

AUDITOR FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO

ORIENTAÇÃO: AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Prova Discursiva P₄ – Questão

Aplicação: 16/8/2015

PADRÃO DE RESPOSTA DEFINITIVO

Motivos para a regulação de determinados setores econômicos

Diversos são os motivos. Abaixo são sugeridas algumas falhas de mercado que justificam a presença da regulação.

Como sugerido no texto motivador, a regulação econômica pode ser definida como a ação do Estado que tem por finalidade restringir a ação dos agentes econômicos em seu processo de tomada de decisões. A análise da regulação da atividade econômica está relacionada aos desenvolvimentos oriundos da teoria de bem-estar social. O primeiro teorema fundamental dessa teoria alega que: se existe um número suficiente de mercados, se todos os consumidores e produtores se comportam competitivamente e se existe um equilíbrio, então a alocação de recursos no equilíbrio é ótima no sentido de Pareto. A existência de falhas de mercado ocorre, portanto, quando o mercado “falha” na geração do ótimo de Pareto. Portanto, estruturas de mercado de concorrência imperfeita seriam passíveis de regulação.

No geral, setores econômicos com a presença de firmas privadas que fornecem serviços de utilidade pública são alvo de regulação. A existência de falhas de mercado — definida, então, como a situação em que a alocação de bens e serviços por mercado livre não é eficiente — é uma justificativa da interferência governamental. Os mercados podem apresentar distintos tipos de falhas: externalidades, bens públicos, assimetria de informação e poder de mercado.

Assim, setores que possuam um monopólio privado com grande poder de mercado, por exemplo, incorrem no risco de a firma monopolista maximizar seu lucro e ofertar uma quantidade abaixo da obtida em concorrência perfeita e, dessa forma, possibilitar uma melhoria de Pareto. Adicionalmente, setores geralmente caracterizados como de monopólio natural e que forneçam bens e(ou) serviços públicos, como os citados no texto motivador, teriam incentivos a fornecer uma quantidade menor e a preços elevados aos que seriam obtidos em um mercado concorrencial. A própria existência de bens públicos (e o problema do carona) pode induzir o mercado a não ofertar ou ofertar de forma ineficiente determinados bens e serviços valorizados pelos consumidores.

Esses casos são alguns dos exemplos de que a interferência do governo via regulação pode melhorar a situação inicial não eficiente e motivar a regulação econômica.

Diferença entre poder concedente e poder regulador

O poder concedente é exercido pelo titular da obrigação da prestação do serviço e, por conseguinte, refere-se à responsabilidade de dimensionar, planejar e decidir sobre a política de oferta de determinado serviço e a melhor forma de atendê-la. Poder concedente é o termo que se aplica à União, aos estados ou aos municípios, que concedem a entidades reguladas a execução de serviços públicos, **mas não a titularidade**. Por exemplo, ao decidir pelo sistema de concessão de serviços a terceiros e executar a concessão, o Estado está utilizando seu poder concedente. É, portanto, geralmente, exercido pelo governo de um país (administração direta), atribuído a um ministério afim, por exemplo.

O poder regulador é muitas vezes exercido por uma agência reguladora específica. Apesar de não ser responsável pela prestação do serviço em si, essa agência tem a responsabilidade de zelar pelas regras estabelecidas no setor e garantir a adequada prestação de serviços de utilidade pública por terceiros, isto é, garantindo preço, quantidade e qualidade apropriados (semelhantes aos que seriam obtidos em um mercado competitivo).

Assim, apesar de haver a possibilidade de serem exercidos de forma apartada, o governo/ministério exercer o poder concedente e as agências reguladoras o poder regulador, esses poderes podem também ser exercidos conjuntamente por um mesmo órgão.

Desvantagem na escolha, em termos da eficiência do mercado, do método de tarifação por custo do serviço

A tarifação por custo do serviço (ou regulação da taxa interna de retorno) é um método tradicional de tarifação, utilizado com certa frequência em setores com presença de monopólio natural. Por esse regime, os preços devem remunerar os custos totais do ofertante e adicionar uma margem que proporcione uma taxa interna de retorno (TIR) atrativa. O valor não deve ser alto, de forma a prejudicar os consumidores, nem baixo a ponto de onerar a rentabilidade da firma. Um preço subsidiado pelo governo pode ser entendido como prejudicial aos contribuintes.

Muitas críticas são direcionadas a esse método:

- O método tem baixo poder de incentivo à redução de custos devido à relação entre preço e custo, isto é, não incentiva a obtenção/manutenção de baixos custos, pois a firma não tem motivação para buscar a redução de custos (o preço segue na mesma direção), inclusive pode estimular comportamento de elevar os custos (por falta de competência ou propositalmente).
- Em um mercado de pouca ou nenhuma concorrência, a firma não tem incentivos para melhorar a qualidade e(ou) introduzir novos serviços ou inovar processos e produtos, ou mesmo para adotar novas tecnologias.
- Existe dificuldade em determinar o valor da TIR que pode ensejar preços “não justos”, inclusive que pode ocasionar um demorado e assimétrico processo de barganha na definição da taxa (muitas vezes solucionado apenas na esfera judicial). Essa demora, além de ineficiente administrativamente, ocasiona perdas significativas para as firmas em ambientes de inflação alta ou ainda reajustes elevados para compensar a demora na definição dos novos reajustes.
- Como existe uma assimetria informacional pró-firma, esta pode falsificar valores e informações relativas aos seus custos para manipular o mercado e obter lucros extraordinários. Devido a esses incentivos perversos, o aparato regulatório se torna ainda mais oneroso para o Estado.
- O método não aborda devidamente as distintas estruturas de custos relativas às diversas categorias de consumidores — o que resulta em ineficiências alocativas —, arbitrando aleatoriamente, por vezes, a distribuição dos custos entre os grupos de consumidores.
- Há o conhecido efeito A-J (Averch e Johnson): em um cenário em que a taxa de retorno esteja acima do custo de capital, a firma pode motivar-se a investir, ocasionando, por exemplo, a utilização subótima das plantas. **Observa-se, logo, uma tendência à sobrecapitalização.**