

# Aula 9- Interesses, regulação e o processo político

- 1- Regulação e interesses - teorias explicativas
- 1.1- Regulação (conceito e fundamentos)
- 1.2- A procura de rendas
- 2 - Regulação e o interesse público
- 2.1- A captura da agência
- 2.3- Os interesses do Estado e a teoria da nova democracia
- 3- Desenvolvimento, regulação e concorrência

# Bibliografia

## **Bib. Obrigatória:**

*P. T. Pereira (2008) “O Prisioneiro, o Amante e as Sereias” cap. 8 e cap. 9.*

## **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

Anne O. Krueger (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, pp. 291-303.

George J. Stigler (1971), The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 3-21.

D.C. Mueller (2003) “Rent-seeking” in *Public Choice III*

## 1.1- Regulação

Mercados perfeitamente competitivos são mercados **regulamentados**, (*em conformidade com normas legais gerais*) 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).

## 1.1- Regulação

**Regulação** medidas (regras, códigos) legislativas e/ou administrativas, que pretendem **determinar, controlar ou influenciar as regras do mercado (incentivos)** com a justificação de que se pretende evitar efeitos lesivos socialmente indesejáveis e/ou estimular efeitos social e politicamente desejáveis.

**A ERSAR-Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e de Resíduos é uma entidade reguladora independente, não sujeita à tutela do governo.**

**– Recursos humanos**

- Cerca de 76 trabalhadores
- Gestão condicionada pela LOE (apesar do estatuto de independência)

**– Orçamento**

- ±8 milhões de euros
- Assegurado integralmente por receitas próprias (taxas de regulação)
- Gestão financeira condicionada pela LOE

**– Procedimentos/instrumentos regulatórios**

- Regulamentos; recomendações; ações de formação/ capacitação técnica dos regulados; reclamações dos consumidores; auditorias; controlo de qualidade; transparência/recolha e divulgação de informação relevante.

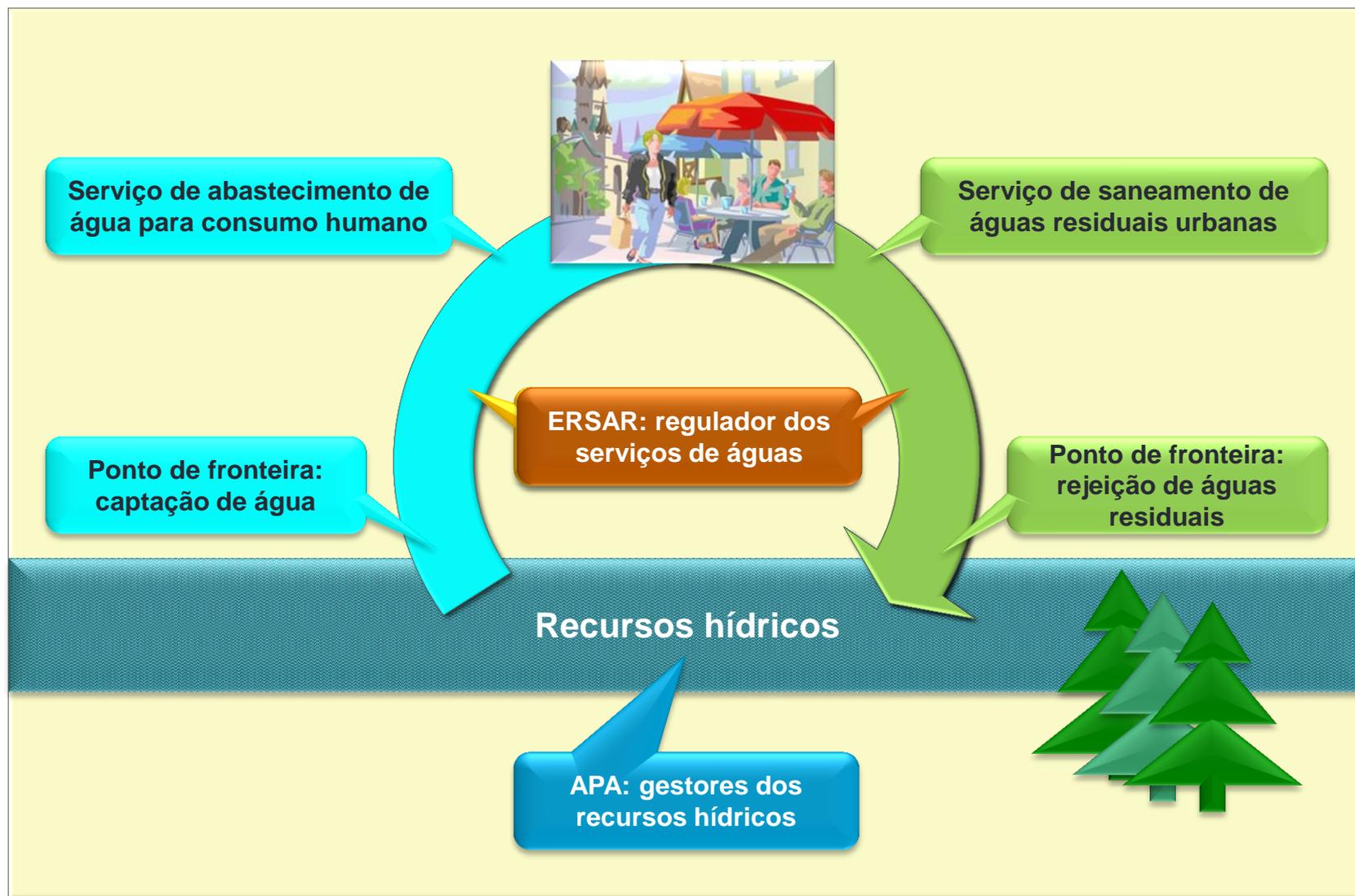
**– Serviços regulados - serviços públicos essenciais**

