

# Papel do Estado, Regulação e Privatização

XXIII Congresso Brasileiro de Economia  
Florianópolis, 17 de outubro de 2019

---

**LUIZ CARLOS DELORME PRADO**

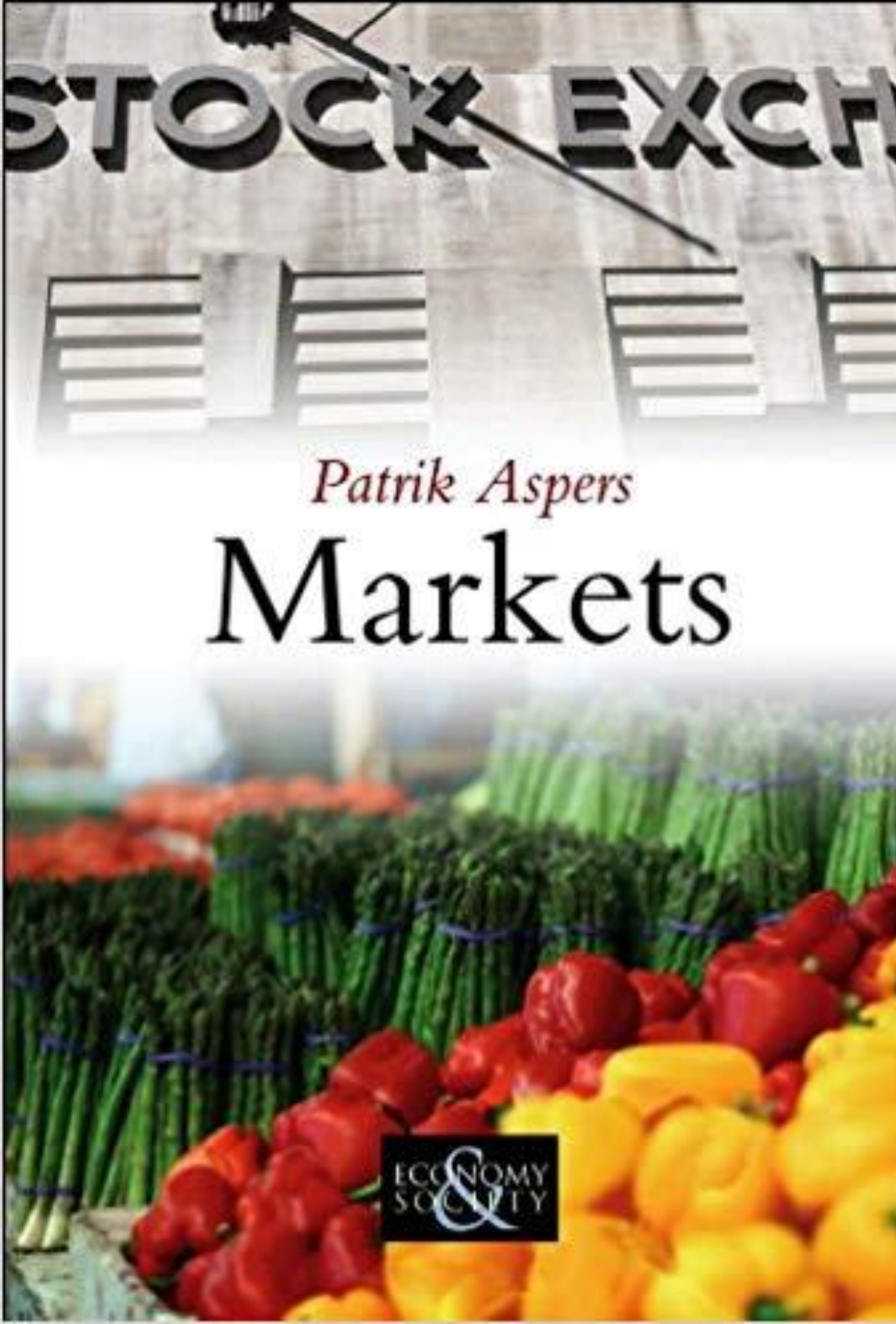
Professor do Instituto de Economia  
Ph.D em Economia(University of London)  
Ex-Conselheiro do CADE  
Ex- Presidente do Conselho Federal de Economia

Email: [lcdprado@gmail.com](mailto:lcdprado@gmail.com)



