

Desafios para o setor de serviços postais brasileiro

Um dos objetivos louváveis já claramente definidos pela nova presidente, Dilma Rousseff, é o de recuperar os Correios. Empresa modelo no passado, a estatal de serviços postais sofreu uma forte queda de qualidade nos últimos anos, que se associou, inclusive, a escândalos de corrupção que mancharam a sua imagem. É mais do que hora, portanto, de melhorar seu desempenho e fazer os brasileiros voltarem a se orgulhar dos Correios.

A tarefa do novo ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, é complexa. Na verdade, a recuperação dos Correios é uma boa oportunidade para se discutir o papel do Estado e do monopólio estatal no fornecimento de serviços públicos. Tema acalorado da campanha eleitoral, quando o debate mais uma vez revestiu-se de fortes cores ideológicas, a ideia de envolver atores privados em atividades tradicionalmente associadas ao setor público não está em fase de grande prestígio no Brasil. Ainda assim, como ficou claro na disposição da nova presidente de tocar o projeto de concessão de aeroportos, o governo parece determinado a atuar de forma pragmática para enfrentar o desafio de melhorar os serviços públicos.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), também conhecida como Correios, detém o monopólio do serviço de entrega de cartas, telegramas, cartões-postais e a chamada “correspondência agrupada” — que corresponde aos “malotes” de documentos diversos remetidos a empresas, e que contenham pelo menos um objeto sujeito ao monopólio postal. A ideia que surge de imediato no debate sobre o futuro dos Correios no Brasil é a de trazer a concorrência para os segmentos hoje monopolizados pela estatal.

Concorrência

Nesse ponto, vale a pena destacar alguns resultados apontados pela literatura econômica. Em primeiro lugar, existe ampla evidência empírica de que a introdução de competição tem efeito positivo no nível de investimento e na produtividade do setor (ver, por exemplo, Konings, Cayseele & Warzynski [2005]¹, Wallsten [2001]² e Zhang, Parker & Kirkpatrick [2008]³). Outro aspecto levantado pelo estudo de especialistas diz respeito à governança regulatória. O entendimento é o de que setores cuja regula-

ção é adequada tendem a apresentar melhor índice de produtividade e uma maior taxa de investimento (ver, por exemplo, Cubbin & Stern [2006]⁴). Por fim, como uma última constatação a ser feita, a concorrência entre as empresas é mais importante do que a estrutura de propriedade — privada, mista ou pública — para explicar o desempenho delas em termos de eficiência produtiva e produtividade (Ramaswamy [2001]⁵ e Bartel & Harrison [2005]⁶).

Como visto, há inequívocos ganhos da competição de mercado. Contudo, na análise do setor dos serviços postais brasileiros, os benefícios oriundos da concorrência devem ser confrontados com objetivos ligados à universalização de serviços e à integração geopolítica do país. Na verdade, é pressuposto do modelo brasileiro que o preço do envio de correspondência entre pontos distantes do país não seja muito diferente do que o de localidades próximas. A ideia é que, se o preço da correspondência entre partes remotas da Região Norte, por exemplo, refletir plenamente o custo muito maior do que o de enviar cartas entre cidades próximas, em áreas densamente povoadas do Sudeste, haverá perda de integração geográfica no país — isto é, as regiões afastadas tornar-se-ão ainda mais isoladas.

No modelo vigente, a tarifa cobrada ao se enviar uma carta entre dois bairros do Rio de Janeiro, ou de São Paulo, subsidia a correspondência entre áreas remotas e pouco populosas dos rincões mais distantes (em relação aos principais centros) do território nacional. Em outras palavras, a renda obtida nas áreas mais populosas e ricas é usada para financiar a prestação do serviço, a preços módicos, em áreas menos densamente populosas e de menor poder aquisitivo. Assim, o monopólio seria justificado pela necessidade de universalizar determinados serviços providos pelos Correios. A competição, nesse contexto, acabaria por erodir a renda nas

áreas mais lucrativas, inviabilizando essa fonte de financiamento da universalização. Caso o mercado fosse aberto à concorrência, as novas empresas que viessem a operar nesse segmento buscariam atuar em áreas cuja rentabilidade no provimento dos serviços postais fosse positiva, levando assim à redução dos preços apenas nessas regiões. Com isso, os Correios perderiam a lucratividade que tem viabilizado a universalização.

