connecticut DPUC	X					
Delaware PSC	X		X			
DC PSC						
Florida PSC						
Georgia PSC	X					
Hawaii PUC	X			X		
Idaho PUC						
Illinois CC	X					
Indiana URC		X	X		X	X
Iowa UB						
Kansas SCC	X		X	X		X
Kentucky PSC	X		X			X
Lousiana PSC						
Maine PUC						
Maryland PSC						
Massachusetts DPU						
Michigan PSC						
Minnesota PUC						
Mississippi PSC						
Missouri PSC	X					
Montana PSC	X	X		X	X	
Nebraska PSC						
Nevada PSC	X			X		
New Hampshire PUC			X			X

New Jersey NRC						
New Mexico PSC	X		X	X		X
New Mexico SCC						
New York PSC	X	X		X	X	
North Carolina UC						

EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS ENTRE COMPANHIAS DE UTILIDADE PÚBLICA, Conclusão

Órgão	Vendas para Companhias Privadas			Vendas para Entidades Públicas		
	Companhias de Eletricidade			Companhias de Eletricidade		
	Privadas	Públicas	Cooperativas	Privadas	Públicas	Cooperativas
North Dakota PSC	X			X		
Ohio PUC	X					
Oklahoma CC	X			X		
Oregon PUC						
Pennsylvania PUC						
Rhode Island PUC	X	X	X	X	X	X
South Carolina PSC						
South Dakota PSC						
Tennessee PSC	X			X		
Texas PUC	X	X	X	X	X	X
Texas RC						
Utah PSC	X			X		
Vermont PSB						
Virginia SCC						
Washington UTC	X			X		
West Virginia PSC	X	X	X	X	X	X
Wisconsin PSC	X	X		X	X	
Wyoming PSC	X	X	X	X	X	X

EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DE TRANSMISSÃO

Órgão	Companhias de Eletricidade		
	Privadas	Públicas	Cooperativas
FERC	X		
Alabama PSC	X		
Alaska PUC	X	X	X
Arizona CC	X		X
Arkansas PSC			
California PUC			
Colorado PUC	X		X
Connecticut DPUC			
Delaware PSC	X		X
DC PSC			
Florida PSC		X	X
Georgia PSC			
Hawaii PUC			
Idaho PUC			
Illinois CC	X		
Indiana URC			
Iowa UB			
Kansas SCC	X		X
Kentucky PSC	X		X
Louisiana PSC			
Maine PUC	X	X	X
Maryland PSC			
Massachusetts DPU	X	X	
Michigan PSC	X		X
Minnesota PUC			
Mississippi PSC			
Missouri PSC	X		
Montana PSC			
Nebraska PSC			
Nevada PSC	X		
New Hampshire PUC	X	X	X

EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DE TRANSMISSÃO, Conclusão

Órgão	Companhias de Eletricidade		
	Privadas	Públicas	Cooperativas
New Jersey NRC			
New Mexico PSC	X		X
New Mexico SCC			
New York PSC	X	X	
North Carolina UC			
North Dakota PSC			
Ohio PUC			
Oklahoma CC			
Oregon PUC			
Pennsylvania PUC	X	X	
Rhode Island PUC	X	X	X
South Carolina PSC			
South Dakota PSC			
Tennessee PSC			
Texas PUC	X	X	X
Texas RC			
Utah PSC	X		
Vermont PSB	X	X	X
Virginia SCC			
Washington UTC	X		
West Virginia PSC	X	X	X
Wisconsin PSC	X	X	
Wyoming PSC	X	X	X

IV.1.4. Controle na Suíça

a) Nível e Tendências de Privatização

Geração de energia elétrica (principalmente das fontes hídricas e nucleares) é atividade de iniciativa privada; a constituição permite, entretanto, reservar ao Estado monopólio de energia nuclear.

b) Estrutura Institucional de Controle

O órgão encarregado de supervisão de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica é o Departamento Federal de Transportes e Energia (Bundes Verkehrs und Energiewirtschaftsdepartment).

Ao mesmo tempo, existe comissão especial para exportação de energia (Kommission für Ausfuhr Elektrischer Energie), que regula o mercado permitindo ou limitando exportação de energia gerada na Suíça. A comissão consiste de 8 membros, nomeados pelo governo para um período de 4 anos e é presidida pelo diretor do federal "Bundesamt für Energiewirtschaft". No máximo 5 membros podem ser representantes das companhias geradoras.

O Bundesamt für Energiewirtschaft é encarregado, entre outros, de supervisão/medição das quantidades de energia de fato exportadas. A supervisão e medição técnica no campo é normalmente delegada pela Bundesamt à Associação Suíça de Eletrotécnica (Schweizerische Elektrotechnische Verein) que, pelos seus serviços, recebe taxas das concessionárias.

Os governos kantonais possuem poderes para influir na regulamentação das companhias energéticas mediante o Departamento e a Comissão, que têm obrigação legal de consultá-los no processo de tomada de decisões.

A autoridade máxima para resolução de eventuais conflitos entre os órgãos de controle e as companhias é a justiça administrativa (Verwaltungsgericht).

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

A Suíça tem tradicionalmente produzido excesso de energia elétrica; a concorrência é garantida pelo controle de exportação de energia para o exterior.

Todas as companhias de energia elétrica são obrigadas por lei a aceitar energia dos cogeneradores, pelo mesmo preço pago à rede nacional.

Exportação de energia exige uma licença específica da Comissão, que estabelece o período e volume de energia e é outorgada somente com prova de que não há no momento necessidade de uso no próprio país. A intenção de exportar eletricidade acima de 10MW precisa ser previamente publicada.

O exportador é obrigado a pagar ao governo uma taxa para cada kW exportado e cobrar no exterior preços iguais ou mais altos do que no mercado doméstico.

As usinas nucleares não são licenciadas para exportação de energia, somente para cobrir a necessidade local.

c.2) Controle da Qualidade dos Serviços

As questões econômicas da área de energia são resolvidas pelo federal Departamento de Transportes e Energia; padrões e questões técnicas são administradas pelo Bundesamt der Energiewirtschaft.

Enquanto a geração nuclear pode ser feita pela iniciativa privada, a lei (Bundesgesetz über die Friedliche Verwendung der Atomenergie de 23.12.59) estabelece rígidos requisitos de segurança, controle e licenciamento, bem como exigência de aprovação do governo local.

A lei limita participação do capital e de dirigentes estrangeiros na geração nuclear.

As usinas nucleares contribuem obrigatoriamente para seguro especial de acidentes e para um fundo que financiará eventualmente o fechamento e remoção de usinas velhas.

**EUA - AUTORIDADE PARA DEFINIR E CONTROLAR
PADRÕES AMBIENTAIS PARA COMPANHIAS
DE UTILIDADE PÚBLICA**

Órgão	Qualidade do Ar	Qualidade da Água	Direitos à Água	Utilização da Água	Uso de Terra	Controle de Radiação
FCC FERC	X	X		X	X	X
Alabama PSC Alaska PUC Arizona CC Arkansas PSC California PUC	X	X			X	X
Colorado PUC Connecticut DPUC Delaware PSC DC PSC Florida PSC	X	X	X		X	X
Georgia PSC Hawaii PUC Idaho PUC Illinois CC Indiana URC	X X	X X	X		X	X X
Iowa UB Kansas SCC Kentucky PSC Louisiana PSC Maine PUC	X					
Maryland PSC Massachusetts DPU Michigan PSC Minnesota PUC Mississippi PSC					X X	
Missouri PSC Montana PSC Nebraska PSC Nevada PSC New Hampshire PUC	X X	X X	X X		X X	X X
New Jersey NRC New Mexico PSC New Mexico SCC New York PSC North Carolina UC	X X	X X	X		X	X
North Dakota PSC Ohio PUC Oklahoma CC Oregon PUC Pennsylvania PUC	X	X	X		X X	X

**EUA - AUTORIDADE PARA DEFINIR E CONTROLAR
PADRÕES AMBIENTAIS PARA COMPANHIAS
DE UTILIDADE PÚBLICA, Conclusão**

Órgão	Qualidade do Ar	Qualidade da Água	Direitos à Água	Utilização da Água	Uso de Terra	Controle de Radiação
Rhode Island PUC						
South Carolina PSC	X	X	X		X	X
South Dakota PSC	X	X			X	X
Tennessee PSC						
Texas PUC	X				X	X
Texas RC						
Texas WC		X	X			
Utah PSC						
Vermont PSB			X			
Virginia SCC						
Washington UTC						
West Virginia PSC						
Wisconsin PSC	X	X			X	
Wyoming PSC					X	

IV.2. Gasodutos e Distribuição de Gás

Semelhante ao caso de energia elétrica, o negócio de interesse público envolve as atividades de:

- Produção de gás (que no caso mais comum de gás natural representa exploração e processamento inicial dos depósitos);
- Transmissão (transporte) de gás, normalmente pelos gasodutos, das fontes até as áreas de consumo; e
- Distribuição, seja como gás encanado nos grandes centros urbanos ou em "containers" de vários tamanhos.

A exploração das fontes naturais de gás é tratada nos países da nossa análise como uma exploração petrolífera, não sujeita aos controles econômicos das agências reguladoras de serviços públicos.

A atividade de transporte de gás, entretanto, é regulamentada, por representar fortes características de monopólio natural. Cada vez mais prevalece o conceito de "common carrier", pelo qual a operadora de gasoduto deve prestar serviços de transporte para todos os interessados, sem estar economicamente vinculada a apenas um deles.

A distribuição e venda de gás para o consumidor final é a área mais sensível do ponto de vista político e sujeita aos controles econômicos mais rígidos pela autoridade pública.

IV.2.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

A British Gas Plc. é hoje a única empresa do ramo sujeita ao controle de autoridade pública no Reino Unido.

A empresa mantém as autorizações para explorar, transportar e distribuir o gás, mas com obrigação de prestar serviços de transportes também para empresas independentes.

Existem outras empresas menores, tais como Amaranda Hess ou United Gas, atuando na comercialização e distribuição de gás para grandes usuários; estas empresas são sujeitas a licenciamento, mas não a controle econômico do OFGAS.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

O controle público é exercido pelo OFGAS (agência para controle de indústria de gás).

O Diretor Geral da OFGAS é nomeado pelo Ministro de Comércio e Indústria para um período de 5 anos, mas é independente do Ministério no exercício das funções.

O papel da OFGAS é supervisionar o cumprimento das condições da concessão pública (chamada "autorização") e alterá-las periodicamente, de comum acordo com a concessionária; eventuais conflitos são levados à MMC - Monopoly and Mergers Commission. Apenas questões de lei podem ser discutidas na justiça comum.

Obs.: Até hoje houve apenas dois recursos à MMC; no primeiro, em 1987, a MMC ordenou a British Gas publicar as listas de preços e condições de suprimento e não discriminar entre clientes conforme o uso do gás fornecido. No segundo, a MMC decidiu, em agosto de 1993, dividir a British Gas em empresas separadas.

Outras agências envolvidas em controle da indústria de gás são:

- Gas Consumers' Council (proteção ao consumidor);
- Inspectorate of Pollution;
- Office of Fair Trading, e
- Department of Trade and Industry (qualidade de gás e de medidores).

b.2) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

A legislação determina as seguintes responsabilidades da agência reguladora de gás (OFGAS):

- Garantir que qualquer demanda razoável e econômica seja atendida;
- Garantir efetiva concorrência;
- Proteger o consumidor em termos de preço, condições de suprimento, qualidade e continuidade;
- Promover eficiência e economia;
- Garantir saúde financeira da concessionária, e
- Proteger o público de perigos industriais.

A regulação da indústria de gás (leia-se British Gas) na Inglaterra é um exemplo de relacionamento altamente contencioso entre a empresa e a agência reguladora (OFGAS), exacerbado, neste caso, pelo conflito pessoal entre o Diretor Geral, Sir James Kinnon, e a Alta Administração da British Gas. A independência do regulador, que não pode ser removido por pressões políticas, e o poder discricionário da função, neste caso, colidiram diretamente com os interesses dos acionistas da British Gas, com o resultado final previsível: a quebra do monopólio e divisão da companhia em várias empresas independentes.

c. Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

As tentativas do governo de introduzir concorrência no mercado monopolizado pela British Gas começaram antes da privatização; a legislação de 1982 (Oil and Gas Act) permitiu à iniciativa privada fornecer gás, garantindo acesso à rede da British Gas. A regra de livre acesso foi mantida também na lei de privatização (Gas Act of 1986).

O maior problema na introdução de concorrência na indústria de gás tem sido a questão de acesso à rede de distribuição da British Gas.

A natureza técnica de distribuição de gás (altos investimentos em infra-estrutura e pouca flexibilidade), bem como as vantagens contratuais da Companhia relativas ao acesso ao gás do North Sea, não permitiu, na prática, desenvolvimento de concorrência.

Apesar do indiscutível sucesso de privatização em termos de redução de preços ao consumidor final, com simultâneo aumento de lucratividade, o órgão regulador reconheceu não ter conseguido cumprir o seu mandato legal de "garantir efetiva concorrência"; em agosto/93, a Monopoly and Mergers Commission ordenou a divisão da British Gas, separando as atividades de transporte ("common carrier") das atividades de compra e comercialização de gás.

Obs.: A separação de transporte e de comercialização de gás foi proposta pelo governo já no próprio processo de privatização; o desejo de apressar a venda e minimizar as resistências políticas levou o governo finalmente a privatizar a British Gas como entidade única.

c.2) Controle de Preços

Apenas a British Gas é sujeita ao controle de preços. São controlados preços de gás apenas de consumidores de menos de 25.000 Therms/ano, sendo livres os preços de suprimento para grandes usuários, bem como os preços de conexão e de equipamentos.

A fórmula básica de controle de preços de gás é:

$$RPI - X + (GPI-1) + E + cf + Y$$

onde: RPI é índice de preços de varejo;

X é redutor de preços;

GPI é índice de custo de gás para a companhia;

E é fator de eficiência de energia;

cf é fator de correção (diferenças entre projeções de longo prazo e a realidade); e

Y é fator de repasse de custos externos.

O controle é aplicado sobre o custo unitário de unidade térmica (Therm), com revisão regulatória a cada 5 anos.

O redutor X é definido atualmente como 5%.

Os aumentos de custo de gás na ponta de compra da British Gas sofrem um redutor de 1%.

O repasse de custos externos (Y) é permitido atualmente apenas para gastos com promoção de economias de consumo.

Como consequência dos controles, os preços reais de gás caíram desde a privatização (1986) em 19% para consumo doméstico e 40% para consumo industrial; ao mesmo tempo, a lucratividade da British Gas (1987-91) aumentou em 59,9%.

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

Os controles consistem de normas de segurança pública, qualidade do gás e obrigação de serviço sem interrupções.

Eventuais reclamações, nos casos em que o consumidor e a Bristish Gas não cheguem a um acordo, são processadas pelo OFGAS .

O argumento de segurança pública é um dos itens mencionados a favor do atual monopólio de fornecimento de gás a consumidores residenciais.

IV.2.2. Controle na França

a) Nível e Tendências de Privatização

A primeira legislação regulamentando a distribuição pública de gás na França veio do governo de Napoleon III; todo o fornecimento da época era de fontes particulares.

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, a composição política do país com forte influência do partido comunista levou à nacionalização de vários setores da economia; das 246 indústrias privadas foi criada a estatal Gaz de France - GDF, com **monopólio** para importação, exportação e distribuição de gás.

Como exceções do monopólio, certos municípios mantiveram direitos de distribuição; também empreendimentos muito pequenos não foram atingidos.

A Elf-Aquitaine continuou produzindo e transportando gás no sul do país - mas não pôde distribuir e comercializar.

O monopólio legal da GDF continua até hoje. Existem apenas concessões, outorgadas pela própria GDF, para construção e operação de gasodutos para períodos de 30 anos.

Enquanto a privatização do sistema de gás não está nos planos atuais do governo, a European Commission muito provavelmente exigirá em breve a abertura do mercado francês para competidores dos outros países da EEC.

b) Estrutura Institucional de Controle

A GDF (monopolista) é controlada diretamente pelo Ministério do Interior e, em última instância, pelo Conseil d'Etat, mediante um "contrato de gestão" (ver capítulo sobre transporte ferroviário).

Não existe uma estrutura específica de controle econômico dos serviços de gás.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

O fornecimento de gás é regulamentado pelos contratos entre GDF e os municípios (existem aproximadamente 4.100 de tais contratos).

As tarifas são determinadas anualmente pelo Ministério; a liberdade tarifária da GDF é mínima, limitada às questões como cobrança pelas novas conexões.

Os investimentos e até os salários dos 28.000 empregados da GDF são determinados diretamente pelo governo.

O relacionamento contratual entre a GDF e os governos municipais oferece base legal para eventuais intervenções do governo local em interesse dos usuários.

IV.2.3. Controle nos Estados Unidos

a) Nível e Tendências de Privatização

Produção, distribuição e transporte de gás nos EUA têm sido sempre função da iniciativa privada ou municipal. Enquanto a produção é livre de qualquer controle, as atividades de transporte e distribuição são controladas pela autoridade pública em termos de licenciamento de novos entrantes e de preços.

Como na área de energia elétrica, também no caso de gás a regulamentação varia bastante de um estado para outro, e o número de companhias envolvidas é bastante alto.

Em 1992, existiam nos EUA os seguintes números de companhias de transmissão e distribuição de gás:

Tipo de Companhia	Distribuição	Transmissão (Gasodutos)
Públicas	811	N/A
Privadas	808	N/A
	----	---
Total	1.619	558

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

Agências Federais:

A indústria de gás é sujeita a controles pela "Federal Energy Regulatory Commission" - FERC que, em 1977, assumiu essas responsabilidades da ICC - Interstate Commerce Commission. A FERC atua no nível interestadual e não se preocupa com aspectos de consumidor final.

Obs.: Para maiores detalhes a respeito da FERC, ver o capítulo sobre energia elétrica.

Outras agências envolvidas nos controles federais são:

Federal Trade Commission - FTC;

Departamento de Justiça - Divisão Antitruste;

Departamento de Transporte - Administração dos Projetos Especiais.

Agências Estaduais:

Public Utility Commissions - PUC, ou órgãos semelhantes. (Para descrição organizacional, ver capítulo sobre energia elétrica).

Questões específicas de segurança de distribuição (incluindo gás de botijão) são controladas pelos respectivos departamentos de segurança pública ou comando de bombeiros ("Fire Marshal").

b.2) Responsabilidade dos Órgãos de Controle

FERC

A lei define as seguintes responsabilidades da FERC na área de transporte de gás interestadual:

Aprovar localização das instalações;

Determinar tarifas de transporte interestadual e de vendas de gás entre companhias de gás ou para entidades públicas;

Controlar padrões de segurança e nível de serviços; e

Controlar fusões e aquisições entre as companhias sob sua jurisdição.

As questões de segurança de gasodutos interestaduais são de competência do Departamento de Transportes do governo federal.

Em 1992, a FERC possuía autoridade reguladora sobre os seguintes números de companhias de gás:

Tipo de Companhia	Distribuição	Transmissão (Gasodutos)
Públicas	0	0
Privadas	160	138
	---	---
Total	160	138

Também neste caso o número de companhias sujeitas ao controle da FERC é menos de 10% do total; entretanto, trata-se das empresas mais importantes, aquelas que atuam em mais de um estado.

PUCs

As comissões têm, em termos gerais, poderes para controlar as companhias de gás nos seguintes aspectos:

Tarifas para usuário final;

Níveis de serviços;

Financiamentos; e

Segurança.

(Ver seção sobre energia elétrica).

Em 1992, por exemplo, a PUC da Califórnia possuía autoridade controladora sobre as seguintes companhias de gás:

Tipo de Companhia	Distribuição		Transportes Gasodutos Controlados
	Empresas Existentes	Empresas Controladas	
Públicas	3	0	0
Privadas	7	7	6
	--	-	-
Total	10	7	6

Também no caso do gás, a PUC californiana não tem autoridade de regulamentar as entidades municipais.

Obs.: Enquanto a PUC da Califórnia controla as questões econômicas, os aspectos de segurança de gasodutos são sujeitos a controle do Departamento Estadual de Bombeiros.

A tabela seguinte mostra em detalhe as questões específicas e reguladas pela FERC e pelas várias PUCs estaduais.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controles de Concorrência

O propósito original dos controles federais nesta área foi coibir construção de excesso de capacidade de transporte de gás (gasodutos) e garantir a melhor utilização da capacidade já existente.

Com o processo de desregulamentação dos anos 80, a FERC adotou atitudes orientadas mais pelo próprio mercado, permitindo construção de gasodutos competitivos (Califórnia) e venda/compra de direitos de uso parcial de gasodutos entre os interessados.

Como nos casos de transportes rodoviários, também na área de gás o órgão regulador tem agido nas ocasiões sob pressão da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça.

Para os instrumentos de controle utilizados, ver seção sobre energia elétrica.

EUA - ESCOPO DE CONTROLE PÚBLICO SOBRE COMPANHIAS PRIVADAS DE GÁS

Órgão	Localização	Certificação	Venda de Ativos	Tarifas	Contabilidade	Nível de Serviço	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões	Área de Atuação
FERC	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Alabama PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alaska PUC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Arizona CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Arkansas PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
California PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Colorado PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Connecticut DPUC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Delaware PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
DC PSC	Sim	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Florida PSC	Não	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Georgia PSC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	Sim
Hawaii PUC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Idaho PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Illinois CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Indiana URC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Iowa UB	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Kansas SCC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Kentucky PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Louisiana PSC	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maine PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maryland PSC	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Massachusetts DPU	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Michigan PSC	Não	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Minnesota PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mississippi PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Missouri PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Montana PSC	Não	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	
Nebraska PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Nevada PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
New Hampshire PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

EUA - ESCOPO DE CONTROLE PÚBLICO SOBRE COMPANHIAS PRIVADAS DE GÁS, Conclusão

Órgão	Localização	Certificação	Venda de Ativos	Tarifas	Contabilidade	Nível de Serviço	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões	Área de Atuação
New Jersey BRC	Não		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
New Mexico PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
New York PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
North Carolina UC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
North Dakota PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Ohio PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Oklahoma CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Oregon PUC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pennsylvania PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rhode Island PUC	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
South Carolina PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
South Dakota PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Tennessee PSC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Texas PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Utah PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Vermont PSB	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Virginia SCC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Washington UTC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	
West Virginia PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Wisconsin PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Wyoming PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

c.2) Controle de Preços

Os preços de produtores de gás natural não são sujeitos a controle da autoridade pública; continuam sob controle apenas preços de transporte e distribuição.

