

Módulo 4:

Falhas de Governo e Impacto Regulatório

- Quais os problemas com a regulação estatal de mercados?
- Quais as possíveis soluções?

Aula 10
**Falhas de
Governo/Estado/Regulação**

Análise Normativa vs. Positiva

- NPT (*Normative Analysis as a Positive Theory*) ou Economia do Bem-estar: pressuposto de que regulador age conforme previsto na teoria (onisciente e benevolente).
- Modelo de mercado perfeito é irreal. Ok, mas modelo de governo onisciente e benevolente também é irreal.
- **Public Choice Theory**: aplicação de conceitos econômicos (basicamente racionalidade e autointeresse) em análises de decisões políticas (ou decisões públicas).
- Políticos e burocratas têm interesses próprios.
- “*Politics without romance*” – J. Buchanan

Falhas de Governo

- Decisão estatal não é garantia de eficiência. Órgãos públicos também falham.
- Dois tipos gerais de ineficiência:
 1. Ineficiência produtiva:
 1. Custos para o governo
 2. Custos para as empresas
 2. Ineficiência alocativa:
 1. Assimetria de informação
 2. Captura do regulador
 3. Populismo tarifário

10.1.1 – Custos para o Governo

- Para exercer a regulação é preciso estruturar a máquina:
 - processar pedidos de autorizações e licenças
 - levantamento de informações
 - fiscalização do cumprimento das normas
 - realizar licitações de concessões
 - acompanhar contratos
 - aplicar punições

Esses custos serão repassados ao consumidor ou ao contribuinte

10.1.1 – Custos para o Governo

- **Dificuldades de *enforcement***: reguladores têm dificuldade de fazer valer comandos regulatórios, em especial devido a revisão do judiciário.

Agências arrecadaram 6,03% do valor das multas aplicadas entre 2011 e 2014, diz TCU

Levantamento da Corte obtido pelo G1 mostra que Susep, Banco Central e Anatel têm os piores índices. Os dados devem ser apresentados nesta quarta (6) no plenário do tribunal de contas.

<http://g1.globo.com/economia/noticia/agencias-arrecadaram-603-do-valor-das-multas-aplicadas-entre-2011-e-2014-diz-tcu.ghtml>

10.1.1 – Custos para o Governo

- Complexidade das decisões reduz **accountability**
 - **Exemplo:** setor elétrico

REAJUSTE TARIFÁRIO ANUAL

Procedimentos de Regulação Tarifário (PRORET)

- ❖ Tem carácter normativo e consolida a regulamentação acerca dos processos tarifários.
- ❖ A estrutura do PRORET foi aprovada pela Resolução Normativa nº 435/2011, sendo que ele está organizado em 12 módulos, que por sua vez estão subdivididos em submódulos.



10.1.1 – Custos para o Governo

- **Tragédia dos comuns**: governo também é um “bem comum”, portanto, há espaço para exploração sub-ótima de recursos públicos
- Propriedade pública aumenta o custo de regular, devido a desperdício e corrupção.
- Controle para conter corrupção agrava dificuldade de ação e aumenta o custo:
 - Sistema U: TCU, CGU, AGU, MPU, PF ...
- Ou seja, gastar bem dinheiro público (ou tomar decisão pública) não é nada fácil. Decisão geralmente é lenta e cara

10.1.1 – Custos para o Governo

- **Indolência:** qual o incentivo para regular bem?
- **Lei de Parkinson:** trabalhando 10 horas por dia você tem duas vezes mais tempo para não cumprir a meta que trabalhando 5 horas por dia (versão I. Asimov).
 - **Exemplo:** redução de jornada de trabalho

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Secretaria de Gestão Pública

Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Coordenação-Geral de Aplicação das Normas

NOTA INFORMATIVA Nº 11/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Jornada Diária de Trabalho – Flexibilização

Interessado: IBAMA

Tentaram: ANATEL, UnB, IBAMA...

Estimativa: +- 40 bi/ano; ~ CPMF se a moda pega

Alguém sabe
informar se o
tempo no face e no
whatsapp conta
para
aposentadoria??

10.1.1 – Outras ineficiências dentro do governo

- **Budget Maximizing Bureaucracy Model** (W. Niskanen, 1971): aumentar orçamento e grau de intervenção regulatória para aumentar o próprio poder, forçando regulação para além do necessário.

