



O Estado Garantia e a Regulação

A série dos Encontros dos Jerónimos, baseia-se num conjunto de princípios com que concordo inteiramente. Sublinho em particular o princípio da subsidiaridade: a ideia de que a intervenção do Estado na actividade económica se deve restringir ao necessário para complementar e corrigir o funcionamento “natural” da economia.

Os economistas frequentemente realçam os benefícios económicos que advêm do mercado livre, um linha de raciocínio que culmina no chamado Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar (um nome comprido para um resultado de enunciado aliás bem curto).

Mas é importante vincar que o princípio da subsidiaridade é mais do que uma questão de benefício económico. De facto, a concorrência leal é, no campo

económico, o palco natural para o exercício da liberdade responsável dos agentes: empresas e consumidores, patrões e empregados - pessoas, em última análise. E a liberdade individual (liberdade responsável) é uma das características que melhor definem a dignidade da pessoa humana.

Qual é, neste contexto, o papel da regulação?

O termo regulação, mesmo quando restrito ao âmbito da economia, pode ser entendido em vários senti-

dos. Em sentido mais estrito, regulação corresponde à intervenção directa do Estado nas decisões económicas de empresas e de mercados concretos. Por exemplo, a Anacom determina os valores das taxas de terminação que os operadores móveis cobram às empresas rivais; o Ministério da Saúde determina as margens retalhistas das farmácias, bem como o número e a localização de novos estabelecimentos; e a Autoridade da Concorrência decide se determinada fusão deve ou não ser permitida. Em sentido mais vasto, a regulação inclui também outras formas de intervenção do Estado na actividade económica. De facto, muitos aspectos da legislação sobre segurança no trabalho, saúde, educação, ambiente, etc., afectam a actividade económica directa ou indirectamente.

Esta não é necessariamente a classificação universalmente aceite, mas é a classificação que mais ajuda na organização das ideias que se seguem. De facto, a motivação “teórica” para a regulação, bem como a realidade prática dos interesses que ela serve, são diferentes em cada caso.

REGULAÇÃO E CAPTURA

No mundo anglo-saxónico, o debate sobre a regulação conduz invariavelmente à Teoria da Captura: a ideia de que, independentemente do objectivo original, a regulação não é mais que um mecanismo para as empresas melhor garantirem os seus interesses. Em Portugal temos ampla experiência disso. A nossa tradição corporativa, espelhada na Lei do Condicionamento Industrial e em múltiplas regulamentações de sectores económicos específicos, sente-se ainda hoje. Veja-se por exemplo o caso das farmácias ou o caso dos notários. O caso das farmácias é, aliás, exemplar no que respeita à captura, não somente política como também económica (refirme à dívida do governo às farmácias e o poder negocial da ANF que daí resulta). A situação em Portugal tem vindo a melhorar, em parte devido à pressão da integração europeia. (Esta é aliás uma das razões por que, mesmo esquecendo os fundos estruturais, considero que a integração europeia teve um efeito altamente positivo na economia portuguesa). Entidades reguladoras foram estabelecidas em vários sectores “problemáticos” (energia, telecomunicações e outros). Mecanismos de regulação foram criados (frequentemente adaptando a iniciativa no Reino Unido). Embora haja ainda muito que fazer, não tenho dúvidas de que a situação actual é muito melhor do que há duas ou três décadas.

INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL

A minha *wish list* no campo da regulação económica inclui várias reformas, nomeadamente reformas es-

truturais no sector das telecomunicações. Mas gostaria de realçar um aspecto muito importante no caso português. Na regulação económica, bem como na política de concorrência, o Estado actua como “árbitro” do jogo da economia. Ora, um bom árbitro tem de ser independente (aqui poderia entrar numa digressão sobre a operação apito dourado, mas resisto a essa tentação). E neste aspecto - independência do regulador - ainda temos um longo caminho a percorrer.