Também aqui, a maioria dos estados isenta de controle as companhias municipais, consideradas sob controle do eleitor local (algumas exceções: estados do Alasca, Kansas, Main, Maryland, New York); em alguns outros estados, as respectivas comissões controlam apenas as questões de segurança, mas não as tarifas (Illinois, Flórida, Oklahoma e outros).

Igualmente à situação na área de energia elétrica, as tarifas são controladas exclusivamente na base de retorno permitido ao investimento, e as metodologias de cálculo envolvidas são essencialmente as mesmas.

Para maiores detalhes, ver seção sobre energia elétrica.

A série de tabelas apresentadas a seguir mostra, em nível de estado, as taxas de retorno permitidas e de fato verificadas pelas PUCs (sempre na base capital próprio).

Os quadros também mostram a extensão de autoridade das agências controladoras para regulamentar tarifas de:

- Venda e
- Transporte de gás

para vários tipos de companhias, e no mercado de "varejo" e "atacado" (entre companhias de utilidade pública).

EUA - TAXAS DE RETORNO APROVADAS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO - COMPANHIAS DE GÁS

Órgão	Taxa de Retorno				Observações
	Aprovada		Verificada		
	Data	%	Data	%	
FERC					
Alabama PSC	1990	13,15-13,65	1990	10,46	As principais companhias operam com sistema de incentivos
Alaska PUC	1986	15,65	1991	13,95	
Arizona CC	1991	12,00			
Arkansas PSC	1986	13,00			
California PUC	1990	13,00			
Colorado PUC	1986	14,00			
Connecticut DPUC	1990	13,00	1992	8,48	
Delaware PSC	1987	12,75	1991	4,78	
DC PSC	1990	13,75			
Florida PSC	1991	13,00	1991	8,85	
Georgia PSC	1990	12,75			
Hawaii PUC	1984	15,09	1990	21,80	
Idaho PUC	1989	12,75			
Illinois CC	1992	12,50			
Indiana URC	1991	13,00			
Iowa UB	1991	12,45			
Kansas SCC	1989	13,62	1990	14,29	
Kentucky PSC	1990	12,50			
Louisiana PSC	1991	11,75			
Maine PUC					
Maryland PSC	1989	12,87	1991	9,04	
Massachusetts DPU	1987	13,25			
Michigan PSC	1991	13,00	1991	13,13	
Minnesota PUC	1991	12,50			
Mississippi PSC	1985	12,02			
Missouri PSC	1991	12,84			
Montana PSC	1986	13,00			
Nebraska PSC					
Nevada PSC	1992	12,00			
New Hampshire PUC	1991	11,80			

EUA - TAXAS DE RETORNO APROVADAS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO - COMPANHIAS DE GÁS,

Conclusão

Órgão	Taxa de Retorno				Observações
	Aprovada		Verificada		
	Data	%	Data	%	
New Jersey BRC	1991	12,70			
New Mexico PSC	1990	12,38			
New York PSC	1991	11,70	1991	10,90	
North Carolina UC	1991	12,90	1991	10,22	
North Dakota PSC	1991	12,00	1991	13,14	
Ohio PUC	1991	12,73			
Oklahoma CC	1988	12,00			
Oregon PUC	1989	13,25			
Pennsylvania PUC	1989	12,60			
Rhode Island PUC					
South Carolina PSC	1991	12,00			
South Dakota PSC	1989	12,50			
Tennessee PSC	1991	12,50			
Texas PUC	1991	12,50			
Utah PSC	1990	12,10			
Vermont PSB					
Virginia SCC	1991	11,75-12,75	1991	9,42	
Washington UTC	1989	13,25			
West Virginia PSC	1990	12,12	1991	8,80	
Wisconsin PSC	1991	13,40	1991	11,64	
Wyoming PSC	1990	13,01			

EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS PARA CONSUMIDOR FINAL

Órgão	Usuário Final das		Usuário Industrial	
	Companhias de Gás		Gasodutos Interestaduais	Produtores de Gás Natural
	Privadas	Públicas		
FERC			Algumas	Algumas
Alabama PSC	X			
Alaska PUC	X	X		
Arizona CC	X			X
Arkansas PSC	X			
California PUC	X			
Colorado PUC	X			
Connecticut DPUC	X			
Delaware PSC	X			
DC PSC	X	X		
Florida PSC	X			
Georgia PSC	X			
Hawaii PUC	X			
Idaho PUC	X			
Illinois CC	X		X	
Indiana URC	X	X		
Iowa UB	X			
Kansas SCC	X	X		
Kentucky PSC	X	X	X	X
Louisiana PSC	X			
Maine PUC	X	X		
Maryland PSC	X	X		
Massachusetts DPU	X			
Michigan PSC	X		X	
Minnesota PUC	X			
Mississippi PSC	X	X		

EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS PARA CONSUMIDOR FINAL, Conclusão

Órgão	Usuário Final das Companhias de Gás		Usuário Industrial	
	Privadas	Públicas	Gasodutos	Produtores de
			Interestaduais	Gás Natural
Missouri PSC	X			
Montana PSC	X	X		
Nebraska PSC				
Nevada PSC	X			
New Hampshire PUC	X			
New Jersey BRC	X			
New Mexico PSC	X			X
New Mexico SSC				
New York PSC	X	X		
North Carolina UC	X		X	
North Dakota PSC	X			
Ohio PUC	X			
Oklahoma CC	X			
Oregon PUC	X			
Pennsylvania PUC	X	X		
Rhode Island PUC	X	X		
South Carolina PSC	X			
South Dakota PSC	X			
Tennessee PSC	X		X	
Texas PUC				
Texas RC	X	X		
Utah PSC	X			
Vermont PSB	X	X		
Virginia SCC	X			
Washington UTC	X			X
West Virginia PSC	X	LTD		
Wisconsin PSC	X	X		
Wyoming PSC	X	X	X	

**EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DE ATACADO ENTRE COMPANHIAS DE
UTILIDADE PÚBLICA**

Órgão	Vendas para Companhias Privadas pelas Companhias de Gás		Vendas para Entidades Públicas pelas Companhias de Gás	
	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas
FERC			X	
Alabama PSC	X			
Alaska PUC	X	X	X	X
Arizona CC	X		X	
Arkansas PSC				
California PUC	X		X	
Colorado PUC	X		X	
Connecticut DPUC			X	
Delaware PSC			X	
DC PSC				
Florida PSC				
Georgia PSC			X	
Hawaii PUC	X		X	
Idaho PUC				
Illinois CC			X	
Indiana URC				
Iowa UB				
Kansas SCC	X		X	
Kentucky PSC	X	X	X	X
Louisiana PSC				
Maine PUC	X	X	X	X
Maryland PSC				
Massachusetts DPU			1/	
Michigan PSC			10/	
Minnesota PUC				
Mississippi PSC				

EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DE ATACADO ENTRE COMPANHIAS DE UTILIDADE PÚBLICA, Conclusão

Órgão	Vendas para Companhias Privadas pelas Companhias de Gás		Vendas para Entidades Públicas pelas Companhias de Gás	
	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas
Missouri PSC				
Montana PSC	X	X	X	X
Nebraska PSC				
Nevada PSC	X		X	
New Hampshire PUC				
New Jersey BRC	X		X	
New Mexico PSC	X		X	X
New Mexico SCC				
New York PSC	X	X	X	X
North Carolina UC				
North Dakota PSC	X		X	
Ohio PUC			X	
Oklahoma CC	X		X	
Oregon PUC				
Pennsylvania PUC				
Rhode Island PUC	X		X	X
South Carolina PSC	X		X	
South Dakota PSC				
Tennessee PSC	X		X	
Texas PUC				
Texas RC	X	X	X	X
Utah PSC	X		X	
Vermont PSB				
Virginia SCC				
Washington UTC	X		X	
West Virginia PSC	X	X	X	X
Wisconsin PSC	X	X	X	X
Wyoming PSC				

**EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DE
TRANSMISSÃO DE GÁS**

Órgão	Companhias de Gás	
	Privadas	Públicas
FERC	X	
Alabama PSC	X	
Alaska PUC	X	X
Arizona CC	X	
Arkansas PSC	X	
California PUC	X	
Colorado PUC	X	
Connecticut DPUC		
Delaware PSC	X	
DC PSC		
Florida PSC	X	
Georgia PSC		
Hawaii PUC		
Idaho PUC		
Illinois CC	X	
Indiana URC		
Iowa UB	X	
Kansas SCC	X	
Kentucky PSC	X	X
Louisiana PSC		
Maine PUC	X	
Maryland PSC		
Massachusetts DPU	X	X
Michigan PSC	X	
Minnesota PUC		
Mississippi PSC		

**EUA - AUTORIDADE PARA CONTROLAR TARIFAS DE
TRANSMISSÃO DE GÁS, Conclusão**

Órgão	Companhias de Gás	
	Privadas	Públicas
Missouri PSC	X	
Montana PSC		
Nebraska PSC		
Nevada PSC	X	
New Hampshire PUC	X	
New Jersey BRC	X	
New Mexico PSC	X	
New Mexico SCC		
New York PSC	X	X
North Carolina UC		
North Dakota PSC		
Ohio PUC		
Oklahoma CC		
Oregon PUC		
Pennsylvania PUC	X	X
Rhode Island PUC	X	X
South Carolina PSC		
South Dakota PSC		
Tennessee PSC		
Texas PUC		
Texas RC	X	X
Utah PSC	X	
Vermont PSB	X	X
Virginia SCC	X	
Washington UTC	X	
West Virginia PSC	X	X
Wisconsin PSC	X	X
Wyoming PSC	X	X

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

As mesmas agências públicas (na maioria dos casos) que controlam as tarifas têm também poderes para controle de segurança operacional e níveis de risco.

Excepcionalmente, em alguns estados, as companhias municipais de gás, isentas de controle de tarifas, respondem à PUC estadual em questões de segurança.

Os controles de qualidade de serviço, no caso de gás natural, normalmente incluem definição pela autoridade pública de:

Padrões de precisão de medidores (a própria FERC possui estes poderes no nível federal, no caso de gás, mas não no caso de energia elétrica);

- #### Padrões de conteúdo térmico de BTU/m³ de gás;
- #### Padrões de pressão do gás;
- #### Padrões de segurança e inspeções;
- #### Direito de atendimento (conexões locais);
- #### Prioridades de atendimento nas emergências e faltas;
- #### Regras de faturamento, prazos, reembolsos etc; e
- #### Canais adequados para reclamações dos usuários.

Na maioria dos estados, os órgãos de controle também participam, junto com agências especializadas, do controle dos impactos ambientais (ver quadro no capítulo de energia elétrica).

Adicionalmente, em quase todos os estados, os órgãos de controle coordenam programas de incentivos para economias de energia por parte do usuário final. Tais incentivos têm normalmente forma de empréstimos sem juros e/ou rebates a fundo perdido para modificações de construções residenciais ou de equipamentos industriais, visando redução de consumo de energia ou substituição de energia mais nobre (elétrica) pelo gás.

Ao mesmo tempo, os órgãos estaduais (as PUCs) mantêm complexos programas de incentivos para as próprias companhias de gás, visando manutenção das receitas apesar da redução de consumo causada pelos programas de conservação, evitando, assim, a resistência das companhias. Alguns estados (principalmente Alaska e os estados do Norte do país) oferecem incentivos adicionais para economia de energia, além de uma compensação de lucros e receitas perdidas.

Enquanto as PUCs estaduais têm competência para controlar os aspectos de segurança dos gasodutos intra-estaduais (os interestaduais são de competência do Departamento dos Transportes), o governo federal reembolsa 50% dos gastos daqueles estados que optem pela aplicação dos padrões federais de segurança. Devido à forte autoridade estadual no sistema de governo norte-americano, este tipo de "incentivo" financeiro é bastante comum em várias áreas administrativas e freqüentemente representa a única maneira do governo federal influir nas decisões e políticas estaduais.

IV.2.4. Controle na Suíça

a) Nível e Tendências de Privatização

Transporte e distribuição de gás são atividades passíveis de monopólio do estado, conforme constituição suíça. De fato, o monopólio não é exercido e o governo central outorga concessões complementares à iniciativa privada. A principal empresa estatal do ramo é a Schweizerische Gaswerke, baseada em Zurich.

b) Estrutura Institucional de Controle

As concessões no nível federal são outorgadas pelo Departamento de Transportes e Energia.

A supervisão da atividade é exercida pelo Bundesamt für Energiewirtschaft.

As questões técnicas de construção e operação de gasodutos cabem ao Inspetor Federal de Dutos (Rohrleitungsinspektorat).

Existe também Comissão para Segurança de Dutos, órgão convocado pelo Presidente quando necessário.

Gasodutos locais, abaixo de certos parâmetros técnicos, podem ser licenciados diretamente pelos governos kantonais.

A outorga das concessões é regulamentada legalmente pela lei (Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen) de 04.10.63 e decreto (Rohrleitungsverordnung) de 11.09.68.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública**c.1) Controle de Concorrência**

Não há preocupação com introdução de concorrência por parte da autoridade pública; as concessões privadas são outorgadas apenas como complemento do serviço fornecido pela empresa estatal.

Na área de transporte, a autoridade pública (Bundesamt für Energiewirtschaft) tem poder legal para determinar acesso de terceiros ao transporte por qualquer gasoduto privado licenciado pelo governo.

Toda empresa concessionária precisa ser controlada por cidadãos suíços residentes no país.

c.2) Controle de Tarifas

Os preços são determinados diretamente pelo governo e são (após a Irlanda) os mais altos da Europa.

c.3) Controle de Qualidade de Serviço

Eventuais problemas de qualidade, não solucionados diretamente pelo fornecedor, podem ser referidos ao Bundesamt.

IV.3. Redes de Água e Esgoto

A operação de serviços de água e esgotos tem sido tradicionalmente uma responsabilidade dos governos municipais em todos os países do nosso interesse. A exigência de enormes investimentos (principalmente nos sistemas sanitários) e a dificuldade de comercialização individual dos serviços fizeram do governo o maior "cliente", acompanhado mais recentemente pelos grandes usuários industriais.

As grandes obras de sistemas sanitários têm sido financiadas com recursos públicos, levantados às vezes (EUA) pela emissão pública de bônus, com juros subsidiados.

Por estes motivos, até hoje é bastante rara a participação da iniciativa privada na **construção** dos sistemas sanitários, mas está ficando cada vez mais comum a **operação** privada dos sistemas públicos já existentes.

IV.3.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

A privatização de água e esgoto ocorreu pelo "Water Act", de 1989, que colocou as 10 autoridades regionais responsáveis por aproximadamente 75% do fornecimento em mãos privadas, junto a 29 companhias privadas de água já existentes.

A lei de privatização não alcançou a Escócia, onde operações de água e esgoto são de responsabilidade de 9 empresas e 3 conselhos, ou Irlanda do Norte, onde o sistema continua inteiramente estatal.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

O controle público é exercido pela OFWAT (agência para serviços de água).

O Diretor Geral da OFWAT é nomeado pelo Ministério de Comércio e Indústria para um período de 5 anos, mas é independente do Ministério no exercício das funções.

O papel da OFWAT é supervisionar o cumprimento das condições de concessão pública (chamada "appointment") e de alterá-las periodicamente de comum acordo com a concessionária; eventuais conflitos podem ser resolvidos perante a MMC - Monopoly & Mergers Commission. Conforme a lei, todas as fusões de companhias de água com mais de £ 30 milhões de ativos são sujeitas à aprovação prévia da MMC.

Somente matéria de lei pode ser referida à justiça comum.

Outras agências envolvidas com controle público de fornecimento de água são:

National River Authority;

Inspectorate of Pollution;

OFT - Office of Fair Trading; e

European Commission (padrões ambientais e de saúde).

b.2) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

A legislação determina as seguintes responsabilidades da agência reguladora (OFWAT):

Garantir que todas as funções sejam "executadas corretamente";

Facilitar concorrência;

Proteger o consumidor em termos de preço, suprimento e qualidade;

Não permitir "diferenciação não justificada";

Promover economia e eficiência; e

Garantir saúde financeira das concessionárias.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

As possibilidades de induzir concorrência no suprimento de água são limitadas pela própria natureza técnica da atividade. Neste caso, o regulador inglês (OFWAT) recorre mais ao chamado "yardstick competition", comparando o desempenho, custos etc. entre as companhias.

A MMC (Monopoly & Mergers Commission) pode proibir fusões de companhias de água quando tal fusão "diminuir a visibilidade comparativa"; normalmente, para aprovar a fusão, o regulador exige redução substancial de preços cobrados do consumidor.

A recente legislação ("Competition and Service Act", de 1992) deu poderes adicionais ao regulador, que agora pode determinar suprimento de água para os grandes consumidores (mais de 250 milhões de litros/ano) na base competitiva. A lei também determinou investigar as possibilidades de induzir concorrência através do conceito de "common carrier", já implementado em telefonia e transmissão de energia elétrica e de gás.

c.2) Controle de Preços

São sujeitos a controle de preços pela OFWAT:

Suprimento doméstico de água;

Suprimento industrial de água;

Taxas de infra-estrutura (definidas na própria licença).

São livres de controle preços de fornecimento para outros distribuidores de água e as taxas de conexão.

A fórmula básica de controle é:

$$RPI + K + Y$$

Onde RPI é índice de preços de varejo;

K é fator de investimentos; e

Y é fator de custos externos, repassados ao consumidor.

Não há, no caso de água e esgoto, qualquer redutor de preços baseado no previsto aumento de eficiência.

O controle de preços é aplicado ao valor de fatura média para suprimento sem medidor ou ao preço unitário para suprimento com medidor.

Os fatores da fórmula de preços são definidos para período de 10 anos, mas podem ser revistos após 5 anos, a pedido da companhia ou do OFWAT.

Na prática atual, os fatores K de investimentos têm sido definidos entre 3-22,5% para cada uma das 33 companhias sujeitas ao controle. Os fatores K foram definidos com base nos respectivos programas de investimento em sistemas de água e esgoto (considerados geralmente obsoletos já na época de nacionalização) para os próximos 10 anos, com provável revisão a cada 5 anos. Os investimentos exigem aprovação do Ministro de Ambiente.

Em consequência dos controles, os preços reais de água no período, desde a privatização (1989), subiram 16%, e os lucros das companhias (1991-92) cresceram 53,2%.

A lei exige, no caso de água e esgoto, "considerar as taxas de retorno alcançadas" na determinação dos parâmetros da fórmula de preços. Assim, quando o retorno das companhias de água privatizadas em 1991 alcançou 16% ao invés dos 8,5% previstos para a fórmula de preços, o OFWAT exigiu (e conseguiu) redução "voluntária" na aplicação do fator K da fórmula de preços.

IV.3.2. Controle na França

a) Nível e Tendências de Privatização

Aproximadamente 70% dos serviços de água e esgoto são operados pela iniciativa privada, geralmente sob contratos municipais. As companhias privadas envolvidas alcançaram, no passado, altíssimos graus de concentração e, conseqüentemente, de extensão das suas operações; as duas principais (Compagnie Générale des Eaux e Compagnie Lyonnaise des Eaux-Dumez) pertencem às maiores corporações industriais não somente na França, mas no âmbito mundial (o faturamento anual da Compagnie Générale des Eaux é de mais de US\$25 bilhões).

As grandes companhias francesas de água estão hoje penetrando com sucesso os mercados dos demais países da EEC e dos Estados Unidos.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

Não há órgãos de controle neste sentido no Reino Unido ou nos EUA. As operações de água são regidas em cada caso por contrato municipal específico, que determina todas as condições de fornecimento, incluindo as tarifas. A legislação prevê 4 tipos básicos de contrato:

Gerenciamento (Gérance): Contrato mais simples, no qual a empresa privada apenas opera as instalações municipais, sendo remunerada pela taxa fixa, calculada com base em volume de trabalho necessário. A municipalidade é responsável por todos os investimentos futuros;

Contrato Incentivado (Régie Intéressée): Parecido com gerenciamento (acima), mas com cláusulas de incentivos para desempenho/produzividade. A municipalidade continua responsável por todos os investimentos;

Franquia (Affermage): A empresa privada é remunerada pelo município com participação nos resultados e é responsável pelos investimentos de renovação e extensão. No fim do contrato (normalmente 20-30 anos), os investimentos reverterem ao município;

Plena Concessão (Concession): Contratos de 20-30 anos, pelos quais a companhia privada constrói ou adquire e opera as instalações e fornece água pelas tarifas previamente acordadas e periodicamente renegociadas. No fim do contrato, todos os investimentos reverterem ao município.

Eventuais conflitos entre as partes contratantes são decididos pela Corte Administrativa.

Todas as concessões públicas são sujeitas a auditoria pelo Tribunal de Contas do Departamento (Província).

Até 1989, quando a European Commission (Community Directive No. 440/89) exigiu o procedimento de licitação pública, as concessões foram outorgadas arbitrariamente e quase sempre para as companhias francesas; esta situação mudou definitivamente em 1991, quando a decisão da CEE foi transformada em lei na França No. 3/91.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

Não há controle específico, além das proibições legais de formação de monopólios.

c.2) Controle de preços

Os preços são determinados conforme cada contrato municipal; o processo é essencialmente político e baseado em tradição. Na maioria dos casos, as tarifas são determinadas diretamente pelas prefeituras, com a companhia privada sendo remunerada por taxas contratuais.

Os contratos de plena concessão e de franquia normalmente prevêem atualização periódica de tarifas em dependência de evolução de custos operacionais. Enquanto as fórmulas de reajuste podem ser mais ou menos complexa, em função dos elementos importantes de custos envolvidos em cada tipo de serviço, a fórmula básica utilizada reflete, no mínimo, o custo de mão-de-obra e de materiais, conforme segue:

$$P_n = P_o [a \times \frac{S_n}{S_o} + b \frac{M_n}{M_o}]$$

onde: P_n preço atualizado;

P_o preço do período-base;

S_n, o nível salarial nos dois períodos;

M_n, o custo de materiais nos dois períodos;

a, b pesos relativos de salários e material na estrutura de custo ($a + b = 1$).

