Os problemas de preço nas empresas privatizadas*

José Carlos Sardinha**
Fabiano S. Coelho***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Referencial teórico; 3. Necessidade de regulação; 4. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: privatização; tipos de concorrência; controle de preços.

Este artigo discute os efeitos das variáveis econômicas sobre a determinação de preços, especialmente pelas empresas privatizadas. O artigo apresenta o referencial teórico para o estabelecimento e controle de preços, analisando a atuação dos estados liberal, intervencionista e regulador nos diferentes tipos de mercado, e enfatiza o papel do Estado como órgão regulador das atividades das empresas privatizadas, regulando o preço das empresas monopolistas e supervisionando o das oligopolistas.

Price problems in the privatized companies
This paper discusses the effects of the economic variables on price determination, especially by privatized companies. The paper presents the main principles for price determination and control, analyzing the role of the liberal, interventionist and regulatory states in the different markets, and emphasizes the State's role as a regulatory authority for the activities of privatized companies, regulating the prices of monopolistic companies and supervising those of the oligopolistic ones.

* Artigo recebido em abr. e aceito em jun. 2001.
** Doutor e mestre em administração de empresas pela University of Southern California. Mestre em administração pela PUC-Rio.
Professor convidado do Curso de Mestrado em Gestão Empresarial da EBAP/FGV. Professor e coordenador-geral da EPGE/FGV.
*** Pós-graduado em Ciências Contábeis pela EPGE/FGV. Professor da FGV e da Faculdade da Cidade.

1. Introdução

O mundo está passando por um processo de reestruturação governamental e a decisão de reduzir a presença do governo no processo produtivo dos países e conceder a prestação de serviços públicos para a iniciativa privada está remodelando e modernizando o papel do Estado na economia mundial. E é neste cenário que a formação de preço ganha uma importância crucial para um maior bem-estar da sociedade diante dos interesses capitalistas das empresas privadas.

Este artigo visa discutir, estudar e elucidar os efeitos das variáveis econômicas que influenciam a decisão de preço, enfatizando empresas a serem controladas por agentes reguladores.

2. Referencial teórico

Preço

Preço é a expressão monetária do valor de um produto ou serviço, podendo ser amplamente definido como "o elemento mais flexível do composto de marketing (...). Há dois pontos de vista a considerar em relação ao preço. Primeiro, para a empresa, preço é a quantidade de dinheiro que está disposta a aceitar em troca de um produto. Para os consumidores, preço é algo que estão dispostos a pagar em troca de um produto" (Ferrel et alii, s.d.:96).

Esta definição encaixa-se com o trabalho de Sardinha (1995:3), que define preço como a única forma de quantificar tal *mix* de marketing, ou seja, é o único instrumento pelo qual o gerente pode obter melhor ajustamento entre a oferta que a sua empresa faz ao mercado e a demanda existente. Por isso, o estabelecimento e formação do preço deve "atingir o equilíbrio correto entre as necessidades dos consumidores, as soluções alternativas e a necessidade da empresa cobrir seus custos" (Ferrel et alii, s.d.:154). Ou seja, na realidade, "a definição do objetivo de preço é condicionada pelos objetivos da empresa como um todo" (Santos, 1995:55).

Objetivos da empresa

Empresa é uma "associação organizada para explorar uma indústria ou um ramo do comércio" (Fernandes, 1995:309). Seus objetivos podem ser divididos nas seguintes classes:

- objetivos orientados para a empresa — visam à continuidade da empresa, sendo os principais interessados nisso os empregados;
- objetivos socialmente orientados — refletem a idéia de que as empresas são ferramentas na maximização do benefício social; visam, assim, "manter uma sadia existência econômica, com os benefícios para a comunidade advindos diretamente desta posição" (Kolasa, 1978:592), ou seja, a missão da empresa é beneficente e seu patrimônio é apenas um meio de atingir seu fim puramente social;
- objetivos orientados para os acionistas — eles podem ser vários, tais como a maximização do lucro, do valor da empresa ou da riqueza dos acionistas; de qualquer forma, "na medida em que se pode avaliar quantitativamente, o objetivo total de uma empresa é obter um lucro satisfatório sobre os fundos nela investidos e coerente com a manutenção de uma posição financeira sadia" (Anthony, 1975:218).

Anthony e outros (1991:46) comentam que, apesar de existirem vários outros objetivos empresariais (como eficiência organizacional, liderança, alta produtividade, boa reputação, crescimento organizacional, estabilidade, valor para a comunidade local e prestação de serviços ao público), os objetivos financeiros, como lucratividade e maximização do valor das ações, acabam por ser os que mais irão influenciar uma tomada de decisão. Assim, os objetivos não-mensuráveis podem ser importantes e devem ser levados em conta sempre que pertinentes à avaliação do êxito do empreendimento, *mas os objetivos financeiros terão um peso maior nesta avaliação.*

Estado liberal

Em 1776, o estudioso escocês Adam Smith publicou o livro *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, conhecido no Brasil como *A riqueza das nações*. Nasce, com tal obra, a economia moderna, trazendo consigo a doutrina do *laissez-faire*, que se traduz na expressão "deixe-nos em paz" ou "deixar fazer" e transmite a idéia de que o governo deve interferir o mínimo possível nos assuntos econômicos. Tal doutrina passou a ser usada por muitos governos, principalmente no século XIX, quando foi proclamado o princípio da "mão invisível": cada indivíduo, partindo de um pensamento egoísta de só ter vantagens e satisfação pessoais, acaba direcionado, por esta "mão invisível", a realizar o melhor para todos.

