

ASPECTOS ECONÔMICOS NA ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO

Lucia Helena Salgado

(Palestra ao IBRAC, São Paulo, em 9/12/96)

1. A teoria econômica tem fornecido um material rico para a análise do significado e dos efeitos sobre a concorrência de processos de concentração de maneira geral. Na verdade, desde os primeiros tempos da aplicação da legislação antitruste, os juízes sentiram necessidade de adotar parâmetros objetivos para distinguir entre o que seriam restrições aceitáveis, próprias às transações de mercado, e restrições acessórias, essas sim ilegais. A teoria econômica, que foi incorporada à análise antitruste muito posteriormente à sua origem, ajudou a fornecer esses parâmetros, a começar pela literatura em organização industrial, que introduziu na análise de casos de concentração econômica o paradigma estrutura-conduta-desempenho. A partir dos 50, foram incorporados os conceitos de barreiras à entrada, market share, alavancagem e outros. Nos anos 60, essa linguagem já era de uso comum nos tribunais, assim como nas agências antitruste.

2. O modelo básico de organização industrial na verdade foi concebido no final dos anos 30, por Mason em Harvard, e supõe uma relação unívoca entre estrutura, conduta e desempenho. Condições básicas de

oferta e demanda (de um lado tecnologia, durabilidade do produto, relações trabalhistas, etc. e de outro elasticidade da demanda, taxa de crescimento do mercado, produtos substitutos, sazonalidade, etc.) afetam a estrutura do mercado, caracterizada pelo número e tamanho das empresas, barreiras à entrada, formato das curvas de custo, grau de integração vertical, diversificação, etc. Da estrutura de mercado, por sua vez, depende a conduta das firmas, em termos das práticas, cooperação interfirmas aberta ou tácita, políticas de preços, estratégias de propaganda e de lançamento de produtos, investimento, gastos em pesquisa e desenvolvimento, etc. Finalmente, resulta da conduta das firmas o seu desempenho no mercado.

3. Os adversários dessa abordagem, que vicejaram a partir dos anos 70, apontam fraquezas como a inconsistência teórica de premissas e conclusões da abordagem, o apoio exagerado em estudos de caso, etc. Curiosamente, os mesmos pontos apontados, da perspectiva acadêmica, como fraquezas revelam particularidades da análise econômica dos casos antitruste, em particular que não há como se dizer, a priori, de maneira exata, quais serão os efeitos de um determinado processo de fusão sobre o mercado. O sucesso, do ponto de vista empresarial ou microeconômico, de um processo de fusão depende muito mais de características próprias às empresas envolvidas, de sua capacidade de adaptação às novas situações, do gerenciamento do processo de enxugamento administrativo e de racionalização produtiva, além da compatibilidade entre as culturas empresariais das empresas envolvidas

e a comunhão de objetivos, (dentre outros aspectos) do que de parâmetros estruturais do mercado. Já do ponto de vista macro - dos efeitos sobre o mercado da operação - é possível presumir-se os efeitos a partir de informações de caráter estrutural sobre o mercado, considerando, certamente, as tendências de mudanças futuras. De todo modo, o que quero salientar nesse particular é que as limitações da teoria estruturalista replicam as limitações do próprio trabalho em casos antitruste e ajudam a exercitar a modéstia do analista.

4. Ao longo dos anos 70 desenvolveram-se críticas articuladas em verdadeiras escolas de pensamento à análise antitruste amparada no paradigma estrutura-conduta-desempenho (e-c-d), que via com suspeita a concentração econômica. É importante lembrar que toda a análise antitruste americana, e isso até hoje, tem por base o conceito de poder de monopólio, a capacidade de uma empresa elevar seus preços e restringir a produção, realizando ganhos extraordinários, sem provocar a reação de competidores. Centra-se, portanto, na idéia da apropriação pelo monopolista, ou pelo detentor de poder de monopólio, de parte do excedente do consumidor.

5. O que se convencionou chamar de Escola de Chicago elabora, de forma articulada, um conjunto de idéias para substituir o paradigma então dominante de análise antitruste. A principal crítica que a Escola de Chicago faz à análise estruturalista é que ela não seria compatível com a teoria econômica (leia-se aí teoria neoclássica) e principalmente

muitas das premissas e conclusões não seriam compatíveis com o princípio da maximização de lucros. O estratagema utilizado por essa perspectiva de análise é sempre mostrar que as afirmações de base estruturalista sobre práticas verticais, *underselling*, *tie-in*, etc. na análise de casos concretos, não fazem sentido por supor um comportamento irracional, não maximizador por parte da firma, ou seja, por supor que a firma busca poder e participação de mercado, em vez de lucro.

6. As principais conclusões da análise de Chicago são que:

- a) a dominação de mercado resulta da superioridade em termos de eficiência, com o que a causalidade estrutura -> desempenho do modelo e-c-d é revertida;
- b) A única forma preocupante, portanto, de poder de mercado é a derivada da colusão entre oligopolistas;
- c) As firmas que perseguem poder de mercado em lugar de eficiência não obtêm de fato lucros de monopólio porque despendem muito ao longo do processo em atividades de busca de renda (*rent seeking*);
- d) Individualmente, as firmas não podem obter ou elevar seu poder de mercado por meio de ação unilateral, a menos que, irracionalmente, prefiram substituir lucros por posição de mercado. Conseqüentemente,

o foco da política antitruste deve estar sobre cartéis e fusões horizontais grandes o suficiente para criar monopólio diretamente, como nos casos clássicos de trustes, ou para facilitar a cartelização, ao reduzir de forma significativa o número de vendedores no mercado.

7. Outra escola de idéias que se desenvolve nos anos 70 é a Economia dos Custos de transação, a partir do trabalho de Williamson. O ponto de Williamson¹ é que muito do que é interpretado como busca (ou tentativa de manutenção) de poder de mercado deve ser atribuído ao esforço de realizar economias em custos de transação. Os problemas econômicos envolveriam economias tanto de custos de transação quanto de produção, embora a teoria econômica tradicional tenha tratado apenas do segundo aspecto.

8. Os Mercados e as firmas - ou mercados e hierarquias na denominação de Williamson - são os dois mecanismos institucionais básicos que podem tomar diversas formas organizacionais. As transações de mercado, por exemplo, vão das transações *spot* (nas bolsas de mercadorias) a contratos de longo prazo complexos. As implicações para a prática antitruste são que muitos dos arranjos institucionais que a teoria econômica não pode explicar como resultado do modelo de concorrência perfeita - integração vertical, contratos de restrição vertical, *joint ventures* e outros acordos de

¹ Que se inspira em Coase, para quem tudo o que o economista não entende (nas formas de organização das relações econômicas) atribui ao monopólio.

cooperação horizontal - são vistos convencionalmente com suspeita, são conseqüências do poder de monopólio ou do esforço para obtê-lo, quando na verdade podem traduzir o esforço de realizar economias em custos de transação.

9. A economia dos custos de transação, desenvolvida nos anos 70 e 80, chama atenção para as eficiências envolvidas em processos de concentração econômica e nos arranjos de organização vertical. O suposto básico da teoria é que o comportamento econômico é voltado para a eficiência produtiva e transacional. Essa leitura critica agências e tribunais por não considerarem os aspectos transacionais envolvidos nas decisões de organização e condução das atividades econômicas. Ressalta os atributos da transação: frequência, incerteza, especificidade de ativos; e da estrutura de condução: salvaguardas, incentivos, adaptabilidade. O funcionamento eficiente das atividades econômicas supõe uma adequação das três dimensões relativas ao ambiente institucional, à estrutura de condução e à transação propriamente dita.

10. Tanto a Escola de Chicago quanto a de Economia dos Custos de Transação padecem do mesmo mal panglossiano, no meu entender: tudo o que é observado nas decisões empresariais é necessariamente a solução mais eficiente. As escolas não reconhecem a possibilidade de existência de barreiras institucionais de natureza formal ou informal que podem impedir os agentes de adotar soluções de menor custo. Há também o problema das limitações da racionalidade: nas decisões

humanas há espaço para o erro, a má avaliação, o engano, a confusão. Essa é também, se não a mais importante, fonte de ineficiência no mundo real.

11. A teoria dos mercados contestáveis apresentada nos últimos anos 70 afirma que qualquer configuração de mercado, em condições de contestabilidade (que incluem hipóteses sobre os custos e o produto) é capaz de apresentar os resultados eficientes da concorrência perfeita. Partindo da ótica da maximização de lucro, diagnostica que mercados contestabilizados são eficientes e a prescrição é reduzir custos de entrada e saída nos mercados, por meio de desregulamentação, criação de mercados para ativos específicos (o qu, diga-se de passagem é mais fácil de dizer do que de fazer).

12. As novas linhas de pesquisa em organização industrial com impacto sobre antitruste, desenvolvidas principalmente nos anos 80, não acompanham a preocupação convencional com eficiência alocativa, tratam principalmente de aspectos associados à eficiência tecnológica e produtiva.

13. Um dos pontos apontados é que arranjos horizontais que impliquem cooperação entre firmas podem gerar eficiência tecnológica, na medida em que aumentam as condições de apropriabilidade do progresso técnico. Este saber já foi transformado em política, com as emendas à legislação americana de 84 e 90, que prevêm que acordos

tecnológicos, com produção e distribuição conjuntas, sejam analisados de acordo com a regra da razoabilidade. O recente guia para arranjos referentes à patentes também traduz esse saber.

14. Outro ponto a destacar é que a literatura em externalidades de rede revigora teses caras à tradição de organização industrial, particularmente o conceito de poder de mercado e de bloqueio da entrada e desenvolvimento de concorrentes. Apresenta novos argumentos para a compreensão de acordos verticais em indústrias de alta tecnologia como formas de dominação de mercado. Nesses argumentos foram baseados os casos de maior repercussão nos últimos tempos nos Estados Unidos, o caso AT&T, concluído no início dos anos 80 e o caso Microsoft na administração Clinton.

15. O ponto que quero acentuar é que as contribuições mais modernas e sofisticadas à análise antitruste acabaram por ressuscitar teses que pareciam ter sido superadas pelas primeiras críticas. Na verdade, a análise antitruste de atos de concentração hoje em dia, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, adota uma perspectiva que se poderia dizer eclética, por que se vêem lado a lado uma orientação de análise estruturalista, de onde se origina por exemplo o próprio conceito de mercado relevante - que é primo-irmão do conceito de poder de mercado - e terminologia de mercados contestáveis; preocupações com custos de transação, com ativos específicos, e ao mesmo tempo com apropriabilidade do progresso tecnológico, com

economias de rede. Essa tendência é positiva na medida em que expressa uma ausência de preconceito, mas pode, se levada ao limite, pôr em risco a consistência lógica da análise. Evitar tal armadilha requer a firme manutenção de um fio condutor. Entendo que isso se traduz em não perder de vista o objetivo da ação antitruste: maximizar o bem-estar por meio da promoção da eficiência, em todas as suas facetas. Para isso, a defesa e a promoção da concorrência ainda são o melhor método.

