

Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras

Ronaldo Fiani¹

Abstract

This paper presents a sketch of a broader approach of economic regulation. That approach tries to integrate elements that are scattered in the economic literature, such as vertical relations, international competitiveness, interest groups, etc., into the economic regulation analysis. In other words, an effort is made to investigate what could be called the *environment* of monopoly regulation.

JEL classification: K23, L63, L96, L98.

Apresentação

O debate sobre a intervenção do Estado na Economia, nos anos oitenta, deu origem a uma série de experimentos no campo da regulação, principalmente no tratamento adotado em relação aos chamados monopólios naturais. Estes experimentos se deram tanto na América do Norte (especificamente Estados Unidos e Canadá), quanto na Europa (notadamente no Reino Unido). Antecedendo a estas iniciativas, um intenso debate acadêmico provocou a revisão de conceitos estabelecidos da teoria. Este artigo apresenta uma síntese do estado atual da teoria da regulação de monopólios, situando-a em uma perspectiva histórica e confrontando sempre que possível as previsões teóricas com a evidência empírica disponível.

I. Introdução: A Regulação Econômica como um Aspecto da Relação entre Estado e Economia

A questão da regulação econômica, definida como a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões é, indiscutivelmente, um dos principais pontos da agenda dos anos oitenta, e permanece entre os principais dos anos noventa, ainda que, tanto em um momento quanto em outro, abordado pela sua antítese, isto é, como "desregulamentação" da atividade econômica.

¹ UFRJ-IE. O autor agradece os comentários de M. L. Possas e a revisão final de Clara M. Flaksman. Quaisquer erros e omissões que porventura permaneçam são, todavia, da exclusiva responsabilidade do autor.

Na verdade, a antinomia regulamentação versus desregulamentação, que vem presidindo até aqui a maior parte do debate, reflete em maior medida as vicissitudes da controvérsia política do que exatamente a natureza dos processos econômicos envolvidos no tema. Com efeito, esta polaridade só existe a partir da noção de mercado como instituição distinta e de comportamento autônomo frente às demais instituições sociais. Esta noção de mercado como um elemento que pode ser percebido como "isolado" do restante da sociedade, ainda que em vários contextos de análise possa se revelar um artifício simplificador bastante útil, quando se trata de discutir qualquer tema que envolva as relações entre economia e Estado quase sempre conduz a um reducionismo equivocado, cujo efeito empobrecedor sobre o debate acaba produzindo conclusões que avançam muito pouco além do mero aperfeiçoamento de teses político-partidárias.

Em função disto este tipo de abordagem, que privilegia uma dicotomia absoluta entre mercado e sociedade, vem encontrando oposição crescente no meio acadêmico, no que diz respeito ao estudo dos processos de regulação. É na vertente que rejeita esta abordagem como equívoca e empobrecedora que se situa este trabalho. Assim, a discussão será aqui desenvolvida tendo como preocupação central a questão da regulação e desregulação do mercado *como uma instância social*, vale dizer, integrada e condicionada pelos processos de natureza histórica e política que afetam o conjunto da sociedade².

Definido assim o método de análise, este trabalho se divide em cinco seções: na primeira se apresenta de uma forma muito sintética um panorama geral da *performance* do sistema capitalista, basicamente nos países mais avançados, de meados do século passado até a década dos oitenta deste século. O objetivo é estabelecer uma perspectiva histórica da evolução nas teorias de

² Este tipo de abordagem do mercado como uma instância social integrada, condicionada política e historicamente, possui como uma das suas referências fundamentais Polanyi (1980). Sua afirmação do caráter equívoco da análise do mercado como entidade autônoma tem como base a constatação de que trabalho, moeda e recursos naturais, ainda que sejam percebidos pelos agentes sociais como mercadorias, nunca se constituem plenamente como tais, no sentido de que seus preços (salários, juros e renda) não são determinados exclusivamente pela oferta e demanda, sendo, portanto, "mercadorias fictícias". Como afirma Block:

In short, the markets in none of these fictitious commodities can "clear" through simple variations in prices. Hence, the ideal of an interlocking system of self-regulating markets cannot possibly be achieved. There is no alternative to the creation of regulatory regimes that establish rules for structuring particular markets and for shaping the ways that these particular markets will interconnect. (Block, 1997, p.3)

regulação de monopólios. A seguir é vista a abordagem tradicional da regulação, dominante até meados da década de setenta. A terceira seção apresenta os enfoques alternativos que foram desenvolvidos nos anos setenta e oitenta. Na quarta são examinadas brevemente evidências empíricas oriundas de algumas das experiências mais importantes de desregulação no final deste século. A quinta e última seção resume as principais conclusões e procura traçar as perspectivas futuras do debate sobre regulação.

II. Um Breve Panorama Histórico

II.1. A Necessidade da Periodização

Já se tornou convenção dividir o desempenho do sistema capitalista nos países avançados, neste século, em três fases distintas: a primeira, que vai do início do século até a década dos trinta; a Grande Depressão, que se inicia a partir de então até a II Guerra; a chamada "Era Dourada", dos anos cinquenta até o primeiro choque do petróleo em 1973; e a partir daí até os anos oitenta, um período de taxas de crescimento medíocres e aumento expressivo das taxas de inflação, fenômeno que foi popularizado através do termo "estagflação". O final do século talvez venha a ser conhecido como a era da desregulamentação ou da liberalização, em função da retórica agressiva adotada não só na imprensa e nos meios políticos, como também pelos mais proeminentes *scholars* dos países desenvolvidos em favor da redução no alcance e volume dos controles econômicos à disposição do Estado, tanto no âmbito de suas economias nacionais, quanto no comércio internacional.

O interesse nesta periodização histórica reside no fato de que é possível traçar, a *grosso modo*, um desenvolvimento paralelo entre as fases da performance do sistema capitalista por um lado, e os ciclos de regulamentação econômica por outro³. Assim, seria possível identificar um primeiro período no qual a regulamentação surge como um resultado espontâneo e pouco planejado das transformações por que passava a base produtiva das principais economias avançadas na virada do século, com o desenvolvimento da eletrificação, telefonia, gás encanado, expansão do sistema ferroviário e marítimo, etc. A seguir um período de institucionalização, em que a regulação da atividade econômica se torna uma atividade na qual passam a estar envolvidos corpos técnicos qualificados, no interior de instituições governamentais dotadas de atribuições bem

³ Esta abordagem histórica foi inicialmente sugerida por Chang (1997).

definidas. Este período iria da Grande Depressão até o final da "Era Dourada", no início dos anos setenta⁴. O terceiro período seria um período de transição, correspondente à década dos setenta, de indefinição com algumas tentativas pouco articuladas de "desregulamentação". O último período se iniciaria a partir dos anos oitenta, a "Era da Liberalização" ou da "Desregulamentação".

Ocorre porém que, além deste paralelismo entre o desempenho das economias capitalistas avançadas e a natureza da atividade regulatória do Estado, existe também (e este é o maior interesse deste trabalho) um paralelismo entre a natureza da atividade regulatória e a teoria econômica que visa dar suporte conceitual e analítico à regulação. Em outros termos, há um vínculo entre *performance do sistema-atividade regulatória-teoria da regulação*, vínculo este que por ser de natureza qualitativa não é, infelizmente, passível de teste estatístico rigoroso, mas cujo conhecimento é indispensável ao pesquisador interessado na evolução das idéias sobre regulação econômica, sob pena de (1) se limitar a reproduzir um roteiro meramente historiográfico, sem auxiliar na produção de nenhuma reflexão criativa que forneça subsídios para o enfrentamento de questões futuras, e (2) tornar-se vítima fácil de discursos ideológicos, muito comuns no tema. A partir desta hipótese de análise teórico-histórica, passa-se agora a examinar alguns indicadores de desempenho das economias capitalistas avançadas, da virada do século até os anos oitenta⁵.

II.2. Os Ciclos de Desempenho das Economias Capitalistas Desenvolvidas

a) Do século XIX ao final da II Guerra

Sem dúvida, o fato mais marcante quando são considerados mesmo os indicadores mais agregados de

⁴ Não foi possível aferir a origem do termo "Era Dourada", que se popularizou nas análises históricas que tratam do desempenho do sistema capitalista no período que vai do final da Segunda Grande Guerra até o final dos anos sessenta. Mas uma demonstração de sua ampla aceitação é o fato de servir de título à obra editada por Stephen Marglin e Juliet Schor (Marglin & Schor, 1990), na qual se baseia este trabalho para reconstituir as ligações entre o ciclo histórico de desempenho das economias nos países capitalistas avançados e as inflexões da atividade regulatória do Estado.