Normalmente, o município assume responsabilidade econômica pelos fatores imprevistos no contrato, por exemplo implementação de novos padrões ambientais. Eventuais prejuízos da operadora são também compartilhados com o município, e os lucros acima de certos limites reverterem normalmente para a comunidade local.

c.3) Controle do Nível dos Serviços

O nível de serviços é garantido pelo contrato. Os aspectos de saúde são supervisionados pelas autoridades competentes.

O Governo da França (Ministério do Interior) presta assistência técnica às prefeituras na negociação e fiscalização dos contratos e publicou recentemente um guia de "contratos-padrão" a ser seguido (na base voluntária) pelas autoridades municipais.

Em todas as concessões de serviços públicos (não apenas de água e esgoto), a lei, bem como os termos contratuais, dá à autoridade concedente amplos poderes para controlar os níveis do serviço prestado, podendo impor vários níveis de penalidades:

Penalidades pecuniárias - Multas contratuais - Perdas e danos de lei

Ação coercitiva - Sequestro do serviço (intervenção)

Ação rescisória - Interrupção unilateral da concessão, geralmente como seqüela da intervenção.

(Ação rescisória pode ser tomada em certas circunstâncias também pela própria concessionária).

Enquanto estes instrumentos existem em todas as concessões outorgadas na França, fomos informados de que são raríssimos os casos de aplicação na prática.

IV.3.3. Controle nos Estados Unidos

a) Nível e Tendências de Privatização

Os serviços de água e esgoto nos Estados Unidos são quase inteiramente atividades de entidades públicas, na maioria dos casos municipais. Estima-se, por exemplo, que das aproximadamente 16.000 plantas de tratamento de esgotos, menos de 1% é operada pela iniciativa privada. Necessidade de pesados investimentos (o Environmental Protection Agency dos EUA estimou, em 1991, a necessidade de \$110 bilhões de investimentos em tratamento de água) levará, nos próximos anos, ao envolvimento de companhias privadas, principalmente norte-americanas, francesas e inglesas.

Até 1992, existia pouco incentivo para a iniciativa privada entrar na área de tratamento e distribuição de água; a legislação ("Clean Water Act", de 1972) estipulou financiamentos federais para municípios e exigia reembolso pelas empresas privadas que porventura assumissem a operação. Assim, a maior parte das pequenas instalações privadas foi constituída pelos incorporadores de distritos habitacionais, que precisavam fornecer água e esgoto junto com seus projetos de construção e forneciam serviços para apenas 1.000 - 5.000 residências.

Posteriormente, vários desses pequenos empreendimentos foram adquiridos e operados por empresas especializadas, tais como a General Public Utilities Co. As restrições existentes são responsáveis pelo fato de que a maior companhia privada de água da França (Générale des Eaux) é aproximadamente 40 vezes maior em faturamento do que a principal companhia norte-americana, a American Water Works, que, apesar do enorme mercado nacional, faturou em 1992 apenas aproximadamente US\$660 milhões anuais.

Enquanto as grandes companhias francesas de água normalmente operam facilidades pertencentes aos municípios, as empresas privadas americanas funcionam com instalações próprias, o que exige investimentos muito mais altos em ativo permanente.

Os obstáculos foram parcialmente removidos pelo Presidente Bush em abril de 1992, e o governo Clinton está preparando incentivos para privatização que deverão ser publicados em 1994. Restarão, ainda assim, os usuais obstáculos fiscais que permitem aos estados e municípios norte-americanos levantar empréstimos públicos mais baratos (sem imposto de renda federal) do que a iniciativa privada.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

Apenas pequena parte das companhias de água e esgoto (aquelas de capital privado) é sujeita ao controle de autoridade pública.

O controle econômico (tarifas e condições de fornecimento) ocorre exclusivamente no nível estadual, pelas respectivas "Public Utility Commissions".

O controle técnico (ambiente, saúde) é baseado nos padrões determinados pela agência federal de proteção ambiental (EPA - Environmental Protection Agency) e seus órgãos correspondentes no nível estadual e municipal, os DEP - Departments of Environmental Protection.

Os quadros a seguir mostram as companhias de água e esgoto em cada estado, sujeitas aos controles das respectivas PUCs. Na grande maioria dos casos, apenas as companhias privadas são sujeitas aos controles públicos, exceções são os estados de Indiana, Maine, Wisconsin e alguns outros, que estão sujeitos aos controles, inclusive as companhias municipais, normalmente quando essas recebem algum benefício financeiro ou fiscal do respectivo estado.

b.2) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

As responsabilidades das PUCs estaduais se resumem a autorização/certificação inicial de funcionamento, tarifas e exigências de informações operacionais e contábeis.

O quadro a seguir mostra a extensão de controle público sobre companhias de água e esgoto em vários estados da União.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

Somente recentemente, e ainda em relativamente poucos casos, os princípios de concorrência são aplicados em licitações públicas para prestação de serviços operacionais. Ainda assim, a concorrência de companhias privadas ocorre muito mais na função de distribuição de água do que no tratamento de esgoto (o que não é o caso, por exemplo, da França). Dos aproximadamente US\$660 milhões de receita da American Water Works, apenas US\$10 milhões provêm de tratamento de esgotos; dos US\$140 milhões da California Water Service, 100% veio de distribuição de água.

c.2) Controle de Preços

Na grande maioria dos casos (companhias municipais), as tarifas de água são determinadas pelo processo político local sem qualquer interferência dos órgãos de controle.

Nos poucos casos onde água e/ou esgoto são operados pela iniciativa privada, o controle de tarifas é exercido na base de retorno permitido ao capital.

A estrutura das tarifas varia conforme a situação local; nas regiões com falta de água, aplicam-se tarifas progressivas, incentivando economia; nas regiões com água abundante, existem tarifas decrescentes, refletindo a estrutura de custo. Ainda, nas regiões com capacidade insuficiente de tratamento, aplicam-se tarifas mais altas nos horários de pico para grandes usuários industriais. As práticas tarifárias são continuamente analisadas e influenciadas pela "AWA - American Waterwork Association", a tradicional e respeitada associação profissional do setor.

EUA - COMPANHIAS DE ÁGUA E ESGOTO CONTROLADAS PELA AUTORIDADE ESTADUAL

Órgão	Cias. de Água		Cias. de Água e Esgoto		Cias. de Esgoto		Tamanho mínimo a ser sujeito ao controle
	Privadas	Municipais	Privadas	Municipais	Privadas	Municipais	
Alabama PSC	14		0				10 clientes \$150.000 receita anual
Alaska PUC	25	1	2				
Arizona CC	335		21		3	1	
Arkansas PSC	2		2		15		
California PUC	216		7		10		
Colorado PUC	5		0				50 clientes 4/ Não controla água 100 pessoas - 40 conexões
Connecticut DPUC	100		2				
Delaware PSC	16		0				
DC PSC							
Florida PSC	281		166				Não controla água
Georgia PSC							
Hawaii PUC	8		2		3		
Idaho PUC	23		0				
Illinois CC	43		21		8		
Indiana URC	118	384	22		50		
Iowa UB	1						2.000 clientes 10 clientes
Kansas SCC	8						
Kentucky PSC	28		4				
Louisiana PSC	117		81		98		
Maine PUC	37	113	0		151		
Maryland PSC	24		4				75 clientes Não controla água
Massachusetts DPU	41		0				
Michigan PSC	20						
Minnesota PUC							
Mississippi PSC	70	73	0		82	7	
Missouri PSC	76		25				2 clientes Não controla água 25 clientes \$5.000 receita
Montana PSC	21	87	0		55		
Nebraska PSC						99	
Nevada PSC	25		3				
New Hampshire PUC	43	1	1		3		

New Jersey BRC	77	13	1		22		
New Mexico PSC	41	16			11		
New York PSC	465						
North Carolina UC	233		53		47		10 clientes
North Dakota PSC							Não controla água
Ohio PUC	25		6		7		
Oklahoma CC	31						
Oregon PUC	6						
Pennsylvania PUC	285	79			64	7	
Rhode Island PUC	8	4					
Suth Carolina PSC	33		33		25		
South Dakota PSC							Não controla água
Tennessee PSC	8		1		4		
Texas WC	1.200		125		150		
Utah PSC	17		2		1		
Vermont PSB	71						
Virginia SCC	55		12		6		50 clientes
Washington UTC	61						100 clientes ou tarifas
West Virginia PSC	47	334	31		38	210	\$300/ano
Wisconsin PSC	12	547	12			72	
Wyoming PSC	14						

EUA - TIPOS DE CONTROLES SOBRE COMPANHIAS DE ÁGUA

Órgão	Localização	Certificação Inicial	Transferências de Ativos	Tarifas	Padrões Contábeis	Nível de Serviço	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões
Alabama PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Alaska PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Arizona CC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Arkansas PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
California PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Colorado PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Connecticut DPUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Delaware PSC	Sim	Não		Sim	Sim				
DC PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Florida PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim				
Georgia PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Hawaii PUC	Sim	Sim		Sim	Não				
Idaho PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Illinois CC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Indiana URC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Iowa UB	Sim	Sim		Sim	Sim				
Kansas SCC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Kentucky PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Louisiana PSC	Sim	Não		Sim	Sim				
Maine PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Maryland PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Massachusetts DPU	Sim	Não		Sim	Sim				
Michigan PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Minnesota PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Mississippi PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Missouri PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Montana PSC	Sim	Não		Sim	Não				
Nebraska PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Nevada PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
New Hampshire PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				

EUA - TIPOS DE CONTROLES SOBRE COMPANHIAS DE ÁGUA, Conclusão

Órgão	Localização	Certificação Inicial	Transferências de Ativos	Tarifas	Padrões Contábeis	Nível de Serviço	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões
New Jersey BRC	Sim	Não		Sim	Sim				
New Mexico PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
New York PSC	Sim	Não		Sim	Sim				
North Carolina UC	Sim	Sim		Sim	Sim				
North Dakota PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Ohio PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Oklahoma CC	Sim	Não		Sim	Sim				
Oregon PUC	Sim	Não		Sim	Sim				
Pennsylvania PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Rhode Island PUC	Sim	Sim		Sim	Sim				
South Carolina PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
South Dakota PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Tennessee PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Texas PUC	Sim	Sim		Sim	Sim			Não	
Utah PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Vermont PSB	Sim	Sim		Sim	Sim				
Virginia SCC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Washington UTC	Sim	Não		Sim	Sim				
West Virginia PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Wisconsin PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				
Wyoming PSC	Sim	Sim		Sim	Sim				

O processo de controle é o mesmo dos outros serviços públicos sujeitos à jurisdição das PUCs. A companhia operadora apresenta as novas tarifas à PUC com suporte e justificativas necessárias (contabilidade, projeções de retorno, investimentos necessários etc.). A PUC analisa o pleito (alguns estados permitem efetivar as novas tarifas imediatamente, com garantia de devolução no caso de rejeição), conduz audiências públicas com consumidores, geralmente opostos a qualquer aumento, negocia com a companhia operadora e, eventualmente, aprova ou modifica o pleito com força de decisão judicial. O processo normalmente demora 2-6 meses, desde o pleito inicial até a decisão final.

As taxas de retorno permitidas são parecidas com aquelas já mostradas para a área de energia elétrica e de gás, e.g., entre 10% e 14%, dependendo das taxas de juros no mercado.

Nos anos 1987-91, a American Water e a Southern California Water conseguiram retornos médios de 13,5% e 13%, respectivamente; a média das 400 maiores companhias industriais da S&P ficou no mesmo período em 12,3%.

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

Todas as companhias de água, privadas e municipais, são sujeitas a controle de qualidade.

O controle de qualidade de água se dá mediante aderência aos padrões determinados pela EPA - Environmental Protection Agency, no nível nacional, com fiscalização, na maioria dos estados, pelos respectivos DEPs - Departments of Environmental Protection (em alguns estados, tais como Indiana ou Wyoming, a EPA conduz a fiscalização diretamente).

Os padrões de contaminação de água da EPA determinam, hoje, limites máximos permitidos para aproximadamente 40 tipos diferentes de poluentes; outros 40 limites estão na fase de definição. Os operadores das plantas reportam mensalmente os níveis alcançados e são sujeitos a multas ou até à não-renovação dos alvarás de funcionamento nos casos de conteúdo acima dos limites preestabelecidos.

Em 1988, 34.190 sistemas de água foram autuados por total de 97.493 violações, afetando um total de 41 milhões de habitantes; apenas 50 casos exigiram envolvimento direto da EPA.

Além dos padrões de qualidade de água, a EPA oferece também padrões para as práticas operacionais ("Best Management Practices"), tais como projetos de sistemas de tratamento, métodos de monitoramento de qualidade, etc.

V. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR DE TRANSPORTES

Discutiremos neste setor os seguintes subsetores de serviços:

Transportes Ferroviários;

Transportes Rodoviários; e

Operação dos Aeroportos.

V.1. Serviços de Transportes Ferroviários

Trata-se de uma das mais antigas modalidades de serviço público, regulamentado pela autoridade pública como um "monopólio natural", com todos os problemas históricos desse tipo de controle.

Iniciadas originalmente com capital privado, as ferrovias em todos os países passaram por sua época de estatização completa (França) ou parcial (EUA), sendo, subseqüentemente, reprivatizadas (ou pelo menos, como na França, marcadas para possível privatização).

Tendo já representado o setor mais importante de transportes, estratégico para o desenvolvimento econômico e social das nações, as ferrovias foram neste século substituídas por outras modalidades de transporte (rodoviário, aéreo), mais flexíveis e/ou rápidos. O transporte de passageiros por ferrovia de longo curso foi reduzido a um mínimo ou acabou (Brasil).

Ainda assim, as ferrovias continuam tendo importante papel nos transportes de mercadorias de grande volume (principalmente a granel) nos corredores fixos, entre áreas agrícolas, mineradoras, produtoras de aço, cimento etc. e os grandes centros consumidores ou portuários. As ferrovias também continuam exercendo papel importante no transporte suburbano de passageiros, integrado com os transportes metroviários e redes de ônibus urbanos.

V.1.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

A Lei de Transportes de 1981 determinou venda, pela British Rail, de várias operações não-ferroviárias para a iniciativa privada; foram vendidas subseqüente à SEA-LINK (portos e barcas de La Manche), a HOVERCRAFT, hotéis, empresa de engenharia BREL, a operação de alimentação nas estações e outras.

A própria British Rail continua ainda sob controle estatal, mas já em processo de privatização.

As várias formas de controle público das ferrovias inglesas nas diferentes fases históricas e sob governo de diferentes orientações socio-econômicas oferecem a matéria clássica para os estudos do assunto e são discutidas mais detalhadamente no Capítulo III deste relatório.

Ironicamente, por motivo de complexidades operacionais, em questão de privatização, as ferrovias inglesas ficaram atrás de todos os outros setores, já privatizados.

b) Estrutura Institucional de Controle

No momento sendo definida pelo processo de privatização. Muito provavelmente será nos moldes das demais atividades monopolizadas e recém-privatizadas, i.e., por uma agência específica e independente, com Diretor Geral nomeado pelo Ministério. Julgando pela tradição, a agência poderá ser chamada "OFRAIL".

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

No momento sendo definidas pelo processo de privatização. Parece certo que envolverão uma revisão tarifária que permitirá retorno ao investimento dos novos acionistas e definição de uma evolução das tarifas na base de "cap", i.e., fórmula de tipo RPI-X, que seria definida separadamente para vários tipos de serviços, tais como carga, interurbano de passageiros, suburbano, etc. Devido aos fatores regionais, fórmulas diferentes poderão ser estabelecidas para cada região e/ou linha.

Talvez a maior dificuldade no controle de tarifas ferroviárias será o problema de alocação dos custos comuns (via, sistemas de sinalização, etc.) aos diferentes tipos de serviços e aos usuários em geral.

V.1.2. Controle na França

a) Nível e Tendências de Privatização

O transporte ferroviário na França é objeto de monopólio do Estado, explorado pela estatal SNCF - Société National des Chemins de Fer.

Não há perspectivas de privatização a curto prazo.

b) Estrutura Institucional de Controle

A SNCF é supervisionada diretamente pelo Ministério de Transportes e indiretamente pelo Ministério de Finanças, o qual participa na definição das tarifas, investimentos e fontes de financiamentos.

Como todas as empresas estatais da França, a SNCF é controlada pelo Conseil d'Etat, do qual participam os ministros de estado envolvidos nos assuntos da economia nacional.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Desempenho Operacional e Financeiro

No caso de transporte ferroviário na França, a questão não é de incentivo à concorrência ou controle de tarifas, tratando-se de monopólio estatal com tarifas determinadas pelo processo político/administrativo.

O objetivo de controle pela autoridade pública neste caso é garantir o nível adequado de serviço e os recursos necessários para renovação e expansão, minimizando, ao mesmo tempo, os encargos das finanças públicas causados pelos programas de investimentos e pelos subsídios operacionais.

Após muitos anos de administração direta pelo governo francês, a SNCF - Societé National des Chemins de Fér foi uma das primeiras experiências no mundo com os "CP - Contract Plan" ou "contrato de gestão", técnica desenvolvida na própria França em 1967 por Simon Nora, presidente da alta comissão que investigou, em 1966-67, o desempenho das empresas estatais.

O "CP" consiste essencialmente em um entendimento formal, semi-contratual, entre o governo como proprietário do empreendimento e a respectiva diretoria, com o governo assumindo compromisso com aporte dos recursos necessários e a diretoria prometendo atingir certos índices quantitativos de desempenho operacional e financeiro, garantindo, ao mesmo tempo, níveis de serviço politicamente aceitáveis para o governo e os usuários em geral.

O primeiro "CP" das ferrovias francesas foi assinado em 1970 e cobriu período de 5 anos. O contrato estipulou, entre outros, um aumento substancial de tarifas, maior autonomia da diretoria na futura política de preços e redução de pessoal em 15%.

Após os primeiro anos de sucesso (redução de subsídios) veio a "crise do petróleo", não prevista no contrato, que exigiu novas intervenções do governo.

Após o seu vencimento, o contrato foi prorrogado para mais dois anos (até 1977) e eventualmente renegociado em 1978 para mais três anos (desta vez, junto com Air France, Companhia Nacional de Carvão e Companhia de Transportes Marítimos).

A primeira experiência mostrou a dificuldade de se preverem os índices (e circunstâncias) a longo prazo; por este motivo o segundo contrato, mais curto, prevê também revisões anuais dos parâmetros.

O enfoque dos novos CPs foi para maior autonomia das empresas em:

Política de preços;

Redução do número de funcionários;

Eliminação de linhas não-lucrativas; e

Quantificação e (recebimento) de compensação específica pelos chamados "serviços sociais" quando exigidos pela autoridade pública.

Em 1981, o Partido Socialista assumiu poder com François Mitterrand e o "CP" foi modificado pela simples decisão administrativa; as tarifas foram congeladas, e certas linhas, previamente fechadas, reabertas. A experiência mostrou uma outra desvantagem dos "contratos de gestão": não se trata, obviamente, de um contrato no pleno sentido jurídico, mas apenas de uma declaração de intenções, que pode ser cancelada ou modificada quando necessário ou conveniente pelo "proprietário", e.g., o governo.

Ainda assim, o próprio governo socialista assumiu os princípios dos CPs e negociou o terceiro contrato com a SNCF, seguido, em 1983, pelas outras 13 estatais na área de manufatura, várias delas recém-nacionalizadas pelo próprio governo Mitterrand. Foram renovados também os contratos de gestão da Air France e da EDF - Electricité de France e formado um novo contrato com a Gaz de France.

É interessante notar as dificuldades encontradas no processo de negociação do terceiro "contrato de gestão" da SNCF, talvez devido às dificuldades econômicas da época e à mudança de direção do novo governo francês. A própria negociação demorou dois anos e produziu um contrato de 31 páginas, 44 artigos e 7 anexos de grande complexidade jurídica.

Um novo componente trazido pelo governo socialista foi a participação dos trabalhadores no próprio processo de negociação dos CPs.

O governo socialista também alterou o enfoque dos CPs das medidas quantitativas e índices de desempenho para objetivos mais qualitativos e genéricos, tais como:

Coordenar os planos da empresa com a política econômica do governo ("objetivos de interesse nacional");

Mobilizar os empregados para se atingirem os objetivos;

Aumentar autonomia gerencial; e

Especificar fluxos financeiros entre a empresa e o Estado, etc.

A definição mais genérica dos objetivos mostrou-se mais estável e resistente nas constantes mudanças da economia nacional.

Assim também a própria denominação dos contratos de gestão foi alterada do mais quantitativo "Contrat de Plan" para mais genérico "Contrat d'Objectifs":

O recente estudo do Banco Mundial, analisando a experiência dos contratos de gestão na França e em vários outros países que seguiram o seu exemplo, chega às seguintes conclusões e recomendações:

Não há informações quantitativas suficientes para avaliar com certeza a contribuição econômica dos contratos de gestão, entre outros motivos porque o governo francês não publica os detalhes específicos de cada contrato.

Apesar de algumas indicações de melhoria (principalmente na fase inicial do contrato), o déficit financeiro das estatais francesas como um todo aumentou de Fr 12,8 bilhões, em 1975, para Fr 49,5 bilhões, em 1982.

Enquanto os "contratos de gestão" provavelmente não pioraram a situação, também não trouxeram uma solução adequada e suficiente para o problema de controle das empresas estatais.

Os primeiros contratos falharam (não foram mantidos pelas partes) porque eram longos, complexos e demasiadamente quantitativos; as imprevisíveis mudanças no ambiente econômico e político invalidaram as suas premissas-base. Os futuros contratos devem ser mais curtos, menos quantitativos e flexíveis, sujeitos à renegociação periódica.

Para fins de mobilização interna da companhia envolvida, o fato de mera existência de um CP é mais importante do que seu conteúdo numérico. O próprio processo de planejamento e negociação dos alvos e tarefas entre a empresa e o governo parece produzir resultados positivos; a renegociação anual mantém o interesse do funcionalismo, bem como do público em geral.

Apesar das melhores intenções de todos os envolvidos, os "contratos de gestão" dificilmente resolverão o problema de controle quando medidas fortes e controversiais forem necessárias (cortes de pessoal, aumentos de tarifas, redução de serviços, etc.). Por não ter força legal de um contrato e, com a diretoria da empresa dependendo em muitos aspectos das decisões governamentais, a efetiva implementação de tais medidas dependerá sempre muito mais da vontade política do que de uma declaração de boas intenções.