**Grupo de Direito, Economia e  
Concorrência**

Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro



# O que é Mercado?

**Patrick Aspers** – *Markets* , Polity Press, Cambridge, UK, 2011

- “Mercado é uma estrutura social para o intercambio de direitos (de propriedade) onde as ofertas são avaliadas e precificadas, concorrendo uma com as outras...”
- A estrutura do mercado é constituída de dois papeis - o comprador e o vendedor, cada um em um lado do mercado. Isto significa que o mercado implica em um histórico de transações realizadas e não apenas potenciais.
- Os dois papeis têm diferentes interesses – vender por um preço alto, comprar por um preço baixo.
- Em um mercado os atores ganham alguma coisa em troca do que eles entregam.
- Portanto, um mercado é caracterizado por uma relação “voluntária” e pacífica

# Direitos de Propriedade e Mercado

---

- **Direitos de Propriedade é uma forma de domínio baseado em direitos econômicos socialmente reconhecidos;**
- Os Direitos de Propriedade que os atores trocam devem ser reconhecidos: se uma parte leva todos os direitos, trata-se de “roubo”; se uma parte simplesmente entrega tudo, trata-se de uma dádiva.
- Direitos de propriedade devem ser possíveis de serem implementados em qualquer tipo de transação e não apenas em transações de mercado.
- Reconhecer direito de propriedade não é contraditório com o processo de barganha e negociação entre vendedores e compradores, entre vendedores e vendedores ou compradores e compradores.

# Direitos de Propriedade e Mercado (cont)

---

- Na medida que direitos de propriedade e direitos de transação são legítimos, outorgados pelo estado ou por outro poder capaz de impor sanções, um mercado pode existir;
- **Direitos de Propriedade estão imersos (embedded) nos costumes sociais, o que implica que normalmente eles não são contestados.**
- Portanto, Estado e Mercado não são instituições opostas, ao contrário, o desenvolvimento das economias de mercado contemporâneas só foi possível pela consolidação e ampliação do Estado moderno.

# Mercado e legitimidade

---

“Under current law, sperm, art, pollution rights, and life insurance can be sold; votes, draft cards, and children cannot. Articulating a principled line between what can and cannot permissibly be sold is the goal of the commodification debate”

Há três formas de transferir bens: venda , troca ou dádiva.

No Mercado há que haver um certo grau de legitimidade.

**O Mercado com uma forma de transação não exclui per se, nenhum tipo de bens ou serviços – contudo isto abre a discussão sobre comodificação (commodification)**



.I.G. Cohen: “The Price of Everything, the Value of Nothing: Reframing the Commodification Debate”, *Harvard Law Review*, Vol. 117, No. 2 (Dec., 2003), pp. 689-710

# A Ideia de Mercado Auto-Regulado



**Adam Smith**

- ❖ Idéias Econômicas e Reformas Institucionais no Radicalismo Filosófico;
  - (i) – O interesse como força motriz do comportamento humano;
  - (ii) - A identidade natural dos interesses
  - (iii) - Na ausência da intervenção do Estado as forças do mercado levavam a uma situação de equilíbrio, otimizando a alocação dos recursos econômicos.
  
- ❖ Principais Autores – Adam Smith, Jeremy Bentham, James Mill, John Stuart Mill





## The Hesitant Hand

Taming Self-Interest in the History of Economic Ideas



STEVEN G. MEDEMA

# O Mundo de Adam Smith

Adam Smith vivia em uma sociedade dominada por monopólios e privilégios, muitos dos quais seriam impensáveis hoje.

As autoridades estabeleciam essas normas e privilégios baseadas em tradições e direitos adquiridos de grupos, muitas vezes levando a pesadas restrições ao crescimento econômico e as inovações.

Nesse sentido, a ideia de uma “mão invisível” que harmonizaria interesses privados e públicos, e que a intervenção do Estado iria contra o interesse público era profundamente revolucionária e anti-intuitiva.

A visão de que os indivíduos perseguiriam seus próprios interesse era tão antiga quanto a filosofia grega. Mas tal comportamento era visto como uma ameaça e contrário ao interesse público. A fábula de Midas era uma advertência quanto ao comportamento ganancioso.

# Do Mercantilismo ao Liberalismo

---

No período conhecido como mercantilismo o debate sobre o interesse individual passou a ser analisado não sob a perspectiva moral, mas a partir da visão do interesse do estado, em especial da capacidade de gerar crescimento e receita para atender as necessidades do Estado.

A acumulação de ouro e outros metais preciosos, que era visto como riqueza, constituía o principal objetivo da economia.