O tiro à América e aos americanos é um desporto favorito em vários círculos intelectuais europeus. Motivos não faltam. Mas não podemos deixar de reconhecer a qualidade do sistema de *checks and balances* entre as instituições que gerem o poder executivo, legislativo e judicial, desde o Supremo Tribunal até às várias agências de regulação. Para que isto aconteça, é necessário um mínimo de independência entre os diferentes agentes do “Estado” (entendido em sentido lato). Isto não é apenas, nem principalmente, uma questão legal ou constitucional. Trata-se antes de uma conquista institucional - ou “reputacional”, para utilizar o termo técnico da Economia. O presidente dos E.U.A, se assim o desejar, pode intervir na política monetária do *Federal Reserve Board* ou na política de telecomunicações da *Federal Communications Commission*. Mas não o faz, em parte porque a independência destes agentes é um bem em si, e a reputação institucional de independência ficaria seriamente comprometida com a intervenção governamental.

Neste aspecto, ainda temos muito que fazer. As agências de regulação em si têm feito um bom trabalho, justificando a reputação de entidades independentes. Mas os governos frequentemente sucumbem à tentação do Rei Sol: *L'État c'est moi* é a mais clara negação do princípio salutar dos *checks and balances* institucionais.

A questão da independência institucional é particularmente importante num país pequeno como Portugal que é pequeno em território e em população, mas é particularmente pequeno quando se medem distâncias sociais (compare-se, por exemplo, Portugal e a Bélgica, países com número de habitantes semelhante). Isto sugere que se faça um esforço adicional para garantir a independência dos reguladores em Portugal. Mas é exactamente o contrário que acontece, nomeadamente

Na regulação económica, bem como na política de concorrência, o Estado actua como “árbitro” do jogo da economia. Ora, um bom árbitro tem de ser independente

porque, não obstante a reversão das “conquistas irreversíveis” de 25 de Abril, continuamos com um Estado com interesses directos na actividade económica. Como é possível garantir a concorrência leal se o árbitro é também jogador? Tivesse George Stigler vivido em Portugal nos últimos vinte anos, e creio que teria desenvolvido uma Teoria da Captura mais rica da que nos ofereceu em Chicago. Vejam, por exemplo, o triste caso das *golden share*. A versão oficial passa pela definição de prioridades estratégicas, a defesa dos interesses nacionais, e outras expressões que pouco revelam. Na prática, o que fica é mais uma oportunidade de encontrar “trabalhos para os rapazes” (soa pior em português) e outros canais para o poder político (e o poder económico que controla o poder político) garantir os seus interesses. Captura ao quadrado!

A EXPLOÇÃO DA REGULAÇÃO

Tal como referi no início, o impacto da regulação na economia vai muito para além da chamada regulação económica. Para muitas empresas, a legislação que sai dos Ministérios da Saúde, Ambiente, Trabalho, etc., tem mais impacto que os ditames do Ministério da Economia. Com o avanço do processo de integração europeia, a quantidade de regulação deste tipo tem aumentado exponencialmente (para os matemáticos rigoristas: talvez não exponencialmente, mas certamente como função crescente e convexa do tempo).

Como explicar esta explosão de regulação? Aqui penso que Stigler não ajuda muito. Talvez num caso ou noutro haja interesses económicos claros por trás das leis de segurança no trabalho e regulações semelhantes, mas na maioria dos casos creio que há pouco mais que boas intenções. A teoria (na mente do regulador) é que, em certas situações, a escolha livre dos agentes individuais não corresponde aos ditames do bem comum - situação a que os economistas se referem com o termo pouco feliz “externalidade”.

Não obstante as boas intenções, sinto que a economia portuguesa - e as restantes economias europeias - sofrem uma crise de excesso de regulação. Porquê? A minha teoria é que, tal como a regulação tenta corrigir uma externalidade, o acto de regulação em si se baseia numa externalidade. Suponhamos que o governo cria

Não obstante as boas intenções, sinto que a economia portuguesa - e as restantes economias europeias - sofrem uma crise de excesso de regulação.



o Ministério das Portas e Janelas. A primeira questão que se põe é saber quem teve a ideia de criar uma pasta que nem sequer justifica uma sub-secretaria de Estado, muito menos um ministério. Mas suponhamos que se trata de um *fait accompli*. O Ministro das Portas e Janelas tem de fazer algo que justifique o seu lugar. Em pouco tempo é criada legislação sobre a altura mínima das portas em edificios públicos. Não é que a regulação que propõe seja má em si: as pessoas altas provavelmente agradecerão este avanço civilizacional. O problema é que os custos que implicam, provavelmente excedem os benefícios. A externalidade em causa é que a regulação em si cria um benefício para o regulador que não é partilhado pelos regulados: o benefício de mostrar que o Sr. Ministro não está de mãos cruzadas.

