

Regulação e competição

RUBENS PENHA CYSNE

George Stigler, expoente da Escola de Chicago, definia em seus escritos três tipos de funcionários de agências regulatórias: o burocrata, o político e o técnico.

O funcionário regulador burocrata é aquele que responde aos carimbos e às normas. Deve-se a ele, por exemplo, parte das falhas de supervisão do sistema financeiro que levaram à necessidade do Proer.

O funcionário regulador político, por sua vez, responde aos grupos de interesse que mais próxima e eficientemente se fazem representar junto a ele e/ou junto a sua chefia, seja a chefia direta ou aquela muito superior no grau de hierarquia. Reguladores oriundos de empresas reguladas usualmente enquadram-se nesta categoria.

Deve-se ao funcionário regulador político, por exemplo, o injustificável atraso na solução do problema do Banespa. Tal atraso gerou uma grande elevação da necessidade de troca de ativos estaduais por ativos federais, na carteira deste banco.

Contabilmente, tal troca não eleva a dívida líquida do setor público, tendo em vista que os títulos se trocam sem deságio. Isto permite ao Governo apresentar uma certa estabilidade desta variável como percentual do PIB. Mas a preços de mercado, evidentemente, tais operações de securitização elevam sobremaneira a dívida líquida do setor público. Se assim não fosse, inclusive, não haveria por que realizá-la.

No funcionário regulador técnico reside a esperança de qualquer agência regulatória. Há, entretanto, de passar-se a uma peneira ainda mais fina. Há sempre a possibilidade de o funcionário regulador técnico ser um mal técnico, quando então, por acreditar piamente no que professa seu viesado aprendizado, pode ser até mais nocivo que o funcionário regulador burocrata ou político.

Constitui-se em exemplo neste sentido o tratamento recessivo dado pelo FMI à Coréia, quando de sua recente crise de liquidez internacional. Tratou-se este país com remédios semelhantes àqueles utilizados para Malásia, Indonésia e Tai-

lândia, quando sua situação macroeconômica era diferente.

Diga-se de passagem, o FMI é também conhecido pela regulação usualmente curvada às injunções políticas ditadas por seus financiadores mais musculosos.

Se Stigler morasse no Brasil e tivesse acompanhado a criação da Aneel posterior à privatização da Light provavelmente teria cunhado um quarto tipo de regulador: o funcionário regulador bode expiatório.

Sua existência permite ao Governo eximir-se ao menos de parte da culpa quando o processo de privatização gera dissabores para os usuários. Com isto, alarga-se o espaço para uma maior concentração na obtenção de receitas de privatização, gerando-se um processo repetitivo: para o Governo, as receitas; para os compradores, o direito temporário a um monopólio não adequadamente regulado; para os dissabores dos consumidores, a agência regulatória.

E para os descontentes conservadores, a contraposição implícita de leveza do ônus deste fato com e pesado ônus de uma ameaça de descontinuidade política nas próximas eleições.

Há outra particularidade no caso brasileiro que provavelmente aticaria a curiosidade e provavelmente o humor de Stigler. Em sua teoria, o regulador age fundamentalmente de forma a redistribuir riquezas entre os grupos de interesse que lhe provêm o necessário suporte político para a manutenção de seu poder e de seu emprego.

O que Stigler não previu em seu artigo de 1971 é que, na década de 90, ao sul do Equador, entre os grupos de interesse que mais eficientemente se fariam representar junto à agência regulatória, ávido pela distribuição de riquezas, se incluiria o próprio Governo. Pode-se desculpar Stigler por não prever este fato. Mas não Freud.

Os consumidores começam a perceber que estão sendo taxados adicionalmente pelo Governo sempre que a preocupação com as amarras concorrenciais cede espaço à preocupação com a obtenção de receitas. Trata-se esta de uma taxa indireta incidente sobre os bens e serviços providos pelos setores privati-

zados. Este fato de forma alguma chega a se contrapor significativamente aos benefícios da privatização, que são muitos. Mas deve ser explicitado e monitorado.

Boa parte da regulação do setor de telecomunicações, por exemplo, onde há um extraordinário dinamismo tecnológico, pode interessar muito mais aos provedores de tais serviços do que aos consumidores. Aqueles que hoje participam dos leilões de concessão e repassam seus bilhões de dólares ao Governo poderão, amanhã, ser exatamente os que se oporão à introdução de progressos técnicos que reduzam suas margens de lucro. Para isto, poderão lançar mão de seu maior poder de coalizão, relativamente aos consumidores, que são mais dispersos, para se fazer representar mais eficientemente junto à agência regulatória. Em adição, poderão fazer valer cláusulas dos contratos atualmente assinados que se mostrarão no futuro, em função de inovações tecnológicas.

A contrapartida dos óbices contratuais à competição futura poderá implicar em redução de nossa competitividade externa, bem como do valor real dos salários (pela queda de produtividade) e do bem-estar dos consumidores.

A idéia de se obter receitas de concessões não é reprovável. Contanto que isto não comprometa novas entradas neste mercado de contínua inovação tecnológica. Econômica e tecnologicamente, não há hoje em dia, por exemplo, por que haver apenas dois provedores de telefonia celular, A e B, em cada região geográfica. Entretanto, estaremos sujeitos a esta estrutura durante um bom tempo.

Diga-se de passagem, o problema de contratos de concessão que poderão minar a concorrência e as inovações tecnológicas no futuro de forma alguma é restrito apenas à questão das telecomunicações ou às privatizações federais. Há um elevado número de concessões que beneficiam apenas alguns poucos grupos econômicos, mas que poderiam ser entendidas a outros, com elevados ganhos de produtividade e bem-estar.

RUBENS PENHA CYSNE é diretor de pesquisas da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.



André Mello