Acreditamos que as observações acima ultrapassam o âmbito de transportes ferroviários e as fronteiras da França.

V.1.3. Controle nos Estados Unidos

a) Nível e Tendências de Privatização

Tradicionalmente, os serviços de transportes ferroviários (carga e passageiros) têm sido operados pela iniciativa privada, sob controle de autoridade pública. Excepcionalmente, certas ferrovias, em alguns poucos estados, consideradas de interesse público e sem rentabilidade adequada para um empreendimento privado, foram fundadas e/ou operadas pelo próprio estado (e.g. Alaska Railways e algumas ferrovias no Estado de Iowa).

A crescente concorrência de outras modalidades de transporte e também as pressões de sindicatos no sentido de se preservarem várias práticas trabalhistas anticompetitivas levaram, nos anos 60-70, à situação falimentar de várias ferrovias do Leste dos EUA.

Com o intuito de preservar o transporte ferroviário de cargas, considerado estratégico para o país, o Congresso criou a Consolidated Rail Corporation (CONRAIL), controlada e subsidiada pelo governo federal, que sucedeu várias companhias ferroviárias do Leste e Norte dos EUA, incluindo a famosa (e falida) Penn Central.

Após esta "intervenção estatal", que durou aproximadamente 10 anos e resultou em constituição de uma companhia nova e competitiva, a CONRAIL foi reprivatizada no fim dos anos 80 através de oferta pública na bolsa de valores.

Similarmente, devido ao declínio generalizado de transporte de passageiros, o Congresso criou em 1970, mediante o "Rail Passenger Service Act," a "National Railroad Passenger Corporation" - AMTRAK para operar trens de passageiros entre vários centros urbanos, com poderes de monopólio, utilizando, inclusive, trilhos e equipamentos contratados com outras companhias ferroviárias. A AMTRAK, cujo Conselho de Administração é nomeado pelo Presidente dos EUA, continua recebendo subsídios federais para operação de serviços prestados de fato pelas companhias privadas.

Além das rotas monopolizadas pela AMTRAK, existem, ainda, algumas linhas independentes de passageiros (geralmente nas regiões suburbanas), tais como a Long Island Railroad, no Estado de New York, ou Southern California e San José - San Francisco "commuter trains".

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

O principal órgão regulador é a "Interstate Commerce Commission" - ICC, que atua em nível interestadual e é baseada em Washington, D.C.

Os 5 membros da Comissão são nomeados pelo Presidente dos EUA e confirmados pelo Senado para termos individuais de 5 anos, visando minimizar as influências políticas sobre o órgão. O Presidente dos EUA nomeia um dos membros como Presidente da Comissão sem precisar aprovação do Senado, mas pode remover membros somente por falta grave no serviço.

Além de transportes ferroviários interestaduais, a ICC é responsável também pelo controle de transportes rodoviários.

A agência possui aproximadamente 600 funcionários e orçamento anual de MUSD 44, contra receitas próprias de MUSD 7 (1991), oriundas, principalmente, de taxas de petições das empresas sujeitas a controle.

O diagrama organizacional a seguir mostra as principais áreas de atividade:

INTERSTATE COMMERCE COMMISSION - ICC



O transporte dentro de cada estado é controlado pelas respectivas "Public Utility Commissions" ou órgãos correspondentes.

As comissões são órgãos independentes do poder executivo; portanto, as opiniões do governo e das respectivas comissões nem sempre coincidem. Há casos de o governo federal, através do Departamento de Justiça, acionar a própria ICC na Justiça Federal para fazer prevalecer a sua visão de interesse público.

b.2) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

O controle da ICC - Interstate Commerce Commission é limitado ao transporte interestadual de carga; entretanto, muitos estados cedem à ICC também seus direitos de regulamentar transporte intra-estadual.

Além da já mencionada CONRAIL, existem, nos EUA, centenas de pequenas companhias ferroviárias (classes II e III) e 13 companhias grandes (classe I), das quais algumas são maiores do que a própria CONRAIL (1990).

Classe	Nº de Cias.	Milhas de Trilhos	Nº de Empregados	Receitas US\$ milhões
I. Nacional	14	133.000	210.000	27.471
II. Regional	30	18.000	12.000	1.263
III. Local	486	24.000	14.000	1.304
	---	-----	-----	----
Total	530	175.000	236.000	30.038
	===	=====	=====	=====

Por motivos óbvios, os controles da ICC enfocam, principalmente, as companhias de classe I e incluem:

Aprovação das tarifas interestaduais;

Autorização para descontinuação de serviço;

Fusões entre companhias;

Tratamento de reclamações de usuários ("discriminação em serviço e/ou tarefa"); e

Reclamações trabalhistas.

As responsabilidades reguladoras da ICC, até então centralizadas no controle detalhado das tarifas, foram simplificadas pelo "Staggers Rail Act", de 1980, que, essencialmente, desregulamentou o transporte ferroviário de cargas.

É importante observar que o transporte ferroviário de passageiros pela AMTRAK é isento, por lei, de qualquer controle econômico (tarifas, rotas, etc.) da ICC ou das PUCs estaduais, exceto nos casos de reclamações trabalhistas regulamentadas pelo "Railways Labor Act".

A regulamentação dos aspectos técnicos e de segurança de todas as ferrovias ficam a cargo de outra agência, a "Federal Railroad Administration", do Departamento Federal de Transportes.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

O "Staggers Rail Act", de 1980, substituiu o controle rígido de tarifas pelo estímulo à concorrência, eliminando a prática de aumentos generalizados e simultâneos para a indústria como um todo e limitando atividades de "rate-bureaus", de fato conferências ou cartéis de tarifas.

A lei dividiu o mercado de transportes para fins de controle em duas áreas distintas: as regiões onde a ferrovia domina o mercado e aquelas onde existe concorrência de fato.

As fusões entre ferrovias (principalmente as de classe I) são sujeitas à aprovação da ICC, que tem obrigação de analisar o possível impacto para a concorrência na região.

O "Staggers Rail Act" também facilitou a entrada de novas ferrovias em operação, simplificando o procedimento de permissão federal e a negociação entre ferrovias de uso recíproco e cruzamento de linhas.

A ICC pode ordenar a venda de linhas destinadas para descontinuação de serviço pela ferrovia proprietária e pode conduzir procedimentos (audiências públicas etc.) com o propósito de forçar a venda de linhas, cujos serviços são considerados inadequados.

No caso de desacordo, a ferrovia pode peticionar a ICC para garantir o "acesso competitivo" à linha de outra ferrovia; desde 1980, entretanto, nenhuma ferrovia precisou se valer deste direito.

c.2) Controle de Tarifas

Antes de 1980, a ICC determinava tanto a tarifa máxima quanto a mínima de transporte.

Com a vigência do "Staggers Rail Act", a partir de 1980, a jurisdição da ICC em controlar individualmente as tarifas ficou limitada às regiões onde a respectiva ferrovia "domina o mercado" no sentido definido na lei. Esta única provisão liberou mais de 2/3 de todas as tarifas ferroviárias de qualquer controle.

Nas regiões "dominadas" pela ferrovia, a tarifa máxima ficou limitada a 170-150% do custo **variável** da operação (conforme a definição da lei), dependendo da determinação da ICC.

As ferrovias podem aumentar as tarifas, independentemente, até o limite do índice de evolução de custos, publicado trimestralmente pela ICC; companhias com retornos considerados baixos podem elevar as tarifas em 4% anuais, acima do índice de custos, respeitando o limite de 190% do custo variável.

As ferrovias podem, em função do "Staggers Rail Act", baixar as tarifas livremente até o nível do custo variável ("tarifa que contribui para a manutenção do empreendimento").

Enquanto as tarifas continuam sendo informadas à ICC, esta age somente no caso de reclamação do usuário ou na suspeita de que os limites legais não têm sido respeitados.

No caso de reclamação, o ônus da prova está com o reclamante; no caso de investigação da ICC, o ônus está com a respectiva ferrovia.

Todas as ferrovias têm obrigação de reportar os seus custos no formato-padrão determinado pela ICC.

As mesmas regras e princípios se aplicam também aos transportes intra-estaduais.

É importante ressaltar que, em mais de 10 anos de vigência do "Staggers Rail Act", a ICC recebeu menos de 10 reclamações sobre as tarifas.

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

Serviço de Passageiros

A lei ("Rail Passenger Service Act", de 1970), que criou a Empresa Nacional de Transporte Ferroviário de Passageiros (AMTRAK), deu à própria AMTRAK a responsabilidade pelo controle de qualidade de serviços prestados pelas companhias ferroviárias participantes.

Como a responsabilidade final pela regulamentação da indústria cabe na lei à "Interstate Commerce Commission - ICC", esta recebeu direito de multar as ferrovias pelos desvios da qualidade-padrão do serviço.

A AMTRAK paga as ferrovias pelos serviços de transportes prestados; a partir de 1974, os contratos entre a AMTRAK e as ferrovias estipulam pagamentos de "bônus" baseados em critérios de qualidade, tais como:

Respeito a horários;

Tempo recuperado (quando o atraso tenha sido causado por outra companhia);

Limpeza dos carros;

Disponibilidades de carros;

Pleno fornecimento dos equipamentos, etc.

Os critérios de cada quesito foram desenvolvidos com grande detalhe técnico e definidos nos próprios contratos; os valores envolvidos são geralmente suficientes para afetarem a lucratividade das respectivas empresas.

Serviço de Carga

O nível de serviço de cargas é determinado pelo princípio de livre concorrência e relação contratual entre o transportador e a ferrovia. Ao mesmo tempo, o transportador possui, quando necessário, recurso à ICC, a qual, após investigação, pode exigir, em caso extremo, até a venda da linha para um outro operador.

V.1.4. Controle na Suíça

a) Nível e Tendências de Privatização

O transporte ferroviário é uma das atividades que podem ser monopolizadas pelo Estado, conforme a constituição suíça; o monopólio precisa ser, entretanto, criado pela lei ordinária.

A companhia nacional ferroviária, Schweizerische Bundesbahnen, pertence 100% ao governo federal. Ao mesmo tempo, o governo outorga concessões para ferrovias locais e linhas aéreas nas montanhas. Devido ao pequeno tamanho do país, todas as ferrovias privadas são de curta distância, entre 10 e 120 km. Existem na Suíça aproximadamente 60 pequenas companhias privadas de transporte ferroviário, com a companhia Brenner Alpenbahn Gesellschaft (Bern-Simplon) sendo talvez a mais importante.

b) Estrutura Institucional de Controle

As concessões para transporte ferroviário são outorgadas pelo Departamento de Transportes (Bundesamt für Verkehr), em função de interesse público e considerada sempre a posição dos "Kantons".

A supervisão das concessionárias cabe ao Ministério Federal de Transportes e Energia (Eidgenössischer Verkehrs und Energiewirtschaftsdepartment), que regulamenta também as tarifas, contabilidade etc. de todas as companhias.

As regras gerais que regem concessões de transporte ferroviário são determinadas pela Lei das Ferrovias (Eisenbahngesetz) de 20.12.57.

As companhias concessionárias têm recurso, no caso de desacordo com a autoridade reguladora, ao Defensor Público (Bundesrechtspflege), com a Corte Administrativa (Verwaltungsgericht) como autoridade máxima.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

A preocupação da autoridade pública não é com promoção de concorrência, mas com prestação de serviços de qualidade ao público em geral.

A concorrência atua, neste caso, em outras modalidades de transporte, principalmente rodoviário.

c.2) Controle de Tarifas

Todas as tarifas ferroviárias são determinadas pelo governo federal, inclusive aquelas das companhias privadas. Todas as companhias são obrigadas a apresentar a sua contabilidade em formato padronizado por decreto (Verordnung des EVED de 27.12.78 e Verordnung des Schweizerischen Bundesrates de 20.06.77). A determinação das tarifas segue a metodologia de retorno permitido ao investimento, baseada em rígidas normas contábeis, de depreciação etc.

Existem tarifas subsidiadas pelos kantons ou pelo governo federal. Nestes casos, há sempre um contrato específico que determina com precisão o cálculo do subsídio. O cálculo de subsídios é baseado em regras definidas detalhadamente pelo decreto do governo federal (Verordnung de 19.12.58).

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

Os parâmetros de qualidade de serviços são determinados pelo Departamento de Transporte e Ferrovias, com base na Lei das Ferrovias. Decretos específicos regulamentam vários aspectos de qualidade, por exemplo a definição de horários de trens, com participação dos kantons e público em geral.

A Lei das Ferrovias determina que as companhias ferroviárias precisam ser controladas por cidadãos suíços; a maioria do capital e do conselho de administração deve ser de suíços, residentes no país. Grupos estrangeiros que participam na operação de ferrovias no país precisam ter um representante suíço.

A lei também determina que o governo federal, kantonal e outras entidades de direito público poderão ter representantes no conselho de administração de todas as concessionárias. No caso de conflito, o governo federal determina o número destes representantes.

V.2. Serviços de Transporte Rodoviário

O setor de transporte rodoviário envolve principalmente: transporte de cargas por caminhão e ônibus de longo curso.

Tradicionalmente, o transporte rodoviário tem sido, em muitos países, um dos setores de "regulamentação inversa", onde o verdadeiro propósito do controle pela autoridade pública não foi o aumento de eficiência e proteção ao usuário, mas, ao contrário, proteção aos próprios operadores de "excesso de concorrência" ou "concorrência desleal", em uma atividade que é, pela sua própria natureza, de fácil entrada e altamente competitiva.

Enquanto alguns dos países (e.g., Inglaterra) tinham nacionalizado a grande parte dos transportes rodoviários no passado, na maioria dos países, a questão não era de privatização, mas de abolição dos controles anticompetitivos à desregulamentação.

V.2.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

A principal companhia de ônibus interurbano, a National Bus Company, foi em 1988 dividida em 72 companhias locais e privatizada; o sistema, entretanto, continua utilizando a marca de National Bus, conseguindo manter a liderança absoluta no país.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

Não existe um órgão específico para controle de transportes rodoviários, já que a desregulamentação de 1985 reduziu os controles ao mínimo.

Assim, a indústria é supervisionada apenas pelo "Office of Fair Trading - OFT", cujo papel é investigar eventuais práticas anticompetitivas em todas as áreas de economia do país.

Casos de fusões, que na opinião do OFT reduziriam a concorrência na área, são encaminhados para avaliação da MMC - Monopoly and Mergers Commission.

Nos casos de subsídios locais, alocados a título de serviços sociais, o governo local pode exercer controle de preço e qualidade do serviço, mediante contrato específico.

b.2) Responsabilidade dos Órgãos de Controle

O OFT conduziu, desde 1985, uma série de investigações de práticas anticompetitivas, e.g., políticas de preços predatórias, exclusão de concorrentes de terminais rodoviários e de fusões entre companhias.

A MMC interveio em algumas das propostas fusões, que acabaram sendo negadas como contrárias ao interesse público.

As responsabilidades do OFT e da MMC não são relacionadas especificamente com a indústria de transportes, e o mesmo tipo de investigação pode ser conduzido em qualquer outra indústria privada.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

O "Transportation Act" de 1985 aboliu, na íntegra, regulamentação de ônibus fora de Londres, substituindo até o processo de "licença" por um simples "registro" das empresas prestadoras de serviço.

A lei de 1985 também aboliu a isenção da indústria, até então, da legislação antitruste.

Os ônibus de Londres estão sendo desregulamentados gradualmente; parte das rotas é operada pelas empresas independentes, na base de licitação.

A London Bus Company, controlada pela London Regional Transport Authority, foi dividida, em 1989, em 11 unidades autônomas.

Na Irlanda do Norte (Ulster), a regulamentação em parte continua e a entrada no mercado é sujeita à licença governamental.

c.2) Controle de Preços

Não há controle central de preços de ônibus. Existem subsídios locais para rotas antieconômicas; a partir de 1985, estes subsídios são determinados em licitações competitivas entre as empresas transportadoras; nas rotas subsidiadas, a autoridade local pode determinar preços de serviço, garantindo o equilíbrio financeiro do operador com o próprio subsídio.

Na Irlanda do Norte, os preços são igualmente livres, mas qualquer alteração precisa ser previamente reportada.

Não há qualquer controle de preços no transporte rodoviário de cargas.

V.2.2. Controle na França

a) Nível e Tendências de Privatização

O transporte rodoviário na França tem sido essencialmente privado, mas regulamentado para minimizar a concorrência. Visando o aumento de eficiência econômica, o governo efetivou reforma regulatória de transporte de cargas, abolindo a partir de 1989:

Sistema mandatório de tarifas; e

Sistema de quotas no licenciamento de transportes de longo curso.

Em áreas de transportes considerados de "interesse local" (incluindo-se aqui ferrovias suburbanas, ônibus intermunicipal e transportes urbanos), os serviços são prestados por empresas privadas, mas sujeitas a contratos administrativos com as atividades locais.

b) Estrutura Institucional de Controle

Não existe hoje uma estrutura de controle econômico de transportes rodoviários, além de apoio jurídico prestado pelo Ministério do Interior aos governos locais na elaboração de contratos-padrão e resolução de eventuais conflitos com as empresas contratadas.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

Todas as condições e tarifas são determinadas contratualmente. Enquanto o direito francês faz distinção entre "concessão de serviços públicos" e "contrato administrativo", as principais características de ambos são semelhantes, o Decreto-Lei 80-851, de 1980, reconhece os seguintes tipos de contratos na área de "transportes de interesse local":

- Gestão aos riscos da controlada;
- Gestão com receitas garantidas pela autoridade;
- Gestão ao fundo perdido; e
- Gerenciamento do sistema público por remuneração fixa.

Com crescente grau de garantia dada à contratada pela autoridade pública, crescem também as exigências e poderes de intervenção do governo local.

V.2.3. Controle nos Estados Unidos

a) Nível e Tendências de Privatização

O transporte rodoviário de cargas nos EUA foi sempre de iniciativa privada, porém, controlado pelo governo federal por interesse das próprias transportadoras, diminuindo a concorrência no setor.

A regulamentação adicional, com o mesmo propósito, existia também no nível estadual.

Visando melhorar a competitividade do país como um todo, o governo federal iniciou um programa de desregulamentação em meados dos anos 80, seguido logo por vários governos estaduais.

Os ônibus intermunicipais têm estado sempre nas mãos da iniciativa privada, porém, sob rígida regulamentação das respectivas autoridades públicas.

O ônibus municipal pertence normalmente a entidades estatais ("Port Authorities" ou "Rapid Transit Districts"), controladas diretamente pelo governo municipal ou pelos vários governos municipais e estaduais em conjunto, os quais operam também os metrô, trens urbanos, aeroportos, etc.

Não detectamos tendências imediatas de privatização.

Não há, no momento, estradas, pontes, etc. particulares nos EUA, exploradas por pedágio. Enquanto os pedágios são bastante comuns, principalmente no Leste dos EUA e em algumas pontes no Oeste, todos os casos são de autoridade pública, com as receitas dedicadas ao pagamento das dívidas de construção e manutenção das estradas.

Existem apenas projetos de construção de estradas com recursos privados, inclusive estrangeiros (a COFIROUTE francesa).

O principal obstáculo de entrada do capital privado é a própria legislação tributária do país, que concede aos estados e municípios direito de levantar empréstimos (emitir bônus) a juros não tributáveis e, portanto, menores; financiamentos de entidades privadas são tributados e, portanto, não-competitivos.

Também uma concessão operacional para um prazo superior a 5 anos poderia retirar a vantagem tributária de um projeto estadual ou municipal já construído.

A nova legislação, "Transport Act of 1991", faz provisões para futura participação de capital privado, permitindo a participação de recursos federais nos projetos no caso de interesse público e sob contrato com autoridade pública.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

A desregulamentação de transporte de carga em nível federal foi determinada pelo "Surface Freight Forwarder Deregulation Act of 1986". A lei aboliu a isenção da indústria da legislação antitruste e eliminou a maior parte de restrições de entrada e práticas restritivas de concorrência, afetando, inclusive, as regulamentações estaduais.

c.2) Controle de Preços

Os níveis gerais de tarifas no transporte interestadual de carga continuam sujeitos ao controle da "Interstate Commerce Commission", com transporte intra-estadual sujeito (na maioria dos estados) à aprovação das "Public Utility Commissions".

As "tarifas gerais" são sugeridas e aprovadas para a ICC pelas várias "conferências tarifárias" regionais da indústria.

As "conferências" têm poderes para aprovar tarifas individuais diferentes onde justificável; esta provisão tem sido utilizada, às vezes, para escapar dos controles da ICC.

As tarifas de ônibus interestaduais e locais continuam sujeitas a registro e aprovação da ICC ou das PUCs, respectivamente.

O método de controle é, em todos os casos, baseado no retorno permitido ao investimento, com taxas parecidas àquelas já discutidas para outros tipos de serviços públicos.

V.3. Operação de Aeroportos

A adequada capacidade de aeroportos está se tornando cada vez mais o fator que limita o crescimento do transporte aéreo nos países do "primeiro mundo". Isto acontece em função de:

Expansão da aviação civil, principalmente nos países que adotaram a "desregulamentação" da indústria (EUA, Reino Unido, CEE);

Concentração de tráfego nos principais aeroportos ("hubs") de cada país, frequentemente controlados por uma ou duas companhias aéreas;

Limites geográficos à construção de novos aeroportos com distância razoável dos centros urbanos;

Demoras nas operações de expansão dos aeroportos, principalmente por impedimentos políticos e ambientais; e

Limitações à capacidade dos aeroportos já existentes em função de segurança de voo, ruído em certos horários e em alguns países - regras sindicais de trabalho.

O problema de falta de capacidade em geral é agravado pela sazonalidade do tráfego aéreo.

Ao mesmo tempo, as operações aeroportuárias em alguns países estão sendo privatizadas (Reino Unido, Canadá) e, em outros, os operadores estão adotando atitudes cada vez mais comerciais, maximizando receitas do aeroporto sem preocupação com o impacto mais geral para a economia da região.

Alguns aeroportos utilizados como "hubs" das grandes companhias aéreas estão de fato sob controle destas companhias que, no ambiente de privatização e desregulamentação, utilizam sua influência para limitar operações dos concorrentes mediante alocação de "slots" e "gates" nos horários e locais menos nobres.