- Abastecimento de água
- Saneamento de águas residuais
- Gestão de resíduos urbanos

**– Universo regulado**

- ± 500 entidades de titularidade estatal e municipal, que atuam sob diversas modalidades:
  - Prestação direta do serviço
  - Delegação do serviço
  - Concessão do serviço
  - Parcerias Estado / Municípios

# Âmbito de actuação



# Necessidade de regulação

- **Os serviços de águas:**

- São serviços de interesse público vital
- Têm base local ou regional
- Constituem monopólios naturais (indústria de rede caracterizada por ter custos fixos muito elevados e rendimentos crescentes em toda a escala de produção, tornando-se economicamente mais eficiente quando o serviço é prestado por um único fornecedor).



- **Riscos associados:**

- Reduzido incentivo na procura de uma maior eficiência e eficácia pelos operadores
- Aumento dos riscos de prevalência dos operadores perante os utilizadores
- Fracos estímulos à melhoria da qualidade



# O modelo regulatório

## MODELO REGULATÓRIO

### Regulação estrutural do sector:

Contribuição para uma melhor organização do sector

Contribuição para a clarificação das regras do sector

### Regulação comportamental das entidades gestoras:

Monitorização legal e contratual ao longo do ciclo de vida

Regulação económica das entidades gestoras

Regulação da qualidade de serviço prestado

Regulação da qualidade da água p/ consumo humano

Análise de reclamações de consumidores

### Actividades regulatórias complementares:

Elaboração e divulgação regular de informação

Apoio técnico às entidades gestoras

## **Conceito de regulação e instrumentos regulatórios da ERSAR:**

- **Mecanismo que reproduz, num mercado de monopólio natural, os resultados de eficiência expectáveis num ambiente competitivo, nomeadamente através de:**
  - Sistema de avaliação da qualidade de serviço anual, que inclui 16 indicadores de avaliação (níveis de perdas de água, intervenções de manutenção e reparação das infraestruturas, frequência de interrupções de serviço, controlo da qualidade do atendimento público, número de reclamações apresentadas, informações ao consumidor, modo de faturação, etc.
  - Controlo de qualidade da água para abastecimento.
- **Cria um “mercado de competição virtual” e induz o operador a agir em função do interesse público sem pôr em causa a sua viabilidade:**
  - Regras de fixação de preços, através de regulamentos tarifários;
  - Imposição de metas de eficiência aferidas pelos bons referenciais do setor
  - Criação de incentivos à melhoria do desempenho com ganhos para ambas as partes.
- **Constitui um mecanismo moderno de intervenção do Estado (representa uma “mão visível” versus a “mão invisível” de Adam Smith).**