10.1.2 – Custos para as Empresas

- Custos para cumprir a regulação:
 - Alterar o processo produtivo
 - Mais pessoal para cumprir as exigências regulatórias
 - Discussões administrativas e judiciais
 - Produção de informação para o regulador
 - Acompanhamento das normas
 - Demora na emissão de licenças:
 - **Exemplo:** caso queijo minas
(<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1919983-selo-pode-levar-ate-2-anos-dizem-produtores-de-alimento-artesanal.shtml>)

Esses custos muito provavelmente serão repassados aos consumidores

10.1.2 – Custos para as Empresas

- Por fim, toda regulação, mesmo a mais simples, abre espaço para “extorsão” pelo regulador. (isso não é captura ainda, é só corrupção mesmo).

Correio do Brasil, terça, 25 de setembro de 2012

“A Polícia Civil informou que 38 pessoas foram presas nesta terça-feira, na operação Asfalto Sujo, cujo objetivo é desarticular uma quadrilha formada por funcionários do Detran, despachantes e zangões (despachantes ilegais) que atuavam em pelo menos quatro postos de vistoria (Itaboraí, São Gonçalo, Magé e Campos).

Segundo o portal G1, as investigações começaram há cerca de seis meses, após denúncia de que a quadrilha agia desde julho de 2009 e tinha lucro mensal em torno de R\$ 200 mil, com fraudes como a “vistoria fantasma”. No golpe, documentos referentes a vistorias de veículos eram emitidos sem que fossem levados ao posto do Detran. Além disso, os criminosos realizavam vários outros crimes.”

A propina cobrada variava de 50 a 1.200 reais”.