Segundo esta teoria, todos os objetivos da empresa mencionados no item acima seriam alcançados naturalmente por esta "mão invisível", pois, ao tentar obter apenas lucros e maximização de seu valor, a empresa atingiria, como conseqüência, os outros objetivos (como melhores condições para em-

pregados e responsabilidade pública). Isto melhoraria as condições de vida da população, já que, teoricamente, a renda da população em geral também iria crescer. A mensagem de Smith foi clara. Os mercados privados devem ser liberados da tirania de controles governamentais. Na defesa de seus próprios interesses, os homens de negócios, individualmente, produziriam para os consumidores.

A intervenção governamental geralmente traz conseqüências piores para a sociedade. Um exemplo seria a imposição de uma tarifa ou direito aduaneiro cobrado pelo governo sobre um bem produzido no exterior, no momento em que entra no país. Mesmo que os produtores nacionais possam se beneficiar de uma tarifa, pois ela possibilitaria uma vantagem em relação aos produtores estrangeiros, o país, como um todo, perde, pois os consumidores finais seriam prejudicados por não terem acesso ao produto mais barato.

Tal pensamento envolve uma equilibrada relação da oferta e da demanda, na qual, segundo Samuelson e Nordhaus (1989:42), "o sistema competitivo de preços usa os mercados da oferta e da demanda para resolver os problemas econômicos básicos quanto a *o que, como e para quem produzir*".

Falhas do Estado liberal

Para entendermos as falhas do Estado liberal devemos ver o que aconteceria caso não houvesse a "mão" do governo na vida econômica de uma sociedade. Para isso recorreremos aos ensinamentos de Samuelson e Nordhaus (1989:285), que definem quatro funções básicas para as ações governamentais:

- trazer melhor repartição dos rendimentos — deve haver uma justa redistribuição de renda, o que inclui todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países para outro grupo; para existir tal repartição, o governo deve aplicar regras que viabilizem esta eqüidade;
- fornecer estabilidade econômica através de políticas macroeconômicas — o governo tem o papel de fornecer estabilidade, ou seja, tentar atingir e manter níveis satisfatórios de crescimento econômico e de emprego;
- conduzir a política econômica internacional;
- promover eficiência econômica — o governo deve tentar manter a eficiência mercadológica em relação aos consumidores, não deixando que haja qualquer tipo de efeito prejudicial; para manter tal eficiência, o governo deve auxiliar na alocação de recursos socialmente desejáveis, isto é, auxiliar na melhor escolha do *que, como e para quem produzir*, de forma que este *mix* seja melhor para o bem-estar da sociedade como um todo.

Teoricamente, se não houvesse falhas no Estado liberal, todos os pressupostos acima seriam alcançados sem a participação do governo. As falhas de mercado, portanto, ocorrem quando uma ou mais condições da validade do teorema não são satisfeitas.

Trazer melhor repartição dos rendimentos

A teoria da mão invisível se baseia na noção de eficiência e otimização, estando, também, associada ao nome de Vilfredo Pareto. Segundo ele, o indivíduo percebe que uma situação, um sistema ou uma alocação é melhor que outra se sua percepção sobre o assunto estiver de acordo com seus valores individuais. Podemos dizer que um sistema econômico em que o indivíduo tenha condições de escolher a alocação de seus ganhos entre vários produtos concorrentes é socialmente justo, ou melhor, é eficiente. Assim, o indivíduo estará maximizando o emprego de sua renda e, conseqüentemente, sua utilidade (ou, percepção).

Idealmente, os bens oferecidos na economia deveriam permitir que os indivíduos maximizassem sua percepção — situação encontrada em mercados perfeitos e concorrência monopolista. Nestes mercados, a distribuição de renda, realizada através do preço, pode ser considerada "justa". É um processo de troca com o objetivo de "maximizar" ambas as partes: o consumidor desembolsa uma quantia em troca de um produto da empresa, e esta tem por fim satisfazer suas próprias exigências de lucro. Em outras palavras, *"society's demands and supplies according to this arrangement are consistent with each other — that is, society is producing as an output neither more nor less than people want at these prices"* (Arrow, 1974:20).

Contudo, quando as barreiras de entrada são significativas, não há uma melhor distribuição de renda. Em resumo, o mercado é composto de indústrias, monopolistas e oligopolistas.

Nos modelos de monopólio clássico se a indústria puder estabelecer o preço sem considerar a percepção dos indivíduos, ela não dará escolha ao consumidor, já que não existem bens substitutos. Por exemplo, o mercado de energia elétrica: se o consumidor não quiser ou não puder pagar sua conta de energia, ficará sem eletricidade e, como conseqüência, sem utilizar todas as benesses que este produto oferece.

Permitir a liberdade nas decisões de preço para esse tipo de empresa será socialmente injusto. A empresa estará maximizando seu lucro em detrimento da maximização de utilidade para o consumidor. Em resumo, os lucros poderão ser abusivos, sem haver preocupação com a eficiência, situação descrita por Arrow (1974:20) como a ação numa sociedade que resulta na riqueza do indivíduo *A*, em detrimento do indivíduo *B*.

Fornecer estabilidade econômica através de políticas macroeconômicas

Desde seus primórdios, o capitalismo tem sido constantemente afetado por instabilidades. Tais surtos atingem uma nação de tempos em tempos, por meio de inflação galopante, níveis altos de desemprego crônico e estagnação do crescimento, entre outros. Isso pode afetar um país ou o mundo todo, como ocorreu na Grande Depressão, na década de 1930, ou na crise do petróleo, na década de 1980.

O governo tem o papel de evitar que tais instabilidades afetem a economia ou, no pior dos casos, minimizar seus efeitos prejudiciais. Através de políticas orçamentárias e monetárias, o Estado pode controlar os piores excessos do ciclo econômico, influenciando, assim, os níveis do produto, das despesas totais, de emprego e de preços, bem como as taxas de inflação e de crescimento.

Conduzir a política econômica internacional

O governo tem o papel de melhor representar os interesses do país no cenário internacional e na negociação de acordos com outros países. Para isso, deve incentivar a harmonização das leis e a redução de barreiras ao comércio, de modo a encorajar a especialização e a divisão internacional do trabalho. Isso pode gerar conflitos, desemprego e falência, ao permitir que concorrentes internacionais entrem no país sem barreira alguma, ou pode cercear a população, ao não permitir que bens mais baratos entrem da mesma forma.

Além deste tipo de atuação, há programas governamentais, principalmente de países ricos no auxílio a países pobres, bem como medidas de proteção do ambiente global visando à perpetuidade da espécie humana, por meio do controle da emissão de gases, do desmatamento e da destruição da camada de ozônio, entre outros.

Por último, devemos lembrar a necessidade de coordenar as políticas macroeconômicas, a fim de alcançar um eficiente funcionamento do comércio internacional, visto que políticas de diferentes países afetam direta ou indiretamente a situação dos demais.

Promover eficiência econômica

Pela teoria de Adam Smith, a melhor escolha do que, como e para quem produzir é aquela feita naturalmente pela engrenagem de mercado. Este decidiria sobre quais os melhores produtos e como produzi-los.

Para que ocorra uma relação equilibrada entre oferta e demanda, a estrutura de concorrência perfeita deve estar condicionada às seguintes características:

- a produção deve ser feita de maneira eficiente por empresas perfeitamente concorrenciais;
- nenhum agricultor, comerciante ou operário constitui uma parte suficientemente grande do mercado total para ter qualquer influência pessoal no preço do mercado;
- todos os bens devem ser privados, tais como "pães, cujo total pudesse ser dividido em diferentes consumos de diferentes indivíduos, de modo que, quanto mais eu consumisse daquele total, menor seria a quantidade que caberia a você consumir" (Samuelson, 1977:170).
- não podem ocorrer externalidades negativas, como poluição do ar;
- os consumidores e as empresas devem possuir todas as informações necessárias acerca dos preços e características dos bens que compram e vendem.

Entretanto, muitos economistas acreditam ser esta estrutura uma utopia, não existindo na prática. Eles completam expondo as falhas a seguir.

ESCOLHA DO QUE, COMO E PARA QUEM PRODUZIR

O mercado perfeito deveria decidir sobre o que, como e para quem produzir visando ao bem-estar da população.

Entretanto, o ciclo de oferta e demanda que gere tão perfeitamente a concorrência perfeita faz com que as empresas nunca saibam precisamente quando irá mudar o gosto do consumidor (aumentando ou diminuindo a curva de demanda). Por isso, poderá haver superprodução em determinado campo e subprodução em outro, influenciando diretamente o preço dos produtos.

BENS PÚBLICOS PUROS

Outro fato a ser analisado são os bens públicos puros, ou seja, aqueles cujos benefícios não podem ser negados a ninguém, mesmo aos que não tenham pago por eles. São os serviços indispensáveis à sociedade, sem os quais não se poderia pensar em vida comunitária e que, por natureza, não podem ser deixados de modo apropriado aos interesses do setor privado.

Como exemplo claro, temos a segurança pública, pois os indivíduos, mesmo não pagando, devem ser protegidos. Ou seja, se todas as características de concorrência perfeita pudessem ser aplicadas e, conseqüentemente, o *laissez-faire* funcionasse, mesmo assim haveria problemas e a necessidade da ação go-

vernamental, por intermédio de um órgão (tribunais ou a polícia) que garantisse o cumprimento de contratos e a ordem pública, por exemplo.

EXTERNALIDADES

São efeitos positivos ou negativos de uma ação em pessoas ou empresas que não são responsáveis por esta ação. Ocorrem quando o bem-estar de um agente econômico (empresas ou consumidores) é diretamente afetado pelas ações de terceiros.

Um exemplo de externalidade positiva é uma vacina, que evita a transmissão de doenças.

Um exemplo de externalidade negativa é um automóvel, que beneficia o indivíduo que o dirige, mas que prejudica outras pessoas com a poluição que provoca.

O governo deve agir naquelas externalidades negativas que prejudiquem de forma considerável a saúde e o bem-estar da população. E é aqui que entram com toda força as ordens legais e atos coercitivos, pois evitam que ocorram externalidades plenas, ao imporem um conjunto de regras que formarão a estrutura na qual funcionará a empresa privada e suas ofertas, bem como a sociedade e suas demandas. Como exemplo, temos os altos impostos sobre o cigarro.

BENS DE MÉRITO E CONHECIMENTO INFORMATIVO

A escolha por um bem ou serviço pode ser extremamente influenciada pela falta de informação suficiente para a tomada de decisão, por desconhecimento ou pela simples manipulação por parte dos produtores.

O governo, neste caso, deve tentar melhorar as informações disponíveis sobre o assunto em questão, fornecendo, por exemplo, advertências contra o fumo, ou literalmente proibindo algum produto nocivo, como a cocaína.

CONCORRÊNCIA IMPERFEITA

Segundo Samuelson, a teoria do *laissez-faire* funciona em sua plenitude quando o mercado está em competição de concorrência perfeita. Qualquer outra estrutura de mercado existente traria as falhas mercadológicas expostas anteriormente.

Os ensinamentos fornecidos por Sardinha (1995:29), Samuelson (1977: 541) e Silva (1999:15) permitem a construção do quadro 1, que explica os tipos de concorrência e estrutura de mercado.

Quadro 1

Tipos de concorrência e suas características

Característica	Tipos de concorrência				
		Concorrência imperfeita			
				Oligopólio	
	Concorrência perfeita	Monopólio puro	Concorrência monopolista	Diferenciado	Concentrado
Número de produtores	Muitos	Apenas um	Muitos	Poucos	Poucos
Grau de diferenciação do produto	Nenhum	Produto sem substituto próximo	Muitas diferenças (reais ou imaginária)	Muitas diferenças (reais ou imaginária)	Pouca ou nenhuma
Barreira de entrada	Muito baixa	Altíssima	Moderada a alta	Muito alta	Razoavelmente alta
Exemplos	Hortifruti-granjeiros	Distribuição de energia elétrica	Varejo com marca própria	Automóveis	Alumínio

As características quanto ao grau de controle sobre os preços são apresentadas no quadro 2.

Quadro 2

Tipos de concorrência e controle sobre os preços

Tipo de mercado	Controle sobre os preços
Concorrência perfeita	O controle é exercido pelo mercado. Nem a empresa nem o consumidor, individualmente, tem o poder de determinar o preço.
Concorrência imperfeita	
s Monopólio puro	Existe apenas um produtor e, portanto, este pode, se não houver controle, influenciar diretamente os preços e a produção. Neste caso, ele tem um considerável grau de controle sobre os preços.
s Concorrência monopolista	Existem vários produtores, mas o produto por si só é único. Vários fatores influenciam a formação de preço (distância, diferenciação real ou imaginária e outros). Quanto maior a diferenciação percebida pelos consumidores, mais o produto se distanciará da concorrência perfeita e o produtor terá controle sobre o preço. Caso o mercado perceba uma pequena diferenciação, o produto se aproximará de um mercado em concorrência perfeita e o controle do produtor sobre o preço será muito pequeno.

s	Oligopólio	Existem poucos vendedores, ou apenas uma parcela detém a maior parte do mercado. Os produtos podem ser idênticos ou diferenciados, mas por o controle estar nas mãos de poucos, há uma possível influenciação para interesses particulares. Nos oligopólios diferenciados o controle de preços pelo produtor é alto; nos concentrados, o controle de preços só ocorre através de cartéis.

Problema mais grave: monopólio

Embora tentemos acreditar que as empresas visem ao bem-estar social, é bastante lógico que "cada firma busque alcançar o máximo de lucro sem se atentar, pelo menos diretamente, aos benefícios sociais" (Train, 1995:1). Ao crermos na existência da "mão invisível", percebemos que toda esta ambição empresarial trará, no fim das contas, o bem-estar da sociedade.

Entretanto, é uma utopia crer que as quatro funções básicas serão alcançadas sem a ação governamental quando há uma única empresa a operar no mercado. Se, porventura, existirem algumas poucas empresas funcionando em oligopólio, ou outras, em maior número, cuja estrutura seja de concorrência monopolista, os benefícios da sociedade não estarão completamente ameaçados, porque ainda existirá o direito de escolha. Tal direito, no entanto, não existe com os monopólios.

DEFINIÇÃO

Monopólio é uma aglutinação das palavras gregas "mono" e "pólio", ou seja, único a vender. Para se caracterizar um monopólio real, o produto, além de ser fabricado por uma única empresa, não pode ter substitutos próximos. Portanto, se uma indústria é a única a produzir garrafas de plástico, ela tem o monopólio, pois os consumidores podem escolher garrafas de vidro ou latas de alumínio.

Basicamente existem dois tipos de monopólio. O primeiro, caracterizado como monopólio puro, seria aquele em que o monopolista absorve durante todo o tempo a totalidade da renda da comunidade. Stonier e Hague (1975:249) comentam que os tipos extremos de mercado são a concorrência perfeita e o monopólio puro. O primeiro só existe raramente, enquanto o segundo nunca.

O segundo tipo seria o monopólio que existe normalmente, ou seja: um produtor, cujo produto não tenha substitutos próprios nem concorrentes diretos, mas tenha concorrência indireta, pelos recursos limitados dos consumidores.

RAZÕES PARA O MONOPÓLIO

Paul e Ronald Wonnacott (1982:494) citam três razões básicas para que haja condições de apenas uma empresa estar vendendo um bem:

- controle de um insumo ou técnica — uma empresa pode controlar algo essencial que nenhuma outra pode adquirir; é o caso da propriedade sobre um recurso necessário ou sobre uma patente; um exemplo é a patente mundial que a Xerox detinha, permitindo-lhe atuar como monopólio;
- monopólio legal — em alguns casos, torna-se ilegal mais de uma empresa exercer o mesmo serviço (por exemplo, quando uma empresa detém os direitos exclusivos de exibição de um evento);
- monopólio natural — este tipo não existe por estar garantido por lei, mas por ser caracterizado por um resultado natural de condições especiais de custos.

CARACTERÍSTICAS

O monopólio natural se diferencia por três características básicas:

- é intensivo em capital;
- a empresa tem de trabalhar em economia de escala, procurando, assim, obter um custo médio pequeno;
- a demanda do mercado ao produto é inelástica.

Ao analisarmos os itens do ativo de uma empresa monopolística natural, verificamos que o item *ativo permanente* é o mais significativo. Este tipo de organização possui grandes instalações industriais, representando o principal investimento realizado, e, por isso, é comum caracterizar tais empresas como de capital intensivo.

Devido a esta característica, um dos itens relevantes da despesa deste tipo de empresa é a depreciação, que é um custo fixo. Além do mais, os funcionários encarregados da operação da empresa são detentores de técnicas exclusivas. Assim, estas empresas não adotam o *lay-off* (dispensa por redução de consumo), pela dificuldade de obter gente capacitada quando a demanda retorna ao nível normal, o que torna este item também um custo fixo.

Esse tipo de empresa deverá trabalhar num patamar (faixa relevante de operação) em que o custo médio tenha pouca variabilidade, assim como a demanda, dado que o custo unitário é obtido pela divisão do custo total pela

quantidade. As variações na demanda são proporcionalmente pequenas, porque a empresa trabalha em economia de escala, isto é, a quantidade para a qual investe e programa operar é consideravelmente alta. A variação de demanda costuma ser pequena também porque sua correlação é inelástica, como mostram os exemplos a seguir.

- Cenário 1

$$\text{Custo unitário} = \frac{2.000.000}{1.000.000} = 2,00$$

- Cenário 2

$$\text{Custo unitário} = \frac{2.100.000}{1.100.000} = 1,91$$

- Cenário 3

$$\text{Custo unitário} = \frac{1.900.000}{900.000} = 2,11$$

PROBLEMAS COM OS MONOPÓLIOS

A detenção do direito de comercializar um bem ou serviço que não possui substituto e que muitas vezes é relacionado ao hábito do consumidor faz com que uma empresa monopolista tenha um poder incrível. Além de poder gerenciar todos os aspectos ligados a produção e investimentos, ela tem a total condição de maximizar seu lucro.

Em um monopólio não existe curva de oferta, pois ele é o único a decidir sobre quanto produzir, ou seja, quanto ofertar. Para atingir um lucro desejado, basta escolher uma produção em que seu custo marginal iguale o benefício marginal. Como para o monopólio a receita marginal é o próprio benefício marginal, então basta igualar a receita marginal ao custo marginal. Quando isso acontece, tem-se o lucro máximo, pois a partir deste ponto qualquer incremento da quantidade fará com que o custo aumente mais que a receita.

Com isso, a sociedade pode ser penalizada em algumas situações:

- ao ter completo poder de gerir seus preços e produção, o monopólio pode escolher uma situação em que não traga benefícios à sociedade, ou seja, o

monopolista venderá uma produção menor do que a perfeitamente competitiva, e a um preço maior;

- haverá, portanto, ineficiências alocativas dos recursos da nação, visto que ocorrerá ociosidade;
- não haverá um esforço de ser eficiente, visto que todos os custos serão repassados ao consumidor;
- ocorrerão maiores desperdícios, como possível ociosidade do parque industrial e do número de funcionários.

3. Necessidade de regulação

Para podermos entender a situação do Brasil e do mundo no que diz respeito à regulação, temos de estudar o cenário anterior ao atual.

Estado intervencionista

As seguidas falhas dos mercados que culminaram na I Guerra Mundial, na quebra da bolsa de Nova York, em 1929, e na Grande Depressão, que fulminou o mundo a partir de 1930, fizeram com que surgissem questionamentos quanto ao Estado liberal e à sua aplicabilidade. E todas as falhas existentes eram suficientemente fortes para justificar uma maior intervenção do Estado, "muitas vezes sob a forma intrusa da alocação central de capitais e da nacionalização de setores-chave da economia" (Majone, 1999:7).

É neste cenário que John Maynard Keynes escreveu sua *General theory of employment, interest and money*. Neste livro, Keynes atacou a tradição do *laissez-faire* da economia. O governo, segundo ele, tem o dever de criar empregos para os desempregados. Das várias maneiras de fazer isto, uma se destacou como a mais simples. O governo poderia criar empregos diretamente, e assim superar a depressão, com programas de obras públicas como estradas, correios e represas.

Com isso, a intervenção governamental junto aos monopólios não se deu pela regulação, e sim pela estatização dos serviços considerados essenciais para o bem-estar da sociedade. Isso fez com que várias empresas privadas, que controlavam os setores ferroviário e de telefonia, entre outros, fossem estatizadas.

Rótulos como "Estado do bem-estar" e "Estado keynesiano" tornaram-se populares naquele período, em que os pré-requisitos da governança eficaz eram a centralização e a política discricionária ilimitada.

Entretanto, tal Estado também gerou inúmeros problemas e deficiências que o desgastaram.

Falhas do Estado intervencionista

A política do Estado intervencionista — em contraposição à do Estado liberal — gerou três conseqüências graves:

- o crescimento desmesurado do aparelho administrativo estatal, sobretudo de empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias;
- o esgotamento da capacidade de investimento do setor público, ocasionando a deterioração dos serviços públicos em geral;
- a falta de controle apurado e regulação adequada dos monopólios, visto que as questões políticas estavam acima das mercadológicas.

"Antes da I Guerra Mundial, os gastos dos governos federal, estadual e municipal chegavam a pouco mais de uns doze avos de nossa renda nacional. Durante a II Guerra Mundial, tornou-se necessário que o governo consumisse cerca de metade da produção total, grandemente aumentada, do país. Neste século, o custo de todos os governos dos Estados Unidos subiu de uns parcos 3 bilhões de dólares gastos em 1913, para mais de 400 bilhões de dólares por ano, em meados da década de 1970" (Samuelson, 1977:158).

Os estados modernos se encontram em uma situação em que suas despesas, principalmente em períodos de emergência (cada guerra, cada depressão, cada período de maior preocupação com a pobreza e a desigualdade), expandem a atividade do governo. Passado cada período desses, parece que as despesas nunca voltam aos níveis anteriores.

Estado regulador

As duas formas extremamente antagônicas de atuação estatal — liberal e intervencionista — cometem falhas fatais para uma sociedade que almeja o crescimento econômico. Desta forma, é necessário chegar a um consenso que favoreça a sociedade como um todo. É desta premissa que surge o Estado regulador.

Tal modelo surgiu no final dos anos 1970, com a privatização, a liberalização, a reforma dos esquemas de bem-estar e, também, a desregulação — já que praticamente toda ação do Estado envolve a regulação. Abranches (1999: 20) exemplifica: "o monopólio estatal é uma forma de regulação. A ação do Ibama na área ambiental é outra. A atuação dos Procons constitui também ação regulatória".

Entretanto, tais métodos tradicionais de regulação e de controle estavam ruindo sob a pressão de agentes externos e foram desmantelados e trans-

formados. Majone (1999:9) explica que desregulação é "um termo enganador (...), porque, na verdade, significa uma combinação de desregulação e nova regulação, possivelmente em um nível diferente de governança". A privatização é um exemplo. Para que ela ocorra, antes deve haver uma perda da imunidade em relação às leis de concorrência (desregulação), e, a partir daí, uma regulação de preços, qualidade etc.

Correção dos erros do Estado intervencionista

A liberalização e a privatização são formas de acabar com os problemas do Estado intervencionista. Não seriam atingidos os bens públicos puros, mas utilidades públicas que poderiam ser implantadas e controladas por empresas privadas. Com isso, o governo teria de investir menos, agindo de forma indireta na responsabilidade econômica.

Um exemplo brasileiro foi a implantação do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/90, reformulada pela Lei nº 9.491/97), que teve como uma de suas metas reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada todas as atividades que por ela pudessem ser bem executadas, de forma a permitir que a administração pública se dedicasse principalmente ao atendimento das necessidades fundamentais da população.

Devemos ter em mente, no entanto, que as medidas aqui mencionadas não reduzem necessariamente o desperdício governamental. Samuelson (1977:169) comenta que as despesas governamentais podem ser reduzidas de duas maneiras completamente diferentes:

- aumentando a eficiência — o povo pode conseguir tornar mais eficientes suas atividades públicas; poderá abolir o suborno e o desperdício e insistir no melhor planejamento dos programas e numa administração mais eficiente (isso às vezes é chamado de "tirar a gordura sem cortar a carne");
- alterando os objetivos do governo — ao ser obrigado a abandonar muitas de suas funções, o governo reduz os gastos públicos (o governo poderia construir menos estradas, fornecer menor número de informações meteorológicas, acabar com as pesquisas, abandonar atividades de conservação, e assim por diante).

Correção das falhas do Estado liberal

Tais decisões de correção dos erros do Estado intervencionista aproximariam o governo do Estado liberal e, conseqüentemente, das características e defeitos antes mencionados.

Esta nova visão da atuação do Estado na economia, com a diminuição de sua participação direta na prestação de serviços, impõe, por outro lado, a necessidade de fortalecimento de sua função reguladora e fiscalizadora. Para esse fim, é indispensável que reestruture sua administração, de maneira a poder controlar eficientemente as empresas privadas que venham a assumir a prestação dos serviços públicos.

É neste ponto que toda uma estrutura reguladora deve ser bem definida, especificada e estudada.

4. Conclusão

Entre as várias atividades a serem reguladas e/ou fiscalizadas está a fixação do preço a ser cobrado aos consumidores. Quando os bens são oferecidos em mercado de competição perfeita ou de concorrência monopolista, os indivíduos maximizam sua percepção. Nestes mercados, há distribuição de renda considerada "justa". O processo de troca objetiva "maximizar" o consumidor e a empresa, pois o consumidor desembolsa uma quantia em troca de um produto da empresa, que tem por fim satisfazer suas próprias exigências de lucro. Como a barreira de entrada é pequena, os lucros das empresas não podem ser abusivos. Quando esse fenômeno ocorre, outras empresas estimuladas a obterem lucros similares entram no mercado, o preço abaixa devido ao aumento da concorrência, e o lucro cai para um patamar considerado "razoável" ou "justo".

O problema na diminuição da participação do Estado na economia é que as empresas privatizadas são oligopolistas ou monopolistas. Deixar essas empresas definirem o preço por livre arbítrio é o mesmo que permitir espoliar os consumidores. A escolha de produtos similares, por parte da população, é pequena ou nula. Em outras palavras, não há mercado livre. Contudo, se o governo intervier no preço do produto, poderá *procurar fazer uma distribuição "justa" entre as empresas e o consumidor*. Naturalmente, esta decisão ocorre entre dois objetivos, que podem ser conflitantes:

- o retorno a ser obtido pela empresa, isto é, pelos seus investidores, tem de ser suficientemente alto, de forma que estimule investimentos;
- o preço a ser cobrado não deve espoliar os consumidores nem gerar lucros abusivos.

O retorno de um investimento está atrelado ao risco que ele corre. Quanto maior o risco, maior será a exigência de retorno; quanto menor o risco, menor o retorno. Em adição a esse paradigma: risco/retorno, há o retorno esperado de mercado, isto é, a taxa esperada pelos investidores, ou propensos investidores, considerando as opções ofertadas no mercado. Os investidores, consideran-

do o risco, procurarão adquirir ativos (ações, debêntures ou empréstimos) de acordo com as taxas de retorno que lhes são ofertadas. Se a empresa não for capaz de obter esse retorno em sua operação, dificilmente obterá recursos para continuar a investir. Em resumo, sua sobrevivência a médio e longo prazos estará comprometida.

Nesse caso, o órgão regulador terá de estudar os retornos a serem ofertados aos vários investidores, considerando o risco inerente à operação do ativo da empresa. Quanto maior a variabilidade do fluxo de caixa, da receita, em determinado período — digamos, em um ano —, maior será o risco. Conseqüentemente, maior deverá ser o retorno desse investimento. O fluxo de caixa, da receita, está relacionado com a estabilidade ou instabilidade do mercado comprador. Por exemplo, a distribuição de energia elétrica tem um mercado razoavelmente estável; num período de um ano, a população mantém seu hábito de consumo. Essa afirmativa não é verdadeira com produtos vinculados à moda ou à alta tecnologia. Ambas trabalham em mercados turbulentos. Em mercados de alta tecnologia, o surgimento de um novo produto faz com que seu antecessor seja preterido pelos consumidores. O mesmo efeito ocorre com produtos da moda.

Estabelecer preço, uma vez determinados os retornos para a classe de risco do negócio, sem espoliar os consumidores significa empregar várias áreas do conhecimento financeiro e contábil, como: custo de capital; análise de projetos de investimento; administração de capital de giro; custeio de produtos; modelos de apreçar produtos.

A determinação do custo médio do capital é função dos retornos desejados pelos investidores e da estrutura de capital a ser utilizada. O retorno desejado pelos investidores já foi discutido anteriormente e tem, também, como tônica o risco do negócio. A estrutura de capital é a forma com que a empresa irá financiar seus investimentos no ativo. A empresa poderá privilegiar o capital próprio ou o de terceiros. A decisão de alavancagem financeira estará relacionada à prática comercial, assim como esta poderá aumentar ou diminuir o custo médio do capital. Contudo, o emprego exagerado em capital de terceiros poderá aumentar o risco financeiro, acarretando um aumento nas taxas de retorno demandadas pelos investidores.

Os investimentos em ativo permanente são funções do projeto de engenharia e das técnicas de análise de projetos de investimento. O projeto de engenharia definirá os ativos a serem adquiridos, para que a empresa tenha capacidade de atender seus consumidores. Esses ativos serão adquiridos, e o projeto levará a cabo seu objetivo, se os valores do fluxo de caixa líquido do projeto forem compatíveis com a demanda do custo médio do capital da empresa.

Para o investimento organizacional estar completo, há de se alocar recursos nos itens do capital de giro. A determinação dos valores dos itens do capital de giro pode ser feita através de modelos matemáticos ou da prática

comercial. Assim, o órgão regulador deverá estudar os valores a serem investidos por essas empresas empregando tanto modelos matemáticos como a prática comercial. O objetivo desse órgão é fazer com que as empresas minimizem seus investimentos nos itens do capital de giro, sem, contudo, deixar a organização numa posição de insolvência.

Empresas monopolistas não têm preocupação com custos. Seus preços são estabelecidos de forma a cobrirem os custos e gerarem um lucro para os investidores. Assim, não há estímulo de mercado para haver eficiência operacional e é pequena a preocupação gerencial com redução de custo. Para estimular a existência dessa eficiência, o órgão regulador pode: auditorar a operação e, quando encontrar ociosidade operacional, não permitir que seja repassada ao preço; estimular reduções de custos, permitindo que a empresa mantenha, por um período, um percentual dessa redução no preço do produto. Esse percentual poderá decrescer ao longo dos anos. De qualquer forma, ambas as ações demandarão que o órgão regulador tenha um conhecimento profundo das estruturas operacionais e de custos da empresa.

Com base nessas informações, o órgão regulador deverá determinar um modelo de preço a fim de valorar o produto aos consumidores. Essa relação será útil tanto para regular o preço para uma empresa monopolista quanto para supervisionar o preço estabelecido por uma companhia oligopolista. A determinação do modelo será uma assertiva no processo de negociação e de exposição à sociedade. O objetivo para o órgão regulador é mostrar que há uma procura de "justiça" tanto para a sociedade quanto para a empresa, isto é, a sociedade como um todo estará à procura de "otimizar"[1] seus recursos. Esses elementos — empresas e consumidores — são extremamente importantes ao desenvolvimento do país.

Referências bibliográficas

Abranches, Sérgio H. Hudson de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público, 50*(2), abr./jun. 1999.

Agrizzi, Dila Arlette. Uma análise comparada das experiências de regulação do mercado de capitais: os casos do Brasil, Inglaterra, Estados Unidos, França e Japão. Rio de Janeiro, FGV, 1989. (Dissertação de Mestrado.)

Anthony, Robert N. Contabilidade gerencial. São Paulo, Atlas, 1975.

[1] A palavra "otimizar" está entre aspas, pois, caso contrário, estaria diretamente relacionada com a maximização da percepção dos consumidores, que só pode ocorrer efetivamente se estes puderem escolher a alocação de seus ganhos.

———; Dearden, John & Govindarajan, Vijay. *Management control systems*. 7 ed. Illinois, Richard D. Irwin, 1991.

——— & Govindarajan, Vijay. *Management control system*. 8 ed. Illinois, Richard D. Irwin, 1995.

Arrow, J. A. *The limits of organization*. New York, Norton, 1974.

Fernandes, F. *Dicionário brasileiro da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, *O Globo*, 1995.

Ferrel, O. C. et alii. *Estratégia de marketing*. Rio de Janeiro, Atlas, s.d.

Ghirardi, André G. Estratégias de regulação e qualidade dos serviços públicos. In: Encontro Regional de Economia. *Anais*... Fortaleza, 2000.

Kahn, Alfred E. *The economics of regulation: principles and institutions*. Cambridge, MIT Press, 1988.

Kolasa, J. B. *Ciência do comportamento na administração*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1978.

Kotler, Philip & Armstrong, Gary. Princípios de marketing. 7 ed. Rio de Janeiro, LTC. 1995.

Laffont, Jean J. & Tirole, Jean. A theory of incentives in procurement and regulation, London; Cambridge, MIT Press, 1993.

Lintner, J. The valuation of risk assets and the selection of risky investments in stock portfolios and capital budgets. *Review of Economics and Statistics*, Feb. 1965.

Majone, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, *50*(1), jan./mar. 1999.

Pinto, Antônio Carlos Figueiredo. *Investidores institucionais: efeitos da regulação econômica*. Rio de Janeiro, Ibmec, 1985.

Romeiro, Ademar Ribeiro & Silveira, José Maria J. de. A teoria da regulação e o enfoque setorial: o papel de destaque da agricultura. *Estudos Econômicos*, *27*(3), 1997.

Samuelson, Paul A. *Introdução à análise econômica*. 9 ed. Rio de Janeiro, Agir, 1977.

——— & Nordhaus, William D. *Economics*. 13 ed. New York, McGraw-Hill Books, 1989.

Santana, Edvaldo Alves de & Oliveira, Carlos A. C. N. V. de. Regulação e coordenação: duas fontes de ineficiência da indústria de energia elétrica. Encontro de Economia e Econometria da Região Sul, 1. *Anais*... Florianópolis, 1998.

Santos, Roberto Vatan dos. Modelos de decisão para gestão de preços de venda. São Paulo, FEA-USP, 1995. (Dissertação de Mestrado.)

Sappington, David E. M. Incentives in principal-agent relationships. *Journal of Economic Perspectives*, *5*(2):45-66, Spring 1991.

Sardinha, José Carlos. *Formação de preço: a arte do negócio*. Rio de Janeiro, Makron Books. 1995.

———. Preço e gestão estratégica de custos. Rio de Janeiro, FGV, 2001. (Apostila de MBA em Gestão Financeira.)

Sharpe, W. F. Capital assets prices: a theory of market equilibrium under conditions of risk. *Journal of Finance*, Sept. 1964.

Silva, Carlos Alberto dos Santos. Formação do preço de venda dos produtos. Rio de Janeiro, Uerj, 1999. (Dissertação de Mestrado.)

Stingler, George J. The theory or economics regulatory. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. New York, *1*(2):22-34, Spring 1971.

Stonier, Alfred W. & Hague, Douglas C. *Teoria econômica*. 7 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

Tourinho, Rodolpho. A garantia de desenvolvimento no novo milênio. *Brazilian Business*, *14*(141), jul. 1999.

Train, Kenneth. *Optimal regulation*. Cambridge, MIT Press, 1995.

Triches, Divanildo. Regulamentação da concessão de serviços de utilidade pública: da teoria à prática. Encontro de Economia e Econometria da Região Sul, 1. *Anais*... Florianópolis, 1998.

Van Horne, James C. *Política e administração financeira*. São Paulo, Livros Técnicos e Científicos, 1979. v. 1, p. 45.

Vickers, John. Governmental regulatory policy. *Review of Economic Policy*. Oxford, *7*(3):15-25, 1989.

Weill, R. L.; Stickney, C. P. & Davidson, S. *Accounting: the language of business*. 8 ed. Thomas Horton and Daughters, 1990.

Wonnacott, Paul & Wonnacott, Ronald. *Economia*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1982.