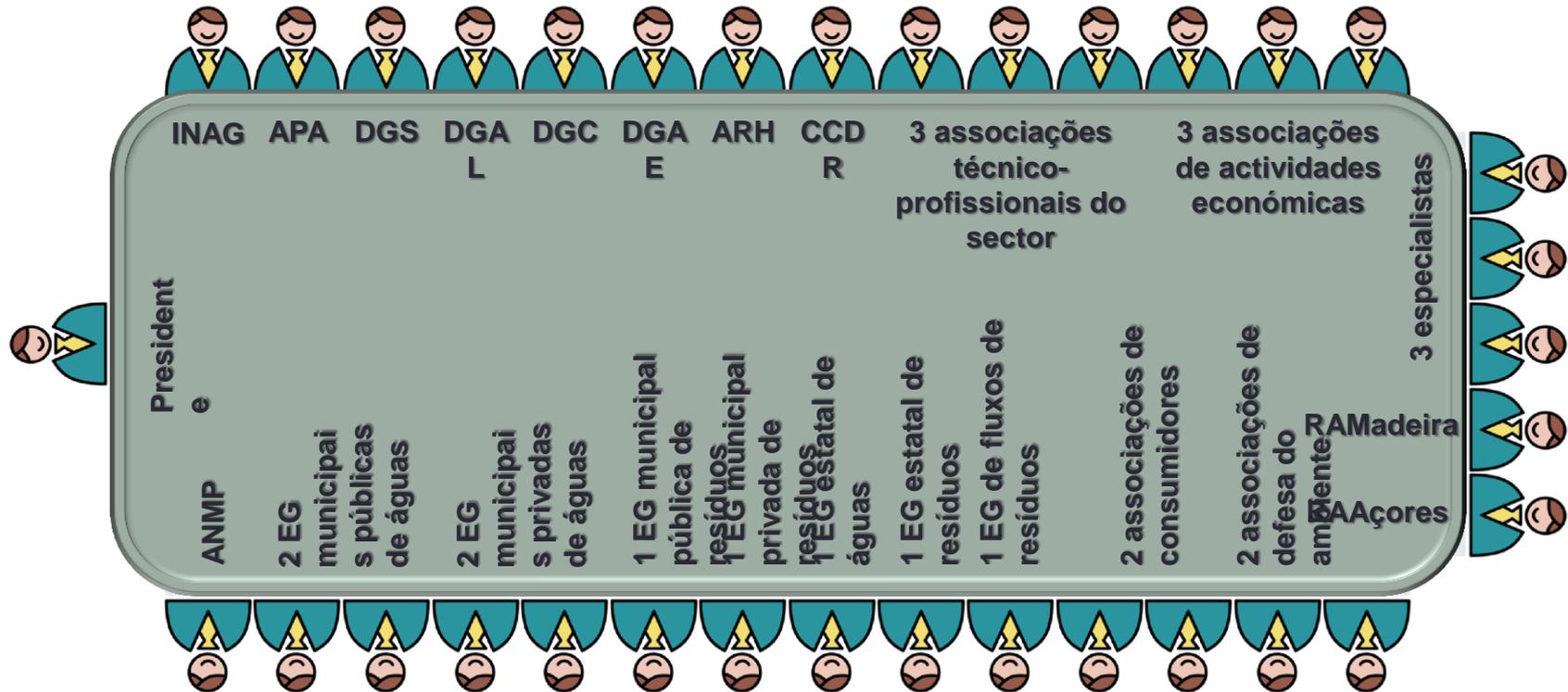


## Independência do regulador:

- Os membros do conselho de Administração são nomeados por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Governo, após audição da comissão competente da Assembleia da República.
- Exercício em regime de exclusividade, estando vedado aos membros do CA manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da ERSAR ou deter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas.
- Nas situações de cessação de funções e durante um período de dois anos os titulares de cargos de direção ou equiparados não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da ERSAR.
- A dissolução do conselho de administração e a destituição de qualquer dos seus membros só pode ocorrer mediante resolução do Conselho de Ministros fundamentada em motivo justificado.
- Código de ética: conjunto de procedimentos internos que salvaguardam a independência dos membros do CA.
- Conduta dos membros do CA.