Na literatura do mercantilismo o auto-interesse era visto com suspeita pois ele podia promover (i) perda de ouro através da importação de produtos estrangeiros para ganho dos comerciantes que podiam beneficiar-se de oportunidades de negócios com o exterior; (ii) via excessivo consumo, principalmente, de bens de luxo, que poderia gerar perdas através de importações com pagamento em ouro.

No Mercantilismo o bem-estar era visto como resultado da habilidade do homem de Estado e o mercado era visto como um espaço de ganhos dos comerciantes que devia ser controlado.

Smith compartilhava a visão de que a benevolência era dedicada apenas aos familiares e pessoas próximas, sendo que nas relações comerciais o que operava era o interesse dos indivíduos.

Mas, esse interesse não era visto como um problema, desde que fosse convergente com o interesse social. Na maior parte dos casos o Estado não era capaz de produzir coisas melhor que os indivíduos.



# As funções do Estado para Smith

---

No entanto, para Smith como para os outros economistas Clássicos o Estado tinha funções muito importantes para viabilizar as economias de mercado. Entre elas:

- 1) a proteção da sociedade da violência e de outros estados.
- 2) O dever de proteger cada membro da sociedade de injustiça e opressão de outros membros e de garantir um sistema eficiente de promoção da justiça.
- 3) O dever de construir e manter obras públicas e instituições públicas, que não são do interesse de nenhum indivíduo ou mesmo de poucos indivíduos, porque os benefícios não são apropriados privadamente.

Para Smith era função do Estado atuar a partir da sua estrutura jurídica para impedir que a força de auto-regulação do mercado se tornasse destrutiva. A lei e as instituições deviam, portanto, contribuir para que o interesse privado e o interesse público coincidissem.

# INTERVENCIONISMO

---

**Ludwig von Mises: “Intervenção é uma norma restritiva imposta por um órgão governamental, que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente da que empregariam.”**

## **Intervenção e Socialismo:**

- **O Conceito de Intervenção não tem nada a ver com a propriedade estatal dos meios de produção.**
- **o conceito de intervenção pressupõe que a propriedade privada não é abolida, que continua existindo de direito e de fato.**

# JUSTIFICATIVAS TEÓRICAS PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA:

## Razões Econômicas (consequencialistas)

**Falhas de Mercado-** existência de falhas de mercado que tenham afastado o funcionamento e os resultados da economia de seus níveis ótimos; A Intervenção deve, nesse caso, ser voltada para a correção dessas falhas, visando permitir que os sinais de mercado operem seus mecanismos de indução;

**A construção de *capabilities*** Stiglitz afirma que em um mundo caracterizado por assimetria de informações, mercados incompletos, economias de escalas, direitos de propriedade industrial, não faz sentido a proposição de políticas que busquem alcançar um equilíbrio estático, que seriam obtido através de características (concorrência perfeita, inexistências de externalidades) que não ocorrem no mundo real. Nesses casos o Estado é importante para reduzir problemas de informação, problemas de incentivos e ausência de mercados

# JUSTIFICATIVAS TEÓRICAS PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA:

## Razões Não Econômicas (deontológicas)

---

- **Equidade e/ou social: - Ex: Estado de Bem-Estar Social;**
- **Direitos Humanos – Relações de Trabalho, Discriminação etc.**
- **Estratégicas - (Defesa Nacional)**
- **Culturais – (Defesa da Língua e da Cultura)**

# LIMITES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

A garantia dos direitos de propriedade implicou historicamente em um *trade off* entre **desordem e controle do Estado**.

**Hobbes** considerava que o controle da desordem privada era o principal problema do Estado;

**Montesquieu** considerava que o maior risco a prosperidade estava no poder do Estado, que ameaçaria a propriedade privada: *“uma nação escravizada trabalha mais para preservar do que para adquirir; uma nação livre, mais para adquirir do que para preservar”*.



# O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

**Instituições funcionam para reduzir simultaneamente os riscos da desordem e do controle do Estado;**

**Instituições são convenções formais ou consuetudinárias que estabelecem regras de comportamento;**

**Instituições Eficientes são capazes não apenas de produzir regras consideradas legítimas pela sociedade, mas implementá-las à um custo aceitável.**

## O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

**As instituições não eliminam o dilema das sociedades entre desordem e controle do Estado, mas contribuem para um equilíbrio instável entre essas situações polares;**

