

Regulação nos Setores de Infra-Estrutura: Algumas Considerações Sobre o Tema¹

*Elbia Vinhaes**

RESUMO

:O processo de reestruturação e mudança pela qual vem passando a economia mundial, principalmente nestas duas últimas décadas, traz a campo discussões a respeito de novas regulamentações de determinados setores da economia e até mesmo de desregulamentações. Entretanto, certas confusões conceituais têm se mostrado presentes, como é o caso do uso do termo desregulamentação para tratar da reforma da intervenção estatal, no que se concerne a propriedade dos ativos e o seu papel de órgão regulador. Nesse sentido, este trabalho, mostra os principais problemas da regulação, nos moldes da Regulação Americana, e destaca suas diferenças com a Regulação Francesa .

1–Introdução

O crescente movimento de reestruturação e mudança que vem ocorrendo na economia mundial, nas duas últimas década deste século, tem revelado uma tendência comum de diminuição da atuação do Estado como empresário e a inserção da iniciativa privada em setores originalmente estatais como é o caso da infra-estrutura.

Nesse sentido, a Grã-Bretanha já conta com a participação de capitais privados nos setores de gás, eletricidade, água, telecomunicações e transportes. Por outro lado, os Estados Unidos reorganizaram os setores de telecomunicações, gás, energia elétrica, petróleo e transporte, os quais, normalmente, já contavam com a participação de

¹ Este artigo se refere ao capítulo 2 da dissertação apresentada pela autora : A Reestruturação da Indústria de Energia Elétrica Brasileira: Uma avaliação da Possibilidade de Competição Através da Teoria de Mercados Contestáveis. UFSC/Fevereiro/99.

* Mestre em Economia Industrial pelo CPGE–UFSC

Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Energia Elétrica/ PRONEX/UFSC

Professora APG do Departamento de Economia – UFSC

Endereço: Rua Delminda da Cunha O Moré n.124 Cep 88045460

Fone: 048-3316508/ Fone Faz 0483319901

capitais privados. O Chile, por sua vez, foi o pioneiro na privatização do setor elétrico na América Latina. Nem todas as soluções, contudo, se encaminham na direção da privatização. A Noruega e a Dinamarca, por exemplo, optaram pela reorganização da infra-estrutura sem que o Estado se desfizesse de seus ativos, a exemplo do setor elétrico.

As principais razões que levaram os países a buscarem a desestatização estão associados a questões políticas, sociais, econômicas, fiscais ou a uma combinação dessas. Na Grã-Bretanha, a privatização teve inicialmente um marco político, com a tentativa do Partido Conservador de enfraquecer os sindicatos e, conseqüentemente, reduzir a pressão do Partido dos Trabalhadores, que se mantinha no poder desde o segundo pós-guerra. A “Era Thatcher” tinha também como objetivo a diminuição da ingerência política em assuntos operacionais, a democratização da participação acionária nas empresas e o aumento da eficiência dos diversos setores. A criação de um ambiente de competição foi o caminho escolhido para isto.

Por outro lado, as reformas estruturais nos Estados Unidos tinham como principal meta redirecionar a intervenção estatal e consolidar os mecanismos regulatórios, já que contava com a participação do capital privado em vários setores, inclusive naqueles setores estratégicos, como é o caso da infra-estrutura. Na verdade, a reestruturação industrial norte-americana se voltou mais para a desregulamentação do que para a troca de propriedade dos ativos.

Na América Latina, resguardando a especificidade de cada país, as privatizações foram determinadas sobretudo por problemas de desajuste fiscal e endividamento externo (como é o caso do México, após a crise de 1982). O fim do tratado de *Bretton Woods* e a conseqüente desregulamentação do mercado financeiro mundial, ambos ocorridos na década de 70, somados à primeira crise do petróleo, em 1973, provocaram uma facilidade de crédito no mercado internacional. Os chamados “*hot-moneys*” permitiram um alto grau de endividamento por parte das economias latino-americanas. Mais tarde, em 1979, o segundo choque do petróleo e o aumento das taxas de juros dos Estados Unidos, reverteram a situação dessas economias, levando-as ao grande constrangimento externo, do não pagamento dos empréstimos de capitais estrangeiros; à crise fiscal; recessão e períodos de altas taxas de inflação. Esse contexto

caracterizado pela perda do controle da política econômica, serviu de campo fértil para as raízes do pensamento neo-liberal, acelerando para os movimentos na direção da desestatização.

É nesse contexto de exacerbação do pensamento neo-liberal que se compreende as ondas de privatização e “desregulamentação” instaladas nos anos 80. Um novo modo de regulação² e desenvolvimento do capitalismo se fazia presente de forma a retomar o padrão de acumulação de capital das economias. Entretanto, apesar da relação de causalidade entre crise fiscal e desestatização, devem ser resguardados alguns aspectos e assimetrias entre os países que se utilizam desta estratégia.

Destacando-se as particularidades dos modelos de reestruturação dos diferentes países, é possível identificar algumas tendências comuns. Em geral, o objetivo da reforma do setor³ tem sido, principalmente, introduzir a competição naqueles segmentos não caracterizados como monopólio natural, com base na tese de que as empresas atingem maiores níveis de eficiência quanto mais estejam submetidas à concorrência.

De acordo com a tendência “neoliberal” que vem regendo a economia mundial, esses monopólios estatais estão sendo submetidos, quando possível, a mercados mais livres. No entanto, os segmentos que possuem altos ganhos de escala, os chamados monopólios naturais, opõem-se a essa tendência quando seus privilégios monopolistas estão sendo ameaçados. A regulamentação desempenha, por conseguinte, um papel importante nas reformas estruturais, no sentido de coibir abusos por parte dos monopólios. Contudo, alguns problemas conceituais têm se mostrado presentes.

