

Cartilha de Promoção à Concorrência

Seae

Secretaria de Acompanhamento Econômico

Ministério da Fazenda
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Esplanada dos Ministérios – Bloco P
Edifício Sede – Sala 309
CEP 70048-900 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3412-2360 E-mail: seae@fazenda.gov.br

2016
Brasília/DF

Sumário

1. O que é a concorrência e qual a sua importância?

2. Tipos de concorrência e alguns conceitos importantes

3. Por que é necessário defender a concorrência?

4. Como o Estado atua para defender a concorrência?

5. Quem defende a concorrência no Brasil?

6. O que são as condutas anticompetitivas?

7. Avaliação da concorrência em políticas públicas

I. a limitação do número ou variedade dos ofertantes

II. a limitação à capacidade concorrencial dos ofertantes

III. a redução do incentivo à competição entre os ofertantes

IV. a limitação às escolhas e à informação disponível aos consumidores

8. Guia prático para avaliação da concorrência em políticas públicas

9. Referências bibliográficas

1. O que é a concorrência e qual a sua importância?

Diariamente, diversos consumidores e ofertantes negociam produtos e serviços em ambientes denominados como “mercados”. Para os primeiros, o nível de satisfação ou bem-estar advindo do consumo de determinado bem ou serviço orienta sua disposição a demandar (comprar). Para os segundos, os custos dos recursos empregados para se constituir esse produto ou serviço orienta sua disposição a ofertar (vender). A concorrência é o processo pelo qual, por um lado, diferentes consumidores disputam entre si pela aquisição de determinado produto ou serviço e, por outro, diferentes fornecedores de um bem ou serviço tentam conquistar a preferência dos consumidores. Os meios empregados nesse processo são os preços, a qualidade do produto ou serviço e a inovação. Portanto, por meio da concorrência, os agentes econômicos empregariam o máximo esforço possível para alcançar seus objetivos, o que contribuiria para a obtenção de uma máxima utilidade ou bem-estar, sem desperdício dos recursos econômicos, que são finitos.

Em síntese, a livre concorrência maximiza o bem-estar social, na medida em que aumenta a eficiência alocativa, a eficiência produtiva e a capacidade de inovação dos mercados.

A eficiência alocativa é alcançada quando a produção de bens ou serviços (em qualidade e quantidade) atende os desejos dos consumidores, refletindo na exata proporção dos preços que estes estão dispostos a pagar. Assim, reduz-se a chance de os preços e/ou serviços produzidos não serem de interesse do consumidor.

A eficiência produtiva diz respeito à capacidade de produzir e de distribuir a custos mínimos. Dessa forma, a pressão contínua decorrente da concorrência dos agentes econômicos incentiva os produtores a reduzirem custos e, conseqüentemente, a praticar preços menores, sob pena de perderem clientes para outros negócios mais eficientes.

Por fim, o processo de adequação às preferências do consumidor representa o incentivo necessário para que os agentes econômicos invistam em pesquisa e tecnologia, de forma a melhorar os seus produtos e serviços.

2. Tipos de concorrência e alguns conceitos importantes

Diz-se que um mercado possui **concorrência perfeita** quando é caracterizado por um grande número de vendedores e compradores de um produto homogêneo, sem barreiras à entrada de mais empresas nesse mercado, de modo que nenhuma empresa ou consumidor poderia influenciar os preços ou a quantidade do produto nesse mercado.

No entanto, a grande maioria dos mercados não se enquadra perfeitamente nessas características e, portanto, possui **concorrência imperfeita**¹.

Em muitos casos há um número limitado de concorrentes, o que constitui um **oligopólio**, isto é, um mercado formado por poucos fornecedores de um bem ou serviço. Até mesmo há o caso de um mercado possuir um único fornecedor do seu bem ou serviço, o que é a definição precisa de um **monopólio**.

¹A seguir, o texto se refere às tipificações quanto ao nível de concorrência tomando por base a ótica da oferta (os produtores). De forma análoga, podem ser tipificadas pela ótica da demanda (consumidores): (i) concorrência perfeita – muitos consumidores; (iii) oligopólio – poucos consumidores; (iv) monopólio – somente um consumidor.