**Distintas sociedades têm diferentes possibilidades institucionais;**

**Capital Social – capacidade de uma sociedade de cooperar entre seus membros**

# ESTRATÉGIAS DE CONTROLE SOCIAL DA AÇÃO EMPRESARIAL: Ordenação por interferência crescente do Estado:

**Disciplina de Mercado** (Inclusive aplicação da legislação antitruste);

**Ação judicial privada;**

**Controle Público através de Regulação**

**Controle Público através da Atuação Direta**  
(Propriedade pública e/ou monopólio público)

# Falhas de Mercado e Regulação

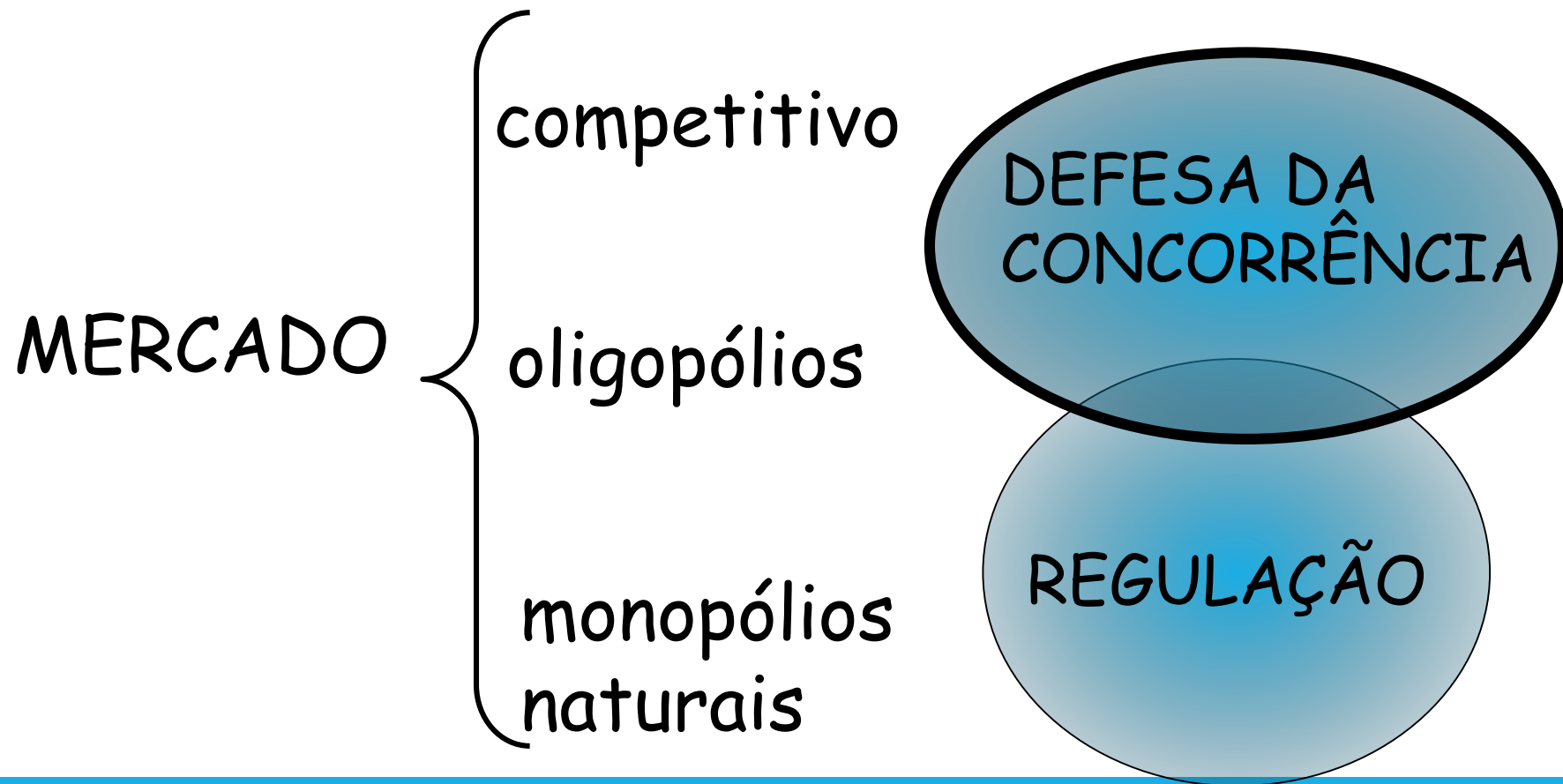
## Falhas de informação

- Problemas de escolha
- Problemas de incentivo

## Externalidades

- Ausência de mercado
- Ausência de preços
- Custo privado / custo social

# Defesa da Concorrência e Regulação





## Economia da Organização Industrial e da Defesa da Concorrência

---

### Concorrência e Bem-Estar Econômico em uma Economia de Mercado:

***"Uma concorrência vigorosa maximiza a taxa de inovação e a taxa de introdução de novas tecnologias, no processo de impedir o que Hicks identifica como o grande lucro do monopólio: uma vida tranquila"*** (Stelzer 2006, p.147)