O objetivo deste trabalho é mostrar os principais argumentos em torno das regulamentações dos setores de infra-estrutura destacando as diferenças conceituais entre regulação, regulamentação, desregulamentação e re-regulamentação, uma vez que estes termos tem sido apresentados com algumas “confusões conceituais”. O trabalho se apresenta em sete seções, incluindo esta introdução, na seção 2 trata-se da desregulamentação e re-regulamentação, a seção 3 mostra as diferenças entre regulação e regulamentação, a seção 4 apresenta alguns princípios básicos da regulação, na seção 5 discute-se mercados competitivos e desvios de eficiência, na seção 6 discute-se mercado

²“De acordo com os regulacionistas, regular é rearranjar a estrutura social de forma a adequá-la às exigências do regime de acumulação a fim de que o sistema possa efetivamente se reproduzir”(CONCEIÇÃO, apud GOMES, 1997:25).

competitivo e regulamentação econômica, na seção 7 estão inseridas as considerações finais.

2– Desregulamentação ou Re-regulamentação?

Freqüentemente as privatizações vêm sendo justificadas como uma forma de aumentar os investimentos naqueles setores onde o Estado perdera a capacidade de investir e ainda de se incentivar a eficiência das empresas. As reestruturações que vêm sendo realizadas nos setores de infra-estrutura de diversos países envolvem novas regulamentações (re-regulamentação), privatização e introdução de maior grau de competição (liberalização) em algumas de suas atividades. Entretanto, a idéia comumente veiculada de que a privatização, *de per si*, leva à eficiência das empresas, tem sido alvo de muitas críticas e desprovida de embasamento empírico e científico. As privatizações, desde que, juntamente com mecanismos de regulamentação e um certo grau de competição dos mercados podem ser combinações possíveis para se organizar uma atividade econômica visando determinado fim

A regulamentação possui uma dimensão considerável, dado que engloba o controle de custos e preços, a qualidade do produto, o controle ambiental, a estrutura de mercado, o acesso às informações, a conduta e a *performance* empresarial. Entretanto, os instrumentos regulatórios possuem pontos vulneráveis, sobretudo quando tomados individualmente. A idéia de que as forças de mercado por si só regulam as atividades econômicas nem sempre é uma verdade absoluta. A história não têm deixado de mostrar esse resultado. Em suma, regulamentação e privatização são poderosos instrumentos de política, podendo ser usados de diferentes formas para atingir objetivos econômicos, mas são instrumentos imperfeitos quando utilizados de maneira isolada.

O mercado internacional, nas duas últimas décadas, foi tomado pela onda da desregulamentação, mas o que se tem verificado é que a idéia de desregulamentação possui uma conotação diferente daquela tradicional, pois mascara as especificidades das políticas industriais e regulatórias de cada país. O termo desregulamentação tem sido amplamente utilizado para descrever a idéia de mercado livre, a diminuição do papel do

³ Os termos setor e indústria são equivalentes.

Estado na economia e, portanto, as privatizações. No entanto, o que se verifica na maioria dos países de industrialização avançada é uma reforma regulatória, servindo como suporte ao estímulo de mais competição no mercado e às privatizações (GOMES, 1998). Portanto, o termo desregulamentação é impróprio e designa uma variedade de coisas, como a redução às barreiras para entrada de empresas em uma dada atividade econômica controlada por lei, liberdade de preços, aberturas as importações, redução de impostos e etc. O que tem ocorrido nas economias é uma nova regulamentação, ou seja, re-regulamentação.

3 – Regulação e Regulamentação

O termo “regular” vem sendo amplamente utilizado, principalmente a partir dos anos 80, com o movimento de reestruturação e mudança da economia mundial. Entretanto, há de se resguardar algumas considerações sobre seu significado, pois a conotação se apresenta de forma distinta daquela associada à Regulação Francesa. A “regulação” que vem sendo tratada sob o enfoque da intervenção do Estado em determinados setores da economia, especificamente nos setores de infra-estrutura, está associada, basicamente, com os autores de influência americana, que têm usado o termo regulação para sentidos ambíguos. Na verdade, a regulação tratada por estes autores não possui significado tão abrangente que envolveriam elementos associados a intervenção de outros agentes na economia, como é o caso da Regulação Francesa.⁴

Tem-se, por um lado, a influência da Teoria da Regulação como uma alternativa para explicar as crises do capitalismo norte-americano dos anos 70.⁵ Segundo BOYER (1990:46), a regulação deverá ser entendida como “*a conjunção de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes*”. Portanto, a regulação apresenta um sentido mais abrangente do que a simples intervenção do Estado ou de outras organizações coletivas na atividade econômica.

Segundo COUTINHO (1990), são cinco os mecanismos que regulam a atividade econômica, garantem o regime de acumulação e caracterizam um modo de desenvolvimento da economia:

- a) a forma de configuração de uma relação salarial;
- b) a forma de gestão da moeda;
- c) as estruturas das organizações do mercado ou as formas de concorrência inter-capitalista;
- d) o modo de inserção na economia mundial; e
- e) a forma de intervenção do Estado, enquanto regulador e estimulador das atividades econômicas.

⁴ Devido à limitação da língua inglesa, o termo *regulation* tem sido utilizado para qualquer conotação dada, já as línguas de origem latina permitem a distinção entre os termos regular e regulamentar.

⁵ Os franceses Robert Boyer e Michel Aglietta foram os pioneiros neste trabalho e ficaram conhecidos como os autores regulacionistas, ver AGLIETA (1979) e BOYER (1990).