⁵ Na maior parte da discussão que se segue toma-se como referência os países capitalistas avançados. Alguns comentários também se referem aos chamados países em desenvolvimento, mas a base da análise será o comportamento das economias capitalistas desenvolvidas.

desempenho é a depressão econômica no entre-guerras. Isto pode ser claramente ilustrado na Tabela 1 abaixo⁶:

Tabela 1: Média Anual das Taxas Compostas de Crescimento (%) nos Países Capitalistas Avançados

Período	PIB	PIB per Capita	Estoque de Capital Fixo (Não Residenc.)	Volume de Export.
1820-70	2,2	1,0	(n.d.)	4,0
1870-1913	2,5	1,4	2,9	3,9
1913-50	1,9	1,2	1,7	1,0

Fonte: Glyn et al. (1990)

Merece destaque a queda dos principais indicadores de desempenho na Grande Depressão (Tabela 1), após uma relativa estabilidade ao longo do século XIX. As reduções mais significativas se dão nas taxas de crescimento do estoque de capital e do volume exportado, esta última diminuindo para menos da metade do valor, sem dúvida em função das barreiras protecionistas que caracterizaram este período.

Neste período temos o estabelecimento da atividade regulatória na virada do século, com aceleração significativa a partir dos anos trinta. Se tomarmos como referência o caso americano⁷, pode-se identificar como um dos marcos iniciais da atividade regulatória do Estado a decisão da Suprema Corte Americana no caso *Munn v. Illinois*, em 1877⁸. Naquele episódio a Suprema Corte determinou que qualquer atividade, revestida de "interesse público", em que fosse empregada propriedade privada, seria passível de regulação por parte do Estado, não obstante a injunção da 14^a emenda que visava proteger o caráter privado da propriedade.

⁶ Glyn et al., fonte de todos os dados de desempenho econômico apresentados nesta seção, utilizam uma amostra ponderada de países capitalistas desenvolvidos, variável em seu tamanho de acordo com a disponibilidade de dados. Para maiores detalhes sobre a metodologia empregada ver Glyn et al. (1990).

⁷ A referência ao caso americano se justifica não apenas por ter sido objeto do maior volume de estudos e análises, mas também pelo seu caráter paradigmático como economia de pequena intervenção do Estado.

⁸ As referências destes e de outros casos apresentados a seguir são Kahn (1970) e Viscusi et al. (1995).

Aquela decisão foi acompanhada de uma série de medidas, a maior parte delas voltada para a área de infraestrutura e sistema financeiro: ferrovias no *Interstate Commerce Act* de 1887, eletricidade, telefonia e trânsito no Estado de Massachusetts em 1885, ligações interurbanas pelo *Mann-Elkins Act* (1910), Cias. de Seguro contra Incêndios em 1913, entre outros.

A década de trinta e a Grande Depressão, com o conseqüente aumento na demanda pela intervenção do Estado na economia gerou uma série de medidas nos EUA: os *Banking Acts* de 1933 e 1935 que, entre outras providências, instituíram a *Federal Deposit Insurance Company*, o *Securities Act* (1933) e o *Securities Exchange Act* (1934), o último tendo criado a *Securities and Exchange Commission*. Também é do mesmo período a criação da *Federal Communications Commission* (1934), *Federal Power Commission* (1935), *Federal Maritime Commission* (1936) e *Civil Aeronautics Board* (1938).

b) Do Final da II Guerra ao Final dos Anos Sessenta

É a este período que mais propriamente a literatura se refere quando menciona uma Era Dourada no desenvolvimento capitalista. A Tabela 2 abaixo ilustra o desempenho das economias capitalistas no período:

Tabela 2: Média Anual das Taxas Compostas de Crescimento (%)

Período	PIB	PIB per capita	Estoque de Capital Fixo Não-Residen.	Volume de Export.
1950-73	4,9	3,8	5,5	8,6

Fonte: Glyn et al. (1990)

Da comparação entre as Tabelas 1 e 2 observa-se uma discrepância expressiva entre os principais indicadores de *performance* das economias capitalistas avançadas. Só para citar as diferenças mais significativas, a taxa percentual de crescimento do PIB per capita mais do que dobra: passa de 1,4% ao ano no período 1870-1913 (seu melhor desempenho até então nos períodos considerados) para 3,8% no período 1950-73. Se considerarmos o volume

de exportações, o crescimento se revela ainda mais expressivo, saltando de 4,0% ao ano no período 1820-70 (a melhor performance até a II Guerra) para mais do que o dobro (8,6%) em 1950-73.

Neste período temos o aperfeiçoamento das instituições regulatórias, com a difusão das práticas regulacionistas não apenas entre os países capitalistas avançados mas também naqueles em desenvolvimento, tendência que se verificou paralelamente aos movimentos de emancipação nacional. Os enfoques, todavia, diferiram radicalmente de acordo com o grau de desenvolvimento industrial dos países, como explica Chang (1997): enquanto nos EUA a regulação privilegiava a eficiência alocativa e a equidade distributiva, visando uma oferta de bens e serviços mais diversificada e a custos mais reduzidos, a Europa Ocidental e o Japão estabeleciam como meta fundamental garantir um grau de desenvolvimento econômico e tecnológico paralelo ao registrado pela economia americana, mesmo que muitas vezes isto implicasse em custos não tão baixos quanto seria possível e nem em uma defesa muito rígida da concorrência em determinados setores de atividade. Isto porque a regulação nestes países enfatizava considerações de ordem dinâmica, basicamente aumento de produtividade e maior capacitação tecnológica, no âmbito do contexto mais amplo de suas políticas industriais nacionais.

No caso dos países em desenvolvimento, o enfoque da regulação se norteou por objetivos desenvolvimentistas, privilegiando a industrialização através de investimentos realizados ou regulados pelo Estado, notadamente através de empresas estatais e de programas de investimento no setor público. É também característico deste bloco de países a intensa atividade regulatória ligada ao comércio exterior, com a meta de proteger indústrias nascentes e estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional.

c) Inflexão e Crítica: Anos Setenta e Oitenta

Na literatura sobre história econômica a década dos setenta se destaca pela sua combinação entre altas taxas de inflação e desemprego, o que levou à popularização do termo "estagflação" para descrever o comportamento das principais economias capitalistas no período. Um panorama muito sintético pode ser obtido das Tabela 3 e 4 abaixo:

Tabela 3: Média Anual das Taxas Compostas de Crescimento (%)

Período	PIB	PIB per capita	Estoque de Capital Fixo Não-Residen.	Volume de Export.
1973-9	2,5	2,0	4,4	4,8

Fonte: Glyn et al. (1990)

Tabela 4: Taxa Média de Desemprego (% da Força de Trabalho) e Média Anual do Aumento dos Preços ao Consumidor (%) nos Países Capitalistas Avançados.

Período	Taxa Média de Desemprego (%)	Média Anual de Aumento nos Preços ao Consumidor (%)
1870-1913	4,5	0,4
1920-38	7,3	-0,7
1950-73	3,0	4,1
1973-79	4,1	9,5

Fonte: Glyn et al.(1990)

Quando se analisa a Tabela 3, comparando-a com as Tabelas 1 e 2, observa-se uma desaceleração em todos os indicadores de desempenho das economias capitalistas avançadas. Tal desaceleração não chega a ser grave: mais especificamente, os indicadores ainda se mostram melhores do que no período crítico conhecido como Grande Depressão. Porém, nos dois casos a redução nas taxas de crescimento é, de qualquer forma, bastante expressiva. O PIB dos principais países capitalistas reduz sua taxa de crescimento de uma média anual de 4,9% no período 1950-73 para praticamente a metade (2,5%) no período 1973-79; enquanto que o crescimento do volume de exportações passa dos 8,6% em 1950-73 para 4,8% em 1973-79.

A Tabela 4, contudo, fornece melhores indícios do grau de insatisfação social com a *performance* nos países

capitalistas avançados⁹. Enquanto que a taxa de desemprego aumenta de 3,0% no período 1950-73 para 4,1% da força de trabalho na década dos setenta nos países capitalistas avançados (ainda assim bem abaixo da média de 7,3% no período da Grande Depressão), a taxa de inflação (medida pelo aumento nos preços ao consumidor) atinge o recorde histórico de 9,5% no período 1973-79, mais do que o dobro da taxa média registrada no período anterior (1950-1973).

A combinação inflação-redução do nível de atividade colocava a política de regulação nos países capitalistas avançados sob dupla pressão. Por um lado, garantir uma capacidade de resposta elástica aos setores regulados (em geral serviços públicos básicos) aos aumentos sucessivos de custos, por outro garantir receita em níveis adequados às necessidades de investimento para manutenção e modernização do estoque de capital, frente a um volume de receita que já não crescia tão rapidamente quanto antes, por conta do menor nível de atividade econômica.

O que se verificou foi que na maior parte dos casos a atividade de regulação econômica não demonstrou uma capacidade de resposta adequada ao nível do desafio que estava enfrentando.

Assim, embora no período anterior a política regulatória tenha sido, em geral, bem sucedida em seus objetivos, tanto nos países capitalistas avançados onde foi vista como um instrumento de política industrial quanto nos EUA com sua ênfase na eficiência alocativa e produtiva¹⁰, a insatisfação com o comportamento da economia nos países capitalistas desenvolvidos na década de setenta vai estimular uma revisão teórica que irá embasar as experiências práticas de "desregulamentação" dos anos oitenta.

Vejamos agora como este ciclo de *performance* nas economias capitalistas avançadas estimulou um desenvolvimento paralelo na parte da teoria econômica que se vincula à questão da regulação econômica.