## A transparência da regulação

- ❑ **Conselho Consultivo: Órgão de consulta na definição das linhas gerais de actuação da ERSAR, garantindo a participação de representantes dos agentes do sector (34 conselheiros)**



- ❑ **Prestação de contas: Parlamento; Tribunal de Contas; Setor regulado e público em geral**
- ❑ **Portal da ERSAR: instrumento de interação com o setor (regulados e consumidores); informação acessível a todos sobre a gestão interna e intervenção regulatória. Disponibilidade de manuais técnicos e de informação estatística.**

# 1.1- Fundamentos da regulação

- A racionalidade da regulação ou da intervenção de uma agência reguladora no mercado atomístico:
- 1- corrigir os fracassos do mercado devido a
  - A) Externalidades
  - B) Assimetrias de informação
  - C) Minimizar custos sociais de
    - c.1- Monopólios naturais – sectores em que a curva dos custos é decrescente (rendimentos crescentes à escala)
    - c.2- Monopólios ou Oligopólios por concertação estratégica entre produtores”:
    - (para esta função, é necessário haver uma “medida” para aferir concorrência e agências independentes que observam a concorrência).

# 1.1- Fundamentos da regulação

- A racionalidade da regulação (cont):
- 2- Protecção de sectores considerados estratégicos para a economia
  - A) **barreiras à entrada** *no mercado nacional* de bens substituíveis- tarifas ou quotas alfandegárias; discriminação de importações por especificação de bens
  - B) **barreiras à entrada** *de novas empresas* no mercado nacional (em sectores de quase monopólio natural ou não)
- 3- Incentivos a inovação : direitos de propriedade intelectual através de **patentes** (inovação e monopólio no sentido de Schumpeter)

## 1.2.- A procura de rendas

As instituições políticas são também meios de transferência de riqueza e rendimento e extracção de rendas

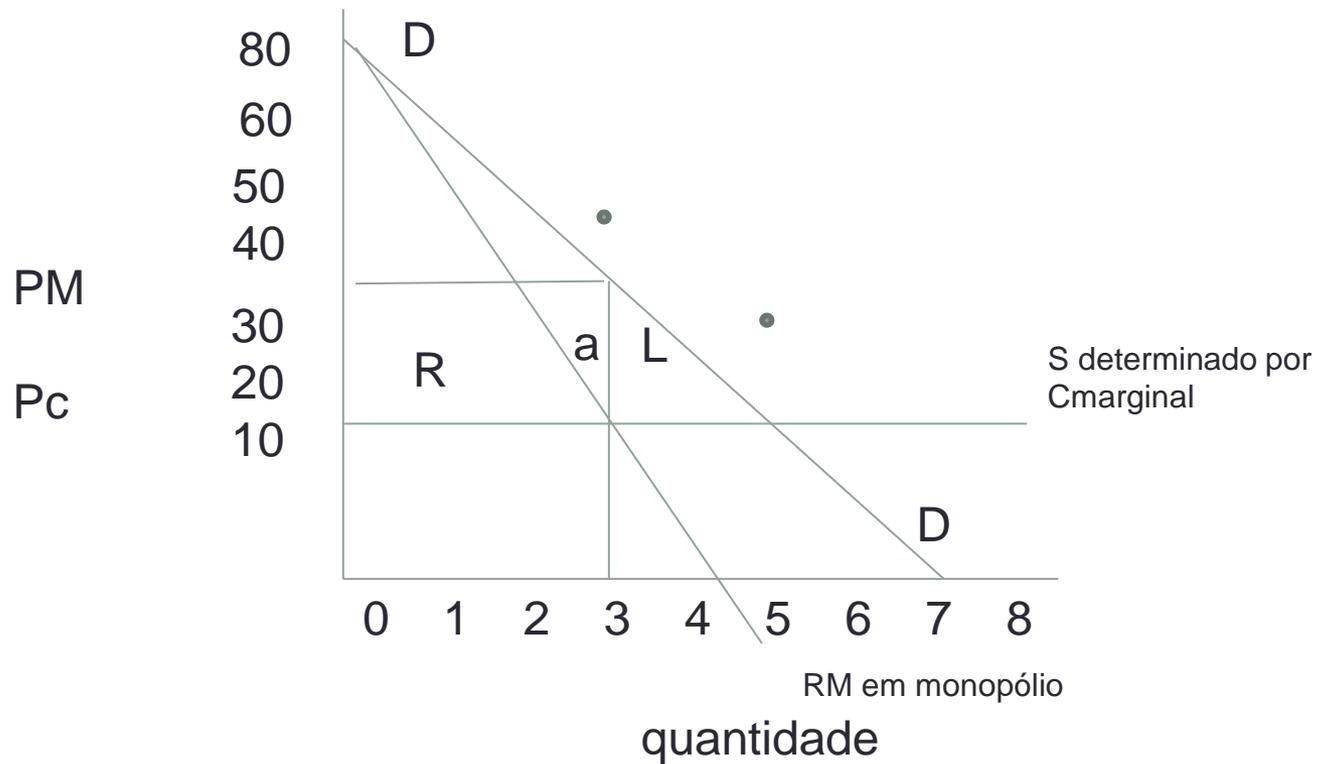
Por vezes as situações de **monopólio ou barreiras à entrada** geram a alocação de factores de forma improdutiva, justificados pela própria regulação.

Os mecanismos pelos quais a regulação pode causar custos sociais superiores aos benefícios sociais suportam as teorias de *rent seeking na análise da escolha pública*

## (1.2- procura de rendas – o que é uma renda?)

- “um rendimento superior ao mínimo pelo qual um factor produtivo seria explorado dadas oportunidades alternativas “
- In Mushtaq H. Khan, eds, 2000, Rents, rent-seeking and Economic Development. Theory and Evidence in Asia, Cambridge, CUP., p. 5
- Ou
- Pagamento de qualquer factor económico a um preço superior ao que seria necessário para manter a sua alocação a uma actividade ao nível presente

# 1.2- A procura de rendas



## 1.2- A procura de rendas.

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

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 e rendimento, ou para a formação de rendas económicas.

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

## 1.2 - A procura de rendas

Os privilégios de mercado resultantes da procura de 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 despendem recursos para obter esse lugar que concede esse privilégio (efeitos externos no aumento da corrupção)
3. Os agentes económicos vão tentar obter *outros* privilégios da mesma natureza. – concorrência em actividades improdutivas

## 2.1- A captura da agência reguladora

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

A captura da agência reguladora pode ser explicada pela necessidade de regulação por parte de grupos que têm algo a **oferecer em “troca”**.

A **procura de regulação** é direccionada a

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

## 2.1- A captura da agência reguladora

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

- *Informação* nas áreas de regulação da agência.
- Colocações nas empresas de ex-quadros governamentais
- Apoio financeiro ao partido do governo

## 2.2 Interesses e a teoria da nova democracia

- Na teoria de Peltzman a regulação é um trade off entre votos dos consumidores e os votos dos grupos de interesse
- O regulador colocará o preço regulado (entre  $P_c$  e  $P_m$  do gráfico) no ponto em que o preço marginal iguala um dado número de votos de consumidores perdidos.
- O ganho marginal corresponderá a votos de grupos de interesse que contribuirão para acção política e ganhar indiretamente votos por marketing político
- As políticas públicas são um compromisso entre satisfação de interesses privados e interesses públicos (manifestados nos votos dos cidadãos)

## 3- Interesses, regulação e desenvolvimento

- Custos mensuráveis: o desperdício social da regulação
- No final dos anos 1970 nos EUA, os sectores regulados eram cerca de 15% do PIB.
- Medidas dos custos sociais desta regulação emitem visões mais ou menos críticas, desde estudos nos EUA para os finais dos anos 50 que apontavam para custos entre 0,5 e os 4% (Samuelson) até 15% do PIB em casos como a Índia no final dos anos 1960 (Krueger)
- As medições ignoram o significado de R : lucros obtidos com uma actividade não produtiva, uma renda, que se dissipa no jogo político.

# 3- Interesses, regulação e desenvolvimento

- Em discussão prevalecem as implicações da regulação e das imperfeições do mercado:
- Monopólio faz parte do processo de destruição criativa do empresário schumpetereano; o impacto da regulação vai no sentido de reduzir os incentivos à inovação?
- Regulação é necessária para contornar os custos sociais de externalidades negativas, mas dá oportunidade para constituição de grupos de interesse entre grupos latentes (problemas de sustentabilidade global)
- Regulação necessária em sectores específicos (monopólios naturais).
  - A) Preços fixos ou compensações por subsídios como incentivos a tecnologia menos poluente.
- Privatização e regulação?
  - A) privatização da “agência reguladora” (possível redução de custos de assimetrias de informação)
  - B) Regulação versus concorrência: um tradeoff particularmente difícil em países em desenvolvimento.

### 3- Desenvolvimento, regulação e concorrência

- Argumento para introduzir a concorrência (presume em muitos dos sectores a privatização) em vez de regulação mesmo em sectores de monopólio natural
- Estrutura do mercado e da “demografia empresarial” questiona a eficácia de um mercado como solução.

