

OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: A ESCOLA DE HARVARD E A ESCOLA DE CHICAGO

Jorge Fagundes *

I - Introdução

As políticas de defesa da concorrência tradicionais se sustentam, basicamente, sobre duas “escolas” que, embora compartilhem de uma base normativa essencialmente comum, possuem propostas de objetivos e instrumentos relativamente distintos. De um lado, há a chamada “Escola de Harvard”, hegemônica na orientação da política antitruste norte-americana e de outros países entre as décadas de 50 e de 80, cujo conjunto de propostas teórico-normativas tem como pilar de apoio o modelo de estrutura-conduta-desempenho (ECD). De outro lado, se encontra a “Escola de Chicago”, também conhecida como “*efficiency school*”, cujas origens teóricas remontam ao início dos anos 50, mas que somente passou exercer sua influência sobre as políticas de defesa da concorrência dos E.U.A - de outros países, como o Brasil - a partir do início dos anos 80. Cada uma dessas escolas, apesar dos elementos comuns, tem propostas diferentes para os objetivos das políticas de defesa da concorrência, gerando um debate perene em torno das metas mais adequadas e dos seus efeitos sobre o bem estar econômico e social (Dewey, 1990, cap. 1).

Como se verá, os objetivos propostos por tais Escolas podem ser resumidos basicamente a duas opções, a saber: (i) o combate à criação de poder de mercado (Harvard), com ênfase especial nos impactos negativos de atos de concentração ou condutas empresariais sobre a eficiência no *mix* de produção (geração de “peso-morto”) e sobre a distribuição de bem estar entre consumidores e produtores; ou (ii) a maximização do excedente agregado de Marshall (Chicago), pelo que a análise antitruste deve considerar os efeitos de atos de concentração e condutas anticompetitivas sobre a eficiência (*potencial*) de Pareto, independentemente dos seus impactos redistributivos, isto é, sobre os preços de equilíbrio em um determinado mercado relevante. Em ambos os casos, os objetivos propostos por tais Escolas não se articulam, em meu juízo, corretamente com o bem estar social no plano normativo. Esse artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira apresenta a visão da

* Doutor em Economia e Consultor nas áreas de defesa da concorrência, regulação e antidumping. E-mail: possas@unisys.com.br

Escola de Harvard; a segunda, a de Chicago; enquanto a última é dedicada a breves conclusões.

II - A Escola de Harvard, o Modelo ECD e a Eficiência no *Mix* de Produção.

Tradicionalmente, a política antitruste associada à chamada escola de Harvard, representada, entre outros, por Areeda, Turner e Sullivan, tem como base normativa o modelo de estrutura-conduta-desempenho (E-C-D), desenvolvido pioneiramente por Mason (1939) e Clark (1940) na década de trinta do século passado. Segundo Fagundes e Pondé (1997, p. 102), “as teorias de estruturas de mercado associadas à tradição microeconômica..... revelaram-se de limitada utilidade para a análise antitruste, devido aos seus elevados graus de abstração e irrealismo. Para tornar essas teorias mais relevantes na análise de situações concretas, a teoria da organização industrial procurou enriquecê-las pela ampliação do número de variáveis e do desenvolvimento de conceitos passíveis de tratamento analítico..... O principal resultado desse desenvolvimento manifestou-se no conhecido modelo de *estrutura-conduta-desempenho* (ECD)”.

Os modelos ECD têm por objetivo, basicamente, inferir das características da estrutura do mercado conclusões acerca do seu desempenho em termos de alguma variável escolhida, supondo que as condutas das empresas são fortemente condicionadas pelos parâmetros estruturais vigentes¹, como ilustra o esquema analítico exposto no Quadro I abaixo.

¹ Para uma visão das origens dos modelos de ECD, ver Mason (1939) e Clark (1940) e Bain (1950, 1958). Para uma crítica da posição estruturalista, ver Demsetz (1982). Para uma avaliação crítica da contribuição desses modelos, ver Possas (1990). Para um resumo das implicações dos modelos de ECD para a política antitruste, ver Santacruz (1998) e Fagundes e Pondé (1997). Finalmente, Scherer e Ross (1980) e Shepherd (1997) são dois manuais que apresentam a teoria e as pesquisas empíricas do *mainstream* no campo da organização industrial, com as suas implicações antitruste.

Quadro I - O Paradigma Estrutura-Condução-Desempenho

ESQUEMA ANALÍTICO
<p>ESTRUTURA número de produtores e compradores, diferenciação de produtos, barreiras à entrada, estrutura de custos, integração vertical, diversificação</p>
↓
<p>CONDUTA políticas de preços, estratégias de produto e vendas, pesquisa e desenvolvimento, investimentos em capacidade produtiva</p>
↓
<p>DESEMPENHO Alocação eficiente dos recursos, atendimento das demandas dos consumidores, progresso técnico, contribuição para a viabilização do pleno emprego dos recursos, contribuição para uma distribuição eqüitativa da renda, grau de restrição monopolística da produção e margens de lucro</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de Scherer e Ross, 1990.

A base normativa da abordagem estruturalista se encontra nos modelos de equilíbrio geral e parcial competitivo. Com efeito, em tais modelos, a eficiência técnica, distributiva e no *mix* de produção resultam, ainda que não exclusivamente, de condições estruturais, em particular das hipóteses de que exista um grande número de vendedores e compradores nos diversos mercados e de ausência de barreiras à entrada e à saída nesses mercados. Utilizando-se, no entanto, de modelos de equilíbrio parcial, os modelos E-C-D demonstram que a redução do número de vendedores e a elevação do nível das barreiras à entrada facilitam a coordenação entre firmas (conduta) e elevam a probabilidade de que os preços praticados no interior do mercado sob análise sejam maiores do que os custos médio e marginal de longo prazo (desempenho).

De acordo com Salgado (1996, p.38), a incorporação do modelo E-C-D à análise antitruste ocorreu ao final dos anos quarenta do século passado, com a difusão do tratado de Carl Kaysen e Donald Turner (1959), que “se tornou o marco fundamental da literatura modelo E-C-D em antitruste”. Do ponto de vista dos objetivos da política antitruste, a Escola de Harvard preconizava o combate à criação ou exercício do *poder de mercado*, entendido como a

capacidade de uma empresa ou grupo de empresas, de fixar preços supracompetitivos, como principal foco da ação antitruste².

Na visão de Harvard, amparada pelo modelo estruturalista, a principal ação das autoridades antitruste deveria estar no controle - preventivo - das estruturas de mercado, visto que a criação, ou o exercício, de poder de mercado decorreria basicamente do aumento do grau de concentração do mercado. Tal foco tinha como fundamento o pressuposto de que a existência de poder de mercado é condição necessária para o surgimento de condutas anticompetitivas, sendo que o poder de mercado, por sua vez, decorreria da morfologia da estrutura de mercado, a partir da visão estruturalista dos modelos de E-C-D (Audretsch, 1988). De fato, segundo Santacruz (*op. cit.*, p. 8), “desde a segunda metade do século (passado), o modelo teórico conhecido na literatura de organização industrial como estrutura-conduta-desempenho (ECD) passou a dar sustentação teórica para esse tipo de ação (o controle sobre as estruturas de mercado), ao associar alguns atributos da estrutura dos mercados com o aumento de preços e a redução da oferta. Dessa maneira, a prevenção contra a criação ou o reforço do poder de mercado seria a garantia de que os mercados apresentariam resultados mais desejáveis do ponto de vista do bem estar”³.

Cabe observar, portanto, que a Escola de Harvard considerava que as forças de mercado não eram suficientes para impedir o surgimento ou diminuir o exercício de poder de mercado por parte das grandes firmas ou dos oligopólios, em função, sobretudo, da presença de *barreiras à entrada*, de modo que suas propostas enfatizavam soluções de caráter *estrutural*. Assim, segundo Meehan e Larner, a abordagem estruturalista ligada à Escola de Harvard tem implicações normativas claras no que tange ao escopo das políticas antitruste (*apud* Santacruz, *op. cit.*, 1998, p. 27): “a política antitruste deveria ser menos preocupada com as condutas das firmas e mais voltada para a estrutura de mercado”.

Tal proposta implicava não somente uma ênfase no controle sobre os atos de concentração, mas também abria espaço para a incorporação de ob-

² Essa também é a visão de Santacruz (*op. cit.*, p. 25), para quem “nos anos cinquenta o pensamento *mainstream* da política antitruste - identificado com a ‘Escola de Harvard’ - assumiu totalmente a necessidade da intervenção para manter e promover a concorrência, centrando seu ataque sobre o poder de mercado (leia-se elevadas participações de mercado), considerado nocivo por si só.”

³ Para Scherer (1988, p.83), a missão da política de defesa da concorrência no âmbito do controle das estruturas de mercado seria do de mantê-las “suficientemente fragmentadas de modo que as condutas competitivas virtualmente sigam automaticamente”.

jetivos distributivos para a política antitruste, na medida em que o combate à elevação do poder de mercado implica, ainda que não necessariamente, uma redistribuição da renda do grupo de consumidores num determinado mercado para o grupo de produtores desse mercado⁴. Dessa forma, é importante notar que o *mainstream* estruturalista apresentava uma interpretação ampla dos objetivos da política antitruste, que envolveria “a busca de eficiência alocativa (na produção agregada), a distribuição de renda.....e até mesmo a desconcentração do poder econômico vista como uma finalidade em si mesma...”⁵.

Nos anos 60 e 70, a preocupação da Escola de Harvard com a estrutura de mercado evoluiu para um conjunto de considerações mais amplo, incorporando o estudo do comportamento estratégico das firmas, isto é, suas condutas exclusionárias, entendidas como ações voltadas para a criação de poder de mercado, sobretudo aquelas capazes de gerar e/ou incrementar barreiras à entrada de caráter “artificial”, tais como propaganda, capacidade ociosa, pesquisa e desenvolvimento ou determinados tipos de restrições verticais (Audretsch, *op. cit.*)⁶.

Dessa forma, o *mainstream*, renovado pela “nova” Escola de Harvard, passou a concentrar sua atenção nas condutas empresariais e seus efeitos sobre a própria estrutura de mercado, agora endogeneizada por intermédio de práticas exclusionárias ou anticompetitivas⁷. No entanto, a despeito dessa evolução teórica, a abordagem de Harvard se manteve fiel à tradição original no

⁴ Do ponto de vista jurídico-normativo, Lande é um dos autores que sustenta a interpretação de que o Congresso norte-americano tinha propósitos que amparavam a proposta da Escolha de Harvard quanto aos objetivos da política antitruste. Ver Lande (1988) e Lande *et alii* (*op. cit.*, pp. 778-91). Hovenkamp (1994, p.50) refuta a tese distributiva defendida por Lande: “Uma política é propositalmente ‘distributiva’ somente se é adotada ao invés de uma política que se acredita mais eficiente.....O fato de que os formuladores da Lei Antitruste não tinham uma teoria articulada de eficiência alocativa significa que eles não também não tinham uma teoria articulada de justiça”. Não concordo com Hovenkamp: não é necessário ter uma teoria articulada de justiça para se perceber que elevações de preços não apoiadas em incrementos nos custos e/ou aumentos nos impostos provocam transferências de renda dos consumidores para os proprietários das firmas.

⁵ Santacruz (*op. cit.*, p. 17).

⁶ Ver Schmalensee (1982) para uma visão geral dessa literatura, que utiliza basicamente a Teoria dos Jogos como base para seus modelos e conclusões (ver, por exemplo, Jacquemin, 1987).

⁷ Assim, segundo Audretsch (*op. cit.*, p. 140), “diferentemente da antiga Escola de Harvard, o *mainstream* contemporâneo enfatiza a influência específica que as práticas de negócios têm sobre a estrutura de mercado efetiva e, em última instância, sobre a performance”.

que tange à multiplicidade de objetivos das políticas de defesa da concorrência, com ênfase sobre o controle do poder de mercado, no aspecto distributivo e na preocupação face à concentração do poder econômico.

Embora as preocupações da Escola de Harvard quanto aos efeitos eventualmente perversos de atos de concentração e/ou condutas anticompetitivas no que tange à redistribuição estejam corretas, ao contrário do que supõe a Escola de Chicago⁸, já que tais efeitos de fato implicam uma nova distribuição de bem estar social, sua ênfase num determinado tipo de eficiência econômica - a da produção agregada - deve ser vista com ressalvas. Isso porque não somente o objetivo de se evitar o surgimento e/ou o aumento de poder de mercado é consistente tanto com a meta de maximizar o excedente do consumidor (critério do “*price-standard*” ou da maximização do excedente do consumidor)⁹, quanto com a de maximizar a eficiência potencial de Pareto (critério de Chicago-Williamson), aferida pelas variações no excedente agregado de Marshall, mas também não há razões para que as autoridades antitruste não considerem outros tipos de ganhos potenciais de eficiência econômica em sua análise. Além do mais, a elevação de poder de mercado pode ocorrer sem que haja qualquer redistribuição de renda dos consumidores para os produtores, como mostra a Figura I abaixo.

Na situação original, supõe-se que a indústria é competitiva, de modo que $p_c = c_{mgc}$ e o excedente agregado do consumidor, idêntico ao excedente agregado de Marshall, já que o excedente do produtor é igual à zero, é igual à área do triângulo A da Figura abaixo. Após uma suposta monopolização, em função da presença de fortes economias de escala, por exemplo, o custo marginal decresce para c_{mgm} , de forma que o novo preço de equilíbrio é p_m , menor do que p_c . Tal operação implicou o aumento da eficiência de Pareto, uma vez que houve aumento tanto do excedente agregado do consumidor (medido pela área trapezoidal C, em verde) como do produtor (área B, em amarelo).

Figura I - Poder de Mercado e Excedente de Marshall

Fonte: Elaboração Própria

⁸ Ver seção abaixo.

⁹ Ver Fisher *et alli*, 1989.

A monopolização do mercado na Figura acima teria implicado incremento do excedente agregado de Marshall e aumento do excedente agregado do consumidor, mas também uma elevação do poder de mercado! De fato, pós-operação, o preço de equilíbrio está bem acima do custo marginal do monopolista. Além do mais, o exemplo acima evidencia que o incremento de poder de mercado não é condição suficiente, embora seja necessária, para a emergência de fenômenos redistributivos no âmbito antitruste.

Logo, a ênfase da Escola de Harvard na variável poder de mercado pode gerar inconsistências na avaliação antitruste dos impactos de atos de concentração e condutas anticompetitivas sobre o bem estar social. É perfeitamente possível a existência de estratégias empresarias que reduzam o nível de competição em seus mercados de atuação, mas gerem, simultaneamente, maior poder de mercado e ganhos de eficiência de Pareto, sem que haja redistribuição de renda dos consumidores para os produtores. Tais estratégias, à luz de seus efeitos sobre o bem estar social, não deveriam ser coibidas pelas políticas de defesa da concorrência¹⁰.

III - A Escola de Chicago e a Maximização da Eficiência (Potencial) de Pareto

¹⁰ Nesse sentido, a afirmação de que “...não se deve permitir fusões (entre concorrentes) que criem ou fortaleçam o poder de mercado ou facilitem o seu exercício” (FTC/DOJ Horizontal Mergers Guidelines, 1992, p. 2) deve ser vista com ressalvas. Trata-se, em meu juízo, de uma condição necessária, mas não suficiente, para que uma fusão - ou qualquer estratégia analisada no âmbito das políticas de defesa da concorrência - seja proibida.

A doutrina de Chicago¹¹, uma reação à ortodoxia da Escola de Harvard, desempenhou um importante papel na história das políticas de defesa da concorrência. Embora suas recomendações tenham provocado maiores efeitos nos Estados Unidos, diversas legislações de defesa da concorrência, bem como as políticas de defesa da concorrência derivadas dessas legislações experimentaram a influência direta ou indireta das recomendações da Escola de Chicago¹².

A crítica da Escola de Chicago em relação à de Harvard - sobretudo àquela consolidada a partir dos anos 50 - está na suposta ausência de teoria econômica nas análises e propostas estruturalistas. Segundo Santacruz (*op. cit.*, p. 49), para os autores da Escola em tela “...os estruturalistas teriam utilizado de forma equivocada e não sistematizada alguns instrumentos da teoria microeconômica para demonstrar que vários tipos de condutas - tais como vendas abaixo do custo, restrições verticais, diferenciação de produtos, etc., reduzem a concorrência através da elevação de barreiras à entrada. Autores li-

¹¹ O termo Doutrina ou Escola de Chicago - também denominada por alguns autores, tais como Audretsch (*op. cit.*) e Shepherd (1988), como “Nova” Escola de Chicago ou *Efficiency School*, em contraposição aos trabalhos oriundos dessa Escola entre os anos 20 e 50, representados por autores tais como Frank Knight, Henry Simons e Jacob Viner, que viam o monopólio como um fenômeno nocivo à sociedade e presente em diversos mercados - no ambiente antitruste é empregado para descrever um conjunto de visões a respeito das políticas antitruste desenvolvido a partir dos trabalhos de Aaron Director nos anos cinquenta e posteriormente consolidado por diversos autores, tais como Bowman, Bork, McGee, Telser e Stigler. De acordo com Posner (1979), ao final dos anos sessenta, a posição ortodoxa de Chicago quanto aos temas antitruste já havia se cristalizado, embora sua influência sobre as políticas de defesa da concorrência nos E.U.A somente tenha se materializado a partir dos anos oitenta, na administração Reagan. Em geral, as duas crenças comuns dos autores ligados à Escola de Chicago são (Reeder, 1987, p. 40): (i) o poder explicativo da teoria neoclássica dos preços quanto ao comportamento econômico; e (ii) a eficácia dos mecanismos de mercado - competitivos - na alocação de recursos e na distribuição de renda. No entanto, é preciso notar que tal emprego é bastante restritivo, no sentido de excluir nomes importantes da Universidade de Chicago. Por exemplo, basta lembrar que J. M. Clark, citado como um dos autores expoentes dos estudos de organização industrial, pertenceu aos quadros da universidade de Chicago antes de 1930.

¹² No entanto, de acordo com Santacruz (1998, p. 15) “...a presença da escola de Chicago na análise antitruste não reduziu o peso do modelo ECD - alterando parcialmente a metodologia de análise proposta, mas não a sua essência. Na verdade, embora as políticas relativas à intervenção sobre as estruturas de mercado propostas pelas duas escolas apresentem objetivos assumidamente distintos (e, dessa maneira, algumas referências teóricas também distintas), essas diferenças sempre foram mais visíveis no campo intelectual do que no da aplicação das políticas públicas”.

gados à escola de Chicago sustentam que essas formas de comportamento empresarial não se constituem em entraves à concorrência e usualmente aumentam a eficiência dos mercados. Além disso, para eles, os estruturalistas da escola de Harvard não teriam conseguido demonstrar teórica ou empiricamente que a concentração horizontal de mercado seria perniciosa ao bem-estar econômico, através da elevação do poder de mercado”¹³.

Segundo Hovenkamp (1994, cap. 2), as quatro principais críticas realizadas pela Escola de Chicago em relação às posições estruturalista de Harvard foram: (i) os estudos empíricos sobre a lucratividade não permitiriam a conclusão generalizada de que os lucros seriam mais próximos do nível monopolístico em mercados altamente concentrados do que naqueles com menor grau de concentração; (ii) o elevado grau de concentração em um determinado mercado seria normalmente fruto de economias de escala ou de alguma outra forma de eficiência, sendo que os custos associados à intervenção do Estado para reduzir a concentração seriam maiores do que os benefícios que poderiam ser derivados do incremento da competição; (iii) mesmo em mercados com elevado nível de concentração, as empresas tenderiam a adotar comportamentos competitivos caso as barreiras à entrada fossem baixas¹⁴; e (iv) muitas das práticas supostas anticompetitivas pelos estruturalistas, na realidade, eram geradoras de eficiências econômicas.

Os autores da Escola de Chicago sustentam que a competição prevalece na maior parte dos mercados em economias capitalistas, sendo o domínio de mercado por um conjunto de firmas ou por uma firma uma exceção, em geral destinado a desaparecer no médio/longo prazo e freqüentemente gerador de *benefícios* para a sociedade. De acordo com Shepherd (1988, p. 397), as

¹³ Segundo Posner (1979, p. 929), as posições estruturalistas, baseadas nos modelos de organização industrial, seriam somente “observações casuais do comportamento empresarial, caracterizações coloridas (tal como o termo ‘barreiras à entrada’), incursões ecléticas na sociologia e psicologia, estatística descritiva e verificações plausíveis no lugar do uso definições cautelosas e da estrutura lógica da teoria econômica com parcimônia. O resultado foi o de que a organização industrial apresentou regularmente proposições que contradiziam a teoria econômica”.

¹⁴ Nesse ponto, é importante observar que o conceito de barreiras à entrada da Escola de Chicago é diferente daquele empregado pela Escola de Harvard. Para a primeira, as barreiras à entrada são definidas como qualquer custo de produção que deve ser incorrido pelo entrante potencial mas que não foi também enfrentado pelos incumbentes (Stigler, 1968), enquanto que, para a segunda, qualquer custo que impeça a entrada é considerado uma fonte de barreiras à entrada (Bain, 1958). Assim para os autores da Escola de Chicago, não existem barreiras à entrada criadas artificialmente ou estrategicamente; pelo contrário, as chamadas barreiras à entrada apontadas pelos autores da escola de Harvard seriam, na verdade, fontes de eficiências econômicas.

três hipóteses básicas da “*Efficiency School*”, utilizadas “como um esforço dogmático para suplantiar o conteúdo do *mainstream* de organização industrial”, são: (i) o monopólio é resultado de maior eficiência econômica; uma firma mais eficiente frente aos seus rivais crescerá mais rapidamente e obterá maiores lucros, sendo que a manutenção de um elevado *market share* depende da capacidade de a firma se manter mais eficiente ao longo do tempo¹⁵; (ii) a colusão é a única forma real de geração de poder de monopólio, não gerando nenhum tipo de eficiência para a sociedade; e (iii) os lucros de monopólio são dissipados durante o processo de sua formação¹⁶. Uma vez obtido o monopólio ou a posição dominante, a firma obtém somente a taxa de retorno competitiva¹⁷.

As três hipóteses acima apresentadas são derivadas de um modelo que parte da presunção de que os mercados são perfeitamente competitivos, inclusive os mercados de insumos e de capital, fato que implica supor, ainda que não exclusivamente, a existência de perfeita informação e ajustamento instantâneo às mudanças nas condições de mercado. Assim, nesse modelo, não existe fidelidade do consumidor à marca, assimetria de informação, barreiras à entrada persistentes ao longo do tempo (por exemplo, devido a presença de *sunk costs*) ou qualquer forma de imperfeição de mercado (competitivo), de modo que a superioridade de uma firma - expressa em maiores *market shares* e lucros - em relação aos seus competidores somente pode ser alcançada mediante custos de produção e distribuição menores, cuja origem re-

¹⁵ Dessa forma, segundo Audretsch (*op. cit.*, p. 145), a estrutura de mercado, na visão da Escola de Chicago, é determinada pela existência de economias de escala e performance superior.

¹⁶ Deve-se notar que a busca da posição de monopólio ou de dominação de mercado não ocorre somente por intermédio de atividades de *rent-seeking* negativas do ponto de vista social - ver seção II.2 - mas sobretudo, na visão desses autores, por meio de inovação ou outras formas de ações socialmente benéficas. Assim, a possibilidade de obtenção de lucros supra-normais é uma importante fonte de incentivos para que a firma busque uma performance superior, de modo que interferências do governo voltadas para reduzir tais lucros ou coibir a dominação de mercado seriam socialmente indesejáveis.

¹⁷ Tais hipóteses, de acordo com Shepherd (1988) são derivadas dos trabalhos de três grupos de autores, a saber: (i) George Stigler, Harold Demsetz e John McGee, Sam Peltzman e John Carter da “Nova” Escola de Chicago; (ii) William Baumol, Robert Willig e John Panzar, como principais expoentes da teoria dos mercados contestáveis, ligados aos laboratórios de Princeton/Bell e (iii) Robert Bork, Dominic Armentano, Richard Fink, Jack High e Brice Johnson, agrupados em torno do modelo de rivalidade de mercado (“*market rivalry model*”). Para uma referência à literatura desenvolvida por esses autores, ver Shepherd (*op. cit.*, pp. 398-99, notas 5, 6 e 7) .

side no aproveitamento de economias de escala ou em alguma inovação, mas não de outras fontes não associadas a alguma forma de eficiência (como por exemplo, comportamentos estratégicos ou barreiras à entrada estruturais).

No entanto, é claro que se existirem imperfeições de mercado no mundo real - tais como fidelidade à marca, incerteza, conhecimento tácito e proprietário, controle sobre insumos essenciais, tecnologias com *sunk costs* e custos de transação - surge um amplo espaço para a introdução de estratégias anticompetitivas - incluindo fusões, aquisições e *joint-ventures* com empresas rivais ou verticalmente relacionadas - por parte das firmas. Dessa forma, as hipóteses da Escola de Chicago e suas implicações normativas em termos de políticas de defesa da concorrência são *meras possibilidades*, que podem ou não se concretizar nos mercados reais que compõem o sistema econômico¹⁸.

No que tange aos objetivos das políticas de defesa da concorrência, num dos artigos considerados pioneiros da chamada escola de Chicago, Bork (1978), a partir de sua interpretação sobre a história legislativa do Sherman Act de 1890, sustenta a idéia de que a *única* meta das políticas antitruste deveria ser a de maximizar a *eficiência alocativa de Pareto*, ou seja, do excedente *agregado* de Marshall¹⁹. Assim, para a Escola de Chicago, as políticas de defesa da concorrência deveriam se restringir à perseguição de um único objetivo, qual seja, a eficiência econômica (de Pareto), evitando a tentativa de con-

¹⁸ Essa observação é importante, porque implica admitir que ainda que algumas posições dominantes possam ter sido o resultado de uma performance superior, nada impede, dadas as imperfeições de mercado, que as empresas com tal posição não possam introduzir práticas anticompetitivas para mantê-las ao longo do tempo. Da mesma forma, *a priori*, não há razões teóricas para supor que posições dominantes não possam ser criadas “artificialmente” através de fusões e aquisições criadoras de poder de mercado. Assim, as políticas de defesa da concorrência procuram - ou deveriam procurar - coibir estratégias de dominação de mercados não baseadas na maior eficiência da firma perante seus rivais. Para uma contradição das hipóteses da Escola da Chicago no plano lógico, ver Shepherd (1988).

¹⁹ A interpretação de Bork (1978) e Posner (1976), um outro importante autor da Escola de Chicago, a respeito dos objetivos da primeira legislação antitruste norte-americana, não é consensual. Por exemplo, para Scherer (1977, p.974), o Congresso de 1890 estava mais preocupado com a questão da redistribuição de renda entre diferentes grupos do que com eficiência dos mercados, até mesmo porque “a noção de perda de bem estar associada ao triângulo de peso morto entrou no *mainstream* da economia Anglo-Americana na primeira edição de os ‘Princípio’ de Marshall, após, portanto, a sanção do Sherman Act”. Hovenkamp (*op. cit.*, p.50) também critica a posição de Bork e Posner. De acordo com o autor, a teoria do bem estar de Pareto, bem como o conceito de eficiência alocativa, foi desenvolvida após o início do século XX, e, portanto, dificilmente poderiam ter sido considerada pelos congressistas em 1890.

ciliar os interesses de distintos grupos de agentes econômicos e, portanto, considerações de natureza distributiva²⁰.

De fato, segundo Bork (*apud Lande, op. cit.*, p. 107, grifo meu): “a tarefa da política antitruste pode ser sintetizada no esforço de melhorar a eficiência *alocativa* sem inibir a eficiência produtiva a ponto de produzir....uma perda líquida para os consumidores”²¹, ao mesmo tempo que: “efeitos ligados à distribuição de renda derivados da atividade econômica deveriam ser completamente excluídos da determinação da legalidade da atividade antitruste”, na medida em que “é suficiente notar que uma mudança na distribuição de renda não reduz a riqueza total (*sic*).....”²².

Embora alguns dos principais expoentes da Escola de Chicago tenham propagar a idéia de que as modernas políticas de defesa de concorrência apresentam uma forte tendência a utilizar exclusivamente as recomendações dessa última²³, não há evidências de que, de fato, exista um consenso sobre os principais objetivos da política antitruste, ainda que seja inegável que parte

²⁰ Para Bork (*op. cit.*, p. 51): “(1) o único objetivo legítimo da Lei antitruste americana é o de maximizar o bem estar do consumidor; logo, (2) ‘competição’, para efeito de análise antitruste, deve ser entendida como um termo que significa qualquer estado de negócios no qual o bem estar do consumidor não pode ser aumentado por decreto judicial”. Apesar das referências ao bem estar do consumidor, a proposta da Escola de Chicago não é consistente com o aumento do bem estar social.

²¹ A linguagem de Bork tem sido fonte de inúmeras confusões na literatura antitruste. O termo consumidor em economia designa não somente os indivíduos enquanto agentes econômicos que demandam bens e serviços, mas também os indivíduos como produtores, que, embora proprietários das firmas, também consomem bens e serviços. No trecho acima, Bork se refere aos consumidores na sua totalidade, englobando também os consumidores-produtores, de modo que, como aponta Lande (1988, p. 435), “altos preços para consumidores são aceitáveis para Bork, contanto que o monopolista ou o cartel produza eficiências. De fato, os únicos ‘consumidores’ que certamente se beneficiam sob o regime de Bork são os monopolistas e os cartéis”.

²² Assim, segundo Audretsch (*op. cit.*, p. 146), a doutrina de Chicago postula que: “(i) o bem estar do consumidor foi o único objetivo do Congresso na formulação dos Estatutos Antitruste; (ii) de modo que o bem estar do consumidor é o único valor a ser perseguido; e (iii) a maior parte dos problemas antitruste é resultado da perseguição equivocada de outros objetivos que não a eficiência econômica.” A identificação entre bem estar do consumidor e maximização da eficiência econômica por parte da Escola de Chicago é a fonte de inúmeras e interpretações equivocada na literatura - e nas políticas - antitruste.

²³ Segundo Posner (1979, p. 925), “a diversidade nas premissas fundamentais entre os economistas estudiosos das questões antitruste tem diminuído substancialmente....”, de modo que: “não vale mais a pena discutir sobre as diferentes escolas acadêmicas de análise antitruste”.

significativa de suas propostas, em termos de metodologia de análise e conceitos teóricos, tenha sido incorporada, com algumas qualificações, ao *mainstream* da análise antitruste (Lande, 1988)²⁴. Com efeito, do ponto de vista de sua proposta quanto à unicidade do objetivo das políticas de defesa da concorrência - a maximização do bem estar do consumidor entendida como maximização do excedente agregado ou da eficiência (potencial) de Pareto -, não há evidência de que alguma jurisdição a tenha adotado, prevalecendo uma abordagem que privilegia ou no mínimo leva em consideração a questão da distribuição de renda entre consumidores “puros” e consumidores-produtores, mesmo quando alguns argumentos baseados na geração de eficiências econômicas são aceitos²⁵.

Além do mais, a despeito das constantes referências à maximização do bem estar dos consumidores, é claro que a proposta da Escola de Chicago quanto ao objetivo das políticas de defesa da concorrência é inconsistente do ponto de vista econômico. De fato, tal proposta ignora todo o debate a respeito de critérios de bem estar social, supondo, ingenuamente, que a compensação aos consumidores é realizada ou que exista uma parte do governo operacionalizando uma distribuição de bem estar social ótima, por meio de transferências *lump-sum*. Note-se, inclusive, que o uso do conceito de eficiência alocativa (de Pareto) é *incorreto*, na medida em que atos de concentração e condutas anticompetitivas em geral implicam efeitos redistributivos entre consumidores “puros” e “consumidores-produtores”, sendo necessário, portanto, o emprego do conceito de eficiência *potencial* de Pareto. No entanto, o mérito da escolha de Chicago está no fato de que o trabalho de seus defensores evidenciou a importância de se incorporar às políticas antitruste os vários tipos

²⁴ Como, por exemplo, reconhece Scherer (1988, p. 89), no âmbito da análise de atos de concentração: “o velho e simples paradigma de E-C-D foi abalado. Nenhum outro paradigma simples decisivamente emergiu para tomar o seu lugar. Nós sabemos pelo menos que as ligações entre estrutura e desempenho são complexas: maiores concentrações podem trazer tanto maior eficiência (manifestada em termos de menores custos ou por oferta de valor superior para os consumidores) quanto maior poder de monopólio (manifestado em preços elevados) ou ambos, numa mistura cuja proporção exata permanece desconhecida”.

²⁵ Ainda que essa visão tenha sido incorporada por diversos autores e especialistas - advogados e economistas - atuantes na área. Para um estudo dos objetivos - no campo normativo e positivo - das políticas de defesa da concorrência, inclusive no que tange à incorporação de argumentos de eficiência no âmbito de atos de concentração horizontais, ver European Commission, 2001.

de eficiências econômicas, ainda que às custas de uma maior complexidade analítica, em função dos inúmeros *trade-offs* existentes entre tais tipos²⁶.

IV - Conclusões

Usualmente, é comum se encontrar nos principais manuais de organização industrial e de economia antitruste a afirmação de que o único objetivo das políticas de defesa da concorrência deveria ser a maximização do bem estar do “consumidor” - ou maximização do excedente total de Marshall - por meio da maximização da eficiência econômica dos mercados, deixando-se o problema da compensação (entre ganhadores e perdedores) para as políticas de distribuição de renda, cuja implementação ocorre por intermédio do sistema de impostos e transferências. Na verdade, é justamente essa última premissa que permite a redução do problema do aumento do bem estar social à simples maximização da eficiência potencial de Pareto²⁷.

²⁶ Ainda que, segundo Santacruz (*op. cit.*, p. 60), “a análise do *trade-off* entre poder de mercado e eficiência produtiva.....não fazia parte da crítica inicial da escola de Chicago às recomendações de política antitruste de cunho estruturalista. Para os estudiosos de Chicago, elevada concentração de mercado não era vista como sinônimo de poder de mercado e resultados insatisfatórios do ponto de vista do bem-estar. Antes, concentração era encarada como sendo freqüentemente fruto do desempenho eficiente de firmas que lograram alcançar economias de escala, reduções de custos, melhor qualidade nos produtos, ampliando seus mercados.Assim, o domínio do mercado por uma firma refletiria sua maior eficiência e não poder de mercado”. Curiosamente, Bork (*op. cit.*, cap. 10) e Posner (1976, p. 112) sugerem a não aceitação de argumentos de defesa baseados em ganhos de eficiências nos casos de atos de concentração horizontais, rejeitando uma análise caso a caso dessas situações em função da incapacidade das cortes e das agências em obter e processar todo o volume de informações necessário a tal análise. Trata-se, portanto, de uma objeção de natureza administrativa.

²⁷ Segundo Viscusi *et alii* (1992), autores de um dos mais importantes manuais sobre regulação e política antitruste, “idealmente, o propósito das políticas antitruste e de regulação é o de promover melhorias em termos de eficiência.....” (p. 9) e “o ponto de vista adotado nesse livro é o de que a eficiência econômica deve ser o único objetivo da decisão antitruste...” (p. 59). Tal opinião, de acordo com os autores, é consistente com conclusão de que a maximização do *bem estar do consumidor* - ou seja, do excedente agregado - seria o único objetivo das políticas de defesa da concorrência. A igualdade entre ambos os termos (ou objetivos) é explicada na medida em que “o princípio da compensação não precisa ser efetivado. Alguém poderia justificar essa afirmativa notando que se o governo está preocupado com o nível de renda dos proprietários do monopólio (no exemplo dado pelos autores), então ele poderia lidar com isso através do sistema de impostos” (Viscusi *et alii*, *op. cit.*, p. 73).

Assim, convencionalmente, supõe-se que existam diversas políticas públicas, cada uma desenhada com um propósito específico e cujos instrumentos atuam sobre uma determinada variável selecionada, de modo que os eventuais impactos de uma certa política econômica sobre outras variáveis do sistema econômico deveriam ser compensados - se for o caso, posto que algumas mudanças podem ser benéficas sob o prisma da distribuição de renda - pela ação das respectivas políticas que agem sobre elas.

Embora a visão original das políticas de defesa da concorrência (Escola de Harvard) já postulasse a importância do problema distributivo, sua ênfase numa das dimensões constitutivas da eficiência econômica total dos mercados - a saber, aquela associada à eficiência da produção agregada - implicava um rigor excessivo no tratamento de atos de concentração e condutas anti-competitivas, rigor esse capaz de gerar um viés significativo anti-eficiência. A difusão e incorporação de algumas conclusões e recomendações da Escola de Chicago trouxeram o benefício de ampliar o conjunto de eficiências a ser absorvido por análises antitruste, mas às custas da negação do uso de critérios distributivos no âmbito das políticas de defesa da concorrência.

No entanto, a proposta da *efficiency school* de que o único objetivo das políticas de defesa da concorrência deveria ser a maximização da eficiência alocativa (potencial) de Pareto, apoiada, implicitamente, na tradicional divisão, dentro da teoria econômica convencional, entre questões distributivas e questões de eficiência pode implicar que as decisões antitruste *reduzam* o bem estar social. As principais objeções à incorporação do problema distributivo nas políticas de defesa da concorrência encontram-se nas supostas dificuldades de operacionalizar esse objetivo e/ou na ausência de condições objetivas para legitimar um determinado juízo de valor a respeito do conflito distributivo entre consumidores e produtores, o que poderia implicar uma postura “neutra” por parte dos órgãos responsáveis pela defesa da concorrência no que diz respeito à questão distributiva²⁸. Ambas as suposições são falsas.

De um lado, o mesmo aparato analítico empregado pelos defensores do uso de argumentos antitruste baseados em eficiências econômicas pode ser ampliado para a mensuração das transferências de renda dos consumidores para os produtores. Com efeito, se é possível se operacionalizar o *trade-off* Williamsoniano, segue-se que também é possível viabilizar, do ponto de vista instrumental, o objetivo de maximização do excedente do consumidor, com a aceitação simultânea dos critérios de eficiência e distributivo. Por outro lado, a abordagem da maximização do excedente do consumidor fornece um critério que, dada a *incerteza* quanto aos impactos oriundos de novas alocações poten-

²⁸ Ver, por exemplo, Bork (*op. cit.*), Calvani (1984 e 1989), Areeda (1983, p. 18) e Rule e Mayer (1988, p.82-83).

cialmente eficientes de Pareto sobre o bem estar social (em função da redistribuição de renda dos consumidores-puros para os produtores), reintroduz, prudentemente, a eficiência de Pareto como condição *necessária* à aprovação de atos de concentração ou validação de condutas anticompetitivas, eliminando a possibilidade de que as intervenções do Estado no campo da defesa da concorrência possam gerar reduções no bem estar da sociedade. Em outras palavras, o juízo de valor associado ao critério da maximização do excedente do consumidor é não somente, em minha opinião, socialmente aceitável do ponto de vista ético, sobretudo em economias marcadas por fortes desigualdades na distribuição de renda e concentração da propriedade privada, inclusive a dos recursos produtivos, mas também tecnicamente recomendável, a partir da teoria do bem estar social.

Bibliografia

AREEDA, P. (1983). "Introduction to Antitrust Economics". In: FOX, E. e HALVERSTON, J. (Eds.) (1998). *Collaborations Among Competitors: Antitrust Policy and Economics*. Chicago: American Bar Association

AUDRETSCH, D. (1988) "Divergent Views in Antitrust Economics". *Antitrust Bulletin*, vol. XXXIII, nº 1, spring, pp. 135-160.

BAIN, J. (1950) "Workable Competition in Oligopoly: Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence", *The American Economic Review*, Volume 40.

BAIN, J. (1956). *Barriers to New Competition*. Cambridge (Mass.): Harvard Univ. Press.

BORK, ROBERT H. (1978). *The Antitrust Paradox: a Policy at War with Itself*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.

CALVANI, T. (1984): "What Is The Objective of Antitrust?" IN: CALVANI, T. & SIEGFRIED, J. (org.). *Economic Analysis and Antitrust Law*. Boston: Little, Brown and Company, 1988.

CLARK, J.M. (1940). "Toward a Concept of Workable Competition", *The American Economic Review*, Volume 30, pp.241-56.

CONSTANTINE, L. (1998) "An Antitrust Enforcer Confronts The New Economics". In: FOX, E. e HALVERSTON, J. (Eds.) (1998) *Collaborations Among Competitors: Antitrust Policy and Economics*. Chicago: American Bar Association.

DEMSETZ, H. (1982); "Barriers to Entry", *The American Economic Review*, Volume 72.

DEWEY, D. (1990). *The Antitrust Experiment in America*. New York: Columbia University Press.

EUROPEAN COMMISSION (2001) *The Efficiency Defense and The European System of Merger Control*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Nº 5.

FAGUNDES, J. (1996). “Estado e Defesa da Concorrência”. *Revista de Direito Econômico*, jan/mar, número 22, págs. 95-99.

FAGUNDES, J. E PONDÉ, J. (1997). “Políticas de Defesa da Concorrência e Controles sobre Atos de Concentração Horizontais: O Caso Brasileiro”. *Revista Archè*, número 16, ano VI, Universidade Cândido Mendes.

FAGUNDES, J. E PONDÉ, J.(1997a). “Economia Institucional - Custos de Transação e Impactos sobre a Política de Defesa da Concorrência”. *Revista Archè*, Ano VI, nº 18, págs. 45-86.

FAGUNDES, J (1997). “Economia Institucional: Custos de Transação e Impactos sobre Política de Defesa da Concorrência”. *Texto para Discussão*, número 407, IE/UFRJ.

FAGUNDES, J (1998). “Políticas de Defesa da Concorrência e Política Industrial: Convergência ou Divergência?”. *Revista do IBRAC*, volume 5, número 6.

FAGUNDES, J. (1998a). “Defesa da Concorrência e Regulação”. *Texto para discussão*, IE/UFRJ.

FAGUNDES, J. (2001). “Políticas Industrial e de Defesa da Concorrência no Japão”. *Revista Archè*, volume 10, nº 29, págs. 145-179.

FISHER, A., JONHSON, F. e LANDE, R. (1989). “Price Effects of Horizontal Mergers”. *California Law Review*, v. 77, nº 4, julho, pp. 777-827.

FOX, ELEANOR & SULLIVAN, LAWRENCE (1991). “Retrospective and Prospective: Where Are We Coming From? Where Are We Going? In FIRST, H., FOX E.M. & PITOFISKY, R. (EDS.) *Revitalizing Antitrust in Its Second Century*. New York: Quorum Books, p.2-35.

HORIZONTAL Merger Guidelines (1992). U.S. Dept. of Justice and Federal Trade Commission.

HOVENKAMP, H. (1985). “Antitrust Policy After Chicago”. In: GAVIL, A. (ed.) (1996). *An Antitrust Anthology*. Cincinnati: Anderson Publ.

HOVENKAMP, H. (1994). *Federal Antitrust Policy*. West Publ. Co.

KAYSEN, D. e TURNER, D.F. (1959) *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*. Cambridge. Harvard University Press

LANDE, R.H. (1982). “Wealth Transfers as the Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged”, *Hastings Law Journal*, Nº 34;

LANDE, R.H. (1988). "The Rise and (Coming) Fall of Efficiency as the Ruler of Antitrust". *The Antitrust Bulletin*, vol.XXXIII, nº 3, Fall, pp. 429-465.

MASON, E.S. (1939). "Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise", *The American Economic Review*, Volume 29, pp. 61-74.

MEEHAN, J.W. e LARNER, R.J. (1988). *The Structural School, Its Critics and Its Progeny: An Assessment*.

POSNER, R. (1976); *Antitrust Law, An Economic Perspective*, University of Chicago Press.

POSNER, R (1979); "The Chicago School of Antitrust Analysis", *University of Pennsylvania Law Review*, 127.

POSNER, R (1975). "The Social Cost of Monopoly and Regulation". *Journal of Political Economy*, vol. 83, agosto, pp.807-827.

POSSAS, M.L., FAGUNDES, J. E PONDÉ, J.(1995). Política Antitruste: um enfoque Schumpeteriano. *Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, dezembro.

REDER, M.W. (1987). "Chicago School". In: EATWELL, J., MURRAY, M. & NEWMAN. P. (Eds.). *The World of Economics*. The New Palgrave. Londres: W.W.Norton, 1987

RULE, C.F. E MEYER, D.L. (1998) "An Antitrust Enforcement Policy to Maximize the Economic Wealth of All Consumers". In: FOX, E. e HALVERSTON, J. (Eds.) (1998). *Collaborations Among Competitors: Antitrust Policy and Economics*. Chicago: American Bar Association.

SALGADO, L.H. (1996). A Economia Política da Experiência Antitruste nos Estados Unidos: O Debate Conceitual e um Exercício Para o Caso Brasileiro, Tese de Doutorado, IEI/UFRJ.

SANTACRUZ, R. (1998). Prevenção Antitruste no Brasil – 1991/1996. Tese de Doutorado, IEI/UFRJ.

SCHERER, F.M. (1988). "Merger Policy in the 1970s and 1980s". IN: LARNER, R. J. (Ed.) (1988) *Economics and Antitrust Policy*. Westport: Quorum Books.

SCHERER, F.M. (1991). "Antitrust and a Dynamic Economy". In FIRST, H., FOX, E.M. & PITOFISKY, R. (eds.), *Revitalizing Antitrust in Its Second Century: essays on legal, economic and political policy*. EUA: Quorum Books.

SCHERER, F.M. (1994). *Competition policies for an Integrated World Economy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

SCHERER, F.M. (1991). "Antitrust, Efficiency, and Progress". In: FOX, E. e HALVERSTON, J. (Eds.) (1991) *Collaborations Among Competitors: Antitrust Policy and Economics*. Chicago: American Bar Association.

SHEPHERD, W. (1988). "Three "Efficiency School" Hypotheses about Market Power". *Antitrust Bulletin*, v. XXXIII, n° 2, summer, pp. 395-415.

SULLIVAN, L. (1997) *Handbook of Law of Antitrust*.

SULLIVAN, E. & HARRISON, J. (1988). *Understanding Antitrust and its Economic Implications*. New York: Matthew Bender & Co.

SULLIVAN, A. (1985) *Economics and Federal Antitrust Law*, West Publishing Co.

VISCUSI, W., VERNON, J. E HARRINGTON, J. (1992) *Economics of Regulation and Antitrust*. D.C. Heath and Company.