Assim, as regras de alocação, junto com as tarifas cobradas pela administração ("landing fee" e vários "service fees") são hoje os principais pontos de discussão sobre administração aeroportuária, principalmente nos EUA, onde a densidade do tráfego aéreo, congestionamento de aeroportos e a liberalização dos controles de transportes são mais profundos.

V.3.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

A maior parte dos aeroportos de U.K. tem sempre operado como empreendimentos municipais ou privados. Importante exceção tem sido a BAA - British Airport Authority, responsável pela operação dos aeroportos de Londres - de longe os mais freqüentados do país - Heathrow, Gatwick e Stanstead. A BAA foi privatizada pelo "Airports Act of 1986" e sujeita ao controle econômico da já existente "Civil Aviation Authority".

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

A licença (chamada neste caso "Permit to Charge") para operação comercial de aeroportos é outorgada pelo Ministro do Comércio e Indústria (DTI).

O controle público é de fato exercido pela CAA (Civil Aviation Authority), criada em 1971 originalmente para controle técnico das operações e de tráfego aéreo. O órgão máximo da CAA é a "Comissão", com presidente nomeado para prazo indeterminado e o "chief executive" para assuntos operacionais.

b.2) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

O controle de preços pela CAA, determinado pelo "Airports Act of 1986", é sujeito obrigatoriamente à revisão pela MMC (Monopoly & Mergers Commission), mas com a CAA tendo a decisão final.

Enquanto apenas dois empreendimentos são sujeitos a controle de preços (BAA - British Airport Authority e Manchester Airport), a legislação permite ao Ministro do Comércio e Indústria colocar sob mesmo controle outros grandes aeroportos, caso julgar necessário.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

A legislação de 1986 não se preocupou com o fomento de concorrência entre os aeroportos; por motivos técnicos, a construção de novos aeroportos privados nos principais mercados é difícil e de longuíssimo prazo. Por motivos de eficiência e segurança, a legislação também optou por não separar os três aeroportos de Londres em companhias distintas, permitindo, inclusive, "cross-subsídios" maciços de Heathrow para os outros dois aeroportos. Assim, a principal concorrência vem dos meios de transporte terrestres, que incluirão, em breve, a ligação com o continente europeu pelo túnel de La Manche.

c.2) Controle de Preços

São sujeitas a controle de preços pela CAA as taxas aeroportuárias (taxa de passageiro, taxas de aterrisagem, etc.) somente da:

- British Airport Authority; e
- Manchester Airport.

sendo livres as taxas dos demais aeroportos.

O controle de preços pela autoridade pública é baseado na fórmula, aplicada à receita média por passageiro:

$$\text{RPI} - X + S + cf$$

Onde RPI é índice de preços de varejo;

X é redutor de preço (fator de eficiência);

S é adicional de custo de segurança aeroportuária; e

cf é fator de correção (diferenças entre projeções de longo prazo e realidade).

Os parâmetros são definidos para períodos de 5 anos.

A licença atual da British Airport Authority estipula o redutor:

X = 8% para anos 1 e 2;

X = 4% para ano 3; e

X = 1% para os anos 4 e 5.

Redutores um pouco menos rigorosos foram estipulados para o aeroporto de Manchester.

O repasse de custo adicional de medidas de segurança determinadas pelo governo foi determinado em 95% para Manchester e 85% para os aeroportos de BAA.

No caso específico de BAA, que controla os aeroportos de Londres, o órgão regulador criou incentivo econômico para construção do novo (quinto) terminal no aeroporto Heathrow.

A menor taxa de redução de preços (X = 1%) foi condicionada pela CAA ao início de operações do quinto terminal de Heathrow em 1996.

Apesar do sistema de controle adotado, os lucros da BAA privatizada cresceram em 48,8% no período de 1988-91.

V.3.2. Controle na França

a) Nível e Tendências de Privatização

Os aeroportos na França são operados como concessão do estado pelas câmaras de comércio e indústria locais. Este fato, quase inédito nos demais países sob análise, reflete bem a fundamental importância dos aeroportos para a atividade econômica das respectivas regiões e o interesse natural da classe empresarial como um todo.

b) Estrutura Institucional de Controle

Não existe órgão de controle econômico em nível nacional.

Em nível de CEE prevalece orientação da "European Commission" e também "European Civil Aviation Commission" que regulamenta as questões técnicas (ECAC inclui 22 países da Europa, não apenas os membros de CEE). Em nível internacional, a orientação técnica para as operações aeroportuárias emanam do ICAO, baseado em Montreal, Canadá.

Enquanto as questões de transporte aéreo foram, até abril de 1986, consideradas isentas das "cláusulas de competição" (artigo 85 - 89) da "Treaty of Rome", a decisão da Suprema Corte da CEE naquele mês derrubou essa noção e iniciou um processo de desregulamentação em toda Europa.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

Atividades no setor de transportes aéreos são reservadas às companhias com controle nacional francês; no mínimo 50% das ações precisam estar nas mãos de cidadãos da França, bem como a maioria do Conselho de Administração, Presidência e Chefe Executivo.

Questões tarifárias não são regulamentadas.

Alocação de "slots" é conduzida na base de negociações, reciprocidades internacionais e, eventualmente, de "compra" e "venda" entre as companhias aéreas.

V.3.3. Controle nos Estados Unidos

a) Nível e Tendências de Privatização

A maioria dos aeroportos comerciais nos EUA é mantida e operada pelas autoridades públicas, geralmente municipais ou intermunicipais. Exceção é o aeroporto de Burbank, Califórnia, pertencente à Companhia Lockheed,

localizada ao lado do aeroporto; outra exceção é o aeroporto de Pittsburgh, no Estado de Pennsylvania, operado sob concessão pela British Airport Authority.

A construção de aeroportos com recursos privados é praticamente impossibilitada pela legislação tributária, que favorece emissão de bônus pelas entidades governamentais.

Existem, no momento, debates a respeito de possível privatização de alguns dos grandes aeroportos municipais (e.g., Los Angeles International).

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1.) Órgãos de Controle

Não existe órgão de controle econômico em nível federal ou estadual.

Os controles operacionais e tarifários ficam a cargo das agências municipais ou municipal-estaduais, geralmente em forma de "Port Authority" da região; freqüentemente participam representantes de vários municípios ou até estados envolvidos (New York-New Jersey ou District Columbia junto com estados de Maryland e Virgínia).

Assim, por exemplo, a "Metropolitan Washington Airports Authority" é controlada por 11 membros, dos quais cinco são nomeados pelo Governador do Estado de Virgínia, três pelo prefeito de Washington, dois pelo Governador do Estado de Maryland e um pelo Presidente dos EUA.

A regulamentação de controle de voo e de segurança é determinada para todos os aeroportos do país pela "FAA - Federal Aviation Administration".

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

O controle de tarifas e níveis de serviço dos aeroportos públicos depende do processo político no município, normalmente sem qualquer restrição por parte da autoridade federal ou estadual.

Um excelente exemplo foi dado em setembro de 1993 pelo novo prefeito de Los Angeles que, para aumentar arrecadações do município, quintuplicou - de um dia para outro - as tarifas de aterrisagem no LAX - o maior aeroporto do Oeste dos Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, o governo federal (Department of Transportation) acompanha as práticas dos aeroportos que afetam a competição entre as companhias aéreas, por exemplo alocação de "slots" e "gates" nos aeroportos mais

congestionados e controlados, de fato, por uma ou duas companhias (e.g. Dallas - Ft.Worth). As periódicas investigações poderiam levar à estipulação de regras mais competitivas de alocação e - no caso de desacordo - até a ação "antitruste" pelo Departamento de Justiça.

V.3.4. Controle na Suíça

a) Nível e Tendências de Privatização

Transporte aéreo na Suíça é constitucionalmente passível de monopólio estatal; o governo optou, entretanto, por não exercer o monopólio e licenciar terceiros tanto para operação de companhias aéreas quanto de aeroportos.

Ainda assim, existem no país aeroportos operados pelo governo federal, kantonal e pela iniciativa privada.

A lei distingue, para fins de controle, dois tipos de aeroportos:

- Flughäfen - aeroportos com serviços de companhias aéreas; e
- Flugfelder - todos os demais.

b) Estrutura Institucional de Controle

A concessão para operação de aeroportos é outorgada pelo Ministério de Transporte e Energia (Bundes Verkehr und Energiewirtschaftsdepartment), considerada obrigatoriamente a posição de respectivo governo kantonal. As decisões do Ministério são finais.

A supervisão das concessões é exercida pelo Bureau de Transporte Aéreo (Luftamt), pertencente ao Ministério.

Para assessorar o governo federal em questões estratégicas de transporte aéreo, existe também a Comissão (Luftfahrtkommission), consistida de sete membros; a Comissão, entretanto, não se envolve em controle econômico ou operacional do serviço.

A outorga e funcionamento das concessões são regulamentadas pela Lei de Transporte Aéreo (Luftfahrtgesetz) de 21.12.48.

Questões ambientais dos aeroportos (barulho, etc.) são regulamentadas pelo Bureau de Proteção Ambiental (Amt für Umweltschutz).

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1.) Controle de Concorrência

Devido à natureza das operações aeroportuárias, não há qualquer preocupação do governo com aspectos de concorrência.

c.2.) Controle de Tarifas

Para os aeroportos com serviços de companhias aéreas (Flughäfen), as tarifas são sujeitas a aprovação do "Luftamt". (Já na solicitação da concessão, o interessado precisa apresentar seu plano financeiro, estipulando as tarifas a serem cobradas).

Para os demais aeroportos (Flugfelder), as tarifas são livres de controle.

O governo federal subsidia os aeroportos de interesse nacional para manter as tarifas nos níveis considerados aceitáveis. O governo também assume todo o custo de controle e segurança de vôo, integrado com o sistema militar.

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

Eventuais problemas operacionais são resolvidos pelo órgão supervisor (Luftamt).

VI. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Discutiremos no setor de telecomunicações os principais serviços de rede básica e telefonia móvel.

VI.1. Rede Básica

Consideramos aqui, como parte da rede básica, os serviços tradicionais de telefonia fixa e circuitos de redes privadas ("leased circuits"), seja para comunicação de voz ou dados (por circuitos ou packets). Fazem parte da rede básica ainda os telex e teletext.

O serviço é caracterizado pelos altos investimentos já existentes na rede fixa (cobre e fibra ótica) e rápida evolução de comunicações por frequências, inclusive pelo satélite.

A mesma rede física está sendo utilizada, cada vez mais, como meio de transmissão para os "value added services" (processamento de dados, serviços informacionais e de bancos de dados, etc.), e poderão ser utilizados futuramente também para transmissão de imagens (TV a cabo) e serviços de "multimídia".

Os serviços de valor agregado são uma das conseqüências da evolução tecnológica de comunicação e da crescente sofisticação de usuários. Os serviços, normalmente prestados por companhias independentes, freqüentemente pequenas, utilizam a rede básica de telecomunicações para serviços diferenciados, tais como de:

- Teleconferências;
- Acesso a bancos de dados;
- Videotexto;
- Correio eletrônico; e
- Processamento remoto de dados e outros.

A questão de prestação destes serviços pelas companhias telefônicas, proprietárias das redes físicas de comunicações, é freqüentemente um dos pontos de contestação entre agências reguladoras e as próprias companhias.

Normalmente, as comunicações básicas de voz/dados são regulamentadas separadamente das demais, sendo a sua operação considerada um monopólio natural; a regulamentação, em alguns casos, ainda trata separadamente os serviços locais e os interestaduais/internacionais.

As operadoras das redes básicas de comunicações estão sofrendo concorrência cada vez maior de várias modalidades de serviço móvel e pontencialmente de TV a cabo, com redes fixas paralelas às de telefonia, normalmente regulamentadas separadamente.

VI.1.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

A British Telecom foi separada dos correios (post office) pela "British Telecommunications Act" de 1981, ainda como corporação pública (estatal).

A British Telecom foi declarada privatizável pelo governo em 1982, e efetivamente privatizada pela "Telecommunications Act" de 1984 com venda de 50,2% das ações na primeira fase.

Existem hoje 121 companhias privadas de telecomunicações sujeitas à regulamentação pela autoridade pública; destas, 118 são empresas de TV a cabo (das quais 11 já oferecem também serviço de telefonia), e mais:

- British Telecommunications pelc.;
- Mercury Communications Ltd.; e
- Kingston Communications.

Os serviços de valor agregado foram abertos à iniciativa privada pelo "British Telecommunications Act" de 1981, três anos antes da privatização do British Telecom, obrigando a BT a colocar a sua rede à disposição das empresas prestadoras deste tipo de serviços.

A abertura da rede, junto com a rápida evolução tecnológica, levou a igualmente rápida expansão do mercado; em 1987, mais de 200 empresas ofereciam acima de 800 tipos de serviços, e 8.500 diferentes tipos de equipamentos terminais foram aprovados para conexão à rede.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

A licença operacional é outorgada pelo DTI (Ministério do Comércio e Indústria).

O controle público é exercido pelo OFTEL (agência para telecomunicações). O Diretor Geral do OFTEL é nomeado pelo Secretário de Estado para um termo de 5 anos, mas é independente do DTI no exercício da função.

O OFTEL tem poderes para supervisionar o cumprimento da licença e para alterá-la de comum acordo com o licenciado; não tem poder para impor a alteração.

Tanto o OFTEL quanto o licenciado podem recorrer à MMC (Monopoly & Mergers Commission) no caso de conflito; isto na prática ocorre raramente, pois no processo de recurso o licenciado é sujeito à ampla investigação pela autoridade pública; assim o OFTEL geralmente "convence" o licenciado.

Apenas em matéria de lei o licenciado pode recorrer à justiça comum.

Outras agências envolvidas com controle de telecomunicações são:

- Office of Fair Trading; e
- European Commission (comunicações internacionais).

Prestação de serviços de valor agregado depende de licença outorgada pelo Ministério do Comércio e Indústria, mas não está sujeita a qualquer controle de natureza econômica.

b.2.) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

A legislação determina as seguintes responsabilidades da agência reguladora de telecomunicações (OFTEL):

- Garantir que qualquer "demanda razoável" seja atendida, incluindo telefones públicos, serviço de emergência, de informação à lista, e telefonia rural;
- Fomentar concorrência;
- Proteger o consumidor em termos de preço, qualidade e variedade de serviço;
- Promover eficiência e economia;
- Garantir saúde financeira do fornecedor de serviço **básico** de telefonia; e
- Promover pesquisa e desenvolvimento.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

Eliminado formalmente o monopólio do Estado (British Telecommunications Act of 1981), o governo concedeu licença operacional às empresas MERCURY e KINGSTON em 1982, permitindo operação de um sistema próprio de comunicações, utilizando, inclusive, os circuitos existentes da própria British Telecom (política de "duopólio").

Obs.: A Mercury Communications Ltd. pertence a outra companhia recentemente privatizada, a Cable and Wireless plc.

Em 1989, a agência reguladora (OFTEL) permitiu que qualquer usuário de circuito privado, alugado da British Telecom, poderá revender livremente seus próprios serviços agregados ("value added").

A partir de 1991, qualquer interessado pode construir sua própria rede básica, com acesso garantido à rede da British Telecom, sendo exigida essencialmente apenas capacitação técnica e financeira da proponente; mais de 30 empresas já solicitaram as licenças. Os novos concorrentes mais importantes são as companhias de TV a cabo (com redes próprias já em funcionamento), consórcio de companhias de energia elétrica (ENERGIS) e empresas estrangeiras (por exemplo a SPRINT norte-americana).

Para facilitar o desenvolvimento de concorrência, a autoridade pública está propositalmente restringindo a atuação do antigo monopólio - British Telecom, que está proibida de:

- Atuar diretamente em telefonia móvel;
- Atuar em TV a cabo; e
- Operar com a nova tecnologia de PCN, que substitui o "loop" local fixo com frequência de rádio.

A British Telecom está sujeita a controle de preços (enquanto a principal concorrente, Mercury, está livre) e tem obrigação de serviço universal que a Mercury não tem.

Este chamado "modelo assimétrico" de controle ou "assistência a novos concorrentes" deve ser revisto periodicamente pela autoridade pública e ajustado conforme a evolução de concorrência no ramo.

O Diretor Geral da OFTEL tem também poderes para reduzir os pagamentos dos novos competidores à British Telecom (relativos ao acesso à rede telefônica) até o novo competidor atingir 10% do respectivo mercado ou até o mercado da British Telecom cair abaixo de 85%.

A concorrência mais acirrada abrange o lucrativo mercado de ligações interurbanas e internacionais; conforme estimativas da British Telecom, a Mercury, com apenas 2% de linhas, já capta mais de 25% de todas as receitas internacionais. No mercado de Londres, de longe o mais importante, a Mercury capta mais de 50% de todas as receitas de comunicações telefônicas.

Graças às vantagens oferecidas aos usuários de ligações internacionais, a Mercury é, atualmente, a prestadora exclusiva deste serviço para as 24 das 25 maiores companhias londrinas (com a 25ª sendo a própria British Telecom).

O antigo monopólio é proibido pelos termos da licença a utilizar práticas anticompetitivas, tais como:

- Alocação de custos ("cross-subsidy") menor às suas atividades competitivas, alocando o custo maior às atividades monopolizadas;
- Dar condições mais vantajosas aos seus próprios oferecimentos competitivos do que alocados aos concorrentes;
- Dar incentivos não-financeiros aos clientes para atrair negócios da concorrência;
- Utilizar-se da informação mercadológica dos serviços controlados para ganhar vantagem competitiva nos serviços não controlados;
- Exigir interconexão de equipamento específico nas linhas de comunicação (qualquer equipamento aprovado tecnicamente pelo ministério pode ser conectado); e outros.

c.2.) Controle de preços

São sujeitos a controle de preços pelo OFTEL os serviços de:

- Aluguel da linha;
- Ligações nacionais;
- Ligações internacionais; e
- Taxas de instalação.

Não são controlados preços de:

- Ligações de telefones públicos;
- Linhas dedicadas;
- Equipamentos;
- Telex; e outros.

Como critério básico é utilizado o limite ("cap") de $RPI - X\%$, no qual RPI significa reajuste normal pelo Índice de Preços de Varejo ("inflação") e "X" um redutor de custo real definido com antecedência.

O redutor "X" é definido pelo OFTEL com base em detalhada modelagem de evolução dos vários custos envolvidos e sua projeção para os próximos anos.

O redutor "X" precisa ser atingido pela companhia na "cesta de serviços" como um todo, mas sujeito ainda a redutores parciais que precisam ser atingidos em certos serviços mais importantes. Esta provisão limita o direito da companhia de aumentar alguns serviços enquanto reduz outros.

A revisão das regras ocorre a cada 4 anos.

Os redutores "X" globais para a British Telecom foram definidos para períodos de 2-4 anos, conforme segue:

Ano	Redutor	Cesta de Serviços
1984	RPI - 3%	Aluguel, local, interurbano
1988	RPI - 4,5%	Aluguel, local, interurbano
1990	RPI - 6,25%	Aluguel, local, interurbano, mais internacional
1992	RPI - 7,5%	Aluguel, local, interurbano

Obs.: O fator parcial para aluguel da linha tem sido RPI + 2%.

O redutor parcial para redes privadas tem sido RPI - 0%.

Em consequência dos controles, os preços reais da British Telecom caíram em 26% desde a privatização em 1984. Apesar disso, ao mesmo tempo, a lucratividade da empresa no período 1985-91 aumentou em 83,3%.

Enquanto consideradas pelo OFTEL como um dos critérios na definição do redutor de preços X, as **taxas de retorno** não são limitadas ou controladas.

Verbalmente fomos informados que retorno a custo histórico de ativos de 16,5-19,0%, antes de impostos, é considerado adequado pelo OFTEL.

É interessante observar que a privatizada British Telecom, apesar dos fortes redutores X aplicados pelo OFTEL, apesar da abrangência cada vez maior dos serviços controlados (55% da receita em 1984 para 80% em 1993) e apesar do "modelo assimétrico" de controle, que favorece claramente os novos competidores, tem conseguido retornos ao investimento consideravelmente maiores do que esperado - e ainda crescentes:

Ano	%
1985	18,4
1988	22,1
1991	22,4

(Fonte: Center for Regulated Industries)

O volume de investimentos necessários é de interesse direto do regulador, que tem obrigação legal de garantir a disponibilidade de recursos mediante controle de preços.

Enquanto o órgão regulador não tem poderes para ordenar ou proibir certo investimento, a influência é exercida mediante imposição de padrões de qualidade e de preços.

Ainda assim, em 1988, o OFTEL "sugeriu" à British Telecom desacelerar o programa de investimentos em fibras ópticas, enquanto que, em 1992, exigiu implementação de serviço digital para 99% de usuários até 1997, incluindo 3,5 milhões de km de fibra óptica.

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

O OFTEL tem uma equipe de funcionários exclusivamente para atender a reclamações de usuários. Dezenas de milhares de reclamações são registradas anualmente nos computadores do OFTEL, e individualmente respondidas. Normalmente, a primeira reclamação é enviada à companhia telefônica para responder; caso o problema não for resolvido à satisfação do usuário, é analisado pelo próprio OFTEL.

Poderes de controlar qualidade de serviços (não apenas de comunicações) aumentarão com o "Competition and Service Act", de 1992, exigindo das concessionárias dos serviços públicos:

- Definição explícita de padrões de qualidade;
- Rápido e eficiente procedimento de reclamações; e
- Plena informação do usuário sobre os seus direitos.

No caso de serviços de telecomunicações, a autoridade pública (OFTEL) exigiu, já em 1989, um compromisso contratual por parte da British Telecom de compensar os usuários pelos eventuais descumprimentos dos padrões de qualidade; a Companhia concordou em pagar £5 (aprox. US\$7,50) por cada dia de linha não instalada após a data que tenha sido acordada. O mesmo valor é pago ao usuário por cada dia fora de uso após 48 horas da comunicação do problema.

As obrigações contratuais da British Telecom foram novamente fortalecidas pelo chamado "Citizens' Charter", em 1991, dando ao OFTEL, entre outros, poderes para resolver diretamente conflitos a respeito de contas telefônicas e impor novos padrões de qualidade com base na licença do serviço público.

VI.1.2. Controle na França

a) Nível e Tendências de Privatização

O serviço básico de telefonia é monopólio do Estado, exercido pelo Télécom de France. Esta posição foi sancionada, inclusive pela European Commission na sua jurisdição baseada nos acordos da EEC.

