

Aula 9 - 5. Interesses, regulação e o processo político

5.1 A regulação e o interesse público

- 5.1.1 Regulação: conceito e formas
- 5.1.2 O porquê da regulação: fracassos de mercado
- 5.1.3 Os efeitos da regulação
- 5.1.4 As dificuldades da regulação

5.2 A regulação e interesses privados

- 5.2.1 Poder de monopólio e procura de rendas
- 5.2.2 A captura da agência reguladora
- 5.2.3 Regulação: cidadãos *versus* interesses

5.3 Regulação, Instituições e Políticas Públicas

1

Bibliografia

Bib. Obrigatória: P. T. Pereira (2008) “O Prisioneiro, o Amante e as Sereias” cap. 8.

Bib. Complementar:

William J. Baumol (1990), Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 1, pp. 893-921
Jagdish N. Bhagwati (1982), Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activity, *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5, pp. 988-1002
Nuno Garoupa e Leonor Rossi “Instituições e Enquadramento Legal” in *História Económica de Portugal*, ICS
Anne O. Krueger (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, pp. 291-303.
Dennis C. Mueller (2003) “Rent-seeking” in *Public Choice III*
Posner, R. (2007) *Economic Analysis of Law*, 7th ed. “PART III Public Regulation of the Market”
George J. Stigler (1971), The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 3-21.
Viscusi, W. Vernon, J. E Harrington, J (1995) *Economics of Regulation and Anti-Trust*, The MIT press 2nd ed.

2

Regulação e Concorrência em Portugal

“...os cinco anos que mediaram entre as nacionalizações e o início dos anos oitenta viram surgir nos restantes países o conceito moderno de **regulação pública de mercados**, enquanto que, **em Portugal**, sobre os activos provenientes da indústria nacionalizada, se desenvolveu o conceito de **empresa pública**. Os problemas da economia portuguesa, bem como a pressão do modelo europeu no sentido de um Estado mais regulador como contraponto ao modelo do Estado accionista que vigorava em Portugal levou necessariamente a uma fúria privatizadora no início dos anos 90. Note-se porém que **essa fúria de privatizações não correspondeu uma vontade liberalizadora**. O Estado-regulador ficava adiado para o final da década. **O tema de regulação pública dos mercados, com o objectivo de aí garantir relações de concorrência chegou pois tarde a Portugal**, com uma tradição corporativa de quarenta anos, fortemente enraizada e consubstanciada por quinze anos de intervenção centralizada e burocratizada em distintos sectores e indústrias.” *Nuno Garoupa, Negócios 28 Abril 2005 (negritos nossos)*

3

5.1.1 Regulação: conceito e formas

A maioria dos mercados são *regulamentados*, na medida em que o exercício de uma actividade (industrial, profissional ou outra) pressupõe sempre a conformidade com um conjunto de normas e requisitos legais

Mercados competitivos *não regulados*, são mercados *regulamentados*, mas onde os agentes económicos interagem de forma *atomística*, isto é sem comportamentos de conluio ou de concertação estratégica, e sem interferência directa de nenhuma instituição (pública, mista ou privada).

4

5.1.1 Regulação: conceito e formas

“Entendemos por **regulação pública** a actividade de um organismo da administração pública, com vista a implementar medidas legislativas e/ou administrativas, que pretendem **determinar, controlar** ou **influenciar** o comportamento de terceiros com a justificação de que se pretende evitar efeitos lesivos socialmente indesejáveis e/ou estimular efeitos social e politicamente desejáveis.”

5

5.1.1 Regulação: conceito e formas

Do ponto de vista das instituições que têm funções de regulação podemos ter situações distintas

Regulação pública directa- Organismo da administração directa do Estado

Regulação pública indirecta- - Organismo da administração indirecta do Estado (ex. Institutos públicos com funções de regulação)

Regulação mista

Regulação privada (ou auto-regulação)

6

5.1.2 O porquê da regulação: fracassos do mercado

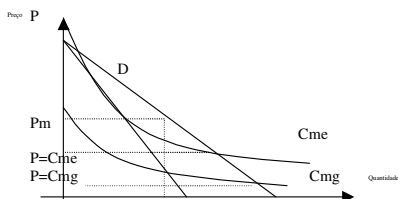
A **racionalidade de interesse público** da regulação são combater os *fracassos de mercado* (ineficiências) de um de quatro tipos:

- Economias de escala
- Bens públicos
- Externalidades
- Informação assimétrica

7

5.1.2 Os fracassos do mercado

Economias de escala

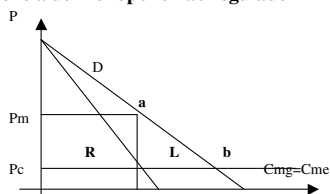


Caso só se justifique uma empresa, o objectivo da regulação é evitar preços de monopólio e **lucros excessivos** ($P: RMg=CMg$).

8

5.1.2 Os fracassos do mercado

A ineficiência do monopólio não regulado



Com o preço de monopólio **Pm** existe uma ineficiência pois os consumidores perdem **Pm.a.bPc** e o monopolista ganha **R**. A diferença (**L**) é uma perda líquida de bem-estar para a sociedade.

9

5.1.2 Os fracassos do mercado

Bens públicos:

Os bens/serviços que tenham a natureza de “bens públicos” (não rivais e não exclusivos) não são, em geral, fornecidos pelo mercado.

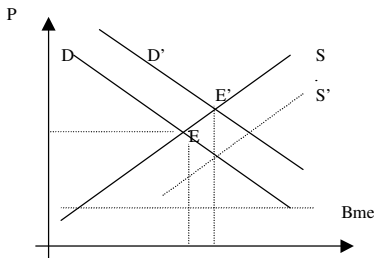
A regulação pode ser no sentido de que os agentes económicos forneçam esses bens públicos a par dos bens privados que colocam no mercado.

•Exemplo: Licenciamento de urbanização, construtores têm que fazer arruamentos e/ou espaços verdes.

10

5.1.2 Os fracassos de mercado

Externalidades:



Na presença de externalidades positivas, a **regulação** pode estar associada a indemnizações compensatórias pelo serviço público.¹¹

5.1.2 Os fracassos de mercado

Informação assimétrica

Um quarto tipo de fracasso de mercado tem a ver com a **informação assimétrica**. Dada a informação assimétrica entre vendedor/comprador, entre doente/médico, etc. pode ter sentido a regulação no sentido de levar os agentes económicos a **produzirem mais informação**

Ex. Direitos dos consumidores levam a que seja necessária informação sobre qualidades dos produtos alimentares.

12

5.1.2 Os fracassos de mercado

A racionalidade da regulação ou da intervenção de uma agência reguladora é então **corrigir os fracassos do mercado** devido a

- A) Externalidades (nomeadamente negativas)
- B) Assimetrias de informação
- C) Minimizar custos sociais de
 - D.1- Monopólios naturais – sectores em que a curva dos custos médios é decrescente (rendimentos crescentes à escala) face à dimensão do mercado.
 - D.2- Monopólios ou Oligopólios originados por concertação estratégica entre produtores.

(para esta função, é necessário haver uma "medida" para aferir concorrência/concentração de mercado e agências independentes que monitorizam a concorrência).

13

5.1.3 Efeitos e dificuldades da regulação

•A racionalidade da regulação reside em *interferir* com os comportamentos (e interesses) de agentes económicos privados (ou públicos) para defender o **interesse público**.

•Em geral, e caso seja bem sucedida, a regulação faz **diminuir o bem estar das entidades reguladas**, pois implica uma atenuação dos direitos de propriedade.

•**Haverá grupos** (mais ou menos pequenos) **que serão prejudicados e grupos mais vastos**, eventualmente toda a população, **que sairão beneficiados**.

• Há casos também em que a regulação faz aumentar o bem estar das entidades reguladas assim como o interesse público.

14

5.1.3 Efeitos e dificuldades da regulação

•As dificuldades da regulação têm diversas origens:

1. Os problemas que levam aos fracassos de mercado (ex. informação assimétrica) podem também afectar a possibilidade de intervenção pública.

2. Na medida em que os efeitos da regulação são prejudiciais aos agentes regulados esperar-se-á uma tentativa destes em tentar torneir ou subverter essa regulação.

15

5.2 A regulação e interesses privados

Alguns autores têm vindo a advogar que a regulação, em vez de prosseguir o interesse público tem defendido interesses privados. Em particular, têm argumentado que:

1. Por vezes as situações de **monopólio, são artificiais**, são alcançadas através de uma luta competitiva por agentes que procuram rendas (5.2.1)
2. Por vezes a agência reguladora é **capturada** pelas entidades reguladas (5.2.2)
3. Os governos consideram os interesses contraditórios de grupos de interesse por um lado e cidadãos por outro (5.2.3).

16

5.2.1 Poder de monopólio e procura de rendas.

O governo não é apenas instituição que gera bem-estar social (produz bem públicos e corrige externalidades). É um quase mercado para transferência de riqueza, rendimento e rendas.

O mercado é imperfeito, há hiatos de informação e conhecimento e há “empresários” que exploram esse conhecimento.

“*Rent-seeking* é usualmente definido como a actividade política de indivíduos ou grupos que devotam recursos escassos com o intuito de obter direitos de monopólio fornecidos pelo governo.”

17

5.2.1 Poder de monopólio e procura de rendas.

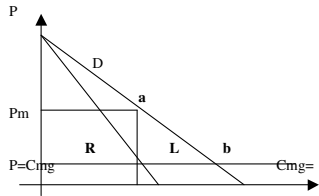
As despesas em recursos para obter rendas de monopólio são um custo social.

Os privilégios de mercado resultantes (as rendas) são um custo social. Sempre que há **um** privilégio especial há **três tipos de custos sociais**:

1. Há muitos agentes que despendem recursos para obter *esse privilégio*.
2. Os agentes da administração poderão despende recursos para obter esse lugar que concede esse privilégio
3. Os agentes económicos vão tentar obter *outros* privilégios da mesma natureza.

Nota: É preciso distinguir *rent seeking* de corrupção. A actividade de procura de rendas pode ser perfeitamente legal. A actividade de lóbi (influência) legalizada não envolve corrupção. Mas obviamente pode haver corrupção.

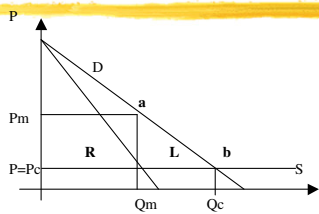
5.2.1 Poder de monopólio e procura de rendas.



Para a teoria da procura de rendas a perda de bem-estar social do monopólio é então $R+L$ e não apenas L .

19

5.2.2 A captura da agência reguladora



Considere-se que estamos num mercado competitivo com x empresas iguais. O equilíbrio será dado por P_c, Q_c

Contudo, as empresas ficariam melhor se *todas* reduzissem a produção para Q_m/x e dividissem entre si as rendas (R). ²⁰

20

5.2.2 A captura da agência reguladora

Como é possível uma redução da produção para Q_m ?

1- O que acontece se *uma* empresa reduzir unilateralmente a produção?

2- E a *acção colectiva* é uma possibilidade. O que é? E vai funcionar?

3- Se ambas falharem pode a regulação reduzir as quantidades?

21

5.2.2 A captura da agência reguladora

A teoria que a agência reguladora serve os interesses dos regulados (e não o interesse público) é conhecida por **teoria da captura**. (George Stigler)

A **procura de regulação** pelas empresas ou profissionais visa um ou vários objectivos:

- **Preço fixo** perto do preço monopolista
- **Barreiras à entrada** no mercado
- **Subsídios**
- **Supressão** de bens **substitutos**, etc.

22

5.2.2 A captura da agência reguladora

Por seu lado as empresas podem **oferecer em troca**:

- *expertise* nas áreas de regulação da agência.
- colocações nas empresas de ex-quadros governamentais
- apoio financeiro ao partido do governo

A captura da agência reguladora pode ser explicada pela necessidade de regulação por parte das empresas que têm algo a oferecer em "troca"

23

5.2.3 Regulação: cidadãos versus interesses

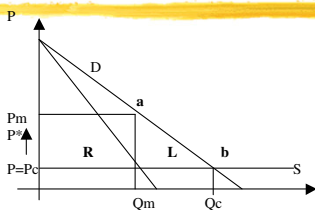
Há uma **crítica fundamental** ao modelo de **Stigler**: se os cidadãos não estão satisfeitos com a acção das reguladoras porque não votam contra o governo? (caindo o governo caem também os dirigentes da entidade reguladora)
É possível apoiar Stigler dizendo, os cidadãos não estão informados. Os cidadãos são *racionalmente ignorantes*, mas...

Peltzman, desenvolve um modelo em que a **regulação é oferecida por um político que quer maximizar votos e estes são função quer da utilidade das empresas reguladas quer dos consumidores.**

Subidas de preços (em direcção a Pm) fazem perder votos dos consumidores do produto, mas fazem ganhar votos indirectamente pela acção das empresas.

24

5.2.3 Regulação: cidadãos *versus* interesses



Um regulador que queira maximizar votos, irá estabelecer um preço de forma que o **ganho marginal de apoio** de um incremento nas rendas de monopólio (R) é neutralizado por uma **perca de votos** de uma redução no excedente dos consumidores.

25

5.2.3 Regulação: cidadãos *versus* interesses

Para Peltzman o preço fixado pelo regulador (P^*) ficará entre o preço “competitivo” e o preço de monopólio ($P_c < P^* < P_m$)

Mas ficará, mais próximo de P_c ou de P_m ? Isso depende:

Peso e importância dos grupos de interesse, associados aos consumidores.

Peso e importância do lóbi realizado pelas empresas e seus representantes.

26

5.3 Regulação, Instituições e Políticas Públicas

Do ponto de vista da economia das instituições as questões *normativas* fundamentais são como *desenhar* as **instituições reguladoras** de forma a promoverem o *interesse público*.

1. Quão *independentes* devem ser relativamente ao **poder político**?... (por exemplo, devem os mandatos dos dirigentes ser por termo certo sem possibilidade de demissão?)

O dilema:

Uma total independência poderá pôr em causa a *political accountability*.

Contudo, uma maior dependência poderá submeter as decisões destas entidades a objectivos políticos de curto prazo (maximizar votos), mas alheios ao interesse público.

27

5.3 Regulação, Instituições e Políticas Públicas

2. Quão *independentes* devem ser relativamente ao **poder económico**?... (por exemplo: deve o financiamento ser feito por taxas pagas pelas entidades reguladas? *(o que é frequente)*)

O dilema:

A lógica do princípio do benefício (“utilizador”-pagador) sugere que sim..

A lógica da “teoria da captura” sugere que não.

E então?

28

5.3 Regulação, Instituições e Políticas Públicas

3. Qual a participação desejável dos outros *stakeholders*?... (por exemplo: consumidores, municípios, etc.)

Devem ter assento em conselhos consultivos?

Devem participar na co-decisão?

Devem ser apenas observadores?

Estes alguns dos problemas que se colocam na análise económica das instituições reguladoras e que merecem ser estudados.

29

Assignments

1- “A regulação tanto pode servir o interesse público como privado” Explique sucintamente porquê e enuncie algumas medidas para evitar que ela sirva os interesses privados.

2- Considere o acidente da queda da Ponte de Entre-os-Rios. À luz da teoria da captura da agência reguladora explique o colapso da ponte e que desenho institucional poderia ser feito para evitar situações semelhantes no futuro.

3- Com base no texto de N. Garoupa explique as dificuldades de construir um Estado regulador em Portugal.

30

Anexo: Poder de monopólio e procura de rendas (um modelo)

Um modelo simples:

1. Existem n agentes que procuram rendas, neutros relativamente ao risco
2. A utilidade pode ser expressa em termos monetários. : $U=Y$.
3. I - é o montante investido por cada indivíduo, tendo cada um igual probabilidade de obter a renda. - *renda potencial*
4. Há liberdade de entrada para o “mercado” de procura de rendas.

31

Anexo: Poder de monopólio e procura de rendas (um modelo).

A entrada será até ao ponto em que o número de rent-seekers n é tal que o rendimento esperado de se envolverem na actividade de procura de rendas iguala o rendimento do não rent-seeker:

$$E(Y) = \frac{1}{n}(Y - I + R) + \frac{n-1}{n}(Y - I) = Y$$

de que resulta, após simplificação, que $R = nI$.

Ou seja as rendas de monopólio igualam os custos da actividade de *rent seeking*.

32
