

CRITÉRIOS ALTERNATIVOS DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: DIFERENCIAÇÃO DE PRODUTOS, EFICIÊNCIA X E CUSTOS DE TRANSAÇÃO

*Jorge Fagundes**

I. Introdução

As condições marginais de Pareto, bem como os métodos dentro dos quais elas são utilizadas apresentam uma série de limitações que comprometem, pelo menos parcialmente, sua utilização como critério normativo *exclusivo* de políticas econômicas. Entre outros problemas, destaca-se aquele ligado à existência de outros tipos de eficiência econômica, não contemplados pelo conceito tradicional de eficiência de Pareto. Com efeito, conforme visto no capítulo anterior, tal critério incorpora somente três tipos de eficiências - a de trocas, de produção e na produção agregada - como condições necessárias a sua ocorrência. A seguir, *tipos* complementares e alternativos de eficiência econômica, a saber, eficiência de variedade de produtos (seção II.1), eficiência X e *rent-seeking* (seção II.2), eficiência dinâmica (seção II.3) e eficiência de custos de transação (seção II.4), são criticamente discutidos. Tais tipos alternativos de eficiência econômica implicam o surgimento de novos *trade-offs* entre concorrência, estrutura de mercado e as diferentes dimensões da eficiência “total” (ainda que potencial) de Pareto, que devem ser levados, quando possível e sob distintos graus de incerteza teórica e analítica, em função das possibilidades geradas pelo atual estágio de desenvolvimento da teoria econômica, em consideração nas análises de defesa da concorrência.

Em outras palavras, tal como nos casos de atos de concentração horizontais - que, diminuindo o número de firmas em um certo mercado, provavelmente resultam em ineficiências no *mix* de produção, mas, supondo a presença de economias de escala, também geram economias de custos (eficiência produtiva) -, o reconhecimento de formas *adicionais* de eficiências econômicas tem como resultado admitir ou reforçar a constatação de que a maior parte das estratégias empresariais - de natureza estrutural ou comportamental

* Doutor em economia/UFRJ e sócio da Fagundes Consultoria Econômica. E-mail: jfag@unisys.com.br

- redutoras da concorrência produzem, *simultaneamente*, ineficiências e eficiências econômicas em diferentes graus, sendo necessário, portanto, a realização, por parte das autoridades antitruste, de um balanço dos efeitos negativos e positivos delas derivados, tendo em vista a determinação de seu efeito *líquido* sobre a eficiência “total” ou “ampliada” (provavelmente potencial) de Pareto.

II. Eficiência econômica e diferenciação de produtos

Segundo Eaton e Lipsey (1989, p. 725), a observação das indústrias e do comportamento dos consumidores no mundo real permite que se constatem os seguintes fatos *estilizados*: (i) várias indústrias, sobretudo de bens de consumo, produzem um elevado número de bens similares, mas diferenciados; (ii) os bens de consumo fabricados por firmas diferentes de uma mesma indústria raramente são idênticos; (iii) o conjunto de produtos feitos pelas firmas de uma indústria é somente um pequeno sub-conjunto do conjunto de possíveis produtos; (iv) em muitas indústrias, cada firma produz uma gama de produtos diferenciados: a estrutura de mercado típica das indústrias fabricantes de bens de consumo é caracterizada por poucas empresas ofertando um grande número de produtos diferenciados; (v) os consumidores adquirem somente um pequeno sub-conjunto dos produtos ofertados; (vi) os consumidores diferenciam os produtos de modo subjetivo e, na maior parte dos casos, há concordância entre eles quanto ao grau de substituição entre os produtos, isto é, sobre quais produtos são bons substitutos de um determinado outro produto; e (vii) as preferências variam entre os consumidores na medida em que os mesmos adquirem distintas cestas de bens diferenciados, sendo que tal variedade de preferências não pode ser explicada somente por diferenciais nos seus níveis de renda. Logo, a diferenciação de produtos é ubíqua nas sociedades capitalistas modernas. Mas quais as conseqüências da diferenciação de produtos sob o prisma normativo?

As relações problemáticas entre diferenciação de produtos e eficiência de Pareto datam do trabalho clássico de Chamberlin (1933). Se o consumidor está disposto a pagar mais por produtos diferenciados, então a firma ofertante de tais produtos detém algum poder de monopólio - isto é, cada firma cujo produto é visto como diferenciado pelos consumidores possui uma curva de demanda negativamente inclinada - e os preços são superiores ao custo marginal de curto e longo prazo, ainda que iguais ao custo médio no longo prazo¹.

¹ No tradicional modelo de concorrência monopolística proposto por Chamberlin. O leitor

Supondo que pelo menos alguma diversidade de produtos é desejada - ou seja, gera ganhos de utilidades para os consumidores -, tal situação implica perdas de eficiência no *mix* de produção e mesmo de produção, mas ganhos de bem estar via maior diversidade, gerando um novo *trade-off* entre as distintas dimensões que constituem a eficiência econômica como um todo.

As implicações da diferenciação de produtos sobre as *limitações* dos tipos de eficiências - as condições marginais - tradicionalmente incorporados ao critério de eficiência de Pareto podem ser resumidas pela opinião de Chamberlin (1933, *apud* Santacruz, 2000, p. 22), para quem: “o fato de que o equilíbrio da firma quando os produtos são heterogêneos normalmente ocorre sob condições de custos médios de produção declinantes tem sido geralmente visto como uma ruptura das condições ideais (de Pareto)...Entretanto, se a heterogeneidade é parte do ideal de bem estar, não existe um caso *prima facie* para fazer alguma coisa.....A não ser que possa ser mostrado que a perda de satisfação derivada de produtos mais padronizados seja menor que os ganhos através da produção de mais unidades, não existe ‘desperdício’ de forma alguma, ainda que cada firma esteja produzindo à esquerda do ponto (de custo médio de longo prazo) mínimo”².

deve notar que o conceito de diferenciação de produtos é subjetivo, isto é, depende da percepção dos consumidores e não apenas das características físicas e/ou químicas dos produtos. Assim, produtos física ou quimicamente idênticos podem ser diferenciados na percepção dos consumidores, por exemplo, por meio de sua imagem, formada, por sua vez, por intermédio de propaganda. Admitida a diferenciação entre produtos segundo a percepção dos consumidores, segue-se que o grau de substituição (e o grau de concorrência) entre marcas distintas de produtos, e, portanto, a influência dos preços de uma marca sobre os preços das demais, é variável. Dessa forma, em indústrias de produtos diferenciados, a curva de demanda de cada firma é uma função da oferta de cada firma rival *em separado*, ao contrário da curva de demanda de uma firma que opera em uma indústria de produtos homogêneos, que depende da oferta *total* das rivais. Formalmente, a curva de demanda inversa de uma firma com produtos diferenciados é dada por: $p_i = D(q_1, \dots, q_n)$, $i = 1, \dots, n$, enquanto que tal curva no caso de bens homogêneos é dada por $p_i = D(Q)$, onde $Q = q_1 + \dots + q_n$.

² O leitor deve notar a existência de uma certa confusão na literatura entre o conceito de eficiência de Pareto em si, que, como visto, é uma norma de bem estar social, e as suas condições marginais (ou tipos de eficiências por ele incorporado). Assim, em nome do rigor teórico, é preciso diferenciar as críticas ao conceito de eficiência de Pareto segundo a sua natureza: a evidência de que existem outras dimensões ou variáveis, tal como o nível de variedade de produtos, que afetam os níveis de utilidade dos indivíduos, implica uma crítica às condições marginais de

Aceito que a diferenciação de produtos em si pode ser benéfica aos consumidores³, correspondendo à necessidade de se satisfazer às suas preferências ou demandas diferenciadas em termos dos atributos e características dos produtos, a questão relevante, inclusive para efeitos deste livro, se volta para as relações entre concorrência, estrutura de mercado e o nível ideal de diferenciação sob o prisma da eficiência econômica e social (isto é, a relação entre variedade de produtos e nível de bem estar do consumidor), notando-se que a existência de variedade de produtos pode implicar custos sociais de dois tipos (Scherer e Ross, 1980, p. 601; Eaton e Lipsey, 1989 e Carton e Perloff, cap. 4): (i) perdas de eficiência no *mix* de produção, derivado do poder de mercado obtido com a diferenciação (ineficiência no *mix* de produção); e (ii) aumentos de custos de produção devido ao menor aproveitamento de economias de escala, custos de desenvolvimento de novos produtos e/ou custos fixos derivados da introdução de maior variedade de produtos (ineficiência produtiva)⁴.

Pareto, mas *não* ao conceito enquanto definição *social* de eficiência. Esse último pode - e deve - ser questionado no campo da teoria do bem estar social, pela demonstração de sua insuficiência como critério para a avaliação de mudanças no bem estar da sociedade provocado por alterações nas alocações econômicas.

³ Note-se que o próprio conceito de diferenciação entre bens de uma mesma indústria não é desprovido de ambigüidades. Ver, por exemplo, Chamberlin (*op.cit.*), Hotelling (1929) e Lancaster (1966). Um bem pode ser descrito em termos de suas características, tais como qualidade, locação, prazo de entrega, etc. Em geral, os trabalhos empíricos e teóricos usam somente um conjunto limitado dessas características na descrição dos bens, existindo três tipos básicos (Tirole, *op. cit.*, p. 96 e Salanié, *op. cit.*, p. 10): (i) *diferenciação vertical*, no qual todos os consumidores concordam sobre a característica preferida: quanto “mais” dessa característica, melhor (segundo a avaliação de todos os consumidores). Assim, com preços idênticos, há uma ordem natural - dos bens, em termos de preferências - no espaço da característica escolhida: se os preços são iguais, então um bem com mais da característica escolhida será preferível a outro com menos por todos os consumidores. Um exemplo típico é a qualidade; (ii) *diferenciação horizontal ou espacial*, inicialmente proposto por Hotelling e sendo o mais utilizado modernamente, pelo qual as preferências sobre uma determinada característica variam de acordo com cada consumidor. Por exemplo, no caso em que a principal característica do bem é sua localização, as preferências dos consumidores irão variar de acordo com a distância do consumidor em relação aos pontos de venda do bem. Nesse caso, com preços idênticos, a escolha ótima depende de cada consumidor em particular; e (iii) *abordagem das características*, na qual os consumidores estão interessados num *conjunto* de características associadas ao bem.

⁴ Ainda que seja questionável interpretar os aumentos dos custos de produção associados à diferenciação de produtos como ineficiência produtiva, visto que são intrínsecos à satisfação das preferências dos consumidores por algum grau de variedade de bens. De modo semelhante, o poder de mercado derivado da diferenciação de produtos tam-

As questões acima apontadas são tratadas na literatura a partir de duas abordagens distintas no que tange às preferências dos consumidores (Eaton e Lipsey, *op.cit.*): (i) abordagem do “*endereço*” (“*address branch*”), inaugurada por Hotelling (1929), que supõe que as preferências dos consumidores estejam distribuídas no espaço formado pelos parâmetros que descrevem a natureza dos produtos, de modo que diferentes consumidores possuam distintas localizações (ou seja, variados “endereços”) preferidas em tal espaço (notando-se que os produtos ou firmas também apresentam um “endereço” nesse espaço). Essa abordagem se materializa pelo uso de *modelos espaciais ou locacionais*, com diferenciação horizontal, vertical ou múltipla, em que a sensibilidade dos preços dos produtos - ou marca - de uma certa firma em relação aos preços dos produtos - ou marcas - ofertados por rivais varia com o grau de substituição (ou seja, com o grau de proximidade no espaço das características) entre eles (Lancaster, 1966, Becker, 1965 e Salop, 1979)⁵; e (ii) a abordagem *não* baseada em “endereços”, ou abordagem “*bens-são-bens*” (“*goods-are-goods*”), cuja origem repousa na teoria tradicional do consumidor, que assume que as preferências dos consumidores estão definidas no conjunto pré-determinado de todos os *possíveis* bens. Em geral, tal abordagem, cuja origem repousa no modelo de competição monopolística de Chamberlin, utiliza modelos baseados na hipótese do *consumidor representativo*, em que o problema da agregação das preferências individuais é resolvido por meio do uso da ficção do consumidor “representativo”. Nesses modelos *todas* as firmas competem entre si pelos mesmos consumidores, de modo

bém pode ser visto como uma fonte de *incentivos* à sua própria geração por parte das firmas. Esse argumento é semelhante àquele desenvolvido no âmbito das eficiências dinâmicas, em que algum grau de poder de monopólio é visto, por alguns autores de tradição schumpeteriana, como condição necessária ao surgimento de inovações.

⁵ Em outras palavras, nesses modelos, cada firma é identificada com um “endereço” no espaço de produtos, ou, de forma mais geral, cada produto está localizado num ponto de um espaço com N dimensões (características), com os “endereços” dos consumidores - seus pontos de consumo ideais ou conjunto de características ótimas - distribuídos nesse mesmo espaço, de modo que cada firma compete localmente (isto é, somente com firmas que produzem produtos similares) por um conjunto particular de consumidores (aqueles localizados em “endereços” próximos ao dela). Note-se que, mesmo no caso limite em que exista um *continuum* de firmas, a interação estratégica continua a ocorrer, ao contrário do modelo do consumidor representativo (tratado a seguir), dado que as firmas competem localmente. Nesse contexto, o poder de monopólio das firmas é derivado das preferências dos consumidores por comprarem junto à(s) firma(s) mais próxima(s) ou cujos produtos apresentam características mais desejáveis do seu ponto de vista.

que a demanda da firma varia continuamente com os preços das demais firmas na indústria (Spence, 1976A, 1976B e Dixit e Stiglitz, 1977, Perlof e Salop, 1985)⁶; e, ao contrário dos modelos locacionais ou espaciais da abordagem dos “endereço”, supõem que todas as marcas (ou produtos/firmas) são igualmente boas substitutas uma das outras (demanda simétrica), de forma que o consumidor consome “um pouco” de cada produto.

O problema, no contexto desses modelos e para efeitos dos objetivos deste livro, é o de que não existem conclusões unívocas sobre a relação entre nível de concorrência, estrutura de mercado e eficiência em termos de diversidade de produtos. Isso porque a diferenciação de produtos não existe, por hipótese, em concorrência perfeita, de modo que as análises positivas e normativas dos mercados com produtos diferenciados demandam a utilização de modelos de competição imperfeita, a saber: oligopólio, concorrência monopolística ou monopólio. Como se sabe, os dois primeiros são bastante sensíveis a hipóteses sobre o comportamento das firmas - competição por quantidades (Cournot) ou preços (Bertrand), por exemplo - de modo que as conclusões são, em geral, indeterminadas ou pouco confiáveis. Além do mais, a especificação das funções de utilidade do consumidor - isto é, o modo pelo qual a variedade é identificada e avaliada segundo as preferências dos consumidores - é também crucial para a conformação dos resultados desses modelos. Em geral, os resultados são ambíguos, podendo haver excesso ou insuficiência de variedade - *mas dificilmente o ótimo social* -, dependendo das características do modelo⁷.

⁶ No modelo do consumidor representativo, postula-se a existência de um consumidor representativo cujas preferências sobre o conjunto $K(x_1, \dots, x_k)$ de produtos diferenciados e sobre o numerário m apresenta a forma quase-linear: $u(m, x_1, \dots, x_k) = G(\sum_k f(x_k)) + m$, $k = 1, \dots, K$, sendo as funções G e f côncavas. Dixit e Stiglitz (1977) usam uma forma mais geral para as funções utilidades dos consumidores: $u(G(\sum_k f(x_k)), m)$. Normalizando o preço do numerário para 1, a condição de primeira ordem para a maximização das utilidades do consumidor i é: $G'(\sum_k f(x_k))f'(x_k) = p_k$, para $k = 1, \dots, K$, sendo a função demanda dada por $x_k(p_1, \dots, p_k)$. Ver Mas-Collel *et alii* (*op. cit.*, p. 399). Note-se que no caso limite em que existem muitos produtos, cada um representando uma parcela pequena das vendas totais no mercado, as decisões de cada firma quanto ao seu preço tomam como dada a produção das demais, de modo que o nível de interação estratégico é baixo. Trata-se do famoso modelo de concorrência monopolística desenvolvido por Chamberlin (*op. cit.*).

⁷ Inclusive na situação, mais simples do ponto de vista das hipóteses empregadas no modelo, de monopólio. Por exemplo, no caso de bens cujas características são observadas antes da compra - *search goods*, que se diferenciam dos *experience goods*, cuja qualidade somente pode ser aferida após a compra (ver Nelson (1970)) - o monopolista escolhe, num modelo baseado na abordagem dos “endereço”, uma característica - a