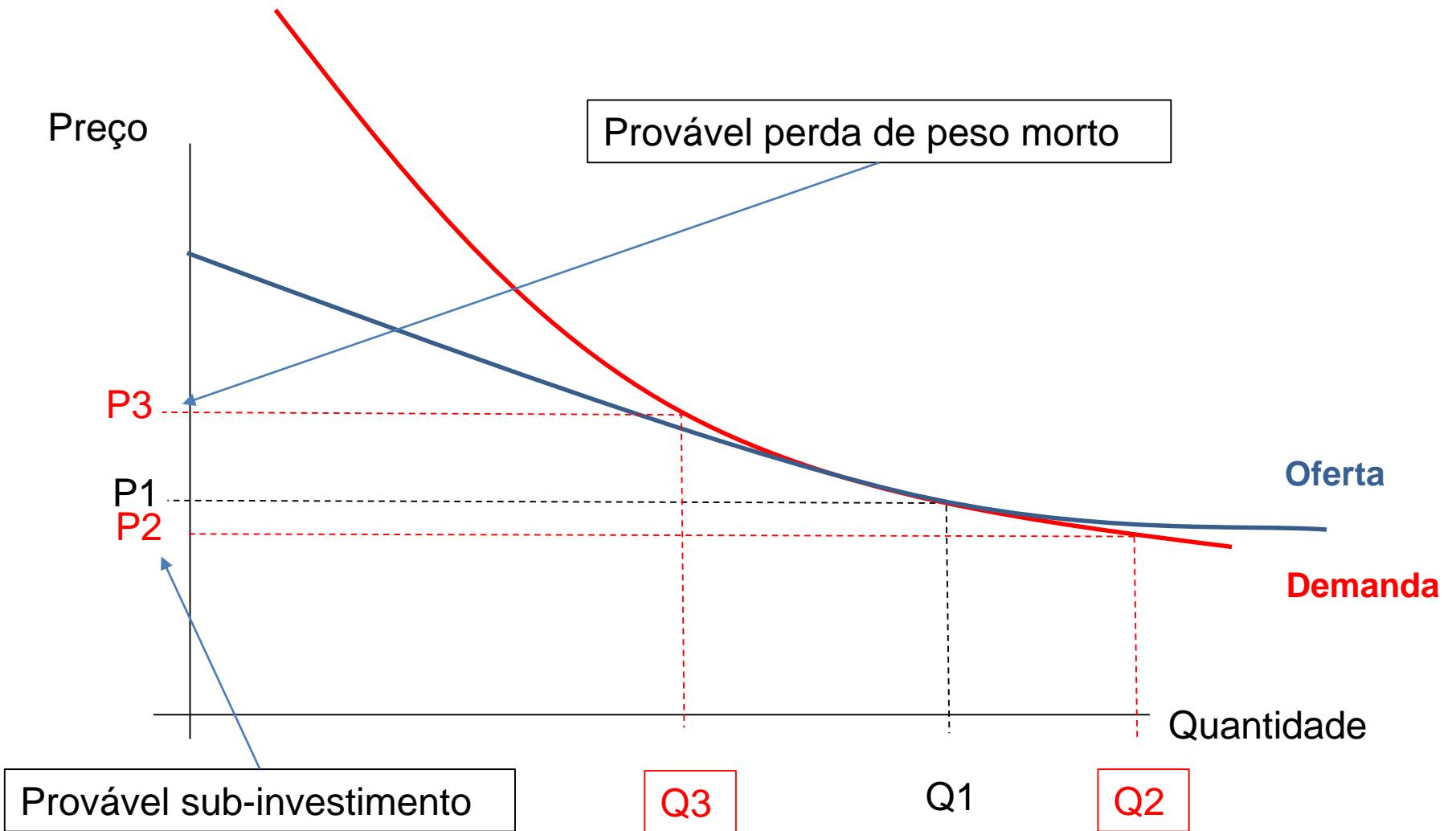
10.2.1 – Assimetria de Informação

- Assimetria de informação não é um problema só de mercados (entre consumidor e produtor). Regulador, via de regra, tem bem menos informação que regulado.
- Problema de agente-principal:
 - Regulador é o principal, regulado é o agente
 - Regulador não observa nem a capacidade nem o esforço do regulado, gerando seleção adversa e risco moral.
- Agravado por custos de transação e contratos incompletos: contratos de concessão são ultra complexos e, ainda assim, não conseguem dispor sobre todas as contingências futuras que precisam enfrentadas.

10.2.1 – Assimetria de Informação

- Obter informações de custos e saber o que é eficiente é muito difícil. Na prática, só monopolista conhece seus custos e conhece melhor a curva de demanda.
- Reguladores muitas vezes dependem de informações prestadas pelos próprios regulados, que têm fortes incentivos para serem omissos.
 - **Exemplo:** capitalização da Petrobrás
- Situação é agravada em setores com rápida inovação tecnológica.
 - **Exemplo:** telecom
- Sem informações adequadas, decisão alocativa (preços, quantidade e qualidade) tende a ser sub-ótima.

Possíveis erros alocativos



10.2.1 – Assimetria de Informação

Risco Moral e Risco Sistêmico:

- Assimetria de informação combinada com efeitos sistêmicos ou grandes externalidades negativas em caso de falência de um ou mais regulados.
- Regulados fazem uso desse fato para descumprirem obrigações regulatórias, por exemplo, assumindo mais risco.
 - **Exemplo clássico:** Bear Stearns
 - **Outro exemplo:** muitas da Oi

10.2.2 – Captura

- Estado nada mais é que um grande ambiente em que direitos de propriedade são redistribuídos. Todos os agentes que acionam o Estado o fazem em busca de algum interesse próprio.
- Em muitos casos (por exemplo, setores regulados) há oportunidades para decisões que geram **benefícios concentrados e custos difusos**.
- Isso facilita a formação de grupos de interesse (*special interest groups*): agentes reunidos em torno de um interesse próprio comum que buscam influenciar a decisão pública a seu favor.

10.2.2 – Captura

- Rent-seeking: busca de uma renda “extraordinária” ou “indevida”, que não decorre de remuneração de recursos empregados no processo produtivo. Lucro injustificado.
- Captura: regulador defendendo o interesse do regulado
- O agente estatal que lida com regulação, seja técnico ou político, também é um agente auto-interessado (como o consumidor e o produtor).
- Seu interesse não necessariamente converge com o interesse público (maximização do bem estar). Tem incentivos como:
 - Posterior posicionamento no mercado de trabalho
 - Avanço na carreira pública
 - Reeleição
- Vale tanto para técnicos como políticos

10.2.2 – Captura

Captura do regulador técnico

- O processo de regulação exige algum grau de discricionariedade (racionalidade limitada gera regras incompletas, ou seja, não é possível colocar tudo nas normas e fazer um robô executar)
- Regulador técnico pode se “sensibilizar” pelo pleito do regulado (corrupção ou não):
 - No processo de convencimento, recursos empregados pelo regulado são bem maiores e concentrados que os empregados pelo difuso interesse público

10.2.2 – Captura

- “Porta giratória”: muitas vezes o regulado vira regulador, depois regulado de novo, e assim sucessivamente.