Ao mesmo tempo, a EEC impôs várias limitações ao monopólio estatal, tais como:

- A PTT estatal não poderá mais licenciar os operadores independentes para utilização da rede pública;
- O licenciamento e regulamentação de telecomunicações precisam ser separados do monopólio estatal;
- Todos os demais serviços, exceto comunicação de voz, têm que ser abertos à livre concorrência; e
- É permitida revenda por particulares de capacidade nas redes privadas (incluindo linhas alugadas da PTT estatal).

A prestação de serviços de valor agregado foi liberalizada em 1987, sendo aberta a qualquer interessado.

O Télécom, antigamente DGT - Direction Générale des Télécommunications, parte da administração direta, está sendo reorganizada como na empresa estatal (établissement public) e existem discussões sobre possível privatização no futuro.

A própria Télécom já estabeleceu várias "filiais", que operam como empresas privadas, quase independentes, nos setores de novas tecnologias que exigem marketing e agilidade gerencial diferenciados (serviços de alta velocidade por satélites, serviços de processamento de informações, venda de equipamentos etc.).

Conforme alguns dos especialistas envolvidos, a contínua evolução e fortalecimento do conceito das "filiais" pode substituir a própria privatização da Télécom como um todo, evitando as dificuldades de natureza política.

b) Estrutura Institucional de Controle

Não existe uma estrutura independente de controle econômico de comunicações. Desde a criação de Télécom de France, o licenciamento e controle são exercidos pela norma das diretorias do Ministério de Correios e Telecomunicações - a Mission a la Réglementation.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

Os serviços **básicos** de comunicações continuam fechados à concorrência.

A partir de 1987, apenas uma simples notificação ao Ministério de Telecomunicações é exigida para prestação de serviços de valor agregado.

Para operar redes privadas de larga escala (grande número de usuários em geral), é necessária licença do Ministério; as tarifas pelo uso de linhas podem ser fixas ou dependem do volume de uso, dependendo da abrangência e tipo do serviço; as definições são tecnicamente complexas e além do escopo da nossa análise.

Não há controles econômicos de entrada de novos concorrentes no mercado, além das exigências de licenciamento e tipo de tarifa cobrada pelo uso das linhas da Télécom.

A venda de equipamentos de usuário final é livre de restrições e sujeita apenas à homologação técnica.

c.2) Controle de Preços

Não há controle de preços de serviços prestados pela iniciativa privada.

Os preços da Télécom são determinados pela decisão política do Governo, tendo em vista, entretanto, a crescente concorrência de serviços alternativos.

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

Eventuais problemas de nível de serviços privados são resolvidos pelo Ministério como poder concedente.

Os interesses dos usuários são protegidos também pela Associação Francesa de Usuários de Télécoms - AFFUTT, baseada em Marnes-la-Coquette.

VI.1.3. Controle nos Estados Unidos

a) Nível e Tendências de Privatização

Desde o início das telecomunicações, a atividade foi inteiramente privada nos Estados Unidos, porém, monopolizada e intensamente regulada pela autoridade pública.

A desregulamentação iniciada pelo governo federal na década de 70 e a evolução tecnológica aumentaram significativamente o número de participantes no mercado; assim, enquanto uma única empresa prestava serviços de telefonia interurbana nos anos 60, o mesmo serviço é oferecido hoje, em várias modalidades, por dezenas de companhias privadas.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de controle

Federal

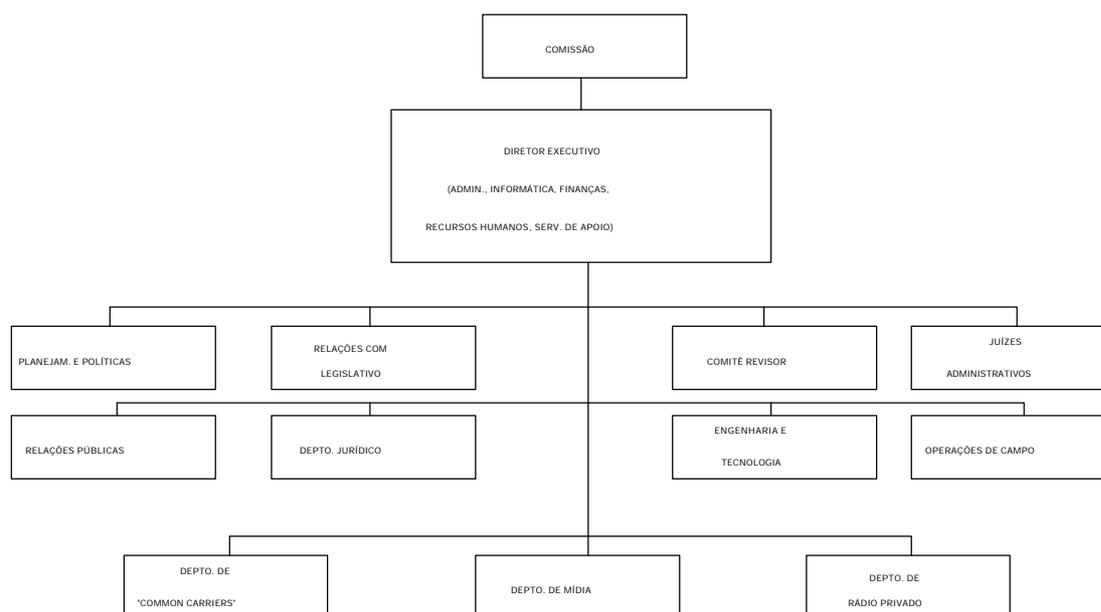
O principal órgão regulador é a "Federal Communications Commission - FCC", que atua em nível interestadual e é baseada em Washington, D.C.

Os 5 membros precisam ser cidadãos dos EUA, são nomeados pelo Presidente dos EUA e confirmados pelo Senado para termos individuais de 7 anos, visando o mínimo de interferência política no órgão como um todo. No máximo 3 membros podem pertencer ao mesmo partido político.

A agência possui aproximadamente 1.900 funcionários e 6 escritórios regionais.

O diagrama organizacional a seguir mostra as áreas de atividade da agência, estabelecido pelo "Communications Act", de 1934, com adicionais responsabilidades determinadas pelo "Communications Satellite Act" de 1962.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION - FCC



Estadual

"Public Utilities Commissions - PUC" (ou semelhantes) de cada estado.

Os 3-7 membros são normalmente nomeados pelo governador do estado e aprovados pelos respectivos senados para termos de 3-7 anos, usualmente individuais.

(O organograma da PUC do Estado da Califórnia, como exemplo das PUCs estaduais, pode ser visto no capítulo sobre energia elétrica).

b.2) Responsabilidades dos Órgãos de Controle

Federal

A lei incumbiu a FCC de "... fazer disponíveis, ao máximo possível, ao povo dos EUA, rápidas e eficientes comunicações por rádio e linhas fixas, em nível nacional e mundial, com facilidades adequadas e custo razoável...".

O escopo do controle da FCC inclui:

- Rádio e TV;
- Telefone e telégrafo;
- TV a cabo;
- Rádio comunicações; e
- Comunicação via satélite.

Estadual

O órgão estadual tem responsabilidade principal pelo controle de tarifas e nível de serviço de comunicações dentro dos respectivos estados.

Os três quadros a seguir mostram, respectivamente:

- Número de companhias de telecomunicações operando em cada jurisdição territorial;
- Tipo e número de companhias sujeitas ao controle pela autoridade pública; e
- Escopo de controle exercido em cada jurisdição.

**EUA - NÚMERO DE COMPANHIAS DE TELECOMUNICAÇÕES OPERANDO
EM CADA JURISDIÇÃO (CONTROLADAS OU NÃO)**

Órgão	Cias. Locais	Interurbanas		Celular	Rádio Serviços	Rádio Móvel	BIP	CATV	Telégrafo
		Facilidades Próprias	Revendas						
Alabama PSC	34	5	7	8	28	43	10	28	1
Alaska PUC	23	2	1	14	11	11	11		
Arizozna CC	12	3	15	32	11	8	8		1
Arkansas PSC	29	3	18	33				150	1
California PUC	22	150	8		99				1
Colorado PUC	40	7							1
Connecticut DPUC	3			3				26	
Delaware PSC	1	3				1		9	
DC PSC	1	4	21	2		1	7	1	1
Florida PSC	13	12	97	10	75	198	73	73	
Georgia PSC	34	6			44	39			2
Hawaii PUC	1	6		2	9	9	9	6	2
Idaho PUC	16	1							
Illinois CC	56	12	59	28		13			
Indiana URC	38	5	23	23	43				1
Iowa UB	113	4	20						1
Kansas SCC	49	5	44						
Kentucky PSC	21	7	30	25	13				
Lousiana PSC	20	5	50	23	17	17	17		1
Maine PUC	19	3	0	7	6				
Maryland PSC	2	9	36						
Massachusetts DPU	5			28	33				
Michigan PSC	38	7							
Minnesota PUC	97	4	64						1
Mississippi PSC	20	3	12	16	18		6		1
Missouri PSC	42	4	64						
Montana PSC	17								
Nebraska PSC	42	3	27	3					
Nevada PSC	13	4	21	16		7			
New Hampshire PUC	13	3		4	1	3			1

New Jersey BRC	3	9	48					39	2
New Mexico PSC	14	4	70	15	9				
New York PSC	40	18	75	53					0
North Carolina UC	20	10	7	46	10				1
North Dakota PSC	28	5	44	13	10		8		1
Ohio PUC	43	12	38	22	46				1
Oklahoma CC	46	8	15	13	11			6	2
Oregon PUC	23	3	71	9	21				
Pennsylvania PUC	37	10			48				
Rhode Island PUC	1							12	1

**EUA - NÚMERO DE COMPANHIAS DE TELECOMUNICAÇÕES OPERANDO
EM CADA JURISDIÇÃO (CONTROLADAS OU NÃO), Conclusão**

Órgão	Cias. Locais	Interurbanas		Celular	Rádio Serviços	Rádio Móvel	BIP	CATV	Telégrafo
		Facilidades Próprias	Revendas						
South Carolina PSC	28			21	7				1
South Dakota PSC	31	1	38	24	14				
Tennessee PSC	18	5			11				
Texas PUC	44	2							
Utah PSC	15	1	68	15	3	6	11		1
Vermont PSB	9							42	
Virginia SCC	21	14		28	26				
Washington UTC	23	7	30	13	16			136	1
West Virginia PSC	10	3	14	8	14		14	151	
Wisconsin PSC	84	7	58	38	42			4	
Wyoming PSC	14	1	10	8	22	19	22		1

**EUA - NÚMERO DE COMPANHIAS DE TELECOMUNICAÇÕES
CONTROLADAS POR AUTORIDADE PÚBLICA**

Órgão	Cias. Locais	Interurbanas		Celular	Rádio Serviços	Rádio Móvel	BIP	CATV	Telégrafo
		Facilidades Próprias	Revendas						
Alabama PSC	34	5	17	8	10	43	10	26	1
Alaska PUC	24	2	1	14		7	6		
Arizona CC	12	3	1	32					
Arkansas PSC	29	3	18	33	99			150	1
California PUC	22	150	8						1
Colorado PUC	23	7							
Connecticut DPUC	3			6				26	
Delaware PSC	1							9	
DC PSC	1					1			1
Florida PSC	13	12	97						
Georgia PSC	34	6			44	39			2
Hawaii PUC	1			5	8	8	8		2
Idaho PUC	16	1							
Illinois CC	56	12	59	28		13			
Indiana URC	38	5	23	36	44				1
Iowa UB	113	4	20						1
Kansas SCC	41	5	21						
Kentucky PSC	21	7	30	34	13				
Lousiana PSC	20	5	50	23	17	17	17		1
Maine PUC	19	3							
Maryland PSC	2	9	36						
Massachusetts DPU	6			28	33				
Michigan PSC	38	7							
Minnesota PUC	97	4	64						
Mississippi PSC	20	3	12	16	18		6		1
Missouri PSC	42	4	64						
Montana PSC	8								
Nebraska PSC	37	3	27						
Nevada PSC	11	4	21	16	8	7			
New Hampshire PUC	13	3	2						

New Jersey BRC	3	9	48					39	0
New Mexico PSC	14	4	70	20	9				
New York PSC	40	19	75	53					0
North Carolina UC	20		40	46	10				
North Dakota PSC	28	5	44	13	10	7	8		1

EUA - NÚMERO DE COMPANHIAS DE TELECOMUNICAÇÕES CONTROLADAS POR AUTORIDADE PÚBLICA, Conclusão

Órgão	Cias. Locais	Interurbanas		Celular	Rádio Serviços	Rádio Móvel	BIP	CATV	Telégrafo
		Facilidades Próprias	Revendas						
Ohio PUC	43	18	35	33	46				1
Oklahoma CC	46	8	15	0	0				2
Oregon PUC	23								
Pennsylvania PUC	42	9			68				
Rhode Island PUC	1							12	1
South Carolina PSC	28	7	64	21	7				
South Dakota PSC	1	1	38		14				
Tennessee PSC	18	5			11				
Texas PUC	44	2							
Utah PSC	15	1		15	5	6	11		1
Vermont PSB	9							42	
Virginia SCC	21	14		24	29				
Washington UTC	23	4	30						1
West Virginia PSC	10	3	14	8	14		14		
Wisconsin PSC	84	3	58	40	42			4	
Wyoming PSC	14	1	10	8	22	19	22		1

EUA - ESCOPO DE CONTROLE DA AUTORIDADE PÚBLICA SOBRE COMPANHIAS DE TELECOMUNICAÇÕES

Órgão	Localização	Certificação	Venda de Ativos	Tarifas	Contabilidade	Nível de Serviços	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões
FCC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Alabama PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alaska PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Arizona CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Arkansas PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
California PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Colorado PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Connecticut DPUC	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Delaware PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
DC PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Florida PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Georgia PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Hawaii PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Idaho PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Illinois CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Indiana URC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Iowa UB	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Kansas SCC	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Kentucky PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Louisiana PSC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maine PUC	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maryland PSC	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Massachusetts DPU	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Michigan PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Minnesota PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mississippi PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Missouri PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Montana PSC	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Nebraska PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Nevada PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
New Hampshire PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

EUA - ESCOPO DE CONTROLE DA AUTORIDADE PÚBLICA SOBRE COMPANHIAS DE TELECOMUNICAÇÕES, Conclusão

Órgão	Localização	Certificação	Venda de Ativos	Tarifas	Contabilidade	Nível de Serviços	Segurança	Bolsa de Valores	Fusões
New Jersey BRC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
New Mexico PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
New York PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
North Carolina UC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
North Dakota PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ohio PUC	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Oklahoma CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Oregon PUC		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pennsylvania PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rhode Island PUC	Sim	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
South Carolina PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
South Dakota PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
Tennessee PSC	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
Texas PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Utah PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Vermont PSB	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Virginia SCC		Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Washington UTC		Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
West Virginia PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Wisconsin PSC		Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Wyoming PSC		Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

A principal força por trás da abertura de telecomunicações à livre concorrência foi a "Antitrust Division" do Departamento de Justiça, que, através de processo judicial, conseguiu, em 1982, um acordo com a AT&T (aprovado pela Corte) sobre a desmonopolização do setor. AT&T, a maior empresa privada do mundo na época, com mais de 1 milhão de funcionários, concordou, entre outras provisões do acordo, em:

- Separar (desinvestir) as 7 empresas regionais de serviços básicos de telefonia (as chamadas "Baby Bells");
- Restringir as suas próprias atividades à telefonia de longa distância e internacional, enquanto as 7 empresas regionais ficaram restritas à telefonia local;
- Restringir as atividades das "Baby Bells" de manufatura de equipamentos, serviços de valor agregado e negócios, além do ramo de telecomunicações.

Nos anos subseqüentes, algumas das restrições sobre serviços de valor agregado e negócios fora do ramo de telecomunicações foram abolidas pela Justiça; as companhias telefônicas americanas também continuam livres de controle nos seus negócios no exterior, na condição de rigorosa separação de custos e resultados das operações nacionais.

A partir dos anos 80, a FCC permitiu entrada de várias outras empresas na telefonia de longa distância e internacional (MCI, SPRINT, ITT), que hoje representam séria concorrência para AT&T nesta área.

Ainda assim, a AT&T, que sob o acordo judicial preservou os direitos de fabricar equipamentos (ao contrário das companhias regionais), manteve a sua incomparável base tecnológica (incluindo as "Bell Labs") e voltou a ser, 15 anos mais tarde, uma das maiores empresas do mundo.

c.2) Controle de Preços

O controle de preços, tanto pela FCC quanto pelas respectivas PUCs no nível estadual, tem sido baseado tradicionalmente no conceito de "taxa de retorno". Considerando as desvantagens deste método e a positiva experiência inglesa com controle pelo RPI-X, a FCC adotou, no fim dos anos 80, este tipo de controle para os serviços da AT&T de longa distância; as tarifas locais continuam basicamente sob controle de taxa de retorno.

Também algumas das PUCs estaduais (e.g., Califórnia em 1989) experimentam controle de preços pelo RPI-X. Ainda assim, o método de taxa de retorno continua prevalecendo nos EUA.

As grandes variações dos critérios de controle de tarifas entre os estados criam sérios problemas de compatibilização para as utilidades públicas; assim, por exemplo, a companhia telefônica Bell Atlantic, que atua em 5 jurisdições estaduais diferentes (Maryland, Virginia, Pennsylvania, New Jersey e District of Columbia), precisa reportar e atender às decisões **diferentes** das cinco comissões, dentro de um único sistema operacional.

O quadro a seguir mostra as taxas de retorno permitidas e de fato verificadas em vários estados norte-americanos.

EUA - TAXAS DE RETORNO SOBRE CAPITAL PRÓPRIO - COMPANHIAS TELEFÔNICAS

Órgão	Taxa de Retorno				Observações
	Aprovada		Verificada		
	Data	%	Data	%	
Alabama PSC	1990	11,65-12,30	1990	12,64	- Principais companhias operando com sistema de incentivos.
Alaska PUC	1989	12,96			
Arizona CC	1990	12,50	1991	13,18	
Arkansas PSC	1985	13,50			
Califórnia PUC	1990	11,50			
Colorado PUC	1991	12,50-13,50			- Retornos entre 13%- 16,5% divididos entre as companhias e usuários.
Connecticut DPUC	1991	12,75		9,00	
Delaware PSC	1988	12,00	1991	6,66	
DC PSC	1985	15,10			
Florida PSC	1991	13,00	1991	7,91	
Georgia PSC	1990	13,00			
Hawaii PUC	1986	14,00	1990	14,10	
Idaho PUC	1987	12,00			
Illinois CC	1991	13,63			
Indiana URC	1988	13,25			
Iowa UB	1990	12,90			- Sistema de incentivos
Kansas SCC	1989	12,60	1990	12,93	
Kentucky PSC	1991	12,50-13,50			
Lousiana PSC	1984	14,75	1990	01,40	
Maine PUC					
Maryland PSC	1985	14,60			
Massachusetts DPU	1981	15,00			
Michigan PSC	1990	13,25	1991	13,98	
Minnesota PUC	1990	12,00	1991	15,32	
Mississippi PSC	1987	12,50			
Missouri PSC	1991	13,00			
Montana PSC	1985	14,00			
Nebraska PSC					
Nevada PSC	1992	12,00			
New Hampshire PUC	1991	13,07	1991	8,21	

EUA - TAXAS DE RETORNO SOBRE CAPITAL PRÓPRIO - COMPANHIAS TELEFÔNICAS,

Conclusão

Órgão	Taxa de Retorno				Observações
	Aprovada		Verificada		
	Data	%	Data	%	
New Jersey BRC	1991	12,50			
New Mexico PSC	1987	12,30			
New York PSC	1990	12,20	1990	12,80	
North Carolina UC	1991	12,70	1991	08,07	
North Dakota PSC	1983	14,00	1991	13,13	
South Carolina PSC	1988	12,00-16,50			
South Dakota PSC	1989	14,35			
Tennessee PSC	1992	13,44			
Texas PUC	1990	10,50-12,06			- Entre 12,06% - 14,5% 50% divididos com usuários
Utah PSC	1991	12,20			- Acima de 12,2% di- vididos com usuários
Vermont PSB					
Virginia SCC	1989	12,00-14,00	1991	13,00	- 5 maiores companhias locais dividindo retor- no com usuários
Washington UTC	1985	14,52	1991	13,32	
West Virginia PSC	1985	13,50	1991	12,09	
Wisconsin PSC	1990	13,75			
Wyoming PSC	1991	12,30			

VI.1.4. Controle na Suíça

a) Nível e Tendências de Privatização

Os serviços básicos de telefonia na Suíça são monopólio do Estado e não parecem existir perspectivas de privatização a curto prazo.

Empresas privadas podem operar suas próprias redes (de uso interno), caso a PTT não consiga atender às necessidades técnicas.

Enquanto o serviço básico de telefonia é reservado ao monopólio estatal, a prestação de serviços de valor agregado é licenciada à iniciativa privada, às vezes, em concorrência com a própria PTT estatal.

A legislação de 1991-92 liberaliza, até certo ponto, o licenciamento de novos serviços privados, enquanto o monopólio do serviço básico é mantido.

Sob pressão de liberalização, a própria PTT está começando a atuar de modo mais competitivo, pelo menos nas áreas onde não detém mais o monopólio; assim está sendo formada, por exemplo, a "UNISOURCE",

"joint venture" entre as companhias telefônicas da Suíça, Suécia e Noruega, para fornecimento conjunto de comunicações de dados e de serviços de valor agregado em geral.

b) Estrutura Institucional de Controle

Não existe estrutura independente de controle econômico de comunicações.

A supervisão geral do monopólio estatal pertence ao Ministério de Transportes, Comunicações e Energia, que aprova também as especificações técnicas.

O próprio monopólio (PTT) - Enterprise des Postes, Telephones et Telegraphes Suisse, outorga licenças locais de funcionamento de serviços particulares (radiochamada, alguns serviços móveis).

Controle técnico de padrões e frequências é exercido pelo RA - Departamento de Rádio e TV da própria PTT.