As indeterminações associadas às relações entre concorrência, diversidade de produtos e eficiência social (exclusivamente em termos de variedade de produtos) podem ser ilustradas por meio de um modelo de competição monopolística com entrada livre, com o emprego da hipótese do consumidor representativo⁸. Neste modelo, qualquer firma determina seu preço pela igualdade entre sua receita marginal - cuja curva é negativamente inclinada - e seu custo marginal, notando-se que cada firma possui uma curva de demanda parti-

qualidade (diferenciação vertical), por exemplo - cujos níveis não coincidem com aqueles que seriam socialmente desejados - isto é, escolhidos por um planejador social -, sendo que tais níveis podem estar *acima* ou *abaixo* do ótimo social. Ver Spence (1975 e 1976A). Da mesma forma, a variedade (ou diversidade) de produtos oferecidos pelo monopolista pode ser superior *ou* inferior àquela socialmente desejável. Se a decisão refere-se somente a um produto - introduzi-lo ou não -, o monopolista tende a não ofertá-lo, quando o ótimo social resultaria a introdução do produto. Isso ocorre porque, supondo a existência de custos fixos de produção, o monopolista poderá apresentar prejuízos caso oferte o produto (ou seja, seus lucros são menores do que os custos fixos associados à produção do bem), ainda que para a sociedade tal oferta pudesse ser desejável, se o excedente total (ver capítulo III) for superior ao custo fixo. Por outro lado, para um monopolista multiproduto, poderá haver excesso de diversidade frente ao ótimo social. De fato, suponha que um monopolista possa oferecer dois produtos substitutos A e B; então, a curva de demanda pelo bem B desloca-se para cima e para a direita em função do exercício de poder de monopólio no bem A, de modo a tornar - possivelmente - lucrativa a oferta do bem B. Note-se que caso o preço de A fosse competitivo, tal fenômeno não ocorreria e o ótimo social seria a provisão somente do bem A (menor variedade do que aquela ofertada pelo monopolista). No caso de *experience goods*, a oferta de qualidade por parte de um monopolista é inferior ao socialmente desejável, dada a presença de *moral hazard* e seleção adversa, notando-se que “*risco moral*” refere-se àquelas situações em que um participante do mercado não pode observar as ações do outro, de modo que este último pode tentar maximizar seus ganhos valendo-se de falhas ou omissões contratuais; e seleção adversa diz respeito à existência de oportunismo pré-contratual, derivado do fato de que alguns agentes econômicos detêm informação privada antes de se decidirem pela realização de um contrato com outro agente, sendo tal informação do interesse deste último. Sobre risco moral e seleção adversa, ver, respectivamente, Kotowitz (1987) e Wilson (1987). Para uma discussão desses modelos e seus resultados, ver Tirole (*op. cit.*, pp. 104-105).

⁸ Ver Carlton e Perloff (*op.cit.*, cap. 7). No entanto, o leitor não deve concluir que esse modelo constitui a melhor forma de se analisar a questão, tendo sido escolhido somente por sua simplicidade, face ao objetivo de ilustrar o problema em tela. As conclusões sobre as relações entre concorrência, estrutura de mercado e nível de variedade dependem, como já apontado, crucialmente das hipóteses empregadas sobre o comportamento das firmas e as funções de utilidade dos consumidores.

cular, função das quantidades ofertadas pelos rivais em separado⁹. O número de firmas em equilíbrio de longo prazo é determinado endogenamente por meio de entradas ou saídas de firmas, até o ponto em que o lucro econômico de cada firma é igual a zero (hipótese de livre entrada e/ou saída). As características do equilíbrio de longo prazo em termos de eficiência de Pareto, ou seja, no que tange às utilidades obtidas por cada indivíduo, depende da introdução de certas hipóteses sobre a demanda de cada firma. Em particular, supõe-se que a forma geral da curva de demanda de cada firma seja idêntica (demanda simétrica), ou seja, que todos os produtos no mercado são igualmente bons substitutos uns dos outros (Carlton e Perloff, *op. cit.*, p. 215).

A partir dessa hipótese, no equilíbrio de longo prazo, o preço supera o custo marginal das firmas, gerando, portanto, ineficiência na produção agregada, enquanto que o nível de variedade, em equilíbrio, de produtos depende de duas variáveis que agem em direções opostas, a saber: (i) a magnitude dos custos fixos. Nesse caso, se os custos fixos forem muito elevados, a variedade pode ser inferior àquela desejada pelos consumidores, pois as firmas teriam prejuízo caso ofertassem maior variedade; em outras palavras, a satisfação do consumidor seria maior se houve um incremento da variedade, mas a existência de elevados custos fixos associado à introdução de uma nova variedade impede que as firmas ofereçam o nível ótimo de variedade¹⁰; e (ii) a externalidade sobre os lucros dos rivais resultantes da introdução de uma nova marca/produto por parte de uma firma (*business-stealing effect*). Na medida em que cada firma ignora tais efeitos e os produtos são substitutos, há uma tendência à existência de um excesso de variedade em relação ao ótimo social. O balanço entre a intensidade dessas duas forças determinará a ocorrência de um excesso ou insuficiência de variedade frente ao ótimo social no equilíbrio de longo prazo da indústria, notando-se que tal intensidade depende das hipóteses sobre as preferências dos consumidores e a função de produção das firmas.

⁹ Em geral, os modelos baseados no conceito de consumidor representativo assumem que as firmas se comportam segundo a hipótese de Cournot, ao contrário dos modelos baseados na abordagem do “endereço”, que empregam a hipótese de Bertrand.

¹⁰ Formalmente, para que isso ocorra, a curva de custo médio da firma deve estar acima da sua curva de demanda e a empresa não deve ser capaz de discriminar preços. Nessa situação, provocada pela existência de elevados custos fixos, a firma operaria sob condições de retornos crescentes - isto é, na parte negativamente inclinada de sua curva de custo médio -, obtendo um prejuízo caso ofertasse o produto à sociedade. No entanto, os consumidores ainda desejariam que tal produto fosse ofertado. Do ponto de vista *social*, se o *excedente do consumidor* superar o *excedente do produtor*, a oferta de tal produto é socialmente desejável.

Em resumo, a variedade ou diferenciação de produtos deve ser considerada como mais um tipo possível de eficiência econômica capaz de influenciar o nível de satisfação dos indivíduos e, portanto, a eficiência de Pareto, notando-se a existência de *trade-offs* entre a eficiência via variedade de produtos e outros tipos de eficiências econômicas, tal como a eficiência no *mix* de produção¹¹. Infelizmente, a teoria econômica ainda não desenvolveu instrumentos de análise que permitam o estabelecimento de relações de causalidade bem definidas entre o nível de variedade de produtos, grau de concorrência e a eficiência de Pareto, de modo que sua incorporação pelas políticas de defesa da concorrência, caso possível, deve ser realizada com extrema cautela, dentro de um exame caso a caso¹². Julgo, no entanto, que o atual estágio de desenvolvimento da teoria econômica não permite nenhum julgamento minimamente preciso a respeito dos impactos sociais das estratégias anticompetitivas das firmas sobre a eficiência de diferenciação de produtos.

III. Distorções de custos com poder de monopólio: Eficiência “X” e rent-seeking

A ineficiência de Pareto é tradicionalmente derivada das distorções sobre a demanda provocadas pelo comportamento das firmas com poder de

¹¹ Assim, como afirma Santacruz (*op. cit.*, p. 22), a incorporação da variedade de produtos implica “...a própria redefinição do conceito (de eficiência de Pareto), que passa a incorporar a variedade de produtos como variável capaz de influenciar o bem estar dos indivíduos”. Note-se, no entanto, que essa redefinição nada mais é do que a incorporação de mais um tipo de eficiência às condições marginais de Pareto, gerando um novo *trade-off* entre os diferentes tipos de eficiências econômicas, mas não do conceito em si, ainda que seja preciso reconhecer que o critério de Pareto possa ser insuficiente como norma para a aferição de variações de bem estar social em alguns modelos de diferenciação de produtos. Por exemplo, no modelo de Salop (1979), qualquer configuração de endereços é ótima de Pareto, já que a realocação de uma determinada firma necessariamente produz ganhos e perdas de utilidades, de acordo com a posição do consumidor no espaço (dado o aumento ou a redução dos custos de transporte). Logo, a possibilidade de se derivar implicações sobre o bem estar social nestas situações depende da introdução de um *critério distributivo*.

¹² Neste sentido, os modelos empregados para a análise de fusões em indústria de produtos diferenciados são limitados, posto que se concentram somente nos impactos dessas operações, de caráter unilateral, sobre a variável preço (ou seja, sobre a ineficiência no *mix* de produção), deixando de incorporar os efeitos sobre a eficiência - ou *ineficiência* - de variedade de produtos. Ver, por exemplo, Shapiro (1986), Baker (1997) e Deneckere e Davidson (*op. cit.*).

monopólio em relação à variável preço (ineficiência no *mix* de produção). No entanto, o poder de monopólio também pode provocar efeitos negativos sobre a eficiência de Pareto a partir de distorções no lado da oferta. Com efeito, uma firma monopolista pode possuir custos - médios e marginais - mais elevados do que empresas submetidas a fortes pressões competitivas. Existem duas explicações tradicionais para a possibilidade de que os custos médios ou marginais de produção de um monopolista - ou empresas submetidas a baixos níveis de pressão competitiva, detendo elevado poder de monopólio - possam se situar acima dos custos médios - ou marginais - mínimos potenciais.

Em primeiro lugar, a ausência de pressão sobre as margens de lucros pode implicar o relaxamento dos controles sobre os custos da firma, fenômeno já reconhecido por Adam Smith (1937, p. 147, *apud* Scherer e Ross, 1990, p. 667), para quem: “O monopólio...é o grande inimigo do bom gerenciamento”. Modernamente, tal fenômeno foi denominado de ineficiência X (Leibenstein, 1966)¹³. Em segundo lugar, as expectativas face aos lucros de monopólio - ou simplesmente extraordinários - podem induzir o surgimento de atividades de *rent-seeking*, ou seja, de gastos voltados para a obtenção, fortalecimento ou perpetuação de uma posição de monopólio, tais como a manutenção de excesso de capacidade ou atividades de *lobby político* junto ao governo. Ambas podem ser analiticamente incorporadas ao modelo de equilíbrio parcial e ao conceito de eficiência de Pareto, por meio do uso dos conceitos de excedente do consumidor e do produtor.

O conceito de eficiência “X” relaciona-se com o fato de que as firmas que operam em um ambiente marcado pela ausência de pressões competitivas não possuem *incentivos* adequados para buscar reduções de custos. A redução da competição no mercado de produtos implicaria a diminuição do poder disciplinador da concorrência sobre a eficiência produtiva da firma (Röller, Stennek e Verboven, 2000, p. 20). De acordo com Leibenstein, existem três razões para explicar a possibilidade de que um mesmo conjunto de insumos gere resultados diferentes entre as firmas que os utilizam nas suas funções de produção, a saber: (i) os contratos de trabalho são incompletos; (ii) a função de produção não é completamente especificada ou conhecida; e (iii) nem todos os insumos possuem um mercado e, caso possuam, não estão disponíveis nas mesmas condições para todos os compradores. Tais elementos implicam, para Leibenstein (*op.cit.*, p. 412, grifo meu), que “o nível de custos *unitários* depen-

¹³ Ou *managerial slack*. Ver Machlup (1967), em que o autor sugere que a ineficiência X somente poderia ocorrer em mercados que não fossem perfeitamente competitivos.

de em parte do grau de eficiência X, que, por sua vez, depende do grau da pressão competitiva, bem como de outros fatores motivacionais”¹⁴.

Nesse contexto, Leibenstein (*ibid.*, p.413) identifica dois tipos de movimento possíveis na direção de uma maior eficiência: (i) um ao longo da fronteira de um conjunto de possibilidades de produção em direção à eficiência na produção agregada (eficiência alocativa de Pareto), e (ii) outro de uma fronteira de uma superfície (de possibilidade de produção) mais baixa para uma outra mais alta, movimento esse que implicaria ganhos da chamada “eficiência-X” ou de eficiência produtiva, ainda que não no sentido convencional, associado à alocação dos recursos de produção entre as firmas num prisma tecnológico. Note-se, portanto, que a ocorrência de eficiência X resulta em maior eficiência produtiva (no sentido amplo), manifestada por meio da redução dos custos médios de produção¹⁵. De acordo com Scherer e Ross (*op. cit.*, p. 668): “qualquer um com experiência em organizações do mundo real tem que reconhecer que alguma coisa parecida com ineficiência X existe”, de modo que as questões relevantes estão associadas às evidências *empíricas* entre poder de monopólio e ineficiência X e à magnitude dessa ineficiência¹⁶⁻¹⁷.

¹⁴ Deve-se notar, portanto, que a *especificidade* da ineficiência X frente àquelas associadas aos problemas de *agente-principal*, decorrentes da separação entre propriedade e gerência das firmas, está no fato de ela depender do *nível das pressões* competitivas e, portanto, em alguma medida, da estrutura de mercado na qual as firmas estão inseridas. Nesse sentido, devem ser distinguidas das ineficiências decorrentes da separação entre propriedade e gerência num ambiente de informação incompleta e assimétrica, comum a qualquer tipo de estrutura de mercado.

¹⁵ Mas a primeira é condição necessária, mas não suficiente para a emergência da segunda. A eficiência produtiva no sentido tradicional (de Pareto) tem uma raiz essencialmente *tecnológica*, associada à definição de uma função de custos como resultado da tecnologia vigente. Tal conceito de eficiência ignora, portanto, aspectos *comportamentais*, sendo essa última dimensão alvo da eficiência X.

¹⁶ Quanto ao primeiro ponto, a literatura apresenta evidências de que a ineficiência X é reduzida quando as empresas estão submetidas a pressões competitivas. Ver, por exemplo, Saunders (1980), Pickford (1985) e Primeaux (1977).

¹⁷ Deve-se notar, no entanto, que a ineficiência X também pode motivar *take-overs* quando as firmas são de capital aberto, com ações negociadas em bolsa. Nesse caso, tal ameaça poderia servir como uma força disciplinadora sobre a gerência da firma, substituindo aquela derivada da competição no mercado de produtos. Entretanto, o poder disciplinador dos *take-overs* é limitado por problemas de *free-riding* (Röller, Stennek e Verboven, *op. cit.*, p. 20). Seja como for, *essa possibilidade se restringe a países com mercado de capitais desenvolvidos*.

Uma variação do conceito de ineficiência X se encontra na teoria do *rent seeking* (Krueger, 1974; Posner, 1975 e Wenders, 1987)¹⁸. Tal teoria postula que firmas monopolistas incorrem em custos *adicionais*, decorrentes das despesas necessárias à obtenção ou manutenção da posição de monopólio, cujos impactos em termos de perda de eficiência podem ser superiores àqueles associados à tradicional ineficiência de Pareto no âmbito da produção agregada. Esses custos sociais têm como origem as ações e esforços do monopolista - ou de firmas com elevado poder de monopólio - no sentido de manter a sua própria condição ou *status quo*¹⁹. Dessa forma, os lucros da empresa com poder de monopólio, cuja origem repousa na transferência de renda proveniente dos consumidores, poderiam ser parcialmente - ou inteiramente - absorvidos pelas atividades de *rent seeking*, resultando que o monopolista obteria somente a taxa de retorno competitiva²⁰. Nesse caso, as atividades de *rent-seeking* por parte de um monopolista - no caso extremo - implicam que os recursos associados à referida transferência de renda tornam-se *custos sociais a serem adicionados* à tradicional perda de eficiência de Pareto no que tange ao *mix* de produção²¹.

Além do mais, segundo Scherer (*op. cit.*, pp. 673-677), os desperdícios de recursos de firmas com poder de monopólio não se limitam às ativida-

¹⁸ A renda (*rent*) é definida como o conjunto de pagamentos associados à aquisição de insumos em *excesso* ao mínimo requerido para torná-los disponíveis para a indústria ou economia. Assim, sua redução não afeta a alocação de recursos. Ver Stigler (1968A).

¹⁹ Por exemplo, para Krueger (*op. cit.*), num artigo aplicado ao comércio internacional, os agentes econômicos competem pelas rendas geradas pelas intervenções e restrições implementadas pelo Estado nos mercados. Nesse processo, os custos incorridos pelos agentes na tentativa de capturar tais rendas podem implicar perdas sociais superiores aos eventuais benefícios gerados pela intervenção (no caso, proteção comercial). Posner (*op. cit.*) afirma, numa posição extrema, que os lucros de monopólio são totalmente dissipados pelas estratégias, que implicam custos não justificados do ponto de vista social, das firmas para obtê-los.

²⁰ Obviamente, nem todos esses gastos são, *a priori*, socialmente indesejáveis. Por exemplo, a posição do monopolista pode ser mantida por meio de investimentos em P&D, gerando maior eficiência dinâmica. Além do mais, a dissipação da renda de monopólio não precisa ser total; por exemplo, os lucros do monopolista podem ser resultado da introdução bem sucedida de uma inovação ou de uma assimetria frente a outros possíveis concorrentes em termos de vantagens de custos ou acesso privilegiado a insumos básicos.

²¹ Scherer (*op. cit.*, p. 676) estima que as ineficiências resultantes das ações voltadas para obtenção de monopólios legais ou de regulamentos de proteção contra a concorrência alcancem 1% do PNB norte-americano.

des de *rent-seeking*, de natureza mais administrativa, podendo ter origem em *comportamentos estratégicos*. Para o autor, gastos com propaganda ou similares, voltados para a diferenciação dos produtos²², bem como o acúmulo de excesso de capacidade instalada, são exemplos, sob certas condições, de recursos sociais desperdiçados por firmas com elevado poder de monopólio. Embora a propaganda possa ser benéfica como forma de transmissão de informações para os consumidores, em muitos casos constitui somente uma estratégia de incremento da diferenciação de produtos - e, portanto, do grau de poder de monopólio -, num ambiente de ausência de competição via preços, ou ainda de elevação das barreiras à entrada²³. Da mesma forma, firmas com poder de monopólio poderiam acumular excesso de capacidade, por exemplo visando gerar uma ameaça crível à entrada de novos rivais.

A implicação mais importante no conceito de eficiência X (e seus similares) está no fato de que sua existência questiona a hipótese, empregada tradicionalmente nos modelos de origem neoclássica, de que todas as firmas, inclusive as monopolistas, minimizam seus custos - privados - de produção (basicamente determinados pela tecnologia e não por relações comportamentais), tendo em vista maximizar lucros²⁴. Em particular, supõe-se que quanto maior o grau de concentração - *ceteris paribus* - maior a ineficiência X; no limite, um monopolista poderia estar operando com lucros nor-

²² Ver Scherer e Ross (1990, p.571).

²³ Scherer e Ross (*op. cit.*) também chamam atenção para o possível “excesso” de proliferação de produtos derivado de esforços de diferenciação de produtos, de modo que os custos de desenvolvimento e lançamento dos produtos, bem como aqueles decorrentes do surgimento de pequenos lotes de produção (na ausência de economias de escopo), sejam superiores aos ganhos de satisfação obtidos pelos consumidores com a maior diferenciação. Tais situações seriam mais prováveis em estruturas de mercado bastante concentradas, em que as firmas oligopolistas não oferecem produtos de menor qualidade a preços mais baixos, mantendo elevadas margens de lucros e competindo por meio de variáveis extra-preço.