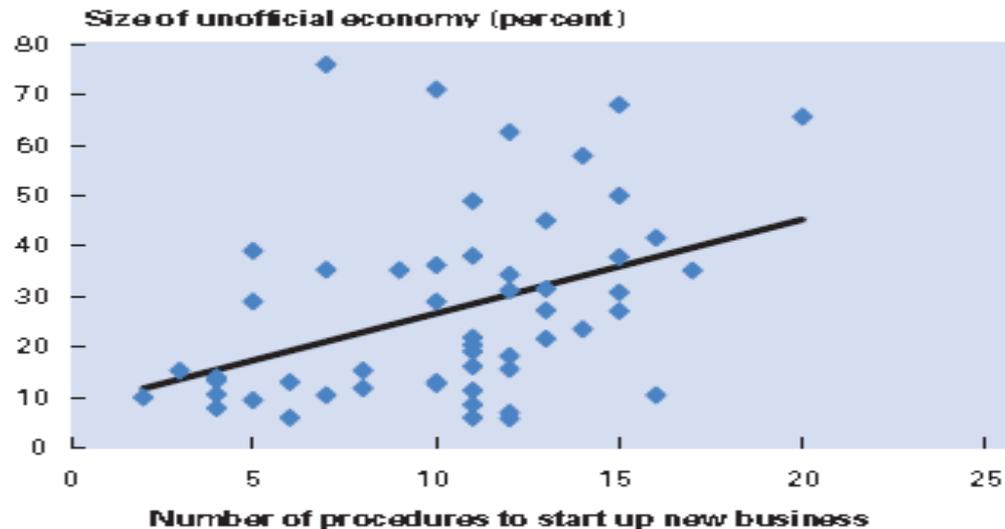
Building Institutions for Markets, p.152

# 3- Desenvolvimento, regulação e concorrência

- Building Institutions for Markets, p.152

**Figure 7.1**

The size of the unofficial economy rises with the number of procedures required to start up new business



Source: Djankov and others forthcoming. *World Development Report 2002* background paper.

# 3- Desenvolvimento, regulação e concorrência

- Reformas institucionais podem melhorar os benefícios esperados da privatização de empresas em sectores de monopólio natural ou de agências reguladoras, desde que observados algumas condições básicas:
- A) Um rigoroso desenho do contrato de concessão no momento da privatização
- B) uma agência reguladora independente do governo e sujeita a arbitragem internacional
- C) flexibilidade no desenho institucional :
  - 1- Permissão de diferentes combinações de preço-qualidade e dos serviços
  - 2- Forte articulação com as comunidades locais, permitindo a complementaridade de oferta de serviços e consequente partilha de informação com as empresas concessionárias.

# Assignment

- A actividade reguladora do Estado tem custos e benefícios sociais. Documente esta afirmação discutindo a teoria da procura de rendas.

A captura de uma agencia reguladora por parte de grupos de interesse privado é uma escolha racional de todos os agentes participantes, (quer públicos, quer privados) no “mercado de rendas”? Justifique a sua resposta considerando o conjunto das teorias que discutem as relações entre interesses privados e decisão política.

Por diferentes estudos de caso verifica-se que é elevada a probabilidade de a procura de rendas envolver sectores da economia com representatividade no PIB. Que implicações daí decorrem para uma análise dos impactos da regulação pública no desenvolvimento?

# 1.1- Fundamentos da regulação

**Table 7.1**

**Benchmarks of product market dominance in competition laws around the world**

| <b>Country group</b>                       | <b>Market share of the firm</b> |
|--------------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Developing and transition countries</b> |                                 |
| East Asia                                  | 50–75 percent                   |
| Eastern Europe and Central Asia            | 30–40 percent                   |
| Africa                                     | 20–45 percent                   |
| <b>Industrial countries</b>                |                                 |
| United States                              | Two-thirds or more              |
| European Union                             | 40–50 percent                   |

*Source:* Competition laws, national competition authorities. American Bar Association Antitrust Section. 2001. "Competition Laws Outside the U.S." Chicago.

## 1.2- A procura de rendas (rent seeking)

- Regulação gera um tipo específico de “non-price competition”
    - a) transpõe para a arena política os resultados económicos da regulação (e da criação de barreiras à entrada)
- “competition for political favours and for political protection allows sellers to offer buyers less choice (Kasper and Streit, p. 236)