Outra ideia para atender àquele mesmo objetivo de universalização é o destacamento explícito de recursos orçamentários para subsidiar os serviços postais em determinadas regiões. Como é comum em esquemas de parceria público-privada, o governo poderia leiloar a concessão pelo menor pedido de subsídios. Ainda outra opção seria levantar esses recursos com a tributação sobre determinados serviços postais.

Em tese, um modelo bem montado com concessão privada e quebra de monopólio seria perfeitamente capaz de atender aos objetivos governamentais de integração nacional e subvenção social, com a possibilidade adicional de trazer ganhos de eficiência.

É sabido, porém, que a montagem de um sistema de concessões privadas para introduzir competição em setores de serviços públicos monopolizados é um exercício complexo e politicamente custoso, ainda mais se há necessidade de manter determinados subsídios. A modelagem de um sistema desses não é um desafio do outro mundo, mas

Na análise do setor dos serviços postais brasileiros, os benefícios oriundos da concorrência devem ser confrontados com objetivos ligados à universalização de serviços e à integração geopolítica do país

a tarefa política de transformar a proposta dos formuladores técnicos em realidade legal e social não é exatamente fácil.

Por fim, ao se analisar a experiência internacional, observa-se que, em boa parte do mundo, e especialmente nos países europeus, o que prevalece é o modelo estatal monopolista com subsídios cruzados para os principais serviços postais, como ocorre no Brasil. Desse modo, como parece claro, o fim do monopólio postal em todos os serviços como existe no Brasil, apesar de possível, é um passo difícil e não é prioridade da agenda político-econômica no momento.

Essa constatação não encerra a questão, no entanto. Mesmo aceitando que o governo possa usar o instrumento do monopólio para operar o subsídio cruzado no serviço postal entre diferentes regiões, dentro de uma política de universalização, resta a pergunta sobre o que e por que universalizar.

Caso o mercado fosse aberto à concorrência, as novas empresas que viessem a operar no segmento de serviços postais buscariam atuar em áreas cuja rentabilidade fosse positiva, levando assim à redução dos preços apenas nessas regiões. Com isso, os Correios perderiam a lucratividade que tem viabilizado a universalização

Universalização

Essa é uma questão que já esteve presente na privatização da telefonia. No desenho das concessões do serviço de telefonia fixa, as operadoras privadas comprometeram-se, por exemplo, com um programa de pulverização de terminais de utilidade pública (TUP), os conhecidos “orelhões”. A iniciativa estava ligada à ideia predominante de universalização, antes do advento surpreendente e espetacular do celular (e especialmente do pré-pago) como grande instrumento

de democratização da telefonia. As metas de cobertura para orelhões, portanto, tornaram-se relativamente exageradas, já que a necessidade mostrou-se inferior ao que a política de universalização buscava. Na verdade, a demanda das camadas mais pobres, nos grandes centros, dirigiu-se aos celulares, e não à telefonia fixa.

Assim, em uma época em que a internet, o *e-mail* e as redes sociais estão revolucionando a comunicação entre as pessoas, é preciso analisar, em detalhe, o modelo de universalização, no qual se contempla a entrega de cartas, de telegramas, de cartões-postais e de correspondências agrupadas por meio de um monopólio estatal, com subsídios cruzados. Num momento em que o debate sobre a qualidade do gasto e da gestão pública cresce enormemente de importância, avaliar a adequação e a eficiência de cada peça da máquina estatal é indispensável.