A nova legislação de 1992 determina que, no futuro, o licenciamento e controle de preços não-monopolizados pela PTT serão exercidos pela nova agência federal de telecomunicações (Bundesamt) e não mais pela própria PTT.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

Com a nova legislação de 1992, o serviço básico de telefonia e serviços de satélite continuarão monopolizados, mas os serviços de valor agregado e redes privadas serão abertos à concorrência.

c.2) Controle de Preços

Não há controle de preços para os serviços prestados pela iniciativa privada.

As tarifas básicas da PTT são determinadas pelo Ministério no processo político, visando cada vez mais a competição dos serviços alternativos disponíveis.

c.3) Controle do Nível dos Serviços

Eventuais problemas do nível dos serviços privados são tratados pelo poder concedente (PTT ou, no futuro, o Bundesamt para Comunicações).

Existe também associação de usuários (ASUT) baseada em Zurich, com o propósito de defender os interesses dos grandes usuários dos serviços de telecomunicações.

VI.2. Telefonia Móvel

Consideramos, para os fins do nosso levantamento, como "telefonia móvel" todos os serviços que permitem, ao mesmo tempo:

- Comunicação de voz (excluindo, assim, serviços de radiochamada);
- Mobilidade do usuário no âmbito urbano ou regional (excluindo, assim, serviços limitados às pequenas áreas fechadas); e
- Utilização de frequência exclusiva para cada usuário ligado no momento (excluindo, assim, serviços de rádio).

Na maioria dos casos, hoje, a telefonia móvel utiliza o conceito celular, no qual o sistema acompanha a movimentação do usuário entre várias "células" existentes, transferindo-o automaticamente de uma para outra. Existem, ainda, sistemas mais antigos de "célula" única (rádios de até 50km da base), entretanto, com número limitado de frequências e usuários ligados simultaneamente.

Existem outros sistemas mais simples, que permitem ao usuário chamar, mas não ser chamado (e.g., sistema "Rabbit" de Londres) e encontram-se em desenvolvimento sistemas de grandes extensões supranacionais (até em nível mundial) operados por meio de satélites (e.g., projeto IRIDIUM).

A introdução recente de tecnologia digital possibilita aumentar várias vezes o número de usuários, utilizando, simultaneamente, a mesma frequência e célula.

Com a crescente capacidade dos sistemas móveis, a real competição de telefonia móvel com a tradicional de base fixa está ficando possível.

VI.2.1. Controle no Reino Unido

a) Nível e Tendências de Privatização

Desde seu início como um serviço distinto de comunicações (1984), a telefonia móvel tem sido operada exclusivamente pela iniciativa privada, com acesso garantido à rede fixa da British Telecom.

As primeiras licenças foram outorgadas em 1984 às empresas VODAFONE e CELLNET.

A British Telecom foi proibida de operar diretamente serviços de telefonia móvel; entretanto, hoje participa com 60% de capital na CELLNET.

Em 1984, foram também outorgadas várias licenças do sistema "Telepoint", o qual permite ao usuário chamar, mas não ser chamado. A concorrência do sistema celular prevaleceu na maior parte dos mercados locais; entretanto, o sistema "Rabbit", que combina Telepoint com serviço de radiochamada a custo bastante menor do que o telefone móvel, continua operando em Londres e em alguns outros grandes mercados. Existem, hoje, 5 companhias do ramo, incluindo a PHONEPOINT, FERRANTI e a própria MERCURY.

Além dos serviços celulares e de telepoint, existem também 20 companhias privadas prestando serviços de comunicação móvel por rádio, e 3 empresas (incluindo a MERCURY, MOTOROLA e GEC) licenciadas à nova tecnologia PCN (Rede Pessoal de Comunicação).

Assim, a telefonia móvel em todas as suas modalidades começou e continua sendo fornecida inteiramente pelas empresas privadas.

b) Estrutura Institucional de Controle

b.1) Órgãos de Controle

O serviço de telefonia móvel depende de licença do DTI (Ministério do Comércio e Indústria), mas não é sujeito à regulamentação econômica.

c) Condiionalidades de Controle pela Autoridade Pública

Não há exigências específicas ao serviço de telefonia móvel, além das limitações técnicas e de nível de serviços determinadas na própria licença.

Os preços são determinados pela livre concorrência.

Ao mesmo tempo, o OFTEL tem a responsabilidade de garantir que as condições da licença outorgada ao operador são cumpridas, principalmente em questões de qualidade de serviço. Assim, por exemplo, respondendo a grande número de reclamações dos usuários, o OFTEL, em 1989, conduziu investigação específica de serviços da VODAFONE e CELLNET.

VI.2.2. Controle na França

a) Níveis e Tendências de Privatização

A área de telefonia móvel foi aberta à "concorrência controlada" sujeita ao licenciamento pelo Ministério de Telecomunicações; a abertura mais ampla está sendo acordada à nova tecnologia digital.

A estatal France Télécom participa no mercado de telefonia móvel como "Radiocom 2000", concorrendo com a privada Compagnie Lyonnaise des Eaux (fornecedora de serviços de água e esgotos, entre outros) , controladora da SFR - Societé François de Radio Telefone.

O serviço de radiochamada foi dividido entre a France Télécom e a Telediffusion de France.

A participação da iniciativa privada na área de telecomunicações, antes monopolizada pelo Estado, ocorre em função de decisões da European Commission, com intuito de abrir os mercados nacionais à concorrência dos outros países da CEE (comunicação da rede básica de voz contínua na França por enquanto monopolizada).

b) Estrutura Institucional de Controle

Até recentemente, as concessões de serviços na área de telecomunicações eram outorgadas pelo próprio Télécom - o principal concorrente e monopolista estatal; sob pressão da EC, esta prática foi modificada e a licença operacional é hoje outorgada pelo próprio Ministério - DRG - Direction à la Reglementation Général, que supervisiona também o cumprimento dos termos das licenças.

As especificações técnicas na área de telecomunicações em geral (inclusive serviço móvel) fica a cargo do Centre National d'Etudes Techniques.

Não há, por enquanto, uma estrutura regulatória independente.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

Não há controle econômico sobre os serviços da iniciativa privada.

As tarifas são livres, "controladas" apenas pela concorrência da France Télécom.

Eventuais problemas em nível de serviços podem ser solucionados pelo Ministério com base no contrato de concessão.

VI.2.3. Controle nos Estados Unidos

a) Nível e Tendências de Privatização

Como todo serviço de telecomunicações nos EUA, a telefonia móvel é fornecida inteiramente pela iniciativa privada, tanto pelas companhias telefônicas locais ("Baby Bells"), quanto pelas companhias especializadas só em telefonia móvel, que atravessam os limites regionais da telefonia fixa.

b) Estrutura Institucional de Controle

É a mesma, em princípio, do caso da telefonia fixa. (e.g., FCC no nível federal e as respectivas PUCs no nível estadual). A maioria dos estados, entretanto, não impõe qualquer controle econômico às companhias de telefonia móvel, além da licença inicial de funcionamento.

O quadro anexo mostra, por estado, os tipos de controles impostos pela respectiva autoridade pública, tanto para as companhias operadoras dos grandes sistemas ("atacado") quanto as que comercializam o serviço junto ao usuário final.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

c.1) Controle de Concorrência

A entrada no mercado de telefonia móvel é, na maioria dos estados, sujeita à licença da respectiva PUC (chamada Certificação de Necessidade Pública). O procedimento tem como propósito garantir o atendimento adequado ao mercado, mas limitado o número de prestadores em cada mercado regional.

Vários estados, tais como Colorado, Florida ou Pennsylvania não limitam o número de companhias.

EUA - CONTROLE DAS COMPANHIAS DE TELEFONIA MÓVEL

Órgão	Exigências para Atacado			Exigências para Venda Final		
	Certificado de Necessidade Pública	Aprovação de Tarifas	Contabilidade Padronizada	Certificado de Necessidade Pública	Aprovação de Tarifas	Contabilidade Padronizada
Alabama PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Alaska PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Arizona CC	Sim	Sim		Não	Não	Não
Arkansas PSC	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
California PUC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Colorado PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Connecticut DPUC	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Delaware PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
DC PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Florida PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Georgia PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Hawaii PUC	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Idaho PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Illinois CC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Indiana URC	Não	Não		Não	Não	
Iowa UB	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Kansas SCC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Kentucky PSC	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Lousiana PSC	Sim	só inform.		Sim	só inform.	
Maine PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Maryland PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Massachusetts DPU	Sim	Sim		Sim	Sim	
Michigan PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Minnesota PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Mississippi PSC	Sim	só inform.		Sim	Sim	
Missouri PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Montana PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Nebraska PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Nevada PSC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
New Hampshire PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não

New Jersey BRC		Não		Não		Não		Não
New Mexico PSC	Sim		Sim			Não		Não
New York PSC	Sim		Sim		Sim		Sim	
North Carolina UC		Não		Não		Não		Não
North Dakota PSC		Não		Não		Não		Não
Ohio PUC	Sim		Sim			Não		Não
Oklahoma CC		Não		Não		Não		Não
Oregon PUC		Não		Não		Não		Não
Pennsylvania PUC		Não		Não		Não		Não
Rhode Island PUC		Não		Não		Não		Não

EUA - CONTROLE DAS COMPANHIAS DE TELEFONIA MÓVEL, Conclusão

Órgão	Exigências para Atacado			Exigências para Venda Final		
	Certificado de Necessidade Pública	Aprovação de Tarifas	Contabilidade Padronizada	Certificado de Necessidade Pública	Aprovação de Tarifas	Contabilidade Padronizada
South Carolina PSC	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
South Dakota PSC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Tennessee PSC	Sim	Sim		Não	Não	Não
Texas PUC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Utah PSC	Não	Não		Não	Não	
Vermont PSB	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Virginia SCC	Sim	Sim		Não	Não	
Washington UTC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
West Virginia PSC	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Wisconsin PSC	Sim	Não		Não	Não	
Wyoming PSC	Sim	Sim		Não	Não	Não

Em todos os mercados, a autoridade pública garante o acesso das companhias independentes à rede fixa da companhia telefônica local, em plena igualdade de condições com o seu próprio serviço de telefonia móvel.

c.2) Controle de Tarifas

Em relativamente poucos estados (Califórnia, Alaska, Illinois), as tarifas são aprovadas pela PUC, com base no retorno ao investimento, combinado, às vezes, com "cap" tipo RPI-X. Alguns estados (Louisiana) exigem somente a informação passiva de mudanças das tarifas em vigor.

c.3) Controle da Qualidade dos Serviços

Nos estados que controlam tarifas de telefonia móvel, existem, normalmente, padrões de qualidade fiscalizados pela PUC.

Nos demais estados, o usuário possui direito de recurso à própria PUC e/ou órgãos de proteção ao consumidor, mas a qualidade e cobertura do serviço dependem principalmente da competição no mercado.

As regras técnicas da telefonia móvel (frequências, interfaces, etc.) emanam da FCC - Federal Communications Commission no nível nacional.

VI.2.4. Controle na Suíça

a) Nível e Tendências de Privatização

A abertura de mercado dos serviços móveis está em andamento sob a nova legislação de 1991-92.

Legalmente, o serviço móvel faz parte do monopólio da PTT estatal, mas licenças foram outorgadas para AIR CALL, SPRINTEL e ASCOM para operação de serviços em nível nacional.

b) Estrutura Institucional de Controle

É a mesma já descrita para os serviços básicos (VI.1.4), com o novo "Bundesamt" para Comunicações tendo por objetivo a gradual liberalização e modernização do sistema.

c) Condicionalidades de Controle pela Autoridade Pública

Concorrência atualmente extremamente limitada. Os preços dos serviços prestados pela iniciativa privada são livres e eventuais problemas de qualidade são solucionados diretamente pelo poder concedente.

VII. CONCLUSÕES

VII.1. Os Quatro Modelos Nacionais

Consideramos oportuno resumir, nos parágrafos seguintes, as principais características de cada um dos quatro atuais modelos nacionais sob análise, que podem ser caracterizados, com certo grau de generalização, como:

- **Reino Unido:** Controle pela agência supervisora independente;
- **EUA:** Controle pela comissão com poderes jurídicos;
- **França:** Controle pelo contrato de concessão; e
- **Suíça:** Controle pela legislação.

Obviamente, cada um dos modelos contém certos elementos dos demais, e cada um dos países aplica, em alguns tipos de serviços públicos, métodos de controle atípicos.

Segue resumo das principais características de cada modelo:

VII.1.1. Principais Características do Modelo Britânico

a) Na grande maioria, os serviços públicos são prestados pela iniciativa privada ou empresas em processo de privatização (e.g., British Rail).

A autoridade legal de controle do serviço público é fixada pela própria legislação que privatizou as respectivas indústrias, definindo a agência reguladora (e.g., OFTEL, OFGAS), suas funções básicas e as regras gerais a serem seguidas.

A obrigação principal do regulador é garantir a disponibilidade do respectivo serviço e os recursos financeiros que a concessionária precisa para isto.

As obrigações secundárias são fomento de concorrência, controle de preços, melhoria de qualidade e níveis de serviço e, em alguns casos, promoção de pesquisa e desenvolvimento, segurança e saúde.

b) O detalhe técnico da regulamentação é definido no documento de concessão, outorgado pelo Ministério de Comércio e Indústria (DTI) individualmente para cada concessionária.

c) A base do controle econômico é a fórmula de RPI-X%, onde X é redutor do preço real, após aplicação do índice de preços no varejo. Esta fórmula básica é, em alguns casos, modificada ainda pelo fator Y - de repasse de

certos custos adicionais mandatórios, pelo fator K, criando recursos para programas especiais de investimentos e outros, próprios a cada tipo de indústria.

d) O Diretor Geral da agência reguladora, nomeado pelo Ministro, tem poderes para garantir cumprimento das condições da concessão pública. As condições podem ser alteradas de comum acordo entre a agência e a concessionária, ou, na ausência de acordo, pela decisão final da MMC - Monopoly & Mergers Commission.

Enquanto o Diretor Geral da respectiva agência reguladora é independente do Ministério no exercício das suas funções, o Ministro pode, em alguns casos, suspender as modificações de concessão acordadas entre o regulador e a concessionária.

e) MMC - Monopoly & Mergers Commission é o mais alto dos órgãos encarregados de implementar a legislação sobre concorrência. A MMC age (investiga e decide) a pedido de entidades governamentais, do Ministro do Comércio e Indústria, das agências reguladoras (OFTEL, OFGAS, etc.) ou das próprias concessionárias.

f) A justiça comum fica praticamente excluída do processo de controle, exceto em casos nos quais a lei existente tenha sido comprovadamente transgredida.

VII.1.2. Principais Características do Modelo Francês

a) Os mais importantes serviços públicos, tais como energia e ferrovias, são monopolizados pelo próprio governo central. Serviços de água e esgoto são quase totalmente privados; aeroportos são operados normalmente pelas câmaras de indústria e comércio.

b) Não há agências ou comissões dedicadas especificamente ao controle de serviço. A supervisão dos serviços federais é exercida diretamente pelo respectivo Ministério.

c) Os serviços públicos prestados em nível de município (comunidade) são regidos pelos contratos de concessão. O governo central (Ministério do Interior) presta apoio aos governos locais na contratação e supervisão dos serviços, oferecendo, entre outros, "contratos-padrão" para servir de modelo nas negociações.

d) Há quatro tipos básicos de contratos, conforme o nível de responsabilidade financeira assumida pela concessionária:

- Gérance,
- Affermage,
- Régie intéressée, e
- Concession.

As características de cada um são descritas no corpo do relatório.

e) Não há fórmulas-padrão de determinação de tarifas públicas; a determinação é essencialmente política, considerando preços históricos e aplicando repasse de custos de mão-de-obra, materiais, etc.

f) Nas empresas estatais prestadoras de serviços públicos, o governo francês utiliza freqüentemente o conceito do "contrato gestão", chamado originalmente "Contrat Plan" e mais recentemente "Contrat d'Objectifs".

g) O modelo francês de controle levou ao surgimento de enormes prestadoras de serviços públicos (Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux) que competem com sucesso no mercado internacional e constituem, hoje, alguns dos maiores empreendimentos em escala mundial.

h) O modelo francês está sendo gradualmente modificado sob pressão da CEE (European Commission) no sentido de abertura do mercado nacional de serviços públicos à concorrência dos demais países da Comunidade Européia e, conseqüentemente, privatização.

VII.1.3. Principais Características do Modelo Norte-Americano

a) Parte surpreendentemente grande dos serviços públicos nos EUA é prestada pelas entidades governamentais, principalmente estaduais e municipais; isto não ocorre em função de monopólios legais, mas sim em conseqüência de evolução histórica, saneamento de empresas em dificuldade ou falta de interesse da iniciativa privada em certas áreas.

Em todos os ramos de serviço público existem também empresas privadas e alguns dos setores (telecomunicações, transporte rodoviário etc.), são inteiramente privados.

b) Entrada da iniciativa privada em alguns tipos de serviços públicos (aqueles que exigem grandes investimentos em infra-estrutura) é dificultada e até inviabilizada pela legislação que permite aos governos e certas entidades públicas levantarem recursos financeiros livres de impostos federais.

c) O controle é exercido separadamente em nível federal (normalmente, as atividades que ultrapassam fronteiras de um único estado) e nível estadual, em ambos os casos pelas comissões nomeadas, mais independentes do respectivo nível do governo

d) As comissões têm, ao mesmo tempo, poderes executivos (emissão de ordens), legislativos (definição de regulamentos) e judiciais (julgamento com representação de advogados, convocação de testemunhas e decisão em juízo). A estrutura das comissões prima pela independência política de qualquer um dos dois principais partidos do país.

e) Enquanto no nível federal cada tipo de serviço público tem sua comissão especializada (FCC, FERC, ICC), na maioria dos estados existe apenas uma (PUC - Public Utility Commission) que controla todos os serviços intra-estaduais.

f) A legislação federal de "antitruste" é implementada sob supervisão da "Anti-Trust Division" do Ministério da Justiça. As decisões das comissões independentes nem sempre coincidem com a visão do Ministério e há casos das comissões serem processadas na Justiça pelo próprio governo federal.

g) Existem grandes diferenças entre os individuais estados em matéria de:

- Tamanho e estrutura das comissões;
- Autoridade de controlar certos serviços (por exemplo, aqueles prestados por entidades municipais);
- Critérios e procedimentos aplicados;
- Métodos de determinação das tarifas; etc.

Algumas destas diferenças estão demonstradas no corpo do relatório.

h) O método predominante de determinação de tarifas públicas é pelo retorno máximo permitido ao investimento; em alguns casos, este critério é conjugado com incentivos para a concessionária e/ou com "cap", forçando aumentos de produtividade.

As comissões reguladoras iniciam a revisão das tarifas somente a pedido das partes interessadas, geralmente das concessionárias pleiteando aumento das tarifas.

i) Devido ao processo de "desregulamentação" iniciado nos governos Carter e Reagan, várias áreas e tarifas foram liberadas de qualquer controle ou são hoje apenas informadas pelas concessionárias.

O modelo norte-americano, tanto quanto o modelo inglês, está cada vez mais substituindo o rígido controle administrativo pelos princípios de concorrência.

VII.1.4. Principais Características do Modelo Suíço

a) Os serviços públicos são, em grande parte, estatizados, tanto no nível federal (Eidgenossenschaft) como estadual (Kanton); existem, entretanto, empresas de economia mista (Swissair) e concessionárias privadas. O sistema parece altamente estável e não há perspectivas de privatização a curto prazo.

b) A constituição do país faculta ao governo federal criar monopólios legais em várias áreas de serviços: navegação, energia nuclear, ferrovias, gasodutos, aviação, correios, telecomunicações e rádio/TV. O monopólio,

entretanto, só pode ser criado mediante legislação ordinária, e o governo optou por exercer este direito de maneira seletiva.

c) O controle dos serviços públicos é exercido normalmente pela administração direta (Ministério), excepcionalmente pela comissão independente (e.g. Comissão para Exportação de Energia).

As concessões são outorgadas pelos respectivos departamentos governamentais com base no "interesse público". Enquanto as propostas dos interessados e os procedimentos de julgamento são públicos e transparentes, as decisões podem, às vezes, parecer arbitrárias e não cabe qualquer recurso administrativo ou legal.

d) Os regulamentos das concessões são definidos com grande nível de detalhe na própria legislação (leis e decretos ministeriais); detalhes mais técnicos são definidos na respectiva concessão. Eventuais conflitos entre a concessionária e o poder concedente são resolvidos pela Corte Administrativa (Verwaltungsgericht).

e) Grande ênfase é colocada nos informes obrigatórios, apresentados periodicamente pelas concessionárias aos respectivos departamentos concedentes. A lei exige utilização de contabilidade padronizada, sujeita à auditoria independente ou, no caso de empresas menores, à garantia de regularidade pela diretoria.

f) O poder concedente é responsável, também, pelo equilíbrio financeiro das concessionárias e compensa financeiramente os serviços anti-econômicos prestados por interesse público (transporte de estudantes, funcionamento durante exercícios militares, etc.).

g) A legislação limita participação de estrangeiros (pessoas jurídicas e físicas) e até de suíços residentes no exterior, em exploração dos serviços públicos. Em grande parte dos serviços, o controle acionário e a maioria do conselho de administração precisa ser de cidadãos suíços, residentes no país.

VII.2. Vantagens, Desvantagens e Implicações para o Brasil

Baseados no nosso levantamento, podemos constatar que todos os quatro modelos discutidos são viáveis e eficazes nas suas condições específicas de aplicação. Existem, entretanto, grandes diferenças entre os quatro países em termos de tradição, estrutura política e tamanho do mercado.

O modelo **suíço**, caracterizado pelo controle ministerial, é bem aplicável em país de pequenas dimensões geográficas e populacionais, com processo político altamente transparente, envolvimento direto da população nas decisões governamentais e longa tradição de justiça social.

A situação minimiza conflitos entre o poder concedente e a concessionária e o "interesse público" é percebido com clareza pela população e o governo. O modelo de controle é, assim, eficaz e economicamente eficiente, com alocação de recursos públicos adequada e transparente, a custos administrativos baixos.

Infelizmente, por motivos enumerados, o mesmo modelo dificilmente teria os mesmos resultados no Brasil.

O modelo **francês**, caracterizado pelos relacionamentos contratuais tanto no nível central ("contratos de gestão") quanto no nível local ("contratos de concessão"), é mais complexo. A experiência mostrou que os contratos de gestão não são instrumentos eficazes para controlar as grandes organizações estatais, complexas e com fortes tendências corporativistas. Enquanto o contrato de gestão é provavelmente melhor do que contrato nenhum, os resultados de privatização desses serviços, demonstrados em outros países, são claramente superiores.