⁹ Obviamente, o grau de insatisfação social variava de país a país, na medida em que cada um deles conseguia lidar com maior ou menor sucesso com os problemas da inflação e desemprego. No caso de alguns países específicos (sendo mais notório o caso japonês) é justamente neste período que se verifica um desempenho unanimemente apontado como extraordinário. Estes casos são, todavia, exceções no conjunto das economias capitalistas desenvolvidas.

¹⁰ Para uma avaliação dos resultados nas décadas de cinquenta e sessenta ver Chang (1997). Nos países em desenvolvimento o mesmo autor observa que os resultados não foram tão claros, mas mesmo assim é possível identificar sucessos significativos.

III. A Abordagem Convencional da Regulação Econômica

Os princípios básicos que nortearam as iniciativas no campo da regulação econômica até os anos setenta se fundamentaram na análise tradicional do bem estar, razão pela qual será feita agora uma breve digressão sobre este tema¹¹.

Com efeito, é a partir da teoria do bem estar que se tornou efetivamente possível para a teoria econômica tratar de uma maneira formalizada a intervenção do Estado na economia, uma vez que a própria análise econômica é fundada, a partir do surgimento d'*A Riqueza das Nações* de A. Smith, negando a necessidade desta intervenção. Como é sabido, uma das principais preocupações de Smith, além das causas do crescimento econômico, era demonstrar que a busca do interesse individual através da atividade econômica, produzindo e trocando bens, conduziria necessariamente ao bem comum. Esta demonstração, caso tivesse sucesso, fatalmente teria como corolário o caráter desnecessário e até mesmo nocivo de qualquer interferência nesta busca, pelos indivíduos, de seu interesse privado na esfera econômica. Obviamente, a atividade regulatória do Estado, ao estabelecer preços, quantidades, padrões de qualidade ou metas de investimento seria um exemplo típico de uma interferência inútil ou nociva na busca do auto-interesse.

Isto, a menos que existissem circunstâncias específicas em que a busca do interesse privado não conduzisse, necessariamente, ao bem comum¹². Em termos muito gerais (e de forma pouco rigorosa), pode-se afirmar que a análise do bem estar busca definir sob que condições a busca do auto-interesse na atividade econômica conduz ao bem comum e sob que condições ela não o faz.

Convencionou-se estabelecer como marco inicial da análise do bem estar a publicação do *The Economics of Welfare* de A. C. Pigou. A esta obra seguiu-se uma série de desenvolvimentos teóricos, que condicionaram de forma significativa a análise da regulação econômica, além de

¹¹ A literatura sobre o tema é abundante e o leitor pode facilmente encontrar várias resenhas teóricas sobre Teoria do Bem Estar. Dentre as várias sínteses eficientes dos princípios e da evolução neste campo temos Feldman (1987) e Jackson (1992).

¹² Obviamente, a possibilidade de tais circunstâncias irá depender em grande medida do que se defina como "bem comum". Este tem sido um amplo campo de debate desde que as primeiras análises econômicas do bem estar foram formuladas. Entretanto, este tópico não será abordado, pois conduziria para muito longe do tema central da discussão.

outras formas de atuação econômica do Estado, tais como tributação, oferta de bens públicos, etc. Partindo de uma visão dominada pelo chamado "individualismo metodológico"¹³, são investigadas as condições sob as quais o mercado, isto é, a livre interação entre ofertantes e demandantes atua no sentido de promover o bem comum.

Para uma adequada compreensão do sentido do conceito de falhas de mercado, e como ele afeta a solução regulatória, é interessante rever o chamado "primeiro teorema fundamental do bem estar social"¹⁴.

O primeiro teorema fundamental do bem estar social afirma que: (a) se existir um número suficiente de mercados, (b) se todos os consumidores e produtores se comportam competitivamente e (c) se existir um equilíbrio, então a alocação de recursos no equilíbrio é ótima no sentido de Pareto¹⁵.

A existência ou não de equilíbrio (condição (c)) muitas vezes está associada a comportamentos não-competitivos¹⁶, razão pela qual ela não será tratada isoladamente, apenas as condições (a) e (b).

A existência de mercados "em número suficiente" diz respeito diretamente ao problema das externalidades. De forma geral, há uma externalidade sempre que uma atividade de natureza econômica de um agente gerar um custo ou um benefício, sem que o agente em questão tenha que arcar com este custo ou possa ser remunerado pelo benefício. Assim, externalidades surgem em função da ausência de um mercado que determine a alocação deste custo ou benefício. Quando isto ocorre, custos e benefícios que poderiam ser minimizados ou maximizados socialmente deixam de sê-lo, e o mercado "falha" na sua tarefa de gerar um ótimo paretiano. A solução advogada então seria a interferência econômica do Estado através de impostos, subsídios, regulação de quantidades, etc., de forma a promover um nível superior de bem estar social.

A condição (b), referente ao comportamento competitivo dos agentes, encontra sua expressão mais convencional na análise dos monopólios, especificamente

¹³ "...that is, the individual is the best judge of his/her own welfare; second, the welfare of society depends only upon the welfare of the individuals who comprise it."(Jackson, 1992, p.104)

¹⁴ A discussão que se segue está baseada em Ledyard (1987).

¹⁵ Ledyard (1987, p.328)

¹⁶ O caso de rendimentos crescentes degenerando em monopólio é a referência mais óbvia deste tipo de convergência.

no tipo que os livros-texto denominam monopólio natural. Como é sabido, monopólio natural é aquele em que, dada a presença de retornos crescentes de escala, toda a demanda (ou sua quase totalidade) pode ser atendida, a um preço que cubra o custo de oportunidade, por um único ofertante. Em termos operacionais, a equação preço = custo marginal implica em preço < custo médio de longo prazo, uma vez que os retornos crescentes de escala determinam que custo médio de longo prazo > custo marginal. A tarefa do regulador seria então discriminar custos e arbitrar uma taxa de retorno adequada à sobrevivência da firma monopolista, minimizando suas possibilidades de extração de renda econômica¹⁷.

Assim, regulação era, antes de mais nada, regulação de monopólios naturais. Ocasionalmente, também de situações de externalidades¹⁸. De qualquer forma, o campo da regulação econômica era um campo limitado, porém aparentemente seguro, no sentido de que seus limites não estavam sujeitos à contestação. As transformações das economias dos países capitalistas avançados, todavia, colocariam em pauta uma revisão radical e sistemática dos fundamentos teóricos da regulação econômica. Este será o assunto do próximo tópico.

IV. A Revisão Teórica

Progressivamente não apenas os limites do campo regulatório começaram a ser questionados, como até mesmo o sentido da regulação foi objeto de revisão crítica. Neste processo houve um passo teórico fundamental. À análise das falhas de mercado a teoria econômica veio acrescentar, a partir dos anos setenta, a análise das "falhas de governo". Compreender adequadamente o conceito de falhas de governo não é tarefa tão simples como o estudo das falhas de mercado: enquanto o último se fundamenta em uma discussão dos obstáculos à consecução de um ótimo de Pareto pelo mercado (utilizando como ferramenta a análise de equilíbrio parcial ou geral, já solidamente estabelecidas na tradição da teoria econômica), a análise de falhas de governo obviamente não

¹⁷ Para uma descrição excelente do papel tradicional do regulador, ver Kahn (1970).

¹⁸ Aqui cabe uma referência ao famoso teorema de Coase. Segundo aquele autor, o problema de insuficiência quantitativa de mercados poderia, em princípio, ser resolvido desde que não houvesse assimetria de informações em nível significativo: bastaria atribuir direitos de propriedade ao agente que gera ou sofre externalidades, para que o mercado recém-criado produzisse uma alocação Pareto-ótima sem a necessidade de interferência por parte do Estado. Como uma discussão das dificuldades de natureza teórica e empírica deste teorema levaria para além dos limites deste trabalho, sugere-se ao leitor interessado a consulta de Ledyard (1989) e Eggertson (1990).

pode recorrer ao mesmo tipo de suporte teórico-analítico, pelo simples fato de que a atuação do governo não é orientada por *profit-seeking*.

Isto significa simplesmente que novos conceitos teriam de ser criados ou incorporados à discussão sobre os determinantes, restrições e efeitos da atuação do governo na economia. Com efeito, é isto que passa a ser feito a partir de meados dos anos sessenta, em particular com relação a dois conceitos que se tornariam fundamentais na análise de regulação econômica: *grupos de interesse* e *rent seeking*. Pela importância que assumiram, esses dois conceitos merecem uma breve apresentação.

IV.1. Os Novos Conceitos: Grupos de Pressão e Rent-Seeking

O conceito de grupo de interesse ganhou destaque na análise econômica a partir do trabalho de Mancur Olson. Em sua versão original, o modelo clássico de Olson¹⁹ tem por objetivo estudar os grupos de interesse, caracterizados como associações que visam promover o interesse comum de seus membros²⁰. A forma pela qual os grupos de interesse cumprem seu objetivo é através da provisão de bens coletivos ou públicos a seus membros²¹.