²⁴ Ainda que os proprietários da firma monopolista possam ter o incentivo para minimizar os custos de produção, seus gerentes podem perseguir outros objetivos. Além do mais, mesmo supondo um alinhamento de interesses entre gerentes e proprietários, o monopolista pode não possuir a mesma habilidade que uma firma competitiva para reduzir seus custos médios ao mínimo, tendo em vista a ausência de outras firmas rivais que possam ser usadas como *benchmark*. A ausência de *yardstick competition* é uma das fontes da ineficiência X. No entanto, é importante notar que fusões entre concorrentes, por exemplo, podem permitir o aumento da eficiência X ao permitirem a comparação entre os níveis de performance/eficiência administrativa de cada planta e/ou firma.

mais, dada a absorção do lucro extraordinário, originados da transferência de renda dos consumidores, pelas ineficiências organizacionais que se traduzem em maiores custos médios - embora não marginais - da firma, com desperdício de recursos para a sociedade (Scherer, 1992, p. 35).

A incorporação da ineficiência X à análise antitruste produz um outro *trade-off* importante, a saber, entre eficiência produtiva associada à *escala de produção* (economias de escala, ou escopo, no nível da planta, que resultam numa determinada escala eficiente) - cujo aproveitamento pode implicar estruturas de mercado mais concentradas - e eficiência produtiva no que tange ao uso do pleno *potencial* da tecnologia (eficiência X), que dependeria, ainda que não exclusivamente, das pressões competitivas do mercado. Em outras palavras, *o próprio conceito de eficiência produtiva estática torna-se multidimensional*, de modo que a condição de eficiência na alocação dos recursos entre as firmas no modelo de equilíbrio geral, bem como a condição de eficiência produtiva no modelo de equilíbrio parcial, têm, por sua vez, como condição necessária, embora não suficiente, a ocorrência da eficiência X.

Esse aspecto, freqüentemente ignorado nas políticas de defesa da concorrência, é de crucial importância, posto que não existem evidências empíricas conclusivas sobre o peso *relativo* das economias de escala e da ineficiência X no que tange à eficiência produtiva geral das firmas²⁵. Do ponto de vista teórico, ambos os argumentos são válidos, levando, no entanto, a conclusões normativas diametralmente opostas no âmbito de análises de atos de concentração horizontais e mesmos determinados tipos de condutas anticompetitivas, posto que a redução da concorrência poderia gerar, simultaneamente, ganhos de eficiência produtiva (tradicional, em termos tecnológicos) e perdas de eficiência X.

Evidentemente, existem fatores que podem mitigar ou mesmo reverter os efeitos negativos sobre a eficiência X, derivados da presença de poder de monopólio, além da possível e já citada presença de economias de

²⁵ Ainda que a literatura sobre ineficiência X seja mais desprovida de análises quantitativas do que aquela associada à presença de economias de escala. Para algumas evidências da magnitude da ineficiência X, ver Siegfried e Wheeler (1981). Scherer (*op.cit.*, pp. 40-41) realizou um exercício com o objetivo de estimar a ineficiência X em firmas operando em estruturas de mercado mais concentradas, sem encontrar, no entanto, evidências conclusivas. Por outro lado, os estudos do próprio Scherer (1990, cap. 3) mostram que a existência de plantas operando abaixo da escala eficiente é mais provável em indústrias desconcentradas. Entretanto, simulações do autor voltadas para estimar o impacto das economias de escala com o aumento do grau de concentração - *dobrando-o* - resultaram em economias de custo médios na ordem de *somente 0,5% a 1%*.

escala (ou de escopo) - no nível dos produtos, da planta ou da firma - ou, eventualmente, de diferenciação de produtos. *Trata-se das potencialmente, mas não necessariamente, positivas relações entre poder de monopólio e eficiências dinâmicas.* Em especial, a introdução da concorrência como rivalidade entre as firmas e as considerações a respeito de eficiências dinâmicas comprometem os fundamentos da teoria do equilíbrio geral, pois impõe a necessidade de se trabalhar com hipóteses comportamentais complexas, pelas quais as firmas podem alterar, com suas ações, o meio ambiente. Assim, o abandono do postulado da competição perfeita ameaça “fazer desabar... a maior parte da teoria econômica (neoclássica)” (Hicks, 1946, pág. 84). A insuficiência e o caráter estático dos conceitos tradicionais de concorrência na teoria econômica deixam uma lacuna vital para o entendimento da dinâmica capitalista, que remete, por decorrência lógica, à necessidade de se construir uma teoria da competição para analisar não o processo de adaptação em si, mas o de transformação, no tempo, das estruturas econômicas capitalistas (Possas, 1989B, cap. 4).

IV. Eficiências de custos de transação

Na abordagem institucionalista das firmas e mercados, ligada à teoria dos custos de transação desenvolvida, ainda que não exclusivamente, por Williamson (1975, 1979, e 1985), a partir dos trabalhos pioneiros de Coase (1937), a busca de maior *eficiência produtiva* reflete-se nos padrões de conduta dos agentes e na forma pela qual as atividades econômicas são organizadas e coordenadas. Em última instância, essa abordagem postula que os formatos organizacionais (ou estruturas de “governance”) - firma, mercado ou redes, por exemplo - são resultado da busca de *minimização dos custos* de transação por parte dos agentes econômicos. Em particular, segundo a teoria dos custos de transação, a presença da especificidade de ativos e do oportunismo entre os agentes econômicos faz com que a coordenação da interação entre tais agentes por relações mercantis puramente competitivas apresente *ineficiências*²⁶.

Segundo Fagundes e Pondé (1997, p. 50), dois são os pressupostos comportamentais básicos que sustentam a teoria dos custos de transação: (i) a racionalidade limitada dos agentes econômicos; e (ii) o oportunismo presente nas ações dos agentes econômicos²⁷. Tais pressupostos a respeito da competên-

²⁶ Para apresentações das principais hipóteses da teoria dos custos de transação, em diferentes formulações, ver Klein, Crawford e Alchian (1978) e Williamson (1985).

²⁷ A racionalidade limitada está associada ao fato de que os agentes econômicos - por

cia cognitiva dos agentes econômicos e das suas motivações, que diferem daqueles empregados na teoria microeconômica convencional, onde a racionalidade dos agentes econômicos é ilimitada, implicam o surgimento de custos de transações, definidas por Williamson (1985, p. 1) como: “o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”. Três são os atributos básicos de uma transação, a saber, a frequência; a incerteza; e a especificidade dos ativos envolvidos, sendo este último o principal elemento, na visão de Williamson, responsável pela determinação do tipo de coordenação a ser realizada no ambiente econômico²⁸.

A necessidade de implementar esforços para evitar ou atenuar o oportunismo e seus efeitos constitui basicamente o fato gerador dos custos de transação, entendidos, segundo Pondé (1993, p.10), como “.....o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica”²⁹. Isso porque se as condutas dos agentes pudessem ser consideradas completamente confiáveis, uma simples promessa de manter a relação contratual com a distribuição inicial de ganhos seria suficiente para

atuarem em um ambiente complexo e incerto - enfrentam limitações em sua capacidade de coletar e processar informações, mostrando-se incapazes de prever e estabelecer antecipadamente medidas corretivas para qualquer evento que possa ocorrer quando da futura realização da transação. Já o oportunismo é caracterizado como ações que, por meio de manipulação ou ocultamento de intenções e/ou informações, buscam auferir lucros que alterem a configuração inicial de um contrato. Ver Fagundes e Ponde (*op. cit.*).

²⁸ Quatro fatores podem determinar o surgimento de ativos específicos (Williamson, 1985, pp. 95-96): (i) especificidade de natureza locacional, ligada à exigência de proximidade geográfica entre as partes que transacionam, combinada com custos de transferir unidades produtivas caso haja troca de demandante ou ofertante; (ii) especificidades derivadas da presença de ativos dedicados, de modo que a expansão de capacidade produtiva é direcionada e dimensionada unicamente para atender à demanda de um conjunto de transações, implicando uma inevitável ociosidade no caso de interrupção da relação; (iii) especificidades de natureza física, associadas à aquisição de equipamentos dedicados para ofertar ou consumir os bens ou serviços transacionados, ou seja, unidades de capital fixo que são especializadas e atendem a requerimentos particulares da outra parte envolvida na relação; e (iv) especificidades do capital humano, derivadas das diferentes formas de aprendizado, que fazem com que demandantes e ofertantes de determinados produtos acabem se servindo mutuamente com maior eficiência do que poderiam fazer com novos parceiros.

²⁹ Trata-se, portanto, dos custos associados ao estabelecimento dos contratos explícitos ou implícitos que organizam uma certa atividade.

gerar uma solução de adaptação da transação a qualquer evento imprevisto. Obviamente, é importante notar que a existência de limites para a capacidade de coletar e processar informações também deve estar presente, pois, sem estes, os contratos poderiam antecipar qualquer conflito e estabelecer sem ambigüidades os procedimentos para sua resolução.

Assim, nesse tipo de ambiente, as transações mediadas pelo mercado podem incorrer em custos de transação não negligíveis, cujas origens repousam na impossibilidade de elaboração de contratos completos. Quanto menor a especificidade dos ativos, menor a incerteza e menor a frequência das transações, menores são os custos associados à utilização do mercado como forma organizacional que coordenam as interações mercantis entre os agentes econômicos³⁰. Nesses casos, a transação se refere à simples transferência da propriedade de um bem ou serviço em troca de uma determinada quantia de moeda, acompanhada de uma negociação prévia do preço e das condições de pagamento.

Entretanto, em muitos casos, as características intrínsecas das transações determinam o surgimento de um valor econômico à integridade e continuidade das relações mercantis entre agentes econômicos específicos, ou seja, entre os *mesmos* agentes, de modo que o estabelecimento de vínculos *extra-mercado pode tornar-se uma forma de organizar a transação superior à sua efetivação via mercado*. Evidentemente, tais vínculos também implicam custos. A questão, portanto, está na busca de formas de minimizar os custos de transação, por meio da procura de mecanismos contratuais - formais ou não - que desestimulem conflitos e, caso estes surjam, os resolvam rapidamente³¹.

³⁰ Quanto maior for a especificidades dos ativos - ou seja, quanto maior a rigidez de seus usos e/ou usuários possíveis - mais provável será a opção de internalização da transação dentro da firma ou através de redes (formas híbridas via contratos de longo prazo), ao invés do emprego do mercado como meio de coordenação. Já a frequência de ocorrência de um certo tipo de transação é importante na medida em que pode determinar o surgimento de instituições especificamente desenhadas para sua coordenação e sua gestão; em particular, quanto maior for a frequência de realização da transação, maiores serão os incentivos para o desenvolvimento de instituições estruturadas com o objetivo de gerenciá-las de modo eficaz. Finalmente, a incerteza é um atributo das transações que exerce influência sobre as características das instituições na medida em que a maior ou menor capacidade dos agentes em prever os acontecimentos futuros pode estimular a criação de formas contratuais mais flexíveis que regulem o relacionamento entre as partes envolvidas na transação. Tal flexibilidade é fundamental num contexto de incerteza, no qual o surgimento de eventos não antecipados implica a necessidade de mecanismos que viabilizem a adaptação da relação entre os agentes econômicos.

³¹ Uma das alternativas, por exemplo, para minimizar custos de transação é a de se

Neste contexto, Williamson (1985, p. 388) identifica dois tipos de custos de transação que afetam diretamente o desempenho das unidades econômicas participantes: (i) os custos *ex ante* de negociar e fixar as contrapartidas e salvaguardas do contrato, e, principalmente, (ii) os custos *ex post* de monitoramento, renegociação e adaptação dos termos contratuais às novas circunstâncias. Esses custos estão presentes, com diferentes intensidades, segundo as características das transações, tanto quando essas são mediadas pelo mercado, como quando são realizadas no interior de uma firma.

Os custos de transação *ex ante* se manifestam com maior intensidade naquelas situações em que é difícil estabelecer as pré-condições para que a transação em foco seja efetuada de acordo com parâmetros planejados e esperados. O problema central encontra-se na definição do objeto da transação em si, fato que implica longas - e dispendiosas - barganhas para garantir a qualidade e as características desejadas ao bem ou serviço transacionado, ou ainda para evitar problemas quanto a pagamentos monetários. Já os custos de transação *ex post* se referem à adaptação das transações a novas circunstâncias, apresentando-se, segundo Williamson (1985, p. 21), em quatro formas: (i) custos de mal-adaptação, derivados dos efeitos originados do surgimento de eventos não planejados que afetam as relações entre as partes envolvidas; (ii) custos de realinhamento, incorridos quando da realização de esforços para renegociar e corrigir o desempenho das transações cujas características foram alteradas ao longo da relação entre os agentes econômicos; (iii) custos de montar e manter estruturas de gestão que gerenciem as disputas que eventualmente surjam no decorrer das transações; e (iv) custos requeridos para efetuar comprometimentos, criando garantias de que não existam intenções oportunistas.

Em resumo, a teoria dos custos de transação discute uma ampla variedade de problemas de coordenação que podem emergir da interação dos agentes dentro e fora dos mercados, bem como das soluções por estes encontradas em termos de novas modalidades de contratos e formas organizacionais que oferecem mecanismos mais eficientes para a coordenação de suas ações e atividades. Tais mecanismos, configurando *estruturas de governança* específicas, permitem assim auferir *economias de custos de transação*, nas várias formas em que estes podem se apresentar - custos de coleta e transmissão das informações, custos de barganha e tomada de decisões, custos de monitoração, supervisão e implementação de ações, ineficiências decorrentes de uma coordenação

evitar a dependência de fontes externas de fornecimento no insumo ou serviço em questão, realizando movimentos de integração vertical.

imperfeita, que gera perdas de rendimento no processo produtivo ou a desvalorização de ativos associados às transações em questão³².

Essas estruturas de governança podem ser classificadas em três tipos básicos, que se diferenciam no que se refere ao tipo de mecanismos empregados para efetuar a coordenação entre as condutas dos agentes envolvidos, variando principalmente no que se refere aos *incentivos e controles administrativos* presentes, a saber: (i) os *mercados*, que coordenam as atividades dos agentes por meio de um mecanismo que combina a pressão competitiva por eles enfrentada com os “incentivos de alta-potência” (*high-powered incentives*)³³. Nesse caso, a coordenação resulta espontaneamente das adaptações em suas condutas que os agentes introduzem a partir da busca do lucro privado; (ii) as *hierarquias* contidas nas firmas, que têm como característica central à submissão dos comportamentos dos agentes a relações de autoridade e a introdução de adaptações nas interações a partir de sistemas administrativos de monitoração, incentivo e controle internos à firma. Tais sistemas reduzem as manifestações do oportunismo, pela utilização das relações de autoridade inerentes à estrutura hierárquica para ajustar o comportamento dos agentes a contingências imprevistas de maneira coordenada; e (iii) as *formas híbridas*, que consistem em relações contratuais de médio e longo prazo entre empresas independentes, apoiadas em salvaguardas adicionais e/ou um aparato para disponibilizar informações ou resolver disputas³⁴. É importante assi-

³² O leitor deve observar a existência de interações entre custos de transação e *eficiência dinâmica*. Inovação requer, em diversas circunstâncias, *cooperação* entre empresas. Em geral, os arranjos institucionais voltados para esse objetivo supõem a aquisição, construção ou aproveitamento de *ativos complementares* entre distintas empresas, seja no âmbito tecnológico, de fabricação, comercialização, *marketing* ou serviços (Jorde e Teece, 1992, p. 53). Muitos desses ativos são específicos, implicando, portanto, contratos mais complexos e relações mais duradouras de interdependência entre os parceiros envolvidos, de modo a *economizar em custos de transação*.

³³ Tais incentivos consistem nos mecanismos pelos quais um agente pode se apropriar de um fluxo de renda, cuja magnitude é influenciada por seus esforços e ações. Ver Williamson (1985, p. 132).

³⁴ Trata-se de uma variedade de arranjos institucionais que procuram preservar parte dos incentivos dos mercados, ainda que estes sejam inevitavelmente atenuados, mas estabelecendo mecanismos de coordenação das interações que incluem procedimentos administrativos e o recurso a alguma instância superior para dirimir conflitos e barganhas - já que, durante a vigência do contrato, não há uma efetiva competição que assuma este papel. Em contraposição ao *mercado*, as formas híbridas estabelecem restrições ao comportamento dos agentes.

nalar que nenhuma destas formas é naturalmente superior às outras em toda e qualquer situação, nem se mostra capaz de *eliminar* a presença de condutas oportunistas - cada uma delas apresenta uma combinação de incentivos e controles administrativos que pode ser mais ou menos eficiente a depender das condições concretas em que é implementada.

Note-se, no entanto, que o conceito de eficiência em termos de custos de transação é predominantemente *estático*, de modo que a análise nesse enfoque procura abordar as causas da presença de uma determinada organização a partir da comparação entre esta e alternativas dadas. Finalmente, *tal conceito não está articulado a nenhuma forma de competição específica, nem tampouco a nenhuma estrutura de mercado em especial*. Em outras palavras, a economia em termos de custos de transação é um objetivo perseguido por monopolistas ou firmas que operam em ambientes competitivos.

Neste contexto e apesar dessa última observação, a operacionalização do conceito de eficiências de custos de transação, especialmente tal como desenvolvida por Williamson (1985, 1992), permite analisar, do ponto de vista antitruste, em que circunstâncias os movimentos de integração vertical, bem como a realização de contratos que restringem substancialmente a conduta das partes e/ou estabelecem vínculos de reciprocidade, têm como objetivo e resultado a geração de ganhos de eficiência. No entanto, dada a ausência de mecanismos que permitam a mensuração das economias com custos de transação, sua incorporação à análise antitruste deve ocorrer em termos qualitativos.