10.2.2 – Captura

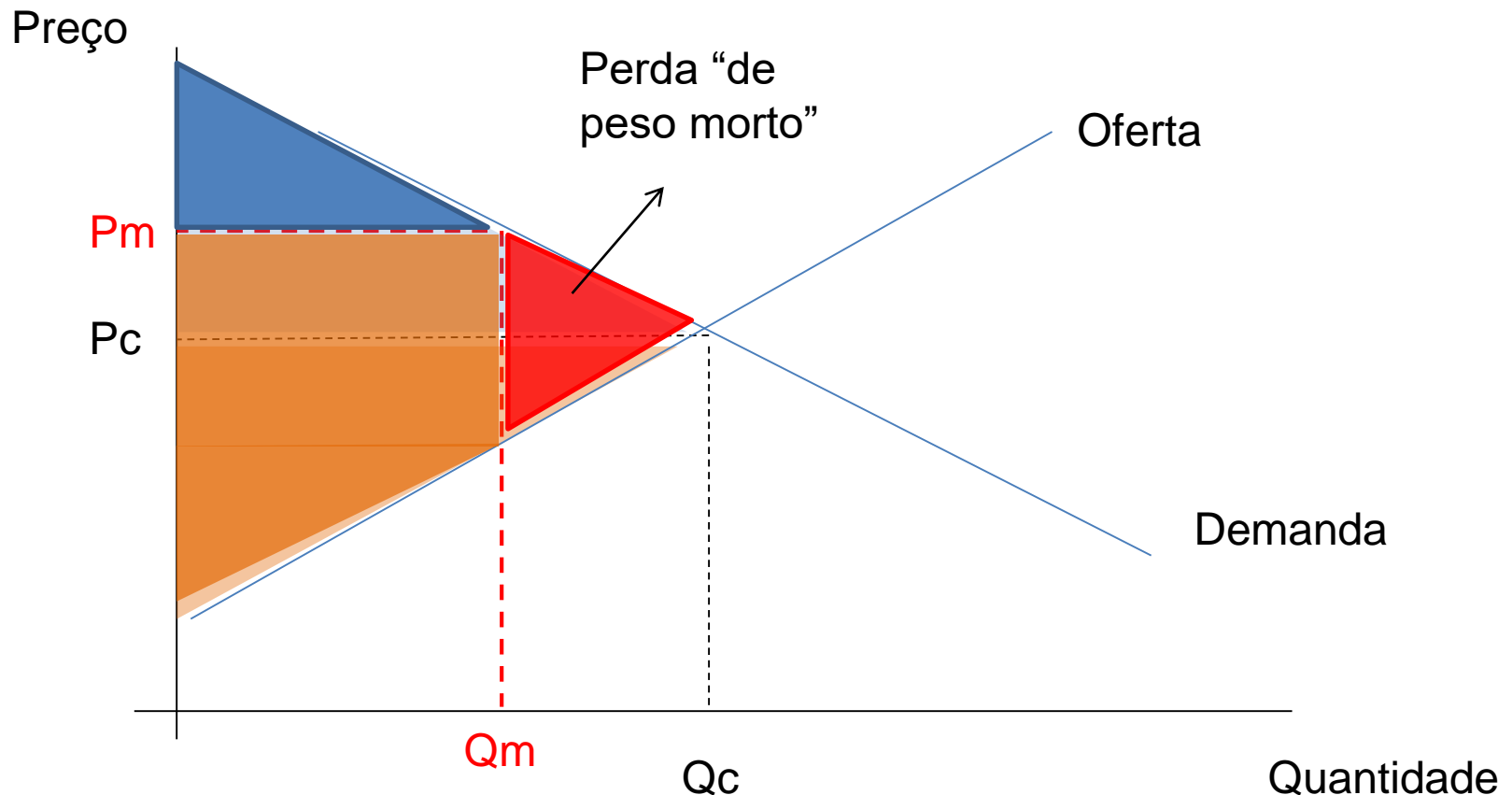
Captura do “regulador político”

- Em última instância, cabe a agentes políticos a função de alterar a legislação e demais normas de setores regulados.
- Políticos querem ganhar eleições.
- Campanhas requerem financiamentos.
- Uma fonte de financiamento são rendas extraordinárias vindas de regulação mais favorável.
- Em troca do financiamento, regulado obtêm regulação favorável.



10.2.2 – Captura

- Novamente, problema não é só distribuição de renda, mas:
 - peso morto: piora alocativa do processo regulatório
 - gasto com pressão (financiamento de campanha ou outros)



10.2.2 – Captura

- Mesmo setores sem qualquer necessidade de regulação podem ser capturados, tentando restringir concorrência ou criando demanda artificial.
 - **Exemplo:** extintor de incêndio em automóveis
- Situação é agravada quando diferentes grupos de pressão concorrem por captura, pois há um limite para atuação do agente político.
 - **Exemplo:** desoneração tributária -> limite fiscal
- Há também casos em que existem dois grandes grupos de cada lado e apenas um pode sair ganhando:
 - **Exemplo:**
 - Encargos do setor elétrico (consumidores vs. produtores)
 - Algumas decisões do CADE

10.2.2 – Captura

- Mesmo firmas em regime de concorrência podem acabar sendo eliminados se não buscarem favores públicos (porque seus concorrentes irão).
 - **Exemplo:** decisão CSLL do STF
- Teoria dos jogos aplicada às decisões de políticos e de empresas:
 - **Exemplo:** 2 contratos de 3 unidades monetárias

	A paga propina = 1	A não paga propina
B paga propina = 1	(2,2)	(0,5)
B não paga propina	(5,0)	(3,3)

- Pagar propina é estratégia dominante (equilíbrio de Nash). Se não participar do jogo, não ganha nada (semelhante a gastos com propaganda).

10.2.2 – Captura

- Regulação ineficiente pode ser de praticamente todos os tipos:
 - Tributos e subsídios regulatórios
 - Autorização para entrada no mercado
 - Qualidade excessivamente exigente
 - Preços mínimos / tarifas
 - Subsídio a insumos (via estatais, inclusive)
- As desculpas mais comuns normalmente são:
 - Externalidade positiva
 - Preservação de emprego e renda
 - “Estratégico”

10.2.3 – Populismo Tarifário

- Decisões sub-ótimas também podem ser tomadas em função de interesses “populistas”.
- Políticos costumam ter preferência forte pelo presente *versus* futuro. Querem dar uma resposta fácil e de curto prazo para a população.
- Problema especialmente comum em **monopólios naturais**:
 - Altos custos afundados em ativos específicos
 - Recuperação do investimento só no longo prazo (30 anos)
 - Fortes incentivos políticos para não respeitar tarifa de equilíbrio de longo prazo

Aula 11:

AIR e Aprimoramentos Institucionais

- Quais as possíveis soluções para falhas de governo?

Respostas a Falhas de Governo

Como evitar esses problemas?

- 1. Menor intervenção:** reduzir oportunidades para erros (e captura) regulatórios
- 2. Melhores instituições:** aumentar custos de captura por meio de insulamento e transparência

Alternativa 1: menor regulação/produção estatal

- Redução do número de regras
- Redução de subsídios como solução para algumas externalidades
- Introdução de concorrência (inclusive externa)
- Privatização de empresas estatais que podem concorrer
- Concessão e regulação de:
 - monopólios naturais operados por empresas privadas
 - provisão de bens públicos

Alternativa 2: aprimoramento institucional

Em resposta às pressões diretas dos agentes

- Decisão colegiada
- Quarentena
- Estabilidade do corpo funcional
- Remuneração adequada
- Código de ética
- Transparência: audiência pública, consulta pública, sessão pública, voto público
- Relatoria: alternância e sorteio
- Corregedoria

Alternativa 2: aprimoramento institucional

Em resposta às pressões políticas (e indiretas):

- Contratos de concessão
- Mandato dos dirigentes:
 - Fixo
 - Longo
 - Não coincidente
- Autonomia decisória (recurso apenas para judiciário)
- Autonomia financeira
- Dirigentes técnicos

Onde mais dá para melhorar?

- Impedimento de recondução ou novo mandato
- Mandato superior ao presidencial
- Garantir mandatos descasados
- Lista tríplice (estilo MPF) a partir de comissão pública
- Evitar muitas revisões de contratos, definindo bem os riscos em cada concessão
- Acabar com sabatina (?)
- Pareceres anônimos
- **Sistema eleitoral mais barato e mais representativo**
- **AIR**



Presidência da República
Casa Civil

Nova Lei das Agências PL 6.621/2016

Marcelo Pacheco dos Guarany's

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Maio/2018

Análise de Impacto Regulatório

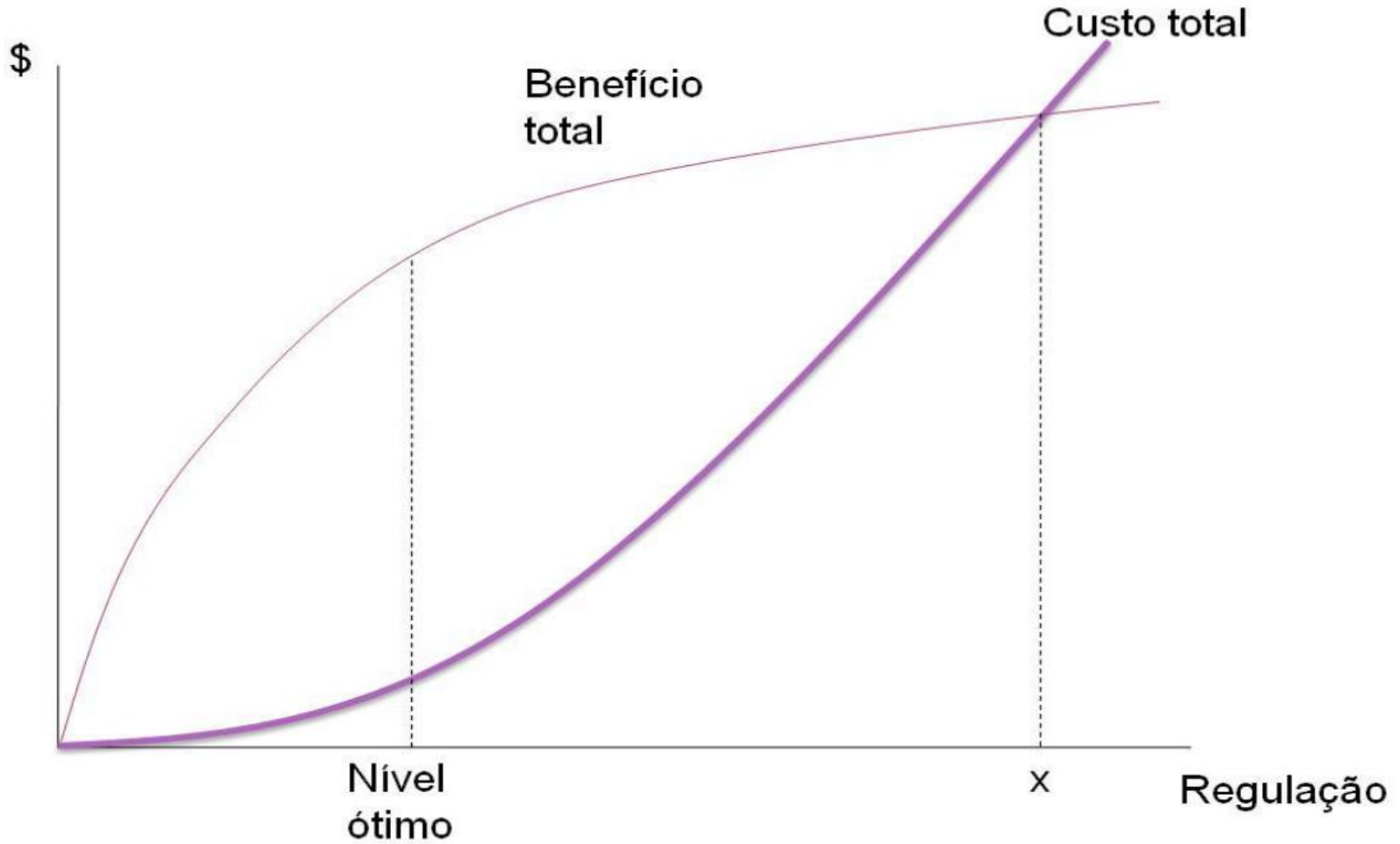
Instrumento formal que explicita, em cada **caso concreto**:

- o **problema** identificado
- o **objetivo** almejado
- as **opções** disponíveis de intervenção estatal
- as **consequências** ou **custos** de cada opção
- mediante a utilização de **dados empíricos**

Em outras palavras:

- Método de comparação das alternativas com base em custos e benefícios quantificáveis.

Análise de custo x benefício



Resultado da Análise Pode Identificar

- Alternativa mais eficiente de atingir objetivo
- Que a regulação geraria mais custos que benefícios
- Que não existe uma solução de regulação para o problema identificado
- Indicadores para avaliar o resultado da regulação proposta

AIR no Canadá

- No Canadá, atualmente, praticamente toda mudança regulatória tem que passar por um processo de AIR.
- Processo iniciado em 1986, com alterações em 1999, 2008 e 2012. RAIS – *Regulatory Impact Analysis Statement*
- Informar:
 - Razões para regular
 - Impactos da regulação
 - Como será implementada, cumprida e executada (*enforcement*)
 - Mensuração e avaliação de desempenho
 - Se o público foi consultado
- União Europeia tem coisa parecida

Avaliação dos Custos

Identificação dos grupos

- Que grupos de empresas ou indivíduos será afetado?
- Qual o tamanho de cada um dos grupos?
- Como eles serão afetados (qualitativamente)?
- Qual o impacto desses efeitos (quantitativamente)?
- Quanto tempo vai durar?

Custos Relacionados a Regulação

Custos para Empresas

- Aquisição de novos equipamentos
- Mais pessoal para cumprir as exigências regulatórias
- Coleta e armazenamento de informações para o regulador
- Mudanças nos processos produtivos
- Demora na emissão de licenças

Custos para o Estado

- Processar pedidos de autorizações e licenças
- Levantamento de informações
- Fiscalização do cumprimento das normas
- Processamento de punições (*enforcement*)

Custos Relacionados a Regulação

Custos de Redução da Concorrência

- Barreiras de entrada para que novos concorrentes entrem no mercado
 - **Exemplo:** licitação de aeroportos
- Redução da concorrência no próprio mercado

Efeitos Colaterais (externalidades)

- O aumento do preço de um bem em função de regulação pode mudar o comportamento dos consumidores. Esses efeitos deveriam ser considerados.
 - **Exemplo:** uber vs. carros próprios

Formas de Obter Informações

- Questionários
- Entrevistas
- Experiências semelhantes em outros países
- Bases de dados de outros órgãos
- Pesquisas acadêmicas
- Consultoria

Benefícios são mais difíceis de quantificar

- Podem incluir: vidas salvas, menor poluição, maior segurança etc.
- Análise de *break-even*: que nível de benefício seria necessário atingir para justificar os custos?
- Análise de custo-efetividade: das alternativas existentes que atingem o objetivo da regulação, qual é a mais barata?
- Análise multicritério: avaliar alternativas segundo vários critérios, com diferentes pesos, e escolher a que pontuar melhor.

Mais importante não é a precisão da conta, mas a racionalidade por trás da decisão

Defesas

- Confere racionalidade técnica às decisões
- Torna decisão mais transparente
- Permite avaliação do resultado
- Reduz a vulnerabilidade à corrupção

Críticas

- Burocratiza a decisão
- Nem sempre é possível quantificar tudo
- É mais aplicável à tradição *common law*
- Decisão política é suprema e ponto final

Melhores Práticas

- Estabelecido em nível legal
- Apoio dos principais dirigentes
- Ocorrer antes da decisão
- Uso generalizado, mas principalmente nas decisões mais importantes
- Todos os impactos identificados e quantificados
- Utilização de dados empíricos
- Consulta pública