O modelo de Olson é bastante simples, tendo sido formulado para demonstrar que sob determinadas condições, as vantagens da oferta do bem coletivo para um grupo pequeno podem ser tão significativas que o grupo se constitua para a obtenção do referido bem, *sem a necessidade de qualquer coerção ou estímulo adicional*²². Seja C o custo associado a uma dada taxa ou nível T do bem público obtido pelo grupo de interesse, $C = f(T)$ com o formato convencional em U . Seja S_g o tamanho do grupo e V_g o ganho do grupo, com $V_g = S_g T$. Vamos definir ainda, para um dado indivíduo i , V_i como o ganho que o indivíduo

¹⁹ Olson (1965)

²⁰ Olson (1965, pp. 6-7). Isto obviamente não exclui, como o próprio autor admite, a existência de rivalidades entre subgrupos dentro de um dado grupo de interesse: veja-se Olson (1965, p. 8 n. 11).

²¹ O autor não distingue entre bem coletivo, comum ou público, usando os três termos indistintamente para representar aqueles bens cujo consumo por um dos membros do grupo não exclui os demais de consumi-lo. Por exemplo, uma regulação que favoreça um determinado grupo de produtores beneficia a todos os membros do grupo indistintamente do seu nível de participação.

²² Olson (1965, p. 33). Mais especificamente:

...in a very small group, where each member gets a substantial proportion of the total gain simply because there are a few others in the group, a collective good can often be provided by the voluntary, self-interested action of the members of the group. (Olson, 1965, p.34)

obtem do bem público: a proporção do ganho do indivíduo i em relação ao ganho do grupo, F_i , seria dada então por: $F_i = V_i / V_g$. Temos então que a vantagem para o indivíduo, A_i , seria dada por: $V_i - C$.

Segue-se então que: $dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT$. Da condição de primeira ordem de maximização²³: $dA_i/dT = 0$. E, portanto: $dV_i/dT = dC/dT$. Supondo a proporção do ganho do indivíduo i em relação ao ganho do grupo, F_i , como constante, temos o resultado equivalente: $F_i(dV_g/dT) = dC/dT$. A última equação fornece o ponto de ótimo de um membro considerado individualmente.

Para sabermos se haverá uma oferta estritamente positiva do bem público em questão, isto é, se nos termos definidos pela análise de Olson, se o grupo de interesse irá se constituir, é preciso saber se no ponto de ótimo de pelo menos um dos membros (isto é, ao nível de T onde $F_i(dV_g/dT) = dC/dT$) também vale a desigualdade $F_i(V_g) > C$, ou seja, a vantagem total obtida por ao menos um membro individualmente é maior que o custo total da oferta do bem público para o grupo (veja-se Olson, 1965, pp. 24-5)²⁴. Caso isto se verifique estará garantida a constituição do grupo de interesse e a oferta do bem público.

Olson em seguida indaga se a quantidade do bem público fornecida pelo grupo de interesse é Pareto-Ótima, isto é, se $dV_g/dT = dC/dT$. Este aparenta ser o caso, uma vez que $\sum_i F_i = 1$. Da mesma forma, também parece ser razoável supor que os membros do grupo de interesse partilhariam o custo do bem público de acordo com a parcela de benefício que obtêm (F_i).

Na verdade, como o próprio Olson faz questão de enfatizar, as duas conclusões são falsas. Isto se dá, em primeiro lugar, pela própria peculiaridade que

²³ Olson supõe, como de praxe, que a condição de segunda ordem é atendida (Olson, 1965, p. 23, n.40).

²⁴ Textualmente:

...if at any level of purchase of the collective good, the gain to the group exceeds the total cost by more than it exceeds the gain to any individual, then there is a presumption that the collective good will be provided, for the gain to the individual exceeds the total cost of providing the collective good to the group. (Olson, 1965, p.33).

Em outros termos, se para ao menos um de seus membros a parcela do benefício total de que se apropria supera o custo total da oferta do bem público, mesmo que ele suporte sozinho o custo do fornecimento do bem público para o grupo ele estará ainda em uma situação melhor do que se não o fizer; desta forma estará garantida a oferta do bem público em questão, e a constituição do grupo de interesse (veja-se Olson, 1965, p. 34).

caracteriza o bem público: seu consumo não excludente. Assim, uma vez que *qualquer* quantidade do bem público seja oferecida, os demais membros do grupo, *tenham ou não contribuído para a sua oferta*, poderão dela desfrutar sem sofrer qualquer tipo de impedimento²⁵. Em segundo lugar pelo fato de que cada membro só usufrui de parte do bem público, de forma que sua contribuição é interrompida assim que o montante do bem público é exatamente suficiente para maximizar sua satisfação, dada a parcela de que desfruta. Por conseguinte, uma vez que a oferta total do bem público para o grupo tenha atingido o nível que gera o máximo de satisfação para o indivíduo com maior F_i , nenhuma unidade adicional do bem público será oferecida²⁶, e a oferta do bem público pelo grupo de interesse será subótima²⁷.

Isto leva diretamente à consideração das diferenças de desempenho entre grupos grandes e pequenos. Do que foi dito conclui-se que o hiato em relação ao ótimo do grupo de interesse na oferta de um bem público tende a ser mais grave quanto maior for o número de seus membros, pois, *coeteris paribus*, menor será o maior F_i de seus membros²⁸. Conclui Olson, quanto maior o tamanho do grupo, maior o hiato entre a quantidade ótima e a quantidade efetivamente oferecida do bem público.²⁹

²⁵ Ver Olson (1965, p.28). Além disso, como o próprio Olson observa, *...the amounts of the collective good that a member of the group receives free from other members will further reduce his incentive to provide more of that good at his own expense.* (Olson, 1965, p.35)

²⁶ Olson (1965, p.28). Dito de outra forma, não há porque esperar um comportamento solidário de um membro em relação ao restante do grupo, uma vez que Olson parte do paradigma convencional do agente maximizador racional. Não é do escopo deste trabalho desenvolver uma análise crítica da teoria de Olson, nem oferecer uma resenha abrangente da discussão de seu modelo. O leitor interessado pode, contudo, consultar Reisman (1990) para uma crítica da hipótese do agente racional maximizador na explicação do comportamento coletivo, e Moe (1980) para um modelo o qual, ainda que tomando como base o modelo de Olson (e reconhecendo sua performance empírica satisfatória), desenvolve um modelo mais amplo que incorpora fatores de natureza política nas organizações através das quais operam os grupos de interesse.

²⁷ Olson (1965, p.28)

²⁸ Obviamente, como o próprio Olson reconhece, não basta considerar apenas o número de membros do grupo, mas também a desigualdade entre os vários F_i :

A group composed of members of unequal S_i , and, therefore, unequal F_i , will show less of a tendency toward suboptimality (and be more likely to provide itself with some amount of a collective good) than an otherwise identical group composed of members of equal size. (Olson, 1965, pp. 28-9).

²⁹ Olson (1965, p.35).

Da mesma forma, o custo tende a se distribuir desigualmente pelos membros do grupo de interesse: como explica Olson,

*Since no one has an incentive to provide any more of the collective good, once the member with the largest F_i has obtained the amount he wants, it is also true that the distribution of the burden of providing the public good in a small group will **not** be in proportion to the benefits conferred by the collective good. The member with the largest F_i will bear a disproportionate share of burden.³⁰*

Até aqui foram analisadas as diferenças que o tamanho do grupo de interesse provoca no hiato entre a quantidade ótima a ser oferecida do bem público e a quantidade efetivamente oferecida, assim como na distribuição do custo do bem público entre os membros do grupo de interesse. Ocorre que o tamanho do grupo também pode representar um obstáculo em termos *absolutos* à constituição do grupo de interesse e à conseqüente oferta do bem público.

Para entender este ponto é necessário levar em consideração que um grupo deve apresentar um nível mínimo de consenso e organização, o que determina a existência de "custos fixos" de organização, isto é, custos que não dependem da quantidade de bem público ofertado. Estes custos dependem, todavia, do número de membros do grupo: quanto maior o número de membros, maior o custo de organização do grupo de interesse³¹.

A existência deste gênero de custos pode tornar a obtenção da primeira unidade do bem público excessivamente onerosa para grupos muito grandes. Como em grupos muito grandes a maior fração de benefícios obtida individualmente tende a ser muito pequena, e a possibilidade de detecção de falta de colaboração por parte de um de seus membros, no que diz respeito especificamente aos custos fixos de organização, é muito remota, há uma probabilidade significativa que um grande grupo de interesse não venha a ser constituído³².

³⁰ Olson (1965, p.29, grifo do original). Apesar disso, o efeito-renda deve impedir que o membro de maior F_i acabe por arcar com *todo* o ônus da oferta do bem público pelo grupo de interesse: veja-se Olson (1965, p.29 n.46).