Nesse sentido, AGLIETA (1979) e BOYER (1990), afirmam que a presença do Estado na economia é apenas um dos fatores que regulam a atividade econômica, sendo que esta ação estatal, que se dá através de normas e de regras na regulação setorial, deve ser chamada de regulamentação.⁶

Por outro lado, no campo da Organização Industrial (OI), desenvolvida nos anos 30 com uma forte abordagem institucional, o problema da regulamentação governamental do sistema econômico se diferencia da teoria econômica tradicional. “A preocupação de SCHERER é saber como as atividades produtivas e a demanda da sociedade são harmonizadas através do livre mercado e como as variações e as imperfeições neste mecanismo afetam o grau de sucesso alcançado pelos produtores em satisfazer os desejos da sociedade no tocante à oferta de bens e serviços (FARINA, 1990:12). E, além disso, a OI pretende sugerir formas de ajustamento de tal sistema, basicamente através da intervenção do governo, para aproximá-lo do desempenho do modelo competitivo ideal (FARINA, 1990).

De maneira geral, a regulamentação governamental dos negócios privados está associada às prescrições dos economistas denominados institucionalistas, aos quais se tem associado a Teoria da Organização Industrial. Tal teoria, no caso, estaria associada a um escopo menos abrangente do que o tratado pela Teoria da Regulação Francesa, como abordam os autores da Regulação Americana, o que é o caso de KANH (*apud* MITNICK, 1989), que desenvolveu a teoria econômica da regulação, publicada na sua obra clássica “*The Economics of Regulation: Principles and Institutions*”⁷.

Para MITNICK (1989)⁸, uma definição adequada de um conceito de regulação seria: “A regulação é a política administrativa pública de uma atividade privada⁹, com respeito à uma regra prescrita no interesse público” (*op. cit*:26). Assim, como o processo de regulação tem um caráter dinâmico, sendo um processo e não meramente um resultado, uma definição melhor seria: “A regulação é um processo que consiste na restrição intencional da escolha de atividades de um sujeito e provém de uma entidade que não é

⁶ “Porque não usar estes dois termos bem mais precisos e desprovidos de ambigüidade” (BOYER, 1990:22).

⁷ E ainda, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Lafont & Tirole (1993); *Privatization*, Vickers & Yarrow (1988).

⁸ A regulação consiste na restrição intencional da atividade econômica de uma companhia, por uma entidade externa não envolvida diretamente na atividade desse regulado.

⁹ Pode ocorrer também regulação intra-governamental. Para um aprofundamento maior, ver MITNICK, 1989.

parte direta, nem está estabelecida na atividade em questão”¹⁰ (*op. cit.*: 29). E ainda, o termo “regular” tem os seguintes significados:

1. Dirigir de conformidade com as leis, com as regras estabelecidas;
2. Estabelecer regras;
3. Estabelecer ordem, economia, moderação;
4. Regularizar o movimento; e
5. Sujeitar a certas regras.

Da mesma forma, o termo “regulamentar” apresenta estes significados:

1. o que diz respeito ao regulamento;
2. o que consta do regulamento (disposição regulamentar);
3. conferido pelo regulamento (atribuição regulamentar);

No Brasil, a maioria dos trabalhos tem usado o termo *regulação* e em algumas exceções, como no caso de FARINA (1990), o termo *regulamentação*. Entretanto, o que é importante ressaltar (de um termo ou outro) é que a *regulação* no sentido francês envolve uma abordagem muito mais complexa e que fugiria do escopo deste trabalho. Dada a já popularidade do termo *regulação* para tratar da interferência do governo nos diversos setores da economia e, principalmente, no caso particular deste trabalho, nos setores de infra-estrutura, o termo *regulação*, quando mencionado, vai estar associado ao sentido menos abrangente, nos moldes da “*regulação americana*”, sendo que o termo *regulamentação* vai ser utilizado para o mesmo significado¹¹.

4 – Alguns Princípios Básicos da Regulação

Desde os primórdios da economia, a competição tem sido vista como um forte instrumento, que soluciona o problema econômico, e o monopólio como o causador

¹⁰ Do original “*La regulación es un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad*”.

¹¹ Fica claro, portanto, que as palavras possuem significados distintos e que o termo “*regulação*” refere-se ao ato de se restringir uma ação de determinado agente, enquanto que o termo “*regulamentação*” refere-se a uma das maneiras de se efetuar esta restrição. A conotação do termo “*regulação*”, neste trabalho, trata da intenção do governo de restringir as atividades de determinado agente, o que seria mais correto, *regulamentação*.

das imperfeições diante da busca do bem-estar social. Os mercados competitivos têm se mostrado desejáveis porque eles se apresentam economicamente eficientes: “*desde que não haja externalidades*¹² e nada impeça o funcionamento do mercado, a soma total de excedente do consumidor e do produtor será a maior possível”(PYNDICK & RUBINFELD,1994:557).

Devido ao custo social do monopólio, a regulamentação é um instrumento que busca evitar que determinadas empresas acumulem excessiva quantidade de poder de monopólio. Essa regulamentação em geral ocorre através de leis antitruste ou de outras normas, como é o caso da regulamentação de preços, um recurso que pode eliminar a perda bruta resultante do poder de monopólio. Nos setores da economia onde predominam o monopólio natural, tais como empresas *utilities* (é o caso de alguns segmentos do setor de energia elétrica, por exemplo), a regulamentação de preços é mais freqüente. As leis antitruste, por sua vez, procura limitar o poder de mercado seja dos vendedores ou dos compradores, onde suas ações, se livres, resultam em uma perda bruta (*deadweight welfare loss*). O excessivo poder de mercado também ocasiona problemas de falta de equidade: se uma empresa possui um significativo poder de monopólio, ela estará lucrando à custa dos consumidores. Teoricamente, poderia haver incidência de impostos sobre o excesso de lucros de uma empresa e o valor arrecadado poderia ser redistribuído aos compradores dos produtos. Entretanto, com freqüência tal redistribuição torna-se impraticável, devido à sonegação por parte das empresas (PYNDICK & RUBINFELD, 1994).

A saída que vem sendo utilizada pelos órgãos reguladores, na grande maioria dos países, é a regulamentação direta de preços, para os casos de monopólio natural, e, para os demais casos, outras medidas que impedem que a firma tenha excessivo poder de mercado.

O objetivo primário das leis antitruste é a promoção de uma economia competitiva, por meio da proibição de ações que sejam capazes de limitar o poder de mercado. Os acordos explícitos e implícitos entre pequeno número de vendedores

¹² A teoria neoclássica, ao tratar das questões relativas à interferência de um agente sobre outro, acabou por denominar este fenômeno como externalidade, por estas constituírem-se de desempenhos externos à uma determinada atividade que afetam uma outra parte, sendo provenientes de conflitos referentes aos direitos de propriedade. Assim, uma definição adequada para o conceito “externalidade”, seria que esta constitui-se de “(…)

(conluio), preços predatórios e práticas de discriminação de preços (sem limites) eliminam a concorrência e desestimulam a entrada de novos concorrentes no mercado. Fusões e aquisições de empresas, por sua vez, resultam numa companhia maior e mais dominante. Por causa disso, existem as leis que proíbem fusões e aquisições quando estas reduzem substancialmente a competição ou quando tendem a criar um monopólio.

Conforme POSSAS *et alii* (1997), a regulação envolve dois padrões básicos:

- (1) a regulação dos serviços públicos de infra-estrutura (*utilities*), onde o caráter interventivo é denominado de regulação ativa; e
- (2) a regulação de mercados em geral, destinada à prevenção e repressão de condutas anticompetitivas (antitruste) normalmente denominada de regulação reativa.

A regulação ativa é o tipo de intervenção que não induz à concorrência, mas tende a substituí-la por mecanismos e metas regulatórias, especialmente nos setores de infra-estrutura, onde, devido à presença de significativas economias de escala e de escopo, se verifica a necessidade de um *trade-off* entre concorrência e eficiência econômica. Reconhece-se, também, a presença de importantes economias externas (externalidades) para outros setores, as quais contribuem para o desenvolvimento de outros setores na economia, sendo, por isso, os efeitos das externalidades um elemento importante quando se reforma o arcabouço regulatório.

A regulação reativa, por outro lado, se insere nas demais atividades do mercado e está sujeita à supervisão geral da concorrência e das autoridades antitruste. Ainda que estas atividades, possam mostrar altos graus de concentração industrial, as regulamentações e as leis antitruste tem-se mostrado adequadas tanto para estimular a concorrência – mesmo em estruturas oligopolistas – quanto para prevenir prejuízos potenciais a ela. Na verdade, a meta regulatória é a busca da eficiência econômica, e não a concorrência *per se*, conforme sugere POSSAS *et alii* (1997):

Em qualquer caso (...), a meta da atuação regulatória não é a concorrência em si, mas a eficiência econômica, tradicionalmente identificada com eficiência alocativa. Dada a inviabilidade operacional, e em muitos casos inclusive teórica, de alterar a estrutura de mercado numa direção mais competitiva, ambos os enfoques regulatórios em geral dispensam na como objetivo central, satisfazendo-se quer com a presença de concorrência potencial numa estrutura concentrada (ameaça de entrada), no caso da regulação reativa, quer com a

administração de preços “razoáveis” (não abusivos, próximos dos custos) e outras condições aceitáveis, no caso da regulação ativa (POSSAS *et alii*, 1997:1449).

Portanto, segundo estes autores, o objetivo central da regulação não é, buscar a competição como um fim em si mesmo, mas utilizar da concorrência para alcançar eficiência econômica nos mercados. Para isso, o referencial teórico requer um levantamento preliminar do que vem a ser o conceito de eficiência.

Na análise econômica, basicamente três conceitos de eficiência são utilizados: produtiva, distributiva e alocativa; podendo um quarto ser acrescentado, a eficiência seletiva. O primeiro consiste na utilização, com máximo rendimento e mínimo custo, da estrutura produtiva instalada e sua respectiva tecnologia. O segundo refere-se à capacidade de eliminação, por meio da concorrência ou outro dispositivo, de rendas monopólicas ou outros ganhos temporários por parte de agentes individuais. O terceiro tornou-se praticamente sinônimo de eficiência econômica, tendo sua origem no Ótimo de Pareto, onde se considera que o máximo de transações é alcançado, que maior renda é gerada e que os agentes estão num grau ótimo de satisfação, pois não podem melhorar sua situação sem prejudicar a de outro. O último, a eficiência seletiva, apresenta-se como um conceito alternativo à natureza estática do ótimo paretiano, e tem base na interpretação neo-schumpeteriana “*que focaliza o mercado como ambiente seletivo, e em consequência permite definir seu atributo de eficiência seletiva, isto é, sua capacidade enquanto ambiente competitivo de induzir e de ‘selecionar’ inovações de produto e de processo que possam levar à eventual redução futura de custos e preços e à melhoria de qualidade dos produtos*” (POSSAS *et alii*, 1997:1448)¹³. Quando se referem ao papel de uma agência reguladora, o que Possas sugere para o órgão regulador, diante de uma análise “mais dinâmica”, é que este faça uma intervenção de forma a considerar o *trade-off* entre concorrência e eficiência econômica.

BAUMOL & SIDAK (1995), por sua vez, que trabalham com uma análise mais “estática”, destacam que a política adotada pelas agências reguladoras deve ser

¹³ “*Nas condições de um ambiente econômico inovativo, como já havia destacado J. Schumpeter, margens de lucratividade acima do nível competitivo podem ser não só toleráveis, mas até certo ponto mesmo desejáveis, de forma a viabilizar investimentos em P&D e em outros ativos de maior ou menor risco. O mínimo de que se necessita para introduzir tais elementos dinâmicos na análise e na política regulatória é levar em conta, no referencial analítico, um **trade off** intertemporal entre rentabilidade (e portanto preços), vale dizer eficiência (alocativa) presente, e eficiência (seletiva) futura, expressa na expectativa de novos e melhores produtos e processos*” (POSSAS *et alii*, 1997:1448)

consistente com a eficiência econômica e, se possível, com o Ótimo de Pareto. “*Nós presumimos aqui que o único objetivo da regulação é executar a eficiência econômica, onde o Estado negocia a oportunidade de promover o bem-estar, e a política adotada pelas agências reguladoras deve ser consistente com a eficiência econômica e se possível com o Ótimo de Pareto*” (op. cit:18). E que, a competição pura dos mercados tem se aproximado deste ótimo, sendo que a premissa de eficiência econômica tem sido conseguida com a harmonia entre as leis antitruste e a regulação, as quais trazem três importantes implicações¹⁴:

1. algumas ferramentas básicas da microeconomia podem ser empregadas em ambas, e algumas sofisticções das leis antitruste têm enriquecido a análise para monopólios naturais;
2. as mudanças na tecnologia ou outras circunstâncias que permitem o monopólio natural a caminhar para a competição, e dar continuidade ao relacionamento entre regulação econômica e lei antitruste; e
3. muitos dos problemas da lei antitruste são fundamentalmente de natureza regulatória e envolvem questões referentes à entrada e aos preços de bens intermediários vendidos entre os competidores. Neste sentido, a sabedoria da economia da regulação pode em muitos casos enriquecer as leis antitruste.

A economia da regulação se apoia na eficiência econômica, “isto é quase um discussão universal entre os economistas, e essa regulação deve intervir em mercados onde as forças competitivas são frágeis para defender o interesse público” (BAUMOL & SIDAK, 1995:10). Espera-se que com a regulação a empresa restrinja os danos provocados ao interesse público, quando esta se afasta da competição. No entanto, naqueles setores onde a competição se torna possível é melhor que esta permaneça sem a interferência governamental, uma vez que a regulação tem altos custos e estes custos envolvem direitos de administração e cargas indiretas para auxiliar na busca da eficiência econômica.

5 – Mercado Competitivo e Desvio de Eficiência

¹⁴ Tradução livre pela autora a partir de Baumol & Sidak (1995: 25)

Um mercado competitivo e não regulamentado é dito eficiente na medida que maximiza o excedente do consumidor e o excedente do produtor. Neste tipo de mercado, diz-se que há trocas eficientes e que os indivíduos possuem informações completas a respeito das preferências de cada uma delas. As trocas de mercadorias não envolvem custos, ou seja, os custos de transação são iguais a zero. Entretanto, segundo PYNDICK & RUBINFELD (1994), este conceito de eficiência é muito restritivo e dois aspectos básicos devem ser considerados. Em primeiro lugar assumir que os mercados competitivos funcionam e asseguram que os requisitos de competição estejam vigorando, de modo que os recursos estejam sendo alocados eficientemente; em segundo atribuir importância a afirmação de que os requisitos da competição provavelmente não conseguirão vigorar, sendo necessário se concentrar nos elementos causadores dos desvios da eficiência do mercado, que ocorrem em virtude de quatro razões básicas: poder de mercado, informação incompleta, externalidades e bens públicos.

O poder de mercado resulta em uma perda bruta (*deadweight welfare loss*), seja da parte dos compradores ou dos vendedores. A informação incompleta, ocorre quando os consumidores não possuem informações exatas¹⁵ a respeito dos preços de mercado ou da qualidade do produto, de tal forma que o sistema não operará eficientemente. Esta falta de informação poderá estimular os produtores a ofertarem quantidades excessivas de determinados bens e quantidades insuficientes de outros. Em outros casos, alguns consumidores poderão não estar adquirindo um produto em especial mesmo que pudessem ser beneficiados por sua compra, enquanto outros consumidores poderiam estar adquirindo produtos que lhes causam prejuízos.

As externalidades ocorrem quando os preços de mercado não refletem as atividades de produtores ou de consumidores e quando alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades de consumo ou de produção que não sejam diretamente refletidas nos preços de mercado. Quando uma externalidade está presente, o preço de uma mercadoria não reflete necessariamente o seu valor social. Conseqüentemente, as empresas poderão vir a produzir quantidades excessivas ou insuficientes, de maneira que o resultado pode acarretar uma ineficiência no mercado.

¹⁵ O mercado com informações assimétricas explica a razão de muitos arranjos institucionais que ocorrem na sociedade. No caso em que o vendedor de um determinado produto tem mais informações sobre este do que o comprador, isto pode levar a desvio de eficiência de mercado.

Existem externalidades negativas quando a ação de uma das partes impõe custos sobre a outra e, externalidades positivas quando a ação de uma das partes beneficia a outra.

Um bem público é uma mercadoria que pode estar disponível a baixo custo para muitos consumidores, contudo, logo após ter sido ofertado a alguns consumidores, torna-se muito difícil evitar que outros consumam. Ou seja, são bens que se propõem beneficiar a todos os consumidores, mas cuja oferta no mercado é ou insuficiente ou totalmente inexistente¹⁶.

As externalidades e os bens públicos constituem importantes causas de desvios de mercado e, portanto, dão origem a sérias questões de política pública. O governo pode resolver este problema estimulando as empresas privadas a produzir estes bens, caso esta seja uma alternativa possível¹⁷.

Esses desvios de eficiência do mercado (alocativa), provocados por qualquer uma (ou mais) das quatro razões descritas acima, quase sempre podem ser corrigidas através de ações regulatórias. Neste caso, a regulamentação pode ser definida, de modo amplo, *“como o conjunto de leis e controles administrativos que se originam do governo e afetam o funcionamento dos mercados, interferindo, deste modo, na eficiência interna e alocativa de empresas e de indústrias”* (SANTANA, 1995: 10).

Ainda segundo SANTANA (1995) a regulamentação pode ser convenientemente analisada sob a ótica das relações entre agentes e principais: situação na qual o principal (regulador) – ou grupos de principais – procura estabelecer incentivos para um agente (empresa) – ou grupos de agentes –, o qual toma decisões que afetam o principal. Incentivos são formulados para que as ações do agente contribuam ao máximo para satisfazer os objetivos do principal. Entretanto, a solução deste problema encontra dificuldades, pois os objetivos de agentes e principais são normalmente divergentes e as

¹⁶ Os bens públicos possuem duas características: a não rivalidade e a não-exclusividade. Uma mercadoria é determinada não rival quando, para qualquer nível específico de produção, o custo marginal da sua produção é zero para um consumidor adicional. No caso da maioria das empresas privadas, o custo marginal da produção de mais uma mercadoria é positivo. Porém, à algumas mercadorias, os consumidores adicionais não ocasionam custos, como é o caso da auto-estrada (PYNDICK & RUBINFELD, 1994).

¹⁷ Estas características levam à conclusão de que há um conflito de interesses entre os agentes, baseado nas questões referentes aos direitos de propriedade. Se o custo de uma decisão econômica não for significativo para o agente, este a levará adiante mesmo que o custo social seja alto. Da mesma maneira, se a decisão econômica não for vantajosa para o agente, mesmo que seu efeito seja benéfico para a sociedade, este poderá evitar estas atividades, visando diminuir seus custos. Desta forma, torna-se necessário haver um redirecionamento das atividades dos agentes econômicos, de tal maneira que os seus resultados sejam os melhores possíveis para a sociedade como um

informações disponíveis a ambos são diferentes; a firma é melhor informada do que o regulador sobre as condições de custo, por exemplo. O regulador quer induzir a firma a tomar decisões de preços, produção e investimentos que respondam aos interesses da sociedade nas condições dadas de custos.

Diante dos objetivos divergentes e assimetrias de informações, cada relação entre os diversos agentes da indústria torna-se fonte potencial de ineficiência e, por isso, afetam a formulação e implementação de regulamentações. Um caso clássico decorre da captura do regulador, a qual ocorre quando o órgão regulador passa a confundir o bem comum com os interesses da indústria que deveria ser por ele regulamentada. Neste caso, rompem-se os papéis na relação entre o principal (regulador) e o agente (firma), passando o primeiro a agente ou aliado das firmas da indústria (SANTANA & OLIVEIRA, 1998).¹⁸

Para que a regulação tenha o efeito desejado, é fundamental que o agente regulador não seja nem uma parte diretamente envolvida, nem esteja estabelecido na atividade do regulado. Caso contrário, as ações do agente regulador teriam como objetivo proteger o agente a ser regulado, ou procurariam prejudicá-lo para eliminar um concorrente. Desta forma, normalmente, o papel de regulador deve partir de instituições governamentais, que, se supõe são isentas de outro interesse que não o bem-estar social geral. Manifesta-se, portanto, a necessidade do órgão regulador não fazer parte e nem estar estabelecido na atividade a ser regulada, podendo o agente a ser regulado fazer parte tanto da esfera estatal como da privada (STIGLER, 1975)¹⁹.

Em vistas das ineficiências inerentes a regulamentação, VICKERS & YARROW (1991) e KAY & VICKERS (1988) sugeriram que pode ser vantajoso inserir o

todo. Deve-se regular a atividade interferidora, de tal maneira que a externalidade possa ser corrigida e haja bem-estar para a sociedade, principal objetivo da economia.

¹⁸ “Este tipo de captura infelizmente aconteceu e continua acontecendo no Brasil, tendo em vista o baixo grau de independência e de capacitação técnico-operacional do poder regulador – neste caso representado pelo Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAEE), atual ANEEL, pretensamente uma agência independente de controle e fiscalização da indústria. Na prática, os principais executivos da ANEEL eram e permanecem sendo dirigentes de empresas de eletricidade a quem deveriam regular (atualmente todos os diretores de tal departamento são empregados de concessionárias federais e estaduais que pagam suas despesas de deslocamento e de manutenção, o que torna difícil a separação entre os interesses de regulador e do regulado)” (SANTANA & OLIVEIRA, 1997:06).

¹⁹ STIGLER (1975) destaca dois pontos de vista alternativos acerca da regulação das indústrias. O primeiro assume a proposição de que a regulação existe para manter o bem-estar da população em geral. O segundo propõe que o processo político pelo qual ela ocorre “(...) desafia qualquer explicação racional ...[pois]... a ‘política’ é imponderável, uma constante e imprevisível mistura de forças da mais diversa natureza, compreendendo atos de grande virtude moral (a abolição da escravidão), assim como da mais vulgar venalidade (o aumento dos próprios salários, por parte dos deputados)” (op. cit. :2).

desenvolvimento de estruturas industriais que minimizem a necessidade da atividade regulatória, bem como os impactos da ineficiência a ela associadas. Isto pode ser tentado, principalmente, a partir da promoção de competição efetiva em situações nas quais os mercados tem boas chances de funcionar adequadamente sem a interferência do poder público. Nestes casos, a política de privatização pode ser particularmente bem sucedida, uma vez que elimina as desvantagens causadas por restrições financeiras e organizacionais típicas de empresas públicas²⁰ (SANTANA, 1995).

Isto mostra que a regulamentação tornar-se-ia mais necessária quanto mais relevantes fossem o grau de imperfeição dos mercados. Todavia, mesmo em situações próximas ao monopólio, incentivos competitivos podem ser repensados de modo a reduzir a necessidade ou os impactos negativos da regulamentação. Talvez por causa disso, as regulamentações inovadoras e as reformas institucionais que vem sendo objeto de interesse em diversos países tenham como uma das preocupações principais o aumento do nível de competição efetiva, ou, pelo menos, simulação da existência de mercados competitivos (BAUMOL & SIDAK, 1995).

6 – Do Mercado Competitivo à Regulamentação Econômica

BAUMOL & SIDAK (1995) destacam que a discussão da regulação deve se limitar a interesses puramente econômicos, não significando, no entanto, que esta não envolva outras questões como saúde e segurança. Dentro desse escopo, *“a economia da regulação está de acordo com variáveis e modos de conduta diretamente econômicas como: decisões de preços, condições de entrada, investimentos e gastos em P&D”* (BAUMOL & SIDAK, 1995:10). Neste sentido, tais autores fazem um estudo da Indústria de Energia Elétrica Americana propondo caminhos para o órgão regulador:

²⁰ Isto se verifica, por exemplo, em atividades como a hotelaria, o transporte por caminhões, os serviços de

Como em outras indústrias de rede e semelhante ao caso das telecomunicações, a indústria de energia elétrica, em todo o mundo, vem passando por um processo de mudança de uma estrutura monopolista de mercado para uma de competição. No entanto, tal mudança, apesar de complicar o caminho da regulação, não a restringe nem a torna absoluta (...) As mudanças tecnológicas e da estrutura de mercado têm ofuscado os custos e benefícios de uma extensiva regulação, e tem crescido o reconhecimento do peso e do custo da intromissão do órgão regulador em decisões de preços e investimentos. Portanto, o resultado tem sido um relaxamento do controle nas operações desta indústria, um reconhecimento dos custos da regulação e um reexame da base lógica dessa repressão, bem como uma investigação para o arranjo de competição, desregulamentação parcial e continuação de completa regulação, naqueles setores onde a competição não se mostra pertinente (BAUMOL & SIDAK, 1995:12).

Segundo os autores, o órgão regulador deve estabelecer um determinado padrão para a regulação, levando em conta que a sua intervenção deve ocorrer apenas naqueles setores onde as forças competitivas são fracas e ameaçam o interesse público. Eles sugerem ainda que o órgão regulador deve estudar os caminhos para impor a competição²¹, intervindo nas firmas onde a competição em si é inadequada, protegendo, dessa forma, o interesse público.

Os economistas, de um modo geral, estão em consenso quanto ao fato de que a competição é a forma mais adequada para estabelecer o bem-estar social. No entanto, reconhecem que em muitos setores da economia a competição não está presente, e que, portanto, o bem-estar social fica comprometido. Os economistas da teoria ortodoxa (em busca da eficiência econômica) vinham aceitando a competição como um modelo ideal para a regulação. Tal aceitação era resultado de vigorosos argumentos, concluindo que na ausência da interferência do governo e de externalidades o mercado competitivo sempre resulta em conduta de firmas e de indivíduos compatíveis com as exigências de eficiência econômica. Portanto, pressupõe-se como inequívoco o seguinte raciocínio: um mercado perfeitamente competitivo permanecerá sempre baseado em firmas que podem produzir com baixos custos e estes custos serão sempre bem alocados entre elas, levando à eficiência

lavanderia, dentre outras (SANTANA, 1995).

²¹ Este princípio requer um estudo de como as firmas se comportariam com uma dada tecnologia, diante de uma provável pressão competitiva gerada por algum *gap* nas barreiras a saída e entrada o regulador não deve restringir algumas decisões para promover a competição, e a firma regulada deve ter liberdade semelhante a do mercado competitivo.

econômica e produtiva. Neste contexto, as quantidades produzidas alcançariam à eficiência alocativa (Ótimo de Pareto).

Segundo BAUMOL & SIDAK (1995), a discussão precedente tem mostrado significativos problemas notados pelas agências reguladoras, sendo também criticado por muitos economistas. Pois, em firmas que têm vantagens de economias de escala e de escopo, que são substanciais em determinadas indústrias, como é o caso da indústria de infra-estrutura, e especialmente da energia elétrica, o modelo competitivo não se aplica. Economias de escala e escopo são instrumentos de vantagens competitivas de grandes firmas em detrimento das firmas menores. Em outras palavras, a introdução da regulação deve ser em indústrias nas quais o tamanho das plantas são grandes e prevalecem economias de escala²². Ou seja, como em um mercado competitivo as firmas quase não têm influência sobre o preço e a produção e como também nenhuma firma tem ganhos de escala, então, neste tipo de mercado não é necessário a regulação através de uma agência (regulamentação).

BAUMOL & SIDAK (1995) propõem um modelo regulatório com base em critérios mais flexíveis que o da concorrência perfeita, já que em tal modelo a preocupação com o ótimo de Pareto em setores tradicionalmente considerados, como monopólio natural, sugere um *second-best*. “O Competitive Market Standard é um modelo no qual a norma do mercado competitivo serve como um proxy à competição. (...) uma vez que a estrutura de mercado se apresenta concentrada, o Welfare State estaria comprometido, e o Competitive Market Standard o faria para aqueles mercados onde a competição não é possível e nem desejável”(BAUMOL & SIDAK, 1995:30). As metas de *second best* têm seguido basicamente dois rumos: o modelo de Ramsey²³ e o modelo de *Contestable Markets*. O primeiro tem mostrado limitações práticas e o segundo vislumbra nos conceitos da Teoria dos Mercados Contestáveis uma interessante opção para estimular a competição na indústria de energia elétrica.

Ainda segundo estes autores, o objetivo da Teoria de Mercados Contestáveis é dar ao órgão regulador um modelo para desenhar normas para mercados contestáveis. A

²² Num mercado com perfeita competição, a ausência de economia de escala permite que os preços sejam iguais ao custo marginal. Em firmas com ganhos de escala $p = cmg$ iriam à falência e a meta regulatória não seria atingida. Os monopólios naturais não podem ser submetidos a competição pois atrapalha as metas regulatórias de eficiência econômica.

²³ Para maiores detalhes ver Baumol & Sidak, (1995) cap.3.

perfeita contestabilidade pode servir como um modelo para a regulação porque oferece todas as garantias e o desempenho social que a competição perfeita traz. Além disso, em uma perfeita contestabilidade, como num mercado perfeitamente competitivo, os preços prevalecem ao nível de eficiência de Pareto. Ademais esta teoria não requer retornos constantes de escala e não exclui que um pequeno número de firmas seja mais eficiente que um grande número de firmas, em circunstâncias de economia de escala e escopo.

7- Considerações Finais

O processo de reestruturação e mudança pela qual vem passando a economia mundial, principalmente nestas duas últimas décadas, traz a campo discussões a respeito de novas regulamentações de determinados setores da economia e até mesmo de desregulamentações. Entretanto, diante do que foi mencionado, certas confusões conceituais têm se mostrado presente, como é o caso do uso do termo desregulamentação para tratar da reforma da intervenção estatal, no que se concerne a propriedade dos ativos e o seu papel de órgão regulador. E, ainda, o uso do termo regulação, para descrever esta intervenção, com uma conotação distinta daquela associada à Economia da Regulação Francesa, já que tal intervenção, se resume apenas a uma das formas de se efetuar a regulação, o que seria mais adequado o uso do termo regulamentação.

Nesse sentido, este trabalho, procurou destacar "certas confusões" conceituais que vêm se apresentando na discussões que tratam da intervenção do governo em determinados setores da economia, e ainda, mostrar os principais problemas da regulação, num contexto da Regulação Americana, sendo esta a "regulação" mencionada pelos inúmeros trabalhos que tratam da intervenção estatal. Sem pretender de forma alguma "impor" o uso do termo regulamentação para este fim, o que se discutiu aqui foi apenas algumas reflexões do significado dos dois termos, e sugerir que (de um termo ou outro) a regulação quando mencionada no tratamento da intervenção estatal em determinados setores (infra-estrutura, por exemplo) deve estar associada ao sentido menos abrangente, ou seja, nos moldes da Regulação Americana, podendo o termo regulamentação ser usado para o mesmo significado.

BIBLIOGRAFIA

- AGLIETA, M. (1979) A Theory of Capitalism Regulation: The e USA experience. London:Verso
- ARAÚJO JR., J.T. (1996) Contestabilidade e Integração Econômica no Hemisfério Ocidental. *Revista de Economia Política*, vol.16, . n.º 4(64), outubro-dezembro, pp. 36-49.
- BARROS, J.R.M. & GOLDENSTEIN, L. (1997) Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro. *Revista de Economia Política*, vol.17, n.º 2 (66), abril-junho, 1997, pp.10-31.
- BAUMOL, W.J. (1983) Contestable Markets and The Theory of Industrial Structures:Reply *American Economic Review*, 73(3): junho 1983, pp. 491-496.
- BAUMOL, W.J. & PANZAR, J.C. & WILLIG, R.D. (1986) Constestability: Developments Since the Book. *Oxford Economics Papers*, n.º 38, nov. pp. 9-36._
- BAUMOL, W. & SIDAK, J, (1995) Toward Competition in Local Telephony. MIT PRESS
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – (1998) *Notícias da Privatização*, **Erro! Fonte de referência não encontrada..**
- BOYER, R. (1990) A Teoria da Regulação: Uma análise crítica. São Paulo, Nobel.
- COUTINHO,C. S. (1990) Algumas Considerações sobre a Teoria da Regulação. *Texto para Discussão*, n.º 58 fev. 1990. CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte.
- FARINA, E. M.M.Q. (1990) A Teoria dos Mercados Contestáveis e Teoria da Organização Industrial: Um Artigo Resenha. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol.20,. n.º 01, jan - abr.
- FARINA, E.M.Q. & SCHEMBRI, A. (1990) Desregulamentação: A Experiência Norte-Americana. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, vol. 20, n.º 2, agosto.
- FONTENELE, A.M. (1996) Das Análises de Bain à Teoria de Mercados Contestáveis. *Estudos Econômicos*, v. 26, . n.º 3, setembro-dezembro 1996, pp.381-409.
- GOMES, A.A.C. (1997) A Reestruturação das indústria de Rede: Uma Avaliação do Setor Elétrico Brasileiro. *Dissertação de Mestrado*. Universidade Federal de Santa Catarina. Engenharia de Produção, NEEE/PRONEX/UFSC..

- MITINICK,B. (1989) La Teoria Política de La Regulacion Fondo de Cultura Econômica, México.
- PINDYCK, R.S. & RUBINFELD, D.L. (1994) Microeconomia. São Paulo. 2ª edição. Makron Books.
- POSSAS, M.L. & PONDÉ, J.L. & FAGUNDES, J. (1997) Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: um enfoque alternativo. *Anais do XXII Congresso da ANPEC, Recife- outubro de 1997*, vol. , . n.º pp. 1446-1465.
- SANTANA, E. A. (1995) Teoria do Agente Principal, regulação e performance da indústria de energia elétrica. *Textos para Discussão*, n.º 03, UFSC, outubro 1995, pp.1-18.
- STIGLER, G.T. (1975) The Citizen and the State: Essays on Regulation. *Chicago, The University of Chicago Press*.
- STIGLER,G. (1968) The Organization of Industry. *Chicago, Chicago University Press*.
- TIROLE, J. (1988) The Theory of Industrial Organization. *The MIT Press*.
- VICKERS, J. & YAROW, G. (1991) Un análisis Económico de La Privatizacion. México, D.f.: Fondo de Cultura Economico.