Assim, uma vez definido o grupo de serviços postais que serão universalizados, o governo deveria tentar introduzir a competição, e conseqüentemente maior eficiência, nas outras áreas dos Correios que não estejam contempladas naquela política. Uma possível exceção seriam serviços que, mesmo fora do objetivo de universalização, sirvam como fontes de receitas adicionais (em relação ao preço que existiria sob regime de concorrência) para bancar o subsídio dos segmentos universalizados, uma espécie de subsídio interserviços. Caso se faça uso desse expediente, seria importante um estudo criterioso para avaliar os impactos dessa política.

Um caso que certamente merece uma análise mais cuidadosa é o da correspondência de empresas de serviços de utilidade pública, como energia, gás e água. Essas compa-


nhas já têm condições de emitir e imprimir a conta do usuário diretamente no local, quando é feita a medição do consumo. Com equipamentos modernos como laptops, os funcionários daquelas empresas que vão aos domicílios e estabelecimentos consumidores só não deixam a conta com o usuário final porque a legislação define que tal atividade é monopólio dos Correios. Permitir a entrega das contas pelas concessionárias provavelmente traria grandes melhoras de eficiência, que poderiam ser repassadas ao consumidor desses serviços.

Assim, ainda que os ganhos dos Correios com a correspondência das empresas de utilidade pública também possam ser defendidos como forma de bancar o subsídio aos serviços postais para pontos remotos do país, o monopólio da ECT nesse caso parece obsoleto. A razão é que as distribuidoras podem prescindir dos Correios para fazer as contas chegarem às mãos dos usuários — o que redundaria no barateamento dos serviços de utilidade pública.

Naturalmente, caso se deixe a entrega das contas a cargo das provedoras dos serviços de energia, de gás e de água, alguns cuidados teriam que ser observados. Por exemplo, é importante que não se permita que aquelas operadoras façam

uso dos serviços da ECT. Caso contrário, as empresas poderiam fazer a entrega das contas apenas nas localidades em que lhes é conveniente (lucrativa), delegando aos Correios a atribuição de prover o serviço em regiões cuja rentabilidade não é adequada.

Esse é um caso, portanto, em que a reformulação das regras do jogo exige o delineamento claro dos objetivos do monopólio nos Correios e de suas fontes de financiamento. A entrega de contas, evidentemente, é apenas um exemplo de uma discussão muito mais

ampla sobre o marco institucional dos serviços postais no Brasil, no momento em que a recuperação dos Correios entra na pauta do novo governo. 

¹KONINGS, J.; CAYSELE, P. V.; WARZYNSKI, F. The effects of privatization and competitive pressure on firms' price-cost margins: micro evidence from emerging economies. *Review of Economics and Statistics*, v. 87, p. 124-134, 2005.

²WALLSTEN, S. J. An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America. *Journal of Industrial Economics*, v. 49, p. 1-19, 2001.

³ZHANG, Y.-F.; PARKER, D.; KIRKPATRICK, C. Electricity sector reform in developing countries: an econometric assessment of the effects of privatization, competition and regulation. *Journal of Regulatory Economics*, v. 33, p. 159-178, 2008.

⁴CUBBIN, J.; STERN, J. The impact of regulatory governance

Em uma época em que a internet, o e-mail e as redes sociais estão revolucionando a comunicação entre as pessoas, é necessário analisar, em detalhe, o modelo de universalização, no qual se contempla a entrega de cartas, de telegramas, de cartões-postais e de correspondências agrupadas por meio de um monopólio estatal, com subsídios cruzados

and privatization on electricity industry generation capacity in developing economies. *World Bank Economic Review*, v. 20, p. 115-141, 2006.

⁵RAMASWAMY, K. Organizational ownership, competitive intensity, and firm performance: an empirical study of the Indian manufacturing sector. *Strategic Management Journal*, v. 22, p. 989-998, 2001.

⁶BARTEL, A. P.; HARRISON, A. E. Ownership versus environment: disentangling the sources of public-sector inefficiency. *Review of Economics and Statistics*, v. 87, p. 135-147, 2005.