# INTERVENÇÃO NO ESTADO NA ECONOMIA

---

- 1) **POLÍTICAS  
MACROECONÔMICAS  
ATIVAS;**
- 2) **PLANEJAMENTO  
ECONÔMICO;**
- 3) **ESTADO DE BEM-ESTAR  
SOCIAL;**
- 4) **REGULAÇÃO ECONÔMICA E  
DEFESA DA CONCORRÊNCIA.**



# Quando o Estado deve atuar diretamente (propriedade estatal) ou indiretamente (regulação)?

---

A Atuação Direta do Estado através do controle de empresas públicas dependeu das trajetórias históricas dos países e das diferentes culturas nacionais;

Na Europa a atuação direta do Estado através de empresas públicas é maior do que nos EUA;

Nos países asiáticos com estratégias desenvolvimentistas há tanto empresas estatais como empresas privadas que cooperam de forma próxima com o Estado.

Contudo, no mundo todo há empresas estatais, inclusive nos EUA.

Segundo a UNCTAD, (2017), há atualmente cerca de 1.500 “Estatais Multinacionais” com mais de 86 mil filiais ao redor do mundo, sendo a Europa detentora de um terço do total.

Fonte: Unctad, World Investment Report, Genebra, 2017.

# 60% das dez maiores empresas em valor total do ativo, segundo a Forbes, 2018, são Estatais:

---

- 1- **ICBC** – China; banco comercial e industrial; com ativos na ordem de US\$ 4,2 trilhões;
- 2- **China Construction Bank** – China; banco comercial: com ativos na ordem de US\$ 3,6 trilhões;
- 3- **China Agricultural Bank** – China; banco agrícola; com ativos na ordem de US\$ 3,4 trilhões;
- 4- **Fannie Mae** – Estados Unidos; atuante no mercado de hipotecas; com ativos na ordem de US\$ 3,3 trilhões;
- 5- **Bank of China** – China; banco comercial; com ativos na ordem de US\$ 3,2 trilhões;
- 6- **Japan Post Holdings** – Japão; conglomerado com atuação em setores como transportes, postal, banco comercial e seguros; com ativos na ordem de US\$ 2, 5 trilhões.

Fonte: Maria Rita Serrano, Empresas Públicas Mitos e Fatos, Carta de Conjuntura, da USCS, N.9, set 2019.

**Ownership and Governance  
of State-Owned Enterprises**

*A Compendium of National Practices*

A OECD publicou em 2018 um compêndio sobre práticas de governança em empresas de propriedade ou com participação do Estado

---



# Mercados de Interesse Coletivo (Markets for Collective Concern)

Desde a década de 1970 a desconfiança da atuação das burocracia weberianas na gestão pública vem crescendo.

A influência da literatura neo-institucionalista tende a substituir a atuação dessa burocracia pela atuação indireta do Estado e, em especial, pelo desenho de mercados de interesse coletivo para produzir os resultados desejados pela sociedade.

Nessa linha, surgiu recentemente uma vasta literatura sobre o desenho desses mercados, suas vantagens e limitações. The organization of markets.

Ver o número especial da ***Economy and Society***, (vol. 48, 2019):

***Markets for Collective Concerns and their Failures***

# Conclusão

---

- 1) Não existe contradição entre Estado e Mercado. Os mercados estão imersos em relações sociais e são regulados e muitas vezes criados pelo Estado.
- 2) Os mercados auto-regulados são um caso especial, na situação mais geral da divergência entre o interesse privado e o interesse social. O papel das políticas públicas é corrigir esta distorção promovendo a convergência entre esses dois interesses.
- 3) A intervenção do Estado não se justifica só por razões econômicas, há também razões não econômicas para isso.
- 4) A questão importante não é fato de um empresa ser pública ou privada, mas se em mercados de interesse coletivo os serviços demandados pela sociedade são oferecidos.
- 5) Nesse sentido, atualmente o Estado cumpre o importante papel de desenhar mercados de interesse coletivo e, ainda, garantir o adequado funcionamento dos outros mercados.

# Fim da Apresentação. Obrigado.

---

Prof. Luiz Carlos Delorme Prado – [lcdprado@gmail.com](mailto:lcdprado@gmail.com)



**Grupo de Direito, Economia e  
Concorrência**

Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro