

Afinal, a quais interesses serve a regulação?

Ronaldo Fiani¹

Resumo

Os modelos mais relevantes da teoria econômica da regulação são revistos criticamente neste trabalho, sendo apontadas as inconsistências entre os resultados teóricos e a falta de suporte empírico de caráter decisivo para esses modelos, apontando-se a necessidade de se considerar a autonomia do regulador perante os grupos de interesse e o contexto institucional.

Palavras-chave: Regulação; Grupos de interesse; Política industrial.

Abstract

The most important models from regulation economic theory are critically reviewed in this paper. It is shown that the results presented by these models are reciprocally inconsistent and lack decisive empirical support, and that regulator's autonomy from interest groups as well as the institutional context which supports regulation deserve more research.

Key words: Regulation; Interest groups; Industrial policy.

JEL B21, K23, L50.

Introdução

A idéia de que há uma “teoria econômica da regulação”, entendida como um corpo teórico homogêneo capaz de determinar (a) que indústrias serão reguladas em um dado momento, (b) que agentes seriam beneficiados pela regulação, e (c) que a regulação resulta na captura do regulador pela indústria regulada, generalizou-se entre os economistas: Martimort afirma que “*Following Stigler (1971), it is now accepted that regulatory capture shapes policy outcomes*” (Martimort, 1999, p. 929).

Ao mesmo tempo, uma série de trabalhos procura oferecer soluções para o problema da captura: Laffont e Martimort (1999) sugerem a separação dos reguladores como forma de aumentar os custos de transação envolvidos na captura; Brezis e Weiss (1997) discutem a remuneração e a extensão da quarentena imposta ao regulador, necessários para reduzir a captura por meio da oferta de cargos na indústria regulada, e Martimort (1999) procura demonstrar que as oportunidades de captura aumentam com o tempo, à medida que se repetem as interações entre regulador e regulado, sugerindo o aumento dos procedimentos predefinidos.

(1) Professor do Instituto de Economia da UFRJ. E-mail: <fiani@ie.ufrj.br>.

Este artigo busca demonstrar que:

- (1) Os modelos da teoria econômica da regulação, quando tomados conjuntamente, geram conclusões nem sempre consistentes;
- (2) Existem várias evidências empíricas de que o regulador possui autonomia muito maior do que aquela admitida por esses modelos;
- (3) Essas inconsistências nos resultados teóricos e a incompatibilidade com as evidências empíricas se explicam, em grande medida, pela falta de tratamento do contexto institucional em que se processa a regulação.

Com esse objetivo, a próxima seção revê os principais modelos da teoria econômica da regulação. Deve-se salientar que se faz necessário apresentar os principais modelos da teoria econômica da regulação como forma de destacar suas principais características, limitações e diferenças, que justificam questionar a existência de tal teoria como um corpo analítico consistente. Não se trata, contudo, apenas de uma resenha temática: a apresentação dos modelos é um procedimento necessário para enfatizar suas diferenças e questionar a existência de um corpo teórico consistente. Sem apresentar esses modelos e suas diferenças, a crítica de que eles não formam um corpo teórico consistente seria superficial.

Após colocar em xeque a noção da teoria econômica da regulação como um corpo teórico consistente, a segunda seção procura ilustrar a insuficiência desses modelos como instrumento de análise dos desdobramentos dos processos de regulação, em países desenvolvidos e no Brasil. A tese a ser defendida é a de que a abordagem desses modelos deve ceder lugar a um tratamento da regulação econômica como um processo, onde interagem não apenas grupos de interesse, mas também vários agentes reguladores com objetivos políticos próprios, mediados por um quadro institucional que delimita e define suas responsabilidades e as possibilidades de intervenção desses agentes reguladores e dos grupos de pressão.

Em outras palavras, será defendida uma abordagem *institucionalista* do processo de regulação econômica, que explicita a natureza do arranjo institucional e os agentes envolvidos, algo que os modelos de regulação econômica fazem de forma pouco aprofundada. A quarta seção resume as conclusões do trabalho.

1 A teoria econômica da regulação

A literatura que se tornou conhecida como teoria econômica da regulação teve seu início com Stigler (1971),² e sua principal característica é assim definida por Peltzman:

(2) De fato, a teoria econômica da regulação surgiu a partir da necessidade de se fundamentar, teoricamente, uma percepção generalizada na academia americana quanto à ineficiência da regulação (não apenas econômica, mas também social e de meio ambiente); ver, a esse respeito, Noll (1989).

“What has come to be called the economic theory of regulation, or ET, began with an article by George Stigler in 1971. The most important element of this theory is its integration of the analysis of political behavior with the larger body of economic analysis. Politicians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support to politicians or regulators. (Peltzman, 1989, p. 1)

Assim, a proposta que uniformiza as diferentes contribuições, que propõem uma teoria econômica da regulação, é a integração dos processos políticos e econômicos, na análise da intervenção do Estado na economia. O fundamento para isso é a caracterização dos políticos como maximizadores de utilidade, de forma análoga à maneira como são caracterizados produtores e consumidores na teoria econômica convencional.

A teoria econômica da regulação surgiu nos anos 1960, em oposição à visão que até então reinava, a qual não distinguia entre os aspectos normativos e os aspectos positivos do processo de regulação econômica. Com efeito, a visão que prevalecia até o início dos anos 1970 acerca do processo de regulação econômica confundia os aspectos normativos, relacionados a como deve se comportar o regulador econômico, com os aspectos positivos, que dizem respeito a como ele efetivamente se comporta (Joskow; Noll, 1981, p. 36).

Assim, esperava-se que a regulação econômica corrigisse falhas do sistema de mercado, beneficiando os consumidores. Adicionalmente, esperava-se que a regulação econômica eliminasse a competição predatória, garantindo a estabilidade na oferta dos bens ou serviços (MacAvoy, 1992, p. 15). A crítica da regulação, como resultado da intervenção do Estado em favor do interesse público, teve início por meio de uma revisão teórica a partir de estudos empíricos, como explica Posner (1974, p. 336-337).³

Essa visão que buscava justificar a intervenção do Estado na economia foi diretamente contestada por Stigler (1971). É importante destacar que Stigler não afirmou visar *sempre* a regulação econômica ao benefício da indústria, embora muitas vezes assim tenha sido interpretado posteriormente. Stigler afirmou que a regulação econômica *na maior parte dos casos* beneficia a indústria regulada e que, mesmo naqueles poucos casos em que isso não ocorre, uma teoria econômica da regulação pode oferecer explicações adequadas.

Na verdade, há aqui uma imprecisão muito importante, a qual não foi resolvida pelos autores que desenvolveram essa abordagem: não fica claro se a teoria econômica da regulação é apenas uma teoria da atuação dos grupos de interesse na regulação, ou se é uma teoria que busca demonstrar que, afora casos pouco comuns, a regulação visaria sempre a proteger a indústria. De fato, será

(3) A motivação para a revisão teórica não teria se restringido apenas à falta de evidências empíricas, que indicassem ser a regulação econômica motivada exclusivamente pelo interesse público. Suas deficiências de natureza teórica também teriam provocado insatisfação (Posner, 1974, p. 340).

visto que os principais modelos que fundamentaram essa vertente, Stigler (1971), Peltzman (1976), Becker (1983) e Laffont e Tirole (1991, 1993), apresentam conclusões díspares em relação a esse segundo resultado, de que na grande maioria dos casos a regulação visaria a beneficiar a indústria regulada, e que será chamado neste trabalho de *resultado forte*. Na discussão que se segue, o resultado de que a regulação surgiria como resposta à ação de grupos de interesse, e não apenas dos produtores, será denominado *resultado fraco*. Vale destacar que decidimos introduzir essa classificação não como um recurso didático, mas como um artifício analítico para destacar as diferenças nos resultados dos modelos e a dificuldade de enquadrá-los em um mesmo corpo teórico.

O resultado que será apresentado inicialmente na discussão que se segue será o *resultado forte*. Em seguida, será visto como os modelos que se seguiram foram progressivamente se desviando, em maior ou menor grau, na direção do *resultado fraco*.

Stigler e a proposição do resultado forte

O Estado pode proporcionar, segundo Stigler (1971), três tipos de benefícios à indústria: subsídios monetários, controle sobre a entrada de novos rivais (que pode assumir a forma de uma proteção tarifária), intervenção nos mercados de produtos substitutos ou complementares e controle de preço (visando à obtenção de taxas de retorno acima dos níveis competitivos⁴). Stigler reconhece, contudo, que muitas vezes as indústrias não têm condições de obter esses favores do Estado, pois em vários setores a regulação de entrada é muito difícil, produtos substitutos não podem ser efetivamente controlados e a fixação de preços não é possível, especialmente onde há grande variação de preços e qualidade (Stigler, 1971, p. 4-5).

Isso coloca a necessidade de uma explicação mais elaborada das razões de algumas indústrias serem protegidas pela regulação, enquanto outras não recebem o mesmo benefício. Para isso, Stigler (1971) esboça uma teoria da oferta e da demanda de regulação: a indústria que demanda regulação deve procurar o vendedor desse produto, isto é, o partido político. Os partidos políticos têm custos significativos gerados pela sua organização e, assim, a indústria terá de pagar o preço da regulação com votos e recursos (Stigler, 1971, p. 12). Infelizmente, contudo, essa transação não é analisada com maior detalhe, limitando-se Stigler a comentar que os custos devem aumentar quanto maior o tamanho da indústria que busca a regulação, pois, com a ampliação da dimensão da indústria também cresce a oposição dos grupos afetados. Stigler também procurou justificar essa falta de

(4) Stigler apresenta vários exemplos da intervenção reguladora do Estado com o objetivo de favorecer determinados segmentos da indústria, como, por exemplo, as limitações à capacidade de carga dos caminhões nos anos 1930 pelos estados norte-americanos, como forma de favorecer as ferrovias (Stigler, 1971, p. 7-9).

aprofundamento observando que a teoria de Olson (1965) sobre grupos de interesse ainda não fora testada empiricamente (Stigler, 1971, p. 13).

Por último, cumpre observar que, de acordo com Stigler (1971), na medida em que se coloca a possibilidade de regulação pelo Estado da atividade econômica, o mercado como instrumento de decisão econômica é substituído pelo processo político de decisão, o que resulta em ineficiência do ponto de vista econômico: as decisões políticas envolvem um conjunto amplo de questões, uma vez que seria muito custoso promover eleições para cada questão individualmente, impedindo que os eleitores otimizem suas escolhas na margem. Além disso, o processo político envolve toda a comunidade e não apenas aqueles indivíduos interessados diretamente nas questões discutidas (Stigler, 1971, p. 11). As conseqüências em termos de informação dos indivíduos são negativas.

Há, dessa maneira, duas avaliações negativas, por parte de Stigler (1971), do processo de regulação econômica. A primeira afirma que, na maior parte das vezes, as firmas reguladas capturam o Estado e se beneficiam da proteção do regulador. A segunda afirma que a regulação econômica, ao substituir o mercado como instrumento de alocação de recursos em favor das decisões políticas, induz à ineficiência, na medida em que incorpora, ao processo de decisão, agentes insuficientemente informados, que não possuem interesse direto nas questões da regulação; questões essas que, por sua vez, são apresentadas juntamente com um grande número de outras questões, impedindo uma escolha eficiente.

Será abordado em seguida um dos modelos que se seguiram a Stigler (1971), e que classificaremos como um modelo de *resultado fraco*, no qual a regulação econômica visa a atender aos grupos de interesse afetados e não exclusivamente à indústria: o modelo de Peltzman (1976).

Peltzman e o resultado fraco

A análise da ação dos grupos de interesse foi mais elaborada por Peltzman (1976). Esse autor elabora um modelo em que regulação econômica por parte do Estado é reduzida a um processo de transferência de renda, ainda que, seguindo a abordagem de Stigler (1971), reconheça que essa transferência raramente aconteça em termos monetários, mas com maior freqüência na forma de regulação de preços, restrição de entrada, etc.

O objetivo do regulador é, essencialmente, maximizar seu apoio político, de forma a garantir sua permanência no posto (Peltzman, 1976, p. 237). Algebricamente, sendo M a função de apoio político do regulador, sendo W_1 a riqueza do grupo de interesse 1 e W_2 a riqueza do grupo 2 (em seu modelo, Peltzman, 1976, supõe para simplificar apenas dois grupos de interesse), a função de apoio político do regulador é dada por:

$$M = M(W_1, W_2) \quad (1)$$

Peltzman assume que $\partial M/\partial W_i > 0^5$ e que $\frac{\partial^2 M}{\partial W_1 \partial W_2} = 0$ (1976, p. 246).⁶ A

maximização de (1) pelos reguladores está sujeita à restrição de riqueza total V :

$$V = W_1 + W_2 = V(W_1 + W_2) \quad (2)$$

Com $\partial V/\partial W_i > 0$ e $\frac{\partial^2 V}{\partial W_1 \partial W_2} < 0$, essa última desigualdade indicando que a

riqueza total a ser redistribuída é fixa, dadas as falhas de mercado. Supondo que os dois grupos são constituídos pelos consumidores e pelos produtores regulados, pode-se reescrever (1) como:

$$M = M(p, \pi) \quad (3)$$

Onde p representa o preço do bem ou serviço e π a riqueza dos produtores (associada à taxa de lucro), com $\partial M/\partial p < 0$ e $\partial M/\partial \pi > 0$. Assim Peltzman explica essas desigualdades:

“The implicit assumption here is that the powers of the state are sufficient to, on the one hand, enforce competition, so that any $\pi > 0$ translates into political support, and on the other, to ban sale of the good or price it out of existence, so that any consumer surplus provides some votes or stills some opposition” (Peltzman, 1976, p. 246-247).

A função lucro da indústria é definida de forma convencional, como sendo:

$$\pi = f(p, c) \quad (4)$$

Onde $c = c(Q)$, isto é, o custo como função da quantidade, com $\partial f/\partial p \geq 0$, $\partial^2 f/\partial p^2 < 0$, e $\partial f/\partial c < 0$. O problema do regulador passa a ser resolver o lagrangiano:

$$L = M(p, \pi) + \lambda[\pi - f(p, c)] \quad (5)$$

Donde resulta que:

$$-\frac{\frac{\partial M}{\partial p}}{\frac{\partial f}{\partial p}} = \frac{\partial M}{\partial \pi} = -\lambda \quad (6)$$

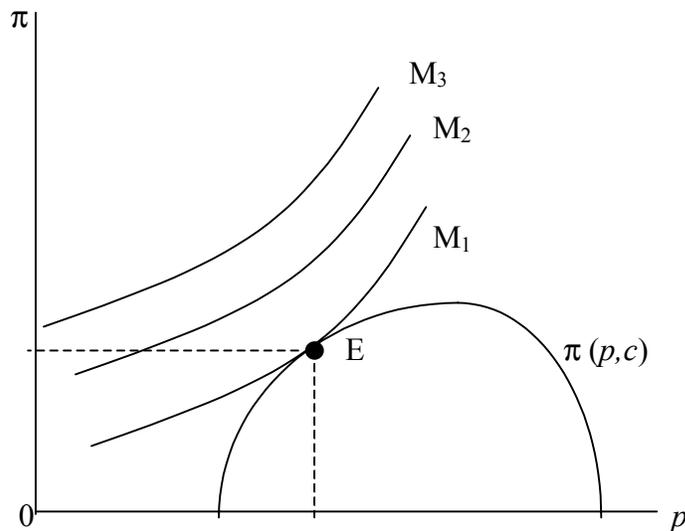
A equação (6) resume o principal resultado da análise de Peltzman (1976): o produto político marginal de uma unidade monetária de lucros ($\partial M/\partial \pi$) deve igualar o produto político marginal do corte de preços ($-\partial M/\partial p$), que gera a perda de uma unidade monetária de lucros, uma vez que $\partial f/\partial p$ é a perda de lucro por uma unidade monetária de redução de preços (Peltzman, 1976, p. 247). A decisão

(5) Isso significa que o aumento de riqueza de qualquer um dos dois grupos aumenta o apoio político do regulador.

(6) Significando, por sua vez, que não há qualquer interdependência entre os grupos, como poderia ser o caso se houvesse um número significativo de membros do primeiro grupo que também pertencesse ao segundo. Embora Peltzman não explicita, é óbvio que está trabalhando com a hipótese de funções contínuas, o que torna irrelevante a ordem em que as variáveis independentes são consideradas nas derivadas parciais mistas.

do regulador, quanto à combinação entre p e π , pode ser representada pelo Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1
A escolha ótima do regulador



No Gráfico 1 tem-se três curvas representando níveis constantes da função de apoio político M do regulador (M_1 , M_2 e M_3), e a função lucro da empresa π , com $\pi = f(p, c)$, isto é, a riqueza dos produtores como função do preço do bem (ou serviço) produzido e do seu custo c . Observe-se inicialmente que, na função lucro, embora aumentos moderados de preços façam crescer a riqueza dos produtores, na medida em que aumentam seus lucros, aumentos excessivos acabam por reduzir o lucro dos produtores, em função da maior elasticidade da demanda para preços elevados.

É interessante observar com cuidado os formatos das curvas M_1 , M_2 e M_3 no Gráfico 1: as curvas que representam níveis constantes da função de apoio são negativamente inclinadas e côncavas em relação à origem, expressando a hipótese de que: (1) a manutenção de um dado nível de apoio, por parte do regulador, exige que haja um *trade-off* entre menor preço e maior lucro para os produtores; e (2) as possibilidades de trocar continuamente o apoio dos produtores pelo apoio dos consumidores (via redução de preços), e vice-versa (via aumento de preços), são decrescentes.⁷

Por outro lado, caso fosse possível aumentar lucros e diminuir simultaneamente os preços, o apoio dos reguladores aumentaria e, desse modo, M_1

(7) Esse comportamento é obtido dado o sinal das derivadas parciais da função M , $\partial M/\partial p < 0$ e $\partial M/\partial \pi > 0$, conforme vimos mais acima, juntamente com o fato de que Peltzman assume que $\partial^2 M/\partial p^2 < 0$ e $\partial^2 M/\partial \pi^2 < 0$ (1976, p. 247), uma hipótese que Peltzman mantém ter sido adotada a partir de Stigler.

$< M_2 < M_3$. Em outras palavras, o nível de apoio cresce na direção noroeste, pois, quanto menores forem os preços, maior será o apoio, por parte dos consumidores, ao regulador. Também quanto maiores os lucros, maior o apoio ao regulador por parte das indústrias. A taxa marginal de substituição entre preço e lucro, entretanto, é decrescente: embora o regulador possa substituir o apoio dos produtores pelo apoio dos consumidores, reduzindo preços e lucros, ou vice-versa, aumentando preços e lucros, há limites a essa substituição, pois o regulador precisa de algum apoio de *ambos* os grupos (Peltzman, 1976, p. 248).

Esse comportamento das curvas de nível de *isoapoio* (*iso-majority*, na terminologia de Peltzman⁸) reflete o fato de que, na formulação de Peltzman (1976), não se deve esperar que a regulação econômica tenha como objetivo proteger *exclusivamente* os interesses do produtor. Com efeito, Peltzman (1976) é bastante explícito quanto ao fato de que a regulação envolve, na maior parte dos casos, procurar uma *solução de compromisso* entre produtores e consumidores.

Peltzman (1976) conclui que, quanto mais distante o preço determinado pelo ponto E, no Gráfico 1, do preço efetivamente praticado pela indústria, seja ele um preço de monopólio, seja ele um preço competitivo, maior será a chance de que a indústria em questão venha a ser regulada, pois maior será o ganho político daí resultante. No primeiro caso, caso seja um preço de monopólio, pelo estabelecimento de um preço próximo do preço competitivo; no segundo caso, em que seja um preço competitivo, pelo estabelecimento de um preço mais próximo ao preço de monopólio (Peltzman, 1976, p. 248-249). Obviamente, a possibilidade de que o ponto E se distancie do preço efetivamente praticado depende crucialmente da capacidade de mobilização política de produtores e consumidores.

É importante notar que o modelo de Peltzman (1976) não sustenta o *resultado forte* da teoria econômica da regulação, mas sim o *resultado fraco*: a regulação não visa fundamentalmente a proteger a indústria regulada, mas é o resultado da ação de grupos de interesse, sejam eles de produtores ou consumidores. Com efeito, Peltzman deriva algumas tendências cíclicas da regulação em seu modelo e elas não apontam, necessariamente, para uma regulação pró-produtor: “*Regulation will tend to be more heavily weighted toward ‘producer protection’ in depressions and toward ‘consumer protection’ in expansions*” (Peltzman, 1976, p. 252).

Da mesma forma, uma demanda elástica e economias de escala criam um viés favorável aos consumidores (Peltzman, 1976, p. 253). Conclui, então, em relação à estrutura dos preços regulados, que: “... *not only will the average level of prices under regulation be below what it would be in pure monopoly, but the structure of relative prices will depart from either pure monopoly or competition*” (Peltzman, 1976, p. 261). Essa conclusão se diferencia significativamente da

(8) Não parece haver uma tradução consagrada em português para as curvas de nível de *iso-majority* de Peltzman. Adotamos a sugestão de um parecerista anônimo da revista, a quem somos agradecidos.

concepção da regulação como visando a garantir prioritariamente os lucros da indústria regulada. Após discutir a evidência empírica observada na aviação comercial, conclui então Peltzman, com relação à discriminação de preços entre classes de consumidores, que:

“In summary, the same forces that make regulators seek a broad-based coalition operate on the price structure. Opportunities for increasing producer wealth by price discrimination are not ignored, but they are never fully exploited. To do this would narrow the consumer base of coalition. The uniquely political contribution to a price structure is to force a more uniform treatment of consumers than the unregulated market by weakening the link between prices and cost and demand conditions” (Peltzman, 1976, p. 265)

Tamanha diferença de resultados entre Stigler (1971) e Peltzman (1976) deveria ser suficiente para colocar sob suspeita a idéia de que existe *uma* teoria da regulação, a qual sustentaria a tese da captura do regulador pelo regulado. Contudo, a contribuição de Becker (1983) veio ampliar, ainda mais, a disparidade de resultados entre esses modelos.

Becker e a regulação eficiente

A terceira referência fundamental de abordagem da atuação dos grupos de interesse, com relação à atuação do Estado, é Becker (1983). Naquele modelo são supostos dois grupos, s e t , sendo que renda é transferida dos membros de t para os membros de s . Sendo R^t a renda subtraída de cada membro do grupo t , e n^t o número de membros do grupo t , o montante de renda arrecadado desse grupo (S) pode ser escrito como:

$$S = n^t F(R^t) \quad (7)$$

A respeito da função F explica Becker: *“The function F is the revenue from a tax of R^t , and incorporates the deadweight costs that result from distorting effects of taxes on hours worked, investments, and other taxpayer choices”* (Becker, 1983, p. 374). Como os custos tendem a aumentar à medida que a tributação aumenta, tem-se que $F(R^t) \leq R^t$, $dF/dR^t \leq 1$ e $d^2F/dR^{t2} \leq 0$. O subsídio é dado por:

$$S = n^s G(R^s) \quad (8)$$

Sendo que R^s é a renda recebida por cada indivíduo do grupo subsidiado. $G(R^s)$ é o custo de se transferir, para cada indivíduo subsidiado, a renda R^s , com $G(R^s) \geq R^s$, $dG/dR^s \geq 1$, $d^2G/dR^{s2} \geq 0$.⁹

(9) Becker assume que G representa o custo de subsidiar cada um dos n^s indivíduos que recebem a transferência de renda, custo esse que supera a própria renda efetivamente transferida R^s , em função de *“deadweight costs from the distorting effects of subsidies on hours worked, investments and other choices by recipients”* (1983, p. 375). Somente na hipótese em que os subsídios não distorçam as escolhas dos beneficiários, como no caso de doações do tipo *lump sum*, é que teremos, simultaneamente, $G(R^s) = R^s$, $dG/dR^s = 1$, $d^2G/dR^{s2} = 0$.

De (7) e (8) resulta que:

$$n^s G(R^s) = n^t F(R^t) \quad (9)$$

A equação (9) estabelece a restrição orçamentária entre o montante pago de subsídios e o montante arrecadado de tributos, a qual terá a maior importância para a competição por influência entre os grupos.¹⁰

O montante de renda arrecadado do grupo t é determinado pela função de influência, que depende da pressão exercida pelo próprio grupo t (p^t) e pelo grupo s (p^s), que visa a obter a transferência:

$$n^t F(R^t) = -I^t(p^s, p^t) \quad (10)$$

Analogamente, o montante de subsídio concedido ao grupo s é dado pela expressão:

$$n^s G(R^s) = I^s(p^s, p^t) \quad (11)$$

Segue-se de (9) que $I^s + I^t = 0$, isto é, a influência agregada é zero: o aumento de influência de um grupo reduz a de outros grupos em quantidades iguais (BECKER, 1983, p. 376). A capacidade de um grupo exercer pressão política, por sua vez, é dada pela função:

$$p^i = p(m^i, n^i) \quad (12)$$

Onde n^i é o número de integrantes do grupo i , e m^i é o produto $a^i \times n^i$, onde a^i “are the resources spent per member on maintaining a lobby, attracting favorable votes, issuing pamphlets, contributing to campaign expenditures, cultivating bureaucrats and politicians, and in other ways” (Becker, 1983, p. 377). Supondo que a renda líquida (após transferências), Z^i , de cada grupo i , é uma função linear decrescente de a^i , dada a renda inicial antes da transferência Z^{i0} , do tipo:

$$Z^i = Z^{i0} + R^i - a^i \quad (13)$$

Segue-se que:

$$\frac{dR^s}{da^s} = -\frac{dR^t}{da^t} = 1 \quad (14)$$

De (10) e (11), supondo que ambos os grupos possuem o mesmo tamanho, e que, portanto, são igualmente eficientes na competição política ($p_m^s = p_m^t$, o que determina que $I_s^s = -I_t^t$), obtém-se, após algumas simplificações:

$$\frac{-dR^s}{da^s} = \frac{dF}{dG} \quad (15)$$

A equação (15) mede a vantagem que os agentes que transferem renda têm na competição política, vantagem essa que varia na proporção em que aumenta o peso morto da transferência, isto é, que dF/dR^t se reduz e dG/dR^s aumenta

(10) Note-se que $F(R^t) \leq R^t$, ao mesmo tempo em que $G(R^s) > R^s$, isto é, o montante de renda que é subtraída do grupo t é inferior ao montante de renda que chega até o grupo s na forma de subsídios, em função do peso morto na transferência de renda, apontado por Becker mais acima.

(Becker, 1983, p. 382). Não há vantagem se a transferência é cobrada de um grupo e paga ao outro sempre na forma *lump sum*, pois, nesse caso, $dF/dR^t = dG/dR^s = 1$.

Essa equação é de grande importância, pois, em função do peso morto envolvido na arrecadação de renda e sua transferência, algumas conseqüências importantes podem ser obtidas. A primeira delas diz respeito aos resultados de um aumento no peso morto associado à transferência de renda:

“An increase in the marginal deadweight cost of taxes ... raises the pressure exerted by taxpayers essentially because a reduction in taxes then has a smaller (adverse) effect on the revenue from taxation. On the other hand, an increase in the marginal deadweight cost of subsidies ... reduces the pressure exerted by recipients because a given increase in the subsidy then requires a large increase in tax revenue”
(Becker, 1983, p. 381)

Assim, um aumento no peso morto (uma redução em dF/dR^t , ou aumento em dG/dR^s , ou ambos) reduz as vantagens dos grupos beneficiados em relação aos grupos prejudicados pela transferência. Em função disso, Becker (1983, p. 381) afirma que *“An increase in deadweight cost reduces the equilibrium subsidy”*. O argumento de Becker merece ser enfatizado: o aumento do peso morto ou contribui para reduzir a atratividade do subsídio, uma vez que os beneficiários receberão menos, ou contribui para o aumento do ônus dos agentes que transferem renda, porque para uma mesma transferência individual de renda o peso da tributação será maior, ou ambos. Desse modo, ou os beneficiários terão menos estímulo para pressionar pelos benefícios, ou os agentes penalizados terão maior estímulo para pressionar contra as transferências, ou ambos. Segue-se daí que, algo paradoxalmente, um aumento do peso morto contribui para reduzir a transferência de renda promovida pelo setor público.

É com base nesses resultados que, segundo Becker, deve-se considerar o caso de atividades do Estado que, apesar de elevarem a eficiência geral, prejudicam algum grupo. A noção de eficiência em Becker (1983) não é elaborada em maior detalhe, mas com certeza não se trata da eficiência paretiana. Becker (1983) trabalha com uma noção de eficiência baseada em ganhos líquidos agregados. Assim, uma política eficiente para Becker seria, por definição, aquela em que $dF/dR^t > dG/dR^s$.¹¹ Mas essa situação é exatamente aquela que confere vantagens de pressão ao grupo beneficiado pela transferência de renda, quando comparado relativamente ao grupo penalizado por essa mesma transferência.¹²

A segunda conclusão de Becker é, portanto, que:

(11) Como vimos, na equação (9) mais acima, que $n^s G(R^s) = n^t F(R^t)$, segue-se que $(dF/dR^t)n^t dR^t = (dG/dR^s)n^s dR^s$ e, desse modo, $n^t dR^t < n^s dR^s$ se, e somente se $dF/dR^t > dG/dR^s$.

(12) Conforme vimos na equação (15) acima, $\frac{-dR^s}{da^s} = \frac{dF}{dR^t}$ mede a vantagem dos dois grupos, e a $\frac{dR^t}{da^t} = \frac{dG}{dR^s}$

vantagem do grupo que sofre a transferência diminui se dF/dR^t aumenta e dG/dR^s diminui.

“Subsidized groups with an intrinsic advantage exert more pressure than taxed groups of the same size, efficiency, and political appeal. Since political policies strongly supported by pressure from subsidized groups are likely to win out in the competition against other policies, those policies raising efficiency are likely to win, unless the groups harmed offset their intrinsic disadvantage with efficient production of pressure or in other ways” (Becker, 1983, p. 384).

Em outros termos, as chances de um grupo ter sucesso, na competição política, serão tanto maiores quanto maiores forem os seus ganhos líquidos, em comparação com as perdas dos grupos que sofrem a transferência de renda. Esse raciocínio se aplica mais significativamente em relação às medidas que o governo pode adotar para corrigir falhas de mercado: *“Activities that benefit all groups are opposed by none, and may be actively supported by the pressure from some of the groups”* (Becker, 1983, p. 383). Assim, as atividades do Estado que objetivassem a eliminação de falhas de mercado, especialmente externalidades, aumentando a eficiência sem gerar custos para nenhum grupo em particular, teriam grande chance de implementação.

Dessa maneira, o modelo de Becker (1983) se concilia perfeitamente com os resultados da teoria da intervenção do Estado que Joskow e Noll (1981) chamaram de *“normative as positive theory”*: o Estado atua na maior parte dos casos para aumentar a eficiência do sistema, ainda que isso se dê pela ação de grupos de interesse que buscam seus objetivos particulares, como, aliás, reconhece o próprio autor (Becker, 1983, p. 384). Note-se então que Becker (1983) não apenas reforça em suas conclusões o *resultado fraco* da teoria econômica da regulação, mas parece contradizer diretamente o *resultado forte*, na medida em que seus resultados teóricos se aproximam de uma concepção da regulação resultando no aumento da eficiência do sistema.

Na década de 1990, uma outra contribuição, ao utilizar a abordagem agente-principal, mudou o enfoque sobre a regulação econômica, ao discutir esquemas de incentivos para corrigir problemas de assimetria de informação: *A theory of incentives in procurement and regulation* (Laffont; Tirole, 1993). Será visto a seguir o papel dessa contribuição para a possibilidade de uma teoria econômica da regulação.

A análise de Laffont e Tirole

O modelo apresentado por Laffont e Tirole (1993) é essencialmente o mesmo publicado dois anos antes (Laffont; Tirole, 1991). O ponto de partida de Laffont e Tirole (1991, 1993) é a especificação da função custo da firma regulada. O custo da firma regulada é dado pela função abaixo (Laffont; Tirole, 1993, p. 480):

$$C = (\beta - e)q \quad (16)$$

Sendo que o parâmetro β pode assumir os valores β_1 ou β_2 com $\beta_2 > \beta_1$, e probabilidades v para β_1 e $(1-v)$ para β_2 , representando β_2 a tecnologia da firma menos eficiente e β_1 a tecnologia da firma mais eficiente, enquanto e representa o esforço administrativo redutor de custos. Importa notar que o nível de esforço (e) despendido pela firma regulada é um fator importante na determinação dos custos totais: quanto maior e , menores os custos. Contudo, o esforço dos executivos para reduzir os custos não é neutro no modelo: os executivos da firma regulada apresentam uma função de desutilidade crescente e convexa representada por $\psi(e)$, com $d\psi/de > 0$ e $d^2\psi/de^2 > 0$ (Laffont; Tirole, 1993, p. 55).

Os autores adotam a convenção de que o congresso reembolsa os custos e paga uma transferência líquida à firma, enquanto o congresso se apropria da receita das vendas (Laffont; Tirole, 1993, p. 132 e 1991, p. 1095). Apesar de, a princípio, isso parecer uma limitação do modelo de Laffont e Tirole, uma vez que para um grande número de casos transferências entre governo e firma regulada não são permitidas, sendo as firmas reguladas obrigadas a custear suas atividades com as tarifas obtidas diretamente dos consumidores, os autores mostram que isso não altera o modelo. Se considerarmos t como sendo a transferência líquida do congresso para a firma, a utilidade desta última é dada por:

$$U = t - \psi(e) \quad (17)$$

A agência reguladora recebe a transferência de renda s do congresso e sua função de utilidade é dada por:

$$V(s) = s - s^* \quad (18)$$

Onde s^* representa a renda de reserva, isto é, o nível mínimo de renda ao qual os funcionários da agência aceitam trabalhar. Como a agência é, por hipótese de Laffont e Tirole (1991, 1993), indispensável, o congresso deverá pagar à agência s^* , no mínimo, em cada estado da natureza. A agência obtém informação σ sobre a tecnologia da firma, sendo que a agência descobre o verdadeiro β , isto é, $\sigma = \beta$ com probabilidade ζ ,¹³ e com probabilidade $(1-\zeta)$ a agência nada descobre ($\sigma = \phi$) (Laffont; Tirole, 1993, p. 480).

Uma hipótese importante levantada pelos autores, a seguir, é a de que “*for simplicity we assume that the interest groups (the firm, consumer groups) learn what signal the agency receives*” (Laffont; Tirole, 1993, p. 480).¹⁴ Todavia, e esta

(13) Considerada exógena, podendo-se imaginá-la como sendo determinada pelo orçamento da agência (Laffont; Tirole, 1991, p. 1096).

(14) Em uma nota os autores observam que “*alternatively, one could assume that when the agency has an incentive to collude with an interest group, it can go to this interest group and disclose the signal it has received*” (Laffont; Tirole, 1993, p. 480). Note-se que as duas proposições não são, de forma alguma, equivalentes. Do ponto de vista político faz uma grande diferença se os grupos de interesse tomam conhecimento das informações que o agente regulador possui sobre a firma regulada *independentemente de sua vontade*, ou se o agente regulador divulga as suas informações *apenas para os grupos de interesse com que deseja se aliar*. No segundo caso, o agente regulador possui uma capacidade de manobra política que não existe no primeiro. Além disso, ao contrário da primeira proposição, essa segunda alternativa exige que se pergunte o que leva o agente regulador a desejar se aliar a determinados grupos de interesse.

é a novidade desse modelo, a agência possui autonomia perante o congresso: se ela não dispõe de qualquer informação sobre a tecnologia da empresa, ela é obrigada a informar isso ao congresso, ou seja, informar que $\sigma = \phi$. Contudo, se a agência conhece o verdadeiro valor de β , ela tem duas possibilidades: informá-lo ao congresso ou afirmar falsamente que não conseguiu descobri-lo ($\sigma = \phi$) (Laffont; Tirole, 1993, p. 481).

Resta descrever o comportamento do congresso. Em princípio o congresso visa a maximizar o bem-estar dos consumidores, da firma e da agência reguladora. Contudo, as transferências que o governo realiza para a firma regulada e a agência possuem um efeito líquido negativo para o bem-estar da sociedade, na medida em que são obtidas através de impostos que distorcem a alocação de recursos: sendo λ o custo-sombra da obtenção de recursos públicos através da tributação,¹⁵ o congresso almejará reduzir as transferências para a agência e a firma.

O congresso observa apenas o custo C da firma regulada, o produto q (ou o preço, $p = P(q)$) e recebe o relatório r da agência, e define então o esquema de incentivo para a agência $s(C, q, r)$, e para a firma o esquema de incentivo $t(C, q, r)$, de forma a maximizar o valor esperado da função de bem-estar social (Laffont; Tirole, 1993, p. 481). Obviamente, o interesse do congresso é que a produção seja realizada ao menor custo, para maximizar o bem-estar social. Para isso, as transferências para a firma devem promover o nível de esforço adequado.

O *timing* do processo se desenvolve nas seguintes etapas: no início do período o congresso toma conhecimento de que $\beta \in \{\beta_1, \beta_2\}$, a agência e os grupos de interesse tomam conhecimento de σ , e a firma toma conhecimento de seu β . As distribuições de probabilidade são de conhecimento comum. O congresso em seguida define esquemas de incentivo para a agência e a firma. Depois disso, a agência estará apta a estabelecer contratos laterais com os grupos de interesse e preparar seu relatório. Na etapa seguinte, as transferências são feitas conforme estabelecido nos contratos (Laffont; Tirole, 1993, p. 481).

Caso haja simetria de informação, não há problema: o congresso realiza a transferência mínima para a agência e, conhecendo exatamente o tipo de tecnologia que a firma possui, isto é, seu parâmetro β , observa a quantidade produzida e o preço cobrado e paga uma transferência adequada ao nível de esforço que a firma realizou. O problema surge, contudo, quando há assimetria de informação entre o congresso e a firma regulada. Nesse caso, o congresso, apenas observando a quantidade produzida e o custo, não tem como saber se os resultados observados foram produzidos por uma firma de alto custo (alto β), com elevado esforço, ou baixo custo (reduzido β) com pouco esforço. Como a transferência é feita em função do esforço (e), e os recursos transferidos possuem um custo para a sociedade, segue-se que o congresso se vê obrigado a adotar uma restrição de

(15) A hipótese adotada é a de que impostos *lump sum*, que não provocariam distorções de alocação de recursos e determinariam um $\lambda = 0$, não são possíveis (Laffont; Tirole, 1993, p. 38).

incentivo, de forma a desestimular a tentativa de uma firma eficiente de simular ser ineficiente, e assim obter renda.

Para reduzir esse incentivo, o congresso se vê obrigado a reduzir a transferência líquida para a firma menos eficiente, onde por transferência líquida deve-se entender a transferência monetária menos a desutilidade do nível de esforço, de forma a reduzir a renda que a firma mais eficiente obtém ao simular ser menos eficiente, reduzindo seu esforço em relação ao realizado por esta última (Laffont; Tirole, 1993, p. 484). Obviamente, isso implica um nível de esforço e de produção menor para o caso de a firma realmente ser do tipo menos eficiente, reduzindo o bem-estar social esperado (Laffont; Tirole, 1993, p. 485).

Suponha-se agora que a firma possa pagar uma transferência s_f para a agência *não* informar ao congresso que a firma é do tipo mais eficiente, e obter assim renda, derivada de receber transferência como se fosse do tipo menos eficiente, ainda que realizando menor esforço. A renda da agência passa a ser dada por $s_f + s$, a um custo $(1 + \lambda_f)s_f$, sendo $\lambda_f \geq 0$ o custo-sombra das transferências da firma para a agência. Laffont e Tirole (1991, 1993) supõem que a renda a ser obtida pela agência depende apenas do seu relato acerca do valor de β da firma regulada. Sejam, assim, s_1 , s_2 e s_0 as rendas da agência quando $r = \beta_1$, $r = \beta_2$ e $r = \phi$, respectivamente. Segue-se, então, que a colusão somente é possível quando a firma tem algum incentivo em que a agência oculte informações do congresso.

Intuitivamente percebe-se ser esse o caso somente se β_1 for o verdadeiro β da empresa, pois só assim ela poderá auferir renda (conforme foi visto, se a firma for do tipo menos eficiente, ela não obtém renda, nem mesmo sob assimetria de informação). Se a firma for do tipo eficiente, e isso for informado ao congresso, sua renda é reduzida para zero (Laffont; Tirole, 1993, p. 486). Para impedir a firma de cooptar a agência, o custo para a firma de compensar a perda de receita $s_1 - s_0$ da agência deve superar o seu ganho (Laffont; Tirole, 1993, p. 486).

Isso implica estabelecer s_1 em um valor que supere s^* (a transferência para a agência caso ela não informe de que tipo é a firma, que nesse caso será o mínimo aceito pela agência), pela soma da renda obtida pela firma eficiente ao mascarar seu verdadeiro tipo e esforço, descontado pelo custo da transferência da firma para a agência, $(1 + \lambda_f)$ (Laffont; Tirole, 1993, p. 486). Nesse caso, o bem-estar social é reduzido não apenas pela diminuição dos incentivos à firma menos eficiente, como forma de reduzir sua renda, mas também pela maior transferência feita à agência, para evitar a colusão (Laffont; Tirole, 1993, p. 487).

Vale ressaltar, contudo, que na análise de Laffont e Tirole a agência também poderia ser cooptada por ambientalistas, que têm interesse em distorcer a regulação omitindo do congresso que a firma é do tipo *menos* eficiente. Já os consumidores não têm qualquer interesse em cooptar a agência, pois sempre estão em melhor posição quando a verdade é informada.

Em relação à classificação inicialmente adotada, entre os modelos que geram um *resultado forte* e os modelos que geram um *resultado fraco*, a contribuição de Laffont e Tirole se alinha com o resultado fraco: o regulador tenderia a proteger tanto a indústria regulada, como determinados grupos de interesse. A novidade aqui, em relação a Peltzman, reside em que: (1) o regulador não busca exatamente um termo de compromisso político entre indústria e grupos de interesse, mas atende quem se dispuser a transferir renda, (2) esse resultado fraco produz ineficiência, na medida em que tanto a indústria como os grupos de interesse (os ambientalistas) visam ao falseamento das informações que o congresso utiliza para maximizar a função de bem-estar social, o que, por sua vez, obriga o congresso a reduzir os incentivos para a firma menos eficiente, e (3) apenas *determinados grupos de interesse* teriam condições de atuação política, a saber, os grupos que buscam justamente o falseamento das informações, pois os demais não teriam interesse em corromper a agência e não seriam protegidos por ela.

Na próxima seção, esses vários modelos serão avaliados comparativamente para determinar se é possível, afinal, afirmar que existe uma teoria econômica da regulação, ou, nos termos em que este trabalho coloca o problema, se é possível responder teoricamente a que interesses serve a regulação.

2 A teoria econômica da regulação ajuda realmente a entender como se processa a regulação?

Em relação à pergunta feita no título deste artigo, deve estar claro para o leitor que existem respostas bastante diferentes, segundo os modelos que ganharam destaque na tentativa de formular uma teoria da regulação. Em relação a essas respostas, pode-se inicialmente afirmar serem *divergentes*, quando se trata de determinar *quais setores são regulados*.

No modelo de *resultado forte* (Stigler, 1971) a regulação visa, na maioria dos casos, a beneficiar a indústria, mas como todos os partidos precisam de recursos e, em princípio, todas as indústrias podem fornecê-los, não é possível *a priori* explicar por que uma dada indústria é regulada e outra não. Peltzman (1976) tenta resolver essa dificuldade através da posição da função de apoio do regulador em relação à função lucro da empresa. Contudo, não há elementos para a determinação, *a priori*, da posição da função de apoio do regulador e não é, assim, possível testar a capacidade de previsão desse modelo sobre qual indústria será regulada: o modelo de Peltzman (1976) fornece, na verdade, apenas indicações de alguns elementos que podem afetar as chances de um setor ser regulado.¹⁶

(16) Em particular os elementos de demanda e custos, que afetem a função lucro das empresas. Mas é importante notar que a função de apoio político do regulador é de difícil especificação, nos termos do modelo.

Becker (1983) constrói a função que especifica a capacidade de pressão dos grupos, como sendo determinada, linearmente, pelo número de membros e gasto político individual. Segue-se que o efeito total do aumento no número de membros do grupo, dados os gastos políticos individuais, é dado pela presença de retornos crescentes ou decrescentes de escala nos gastos políticos, por um lado, e pela atuação do *free rider*, por outro (Becker, 1983, p. 377). Becker, contudo, não explica que fatores institucionais determinam retornos crescentes ou decrescentes nos gastos políticos, como não discute o resultado final da presença de retornos e da ação de *free riders*. Assim, o número de membros do grupo de interesse, que possibilita seu sucesso na competição política, permanece indeterminado. O modelo de Laffont e Tirole (1991, 1993) sequer coloca a questão de que indústria será regulada, preferindo analisar os problemas de assimetria de informação no próprio processo de regulação.

Considere-se agora a segunda pergunta a ser respondida por uma teoria econômica da regulação: quem será beneficiado pelo regulador? Stigler (1971) afirma, de acordo com aquilo que chamamos de *resultado forte*, que o beneficiário será a indústria regulada; Peltzman (1976) aponta, *em geral*, para um *resultado fraco*, uma vez que o regulador tentará achar uma solução aceitável para os grupos envolvidos. Becker (1983), ao afirmar que a regulação será positiva para o bem-estar social, sendo motivada principalmente pela correção de externalidades, vem, com seu modelo, dar suporte teórico à hipótese anterior à de Stigler (1971), de que a regulação visa a promover o bem-estar social, como muito bem observou Peltzman (1989, p. 17). Assim, Becker não apenas recusa o *resultado forte*, como não pode sequer ser enquadrado no *resultado fraco* (proteção da indústria e dos não-produtores).

Já no caso de Laffont e Tirole (1991, 1993), a avaliação é de um misto do *resultado forte* e do *resultado fraco*. O modelo se aproxima do *resultado fraco* na medida em que o congresso procura atender tanto à indústria quanto aos grupos de interesse (consumidores). O mesmo modelo se aproxima do *resultado forte*, quando mostra que a agência é venal e cooptada pela indústria e pelo grupo de interesse que não foi atendido pelo congresso (os ambientalistas).

Essa ambigüidade, pode-se perceber, deriva das hipóteses do modelo. Assim é que o congresso visa ao bem público, na medida em que incorpora a utilidade tanto dos consumidores como da firma regulada e da agência, mas, algo inexplicavelmente, não inclui a utilidade dos ambientalistas, que se vêem obrigados a cooptar a agência através de transferências de renda, para serem atendidos em suas demandas. A agência, por sua vez, não visa, em nenhum momento, ao bem público, mas apenas transferência de renda, assumindo uma postura quase venal, sem qualquer preocupação com as conseqüências políticas resultantes.

Contudo, a contradição de comportamentos entre congresso e agência em Laffont e Tirole (1991, 1993) merece algumas qualificações. Em relação à hipótese adotada por Laffont e Tirole (1991, 1993), de comportamento venal irresponsável da agência, as evidências não têm sido favoráveis. A análise de Peltzman (1976) enfatizou a atuação política da agência e contribuições como a de Kalt e Zupan (1984), que estudaram a regulação americana da mineração de carvão de superfície, e encontraram evidências empíricas significativas de que a ideologia dos reguladores pode ser importante na formulação da política do setor. Essas contribuições, entre outras, fornecem indícios de que a hipótese da venalidade irresponsável da agência reguladora pode não ser a mais adequada.

No que diz respeito à hipótese do congresso benevolente (salvo a omissão para com os interesses dos ambientalistas), como explica Dixit (1996), o problema da relação agente–principal no âmbito das transações políticas é muito mais complexo do que assumem Laffont e Tirole (1991, 1993). Quando instâncias políticas estão envolvidas, as relações de tipo agente–principal nem sempre são claras, uma vez que, frequentemente, são várias as instituições que estão envolvidas em um mesmo processo decisório.¹⁷ Isso confere à classe política uma assimetria de informação suficientemente forte para uma apreciável liberdade de ação, em relação ao interesse público que representa.¹⁸

Em síntese, após o exame dos principais modelos que compõem a chamada teoria econômica da regulação, pode-se afirmar que: (a) esses modelos não constituem um corpo teórico-analítico minimamente homogêneo para serem considerados como constituindo uma “teoria”, (b) esses modelos fornecem, na melhor das hipóteses, respostas divergentes acerca de qual indústria será regulada e, finalmente, (c) esses modelos oferecem respostas divergentes acerca de qual grupo será beneficiado pela regulação.

A base dessas dificuldades é o fato de que esses autores não consideram o contexto institucional de uma forma aprofundada e abrangente. A natureza e o papel da agência reguladora vão de um mediador político (Peltzman) a um agente venal que se aproveita da assimetria de informações a seu favor (Laffont e Tirole).

Ao tratar o contexto institucional de forma pouco aprofundada, esses modelos acabam por se tornar de utilidade muito limitada para o entendimento de processos concretos de regulação econômica. As evidências sugerem que, ao contrário do que se tornou opinião corrente (estimulada por esses modelos), a captura não é o caso mais freqüente, mas que a ideologia e os princípios políticos têm um papel importante nas decisões acerca da regulação econômica. Como

(17) Mais especificamente, nas relações políticas freqüentemente verificam-se múltiplos principais e múltiplos agentes: ver também Estache; Martimort (1999).

(18) A mesma crítica se aplica a Brezis e Weiss (1997), em seu modelo no qual a captura dos reguladores por meio de cargos bem remunerados na indústria regulada é impedida por restrições de incentivos impostas pelo congresso.

observa Noll, após resenhar a literatura sobre evidências empíricas que foi produzida a partir do debate sobre os modelos aqui discutidos:

“The impression left by all of this literature is that interests directly affected by a proposed regulatory policy do influence floor votes in the legislature, but that these variables contribute less to explaining voting behavior than do party and ideological scores” (Noll, 1989, p. 1272).

Essa autonomia pode se dar tanto no procedimento corrente do regulador quanto nos momentos de reforma institucional. A autonomia do regulador nos seus processos correntes foi observada por Posner (1971), que identificou não apenas a prática de subsídios cruzados (o que pode ser considerado como um indicador de autonomia do regulador em relação à indústria regulada), mas principalmente a exigência da prestação de serviços cuja natureza e escala não se justificariam economicamente, muitas vezes em função das convicções do próprio regulador quanto ao seu papel. Em particular, destaca a insistência, no final dos anos 1960 nos Estados Unidos, da FCC (*Federal Communications Commission*) em exigir da AT&T a manutenção dos serviços de telégrafo, já obsoletos naquele momento (Posner, 1971, p. 23).¹⁹

Discutindo o processo de liberalização nos Estados Unidos a partir do final dos anos 1970, Horwitz (1989) já destacava a importância do contexto institucional para a determinação do sentido das reformas e, em especial, o papel do judiciário norte-americano. Este último ajudaria a entender por que se promovia, naquele momento, a chamada “desregulação” dos setores de infraestrutura, ao mesmo tempo em que se preservava a regulação de natureza social:

“...a transformation in the standards for judicial review favored the political dynamic for both the deregulation of economic controls and the continued support of social regulation... Regulatory agencies not only had to meet the traditional ‘arbitrary and capricious’ test in judicial reviews, but now had to show that regulatory decisions had accorded ‘adequate consideration’ to all interests involved in a regulatory controversy... By forcing regulatory agencies to accord consideration to the claims of would-be entrants and new servicing offerings, and by compelling the agencies to offer genuine evidence for a policy (rather than just tradition) the courts sometimes directly challenged regulatory protectionism. Meanwhile, the same adequate consideration standard limited the corporate and conservative effort to derail social regulation” (Horwitz, 1989, p. 1272, grifos do original).

Dessa forma, foi a mudança de procedimento das cortes norte-americanas que favoreceu um processo de liberalização dos setores regulados (ou de “desregulação”), enquanto impedia um processo semelhante na área social, ao longo da chamada era Reagan. Tratando do mesmo processo, Derthick e Quirk (1985) destacaram o fato de que as indústrias afetadas tiveram uma capacidade

(19) Interessante notar que, por serem obsoletos, os serviços de telégrafo não atendiam aos interesses nem da AT&T, nem dos seus consumidores: a decisão estava mais ligada à manutenção do emprego dos operadores de telégrafos.

muito limitada de proteger seus interesses por intermédio da ação política, sendo as iniciativas assumidas pelas comissões legislativas e cortes judiciais. Apenas o setor de transporte rodoviário teria administrado a questão política e, mesmo assim, conseguindo apenas minimizar suas perdas (Derthick; Quirck, 1985, p. 245).

Analisando a liberalização generalizada dos setores de infra-estrutura, do final dos anos 1970 ao início dos anos 1980 nos Estados Unidos, Horwitz (1989, p. 265-266) explica a incapacidade de as indústrias se defenderem pela poderosa aliança *ideológica* entre liberais e conservadores, que naquele momento convergiram na desaprovação da regulação econômica. Os liberais desaprovavam a regulação porque acreditavam que os reguladores eram inevitavelmente capturados pela indústria que deveriam regular; os conservadores desaprovavam porque acreditavam nas forças de mercado e consideravam a regulação fonte de ineficiência econômica. Como a mesma aliança não se reproduziu no caso da regulação social – duramente criticada pelos conservadores, mas sempre sustentada pelos liberais –, no mesmo período em que a infra-estrutura era desregulada nos Estados Unidos a regulação social era pouco afetada. Mais do que captura, o que a evidência apresentada por Horwitz (1989) parece indicar é, mais uma vez, a relevância da ideologia do regulador, ou legislador, para o resultado final do processo.

Também no caso da reforma do sistema financeiro britânico na década de 1980, Vogel (1996) observa que a *City* londrina não apenas não demandou as reformas, tendo elas resultado da percepção do DTI de que a legislação estava obsoleta, como a reforma surpreendeu a própria *City*, que somente tomou alguma iniciativa *depois da lei aprovada* (Vogel, 1996, p. 267).

Especificamente no caso das telecomunicações britânicas, a reforma dos anos 1990, que determinou o fim do duopólio formado pela *British Telecom* (BT) e a *Mercury Communications* (MCL), resulta difícil de compreender à luz da teoria econômica da regulação. Como explicam Hall et al. (2000), a abertura do mercado a novos concorrentes pelo OFTEL foi motivada pelo desejo do agente regulador de aumentar sua autoridade: ao promover novas entradas no início dos anos 1990, o OFTEL passou a dispor de canais de informação alternativos, aumentando o seu poder de negociação com a BT e reduzindo a importância do DTI. Novamente, ao invés de captura, ou de um regulador tentando agradar a todos, as evidências coletadas por Hall et al. (2000) indicam que a abertura do setor de telecomunicações britânico foi uma iniciativa do regulador visando a objetivos *próprios*, em um quadro institucional que colocava em questão a sua relevância.

No Japão, também no caso da reforma das telecomunicações nos anos 1980 e do sistema financeiro nos anos 1990, a iniciativa partiu das agências governamentais, o *Ministry of Post and Telecommunications* – MPT, e o *Ministry of Finance* – MoF, respectivamente e, embora algumas concessões tenham sido

feitas a empresas em ambos os setores (especialmente à NEC e aos bancos pequenos), essas agências mantiveram o controle e direcionamento da reforma por todo o processo, inclusive adotando medidas restritivas contra a *Nippon Telegraph and Telephone* e o *Industrial Bank of Japan* (Vogel, 1996).

Talvez um dos casos mais difíceis de se analisar, a partir da teoria econômica da regulação, seja a divisão da empresa norte-americana AT&T, ocorrida em 1984 como solução para um processo antitruste. Em particular, Newbery (1999) nos oferece um excelente exemplo, acerca de como o estudo do contexto institucional (e dos atores envolvidos na regulação) pode contribuir mais significativamente para a compreensão da dinâmica da regulação, do que uma modelagem restrita ao tripé agência reguladora / indústria regulada / consumidores, ou que trate de forma pouco aprofundada do quadro institucional.

Newbery (1999) localiza no desequilíbrio entre tarifas locais e de longa distância na telefonia norte-americana as causas da divisão da AT&T em 1984. Durante a Segunda Guerra, em função do excesso de tráfego nas linhas de longa distância, em relação ao tráfego local, decidiu-se alocar uma proporção maior dos custos nas linhas de longa distância com o objetivo de não agravar o desequilíbrio, produzindo conseqüentemente o aumento das tarifas de longa distância. O resultado foi o subsídio aos consumidores rurais e famílias urbanas, com a redução das tarifas sobre ligações locais (Newbery, 1999, p. 154).

Obviamente, o esquema era vulnerável a estratégias do gênero *cream-skimming*, bastando para isso que uma mudança tecnológica possibilitasse a entrada sem a necessidade de investir em nova infra-estrutura. O desenvolvimento da tecnologia de microondas foi a mudança tecnológica que permitiu a entrada de competidores no segmento de longa distância, estimulada pelas tarifas mais elevadas nesse tipo de serviço. O movimento de liberalização foi incentivado pelo próprio regulador federal de telecomunicações, a *Federal Communications Commission* (FCC), que em 1959 decidiu permitir a entrada no segmento de longa distância, onde fosse possível oferecer serviços a menores preços.

Para evitar o *cream-skimming*, a AT&T adotou tarifas competitivas nas linhas mais vulneráveis à entrada, o que levou a reduções tarifárias em até 85% (Newbery, 1999, p. 154). Compreensivelmente, isso levou o Departamento de Justiça norte-americano a acusar a AT&T de tentativa de monopolizar o mercado. A esse respeito, observa Newbery:

“The Justice Department, presumably less well informed about the complexities of cost allocation and tariff setting, and less subject to the tensions between the FCC and the state PUCs over the allocation of costs and rents between their constituencies, had long been suspicious of the market power of AT&T and its potential for abuse. When entrants into the long-distance carrier market like MCI complained about the terms of access to the local loop, they were sympathetic to the claims of foreclosure, rather than seeing the access issue as complicated by cross subsidies” (Newbery, 1999, p. 157).

Como é sabido, o resultado do processo foi a divisão da AT&T, com a separação de suas atividades regionais, as quais foram incorporadas pelas *Regional Bell Operating Companies* (RBOCs). O interessante nesse caso é que as características do sistema institucional norte-americano, em que os agentes responsáveis pela defesa da concorrência são independentes e escassamente vinculados aos agentes da regulação setorial, juntamente com o fato de que os primeiros perseguem objetivos próprios, sem necessariamente considerar políticas e metas setoriais, explicam a divisão da AT&T com mais propriedade do que os modelos da teoria econômica da regulação, tanto para o caso de modelos de *resultado forte*, como *fraco*. Com efeito, é difícil identificar a captura do Departamento de Justiça por algum grupo de interesse. Além disso, e este é um ponto importante, não há forma de tratar *conflitos entre reguladores* com esses modelos.

Mais recentemente, considerando o caso brasileiro, o conflito no final de junho de 2003 acerca do processo de reajuste das tarifas telefônicas ilustra com muita clareza a importância do contexto institucional no processo de regulação. Após o anúncio informal pela ANATEL dos percentuais de reajuste, de acordo com o método de preço-teto adotado nos contratos (que estabelece reajustes periódicos utilizando um índice de preços ao qual se aplica um redutor a título de ganhos de produtividade), ações federais em vários estados, movidas pelos Procons (órgãos de defesa do consumidor), impediram a efetivação dos reajustes. O grande número de ações provocou dúvidas quanto à competência para julgar a questão.

Esse conflito é de difícil compreensão do ponto de vista da teoria econômica da regulação. Inicialmente, é óbvio que não há como argumentar a favor da captura dos tribunais pela indústria, uma vez que a decisão do judiciário resultou em um índice *menor* de reajuste. Mesmo do ponto de vista dos modelos de *resultado fraco*, o que se tem não é um agente regulador que tenta encontrar um compromisso entre indústrias e consumidores, mas um agente regulador setorial (a ANATEL) cujas determinações são questionadas por outros agentes *também com poder regulador* (os tribunais). Mais grave ainda, o próprio *conflito* entre agentes com competência em relação às empresas reguladas não pode ser entendido com a aplicação dos modelos da teoria econômica da regulação.

Desse modo, as evidências aqui apresentadas procuram ilustrar o fato de que o processo de regulação é complexo, *dependendo do contexto institucional específico e dos agentes que esse contexto admite como participantes do processo*. Isso não significa que a captura não possa ser o resultado em determinadas situações, mas ela, com certeza, não o é em várias situações importantes, e não podemos considerá-la como um resumo do processo de regulação. Somente considerando esses elementos poderemos entender por que em algumas situações o resultado é a captura, enquanto em outras o regulador define as regras *contra* os interesses das indústrias reguladas, e em outras situações ainda o resultado é provocado por *um conflito entre reguladores*.

Na medida em que desconsideram o contexto institucional, os modelos que compõem a teoria econômica da regulação conduzem a análises parciais, que raramente dão conta de explicar o processo concreto.

Conclusões

Procurou-se mostrar que, por omitirem o aspecto institucional, os modelos de regulação sofrem limitações significativas. Essas limitações se tornam ainda mais severas quando o objeto de análise é a própria evolução da regulação dos setores de infra-estrutura nas duas últimas décadas. As evidências apresentadas na última seção ilustram como é difícil explicar essa evolução em situações específicas, utilizando esses modelos.

Essas evidências indicam a necessidade de uma pesquisa mais aprofundada, particularmente em relação aos determinantes da regulação econômica. Somente com a elaboração de análises que dêem conta, em primeiro lugar, dos condicionantes exercidos pela estrutura institucional em que se dá a regulação econômica e, em segundo lugar, das preferências dos reguladores, poderá eventualmente ser superada a diversidade de conclusões dos modelos até aqui apresentados, diversidade esta que procuramos enfatizar com a sua classificação em modelos de *resultado forte* e de *resultado fraco*.

Com efeito, na medida em que o contexto institucional pode atribuir ao regulador um grau de autonomia significativo, faz-se necessário:

- (1) Determinar que tipo de estrutura institucional pode oferecer maior autonomia ao regulador;
- (2) Quais são os determinantes das preferências dos reguladores, caso a estrutura institucional lhes dê autonomia em relação aos grupos de interesse.

Vai além do escopo deste artigo responder às questões 1 e 2 acima. No momento cabe apenas identificar os rumos que a pesquisa deve assumir a partir de agora. Antes disso, porém, é importante tratar a teoria econômica da regulação em seu presente estágio com as devidas reservas. Essas reservas se justificam quando se considera que essa teoria representa, na verdade, um conjunto de análises as quais, não obstante os avanços obtidos, não incorporam ainda dados essenciais de um processo institucional complexo.

Referências bibliográficas

- BECKER, Gary. A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Mass., v. 98, n. 3, p. 371-400, Aug. 1983.
- BREZIS, Elise S.; WEISS, Avi. Conscientious regulation and post-regulatory employment restrictions. *European Journal of Political Economy*. Amsterdam, v. 13, n. 3, p. 517-536, Aug. 1997.

DERTHICK, Martha; QUIRCK, Paul J. *The politics of deregulation*. Washington: The Brookings Institute, 1985.

DIXIT, Avinash K. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996.

ESTACHE, Antonio; MARTIMORT, David. Politics, transaction costs, and the design of regulatory institutions. *World Bank Governance Papers*, Washington, DC, n. 2.073, Mar. 1999.

HALL, Clare; SCOTT, Colin; HOOD, Christopher. *Regulation: culture, chaos and interdependence inside the regulatory process*. London: Routledge, 2000.

HORWITZ, Robert B. *The irony of regulatory reform: the deregulation of American telecommunications*. New York: Oxford University Press, 1989.

JOSKOW, Paul L.; NOLL, Roger C. Regulation in theory and practice: an overview. In: FROMM, Gary. *Studies in public regulation*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1981.

KALT, Joseph P.; ZUPAN, M. A. Capture and ideology in the economic theory of politics. *American Economic Review*, Princeton, NJ, v. 74, n. 3, p. 279-300, Jun. 1984.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. Separation of regulators against collusive behavior. *Rand Journal of Economics*, Santa Monica, CA, v. 30, n. 2, Summer 1999.

_____; TIROLE, Jean. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1993.

_____. The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Mass., v. CVI, n. 4, p. 1089-1027, Nov. 1991.

MACAVOY, Paul W. *Industry regulation and the performance of the American economy*. New York: W. W. Norton & Co., 1992.

MARTIMORT, David. The life cycle of regulatory agencies: dynamic capture and transaction costs. *Review of Economic Studies*. London, v. 66, n. 4, p. 929-947, Oct. 1999.

NEWBERY, David M. *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1999.

NOLL, Roger G. Economic perspectives on the politics of regulation. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, Robert D. (Ed.). *Handbook of industrial organization*. Amsterdam: North-Holland, 1989. v. 2.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *The Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 19, p. 211-240, 1976. [Reimpresso em STIGLER, George J. (Ed.). *Chicago studies in Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988].

_____. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brooking Papers on Economic Activity 1989: Microeconomics*. Washington, DC: The Brooking Institution Press, 1989.

POSNER, Richard A. Taxation by regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, New York, v. 2, n. 1, p. 22-52, Spring 1971.

_____. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. New York, v. 5, n. 3, p. 335-358, Fall 1974.

SPILLER, Pablo T. Politicians, interest groups, and regulators: a multiple-principals agency theory of regulation, or “let them be bribed”. *The Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 33, n. 1, p. 65-101, Apr. 1990.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971.

VOGEL, Steven K. *Freer markets, more rules*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.