

Análise da experiência antitruste brasileira¹

*Lucia Helena Salgado*²

Sumário: 1. Introdução. 2. Aplicação do modelo probit para a experiência recente brasileira. 3. Análise do processo de decisão do CADE. 4. O comportamento da SDE. 5. Conclusões do exercício.

1. Introdução

O objetivo do trabalho é identificar os fatores envolvidos em recentes decisões antitruste pelas autoridades brasileiras. Para tanto, constroem-se variáveis explicativas que incorporam diferentes perspectivas, como aspectos econômicos e políticos. De especial os aspectos políticos sugeridos procuram avaliar em que medida as teses da economia política ortodoxa aplicam-se ao caso brasileiro. Tanto a teoria econômica da regulação quanto a escola da escolha pública apresentam-se como teorias positivas, ou seja, o seu terreno, na tradição do positivismo lógico, é o das hipóteses falsificáveis e da experimentação permanente. A sugestão que aqui se faz é que uma avaliação do realismo dos pressupostos da teoria requer um exercício em seu próprio terreno³.

Os teóricos da ortodoxia econômica adotam, em regra, o instrumentalismo metodológico de Friedman, para quem muitos dos supostos da teoria econômica são falsos, mas isso não importa, desde que a teoria tenha capacidade de predição. O objetivo fundamental de uma ciência positiva é, para Friedman: “(...) o desenvolvimento de uma teoria ou hipóteses que gerem predições com sentido, ou seja, não truísticas, sobre os fenômenos”⁴. É proposta deste capítulo,

- 1 O título original “Uma análise probit da experiência antitruste brasileira sob a Lei nº 8.158/91” foi alterado para adequação à linha editorial da RDE.
- 2 Economista, Mestre em Ciência Política (IUPERJ), Doutora em Economia (UFRJ), Lucia Helena Salgado é Conselheira do CADE, Professora Assistente da Faculdade de Ciências Econômicas (UERJ) e Pesquisadora Plena no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- 3 Caldwell, 1994, *Beyond Positivism — Economic Methodology in the Twentieth Century*, 2nd ed., Routledge.
- 4 Os critérios de aceitação das hipóteses são que as teorias sejam logicamente consistentes e contenham categorias com contrapartes empíricas com sentido. Devem ainda avançar hipóteses substantivas capazes de teste; em que “o único teste relevante da validade de uma hipótese é a comparação de suas predições com a experiência”. Friedman pensa também que quanto mais significativa uma teoria, mais irrealistas são as suas hipóteses.

portanto, verificar a capacidade de predição das hipóteses da economia política positiva. Adicionalmente, incluem-se no modelo como variáveis explanatórias características econômicas dos processos em questão.

A experiência brasileira recente em política antitruste pode ser avaliada por um painel de informações colhidas sobre 119 processos instaurados com base na Lei n. 8.158/91 entre 1991 e 1993⁵. Foi usado um modelo de escolha qualitativa — Probit binário — para avaliar os fatores envolvidos nas decisões das autoridades brasileiras em antitruste sobre a condução e conclusão dos processos administrativos.

O modelo escolhido pertence ao conjunto de modelos de variáveis dependentes limitadas ou qualitativas que são usados para explicar ou prever o comportamento individual, descrevendo em termos probabilísticos as escolhas entre um número limitado de alternativas, procurando relacionar a probabilidade condicional de uma determinada escolha a partir de fatores explanatórios que resumem os atributos das alternativas assim como características dos decisores.⁶ Nos modelos de escolha binária a decisão é representada por uma variável aleatória Y que assume o valor 1 se uma escolha é feita e o valor zero se a escolha alternativa é feita. O problema é o de avaliar como as variáveis explanatórias afetam a probabilidade de a escolha ser feita. Assim,

$$\text{Prob}(Y=1) = F(\beta' x) \text{ e } \text{Prob}(Y=0) = 1 - F(\beta' x)$$

A idéia é que um conjunto de fatores organizados em um vetor x explicam a decisão e que o conjunto de parâmetros β reflete o impacto das mudanças em x na probabilidade da escolha⁷

O modelo probit supõe uma distribuição normal para a função, de tal modo que:

$$\text{Prob}(Y = 1) = \int_{-\infty}^{\beta' x} \phi(t) dt = \Phi \beta' x$$

5 A coleta de informações diretamente junto à SDE corresponde ao período em que houve, continuamente, um processamento sistemático de informações básicas contidas nos processos. Restrições absolutas de recursos administrativos impuseram a interrupção desse processamento e, por consequência, de nossa coleta. As informações foram originalmente coletadas para a pesquisa elaborada no Ipea "Política de Concorrência: Diretrizes e Mecanismos para a Ação", que contou com o financiamento do Pnud, Projeto BRA-11/93, e a assistência de pesquisa de Cynthia Araújo Nascimento e Francisco Marcelo Barone. A elaboração dos dados tal como apresentada aqui é original. Os processos envolvendo fusões e concentrações não eram sujeitos à autoridade do CADE, de acordo com a Lei n° 8.158/91 e por isso não compõe nosso painel.

6 R Carter Hill et alii, 1985.

7 William Greene, *Econometric Analysis*, 2nd Edition, Prentice Hall, 1993.

Alternativamente, o modelo logit, com uma função de distribuição cumulativa logística, poderia ser usado. Entretanto, há pouca justificativa teórica para escolher entre os modelos logit e probit em circunstâncias que envolvem escolhas binárias; os métodos são bastante equivalentes - os coeficientes que se obtêm para o modelo dicotômico univariado são muito próximos (Amemiya, 1981)^{8 9 10}

2. Aplicação do modelo probit para a experiência recente brasileira

As particularidades do ambiente institucional brasileiro em antitruste incluem a divisão de tarefas e poder entre burocracias de natureza bastante distinta: um órgão da administração direta, subordinado à autoridade do Ministro da Justiça¹¹ - e portanto sujeito à agenda política da autoridade imediata - e uma comissão semi-independente¹², formada por membros indicados pelo Ministro da Justiça, com a aprovação do Senado, mas com mandato fixo de dois anos renovável por um período. O órgão depende administrativamente do Ministério da Justiça, dado que não dispõe até o momento de estrutura própria, e as indicações são objeto de pressão política. Um grau razoável de autonomia, entretanto, existe, dado que os conselheiros não podem ser afastados em função, por exemplo, de alguma decisão contrária a interesses politicamente poderosos.

O modelo procura avaliar em que medida fatores previstos pela teoria positiva e fatores que, indiretamente, refletem o interesse público respondem pelas decisões dos agentes. Para tanto, apresentamos duas equações - representando, respectivamente, as decisões da SDE e do CADE - onde as variáveis explicativas procuram captar a influência nas decisões das autoridades antitruste do interesse próprio, do interesse público e da captura política.

A SDE tem autoridade limitada sobre os processos, na medida em que é responsável pela instauração, pelas diligências, por medidas preventivas e eventualmente por arquivar um processo por falta de indícios de infração, mas a decisão de condenar ou absolver um agente representado no processo é da competência do CADE. A SDE tem comando sobre a tramitação do processo e o andamento que lhe é dado, de modo que a decisão básica que está em seu poder é a de, a partir de uma representação ou investigação de ofício, dar prosseguimento a um processo, colher informações, tomar depoimentos, pro-

8 Takeshi Amemiya "Qualitative Response Models: A Survey, Journal of Economic Literature vol. XIX, December 1981, pp. 1483-1536.

9 A menos que os dados sejam muito concentrados nas causas, em função das características do problema que se estuda.

10 Amemiya (1981) sugere a seguinte aproximação para comparar os resultados de estimativas probit e logit: $1.6 \beta_{\text{probit}} = \beta_{\text{logit}}$

11 Secretaria de Direito Econômico, a SDE, criada pela Lei n. 8.158/91.

12 Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE, criado pela Lei n. 4137/62.

ceder a análises, enfim, concluir o processo. Consideramos, pois, como um indicador do interesse da SDE em um processo a sua conclusão, dentro do período analisado. A escolha tem limitações, dado que os processos não têm início em uma mesma data, o que pode subestimar o indicador de interesse. Feita a ressalva, organizamos as informações disponíveis nos processos em um conjunto de variáveis *dummy* que correspondem aos fatores previstos pela teoria como responsáveis pela decisão da SDE de concluir um processo.

O CADE, por sua vez, pode condenar ou absolver/arquivar um processo; para tal decisão foi construída uma variável binária, explicada pelo mesmo conjunto de variáveis *dummy* proposto para a análise da decisão da SDE de concluir um processo. Assim, as variáveis dependentes alternativas no modelo são:

Concluído (CONCLU) - é igual a 1 quando a SDE completou os procedimentos de formação do processo, tendo arquivado, enviado ao CADE para providências ou baixado medidas preventivas ou de correção. É zero caso contrário (quando o processo permanece em trâmite durante o período analisado).

Condenado (CONDEN) - é igual a 1 quando o CADE condenou o agente representado no processo e é igual a zero, caso contrário.

São as seguintes as variáveis explicativas no modelo:

Governo (GOVERN) - é igual a 1 se o processo foi instaurado a partir de denúncia de alguma área do governo ou se é processo *ex officio*¹³; é igual a zero, caso contrário. A variável revela se há captura política da agência antitruste, com distorção, por conseguinte, de seus objetivos originais. A idéia a se avaliar é que a política antitruste pode ser utilizada por um governo composto por indivíduos racional-maximizadores, que conduz políticas a partir da avaliação dos impactos político-eleitorais da condução. Nesse caso, o governo não é o ator benevolente que se preocupa com o interesse público, mas o agente maximizador de votos, para o qual a política antitruste é um instrumento a ser utilizado.

Imprensa (IMPRES) - é igual a 1 se o processo teve repercussão na imprensa, o que funciona como um indicador do interesse próprio do agente, dado que seu prestígio e poder, assim como do órgão que comanda, estão associados ao destaque com que suas ações são tratadas pela mídia.¹⁴ É igual a

13 De iniciativa da própria autoridade antitruste.

14 Implicitamente supõe-se que o agente, com base em sua experiência passada, avaliou corretamente que tipo de ação terá mais impacto na imprensa. Não é necessário supor a presença de uma hiperracionalidade ou perfeita informação, apenas que um conhecimento mínimo sobre o ambiente institucional em que se desenrola uma política - com os valores, costumes e opiniões públicas construídos e disseminados pela imprensa - é suficiente para fornecer ao agente previsões precisas de que tipo de ação terá mais impacto nas redações e editoriais. Portanto, não julgamos necessário introduzir defasagem que separasse no tempo a ação de sua repercussão.

zero caso contrário. A variável é uma *proxy* do interesse próprio, na hipótese de um comportamento racional-maximizador.

Transnacional (TRANSN)- é igual a 1 se o agente representado é uma multinacional, e zero caso contrário. Tomando-se a categoria de multinacional como um indicador de poder privado¹⁵, a variável é uma *proxy* da independência do decisor político com relação ao poder econômico. A idéia é que a autonomia do agente pode ser avaliada pelo grau de confronto com interesses privados poderosos, para os quais os processos concluídos e que resultam em condenação tendo multinacionais como representadas funcionam como indicador de autonomia. A teoria política positiva vai esperar que o agente político seja submisso a interesses poderosos e, portanto, seja reduzido o grau de confronto com empresas transnacionais.

Grande (GRANDE)- é igual a 1 se o agente representado é uma grande empresa¹⁶, e zero caso contrário. Indica se o processo responde corretamente aos objetivos do interesse público tal como interpretado na lei, ou seja, que a política deve voltar-se para o controle da conduta das empresas dominantes no mercado.¹⁷ A economia política da escolha pública e da captura prevê resultados ambíguos nesse particular: a teoria da escolha pública supõe que a política antitruste protege firmas pequenas e ineficientes ameaçadas por rivais mais potentes, enquanto que a teoria da captura espera que essa política esteja, como qualquer outra, subordinada aos interesses mais poderosos, ou seja, das grandes empresas.

Concentrado (CONCEN) - é igual a 1 se o mercado em que atua predominantemente a representada apresenta um índice de concentração Her-

15 Ao incluir tal variável, não tenho a intenção de afirmar que as empresas domésticas não detenham considerável poder político. A hipótese seria uma agressão aos fatos, como concordaria qualquer um que acompanhe o noticiário. A idéia é usar a categoria de multinacional como indicador de poder político, dado que em regra as multinacionais são maiores e atuam em mercados mais concentrados do que as firmas nacionais e por isso teriam maior capacidade organizativa e seriam os primeiros candidatos a capturar as agências antitruste.

16 Usamos a classificação de Portugal, 1993, com base no IBGE, onde "grande" corresponde às empresas médias-grandes, grandes e gigantes, com faturamento maior que a partir de dados de balanço da fonte Gazeta Mercantil, Balanço Anual 1993. As firmas e agentes para os quais não foram encontrados dados de balanço são tratadas como pequenas. De acordo com a classificação do IBGE apud Portugal, as empresas médias-grandes tiveram faturamento entre 3.673 e 7.527 mil dólares/ano, as grandes 7.528 a 66.053 e as muito grandes 66.054 a 18436.731 em 1991.

17 Vale lembrar que consideramos a lei como expressão do interesse público, sem que seja necessário discutir se esse interesse existe em abstrato, ou de forma anterior e separada dos interesses privados - como na leitura Rousseauiana - ou se é apenas uma representação de uma coalizão específica e temporária de interesses privados que se apresentam como interesse público. Embora essa última representação nos seja mais cara, ela é irrelevante para os objetivos de identificação dos motivos envolvidos na decisão dos agentes políticos. Basta que eles se considerem representantes do interesse público, mesmo que isso seja uma auto-ilusão. Em contrapartida, o funcionário racional-maximizador - como quer a leitura da escolha pública e da regulação - leva em conta apenas o seu interesse próprio e tem consciência de que age exclusivamente em seu favor.

findahl-Hirschman maior que 900 e é zero caso contrário.¹⁸ Indica também se as decisões respondem ao interesse público tal como definido na lei, com a aplicação da lei aos mercados onde existe monopolização ou tendência de monopolização.

A economia política positiva esperaria que os processos envolvessem predominantemente mercados desconcentrados, mas por razões distintas: a teoria da escolha pública esperaria que firmas pequenas - com maior presença em mercados desconcentrados - utilizassem a política antitruste para questionar rivais maiores e mais eficientes. A teoria da captura esperaria que, diante da capacidade organizativa em mercados concentrados - pequenos grupos - as empresas nesses mercados tenderiam a "capturar" a política, livrando-se sistematicamente de processos. Por uma ou outra razão, o maior número de casos envolvendo empresas em mercados desconcentrados expressaria o viés anticompetitivo da política.

Cartel (CARTEL) - é igual a 1 se a prática questionada no processo é horizontal, envolvendo concorrentes no mercado, e igual a zero se a prática é vertical. A variável indica qual é a preocupação central das autoridades, se com o abuso do poder econômico (preocupação mais antiga), representada por práticas verticais restritivas e tentativas de monopolização, ou se com colusão entre concorrentes, preocupação mais atual e afim com a literatura contemporânea¹⁹. Aqui as previsões da economia política analisada seriam que os processos deveriam tratar predominantemente de práticas verticais, seja por conta da pressão de pequenas empresas menos eficientes ameaçadas pelo poder das grandes²⁰, seja porque a prática colusiva seria uma das expressões da capacidade organizativa dos interesses poderosos que, portanto, desviariam o foco daí ao capturar a agência.²¹

18 Para as representadas para as quais não foi possível construir índices HH, com base em informações de balanço publicados pela Gazeta Mercantil 1993 e Visão 1992, assumimos tratar-se de mercados desconcentrados. De fato, há várias representadas que são associações ou sindicatos de empresas que operam no setor de serviços, em atividades para as quais não existem barreiras à entrada significativas - além de eventuais barreiras artificiais, impostas sobretudo pelas próprias representadas. Elas cumprem o papel de promover a colusão e a coordenação de ações onde de outro modo haveria competição. O procedimento utilizado, entretanto, pode gerar dois tipos de distorções: 1) tratar como desconcentrado mercados concentrados para os quais as informações de balanço não foram encontradas, o que pode ocorrer para empresas de capital fechado; 2) o mercado relevante para o processo pode ser local ou regional, o que exigiria novo cálculo do índice de concentração. Considero esta a maior fraqueza do exercício e a principal razão pela qual o qualifico de "exercício".

19 Refiro-me à unanimidade entre os economistas, inclusive os de Chicago, em torno da idéia de que uma política antitruste subordinada ao interesse público tenderia prioritariamente a combater práticas colusivas entre competidores. [0]

20 Hipótese compatível com a teoria da escolha pública.

21 De acordo com a lógica da captura.

Assim, seriam os seguintes os resultados esperados da ação de órgãos antitruste pela economia política positiva:

QUADRO 1 Resultados Esperados pela Economia Política Positiva

Variável	Sinal Esperado
Governo	+
Imprensa	+
Multinacional	-
Grande	ambíguo
Concentrado	-
Cartel	-

3. Análise do Processo de Decisão do CADE

Tratando o Conselho como um decisor único²², analisa-se a decisão de condenar um representado considerando-se como fatores explicativos as características do processo.

As estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no modelo são as seguintes:

QUADRO 2 Principais Resultados: Estatísticas Descritivas

	Média	Desvio Padrão
CONDEN	0.084746	0.27969
CARTEL	0.59322	0.49333
GOVERN	0.72034	0.45075
TRANSN	0.43220	0.49749
CONCEN	0.82203	0.38412
IMPRESN	0.57627	0.49626
GRANDE	0.83898	0.36911

²² Com isso desprezamos eventuais conflitos e discordâncias, diferentes motivações e graus de racionalidade entre os indivíduos que compõem o Conselho.

Com todas as variáveis explicativas sugeridas, obtém-se para o modelo de escolha estimado:

$$Y = -1,90 + 0,94 (\text{CARTEL}) - 0,52 (\text{GOVERN}) + 1,17(\text{TRANSN}) + - 1,43 (\text{CONCEN}) + 0,34 (\text{IMPRESN}) + 0,73 (\text{GRANDE}),$$

onde Y, como visto, representa a decisão de condenar um representado.

A estimação contraria o sinal esperado para muitas das variáveis. CARTEL, GOVERN e TRANSN têm o sinal oposto ao esperado; IMPRESN apresenta o sinal esperado, mas o coeficiente não é significativo ao nível de 5%. CONCEN apresenta o sinal esperado pela escola da escolha pública - o oposto do esperado pela teoria da captura. Os coeficientes de CARTEL e TRANSN são significantes ao nível de 5% e o de CONCEN é significativo ao nível de 10%. Os coeficientes de GOVERN e IMPRESN não apresentam significância estatística.

QUADRO 3 Variáveis e Parâmetros Estatísticos

	Param. Est.	Erro padrão	Estatística t
CONDEN	-1.89991	0.67312	-2.82251
CARTEL	0.94133	0.46673	2.01685
GOVERN	-0.52025	0.70176	-0.74136
TRANSN	1.16631	0.47257	2.46797
CONCEN	-1.43241	0.89748	-1.59603
IMPRESN	0.33787	0.64861	0.52092
GRANDE	0.73340	0.94687	0.77454

O modelo passa com facilidade no teste de significância conjunta de seus parâmetros a partir do coeficiente de verossimilhança logarítmica (*log-likelihood*), sendo 11,4922 o valor da estatística do teste. O pseudo-R2 calculado é 16,78.²³

Entretanto, a significância conjunta dos parâmetros poderia estar mascarando a correlação entre algumas das variáveis explicativas. Analisando a matriz de correlação dos parâmetros, observa-se que as variáveis políticas, imprensa e governo, apresentam alguma correlação (0,68), mas as demais variáveis não apresentam correlação significativa.²⁴

23 O valor obtido para o pseudo-R2 não pode ser interpretado como o é o R2 - na forma padrão ou ajustada - com a proximidade de 1 indicando a adequação explanatória do modelo. O cálculo teria utilidade apenas para a comparação com configurações alternativas do modelo, desde que o tamanho da amostra e o número de variáveis incluídas fossem equivalentes. De todo modo, o teste de log-likelihood realiza o mesmo trabalho. A respeito ver Train, Judge et alii e Greene, op. cit.

24 Não surpreende a relação positiva entre TRANSN e CONCEN - que acaba por confirmar o suposto poder de mercado das multinacionais, que se encontram predominantemente em mercados concentrados. Já a

QUADRO 4
Matriz de Correlações

	CONDEN	CARTEL	GOVERN	TRANSN
CONDEN	1.0000			
CARTEL	0.12809	1.00000		
GOVERN	-0.01378	0.52183	1.00000	
TRANSN	0.16450	-0.39193	-0.25679	1.00000
CONCEN	-0.01752	0.02064	0.1050	10.40595
IMPRESN	0.01461	0.37220	0.68843	0.15197
GRANDE	0.05051	0.01272	0.03526	0.33567
	CONCEN	IMPRESN	GRANDE	
CONCEN	1.0000			
IMPRESN	0.36326	1.00000		
GRANDE	0.82097	0.32425	1.00000	

Os coeficientes estimados para CARTEL, CONCEN e TRANSN indicam que o CADE leva em consideração esses aspectos na decisão de condenar ou absolver um acusado ou representado. Utilizando as probabilidades marginais calculadas pelo modelo, podemos avaliar o efeito de cada um dos fatores na probabilidade de um processo resultar em condenação. Se o processo tratar de prática de cartel, ou seja, de acordos entre concorrentes com objetivo ou resultado de reduzir a competição no mercado específico, a probabilidade de resultar em condenação aumenta em 12,4%; se o processo envolver uma transnacional, a probabilidade de ela ser condenada aumenta de 15,4%. Entretanto, se o mercado for concentrado, a probabilidade cai em 18,9%.²⁵ Finalmente, dentre os resultados significativos, temos que se o acusado ou representado for uma grande empresa, a probabilidade de vir a ser condenada aumenta em 9,7%.

relação negativa entre CARTEL e TRANSN parece negar toda a evidência e a teoria, que associam as práticas colusivas a mercados concentrados. Entretanto, a estimação sugere um traço próprio à economia e ao ambiente institucional brasileiro, onde associações e sindicatos de produtores organizam o mercado e atuam como agentes cartelizadores, mesmo em situações de mercado muito pulverizadas.

²⁵ Embora os coeficientes não sejam significativos, são sugestivos os resultados de que se o processo tiver destaque na imprensa, sua possibilidade de ser condenado aumenta em 4,47% e se for de iniciativa do governo, a probabilidade cai em 6,89%. O resultado para imprensa tem o sinal esperado pela teoria, que supõe as decisões movidas pelo interesse pessoal, mas em magnitude muito pequena. O resultado encontrado para governo contraria a idéia de que a política antitruste é capturada politicamente no Brasil e daí desviada de seus objetivos originais.

Todas as probabilidades marginais apontadas são bastante altas, sobretudo se comparadas com trabalhos similares²⁶. Portanto, pode-se afirmar com alguma segurança que as decisões do CADE são influenciadas por esses fatores.

Reestimando a equação, retirando alternadamente variáveis do conjunto, os níveis de significância de sinais não mudam para esses fatores - mudanças ocorrem apenas entre imprensa e governo, variáveis que apresentam alguma correlação.²⁷

QUADRO 5 Probabilidades Marginais

	0	1
CONDEN	0.25152	-0.25152
CARTEL	-0.12462	0.12462
GOVERN	0.06887	-0.06887
TRANSN	-0.15440	0.15440
CONCEN	0.18963	-0.18963
IMPRENS	-0.04473	0.04473
GRANDE	-0.09709	0.09709

Para avaliar a importância individual de cada variável, além da informação oferecida pela estatística t, testamos a especificação da equação usando os valores encontrados para a estatística de teste de verossimilhança:

$$2[\ln l(\varpi) - \ln l(\Omega)],$$

onde $\ln l(\varpi)$ é o valor máximo da função de verossimilhança com o modelo restrito e $\ln l(\Omega)$ é o valor da função para o modelo irrestrito.

Assim, aceita-se a hipótese de que a cobertura na imprensa não é um fator relevante na decisão do CADE²⁸, assim como o tamanho da empresa²⁹ e o fato de o processo ter sido de iniciativa do governo³⁰. Por outro lado, o tipo

26 McChesney et alii, 1990 e Weir, 1992.

27 É claro que todo o interesse pessoal e a pressão política a que podem estar sujeitas essas decisões não estão representados pelas duas variáveis governo e imprensa; a rigor, todas as demais podem ser interpretadas como indicadores de pressão política e composição de interesses.

28 Estatística de 0.2718.

29 Estatística de 0.6106.

30 Estatística de 0.5680.

de prática envolvida, assim como a concentração do mercado e a natureza da propriedade do capital são influências expressivas na decisão do CADE³¹.

Reestimando a equação apenas com as variáveis de natureza econômica e em seguida usando os coeficientes obtidos para calcular as probabilidades de cada combinação de variáveis explicativas, pode-se determinar com maior precisão a importância relativa dos critérios.³²

A equação obtida é:

$$Y = -2.19169 + 0.825882 \text{ CARTEL} + 1.15672 \text{ TRANSN} + \\ - 1.49464 \text{ CONCEN} + 1.02265 \text{ GRANDE}$$

Os resultados são estatisticamente significativos para CARTEL e TRANSN ao nível de 5% e para CONCEN ao nível de 10%. GRANDE neste exercício não se mostra novamente significativamente diferente de zero.

As combinações de fatores utilizadas para a análise de probabilidades são:

QUADRO 6 Reestimativa com Variáveis Econômicas

	CARTEL	TRANSN	CONCEN	GRANDE	Probabilidade
Caso típico	1	1	0	1	77.36
Vertical	0	1	0	1	93.32
Concentrado	1	1	1	1	75.17
Nacional	1	0	0	1	96.64
Pequena	1	1	0	0.	57.93

O "processo típico" envolve uma prática de cartel em mercado desconcentrado, por uma empresa transnacional e grande³³. Neste caso, a chance do acusado ou representado ser condenado é de 77.36%. O mesmo tipo de empresa envolvida em uma prática de domínio de mercado ou de abuso de posição dominante - prática vertical - encontra a probabilidade de 93.32%, se julgada pelo CADE.

31 Estatísticas respectivamente de 2.6816 e 2.5242.

32 O método consiste em encontrar a solução da equação com as variáveis explicativas incluídas, para as quais é atribuído valor zero ou 1, em diferentes combinações. O valor encontrado para a variável dependente é comparado com os valores críticos da tabela normal-padrão e as probabilidades correspondentes são computadas. (ver Chesney et alii, 1990 e Train, 1993).

33 Considerando o sinal obtido e o valor dos coeficientes na equação original, que inclui todas as variáveis propostas.

Se o processo colher uma prática de cartel, em mercado concentrado, por empresas transnacionais e grandes, a probabilidade de que resulte em condenação é de 75.17%. Se do caso típico alterarmos a nacionalidade do capital, a chance da acusada ou representada ser condenada em um processo pelo CADE é de 96.64%. Finalmente, alteramos o tamanho da empresa no caso típico, com o que cai a chance de condenação para 57.93%. Este resultado reflete a correlação entre tamanho da empresa e natureza do capital.

A similitude dos resultados sugere que alguns binômios de fatores têm a mesma influência na decisão do CADE. Para testar essa hipótese, rodamos regressões alternativas, substituindo as variáveis individuais por variáveis compostas. A hipótese nula de que as variáveis CARTEL e CONCEN são avaliadas igualmente é rejeitada³⁴ com a estatística de teste de 6.5264 com 1 grau de liberdade. Já a hipótese de que tamanho da empresa (grande) e natureza do capital (transnacional) são fatores equivalentes na avaliação do CADE não pode ser rejeitada.

A regressão rodada com apenas uma variável composta permite verificar que em conjunto os fatores são ponderados diferentemente.³⁵

No teste para a hipótese de que as variáveis CARTEL e TRANSN têm o mesmo peso na decisão do CADE de condenar um processo, obtém-se a variável qui-quadrada de valor 0.1308 com um grau de liberdade. Com isto, não se pode rejeitar a hipótese nula de que a presença de uma prática horizontal e a natureza transnacional do capital são fatores que têm o mesmo peso na decisão do CADE de condenar um processo.

Comparando a regressão obtida com a variável composta de GOVERN e IMPRENS com a regressão original, obtém-se a estatística de teste de 0.5980 com um grau de liberdade, o que leva a que se aceite a hipótese nula de que os fatores têm o mesmo peso na decisão do CADE.³⁶

Em seguida rodou-se uma regressão com duas variáveis compostas para testar a hipótese de que os fatores de mercado - grau de concentração, tamanho da acusada ou representada, natureza da prática, propriedade do capital - têm importância equivalente às variáveis estritamente políticas - se o processo foi de iniciativa do governo ou se teve cobertura da imprensa. A estatística obtida, com 8.2282, obriga a rejeitar a hipótese.

Assim, é a seguinte a hierarquia - em ordem decrescente - e padrão de equivalência dos fatores que influenciam a decisão do CADE de condenar um processo:

34 Vale lembrar que a elevada probabilidade conjunta foi encontrada para o binômio "prática de cartel" e "mercado desconcentrado".

35 O valor da estatística é de 2.2544.

36 Ou a mesma desimportância, considerando-se que os fatores não são estatisticamente significativos.

QUADRO 7
IMPORTÂNCIA DOS FATORES NA DECISÃO DO CADE

FATOR	Coefficiente estimado	Sinal confirmado	Significância Estatística	Equivalente a
Propriedade do capital	1.16631	não	sim	prática horizontal
Grau de concentração	-1.43241	sim	sim	
Tipo de prática	0.94133	não	sim	transnacional
Tamanho da firma	0.73340	n.a.*	não	
Iniciativa do governo	-0.52025	não	não	cobertura da imprensa
Cobertura da imprensa	0.33787	sim	não	iniciativa do governo

4. O comportamento da SDE

Como já comentado anteriormente, a decisão da SDE de “tocar” um processo em um ritmo mais ou menos acelerado é a variável dependente no modelo que descreve a escolha. Assim, concluídos são os processos para os quais a SDE, no período analisado, demonstrou maior interesse.

As estatísticas descritivas são:

QUADRO 8
Principais Resultados: Estatísticas Descritivas

	Média	Desvio padrão
CONCLU	0.16949	0.37679
CARTEL	0.59322	0.49333
GOVERN	0.72034	0.45075
TRANSN	0.43220	0.49749
CONCEN	0.82203	0.38412
IMPRENS	0.57627	0.49626
GRANDE	0.83898	0.36911

Listam-se como variáveis explicativas as mesmas utilizadas para descrever a decisão do CADE. Para a regressão básica obtêm-se os seguintes resultados:

QUADRO 9
Variáveis e Parâmetros Estatísticos

	Param. Est.	Erro padrão	Estatística t
CONCLU	-0.91686	0.42644	-2.15001
CARTEL	0.68156	0.36046	1.89079
GOVERN	0.00112	0.48851	0.00230
TRANSN	0.93388	0.37987	2.45840
CONCEN	-0.94297	0.62198	-1.51607
IMPRESN	-0.26330	0.41890	-0.62855
GRANDE	-0.03956	0.62029	-0.06377

O sinal esperado pela teoria é confirmado para GOVERN; enquanto o sinal esperado para GRANDE e CONCEN era ambíguo. Entretanto, o parâmetro estimado para GOVERN não é significativamente diferente de zero. As demais variáveis apresentam sinal oposto ao esperado. Apenas as variáveis TRANSN e CARTEL são estatisticamente significativas, ao nível de 5%, além da constante.

O teste de significância conjunta para os parâmetros usando o coeficiente de verossimilhança logarítmica (*log likelihood*) apresenta estatística qui-quadrada com 1 grau de liberdade no valor de 11.6188. O pseudo-R2 calculado com base na estatística é de 10.82.

A análise da matriz de correlação entre as variáveis indica alta correlação entre as variáveis GRANDE e CONCEN, mas como essas não são variáveis estatisticamente significativas no modelo estimado, a relação não compromete os resultados.

QUADRO 10
Matriz de Correlações

	CONCLU	CARTEL	GOVERN	TRANSN
CONCLU	1.00000			
CARTEL	0.09819	1.00000		
GOVERN	-0.02047	0.52183	1.00000	
TRANSN	0.10742	-0.39193	-0.25679	1.00000
CONCEN	-0.14413	0.02064	0.10501	0.40595
IMPRESN	-0.11544	0.37220	0.68843	-0.15197
GRANDE	-0.10937	0.01272	0.03526	0.33567
	CONCEN	IMPRESN	GRANDE	
CONCEN	1.00000			
IMPRESN	0.36326	1.00000		
GRANDE	0.82097	0.32425	1.00000	

Os parâmetros estimados indicam que os fatores de maior importância na decisão da SDE de concluir um processo são a propriedade do capital e a concentração do mercado. As probabilidades marginais indicam a influência que a adição de um dos fatores tem na probabilidade de um processo ser concluído. Se a prática for de cartel, a probabilidade de conclusão aumenta em 15,33%; se o processo envolver uma multinacional, a probabilidade aumenta em 21,00%. Se o mercado for concentrado, a probabilidade cai em 21,20% (mas este resultado não tem significância estatística).³⁷

QUADRO 11 PROBABILIDADES MARGINAIS

	0	1
CONCLU	0.20617	-0.20617
CARTEL	-0.15326	0.15326
GOVERN	-0.00025	0.00025
TRANSN	-0.21000	0.21000
CONCEN	0.21204	-0.21204
IMPRES	0.05920	-0.05920
GRANDE	0.00889	-0.00889

As elevadas probabilidades marginais encontradas para as variáveis TRANSN e CARTEL, além da significância dos parâmetros, indicam que esses fatores influenciam fortemente o comportamento da SDE nas atividades que levam à conclusão de um processo.

Usando o método de rodar alternativas com diferentes restrições para testar a especificação do modelo probit, aceitamos a hipótese nula de que a variável não importa na decisão para os casos dos testes para IMPRES (qui-quadrado de 0.3942), GRANDE (0.0040), e GOVERN (caso em que a estatística de teste assumiu valor zero, sendo o valor da função *log-likelihood* o mesmo para o modelo restrito e irrestrito). A hipótese nula é rejeitada para CONCEN (2.2796), sobretudo quando a restrição inclui conjuntamente CONCEN e GRANDE (nesse caso, a estatística de teste é 4.6810). A hipótese de que CARTEL não importa na decisão é também rejeitada pelo teste (estatística de 3.7480).

37 Se o processo tiver cobertura na imprensa, a probabilidade de ser concluído cai em 5,92%; se for de iniciativa do governo não altera em nada essa probabilidade; se tratar-se de uma empresa grande a probabilidade cai, mas a uma taxa menor que 1%; esses resultados são, como se sabe, insignificantes estatisticamente.

Para testar as hipóteses de que algumas variáveis têm importância equivalente na decisão, reestimamos o modelo com variáveis compostas substituindo as variáveis testadas.³⁸

Assim, a hipótese nula de que CARTEL tem o mesmo peso que CONCEN é rejeitada³⁹; já TRANSN e GRANDE, CARTEL e TRANSN, e GOVERN e IMPRENS são pares de fatores considerados de maneira equivalente pela SDE.⁴⁰

Entretanto, a hipótese de que há duas categorias de fatores - dentro dos quais as categorias têm a mesma importância -, de mercado e políticos pesando na decisão da SDE, é rejeitada (estat. de 10.8498).

Finalmente, reestimamos o modelo tendo como variáveis explicativas apenas os fatores econômicos, para o que o resultado obtido é:

$$Y = -.930178 + .622596 (\text{CARTEL}) + .977802 (\text{TRANSN}) + \\ - 1.04731 (\text{CONCEN}) + -.069060 (\text{GRANDE})$$

Os resultados são significativos para todas as variáveis - ao nível de 5% para CARTEL e TRANSN e de 10% para CONCEN - à exceção de grande. Os sinais obtidos também neste caso não confirmam as hipóteses da teoria positiva.

As diferentes combinações de probabilidades avaliadas foram, a partir do processo típico:

QUADRO 12
Reestimativa com Variáveis Econômicas

	CARTEL	TRANSN	CONCEN	GRANDE	Probabilidade
Caso típico	1	1	0	1	72.91
Vertical	0	1	0	1	50.80
Concentrado	1	1	1	1	67.00
Nacional	1	0	0	1	64.43
Pequena	1	1	0	0	74.86

38 Dado que, quando se somam variáveis, obriga-se a que os seus coeficientes sejam os mesmos.

39 Estatística de 5.3034.

40 Estatísticas de teste, respectivamente, de 1.6834, 0.3022 e 0.1028, o que obriga à aceitação da hipótese nula.

O processo típico no modelo da SDE envolve, como para o CADE, uma prática de cartel em mercado desconcentrado, por uma empresa transnacional e grande⁴¹. Neste caso, a chance do acusado ou representado ser condenado é de 72.91%. O mesmo tipo de empresa envolvida em uma prática vertical tem a chance de 50.80% de ver seu processo concluído pela SDE. Se o processo questionar uma prática de cartel, em mercado concentrado, por empresas transnacionais e grandes, a probabilidade de que seja concluído pela SDE é de 67.00%. Se do caso típico alterarmos a nacionalidade do capital, a probabilidade de conclusão é de 64.43%. Finalmente, alteramos o tamanho da empresa no caso típico, com o que sobe a chance de conclusão para 74.86%.

São os seguintes os resultados resumidos do modelo probit aplicado ao comportamento da SDE:

QUADRO 13
Importância dos Fatores na Decisão da SDE

	FATOR	Coefficiente estimado	Sinal confirmado	Significância Estatística	Equivalente a
Propriedade do capital	0.93388	não	sim		tamanho
Tipo de prática	0.68156	não	sim		propriedade
Grau de concentração	-0.94297	sim	não		
Tamanho da firma	-0.03956	n.a.*	não		
Cobertura da imprensa	-0.26330	não	não		iniciativa do governo
Iniciativa do governo	0.00112	sim	não		cobertura da imprensa

* não se aplica

5. Conclusões do exercício

As influências que atuam sobre as decisões da SDE alinham-se com as do CADE. Os pressupostos de comportamento racional-maximizador, da captura da política antitruste por interesses organizados, do seu uso político e do desvio com relação aos objetivos inscritos na lei não são confirmados pelo exercício. Ao contrário, os resultados parecem indicar uma notável autonomia política [MP 13] por parte dos condutores da política, na medida em que a variável mais importante na decisão - TRANSN - é um indicador do poder econômico e político da firma acusada ou representada.

41 Considerando o sinal obtido e o valor dos coeficientes na equação original, que inclui todas as variáveis propostas.

É possível sugerir que o aparente “viés anti-multinacional [MP14]” não representa um nostálgico espírito nacionalista, mas sim funciona como parte da estratégia da burocracia de “mostrar a que veio”, ao enfrentar o poder de grandes empresas no mercado e com isso construir uma imagem pública de independência e compromisso com o interesse público. A independência, no caso, é tanto com respeito aos interesses privados organizados, quanto com relação ao governo, como indica a pouca importância da variável explicativa GOVERNO em todas as variações do exercício. De outra parte, o peso de fatores econômicos na decisão de ambas as burocracias indica a preocupação com critérios técnicos de avaliação, uma tendência que se observa na política antitruste nas últimas décadas nos Estados Unidos.⁴²

Interessante é também comentar a confirmação do sinal esperado para a variável que representa o grau de concentração no mercado - CONCEN. O resultado parece confirmar a tese da teoria da captura - e contrariar a idéia sugerida por William Baxter, 1979⁴³, de que a política antitruste seria comandada pelo interesse das pequenas empresas - de que a política é enviesada no sentido de proteger os interesses de empresas em mercados concentrados, que detêm maior poder de organização e pressão.

Entretanto, sugerimos que o resultado se deve a outra categoria de fatores, associada a especificidades do ambiente institucional brasileiro, onde as associações e sindicatos ocupam o espaço semipúblico organizando os interesses de empresas em mercados muitas vezes pulverizados⁴⁴, em um contexto de alta inflação e incerteza. As associações desempenharam um papel institucional fundamental como intermediários no processo de regulador dos mercados exercido de forma generalizada pelo governo. Após 1990, com a redução desse papel e

42 Acompanha o movimento norte-americano de crescente influência dos economistas dentro das agências: o papel institucional dos economistas no DOJ e no FTC cresceu significativamente nos 60 e início dos 70. Com o domínio das idéias do modelo e-c-d, a influência dos economistas significava um tratamento mais rigoroso em casos de fusões e firmas dominantes. Com a dominância de Chicago, nos 70 e 80, os economistas se tornaram uma força de contenção das atividades de aplicação da lei dentro das agências.

43 Baxter 1979 adiantou a hipótese de que os proponentes e principais beneficiários da política antitruste seriam as pequenas empresas, menos eficientes, ameaçadas pelas maiores. O autor - no que é um traço comum à economia e à economia política positiva, confunde intenção e realização, tratando indiscriminadamente os interesses que eventualmente teriam apoiado a aprovação da lei com aqueles que vêm sendo supostamente beneficiados por ela nos últimos cem anos; significativamente, Baxter não conseguiu comprovar sua tese. Além das pequenas empresas, os advogados da área, além dos funcionários das agências, poderiam ser os beneficiados, em oposição aos consumidores, na hipótese da aplicação da lei voltada para o interesse público, por congressistas e juristas benevolentes. Dentre os “beneficiados”, Baxter esquece-se de mencionar os acadêmicos, que encontram assunto para trabalho nos desdobramentos da política; talvez porque seria difícil de argumentar que tenham, em função do benefício previsto, pressionado com sucesso pela aprovação da legislação - até porque não é das categorias mais unidas.

44 A homogeneidade do preço do pão francês entre panificadoras é uma boa ilustração da capacidade das associações de fornecer regras de reajuste e informação em um ambiente de alta instabilidade e inflação, que caracterizou a economia brasileira nas últimas décadas. O preço do “pãozinho” é objeto de um processo antitruste, não incluído em nosso painel.

particularmente com o fim do controle de preços, as associações substituíram o governo como geradores de regras de reajustes de preços. Muitas associações e sindicatos operam hoje no Brasil como agentes cartelizadores dos mercados, fazendo uso da tecnologia de organização que adquiriram durante as décadas de controle estrito de preços e de entrada, exercido pelo governo.

Associações e sindicatos operam como agentes semipúblicos na medida em que organizam interesses privados e os intermediam junto ao governo, ao tempo em que geram convenções que orientam comportamentos - como a divulgação de tabelas de preços - substituindo o papel anteriormente exercido pelo governo com o controle de preços.

Outro resultado que contraria a teoria positiva é que as decisões da SDE, cuja direção supõe-se orientada politicamente - já que o órgão compõe a administração direta e tem como principal autoridade o Ministro da Justiça -, são ainda menos sujeitas aos interesses do governo do que o CADE, que dispõe de alguma autonomia institucional. As diferenças entre os dois órgãos, entretanto, não são significativas [MP15]. O que o modelo autoriza a afirmar é que não existe captura política, no sentido de que a política antitruste não é utilizada pelo governo como instrumento para avançar posições na arena política⁴⁵. Esse resultado contraria uma hipótese anterior a esse trabalho, de que a política antitruste seria usada pelo governo como instrumento substituto ao controle de preços⁴⁶.

Duas razões podem ser avançadas para explicar esse resultado. Por um lado, talvez as salvaguardas institucionais da política sejam mais fortes do que aparentam para desestimular a “utilização” da política em uma perspectiva político-eleitoral de curto prazo: o devido processo legal que a lei obriga, a supervisão pelo Judiciário do processo, em oposição a outros instrumentos regulatórios - como tarifas alfandegárias - que dependem apenas de atos administrativos e são instrumentos políticos mais eficientes. Por outro lado, o resultado pode indicar que o instrumento ainda não foi “descoberto” pelos interesses, tanto privados quanto do governo, e daí a autonomia da burocracia para aplicar a lei de acordo com o interesse público[MP16].⁴⁷

45 Como, por exemplo, políticas de assistência social ou de desenvolvimento regional, que atendem a clientela definidas.

46 Como sugeri em texto recente (Salgado, 1994).

47 História da lei - seria interessante uma análise da coalizão de interesses - a partir de votos no Congresso, debates em comitês, apoios, bases eleitorais etc, ao longo de todo o processo, desde os anos 30, da primeira proposta de lei antitruste até agora. Essa é toda uma agenda de pesquisa que fica fora do escopo deste trabalho. A existência da lei nos EUA é uma influência não-trivial, o fato de a lei não ter sido aplicada por cerca de 30 anos também - importação de uma idéia, incompatível com o ambiente institucional brasileiro, de intensa regulação de todas as atividades econômicas - nos EUA a regulamentação de atividades é muito grande, mas a tradição é de que atividades competitivas não requerem regulamentação e o governo federal é visto com muito maior desconfiança do que num país de tradição federal-centralizadora, com forte Estado burocrático há 500 anos.

Com relação ao compromisso da política com o interesse público, o exercício indica que a política segue as diretrizes básicas antitruste definidas na legislação brasileira, ao dirigir esforços para questionar acordos entre concorrentes e o poder de mercado de grandes empresas. Não deve passar despercebido, entretanto, que a ênfase parece estar em mercados desconcentrados, quando de uma política antitruste deveria ser esperado justamente o oposto.[MP18]