³¹ Olson (1965, p. 47)

³² Olson (1965, p. 47-8). Tollison (1982) aponta dois outros aspectos a serem considerados também no que toca aos custos fixos de organização. O primeiro deles é o fato de que *Groups that have already incurred start-up costs, for reasons unrelated to lobbying, will have a comparative advantage in seeking transfers*, obviamente

Isto não significa que grandes grupos de interesse não possam ser constituídos, o que é provado pela experiência histórica de vários países. O que Olson procura enfatizar é que grandes grupos exigem coerção ou estímulos adicionais (em relação à oferta do próprio bem público em si) para se constituírem.

Em resumo: quanto menor o número de membros potenciais do grupo de interesse, maior a probabilidade de que alguma quantidade do bem público venha a ser oferecida (e portanto que o grupo de interesse venha efetivamente a ser constituído), pois maior será o benefício líquido dos custos (incluídos aqui os custos mínimos de organização) que cada membro potencial poderá obter da oferta do bem público para o grupo e, assim, *maior a chance de que pelo menos um de seus membros potenciais decida arcar com os custos da provisão do bem público ainda que independentemente dos demais*, sem a ameaça de omissão de qualquer um dos seus membros, o que elimina a necessidade de se considerar o papel de mecanismos de coerção ou de estímulo, e diminui o grau de incerteza quanto à constituição do grupo de interesse³³.

Até aqui discutiu-se a questão dos grupos de interesse sem uma referência muito nítida a seus objetivos. Para melhor definir os objetivos que determinam a constituição dos grupos de interesse temos de estudar a questão da renda econômica. A definição convencional de renda econômica é a do retorno obtido além do custo de oportunidade de um recurso econômico³⁴. As rendas podem ser obtidas de duas maneiras distintas. A

em relação a grupos que venham a ser criados *a posteriori* exclusivamente com a finalidade de promover redistribuições de renda a favor de seus membros. O segundo aspecto é que grupos de interesse também estão sujeitos a economias de escopo, na medida em que *Some groups will be able to produce lobbying as a by-product of performing some other function, thereby avoiding start-up costs for lobbying.* (Tollison, 1982, p.590).

³³ A análise foi desenvolvida até aqui tomando como parâmetro uma dualidade rígida entre grupos de interesse grandes e pequenos. Obviamente, como o próprio Olson faz questão de reconhecer, há casos intermediários, como, e.g., aquele em que o grupo é suficientemente grande para que nenhum membro se veja estimulado a arcar sozinho com os custos da oferta do bem público, mas ao mesmo tempo suficientemente pequeno para que a omissão de um de seus membros seja percebida pelos demais. Neste caso, segundo Olson, o resultado final é "indeterminado", sendo um campo para a aplicação do instrumental da teoria dos jogos, o qual ele lamenta não estar suficientemente desenvolvido naquele momento para fornecer uma solução com o nível de generalidade e abstração exigido pela sua análise (veja-se Olson, 1965, pp. 43-4).

³⁴ Esta apresentação do conceito de *rent-seeking* se baseia substancialmente em Tollison (1982).

primeira delas pela operação do sistema de preços, o que poderia ser considerado o caso clássico, objeto de estudo desde os tempos de A. Smith, e apresentariam um caráter relativamente efêmero, sendo em geral anuladas pelo próprio processo de concorrência econômica. A segunda seria gerada por fatores alheios ao sistema de preços relativos, como, por exemplo, regulamentação governamental³⁵.

Da mesma forma que se pode distinguir entre dois tipos gerais de fonte de renda econômica, pode-se distinguir entre dois processos de concorrência em busca de renda econômica. No primeiro caso (em que a renda é gerada pela operação do sistema de preços relativos), ... *it is a fair guess that most economists would consider 'rent seeking' to be the equivalent to 'profit seeking', whereby it is meant that the expectation of excess returns motivates value-increasing activities in the economy*³⁶. Mas é o segundo caso que interessa mais diretamente, uma vez que *The theory of rent seeking involves the study of how people compete for artificially contrived transfers*³⁷. Em resumo: quando se dá através funcionamento do sistema de preços, a busca de renda gera aumento do produto social, pois se traduz em busca de lucro na produção. Qualquer outra forma de busca de renda que não se utilize do sistema de preços é "artificial" na medida em que não estimula a produção.

O ponto é que os recursos empregados pelo potencial monopolista para a obtenção da renda econômica que surgiria, por exemplo, da transformação de uma situação anteriormente concorrencial em uma situação de monopólio, *também fazem parte do custo do monopólio*³⁸.

Se for considerada como medida do bem estar social o excedente total, isto é, a soma dos excedentes dos consumidores e dos produtores, vê-se claramente que a passagem de uma situação concorrencial para uma situação de monopólio implica uma redução do nível de bem estar: há uma mera transferência do excedente dos consumidores na forma de renda apropriada pelo produtor monopolista, mas há também uma perda do excedente total, causada pelo menor nível de produção associado ao monopólio, que simplesmente não é apropriada nem pelo monopolista, nem

³⁵ Tollison (1982, p. 575)

³⁶ Tollison (1982, p. 575)

³⁷ O estudo deste gênero de competição apresenta um interesse econômico em si mesmo, na medida em que a concorrência por rendas obtidas através de ingerência governamental resulta em uma redução líquida do bem estar social, como veremos a seguir. Veja-se Tollison (1982, p. 576).

³⁸ Tollison (1982, p.581)

pelos consumidores (o "peso morto" do monopólio, *dead weight loss*). Na situação de concorrência perfeita, não haveria excedente dos produtores, mas o excedente global (que era idêntico ao excedente dos consumidores) seria superior à soma dos excedentes do monopolista e dos consumidores sob monopólio.

Até aqui trata-se da análise convencional dos custos do monopólio. Ocorre que o custo do monopólio, quando é o *resultado* da regulamentação econômica, não se limita apenas ao "peso morto" (*dead weight loss*) do monopólio, mas também inclui os recursos aplicados com o objetivo de obter esta transferência. Ou seja, a perda de bem estar social decorrente da criação do monopólio onde antes vigorava a concorrência perfeita não se limita à redução do excedente do consumidor (medido pelo peso morto do monopólio), *mas também ao custo do monopolista para a obtenção do direito à exclusividade da produção naquele mercado*, na medida em que estes recursos poderiam estar sendo utilizados produtivamente.

Até aqui a análise foi desenvolvida levando apenas em consideração a mobilização de recursos por parte de candidatos potenciais ao direito de monopólio sobre o mercado em questão. Ocorre porém que a questão é bem mais complexa, e pode envolver de forma *estratégica* o caráter do agente regulador.

Para tanto pode ser tomado o exemplo discutido por Tollison³⁹. Vamos supor que, além do candidato potencial (ou candidatos potenciais) a monopolista também os consumidores se mobilizem em um grupo de interesse para impedir que o mercado em questão seja transformado, através de regulamentação governamental, de mercado concorrencial em monopólio. Segue-se daí que, além de calcular os recursos desperdiçados pelo candidato a monopolista, teríamos de incluir também os recursos empregados pelo grupo de interesse dos consumidores para impedir o sucesso do monopolista virtual.

Em outras palavras, além de ações de *rent-seeking*, teríamos também aquilo que foi chamado de *rent avoidance*, isto é, a tentativa por parte de um agente de minimizar a subtração de renda a que está sujeito, caso se mantenha inativo⁴⁰.

É neste ponto que as expectativas dos dois grupos de agentes (produtores lutando para obter o direito de monopólio e consumidores lutando para impedi-los) quanto

³⁹ Tollison (1982, pp. 582-84)

⁴⁰ A definição é de Tullock, citado em Benson (1984, p.389).

ao comportamento do agente regulador assumem um papel crucial. Caso os produtores acreditem (por exemplo, em função do histórico recente de decisões do agente regulador) que o regulador irá sempre estabelecer o preço ao seu nível concorrencial, isto é, que não irá adotar nenhuma medida que restrinja a oferta (por exemplo, limitando o número de firmas abaixo do nível determinado concorrencialmente), nenhum gasto será realizado pelos produtores para obter uma regulação que faça surgir renda econômica. Pelo mesmo motivo, o grupo de interesse dos consumidores também não deverá empregar nenhum recurso neste sentido⁴¹.

A questão se torna ainda um pouco mais complexa se não há certeza por parte dos grupos de interesse quanto à decisão do agente regulador. Nesta situação o grupo de interesse dos virtuais monopolistas deverá empregar recursos em *rent-seeking* no montante igual ao valor da renda esperada, e da mesma forma o grupo de interesse dos consumidores irá também empregar recursos na tentativa de impedir o sucesso do grupo de interesse dos virtuais monopolistas, no montante igual ao valor esperado que estes esforços possuem para os consumidores⁴². Obviamente neste caso o desperdício de recursos (e a redução no bem estar social) não se resumiria aos gastos realizados pelo grupo de interesse dos virtuais monopolistas, mas teria de ser adicionado aos gastos oriundos do grupo de interesse dos consumidores.

Esta ilustração simples da interação entre apenas dois grupos de interesse e um agente regulador já indica em boa medida o quanto a questão da atividade de *rent-seeking*, como fonte de redução de bem estar social pelo desperdício de recursos que promove, pode ser tornada complexa quando são considerados os efeitos derivados da interação dos grupos de interesse⁴³. Em situações concretas, dificilmente a atividade regulatória irá se defrontar com apenas dois grupos de interesse: não é razoável supor que, apenas para citar um exemplo bastante óbvio, os consumidores de serviços telefônicos em zonas rurais tenham interesses (para não falar em capacidade organizativa) no mesmo nível que os consumidores urbanos representados pelas empresas financeiras. Logo, o exemplo

⁴¹ Por simetria, se ambos os grupos esperam que o regulador estabeleça o preço ao seu nível de monopólio, restringindo a oferta no setor a uma única firma, também nenhum dos grupos tomará nenhuma iniciativa neste sentido.

⁴² Tollison (1982, p.584)

⁴³ Todavia, há alguma controvérsia acerca da generalização, para qualquer caso, da tese de que a atividade de *rent-seeking* provoca redução do bem estar social. Ver a este respeito Benson (1984, pp. 389-90).

acima, quando trata de "consumidores", já trabalha com uma categoria talvez excessivamente abstrata frente à realidade da regulação econômica.

A conclusão que é importante, contudo, é de que o agente regulador, através de sua atuação esperada, possui um papel fundamental na determinação dos recursos a serem empregados em *rent-seeking* pelos diferentes grupos de pressão; ou segundo Tollison:

Thus, while the conventional result that rent-seeking expenditures are socially wasteful stands, the extent of such welfare losses is related to the nature of the institutional environment in which rent seeking takes place⁴⁴.

IV.2. Os Modelos de Regulação

A resultante do desenvolvimento e integração destes dois conceitos, grupos de interesse e *rent-seeking*, foi que o Estado deixou de ser visto, no papel de agente regulador, como uma entidade cuja atuação econômica estava fundamentalmente voltada para o bem público. Agora, tanto legisladores encarregados das normas que orientam a atividade regulatória, quanto burocratas responsáveis pela implementação e fiscalização do acompanhamento destas normas estariam sujeitos a cooptação por parte de grupos de interesse interessados em garantir renda extraordinária⁴⁵, ou seja, envolvidos em atividades de *rent-seeking*, com os prejuízos já discutidos em termos de bem estar social. Estas abordagens do processo regulatório ficaram conhecidas como *Teorias da Captura*, pois discutem as formas e as consequências da "captura" das instituições reguladoras do Estado por interesses privados.

As primeiras versões da Teoria da Captura apresentavam, contudo, uma grave deficiência: a simetria em relação às teorias do regulador benevolente. Se antes o agente regulador era visto como essencialmente voltado para o bem estar social, agora ele passava a ser visto como órgão que apenas sancionava passivamente os interesses privados das empresas reguladas. Obviamente, como o processo regulatório é bastante complexo, envolvendo vários grupos de interesse, não foi difícil encontrar evidências empíricas que contrariassem esta interpretação mais superficial do processo de captura⁴⁶.

⁴⁴ Tollison (1982, p.584)

⁴⁵ Esta cooptação poderia ocorrer de diferentes formas: desde o simples suborno até verbas para reeleição, ameaça de retirada de apoio político, etc.

Entretanto, para a maior parte dos casos analisados, a hipótese da captura se mostrava essencialmente válida.

Ainda assim, essa versão mais simples apresentava uma deficiência séria: tratava-se de uma generalização empírica, e portanto deixava em aberto questões importantes. A principal, e mais óbvia delas, dizia respeito ao motivo pelo qual o agente regulador estimularia o monopólio⁴⁷.

Neste sentido, a contribuição de Stigler representou um indiscutível avanço analítico⁴⁸. O autor procurava dar resposta à questão acerca dos motivos que determinam a existência da regulação. Com esta finalidade Stigler especifica uma função-objetivo do agente regulador em que sua utilidade deriva de sua remuneração e dos votos dos eleitores. Além disso, campanhas com mais recursos tendem a obter um melhor desempenho eleitoral: portanto, pequenos grupos, ainda que representem um número de eleitores bastante reduzido em relação ao conjunto de eleitores relevante para o agente regulador, pode, mesmo assim, ser determinantes nas decisões do agente regulador. Isto pelos motivos que foram examinados quando da análise das idéias de Olson mais acima.

Assim, a teoria de Stigler, apoiando-se nas análises de Olson, parecia dar um suporte bastante sólido à concepção do regulador como um agente capturado por interesses de grupos privados. Como aponta Peltzman, contudo, no mesmo número do *Bell Journal* em que Stigler publicou seu artigo, outro trabalho de autoria de Richard Posner enfatizava deficiências empíricas da abordagem da captura⁴⁹. Especificamente, a abordagem da captura não conseguia explicar o caso empiricamente verificado e bastante comum do subsídio cruzado, isto é, aquela situação em que um (ou mais) mercado(s) é (são) atendido (s) pelo monopolista a um preço superior aos custos visando subsidiar mercados onde vigoram preços inferiores aos custos.

⁴⁶ Ver Viscusi et al. (1995). Peltzman identifica em artigo de Claire Friedland e George J. Stigler publicado no *Journal of Law and Economics* em 1962 sobre a regulação das tarifas de energia elétrica o precursor deste tipo de abordagem: *The importance of the Stigler-Friedland article lies ... in its catalytic role.*(Peltzman, 1989, p.5)

⁴⁷ A mesma questão, na sua formulação inversa poderia ser feita para a hipótese anteriormente prevalecente do regulador benevolente: por que motivo sua atuação estaria voltada para o bem comum?

⁴⁸ Stigler (1971)

⁴⁹ Peltzman (1989, pp.8-9)

Os modelos subsequentes se esforçariam por superar o dilema regulador benevolente-capturado, estabelecendo parâmetros de análise mais sofisticados. Este é o caso do modelo de Peltzman⁵⁰.

O modelo de Peltzman estabelece como função-objetivo do regulador uma função de apoio político M , sendo definida como $M(P,r)$, onde P é o nível da tarifa do agente regulado e r sua taxa de lucro. A hipótese é que o agente regulador procura conquistar o máximo de apoio possível de *ambos os grupos*: dos consumidores mantendo a tarifa tão baixa quanto puder, da indústria garantindo a maior taxa de lucro viável. Supõe-se uma taxa marginal decrescente entre P e r , isto é, existe um limite nas possibilidades que o regulador pode "trocar" uma maior tarifa por um retorno maior, ou um retorno menor por uma tarifa menor, e permanecer com o mesmo nível de apoio que antes.

A decisão do agente regulador, isto é, a que nível ele irá estabelecer a tarifa (e conseqüentemente a taxa de lucro na indústria regulada) depende do comportamento da taxa de retorno em função da tarifa. De uma forma geral, espera-se que r tenha valor nulo para o nível de tarifa que equivaleria à concorrência perfeita, e a partir daí comece a aumentar até atingir o máximo no nível de tarifa que seria o equivalente à situação de monopólio e decaia para níveis de tarifa superiores ao de monopólio.

A primeira conclusão que pode ser extraída do modelo de Peltzman é a de que o agente regulador não irá estabelecer a tarifa nem ao nível equivalente ao que vigoraria se a indústria fosse competitiva, nem ao nível que vigoraria caso a indústria se comportasse como monopolista, mas em algum nível intermediário entre os dois. Com efeito, esta conclusão não deve surpreender, na medida em que: (a) a função-objetivo do regulador procura maximizar o apoio conjunto dos *dois grupos* (dos consumidores e da indústria); (b) há um limite para a possibilidade por parte do regulador de trocar o apoio de um grupo por outro.

A conclusão realmente interessante do modelo de Peltzman diz respeito a *quais indústrias serão reguladas*. Com efeito, não devemos esperar que, dados os formatos de $M(P,r)$ e da função $r(P)$, venham a ser reguladas indústrias em que o regulador estabeleça como tarifa que maximiza sua função de apoio, P^* , um valor mais ou menos eqüidistante daqueles que vigorariam caso a indústria

⁵⁰ Peltzman (1976)

fosse concorrencial ou monopolista. Isto porque qualquer um dos dois grupos (consumidores ou indústria) teria pouco a ganhar da imposição da regulação, quer em termos de redução da tarifa, quer em termos de aumento da taxa de retorno.

O caso é diferente na hipótese de que P^* se situe muito próximo do nível de concorrência ou de monopólio. Na primeira situação, os consumidores teriam muito a ganhar da imposição da regulação, na segunda situação, o ganho seria dos monopolistas. Assim, é estabelecido um critério para teste da hipótese acerca de quais as indústrias que serão reguladas, a partir da consideração explícita dos grupos de interesse.

O modelo seguinte a ganhar destaque academicamente no tratamento da questão da regulação econômica foi o modelo de Becker⁵¹.

O modelo de Becker possui um enfoque bastante distinto do modelo de Peltzman: o agente regulador apenas responde ao volume de pressão exercido pelos diferentes grupos de interesse (representado pela variável p_i , onde o subscrito i identifica um grupo de interesse particular). O volume de pressão que um dado grupo de interesse pode exercer depende: (a) inversamente do número de seus membros, e (b) diretamente dos recursos utilizados. O volume de riqueza transferido de um grupo a outro dependeria então positivamente da pressão do grupo que exerce o *rent-seeking* e negativamente do volume de pressão por parte do grupo que sofre a transferência de parte de sua renda.

A novidade no modelo de Becker reside no fato de que, para que um dado montante de renda T seja obtido por um grupo, um montante de renda $(1+x)T$ tem de ser transferido, com $x \geq 0$. Isto se deve ao fato de que há uma perda de bem estar (x) originada da própria atividade regulatória, e, por conseguinte, o grupo de pressão vitorioso em *rent-seeking* obtém na realidade *menos* do que o valor que é transferido do grupo perdedor, a diferença sendo medida por " x ". Segue-se daí que este "peso morto" da atividade regulatória acaba por servir como uma limitação às atividades regulatórias ineficientes. Ocorre que o crescimento marginal de x leva a uma crescente resistência dos grupos perdedores a maiores transferências ao grupo vitorioso, o que acaba por desestimular o esforço deste último por valores maiores de T ⁵².

⁵¹ Becker (1983)

⁵² Como sugere Peltzman (1989), as versões mais simples da hipótese de captura pressupõem (implicitamente) $x=0$.

Estes três modelos (Stigler, Peltzman e Becker), independentemente de qualquer outra avaliação, deslocaram o eixo do debate sobre regulação econômica para um ponto muito distante da mera correção de "falhas de mercado". Mais especificamente, a questão regulatória tornou-se um objeto de estudo em si mesma, onde a caracterização de grupos dos interesse em uma dada indústria, que se formam visando *rent-seeking* passou a ser uma etapa fundamental do processo de compreensão das características da atividade de regulação econômica. Resta finalizar agora examinando como esta revolução teórica culminou em uma reforma prática da regulação nos anos oitenta, e quais são as perspectivas para este final de século.

V. Da Teoria à Prática: "Desregulamentação" nos Anos Oitenta e Perspectivas Para o Final do Século.

Nesta seção serão tratadas: (a) as iniciativas de desregulação nos anos oitenta, especificamente uma avaliação de seus principais resultados, (b) a inovação mais significativa em regulação econômica surgida no mesmo período, o *RPI-X* na Inglaterra, e (c) as perspectivas em relação à regulação com a aceleração do processo de integração econômica mundial (popularizado pela expressão "globalização") e com o surgimento da competição em setores antes tidos como monopolistas. Finalmente, algumas considerações são feitas à guisa de conclusão.

V.1. Avaliando As Experiências de Desregulação nos Anos Oitenta

As experiências de "desregulação" nos anos oitenta atingiram vários setores em um grande número de países, com características particulares em cada setor e país, o que torna inviável um tratamento completo do assunto. O que se pretende aqui é fazer uma avaliação sintética dos dois países que tiveram, indiscutivelmente, papel de liderança no processo: EUA e Inglaterra.

Como resume Chang, os anos oitenta foram a década dos cortes orçamentários, da desregulação e da privatização. O diagnóstico era então de que a regulação excessiva estava reduzindo a competitividade dos países capitalistas avançados em relação ao Japão e aos NICs asiáticos⁵³. Também na maior parte dos países em desenvolvimento, a insatisfação crescia em relação aos modelos desenvolvimentistas anteriormente implementados,

⁵³ Paralelamente verificava-se um desgaste em relação à política macroeconômica keynesiana, baseada na administração das políticas fiscal e monetária e uma descrença nas virtudes do chamado *Welfare State*: veja-se Chang(1997, p.712).

na medida em que se reduzia o fluxo de capitais externos (que na maior parte dos casos era a principal fonte de financiamento das iniciativas de industrialização destes países), ao mesmo tempo em que aumentavam as pressões das agências financeiras internacionais pela redução no nível de regulamentação nas relações entre o Estado e o setor privado⁵⁴.

A avaliação da literatura a respeito das iniciativas de desregulação é positiva nos casos em que: (a) não havia embasamento para a própria regulação, em geral por se tratar de indústrias competitivas⁵⁵, ou (b) onde as inovações tecnológicas tornaram inadequado o regime regulatório anterior, na maior parte das vezes viabilizando a concorrência onde antes vigorava monopólio natural (como, por exemplo, em telecomunicações e geração de energia elétrica).

Mas nem todas as iniciativas de desregulamentação foram bem sucedidas. Alguns dos fracassos mais destacados foram a desregulação financeira no Chile, as associações de poupança e empréstimo nos EUA e a crise mexicana⁵⁶. Em termos do desempenho agregado da economia, Chang observa que:

Despite some sectoral success stories, the two leading countries in deregulation, namely the US and the UK, have not succeeded in markedly improving their economic performances after their deregulation drives⁵⁷.

Ou seja: embora possam ser identificados resultados positivos em determinados setores, os indicadores macroeconômicos dos EUA e Reino Unido não indicam uma melhora radical no desempenho macroeconômico neste período. Se considerarmos os dados a preços de 1990, a taxa de crescimento média do PIB americano no período 1980-89 foi de 2,5% a. a., inferior ao período 1970-79, de 2,8%. No caso do Reino Unido, no período 1980-89 registrou-se taxa média de 2,6% a. a., ligeiramente superior à taxa do período 1970-79, de 2,2%⁵⁸.

Especificamente no caso americano, MacAvoy observa que para os setores de transportes aéreos, eletricidade, gás e água e esgotos, o que se verificou foi um nível

⁵⁴ Chang(1997, p.713)

⁵⁵ Um exemplo muito citado é o de transporte rodoviário de carga nos EUA (Chang, 1997, p.714).

⁵⁶ Chang (1997, pp.714-5)

⁵⁷ Chang (1997, p. 715)

⁵⁸ FMI (1997)

maior de preços e uma taxa de crescimento substancialmente menor, ao nível da taxa média de crescimento nas indústrias não reguladas. As exceções foram a indústria de telecomunicações, que cresceu em média 1,7% ao ano acima da média da indústria no período 1981-1987, e a indústria ferroviária, que apresentou uma taxa de -6% ao ano, para o mesmo período, em resposta a uma demanda em declínio. De uma forma geral, houve uma mudança no perfil das indústrias reguladas, de indústrias de preços baixos e altas taxas de crescimento para indústrias de preços altos e baixas taxas de crescimento, ao nível do restante da indústria⁵⁹.

V.2. A Inovação do RPI-X Inglês

Uma das inovações em regulação econômica dos anos oitenta de mais rápida difusão foi o preço-teto (*price cap*), na sua versão inglesa batizado como RPI-X (*Retail Price Index Minus X*). Inicialmente aplicado para a *British Telecom* em 1984, acabou por se expandir para outros setores na Inglaterra (*British Gas*, *British Airports Authority*, companhias regionais de fornecimento de água e, na distribuição de energia elétrica, o *National Grid Company*), assim como para outros países (sendo o caso mais notório o do setor de telecomunicações nos EUA)⁶⁰.

Basicamente, o sistema consiste em estabelecer um limite superior para a indústria regulada aumentar seus preços, limite este que pode ser estabelecido para cada preço individualmente ou para a média de preços dos serviços fornecidos pela indústria regulada. No caso do RPI-X, o teto do reajuste é estabelecido como sendo um índice geral de preços⁶¹ menos um valor X a título de aumento de produtividade. O documento que teria agido como "catalisador" da proposta RPI-X na Inglaterra teria sido o *Littlechild Report* sobre a *British Telecom*, de 1983⁶².

Naquele documento teriam sido apontadas as seguintes vantagens do RPI-X em relação aos métodos até então empregados de regulação, especialmente o baseado na taxa de retorno⁶³:

1. É um método que atinge exclusivamente os serviços em que a firma regulada atua como

⁵⁹ MacAvoy (1992, p.65)

⁶⁰ Armstrong et al (1994, p.165)

⁶¹ O índice de preços não precisa ser específico em relação aos custos da firma regulada.

⁶² Littlechild, S. C. (1983): *Regulation of British Telecommunications Profitability*. London, HMSO, apud Armstrong et al (1994, p.165).

⁶³ Armstrong et al. (1994, p.167)

monopolista. Assim, supondo uma firma multiproduto, que atue também em mercados concorrenciais, o RPI-X incidiria apenas naqueles mercados em que a firma efetivamente atua como monopolista.

2. Como toda redução de custos é apropriada pela firma, espera-se que o RPI-X estimule a eficiência produtiva e promova a inovação.
3. O custo da atividade regulatória seria baixo, uma vez que se resumiria ao cálculo de índices de preços, sem envolver o levantamento de dados contábeis a respeito da firma regulada (quase sempre sujeitos a problemas de alocação de custos fixos e avaliação de valor de ativos) ou o incerto exercício de prever movimentos futuros de custos ou demanda.
4. Dada a simplificação do processo regulatório, este se encontra menos sujeito ao risco de ser instrumentalizado pela firma regulada, ou seja, está menos sujeito ao que se conhece como "risco de captura".

Como todo sistema de preço-teto, o RPI-X também apresenta problemas, o mais sério deles dizendo respeito ao investimento. Como observam Armstrong et al., todo sistema de preço-teto tem como efeito negativo promover o subinvestimento⁶⁴, com efeitos negativos não apenas sobre o crescimento da oferta da firma regulada, mas também sobre a qualidade dos serviços prestados⁶⁵. Isto tem exigido do agente regulador um esforço adicional para controlar os planos de investimento e a qualidade dos serviços prestados pela firma regulada⁶⁶. Isto invalida em grande medida a vantagem (3) acima.

Outro elemento que também contribui por colocar em dúvida a vantagem (3) e acaba por afetar igualmente a vantagem (4) é o fato de que, na prática, ao menos no que diz respeito ao caso inglês, o valor de X não pode ser

⁶⁴ *...investment issues have been especially prevalent in the water and airports industries, but regulators of other industries informally monitor capital expenditure (...)* In the water industry firms are required...to give Ofwat details of their investment plans and the objectives that they are designed to achieve... Armstrong et al. (1994, p.181)

⁶⁵ Armstrong et al. (1994, pp. 173-4)

⁶⁶ *Both theory and evidence of BT's quality problems in the early years after privatization indicate that a price cap must be supplemented by quality regulation.* Armstrong et al. (1994, pp. 180).

estabelecido sem levar em consideração elementos tais como taxa de retorno da firma regulada, valor de seus ativos, custo do capital, taxas esperadas de crescimento da produtividade e da demanda, etc., o que torna o processo regulatório tão complexo e vulnerável às assimetrias informacionais quanto o método convencional baseado no estabelecimento de uma taxa mínima de retorno para a firma regulada⁶⁷.

Ainda assim, permanece a vantagem operacional (1) e, salvo as restrições acima e *coeteris paribus*, espera-se que um teto de preço atue favoravelmente nos setores sujeitos a processos de rápida inovação tecnológica.

V.3. "Desregulamentação": Uma Tendência Inexorável?⁶⁸

Nesta década popularizou-se na mídia a visão da "desregulamentação", isto é, a renúncia por parte das instituições governamentais de suas atribuições de controle da atividade econômica, como uma tendência inexorável em âmbito mundial, a se manifestar de maneira uniforme, independentemente do país ou região analisados⁶⁹. Esta visão se sedimentou no *slogan* de mercados maiores e mais fortes e governos menores e mais fracos.

Contudo, quando examinamos a evidência empírica, esta concepção popular das tendências da regulação não encontra suporte nas principais experiências de reforma regulatória no passado recente. Especificamente, Vogel (1996), ao estudar as experiências dos principais países capitalistas avançados nos anos oitenta (com ênfase nos casos inglês e japonês), identifica não um enfraquecimento da atuação governamental de controle e supervisão do funcionamento da economia, mas, paralelamente ao aumento do nível de concorrência em monopólios anteriormente protegidos, um aumento significativo no grau de complexidade e sofisticação da atividade regulatória⁷⁰. Segundo Vogel, há aqui um

⁶⁷ Armstrong et al. (1994, pp. 174)

⁶⁸ Esta seção se baseia fundamentalmente em Vogel (1996).

⁶⁹ Na verdade, a tendência à desregulamentação estaria ligada a duas outras tendências, também de caráter inexorável e uniforme: a globalização (a dissolução das economias nacionais em um único mercado global) e a privatização (venda de ativos anteriormente pertencentes ao Estado, com a conseqüente redefinição dos limites entre o público e o privado). Ver, a este respeito, Vogel(1996, pp. 1-2).

⁷⁰ Um dos problemas típicos criados pela concorrência em atividades antes exercidas por monopólios protegidos é aquele conhecido na literatura econômica como de *preço de acesso*. Este problema é característico em estruturas de rede. Por exemplo, ao se liberar para a concorrência o serviço de chamadas interurbanas, coloca-se o

equivoco, pois freqüentemente se confunde o estímulo à competição em um dado mercado com a redução da regulamentação governamental:

*People tend to use the term "deregulation" indiscriminately to refer both to the introduction of more competition within a market (what I shall call liberalization) and the reduction or elimination of government regulations (what I shall call deregulation)-as if these two were naturally associated.*⁷¹

Ainda que esta associação possa ter sido válida em algum caso específico (por exemplo, no caso das linhas aéreas americanas nos anos oitenta), o que se verificou na maior parte dos casos foi a combinação da liberalização com a substituição das antigas regras por novas regras de regulação, adaptadas à nova situação⁷².

Por outro lado, não houve uma convergência dos países capitalistas avançados na forma de combinar liberalização e reforma da regulação econômica. Ao contrário, o que se verificou foram diferenças marcantes nas soluções adotadas por cada país. Mais ainda, o papel do Estado na definição das diferenças foi fundamental. Não que o Estado tenha ignorado o papel dos grupos de interesse, mas se colocou como, no mínimo, um ator tão relevante como os demais no momento de estabelecer as reformas, notadamente quando da ocorrência de conflitos entre os grupos de interesse, que deixavam espaço para o Estado atuar como árbitro, de acordo com o viés ideológico hegemônico no governo e sua capacidade de atuação institucional.⁷³

De tudo o que foi visto, pode-se concluir então que:

1. Os fatores históricos indicam que a discussão da atividade regulatória do Estado deve ser aprofundada considerando-se as características da fase em que se encontram as sociedades capitalistas, sejam avançadas ou em desenvolvimento, sob pena de produzir conclusões

problema das tarifas que as firmas que prestam o serviço das ligações interurbanas terão de pagar para ter acesso às redes de telefonia locais, no momento de completar as ligações. Este problema se torna ainda mais complexo quando a firma que opera a rede local também presta o serviço interurbano.

⁷¹ Vogel(1996, p.3, grifos do original)

⁷² Exemplos característicos seriam a reforma financeira inglesa de 1986 e a privatização das telecomunicações no Japão em 1985: ver Vogel (1996).

⁷³ Vogel (1996, p.286)

superficiais, pouco esclarecedoras das tendências em vigor e das questões colocadas a cada momento;

2. Definido o ambiente histórico, é importante perceber o processo regulatório como resultado da interação estratégica dos vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do *Estado*, também este último um agente dotado de agenda e objetivos próprios, compondo e desfazendo alianças com os demais agentes da sociedade, na medida de sua capacitação institucional e de seu posicionamento ideológico.

Só assim será possível ter uma compreensão da regulação econômica que transcenda a mera repetição de *slogans* e lugares-comuns, voltada para um efetivo conhecimento do seu objeto de estudo.

Bibliografia

Armstrong, Mark; Cowan, Simon & Vickers, John (1994): *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, Mass., The MIT Press.

Becker, Gary S. (1983): "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics* 98, pp. 371-400

Benson, Bruce L. (1984): "Rent Seeking from a Property Rights Perspective". *Southern Economic Journal*, v. 51 n.2 pp. 388-400.

Block, Fred (1997): "Disordely Coordination: The Limited Capacities of States and Markets". Paper prepared for the Seminario Internacional em Instituições e Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro.

Chang, Ha-Joon (1997): "The Economics and Politics of Regulation". *Cambridge Journal of Economics*, v.21 n. 6, pp. 703-728.

Eggertsson, Thraínn (1990): *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.

Feldman, Allan M. (1987): "Welfare Economics", in Eatwell, J.; Milgate, M. & Newman, P. *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London, Macmillan.

FMI (1997): *International Financial Statistics Yearbook*. Washington, DC.

Glyn, Andrew; Hughes, Alan; Lipietz, Alain & Singh, Ajit (1990): "The Rise and Fall of the Golden Age", in Marglin, Stephan A. & Schor, Juliet B.: *The Golden Age of Capitalism*. Oxford, Clarendon Press.

Jackson, Peter (1992): "Welfare Economics", in Maloney, John (ed.): *What's New in Economics*. Manchester, Manchester University Press.

Kahn, Alfred E. Kahn (1970): *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. New York, John Wiley & Sons.

Ledyard, John O. (1987): "Market Failure", in Eatwell, J.; Milgate, M. & Newman, P. *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London, Macmillan.

MacAvoy, Paul W. (1992): *Industry Regulation and the Performance of the American Economy*. New York, W. W. Norton & Company.

Moe, Terry M. (1980): *The Organization of Interests*. Chicago, The University of Chicago Press.

Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Peltzman, Sam (1976): "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 211-40.

_____, (1989): "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". In Baily, Martin Neil & Winston, Clifford (eds.), *Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics*. Washington, NBER.

Polanyi, Karl (1980): *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

Reisman, David (1990): *Theories of Collective Action*. New York, St. Martin's Press.

Stigler, George J. (1971): "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 Spring, pp. 3-21. Reimpresso em Stigler, George J. (ed.) (1988): *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago, The University of Chicago Press.

Tollison, Robert D. (1982): "Rent-Seeking: A Survey". *Kyklos*, v.35 n.4, pp. 575-602.

Viscusi, W. Kip; Vernon, John M. & Harrington Jr., Joseph E. (1995): *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, Mass., The MIT Press.

Vogel, Steven K. (1996): "Freer Markets, More Rules". Ithaca NY, Cornell University Press.