Em nível local (municipal) entretanto, os contratos de concessão têm se mostrado instrumentos eficientes de controle, principalmente graças a longa tradição e ao processo político local transparente.

Os quatro tipos de contratos utilizados podem ser bem adequados a cada situação específica, e o custo administrativo de controle é baixo.

Os contratos de "regime interessée", "affermage" e "concession" criam incentivos de eficiência para o operador de serviço; o longo prazo contratual garante que o incentivo não será abusado com economias de curto prazo.

A desvantagem do modelo é um certo desequilíbrio do poder econômico nas negociações contratuais. Em discussão técnica entre o governo de um pequeno município e a Générale des Eaux, é certamente a prestadora de serviço que leva a vantagem. Este fato é parcialmente compensado pelo apoio técnico prestado pelo governo central e o princípio de concorrência cada vez mais forte, agora também no âmbito internacional.

Acreditamos que o modelo francês de concessão poderia obter sucesso se aplicado por alguns dos municípios mais evoluídos do Sul do Brasil ou do Estado de São Paulo, caso existisse possibilidade de concorrência de iniciativa privada. Devemos observar que em certos tipos de serviços (limpeza urbana) já existem no Brasil experiências semelhantes.

O modelo **inglês** é considerado, geralmente, como o mais avançado em termos internacionais. Compartilhamos esta opinião, ressaltando, porém, a relativa novidade do modelo, sendo aplicado aos serviços recentemente privatizados, sem experiência histórica ainda suficiente.

Devemos observar que, como os demais modelos de controle, também o método inglês está baseado em longa tradição democrática e transparência do processo político, não disponível na América Latina.

Alega-se como desvantagem do modelo inglês (ainda a ser comprovada) que o método de compressão de tarifas mediante o "price cap" pode levar a médio e longo prazo a economias não devidas, diminuindo a qualidade dos serviços e o progresso tecnológico. A experiência até então não parece sustentar esta opinião, mas fica claro que o controle pelo "price cap" exige um monitoramento de padrões de qualidade mais rígido do que a sistemática de "taxa de retorno".

Outra desvantagem do modelo é a relativa subjetividade, com a qual os critérios de "price cap" são determinados pela autoridade pública.

A grande contribuição da Inglaterra, na nossa opinião, é a ênfase na introdução de concorrência nos serviços públicos, inclusive aqueles considerados "monopólios naturais". A efetivação cada vez mais completa do mercado comum europeu certamente fortalecerá tal concorrência e diminuirá, em parte, a necessidade de controle dos serviços públicos.

A privatização e a introdução da concorrência nos serviços públicos é a principal lição do modelo inglês que podemos aplicar ao Brasil.

Finalmente, o modelo **norte-americano** é o mais tradicional de todos, funcionando sem alterações revolucionárias por mais de um século.

Como o próprio sistema de governo do país, o controle dos serviços públicos é fortemente estadual, no qual o usuário final tem o contato direto com o prestador do serviço; a influência federal consiste mais em definição das "linhas-mestre" e regras em nível nacional.

Também como o próprio sistema de governo, o modelo de controle é altamente individualizado em cada estado. Enquanto a estrutura de controle como um todo parece igual, os métodos, autoridade, tarifas e padrões de qualidade variam significativamente de um estado para outro.

Assim, não existe um modelo único nos EUA, mas um grande número de modelos de controle, em constante evolução, assumindo, ultimamente, também alguns dos aspectos do modelo inglês.

Como desvantagem, também tradicional em outras áreas da economia norte-americana, o processo de controle é relativamente burocrático e excessivamente legalista, exigindo tempo e despesas em constantes procedimentos judiciais.

Em termos de definição de tarifas, o método de "taxas de retorno" não maximiza economias e pode levar a investimentos e despesas administrativas desnecessárias.

O modelo norte-americano parece mais adequado para o Brasil em termos de organização política e divisão geográfica do grande território nacional. Entretanto, a maior centralização política e econômica do Brasil exigiria provavelmente controle mais forte no nível federal.

Igualmente ao modelo britânico, o modelo norte-americano serve de exemplo principalmente em introdução de concorrência na área de serviços públicos.

Finalmente, ainda cinco observações diretamente relacionadas com a privatização e controle de serviços públicos no Brasil:

a) Privatização de serviços públicos tem alcançado resultados altamente positivos no Reino Unido, baixando substancialmente custo ao usuário final, com simultâneo aumento de lucratividade.

Ao mesmo tempo, podemos constatar prestação de serviços de alto nível também por algumas das entidades estatais (eletricidade ou transporte ferroviário na França, serviços de água e esgoto nos EUA e outros).

Podemos, assim, concluir que a propriedade pública e qualidade de serviços não são sempre mutuamente exclusivas. Acreditamos, entretanto, que duas condições precisam existir para um serviço público eficiente e de alta qualidade; estas condições são independentes da questão de propriedade privada ou estatal:

- Transparência das decisões governamentais; e
- Possibilidade de concorrência privada e/ou internacional.

Existem, até no Brasil, grandes municípios que confirmam esta tese.

b) Em consequência da tese anterior, acreditamos que privatização de todos os serviços públicos a qualquer custo não traz, necessariamente, vantagem a longo prazo para o usuário final. O nível e a velocidade de privatização deveriam ser, assim, inversamente proporcionais à qualidade dos serviços públicos existentes, e.g., a privatização deveria atingir prioritariamente os serviços pouco eficientes e dispendiosos do ponto de vista de comparação nacional e internacional.

c) O próprio método de privatização exige o máximo de atenção antes da própria privatização. Até o bem-sucedido caso inglês mostra graves erros na privatização, por exemplo, da British Gas, que, vendida com pressa como entidade única, precisa ser desmembrada de maneira traumática anos mais tarde.

d) O modelo inglês também nos ensina maiores cuidados na definição prévia das políticas tarifárias. Até no relativamente estável ambiente econômico daquele país crescem as violentas reclamações dos novos acionistas privados com cada alteração da política regulatória que afete a lucratividade (e o dividendo) final. Devemos observar que, nas muito mais voláteis condições brasileiras, uma estabilidade de regras tarifárias e garantia de retorno mínimo ao investimento são condições indispensáveis para o sucesso de privatização de qualquer serviço público, rendendo o método "RPI - X" provavelmente menos apropriado.

e) Independência política do órgão regulador é mais um requisito não facilmente atendido nas condições brasileiras. O modelo de controle menos personificado do que o aplicado no Reino Unido e com a independência de "quase-judiciário" norte-americano parece, por este motivo, apresentar o caminho mais promissor. Assim, para funcionamento adequado dos controles no Brasil, será necessária uma firme e detalhada base legislativa, com as obrigações e poderes das partes fixados em nível de detalhe.

Concluindo, devemos enfatizar, mais uma vez, que não existe, aparentemente, um modelo de controle adequado para todos os países e em qualquer estágio de desenvolvimento econômico, político e social.

Assim sendo, gostaríamos de deixar claro que as nossas observações, que parecem favorecer o modelo norte-americano de controle em comparação com os demais, são condicionadas pelas atuais circunstâncias brasileiras, mais parecidas com as condições dos EUA na época da sua implantação.

Com a crescente sofisticação econômica e transparência política do país, o próprio modelo de controle dos serviços públicos deverá evoluir, gradativamente, para uma forma mais simples e menos jurídica, talvez no sentido do atual sistema inglês.

BIBLIOGRAFIA

- A World Bank Symposium. Wellenius, Bjorn, et al, ed. Reestructuring and Managing the Telecommunications Sector. Washington, D.C. 1991.
- Abschreibungsordnung für konzessionierte Eisenbahn - Trolleybus-und Schiffahrtsunternehmen. Schweiz. 27.12.78.
- Association for the Conservation of Energy. Regulating for efficiency. Washington. 1988.
- Association of American Railroads. Basic Provisions of the Staggers Rail Act of 1980. Washington, D.C.
- Association of American Railroads. Born Out of Necessity. Washington, D.C. 1988.
- Association of American Railroads. Railroad Facts. Washington, D.C. 1991.
- Baley, Elizabeth E. Contestability, the Design Regulatory and Antitrust Policy.
- Baumol, William. On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry.
- Becker, Gary S. Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs. USA.
- Bell Atlantic. Regulatory project (Coletânea). 1993.
- British Gas: Share Offer. NM Rothschild & Sons Limited. London.
- British Telecommunications PLC. International Tender Offer by the Lords Commissioners of HM Treasury. London. 1991.
- British Telecommunications PLC. International Tender Offer by the Lords Commissioners of HM Treasury. London. 1992.
- Bruce, Robert R. Opções para a Reestruturação e o Desenvolvimento do Setor de Telecomunicações no Brasil: Um documento preliminar de discussão. Brasil. 1991.
- Bundesbeschluss betreffend die Berechnung des Reinertrages der Privatbahnen. 14.12.21. Schweiz.
- Bundesbeschluss über Annäherung von Tarifen Konzessionierter Bahnunternehmungen an jene der Schweizerischen Bundesbahnen. 05/06/59. Schweiz.
- Bundesbeschluss über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Schweiz. 09.10.86.
- Bundesbeschluss über die Aufhebung der Konzession der Oerlikon-Bauma-Bahn und den Erwerb der Teilstrecke Hinwil-Bretswil-Bauma durch den Bund. Schweiz. 08.10.47.
- Bundesgesetz über den Transport im Öffentlichen Verkehr. Schweiz, 04/10.85.
- Bundesgesetz über die Friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomgesetz, ATG). Schweiz. 23/12/59.
- Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG).
- Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkrafte, vom 22 Dezember 19196. Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Schweiz.

-
- Bundesgesetz über die Schweizerische Bundesbahnen. Erster Teil: Verwaltung und Betrieb; Zweiter Teil: Finanzhaushalt und Entschuldung; Dritter Teil: Schlussbestimmungen; Änderung vom 19.03.82.
 - Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmungen. Schweiz. 29/03/50.
 - Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG). Schweiz. 21/06/91.
 - Bundesgesetz über Rohrleistungsanlagen zur Beförderung Flüssiger oder Gasformiger Brenn-oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz). Schweiz. 04/10/63.
 - Bundesgesetz über Verpfandung und Zwangsliquidation von Eisenbahn und Schiffahrtsunternehmungen. Schweiz. 25.09.17.
 - Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBST). Schweiz.
 - Business. Helen Key and Mary Fegan. British Gas wins battle against forced break-up. London. 15/08/93.
 - Business. Helen Key. Structural change in the pipeline. London. 15/08/93.
 - Carey, Anthony and others. Regulation and Accounting: A Study of the Regulated Industries in the United Kingdom (Draft). London. 07/1993.
 - CEWT Info Unit. Privatising electricity: A chance for change? London. 06/1988.
 - CIT Research. Telecoms Markets in Western Europe 1992. London. 1992.
 - Civil Action N° 92-556-JHG. John W. Heching, Sr. vs Metropolitan Washington Airports Authority. United States District Court for the District of Columbia. 1991.
 - Compagnie Generale des Eaux: 1991 Annual Report. France.
 - Coopers & Lybrand (BT). Financial Results by Services (FRBS): Apportionment Methodology. London. 1993.
 - Coopers & Lybrand (BT). Introduction to Regulatory Accounting in the Telecommunications Industry. London. 12/1992.
 - Coopers & Lybrand C.D. Foster Privatisation, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly. Blackwell Oxford. 1992.
 - Coopers & Lybrand. History of BT's Regulation - based on a conversation with Neck Sullivan and Dan Lavacek of C&L San Paolo. 08/1993.
 - Coopers & Lybrand. Lessons from Telecoms Privatisations. London.
 - CRI - Centre for the Study of Regulated Industries. Cave, Martin & Mills, Roger. Cost Allocation in Regulated Industries. London. 12/1992.
 - CRI - Centre for the Study of Regulated Industries. Regulated Industries: the UK Framework. London. 04/1992.
 - CRI - Centre for The Study of Regulated Industries. The UK Electricity Industry: Electricity services and costs 1991/1992. The Public Finance Foundation. London. 1991.
 - CRI - Centre for the Study of Regulated Industries. The UK Regulated Industries: Financial Facts 1991/92. London. 06/1993.

-
- CRI - Centre for The Study of Regulated Industries. The UK Water Industry: Charges for Water Services. London. 1993/94.
 - CRI - Centre for The Study of Regulated Industries. The UK Water Industry: Water Services and Costs. London. 1991/92.
 - Department of the Environment. Instrument of Appointment by the Secretary of the Environment of Southern Water Services Limited, as a Water and Sewerage Undertaker under the Water Act 1989. London. 08/1989.
 - Dictionnaire Permanent Épayne et Produits Financieres. Privatisations: Textes et commentaires. Editions Legislatives. Paris. 22/07/1993.
 - East Midlands Electricity. Investors Chronicle. London. 04/1993.
 - Environmental Performance Report: Analysis of Powergen's Achievements. London. 1992.
 - European Policy Forum for British & European Market Studies. The Future of Industry Regulation in the UK: A Report of an Independent Inquiry. London. 1993.
 - Fernmeldegesetz (FMG). Schweiz. 21/06/91.
 - Financial Times. McGowan, Francis & Thomas, Steve. Electricity in Europe: Inside the utilities. London. 1990.
 - Goldberg, Victor P. Regulation and administered contracts.
 - Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz. Schweiz. 22.11.73.
 - International Institute of Communications. Bruce, Robert R.; Cunard, Jeffrey P. Telecommunications carriers in a time of transition: A framework for discussion of the issues. London. IIC Telecommunications Forum. 1988. Tokyo. April 1988.
 - Jeantet & Associés. Les concessions en droit français et compare. Paris. 08/06/93.
 - Konkordat betreffend die Schurfung und Ausbeutung von Erdöl: Abgeschlossen in Bern am 24. September 1955, vom Bundesrat genehmigt am 10. Schweiz. Dezember 1956.
 - La notion de contrat administratif. Paris.
 - Loi n° 86-912 du 6 aout, 1986 relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Journal Officiel de la République Française. Paris. 07/10/1986.
 - Loi n° 86.793 du 2 juillet 1986: Autorisant le Gouvernement a prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Journal Officiel de la République Française. Paris. 03/07/1986.
 - Lois: decret n° 93.930 du 21 juillet 1993 pris pour l'aplication de la loi n° 93.923 du 19 juillet, 1993, de privatisation. Journal Officiel de la République Française. Paris. 22/07/1993.
 - Lois: loi n° 93.923 du 19 juillet 1993 de privatisation. Journal Officiel de la République Française. Paris. 21/07/1993.
 - Management Today. Regulating the Regulators. London. 07/93.
 - McKinney's Consolidated Laws of New York Annotated; Book 65, Unconsolidated Laws (6401 to 8580). USA. 1993
 - Metropolitan Washington Airports Authority.
-

-
- Ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation. Aide-memoire de la privatisation. Paris. 14/12/1986.
 - Ministère de L'Intérieur. Recueil des Modeles de Cahiers des Charges et Reglements de Service. Paris. 1987.
 - National Association of Regulatory Utility Commissioners. Bauer, Karon, ed. Utility regulatory policy in the United States and Canada: Compilation 1991-1992. Washington, D.C. 1992.
 - National Association of Regulatory Utility Commissioners. Update to the Maine and Missouri Reports on Alternative Regulation Plans in Telecommunications. Washington.
 - NatWest Securities Limited. US Wastewater Privatisation. London. USA. 01/1993.
 - OECD - Organization for Economic Co-Operation and Development. International Energy Agency: Energy prices and taxes (Third quarter 1992). Paris. 1993.
 - OECD - Organization for Economic Co-Operation and Development. Regulatory Reform, Privatisation. Paris. 1992.
 - Offers for Sale by Schroders (on behalf of the Secretary of State for the Environment and the Secretary of State for Wales). London. 11/1989.
 - OFTEL (DTS) - Office of Telecommunications Act 1984: Notes for the Guidance of Applicants for a Licence to Run a Telecommunication Systems. London.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. A Guide to the Office of Telecommunications. London. 03/1993.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Annual Report 1992. London. 1992.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. BT's Cost of Capital. London. 01/1992.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s (Summary and Complete Version). London, 05/1991.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Future Controls on British Telecom's prices: A Statement by the Director General of Telecommunications. London. 06/1992.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Interconnection and Accounting Separation. London. 06/1993.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Licence granted by the Secretary of State for Trade and Industry to British Telecommunications under Section 7 of the Telecommunications Act 1984. London, HMSO. 12/1991.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Policy on Separation and Interconnection: A Statement by the Director General of Telecommunications. London. 06/1992.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Telecommunications Regulation in the UK and the Role of OFTEL (Draft). London. 03/1993.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. Telephone Service in 1992 - Report. London. 1992.
 - OFTEL - Office of Telecommunications. The Regulation of BT's Prices. London. 01/1992.
 - OFWAT - Office of Water Services. Assessing capital values at the periodic review: A consultation paper on the framework for reflecting reasonable returns on capital in price limits. London. 11/1992.
 - OFWAT - Office of Water Services. Booker, Alan. Using Comparators in Regulation. London. 04/1992. Serie: London Business School.

-
- PADCT: Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Implicações de Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor. Lúcia Helena Salgado. Campinas. 1993.
 - Policy Journals for the Public Finance Foundation. Henney, Alex. Regulating Public and Privatised Monopolies: A Radical Approach. London. 1986.
 - Postverkehrsgesetz. Schweiz. 02/10/91.
 - PTT - Organisationgesetz (PTT-OG). Schweiz. 06/10/60.
 - Public Electricity Supply Licence for East Midlands. Electricity PLC. London. 1989.
 - Radio-und Fernsehverordnung. Schweiz. 16/03/92.
 - Rail Passenger Service Act. Washington. 1982.
 - Regulation of the US Water Industry. Washington.
 - Rohrleitungsverordnung. Schweiz. 11/09/68.
 - Scottish Hydro-Electric PLC. Generation, Transmission and Public Electricity Supply Licence Document. Edinburgh: HMSO. 1990.
 - Scottish Nuclear Limited. Electricity Generation Licence, v. 3. Edinburgh: HMSO. 1990.
 - Selyny, M. La gestion des services publics locaux: Exdreit. Ed. du Moniteur. France.
 - Summary of the "Staggers Rail Act of 1980". Memorandum to the Commission and Heads of Bureaus and Offices. Washington D.C. 01/1981.
 - Telecom Markets: EC tariff tables show a big difference between operators. London. (1471).
 - The American Economic Review. Styler, George J. The Xistence of X-Efficiency. 03/1976.
 - The Bell Journal of Economics. Boumol, William J.; Klevorich, Alvin K. Input choices and rate-of-return regulation: an overview of the discussion.
 - The Bell Journal of Economics. Boumol, William J.. Payment by performance in rail passenger transportation: an innovation in Amtrak's operations.
 - The Bell Journal of Economics. Williamson, Olivier E. Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV.
 - The Economist Intelligence Unit Report. Wheatcroft, Stephen; Lipman, Geoffrey. European Liberalisation and World Air Transport: Towards a Transnational Industry. London. 1990.
 - The Economist. Heavens! Deregulation works. London. 06/11/93.
 - The Economist. How much for a slot? London. 27/11/93.
 - The Economist. Monopoly Prophets: What the word's privatizers can learn from Britain's disposal of its state-owned utilities. London. 24/07/93.
 - The Impact of Regulation on Management Accounting in the UK Telecom Sector: Discussion Paper. London. 05/1992.

-
- Universidade Federal do Rio de Janeiro. Crise urbana e privatização dos serviços públicos. Rio de Janeiro: Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. 1987.
 - Utilities Case Studies. Appendix B. London.
 - Verordnung über die Ausfuhr Elektrischer Energie. Schweiz. 23/12/71.
 - Verordnung betreffend die beschränkte Anwendung der Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkrafte auf Kleinere Wasserwerke. Schweiz. 26/12/17.
 - Verordnung des EVED über Auto-Tarifannäherung. Schweiz. 30/06/70.
 - Verordnung des EVED über das Rechnungswesen der Eisenbahnen. Schweiz. 27.12.78.
 - Verordnung des EVED über Tarifannäherung. Schweiz. 04/09/64.
 - Verordnung über Auto-Tarifannäherung. Schweiz. 27/05/70.
 - Verordnung über den Stilllegungsfonds für Kernanlagen. Schweiz. 05/12/83.
 - Verordnung über den Transport im Öffentlichen Verkehr. Schweiz. 05/11/86.
 - Verordnung über den Vollzug des sechsten und siebenten Abschnittes des Eisenbahngesetzes. Schweiz. 12/1958.
 - Verordnung über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen. Schweiz. 16.09.87.
 - Verordnung über die Berechnung des Wasserzinsen (Wasserzinsverordnung, WZV). Schweiz. 12/02/18.
 - Verordnung über die Konzessionierung von Luftseilbahnen (Luftseilbahnkonzessionsverordnung). Schweiz. 08.11.78.
 - Verordnung über die Schweizerischen Bundesbahnen. Schweiz.
 - Verordnung über Konzession im Fernmeldebereich. Schweiz. 25/03/92.
 - Verordnung über Rechnungswesen der Eisenbahnen. Schweiz. 20.06.77.
 - Verordnung über Tarifannäherung. Schweiz. 17/07/64.
 - Verordnung zum PTT - Organisationsgesetz. Schweiz. 22/06/70.
 - Vertrag betreffend Verbesserung des Seeabflusses in Luzern (9, Oktober 1858) Bundesversammlung 26/01/58. Schweiz. 01/1959.
 - Vollziehungsverordnung II zum Bundesgesetz betreffend den Postverkehr (Automobilkonzessionsverordnung). Schweiz. 04/01/60.
 - Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmungen (Trolleybus-Verordnung). Schweiz. 06/07/51.
 - World Bank and International Finance Corporation. Glen, Jack D. Private sector electricity in developing countries: Supply and Demand. Washington, D.C.. 1992.
 - World Bank Discussion Papers. Nellis, John R. Contract plans and public enterprise performance. Washington, D.C. 1989.

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO

II. PROPÓSITO DE CONTROLE PÚBLICO SOBRE MONOPÓLIO NATURAL

III. HISTÓRICO DE CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

IV. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR ENERGÉTICO

V. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR DE TRANSPORTES

VI. CONTROLE PÚBLICO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

VII. CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA