

ATOS DE CONCENTRAÇÃO

Coordenadora: Sônia Marques Döbler - IBRAC

Sônia Marques Döbler: (...) Farina, que é doutora em economia e livre docente da Faculdade de Economia e Administração da USP; é também responsável pela área de organização industrial na mesma faculdade. Com a palavra a doutora Elizabeth Farina.

Eu gostaria de lembrar aos palestrantes, que cada um terá vinte minutos de tempo para fazer a sua apresentação. Senhores debatedores, terão depois para as suas observações e perguntas cinco minutos cada um.

Elizabeth Farina

Boa noite a todos. Bem, me foi atribuído um tema “Atos de Concentração, Competitividade e Concorrência”. Então, eu vou me dar o direito de ampliar um pouquinho, não falar apenas de atos de concentração já que o tema envolve algumas coisas mais amplas de política pública.

Então, basicamente... eu vou começar falando um pouco e amarrando um pouco a minha exposição com alguns pontos que foram levantados ontem a respeito das mudanças institucionais e as mudanças competitivas das empresas brasileiras nesses últimos dez anos. Vou passar a falar um pouco de competitividade e como objetivo de política pública; depois competitividade, eficiência e concentração; concentração e concorrência e por último promoção da competitividade e promoção da concorrência para concluir a minha exposição.

O Brasil como é de conhecimento de todo o mundo passou por mudanças institucionais bastante importantes e o Paulo Corrêa ontem nos lembrava que essas instituições oferecem às empresas, aos empresários um conjunto de incentivos e controles que vão definir a maneira como esses empresários vão agir no mercado. Eu trouxe um quadro aqui só para nos lembrar de algumas mudanças importantes que ocorrem entre 89 e 99, portanto nos últimos dez anos. E essas mudanças tem a ver com essa estrutura de incentivos, com essas regras do jogo, mudanças institucionais bastante importantes e que foram na direção de maior abertura do mercado e portanto de concorrência, na área, começando aqui pela abertura de mercado mesmo e aqui a gente já entra com uma lei 8158 visando concorrência, ao mesmo tempo um processo de privatização que começa com atividades como

siderurgia e petroquímica e depois na segunda metade da década passa para serviços de utilidade pública, que é um processo de privatização mais complexo do ponto de vista de combinar esses incentivos oferecidos pela concorrência e em todo esse período a gente passa por um processo de desregulamentação, onde eu interpreto como uma privatização das estratégias empresariais. Então, esse quadro institucional nos diz que essa nova estrutura de incentivos, ela está fortemente marcada por uma ampliação tanto da concorrência em nível internacional, abertura comercial mesma, como da concorrência interna e aí pelos mecanismos de política de defesa da concorrência e o próprio processo de estabilização que também faz intensificar essa concorrência.

Portanto, o que eu queria colocar com esse quadro é que evidentemente que política de concorrência faz parte da política macro econômica geral, a política econômica geral ela é um instrumento de política econômica; ontem nós tivemos um final aqui da participação do Paulo Corrêa onde ele colocava essa questão da independência. Então, desse ponto de vista mais geral é óbvio que se eu tiver pensando numa economia totalmente regulada, fechada para o comércio internacional, fechada para a entrada de capitais, eu não posso pensar numa política de defesa da concorrência que seja rigorosa. Não há como conviver com duas políticas desse tipo. Portanto, é claro que política da concorrência faz parte da regra mais geral da política econômica. Isso não quer dizer no entanto que as políticas tenham objetivos múltiplos e consistentes entre si, isso é dentro desse ambiente institucional geral onde a concorrência desempenha agora um papel fundamental na estrutura de incentivos aos empresários, eu tenho um conjunto de objetivos da economia para buscar que as vezes são conflitantes entre si. Por exemplo, essa abertura comercial e essa força da concorrência claro que geram um processo de reestruturação produtiva; é natural, é esperado, do que de um ponto de vista é muito salutar, porque reestruturação produtiva está me dizendo que as empresas estão sendo incentivadas a buscar a eficiência, só que na esteira da busca da eficiência muita gente quebra; empresas menos eficientes de vários tamanhos, pequenos, médios, grandes; empregos são destruídos, outros são construídos e vai ser muito difícil a gente atender objetivos múltiplos com instrumento único. Portanto, eu acho que o que eu gostaria colocar já desde o início, é que eu vejo instrumentos de política como tendo que ser adequados a objetivos claros e consistentes, e claro, tem que ter uma consistência geral, porém nem política da concorrência pode fazer todo o serviço em nível de desenvolver setorialmente por exemplo, a agricultura ou a indústria, ou defender o emprego, melhorar a tecnologia; não há como a política de concorrência resolver todas essas questões e nem é o seu papel e nem é o seu objetivo. Então, isso começa nos colocar a importância de um conjunto de

instrumentos de política que tem que ser acionados para atingir objetivos específicos e bem definidos.

Bom, nesse ambiente de economia desregulamentada ou em mudança, uma economia em transição onde a concorrência interna e externa passa a ser um elemento importante de incentivo das estratégias, a gente pode imaginar que a competitividade, que afinal de contas está no cerne do meu tema, possa passar a ser um enfoque para por exemplo uma política industrial. E eu estou separando propositalmente o que quê é uma política industrial do que é uma política de defesa da concorrência; só que também em política industrial nós temos que optar por uma visão mais ampla ou mais restrita e mais bem focada, e alguns autores bem reconhecidos internacionalmente como Coorder e o Krugman eles dizem o seguinte; política industrial é um eufemismo para uma demanda protecionista. Existe uma tendência no desenvolvimento de política industrial para que eu reduza o rigor da concorrência e proteja setores previamente escolhidos ou todos os setores.

Procurando fugir desse perigo protecionista que levaria qualquer política industrial a ter uma inconsistência intrínseca com uma política de defesa da concorrência, o próprio Coorder e o Johnson sugerem o seguinte; que uma política industrial deveria ser, tudo o que for favorável ao desempenho industrial. Isso é uma visão bem ampla, mas o que ele está pensando é alguma coisa do seguinte tipo; uma política que fornecesse infraestrutura adequada para que as empresas bem desempenhassem, que oferecesse uma estrutura educacional adequada para renovação dos recursos humanos, uma política que fornecesse o controle do poder de monopólio dos cartéis para que estimulasse a concorrência, uma política que dessa estabilidade macroeconômica. Ou seja, dentro de política industrial se coloca todas as outras políticas, a política comercial, a política de emprego, a política de infraestrutura e fica muito difícil portanto a gente definir que instrumentos utilizar para desenvolver aquela política industrial.

Uma outra visão de política industrial que reinou por muito tempo, especialmente na década de 50, foi que a política industrial se compunha de tudo o que fosse favorável ao desenvolvimento. Isso é ainda mais amplo, ainda mais vago, e por isso dava tanta possibilidade de transformar uma política industrial no que era uma demanda protecionista.

A visão mais restrita e que eu prefiro é uma visão por exemplo do Krugman ou do Jeroski onde eles propõe uma intervenção deliberada nos mecanismos de mercado visando melhorar a competitividade de empresas em seu conjunto. Então, a competitividade aparece aí como elemento central da política industrial em um país onde já tem, é claro, uma estrutura industrial complexa e desenvolvida. Não estamos pensando em uma estratégia de

desenvolvimento a la década de 50, mas uma estratégia de abertura comercial por exemplo, onde depois de muitos anos a indústria é exposta a pressão competitiva externa e portanto tem que provar, tem que mostrar se veio para ficar ou se vai embora. Isso é, a idéia de que a competitividade envolva capacidade sustentável se sobreviver e de preferência crescer em mercados correntes ou em novos mercados, é um conceito de competitividade que nos leva ao desempenho das empresas, ao desempenho dentro desse ambiente institucional de concorrência. Portanto, nós estamos falando de um elemento que é resultado de um processo de concorrência. A concorrência, isto é, o processo de disputa pelos mercados pelas empresas é que vai definir o resultado; desempenho dessas empresas nesse processo de concorrência. Portanto, olhar a competitividade e promover competitividade por meio de um a política industrial rompe assim uma incoerência latente entre a política industrial e política de concorrência se você eleger a competitividade como objetivo a ser buscado por essa política. Porém, para a gente entender quais são os fatores que estão no cerne dessa competitividade das empresas eu tenho que entender o processo de concorrência. Isto é, existe um elemento que é importante que é a produtividade de característica produtiva e tecnológica, isso é, vantagens competitivas apoiadas em diferenças de produtividade, em vantagens de custo, em vantagens de custo de logística, de suprimento e distribuição; são muito conhecidas essas bases da competitividade. Mas existe também e aí eu retomo as palestras de ontem a respeito de economia da informação, onde a capacidade de inovação é fundamental, não para eu atingir a competitividade apenas hoje, mas para sustentar essa competitividade do tempo; isso e nós estamos falando não só em inovação de alta tecnologia mas estamos pensando em inovações organizacionais, inovações de gerar novos mercados. Então essa capacidade é importante para que eu tenha a possibilidade de sustentar no tempo a competitividade. E por último um elemento que pouco se fala quando se discute competitividade que é a capacidade de coordenar outras empresas, por exemplo fornecedores ou distribuidores para que a estratégia de concorrência da firma seja viabilizada e essa coordenação leva a questões de relações verticais importantes que estão por trás do processo de competitividade de concorrência.

Do ponto de vista então das características produtivas tecnológicas, é claro que nós vamos estar falando de vantagens de escala, economias de escopo, economias de rede que ontem nós discutimos e eu não vou repetir pela sexta vez a definição de economia de rede, mas que certamente tem a ver com características tecnológicas dos setores em que nós estamos nos referindo; e do ponto de vista de uma política de concorrência, se ela lida, como a nossa com atos de concentração, evidentemente que isso tem um desdobramento que é saber, num, ambiente onde a concorrência é uma

estrutura de incentivo para as estratégias, eu tenho que explorar vantagem de custo e portanto vantagens de escala, de escopo, de economia de rede que em contra posição com o tamanho do mercado relevante onde eu estou operando, pode levar sim a uma elevada concentração que tem que ser consistente então com a minha capacidade de sobreviver e de preferência crescer nos mercados. Isso é, nós estamos falando basicamente aqui da eficiência produtiva e que não é, não conta a história toda; eu também preciso saber da minha eficiência dinâmica, baseada na minha capacidade de inovação e portanto de renovação das minhas vantagens tecnológicas produtivas que mudam no tempo, porque a tecnologia muda e nem sempre muda para quanto maior melhor, as vezes muda também para níveis de escala menores, mas eu tenho que ter essa capacidade de acompanhar as mudanças necessárias em nível tecnológico. E também em nível de coordenação que gera o que a gente chama de eficiência sistêmica, isto é, como é que eu consigo viabilizar as estratégias competitivas e me manter e sobreviver no mercado, eu tenho que cooptar os meus fornecedores e distribuidores.

Mas isso tudo tem a ver então com a regra do jogo que está imperando no mercado onde a empresa está atuando, isto é, com o padrão de concorrência que está vigorando. Nós vimos ontem bastante exaustivamente características específicas do padrão de concorrência na indústria de informática, na indústria da informação e nós vimos que diferente de outras indústrias onde a variável principal de concorrência ao preço, como por exemplo as commodities agrícolas ou onde a variável importante é a reputação de uma marca junto a consumidores, promoção de vendas como é a área para o exemplo, de alimentos industrializados diferente dos grãos das matérias primas agrícolas, eu posso valorizar atributos de qualidade na concorrência, eu quero alguns atributos específicos e ontem o Richard nos falava sobre isso; na indústria de informática é importante que eu ofereça para o consumidor sempre atributos de qualidade que ele valoriza, por que senão ele não paga por ele; afinal de contas a gente tem que pagar a conta do sistema produtivo todo. E a regra do jogo então na informática é que, a variável principal de concorrência e inovação, inovação visando atributos específicos e depois vem preço, mas isso é muito diferente numa indústria como alimentos industrializados onde você pode ter marca e promoção como primeira variável de concorrência, preço como segunda e as vezes qualidade como última e inovação é muito baixa. Isso é, cada caso é um caso, é preciso analisar o padrão de concorrência daquela indústria para entender quais são os elementos fundamentais para que ela consiga sobreviver e de preferência crescer nesse mercado. E considerando o padrão de concorrência isso nos leva a extrapolar a exploração de economias de escala, de escopo e de rede como único fator importante para eu discutir eficiência e competitividade, porque,

porque esse padrão de concorrência vai me dar, por exemplo voltando a indústria de informática porque assim a gente explora um caso que foi bastante falado aqui, qual é o faturamento que a minha empresa tem que ter para sustentar P & D e competir globalmente, porque esse é o mercado global, nesse mercado; para enfrentar os players que estão nesse mercado, qual é o meu faturamento para bancar P & D, não estou falando de porcentagem, estou falando de um nível mínimo absoluto que se define até pelas estratégias passadas as empresas; quanto é que tem que ser o meu orçamento de P & D, para me sustentar na área por exemplo nova hoje de biotecnologia e competir na área de sementes agrícolas que há algum tempo atrás era uma área bastante competitiva e de repente tem um processo de concentração em curso fantástico, quando tem a tal convergência tecnológica que a gente falava antes.

Então, do ponto de vista daí do controle de concentração a gente já conhece bastante a idéia, já está bastante sedimentada entre nós na literatura internacional e inclusive nas decisões do próprio CADE, de que mercados concentrados não implicam necessariamente em menor vigor competitivo. A concorrência entre grandes as vezes é muito mais vigoroso e até mais agressiva do que em mercados fragmentados. Segundo, embora as vezes a gente não pense dessa maneira, se eu tiver efetivamente bancando uma política de concorrência para valer onde a intensidade da concorrência seja forte eu tendo a ter maior concentração. Porquê, porque simplesmente eu elimino mais rapidamente aquele que não consegue acompanhar o padrão de concorrência estabelecido pelo mercado e as bases dos fatores de concorrência. Então, não pensem que estimular a concorrência leva a um maior número de players, as vezes leva a um menor número de players dependendo de que mercado eu estou falando.

Por outro lado, a competitividade, a gente tem que sempre lembrar não é um objetivo único, nem o mais importante da política de concorrência. Competitividade pode ser eleita como objetivo de política econômica em uma economia aberta, mas ela não é o objetivo da política de concorrência. Além disso, eu tenho que reconhecer entretanto que a concorrência contribui para eu buscar a competitividade na medida em que ela é um incentivo a busca da eficiência de vários níveis, a produtiva, a locativa e a dinâmica. Tem um rival no meu calcanhar é o melhor estímulo para o empresário não sossegar, e a definição de mercado eficiente que hoje a gente adota, não dos livros textos que a Alejandra leu na década de 70, mas os que a gente estuda hoje, tem muito a ver exatamente com esse conjunto de eficiências que as empresas tem que buscar e a dinâmica inclusive.

Por último, a gente tem que lembrar que a concorrência ou a defesa da concorrência não é condição suficiente para competitividade sustentável. Isto é, uma política de concorrência pode não ser suficiente para eu ser competitivo como país em vários setores e talvez eu necessite sim de uma política industrial mais ativa, não protecionista porém mais ativa.

Portanto, eu queria voltar então no começo e lembrar que eu tenho uma série de objetivos que tem que ser combinado com instrumentos de política para atacar esses objetivos, e muitas vezes esses objetivos são conflitantes entre si; muitas vezes eu tenho insuficiência de instrumentos para alcançar esses objetivos, mas se eu não tiver claramente o objetivo de cada política eu também não posso monitorar o desempenho por exemplo da agência responsável pela política. Então, se a política de concorrência tiver que dar conta da competitividade que não é o objetivo primordial dela, do emprego que muitas vezes é conflitante com uma política de concorrência bastante firme; se ela tiver que responder pela política agrícola que também não é problema dela, certamente eu não vou ter nem como monitorar o papel dessa agência, porque ela vai ter muitas vezes que tratar de objetivos que são conflitantes; para isso eu preciso ter uma política agrícola, uma política industrial, uma política de emprego e tenho que torná-las consistente pela concentração e aí ao nível de governo que está eleito para desempenhar uma série de objetivos de política que ele se propôs a buscar.

O que quê eu estou querendo dizer para vocês, que eu acho muito saudável ter algum órgão que estimule a competitividade e eu estou pensando em coisas do seguinte tipo; ação até coordenada entre empresas para explorar mercados externos, provisão de laboratórios em áreas onde qualidade seja importante, que dê reputação para o país fora, que dê reputação dentro; porque numa economia aberta a competitividade é tanto para quem exporta quanto para quem fica aqui dentro. Quando você tem papéis bem definidos você evita a captura das agências e evita que a gente magnifique as falhas de mercado com as falhas de governo, da seguinte maneira: existe uma tensão que eu acho salutar entre uma política industrial que queira amparar as empresas na sua área de competitividade e uma política de defesa da concorrência que chegue lá e fala assim; opa!, você está passando os seus limites; essa aqui é a minha arena e nós vamos ter que conciliar o objetivo de competitividade com o objetivo de concorrência. Pode ser alguma coisa que pareça meio inconsistente a um primeiro nível, que gera um certo nível de conflito mas é um sistema que evita um pouco essa possibilidade muito fácil de captura que existe em vários níveis da política pública. E eu acho que a gente tem que reconhecer que nós estarmos numa difícil construção institucional muito delicada e para terminar então, eu queria encerrar com uma frase do Douglas Nortz que foi prêmio Nobel de economia e ele diz o seguinte para nossa

reflexão: “as instituições que contribuem para o desenvolvimento são aquelas que incentivam o aprendizado e a capacidade de solucionar problemas, a taxa de aprendizado refletirá a intensidade da concorrência entre as organizações, a concorrência refletindo a onipresença da escassez induz as organizações a se engajarem em processo de aprendizado para sobreviver. O grau de concorrência pode variar e efetivamente varia, quanto maior o poder de monopólio menor o incentivo ao aprendizado e o incentivo ao desenvolvimento econômico”. E eu deixo essa frase para a gente refletir um pouco a respeito da nossa política pública. Obrigado.

Sônia Marques Döbler: Muito obrigado a Elizabeth. Em seguida ouviremos o doutor François Souty. O doutor François Souty é conselheiro no Conseil de la Concurrence de France e está a cargo de assuntos internacionais. É professor de direito e economia na Universidade de La Rochelle, França. Escreveu vários livros sobre política da competência e história da economia; atualmente está preparando uma obra sobre direito da concorrência e ação do governo francês nessa área. Com a palavra o doutor François Souty.