

Doutrina**OS LIMITES DA POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: SOBRE O CONCEITO DE MERCADO****Rubens Nunes**

Doutor em Economia, FEA-USP.

Professor afastado da FZEA-USP (Campus de Pirassununga).

Assessor do CADE.

e-mail: rnunes@usp.br.

1. Introdução; 2. Uma Definição Analítica; 3. Limites da Aplicação do Conceito; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO

A delimitação do mercado nas dimensões espacial e de produtos tem recebido a devida atenção da literatura e dos que militam na defesa da concorrência. Já a delimitação entre mercado e negócios privados extramercado (contratos, arranjos informais) não tem recebido a mesma atenção. Os manuais de microeconomia também não fornecem uma definição rigorosa do conceito de mercado, quase como se tal conceito fosse óbvio. A questão tem implicações para o sistema de defesa da concorrência: em que circunstâncias a autoridade antitruste pode intervir em transações que ocorrem fora de mercados e, portanto, não se coloca o problema concorrencial? O primeiro passo é a proposição de uma definição formal de mercado. Seguindo a Nova Economia Institucional, “mercado” é considerado como espécie do gênero “estruturas de governança”. Diferente de outras estruturas, no mercado as transações assumem a forma de trocas, os agentes são autônomos, e cada indivíduo escolhe seus próprios fins, bem como os meios para alcançá-los. Contudo há estruturas de governança híbridas, que mesclam características do mercado e da hierarquia.

Palavras-chave: Mercado. Hierarquia. Governança. Instituições.

1. INTRODUÇÃO

A prática e a literatura da defesa da concorrência discutem amplamente as fronteiras espaciais dos mercados e os critérios operacionais para determinar quais os produtos que se incluem em determinados mercados. Pouca atenção, contudo, tem sido dada para a delimitação de fronteiras entre o mercado e outras formas de conduzir as transações. A implicação dessa demarcação para a política de concorrência reside no fato de que a concorrência pressupõe a existência de mercados. Conseqüentemente, onde não há mercados, não poderia haver intervenção legítima da autoridade antitruste.

De fato, mesmo a literatura da microeconomia parece pressupor que se saiba o que é e prontamente se identifiquem os mercados. Diversos manuais atualmente em uso nos cursos de graduação e pós-graduação em economia, muitos dos quais com formalizações rigorosas, não definem “mercado”, tomando essa palavra quase como um conceito primitivo: ponto, reta e plano na Geometria Euclideana.

A mesma prática pode ser ou não condenável se aplicada a mercados ou a outras instituições. A coordenação entre agentes para a fixação de preços pode ser infração, quando esses agentes competem no mercado, ou não, quando, por exemplo, compartilham uma marca. Não há, por exemplo, o cartel dos franqueados McDonald's.

2. UMA DEFINIÇÃO ANALÍTICA

Um dos modos de definir algo é afirmar a pertinência da coisa definida a um certo gênero, para depois estabelecer as diferenças específicas, isto é, entre as espécies daquele gênero.

“Mercado” é uma espécie do gênero “estruturas de governança”. Estruturas de governança são conjuntos de instituições (formais ou informais) que regulam transações. Transações são relações sociais nas quais produtos são transferidos de um agente para outro, que poderá consumir o produto recebido, transformá-lo, ou ainda transferi-lo novamente. A transação é a unidade de análise de uma vertente da microeconomia, conhecida como Economia dos Custos de Transação - ECT.

No plano macroeconômico, as estruturas de governança são modos de resolver o problema econômico das sociedades: o que produzir, quais recursos empregar e como distribuir o produto obtido. A história da humanidade mostra uma abundância de instituições para regular a solução do problema econômico, mas a imensa quantidade de instituições pode ser agrupada em apenas três tipos ou estruturas básicas: a tradição, a hierarquia, e o mercado (Heilbroner e Milberg, 1997).

As sociedades ditas “primitivas” são em geral governadas pela tradição. São sociedades “sem lei, nem rei”. O cacique não tem poder nenhum sobre os demais membros da tribo. Tais sociedades estariam lutando o tempo todo contra a emergência de relações de poder. As posições de cacique e pajé são as mais perigosas (ameaça de eliminação). Se o cacique decide fazer a guerra, e os demais não estão de acordo, ele vai sozinho atacar a tribo rival (Clastres, 2004). O resultado é previsível.

Atribui-se às regras de divisão do trabalho origem sobrenatural, divina. Os mitos são os meios de conservação e transmissão dessas regras, ao mesmo tempo em que lhes conferem racionalidade (Eliade, 2004). Em geral, as transações nas sociedades guiadas pela tradição são relações de reciprocidade, definidas pela posição dos agentes na estrutura social (definida muitas vezes por relações de parentesco). Nas sociedades tradicionais, os incentivos para a ação estão baseados na conformidade a padrões de comportamento aceitos e a identidade do indivíduo ao grupo.

À medida que as sociedades foram se tornando mais complexas, emergiram impérios baseados em hierarquias fundamentadas na religião e no poder militar. Castas de sacerdotes-guerreiros definiam as regras fundamentais que governavam as transações no centro do império e entre o centro e os povos que lhes eram tributários. A forma da transação é a ordem (mando) – obediência. A organização que dá suporte a uma dada hierarquia tem fins próprios. O indivíduo é reconhecido e recompensado de acordo com sua contribuição para a realização dos fins da organização e para a preservação da estrutura hierárquica.

As transações no mercado assumem a forma de trocas voluntárias. O incentivo para os agentes que transacionam é dado pelo auto-interesse. Cada agente busca seus próprios fins: o produto do trabalho dos outros é um meio para cada indivíduo agir de forma autônoma na busca de seus próprios objetivos.

Williamson (1996: 145) segue uma tradição, que passa pela Escola Austríaca e remonta a pelo menos Adam Smith, na qual se distingue a governança intencional da espontânea. Ao primeiro grupo pertencem organizações como as firmas e o Estado; o exemplo típico da governança espontânea é o mercado. O mercado provê incentivos para os indivíduos fazerem coisas desejáveis, sem depender do controle consciente de um indivíduo ou grupo de indivíduos.

““Civilization advances by extend the number of important operations which we can perform without thinking about them

[...]

the economic problem of the society is mainly one of rapid adaptation to changes in the particular circumstances of time and place”. Observing, interpreting, and reacting to changes in information are crucial for these purposes. Because much of the relevant information was idiosyncratic, and hence could not to be communicated quickly and cheaply to a center, those with local knowledge needed to be empowered to decide upon and make the adaptations. Hayek’s solution to the economic problem of society was to use price system to signal opportunities, whereupon decentralized decision-makers, who possessed the requisite local knowledge, would adapt.”

Williamson nota, contudo, que Hayek não dá muita importância à contribuição da firma para o processo social de adaptação, ainda que o pensador austríaco não compartilhasse totalmente da concepção de firma como função de produção, na qual se estabelecem relações mecânicas entre insumos e produtos. Citando ainda Hayek, que, em resposta à questão “É verdade que uma vez construída uma planta, o resto se segue mais ou menos mecanicamente?”, afirmou:

“The fairly widespread belief in the affirmative is not, so far as I can ascertain, borne out by the experience of the businessman [...] How easy it is for an inefficient manager to dissipate the differentials on which profitability rests, and that it is possible, with the same technical facilities, to produce with a great variety of costs, are among the commonplaces of business experience which do not seem to be equally familiar in the study of economist.” (citado por Williamson, 1996: 149)

Assim, os traços essenciais do mercado são: (i) transações na forma de trocas; (ii) autonomia dos agentes; (iii) ausência de fins coletivos e abertura para cada indivíduo escolher seus próprios fins, bem como os meios para alcançá-los.

3. LIMITES DA APLICAÇÃO DO CONCEITO

A classificação dos modos de as sociedades resolverem o problema econômico, ou, ao nível microeconômico, das estruturas de governança é abstrata. Mercado e hierarquia são tipos ideais, no sentido weberiano. Mesmo numa sociedade de mercado, há transações governadas por hierarquia (transações intrafirma e da administração pública; organizações da sociedade civil) e por tradição (transações no interior da família, vizinhança). Uma sociedade de mercado não quer dizer que todas as transações sejam conduzidas no mercado, mas que essas últimas são preponderantes, tanto no sentido de absorverem a maior parte do produto, quanto no sentido da subordinação das demais esferas da vida ao mercado. Exemplo: as relações tradicionais e de autoridade no interior da família estão largamente condicionadas pela renda que a família obtém nos mercados de fatores produtivos.

Ademais, há estruturas de governança que mesclam características de mais de um tipo ideal. Os contratos de franquia, por exemplo, adotam incentivos semelhantes aos do mercado, mas o campo de escolhas do franqueado é restringido por disposições contratuais. O franqueador pode determinar os produtos, preços, aspecto da loja, uniformes dos empregados, entre outras coisas, decisões que tradicionalmente são tomadas pelo “dono” do negócio. Por isso, considera-se que os contratos são estruturas de governança híbridas: no ato da contratação, como no mercado, a forma da transação é uma troca

voluntária; depois de fechado o contrato, as partes adquirem o poder de exigir umas das outras determinadas ações.

A Economia dos Custos de Transação - ECT (Coase, 1937; Williamson, 1975 e 1985) propõe que a escolha das estruturas de governança empregadas para conduzir as transações depende dos custos de transação incorridos nas várias estruturas de governança alternativas.

Uma contribuição relevante para a agenda de pesquisa da ECT foi dada por Williamson, ao associar os custos de transação a determinados atributos das transações. Os atributos estudados por Williamson foram a incerteza, a frequência e a especificidade de ativos. Milgrom e Roberts (1992) acrescentaram mais dois atributos: a dificuldade de monitorar a contribuição dos agentes para o resultado da transação e o grau de interdependência da transação considerada com outras transações.

A especificidade de ativos se traduz pela redução do valor do ativo quando esse é desviado do uso na transação que lhe confere o maior valor, frequentemente aquela para a qual o ativo físico foi planejado. A especificidade de ativo pode ser (i) temporal, nos casos em que há um momento ou período ótimo para a realização da transação, e desvios em relação a esse momento provocam redução do retorno dos investimentos; (ii) locacional, quando a localização no espaço geográfico é fator importante na determinação dos retornos dos ativos; (iii) especificidade dos ativos físicos (ativos dedicados); (iv) especificidade dos ativos humanos; e (v) especificidade da marca.

Boa parte das operações que mereceram maior atenção do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, envolvem transações com elevada especificidade de ativos, como as relações entre centrais petroquímicas e as plantas processadoras ligadas a elas por dutos, entre firmas detentoras de marcas e seus revendedores, transações envolvendo ativos dedicados, entre outras. Em outras palavras, mercados plenamente constituídos, que funcionam bem, não despertam o interesse da política de defesa da concorrência. Isso vale também para a regulação: os mercados que são objeto dessas políticas, são, em maior ou menor grau, imperfeitos.

De acordo com o nível de restrições que o contrato impõe, ele pode estar mais próximo do mercado ou da hierarquia. O mercado ideal e a hierarquia ideal são pólos de um contínuo: entre o branco e o preto, há infinitos matizes do cinza.

As franquias são reguladas por contratos que se aproximam muito da hierarquia. Os franqueados são quase integrados verticalmente. É usual a franqueadora adotar práticas anticompetitivas entre seus franqueados, por exemplo, ao fixar os preços de revenda ou ao determinar a localização das lojas. Contudo, a política de defesa da concorrência se limita à concorrência entre marcas, não avançando na concorrência intramarca. Entende-se que as cláusulas do contrato de franquia são de interesse privado dos contratantes, que só teriam interesse do ponto de vista concorrencial se, em decorrência de tais práticas, emergissem problemas concorrenciais em algum mercado.

A presença de trocas voluntárias não é suficiente para identificar um mercado. O mercado é o lugar onde se fazem escolhas. O problema é que, às vezes, o menu é extremamente pobre e as conseqüências da escolha são tão dramáticas, que a escolha é praticamente única. Ademais, é possível descrever como um processo de escolha situações que o senso comum vê como imposição, como relação de poder. Um roubo ou uma chantagem podem ser descritos, com algum grau de cinismo, como uma troca voluntária: a vítima dá algum bem em troca de um serviço, como abster-se de puxar o gatilho ou de divulgar uma informação comprometedora. A família dá vítima paga o resgate e recebe o parente que havia sido seqüestrado. Tais trocas são realmente voluntárias? Há escolha: não ceder o bem, e suportar as conseqüências.

A legalidade não serve de critério de demarcação do que é mercado, pois há transações ilegais que são conduzidas em mercados, como o jogo do bicho e o tráfico de drogas (em geral, cartelizado). Claro, a legalidade do mercado serve para definir limites da política de concorrência. Mercados ilegais que interferem em mercados legais (leite informal, carne proveniente de abates clandestinos) estão fora da política de defesa da concorrência. Mas eventualmente induzem práticas anticompetitivas ou distorções nos mercados regularmente constituídos.

Um critério de demarcação do conceito de mercado poderia ser indireto, tomando-se os efeitos das transações para identificar o que é e o que não é um mercado. Propõe-se aqui empregar o critério de Pareto, originalmente construído para identificar alocações eficientes. É consenso que agentes racionais só realizam as transações que melhoram seu bem-estar. Então, depois da transação o agente deve usufruir um nível de utilidade maior do que antes da transação. Se, num ambiente de informação plena e *perfect foresight*, o agente está pior depois de realizar a transação, tal transação não teria sido voluntária e, portanto, não se trataria de uma transação de mercado.

No mercado, se a transação não se concretiza, o agente não fica em situação pior (nível de utilidade mais baixo) do que no momento anterior. Contudo, essa é uma definição aplicável a uma economia abstrata de troca (se não vendo nada, continuo com o que tenho). Há, no mundo real, situações em que o tempo conta (todas, talvez). Se o trabalhador rural sai de casa para procurar emprego e, ao fim do dia, não encontra (não realizou a transação), ele (ou ela) está em pior situação do que quando começou a busca, está cansado e faminto. Isso vale também para o comércio de produtos perecíveis. Outro exemplo: paciente não compra o remédio, e sua dor piora com o tempo.

O assaltante, o chantagista e o seqüestrador têm uma posição dominante, abusam dela, mas tal posição não se dá num mercado, mas numa relação singular. Formalmente, a vítima faz uma "escolha", mas de natureza completamente distinta das escolhas de mercado.

Nas transações do tipo roubo, seqüestro, e chantagem, a perda de bem-estar, maior ou menor, da vítima é produzida artificialmente pela parte que detém a posição dominante na relação. Nos mercados em que o agente piora seu nível de bem-estar se não transaciona, a perda de bem-estar se deve a processos naturais involuntários (cansaço, fome, agravamento da doença), como tal, legítimos.

Ainda que os vírus de computador fossem criados e disseminados pelas firmas que produzem antivírus, haveria um mercado deste último tipo de programa, já que não há uma conexão individualizada e imediata entre o consumidor e o fabricante de antivírus.

Uma característica importante do mercado é a impessoalidade. Não se exige nada além do preço para liberar a mercadoria. Sem o pagamento, ou a promessa de pagamento, não há transação. O bordão repetido pelos feirantes, segundo o qual "moça bonita não paga... mas também não leva", expressa a impessoalidade do mercado. A realização da transação não depende das características pessoais do agente, nem de sua posição social.

4. CONCLUSÃO

Definimos mercado como uma estrutura de governança em que: (i) as transações assumem a forma de trocas; (ii) os agentes são autônomos; (iii) não se impõem fins coletivos e cada indivíduo pode escolher seus próprios fins, bem como os meios para alcançá-los; (iv) uma eventual piora no nível do bem-estar do agente em consequência da não realização da transação decorre de fenômenos naturais involuntários, nunca da vontade ou de atos de qualquer uma das partes envolvidas; (v) as relações de mercado são impessoais, no sentido de que, pago o preço, a transação se efetiva, sendo irrelevantes as características individuais do agente.

Na prática, há um contínuo de estruturas de governança híbridas entre o mercado puro e a hierarquia pura, na verdade tipos ideais. A presença das cinco características listadas no parágrafo anterior é suficiente para identificar um mercado, ainda que as transações impliquem obrigações aos agentes envolvidos na transação.

Mesmo transações que se dão fora do mercado podem ser objeto da política da defesa da concorrência, se tais práticas tiverem efeitos deletérios sobre a competição em outros mercados. Se não houver tal conexão, tais transações serão objeto de outras esferas de regulação.

REFERÊNCIAS

- CLASTRES, Pierre. *A Sociedade Contra o Estado*. São Paulo : Cosac & Naify. 2003.
- COASE, R.H. *The nature of firm*. *Economica*, v. 4, p. 386-405. 1937.
- ELIADE, Mircea. *Mito e Realidade*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva. 2004.
- HEILBRONER, R. & MILBERG, W. *The Making of Economic Society*. 11. ed. Upper Saddle River : Prentice Hall. 1997.
- MILGROM, Paul & ROBERTS, John. *Economics, Organization and Management*, Upper Saddle River : Prentice Hall. 1992.
- WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies*. New York : The New York Free Press. 1975.
- WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York : The New York Free Press. 1985.