Segundo Fagundes e Pondé (2002, p.180): “a contribuição de Williamson tem profundas implicações sobre a visão tradicional da política antitruste, sobretudo nas áreas de monitoração das condutas ligadas as restrições verticais e dos controles sobre atos de concentração de caráter vertical. De acordo com a interpretação da teoria dos custos de transação, a presença da especificidade de ativos e do oportunismo faz com que a coordenação da interação entre os agentes por relações mercantis puramente competitivas apresente ineficiências. Decorre dessa visão que o estabelecimento de vínculos de reciprocidade, restrições contratuais às condutas das partes e as iniciativas de integração ou quase-integração ao longo das cadeias produtivas constituam, muitas vezes, inovações organizacionais que buscam gerar ganhos de eficiência, e não práticas restritivas visando a criar barreiras à entrada e poder de mercado”.

Na área de fusões e aquisições entre competidores, a principal contribuição de Williamson encontra-se na explicitação de novas possíveis fontes de eficiência por elas geradas, cujas origens repousam na economia de custos

de transação (Williamson, 1988, 1992, 1975). Desta forma, argumenta Williamson, não somente as eventuais economias de natureza tecnológica - como, por exemplo, aquelas derivadas da presença de economias de escala e de escopo -, mas também as de custo de transação deveriam ser contrabalançadas com o eventual aumento de poder de mercado resultante da fusão entre competidores para efeito da análise de defesa da concorrência³⁵.

Nas áreas de integração³⁶ e restrições verticais³⁷, nas quais a teoria dos

³⁵ Suponha, por exemplo, duas competidoras que fabricam, ambas, os produtos A e B. Esses produtos são fabricados, por parte de cada empresa, numa única planta, com tecnologias sujeitas a fortes economias de escala. A obtenção de economias sociais por meio da especialização de cada uma das empresas num único produto depende da solução para o correspondente problema de coordenação. Se ambas se especializassem no mesmo produto, a totalidade dos benefícios sociais não seria atingida. Uma possível solução, caso fosse permitida pela lei, seria a realização de um contrato que coordenasse as atividades das duas empresas e criasse um *pool* de lucros a ser dividido pelas firmas. Entretanto, os custos *ex ante* e *ex post* associados a tal contrato poderiam torná-lo uma forma menos eficiente de organizar a transação do que a opção da fusão entre as firmas. Logo, a fusão pode ser um mecanismo organizacional promotor de maior adaptação - e, portanto, maior eficiência - entre as atividades das empresas envolvidas num contexto de racionalidade limitada.

³⁶ As integrações verticais envolvem aquisições e fusões entre empresas pertencentes à mesma cadeia produtiva. Tradicionalmente, duas foram as preocupações das autoridades antitruste face aos movimentos de integração vertical (Hovenkamp, 1994, pp. 337-339 e Viscusi, Vernon e Harrington, 1992, p. 224): (i) o aumento das *barreiras à entrada*; e (ii) o surgimento de “*foreclosure*”, isto é, situações em que uma empresa impede que outras tenham acesso ao seu mercado. Existem outros argumentos ligados aos efeitos anticompetitivos das integrações verticais, tais como o seu uso como mecanismos de viabilização da prática de discriminação de preços e do aumento da facilidade para controlar cartéis. Em particular, as integrações verticais também foram vistas como forma de estender o poder de mercado já detido por uma empresa no seu mercado de origem para um outro mercado (“*leverage theory*”). Essa teoria, do ponto de vista econômico, tem sido muito criticada, posto que a geração de ineficiências sociais líquidas somente ocorreria sob um conjunto muito restrito de hipóteses. Ver Hovenkamp (1994, pp. 338-341) e Scherer e Ross (1990, p. 527). De forma geral, as principais, ainda que não exclusivas, preocupações dos órgãos de defesa da concorrência nos casos de restrições verticais encontram-se nos seus potenciais efeitos anticompetitivos de caráter *horizontal*, sobretudo no que diz respeito a: (i) criação de barreiras à entrada nos mercados de comercialização do produto; e (ii) coordenação das ações dos distribuidores no sentido de diminuir a rivalidade e competição entre estes. No entanto, para que tais condutas tenham efeitos anticompetitivos, duas condições básicas devem estar presentes, conforme Hovenkamp (1985): (i) a empresa fornecedora de produtos ou serviços geradora das restrições verticais deve possuir poder de mercado, ou seja, ele-

custos de transação possui maiores impactos sobre a análise antitruste, Williamson (1975 e 1988) postula que as mesmas, sobretudo aquelas envolvendo, ainda que não exclusivamente, ativos específicos, são eficientes, por serem formas organizacionais que economizam em custos de transação³⁸. A conclusão de Williamson no que tange às implicações pró-eficiência da presença de custos de transação sobre a análise antitruste de *integrações verticais* (1985, p. 99) baseia-se em dois argumentos: (i) a possibilidade de que as integrações verticais sejam formas institucionais economizadoras de custos de transação deve ser levada em consideração, sobretudo quando essas envolvem ativos específicos, de modo que as partes envolvidas se encontram em situação de dependência bilateral; e (ii) o desejo de aumentar ligeiramente seu poder de mercado não deverá levar uma firma à integração vertical quando os ativos não forem específicos, dado que, nesse caso, existirão fortes ineficiências derivadas da ausência de incentivos e da existência de rigidez nas estruturas hierárquicas (Williamson, 1987, p. 125). Já no âmbito das *restrições verticais*, além desses argumentos, dois novos tipos de problemas devem ser abordados: (i) o menor nível de informação por parte dos consumidores, mais diretamente afetados no caso do surgimento de contratos não padronizados, tal como exclusividade nas vendas dos produtos de um certo fabricante por parte de um conjunto de revendedores; e (ii) a presença de comportamentos do tipo *free rider*³⁹, em que a busca por maiores lucros por parte dos

vada participação no mercado relevante; e (ii) a conduta vertical deve eliminar parcela substancial dos canais de distribuição dos produtos e serviços dos concorrentes potenciais no mercado relevante. Isto é, parcela substancial do mercado relevante deve ser afetada pela restrição vertical sob julgamento, de modo a elevar as barreiras à entrada para concorrentes potenciais. Ver Resolução n.º 20 (CADE, 1999).

³⁷ Existem diversos tipos de restrições verticais. Em geral, as restrições verticais estão associadas a certos tipos de relações contratuais no interior de uma mesma cadeia produtiva, podendo ser caracterizadas como limitações impostas pelos fabricantes de produtos ou serviços nas etapas anteriores ou posteriores à sua na cadeia de produção (Sullivan e Harrison, 1988, p. 147). Nestes casos, as empresas vendedoras (compradoras) tentam impor às firmas compradoras (vendedoras) de seus produtos ou serviços determinadas restrições sobre o funcionamento normal de seus negócios. São exemplos de restrições verticais a fixação de preços de revenda (RPM), as vendas casadas e diversos tipos de acordos de exclusividade.

³⁸ Note-se, portanto, que o argumento de Williamson introduz um outro conjunto de fatores geradores de eficiências econômicas capazes de justificar, do ponto de vista da defesa da concorrência, operações de verticalização mediante fusão e aquisição, além daquelas associadas aos tradicionais argumentos de raiz tecnológica (economias de escala e de escopo). Ver Viscusi (1992, cap. 8).

³⁹ A denominação de *free rider* se aplica a qualquer agente capaz de, agindo de maneira

distribuidores de um certo produto/serviço pode implicar o surgimento de ineficiências ao nível do sistema de distribuição como um todo⁴⁰.

Entretanto, em minha opinião, os órgãos de defesa da concorrência devem estar atentos para o fato de que determinadas estratégias empresariais podem *simultaneamente* gerar eficiências em termos de custos de transação e efeitos anticompetitivos, na forma de menor rivalidade entre concorrentes. Além do mais, as implicações operacionais dos trabalhos de Williamson devem ser qualificadas pelas limitações associadas à própria teoria dos custos de transação, derivadas, de acordo com o próprio autor (1985, pp. 390-91), de três tipos de problemas: (i) a simplicidade, associada ao pouco refinamento dos modelos, à dificuldade de mensuração dos *trade-offs* e ao elevado grau de liberdade na especificação das propriedades das transações; (ii) o “instrumentalismo”, ao assumir que os agentes comportam-se de modo estratégico, pressupondo a emergência de comportamentos oportunistas, sem dar margem a outras formas de ação, tais como confiança; e (iii) o fato de a teoria dos custos de transação ser incompleta, sobretudo no que diz respeito às chamadas falhas da burocracia como fonte de custos *vis à vis* o mercado. Do ponto de vista antitruste, portanto, o uso da teoria dos custos de transação deve ser cauteloso, de modo que suas implicações constituam um conjunto de considerações adicionais, mas não determinantes, na análise dos resultados sociais das estratégias empresariais privadas.

V. Conclusões

Diversos são os conceitos e, portanto, as dimensões da eficiência econômica como um todo. Esse caráter multidimensional implica o surgimento de di-

oportunista, usufruir dos serviços ou ativos de outros agentes sem oferecer a compensação adequada por isso.

⁴⁰ Para que as supostas práticas restritivas representem, na verdade, a introdução de modalidades contratuais que proporcionam economias de custos de transação, as seguintes condições devem estar presentes: (i) os consumidores não possuem a capacidade de coletar e processar as informações necessárias para avaliar adequadamente a qualidade dos serviços pré e pós-venda que acompanham os produtos adquiridos; (ii) a monitoração, por parte dos fabricantes, da conduta das empresas responsáveis pela venda dos produtos e prestação de serviços é imperfeita e custosa, de modo que oportunidades para que algumas destas atuem de modo prejudicial para o funcionamento de toda a estrutura de distribuição não podem ser completamente eliminadas; e (iii) existam custos associados a implementar alterações na composição da rede de distribuição, oriundos dos ativos específicos envolvidos na relação entre o fabricante e seus distribuidores.

versos *trade-offs* entre concorrência e os distintos tipos de eficiências. Defino o resultado *líquido* desses diferentes tipos de eficiências, associados a determinada alocação econômica, de eficiência econômica *total - potencial - de Pareto*⁴¹. Com efeito, qualquer tipo de eficiência econômica pode ser, teoricamente, conectada ao conceito *social* de eficiência de Pareto, que apenas estabelece uma ligação direta, de natureza conceitual, entre tipos de eficiência econômica - tradicionalmente, as condições marginais de Pareto - e seus impactos sobre o bem estar social, por meio de uma norma bastante aceitável em termos de juízo de valor.

Nesse sentido, não vejo problema em afirmações do tipo: “uma redução da ineficiência X implica, *ceteris paribus*, um aumento da eficiência (estática) de Pareto” ou “um aumento da diversidade de produtos gera, *ceteris paribus* - um incremento da eficiência de Pareto” ou ainda “a introdução de uma inovação redutora de custos de produção gera, *ceteris paribus*, o aumento da eficiência de Pareto no longo prazo, ainda que, eventualmente, às custas da redução da eficiência de Pareto no curto prazo”.

Evidentemente, tais afirmações estão sujeitas a todas as críticas associadas ao critério de Pareto *enquanto norma para a aferição de ganhos de bem estar social*, assunto que será abordado com mais profundidade no próximo capítulo. Mas *a priori*, não existe nenhuma incompatibilidade *teórica* na tentativa de se ampliar os tipos de eficiência - ou as “condições marginais” - que definirão um ótimo de Pareto, ainda que possam existir dificuldades *técnicas*, eventualmente insuperáveis, ligadas às mudanças - e mesmo à caracterização formal, do ponto de vista matemático - nas condições de primeira e segunda ordem, sobretudo no âmbito do modelo do equilíbrio geral⁴².

Por outro lado, analiticamente é possível se estimar, ainda que com distintos graus de incerteza e com o emprego de hipóteses “heróicas”, em função do atual estágio de desenvolvimento da teoria econômica, alguns dos diversos *trade-offs* entre diferentes tipos de eficiência econômica, bem como seu impacto líquido, sobre a eficiência total (potencial) de Pareto no âmbito do modelo de equilíbrio parcial.

⁴¹ O termo potencial refere-se ao fato de que na presença de fenômenos distributivos não é correto o uso do conceito de eficiência de Pareto, conforme apontado no capítulo anterior. Ver também capítulo III.

⁴² Com efeito, tais dificuldades apenas adicionam mais alguns problemas a uma longa lista já existente, tal como, por exemplo, aquela associada à incorporação da diferenciação de produtos no âmbito do equilíbrio geral.

Evidentemente, a incorporação de outros tipos de eficiências ao conceito de ótimo de Pareto tem conseqüências drásticas sobre as relações entre equilíbrio competitivo e eficiência de Pareto. É claro que o reconhecimento da diferenciação de produtos, da economia de custos de transação e das inovações como possíveis fontes de eficiências econômicas - ou seja, como *causas*, ainda que não necessariamente, de *incremento* dos níveis de *utilidade* de (pelos menos) alguns indivíduos - implica necessariamente a ruptura do Primeiro Teorema do Bem Estar Social e o abandono da crença nas propriedades socialmente positivas da concorrência *perfeita*. De fato, estruturas de mercado mais concentradas, firmas com algum poder de monopólio e interação estratégica no bojo do processo competitivo passam a ser compatíveis - e mesmo eventualmente imprescindíveis - com resultados desejáveis do ponto de vista social, sob a ótica da eficiência econômica *total* dos mercados.

No entanto, o leitor *não* deve concluir que a constatação acima também coloque sob suspeita a própria idéia de que a concorrência (isto é, as pressões competitivas), entendida como a rivalidade entre as firmas na busca de valorização de seus capitais, seja, juntamente com a promessa de lucros futuros, *a principal fonte de incentivos à geração de eficiências sociais por parte das firmas* em economias de mercado; tampouco que o *número* de concorrentes não seja uma das variáveis mais importantes, embora não a única, na determinação do grau de rivalidade entre as firmas num determinado mercado e, portanto, da *intensidade* de tais incentivos.

É difícil imaginar que um monopólio esteja submetido às mesmas pressões competitivas (ao mesmo grau de incentivo) enfrentadas por uma indústria marcada, por exemplo, pela presença de seis ou sete firmas competitivas ou que assimetrias acentuadas de participação de mercado - ainda que geradas pela maior eficiência relativa de uma ou duas firmas diante de seus rivais - não possam reduzir a capacidade de competição das firmas marginais, permitindo a emergência de diversos tipos de condutas anticompetitivas; ou ainda que o maior grau de concentração de mercado, *ceteris paribus*, não facilite a colusão explícita ou tácita entre firmas concorrentes. Logo, ainda que o caráter multidimensional da eficiência econômica total questione o uso da concorrência perfeita como base normativa, as políticas de defesa da concorrência são fundamentais para a preservação da concorrência, vista como rivalidade entre empresas e, portanto, fonte de incentivos à produção de diversos tipos de eficiências sociais.

Assumindo como válida a ampliação dos tipos de eficiência a serem levados em consideração numa análise antitruste, é preciso notar que a redu-

ção da competição provocada por estratégias empresariais - incluído as estratégias de fusão, aquisição ou *joint -ventures* com rivais num determinado mercado relevante, bem como as diversas condutas anticompetitivas - não baseadas na maior eficiência relativa da firma frente aos seus rivais (fato que implicaria seu maior crescimento relativo e, portanto, maior *market share* e concentração de mercado dentro dos mecanismos normais de competição), gera diversos efeitos diferenciados sobre as distintas dimensões constitutivas da eficiência econômica total.

Do ponto de vista negativo, tais efeitos estão associados aos aumentos de preços devido à diminuição da eficiência da produção agregada, à diminuição da eficiência X e - ainda que não necessariamente - à diminuição da diferenciação de produtos e dos incentivos para a inovação de produtos e/ou de processos. Não menos importante é a atenuação dos mecanismos de mercado como instância de seleção das firmas mais eficientes, num contexto de racionalidade limitada. Do ponto de vista positivo, as estratégias empresariais redutoras da concorrência também podem gerar maior eficiência produtiva, no aspecto tecnológico, economia de custos de transação e, eventualmente, ganhos de eficiência dinâmica ou maior diferenciação de produtos.

Sob a ótica exclusiva de seus impactos sobre a eficiência econômica total (potencial) de Pareto, seria necessário, então, avaliar as práticas empresariais tradicionalmente alvo das políticas de defesa da concorrência, estimando, sempre que possível e sob variados níveis de incerteza teórica, o resultado líquido dos distintos *trade-offs* entre os vários tipos de eficiência econômica, a saber: eficiência produtiva, de produção agregada, na troca, economias de custos de transação, eficiência X, eficiências de diferenciação de produtos e dinâmicas. Apesar da diversidade da eficiência econômica total quanto aos seus tipos constitutivos, as políticas de defesa da concorrência que a levem em consideração podem - e devem - manter grande parte de suas funções e instrumentos tradicionais, como se verá no capítulo IV, pelo menos até que a ciência econômica seja capaz de fornecer uma alternativa teórica, acompanhada de instrumentos analíticos e operacionais, suficientemente robusta para substituir ou complementar o paradigma vigente. De fato, em meu juízo, a questão envolve mais uma ampliação das variáveis de análise do que uma alteração radical no escopo e/ou no aparato analítico das políticas antitruste tradicionais, ainda que seja necessário admitir que a teoria econômica - a convencional e a heterodoxa - não é capaz, no atual estágio de seu desenvolvimento, de fornecer um guia normativo seguro no que tange às relações de causalidade entre variações no grau de concorrência em um determinado

mercado e seus impactos sobre as diversas dimensões que compõem a eficiência econômica total⁴³.

⁴³ Evidentemente, do ponto de vista jurídico-formal, o peso conferido a cada tipo de eficiência econômica e a forma de incorporação desses tipos à análise antitruste depende dos objetivos legalmente estabelecidos das políticas de defesa da concorrência em cada País.