REGULAÇÃO, SELECÇÃO E PRODUTIVIDADE

O problema é pior do que parece. A minha teoria de estimação, em que tenho trabalhado nos últimos anos, é que a melhoria da produtividade empresarial se consegue não tanto aumentando a produtividade das empresas como melhorando o mecanismo de selecção



das melhores empresas. Neste sentido, o problema do excesso de regulação não é tanto o facto de aumentar os custos das empresas como o facto de aumentar os custos das empresas de forma variável. Se compararmos uma empresa que cumpre todas as regras de segurança, saúde, ambiente, etc., (e além disso paga o IVA devido) com uma empresa que foge a todas estas obrigações, temos uma “almofada” de cerca de 40 ou 50%. Isto é, uma empresa desonesta pode ser 50% menos produtiva que uma empresa honesta e mesmo assim sobreviver no mercado. Em jargão económico: embora os livros de economia falem dos custos da regulação em termos de triângulo de Harberger, o efeito mais importante é provavelmente aquilo que podemos denominar como “rectângulo de Schumpeter”.

MÍNIMOS OLÍMPICOS E NIVELAMENTO POR BAIXO

Para a audiência presente, lamentar a “explosão da regulação” é como pregar aos convertidos. Mas considerando os acontecimentos recentes na Universidade Independente, não posso deixar de responder a possíveis objecções à ideia de que temos um excesso de regula-

ção. Quando se tornou claro que algo errado se passava com a UnI, o coro dos intervencionistas e anti-liberais souou em uníssono: “onde estão agora os críticos da regulação”? Antes de mais, é preciso lembrar que o que se trata não é tanto da quantidade de regulação como a qualidade da mesma. Não é que não existam regulamentos com o objectivo de garantir uma qualidade mínima no ensino universitário; o problema é que não são aplicados, ou não são devidamente aplicados.

Mais: o apelo à regulação e re-estatização do ensino superior invoca frequentemente a observação de que as universidades privadas são piores que as públicas. “Antigamente, sabia-se o que valia um canudo. Hoje em dia, não”. Mas por que motivo deve o canudo ter um valor uniforme? A título de exemplo, suponhamos que o governo decreta que todos os automóveis devem ter o mesmo nível de qualidade. Ou bem que se estabelece um mínimo muito elevado, e apenas alguns portugueses poderão comprar carro; ou então nivela-se tudo por baixo.

A variedade faz parte da vida, tanto no sector automóvel como no ensino superior. “E uma universidade de segunda não vai tirar valor ao canudo nas melhores universidades”? Não, da mesma forma que ver Yugos circulando nas nossas estradas não diminui em nada o prestígio dos BMW, série 7. Pensar o contrário é passar um atestado de incompetência aos mecanismos “naturais” de reputação. Em última análise, é passar um atestado de incompetência aos consumidores. Eles merecem mais respeito.

NÃO É O DINHEIRO, É O PRINCÍPIO

Termino da forma que comecei, invocando o princípio da subsidiaridade. O sentido económico do princípio é claro: quando o mercado funciona razoavelmente, o melhor é não mexer. Mas mais importante ainda é o valor da liberdade individual em si. Justificam os benefícios da regulação a limitação da liberdade que a regulação implica? Continuando como o caso da educação, desta vez o ensino básico e secundário (e entendendo o ensino público como uma das formas de regulação). De um ponto de vista económico, esgrimem-se argumentos a favor e contra a intervenção estatal. Quando o resultado final for anunciado, não estranho que seja um empate. Mas a educação dos filhos é *par excellence* uma situação de exercício de liberdade individual. Por este motivo, teríamos de encontrar uma grande externalidade ou um grande benefício económico que justificasse o ensino básico e secundário estatal e uniforme.

Por outras palavras, a regulação tem um papel importante na economia e na sociedade. Mas considerando que o exercício da liberdade individual é um bem em si, o critério geral deve ser, numa mistura de latim e francês: “in dubio pro laissez faire”.