Além disso, existem mercados que são caracterizados por um grande número de vendedores e compradores, cujos produtos, no entanto, não são homogêneos e sujeitam-se às diferenças de preferência do consumidor (refrigerantes e biscoitos, por exemplo). Esses mercados, portanto, possuem o que se chama de **concorrência monopolística**. Apesar de diferenciados, os produtos desse mercado são substitutos próximos entre si. Assim, uma empresa desse mercado teria pouca margem de manobra para impor preços muito diferenciados nos seus produtos.

Num mercado de concorrência imperfeita, as empresas detêm algum **poder de mercado**, isto é, possuem capacidade de influenciar preços e quantidades dos produtos ou serviços nesse mercado, de modo a maximizar seus lucros em detrimento dos consumidores. O poder de mercado de uma empresa é máximo num monopólio e mínimo num mercado de concorrência perfeita.

Quando o número de empresas fornecedoras de um bem ou serviço é bastante reduzido, isto é, o caso de um oligopólio, as empresas têm facilidade para influenciar o mercado através de um acordo conhecido como **conluio**, no qual podem coordenar sua produção para manipular os preços do mercado e maximizar seus lucros. O conjunto de empresas que pratica o conluio pode ser considerado um **cartel**.

Quando a destinação de bens e serviços não é eficiente num mercado livre de intervenção governamental, como no caso de monopólios, oligopólios e formação de cartéis, diz-se que há uma **falha de mercado**². Alguns exemplos de falhas de mercado, que justificariam uma intervenção do poder público, seriam: (i) assimetria de informações; (ii) externalidades; (iii) bens públicos e (iv) mercados incompletos. Nesse caso, a intervenção estatal pode ser necessária para incrementar a eficiência e o bem-estar social³.

Contudo, a intervenção do governo também pode causar distorções no mercado, levando a uma alocação de recursos menos eficiente do que haveria sem essa intervenção. Essa situação é frequentemente chamada de falha de governo. Alguns exemplos de **falha de governo**⁴ incluem: (i) barreiras à entrada de novas empresas, induzidas por elevação da burocracia ou dos custos; (ii) escassez ou excesso de alguns bens, induzidos por controles de preço; (iii) risco moral, induzido pela proteção do governo a algum comportamento econômico indesejável.

3. Por que é necessário defender a concorrência?

Apesar de seus benefícios, a concorrência pode ser reduzida ou eliminada intencionalmente pela má conduta empresarial ou, não intencionalmente, por eventuais falhas da intervenção estatal na economia. Ato contínuo, a limitação da concorrência aumenta o poder de mercado das empresas, permitindo-lhes maximizar seus lucros em detrimento dos consumidores e diminuir os riscos inerentes às suas atividades. Desse modo, os efeitos mais comuns da limitação da concorrência são o aumento de preços, a perda de qualidade dos serviços e produtos e a ausência de inovação, que refletem a ineficiência na alocação e gestão dos recursos econômicos, ou seja, o desperdício de recursos.

² A BANNOCK, BAXTER e DAVIS (2003)

³ A Teoria do "Second Best" ressalta o fato de que nem sempre todas as condições para uma situação econômica ótima podem ser satisfeitas. Neste caso, se é impraticável eliminar uma distorção no mercado, a intervenção ou regulação do governo, apesar de ineficiente, poderia contrabalançar as distorções no mercado livre e gerar resultados menos ineficientes. (BANNOCK et al, 2003)

⁴ BUTLER (2012)

4. Como o Estado atua para defender a concorrência?

A atuação do Estado para defender a concorrência ocorre por meio de três tipos de ação:

- Ação preventiva: envolve a análise e aprovação das operações de concentração (fusões, aquisições e incorporações de empresas) e cooperação econômica (“*joint ventures*”);
- Ação repressiva: envolve a investigação e punição de condutas anticompetitivas das empresas, como a formação de cartel e algumas práticas abusivas das empresas dominantes (acordos de exclusividade, vendas casadas, preços predatórios, etc);
- Ação proativa (advocacia da concorrência): envolve a análise e proposição de políticas públicas com o objetivo de se identificar barreiras e entraves à concorrência, de forma a estimular incrementos na eficiência alocativa dos recursos econômicos, bem como um papel educativo de difusão da importância da concorrência para a sociedade.

5. Quem defende a concorrência no Brasil?

A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos princípios constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico (artigo 1º).

O SBDC é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda.

O Cade é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, que exerce tanto atividade preventiva como atividade repressiva na defesa da concorrência. No primeiro caso, o Cade decide sobre os processos administrativos de “atos de concentração”, aprovando-os, proibindo-os ou impondo restrições quando julgar necessário. No segundo caso, o Cade decide sobre os processos administrativos sancionadores, aplicando ou não multas e demais sanções cabíveis aos infratores da ordem econômica. Além disso, o Cade também participa de atividades educativas sobre a defesa da concorrência.

A Seae, por sua vez, é um órgão pertencente à estrutura do Ministério da Fazenda e exerce, prioritariamente, atividades de “advocacia da concorrência”, opinando sobre qualquer ato normativo ou proposição legislativa nos aspectos referentes à defesa da concorrência, especialmente em mercados regulados. A Seae também elabora estudos setoriais e pareceres analíticos, com foco na avaliação de concorrência, sob demanda de outros órgãos da administração pública ou que sirvam de insumo para o Ministério da Fazenda na formulação de políticas públicas setoriais. Sempre que identificar ato normativo ou propostas de leis que tenham caráter anticompetitivo, a Seae pode manifestar-se a respeito do tema mediante propostas de medidas e revisões cabíveis para defender a concorrência. Nesse sentido, atua no escopo proativo da política de defesa da concorrência.

6. O que são as condutas anticompetitivas?

O perigo à concorrência vindo das empresas se revela por meio de condutas anticompetitivas, isto é, as ações tomadas por pessoas físicas e jurídicas que possam produzir ou tentar produzir algum dos seguintes resultados:

- (i) limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- (ii) dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- (iii) aumentar arbitrariamente os lucros;
- (iv) exercer de forma abusiva posição dominante.

São exemplos de condutas a fixação de preços ou condições de venda entre concorrentes (formação de cartel), ajustes de preços e condições em licitações públicas (cartel em licitações), discriminação de preços, venda casada, recusa de negociação, prática de preços predatórios e destruição de matérias-primas. A existência de estruturas de mercado de concorrência imperfeita, como monopólios ou oligopólios, não é necessariamente ilegal, porém, tais estruturas geram uma probabilidade maior do exercício de poder de mercado e, portanto, da ocorrência de condutas empresariais anticompetitivas.

7. Avaliação da concorrência em políticas públicas

Como visto anteriormente, condutas empresariais anticompetitivas não são o único perigo à concorrência, uma vez que a própria ação governamental pode também causar distorções na economia a ponto de afetar a concorrência e elevar o poder de mercado de algumas empresas. Portanto, convém aos reguladores e legisladores avaliar os efeitos produzidos sobre a concorrência em cada medida regulatória. Essas medidas podem afetar a concorrência caso promovam: (i) a limitação do número ou variedade dos ofertantes; (ii) a limitação à capacidade concorrencial dos ofertantes; (iii) a redução do incentivo à competição entre os ofertantes; (iv) a limitação às escolhas e à informação disponível aos consumidores⁵.

I. A limitação do número ou variedade dos ofertantes

A intensidade da concorrência em um determinado mercado é diretamente proporcional ao número de concorrentes nesse mercado. Quando o número de fornecedores de um bem ou serviço é reduzido, aumenta-se o risco de que esses fornecedores obtenham poder de mercado e o exerçam em benefício próprio contra os consumidores por meio de aumento de preços, redução da qualidade, etc. As medidas governamentais, em especial as normas, podem limitar o número de concorrentes quando:

⁵ *Guia de Avaliação de Concorrência, Princípios, versão 2.0. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, 2011. (páginas 8 - 10)*

- a) Concedem direitos exclusivos a um único ofertante;
- b) Estabelecem regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de atividade;
- c) Limitam a certo tipo de ofertantes a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- d) Aumentam significativamente os custos de entrada ou saída do mercado;
- e) Criam uma barreira geográfica à capacidade das empresas para fornecer bens, serviços ou mão-de-obra, ou para realizarem investimentos.

Caixa 1 – Detran (Departamento Estadual de Trânsito), CFCs (Centro de Formação de Condutores) e limitação do número de concorrentes⁶

Em 2012, o Detran de Rondônia emitiu a Portaria nº 1.406, estabelecendo normas complementares, disciplinares e de controle relativas à concessão e renovação de credenciamentos e serviços prestados pelos CFCs e seus profissionais. Entre as normas da Portaria, havia a determinação de municípios com até 8 mil eleitores só poderiam contar com um CFC, enquanto municípios com mais de 8 mil eleitores, após o credenciamento de um CFC, só podem credenciar outros para cada novos 8 mil eleitores. Em sua manifestação, a SEAE não identificou justificativa econômica a essas normas, pelo contrário, observou indícios de danos a concorrência e ao bem-estar da sociedade, notadamente do consumidor.

II. A limitação à capacidade concorrencial dos ofertantes

Mesmo que o número de concorrentes não seja reduzido, a intervenção pública pode também limitar as maneiras como os fornecedores praticam a concorrência, resultando novamente em aumento de preços ou menor variedade de produtos, quando:

- a) Limita a capacidade dos ofertantes para fixar preços de bens ou serviços;
- b) Limita a liberdade dos ofertantes de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens e serviços;
- c) Fixa padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns ofertantes ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados;
- d) Aumenta significativamente o custo de produção para alguns ofertantes (especialmente dando tratamento diferenciado entre fornecedores históricos e os novos concorrentes).

⁶Nota Técnica nº 06251/2012 COGUN/SEAE/MF

Caixa 2 – DETRAN, CFCs e Controle de preços⁷

O DETRAN de Rondônia, por meio da Portaria nº 1.406, de 2012, especificamente determinava que eram suas atribuições sugerir preços e coibir a concorrência financeira entre os CFCs credenciados. Em nota técnica sobre o caso, a SEAE apresentou o entendimento de que o controle de preços se justifica apenas em um mercado de monopólio, em que a empresa teria poder para cobrar um preço distante do concorrencial, inclusive ofertando uma quantidade abaixo do que seria o nível ótimo para o consumidor, causando perda de eficiência econômica e onerando indevidamente os consumidores.

III. A redução do incentivo à competição entre os ofertantes

Mesmo sem interferir diretamente na capacidade concorrencial dos fornecedores, a ação pública pode também interferir nos incentivos que promovem a competição entre os fornecedores ao reduzir a necessidade de concorrência para que as empresas obtenham a preferência dos consumidores, na medida em que:

- a) Estabelece um regime de autorregulação ou correção, isto é, quando uma associação setorial ou profissional assume a regulação do comportamento de seus membros no lugar da interferência direta do governo (normalmente isso é feito para garantir a qualidade técnica dos produtos e serviços ofertados, mas pode ter efeitos indesejados na concorrência);
- b) Exige ou estimula a publicação de dados sobre quantidades de produção, preços, vendas ou custos de empresas (quando os agentes econômicos podem prever o comportamento uns dos outros, a formação de cartéis é facilitada); e
- c) Isenta um determinado setor ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral de concorrência.

Caixa 3 – Regimes de Autorregulação⁸

Em 1988, as companhias Allied Tube e Conduit Corp moveram processo no domínio antitruste contra a Indian Head Inc. Nesse processo, a Allied Tube definiu normas uniformizadoras de tubagem de aço para cabos elétricos em edifícios, que foram incorporadas em códigos de segurança pelos governos locais. Uma empresa nova no mercado ofereceu tubagem de plástico de alta qualidade e rentável, mas os fabricantes de tubagem de aço votaram contra o novo concorrente na reunião anual da associação. A ação judicial conjunta da associação prevaleceu, resultando numa clara barreira a novos negócios nesse mercado.

Em 2006, por meio de revisão da norma NBR 12655, referente ao preparo, controle e recebimento do concreto, a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) introduziu no texto da norma uma definição de “concreto” que afetava, na percepção da SEAE, a competitividade das concreteiras independentes. Na medida em que restringia sua liberdade operacional para adição de aditivos ao cimento, as concreteiras teriam uma redução do escopo de aquisição dos diversos tipos de cimento a sua disposição.

⁷Nota Técnica nº 06251/2012 COGUN/SEAE/MF

⁸Guia de Avaliação de Concorrência 2011, Diretrizes, versão 2.0, da OCDE (página 77) e Nota Técnica Conjunta nº 07/SEAE/MF-SDE/MJ, de 31 de janeiro de 2006.

IV. A limitação às escolhas e à informação disponível aos consumidores

Além de tudo, a intervenção pode limitar a capacidade, a vontade ou o incentivo dos consumidores para trocarem de fornecedor, enfraquecendo a concorrência, por meio da:

- a) Redução da mobilidade dos clientes entre ofertantes de bens ou serviços através do aumento de custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e
- b) Alteração substancial da informação necessária para que os consumidores compre com eficiência.

Caixa 4 – Custos de substituição e o caso dos números de telefone⁹ e dos planos de saúde¹⁰

Os custos de substituição são definidos como os custos suportados por um consumidor para substituir o seu fornecedor de algum bem ou serviço. Não se tratam necessariamente de custos financeiros, mas impõem certas sanções aos clientes que queiram trocar de fornecedor. Ao reduzir os incentivos à escolha do consumidor, reduz-se também o incentivo ao comportamento concorrencial das empresas.

No Brasil, até poucos anos atrás, havia total ausência de portabilidade dos números de telefone para migrar de uma operadora para outra, de modo que se tornava inconveniente a alguns consumidores substituir sua operadora. Para corrigir esse inconveniente, a partir da Resolução nº 460, de 2007, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) instituiu a portabilidade numérica, possibilitando a todos os clientes de serviços de telefonia fixa e móvel manter seu número do telefone independentemente da operadora a que esteja vinculada. Em março de 2009, a portabilidade numérica já estava disponível em todo o País.

A mobilidade entre os planos de saúde no Brasil também é dificultada por custos de substituição, que podem reduzir o incentivo para os consumidores de mudarem seus planos e, portanto, reduzir a concorrência. O principal custo de substituição nesse mercado corresponde à carência, isto é, o prazo em que o consumidor não tem acesso a procedimentos como consultas, exames e cirurgias e parto. A portabilidade de planos de saúde sem o período de carência é regulada pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) de modo a exigir que o consumidor permaneça sob o mesmo plano por pelo menos dois anos e entre planos equivalentes ou inferiores.

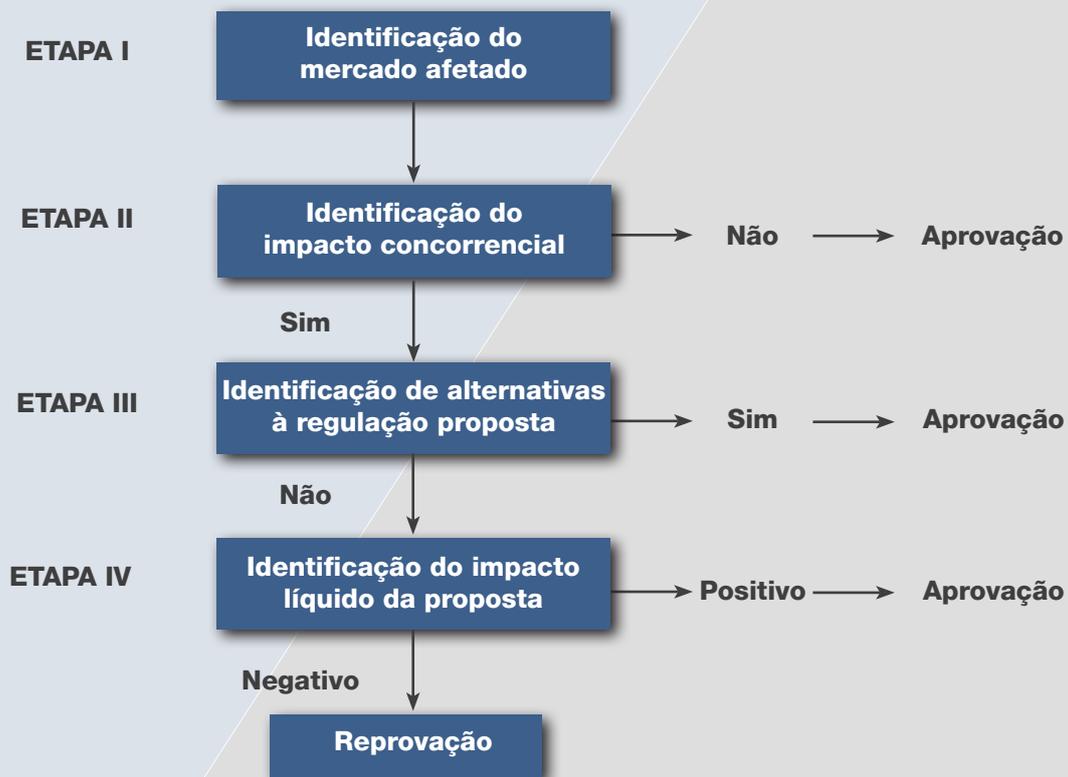
8. Guia prático para avaliação da concorrência em políticas públicas

Considerando as formas como as políticas públicas podem afetar a concorrência, expressas na seção 7, acima, a avaliação do impacto concorrencial dessas políticas, em especial em seus instrumentos de implementação, como as normas e ações governamentais pode ser estruturada segundo uma sequência de etapas, conforme demonstrado no Fluxograma 1:

⁹Resolução Anatel nº 460, de 19 de março de 2007

¹⁰Resolução Normativa ANS nº 252, de 28 de abril de 2011.

Fluxograma 1 – Avaliação do impacto concorrencial de políticas públicas



O processo de avaliação se inicia pela identificação do mercado afetado pela política pública em questão. O exemplo descrito na Caixa 1 se refere a uma norma do Detran de Roraima relativa a concessão e renovação de credenciamentos de serviços de CFC. Nesse exemplo, o mercado afetado é o de prestação de serviço de formação de condutores no Estado de Roraima.

Identificado o mercado, passa-se a identificação do impacto concorrencial, buscando enquadrá-lo em uma ou mais das formas descritas na seção 7, acima. Nessa etapa, torna-se relevante a observação e a descrição da situação concorrencial do mercado prévia à ação governamental/norma sob análise, identificando-se o nível de concentração da estrutura de oferta, bem como a presença de fatores de contestabilidade do mercado, como as condições de importação, entrada de novas empresas e rivalidade das empresas existentes, se existentes. Tal descrição é relevante, na medida em que possibilita demonstrar como a ação/norma governamental estaria reduzindo a concorrência.

Observado um impacto concorrencial no mercado, a identificação de alternativas a ação/norma governamental que atendam ao objetivo da intervenção pública proposta seria desejável, ao possibilitar a correção da falha de mercado originalmente identificada, sem impactos negativos sobre a concorrência e, consequentemente, sobre a eficiência e o bem-estar.

A etapa final, caso não se identifiquem alternativas à intervenção proposta, seria importante comparar os impactos negativos sobre a eficiência alocativa e a eficiência produtiva e/ou a inovação em razão da redução da concorrência, usualmente interpretadas como a perda de bem-estar, com os impactos positivos da correção das falhas de mercado originalmente identificadas. Nessa etapa, devem ser descritas as falhas de mercado corrigidas, bem como uma estimativa do impacto de sua correção sobre a eficiência econômica.

9. Referências Bibliográficas

- BANNOCK, G. BAXTER, R. E. DAVIS, E. Dictionary of Economics, Seventh Edition. Penguin Reference, 2003.
- BUTLER, Eamonn. Public Choice – A primer. The Institute of Economic Affairs, London, 2012.
- Defesa da Concorrência no Judiciário - 1ª edição. Publicação Oficial: Secretaria de Direito Econômico, Ministério da Justiça / Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência. Brasília, 2010.
- Direito do Consumidor e Direito da Concorrência. Secretaria de Acompanhamento Econômico / Comunidade Virtual do Programa Nacional de Promoção da Concorrência. Brasília, 2014.
- Economics Help – <http://www.economicshelp.org/microessays/>
- Guia de Avaliação de Concorrência, Diretrizes, versão 2.0. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2011.
- Guia de Avaliação de Concorrência, Princípios, versão 2.0. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2011.
- Guia Prático do CADE: a Defesa da Concorrência no Brasil. 3ª edição, coleção CIEE. São Paulo, 2007.
- Investopedia – <http://www.investopedia.com/>
- Lei nº 12.529, de 30 de Novembro de 2011 – http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm
- PINDYCK, Robert. RUBINFELD, Daniel. Microeconomia – 6ª edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.