

Aspectos Macroeconômicos da Defesa da Concorrência

Rubens Penha Cysne

Aspectos Macroeconômicos de Defesa da Concorrência

No Brasil pode-se abordar o tema em questão sob o ponto de vista do economista preocupado ou do consumidor indignado. Iniciarei pelo prisma do economista preocupado.

A preocupação, como economista, situa-se na necessidade de se levar em consideração, nas análises da agência de defesa da concorrência, não apenas a visão das árvores (poder de mercado) e possivelmente dos bosques (eficiência produtiva decorrente de atos de fusão ou aquisição), mas também da floresta como um todo (demais aspectos macroeconômicos).

Pelo menos duas áreas costumam gerar grandes dissensões entre os economistas: macroeconomia e direito da concorrência. Em ambos os casos, os problemas decorrem da necessidade prática de se utilizar um instrumental de análise que ainda se encontra bem aquém daquele que seria desejável. Especificamente no caso de defesa da concorrência, a maior parte dos textos utilizados parte de uma visão de equilíbrio parcial que desconsidera importantes fatores de ordem macroeconômica (ou, visto de outro ângulo, de equilíbrio geral).

Não se trata de querer introduzir complicadíssimas análises em longínquos mercados no julgamento de cada caso de concentração. Mas de lembrar e frisar que este ponto é particularmente importante em economias com inúmeras distorções em relação a uma economia de mercado, e de tradição incipiente em efetiva ação do órgão de defesa da concorrência (a despeito de o CADE ter sido criado em 1962), como ocorre no caso da economia brasileira.

É preciso às agências de defesa da concorrência consciência permanente de que não estamos a apenas um passo do ótimo de Pareto. Na presença de várias distorções, temos que ter sempre em mente uma mensagem inicialmente abordada no artigo “The General Theory of Second Best, de R. G. Lypsey e R. K. Lancaster, *Review of Economic Studies*, 1956, que nos lembra um fato intuitivamente trivial: uma situação de $n+1$ distorções pode levar a um maior bem estar do que uma situação de n distorções, sendo n um número natural.

Assim como na presença da distorção de um agente poluidor um imposto indireto pode levar a uma situação de maior bem estar, também na presença de distorções uma política que implique em maior poder de mercado pode levar benéfica, quando se toma o conjunto dos residentes no país como

um todo. **As eficiências a que se refere a Lei 8884-94 devem abranger a economia como um todo, e não apenas o conjunto de atores e consumidores que se encontre em mercados próximos ou correlatos.**

Em países com um mercado de capitais subdesenvolvido, como é o caso no Brasil, elevada presença do Estado na economia, ou com um valor social da divisa estrangeira dissociado de seu valor privado, outros benefícios, não encontráveis no bosque das eficiências diretas de produção, mas apenas na floresta macroeconômica, podem mais do que compensar possíveis aumentos de poder de mercado ou reduções de contestabilidade.

A análise dos atos de concentração não deve se restringir no excesso dos deadweight losses sobre as eficiências observáveis apenas nos mercados diretamente afetados pelos atos de concentração industrial. Impostos indiretos também geram deadweight losses, mas nenhum país nunca pensou em criar a *agência de defesa de impostos indiretos*. Pelo simples fato de que eles podem se mostrar úteis para atender a outros objetivos, e evidentemente são analisados sob o ponto de vista da floresta, e não das árvores ou do bosque.

Agências anti-trust operando em países de economia ainda distante da economia de mercado necessitam de cautela redobrada em seus julgamentos. Antes de definir precisamente o que seja cautela redobrada, passemos a alguns exemplos em que aumentos de poder de mercado podem levar a aumentos de bem estar superiores (ou a reduções de bem estar inferiores) àquelas usualmente abordadas nas análises das agências anti-trust:

- 1-Associação de empresas gerando exportações por incorporação de tecnologia, em ambiente de câmbio fixo sobrevalorizado, onde exista clara dissociação entre o valor privado e social da divisa estrangeira. Embora as eficiência decorrentes da associação possam ser levadas em consideração ao se admitirem exportações aumentadas, dificilmente a agência anti-trust considera em sua análise a dissociação entre o valor privado e social da divisa estrangeira (dissociação esta que, diga-se de passagem, costuma servir de justificativa para políticas industriais que privilegiam exportações com empréstimos subsidiados). Da mesma forma;
- 2-Associação de empresas gerando possibilidade de entrada de dividendos (via elevação de investimentos em mercados externos) em ambiente de câmbio sobrevalorizado, onde exista clara dissociação entre o valor privado e social da divisa estrangeira;
- 3-Associação de empresas, sendo uma interna e outra externa, gerando **sinalização positiva** para novos investimentos externos em ambiente de câmbio fixo sobrevalorizado, onde exista clara dissociação entre o valor privado e social da divisa estrangeira; observe-se que nestes casos, enquanto os possíveis custos de monopólio se dão apenas sobre um ou poucos mais mercados, a entrada de capitais externos pode contemplar

diversos mercados, envolvendo elevada quantidade de divisas que podem deixar de afluir para o país;

- 4- Associação de empresas possibilitando criação de colaterais externos e conseqüente aumento da possível captação de recursos externos, em ambiente de câmbio fixo sobrevalorizado, onde exista clara dissociação entre o valor privado e social da divisa estrangeira, e de mercado de capitais imperfeito;
- 5- Associação de empresas possibilitando auto- financiamento, através da geração de lucros monopolistas durante um certo espaço de tempo, em uma economia com mercado de capitais imperfeito e onde a única fonte de financiamento alternativa seja uma agência governamental que coleta recursos de forma para-fiscal, gerando distorções claras na atividade produtiva e transferências de renda arbitrárias entre consumidores;
- 6- Concessão de poder oligopolista transitório gerando transferência de renda para o governo através do mecanismo de leilão de concessões, em um país de elevados custos de captação e graves problemas de ordem fiscal.

Em todos os casos analisados, a criação de poder de monopólio pode ou não diminuir o bem estar geral, dependendo-se dos valores atuais de todas as distorções supostas, da função de bem estar social escolhida, bem como da suposta taxa de preferência intertemporal da sociedade.

Toda esta constatação pode ser óbvia para alguns ou mesmo suposta como inútil para efeito de políticas práticas, tendo em vista que não se espera que uma agência de defesa da concorrência vá estimar modelos de equilíbrio geral com conjuntos de possibilidade de produção não convexos. Mas ela é introduzida aqui por três motivos. Primeiro, certamente ela pode ser óbvia para alguns mas certamente não é óbvia para todos. Segundo, é importante assinalar que esta preocupação deve ser maior em países com inúmeras distorções, como o Brasil, do que em países com maior tradição econômica, dos quais costumamos importar, inclusive muitas vezes sem as necessárias adaptações, as guidelines de nossa agência anti-trust. Terceiro, e mais importante, estas observações são importante por obrigar o agente oficial de defesa da concorrência a uma maior cautela e humildade operacional.

Antes de impedir, é necessário medir. E esta medição pode encontrar-se além das árvores do aumento de poder de mercado ou do bosque das eficiência produtivas. A maior cautela da agência anti-trust em países com inúmeras distorções como o Brasil deve se expressar:

- 1- Através da responsabilidade do ônus da prova de aumento de poder de mercado e, possivelmente, quando for o caso, de conduta lesiva aos consumidores e;

- 2- Através da demonstração de que os aspectos negativos levantados no item acima mais do que compensam não apenas as eficiências produtivas diretas, mas também todo o conjunto de outros fatos de ordem macroeconômica julgados relevantes para análise;
- 3- No contexto “em caso de dúvida, pró-réu”.

Segue-se agora a análise sob o prisma do consumidor indignado.

Há pelo menos duas formas pelas quais as firmas com poder de mercado podem penalizar os consumidores: pela elevação dos preços ou pela má qualidade dos bens vendidos e/ou serviços prestados. Um mínimo de observação deixa claro, no caso brasileiro, que o consumidor tem sido muito mais prejudicado pelo poder de mercado oriundo de serviços públicos ou de empresas governamentais ineficientes do que de empresas privadas.

Os exemplos neste sentido são diversos. No caso das empresas estatais, o mais evidente exemplo de abuso de mercado fica por conta da telefonia. A reconhecida (pelo Ministro das Comunicações) ineficiência da Telerj na prestação de seus serviços, por exemplo, não tem sido menos nociva para o consumidor brasileiro do que qualquer possível concentração de mercado no setor de pasta de dentes ou de aços planos, apenas para citar casos já julgados pelo Cade. A recente queda à metade das tarifas de telefonia celular em Brasília, quando da introdução de um novo provedor, na Banda B, é um exemplo peremptório das perdas para o consumidor decorrente de estruturas estatais monopolizadas. Quanto será que os consumidores estão pagando pelos outros castelos ainda não tocados? E o governo, quanto estará deixando de arrecadar nos respectivos leilões de concessão que poderiam estar sendo gerados?

Outro exemplo, dentre dezenas possíveis, este a nível estadual, pode se observar pelo monopólio da Conerj no transporte marítimo da Baía de Guanabara. Quem já foi a Hong Kong conhece as facilidades que uma baía como esta pode proporcionar em termos de transportes diversificados, seja pela proliferação de linhas ou de tipos de transporte marítimo. No Rio, além de clara ausência de diversificação de produtos (leia-se linhas), tal monopólio tem gerado elevadas perdas para os consumidores, seja pela má qualidade dos serviços prestados (recentemente, por mais de uma vez uma das embarcações perdeu o leme e ficou a dar voltas em círculo na baía) seja pelo tempo perdido em trânsito decorrente da sobreutilização da Ponte Rio Niterói, bem substituto, sempre congestionada em horários de maior movimento. Com a concorrência o governo poderia não apenas arrecadar fundos fiscais na concessão, mas também permitir várias outras ligações entre bairros, incrementando sobremaneira o transporte na baía. Diga-se de passagem, o trânsito no Rio

poderia também melhorar muito, não se restringindo as externalidades positivas à Ponte Rio - Niterói.

A relação de restrições à entrada ou de reservas de mercado criadas artificialmente no Brasil, no setor estatal, é muito extensa para ser aqui enumerada. O mais curioso exemplo se inicia pela própria Constituição de 1988, que em seu artigo 164 destina exclusivamente ao Banco Central os depósitos da União, e a instituições financeiras oficiais as disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos do poder público e das empresas por ele controladas, ressalvados os casos previstos em Lei. Em outros países tais tarefas costumam ser divididas com os bancos privados.

Porque, então, o Cade se concentra em casos que obviamente teriam menor impacto sobre o consumidor?

O problema não é constitucional. Curiosamente, a mesma Constituição supracitada, que cria reservas de mercado no setor financeiro, em seu artigo 173, parag. 4º, deixa claro que “ A Lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à eliminação da concorrência e do aumento abusivo de lucros” e, em seu parag. 1º, determina que “a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas”.

O problema também não reside na Lei 8884/94, que regula a defesa da concorrência. De fato, seu artigo 15 a torna aplicável “**a pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado**”. Em adição, seu artigo 7º menciona que **cabe ao plenário do CADE “requisitar aos órgãos do Poder Executivo Federal e solicitar das autoridades dos Estados, Municípios, Distrito Federal as medidas necessárias ao cumprimento desta Lei”**.

Seria então esta concentração de ações no setor privado falta de percepção do Cade? Documentos internos de autoria dos próprios funcionários do Cade deixam claro que não. O incansável e brilhante trabalho desenvolvido por seu presidente também não sinaliza neste sentido. O problema, evidentemente, reside em fatores políticos. Falta autonomia decisória para nossas fracas instituições.

Embora particularmente nocivo no caso brasileiro, devido às diversas reservas de mercado criadas pelo setor estatal, este problema não é exclusivamente nosso. Uma declaração neste sentido de Russel Pittman, do Departamento de Justiça Americano, transcrita de interessante trabalho de Cesar Mattos, consultor do Cade, é bastante elucidativa : “embora muitas leis de defesa da concorrência em vários países concedam ao respectivo órgão regulador competência para questionar as ações do governo que causam danos à competição, costuma haver uma cautela muito grande na ação deste poder, pelos possíveis embaraços que seriam causados, no seio do próprio governo,

incluindo-se até mesmo a possibilidade de a agência de defesa da concorrência ser completamente ignorada”.

O Cade não questiona ainda os monopólios estatais provavelmente pelo mesmo motivo que o Banco Central não conseguiu fazer com o Banespa o que desejava, há dois anos, privatizá-lo ou liquidá-lo. Ou pelo mesmo fato pelo qual a Secretaria da Previdência Complementar não consegue enquadrar as Entidades Fechadas de Previdência Privada estatais. Ou pelo motivo que a CVM muitas vezes dita normas que não consegue fazer cumprir. Embora contando com profissionais do mais alto nível em suas respectivas direções, tais instituições muitas vezes podem se ver diante de dificuldades de ordem política, que lhes limitam a ação.

Apenas a sociedade, conscientizando-se da necessidade e utilidade destas instituições, pode conferir-lhes autonomia *de facto*. A autonomia que já existe na Lei, como vemos, não é suficiente.

De qualquer forma, o Cade terá que enfrentar o problema de questionar os monopólios gerados pelo próprio setor público (a reserva de mercado da informática dos anos 80 é um outro exemplo neste sentido), pois a sociedade já começa a perceber que os custos sociais destes entes podem superar em muito aquele dos monopólios privados.

*Diretor do CERES e
Diretor de Pesquisas da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV.*