

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

João Luiz Pondé

Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Jorge Fagundes

Faculdades Cândido Mendes – Ipanema. Doutorando pelo
Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Mario Possas

Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é examinar algumas implicações que a teoria dos custos de transação traz para a implementação de políticas de defesa da concorrência ou “antitruste”, principalmente no que tange aos critérios utilizados para a avaliação da existência ou não de efeitos anticompetitivos oriundos de diferentes condutas e estratégias empresariais. Como será argumentado, a consideração da funcionalidade de diferentes formas organizacionais ou contratuais na gestão das transações entre os agentes econômicos é um importante pré-requisito para que a ação das autoridades antitruste não acabe por coibir a emergência de ganhos de eficiência nesta esfera.

A discussão que se segue está organizada em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta os principais elementos que constituem a política de defesa da concorrência, com destaque para as áreas de fusões e aquisições horizontais, integração vertical e práticas restritivas verticais. A terceira expõe, de modo bastante resumido, a teoria dos custos de transação desenvolvida por Oliver Williamson a partir dos anos 70. A quar-

ta apresenta alguns dos desdobramentos normativos mais importantes da abordagem de Williamson para a política de defesa da concorrência, enfatizando a utilidade da análise dos custos de transação de diferentes alternativas institucionais ou contratuais para a delimitação dos parâmetros que orientam sua implementação. Finalmente, a última seção consiste em uma breve conclusão.

2. A POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO ENFOQUE TRADICIONAL

A política de defesa da concorrência, no que podemos denominar de “enfoque tradicional”, é fortemente baseada nas teorias de organização industrial que constituem o paradigma estrutura-conduta-desempenho, tal como desenvolvido no âmbito do direito antitruste pela “Escola de Harvard”, a partir dos anos 50. No que se segue, são apresentadas as principais proposições normativas da versão contemporânea deste enfoque, que mantém a ênfase estruturalista e se apresenta “modernizado” por uma maior preocupação em levar em conta as “eficiências” que podem contrabalançar a presença de configurações de mercado mais concentradas.

Objetivos e orientação geral

A política de defesa da concorrência pode ser definida como congregando aquelas ações e parâmetros regulatórios do Estado que estão voltadas para a preservação de ambientes competitivos e para o desencorajamento de condutas anticompetitivas derivadas do exercício de poder de mercado, tendo em vista preservar e/ou gerar maior eficiência econômica no funcionamento dos mercados (Farina, 1996, p. 37). Tal política apresenta duas motivações básicas:

- o reconhecimento de que atitudes cooperativas e de atenuação da rivalidade entre firmas podem — ainda que não necessariamente o façam — ter resultados negativos sobre a eficiência estática, e mesmo dinâmica, do sistema econômico; e
- o reconhecimento de que as firmas podem adotar condutas que geram benefícios privados a partir de um enfraquecimento da concorrência, tais como a prática de preços predatórios para a eliminação de compe-

tidores ou o uso de contratos de exclusividade na distribuição de produtos para evitar a entrada de competidores potenciais.

A partir destas motivações, a política de defesa da concorrência busca atuar sobre as condições de operação dos mercados, tanto através de uma influência direta sobre as condutas dos agentes, como também por meio de ações que afetam os parâmetros estruturais que as condicionam (Possas, Fagundes e Pondé, 1995). No primeiro caso, a implementação da política consiste basicamente em desestimular e coibir comportamentos ou práticas anticompetitivos — tenham estes uma natureza vertical ou horizontal — por parte de empresas que detêm poder de mercado. Trata-se, portanto, de evitar, através da ameaça de punição, as condutas empresariais que visem restringir a ação dos concorrentes, limitar o alcance da competição por intermédio de algum tipo de colusão e/ou impor aos compradores (vendedores) condições desfavoráveis na aquisição de produtos. Normalmente, tais condutas são classificadas em dois tipos:

- as práticas restritivas horizontais abrangem aquelas que reduzem a intensidade da concorrência ao afetar as interações entre as empresas ofertantes de um mesmo mercado;
- as práticas restritivas verticais se referem àquelas que limitam o escopo das ações de agentes que se relacionam como compradores e vendedores ao longo das cadeias produtivas ou nos mercados finais.

As intervenções de caráter estrutural, que também podem ser horizontais ou verticais, procuram impedir o surgimento de estruturas de mercado que aumentem a probabilidade de abuso de poder econômico por parte das empresas que o integram. O controle dos assim chamados atos de concentração verticais está focado sobre as fusões, aquisições ou *joint-ventures* entre empresas que se relacionam — ou podem se relacionar — ao longo de uma determinada cadeia produtiva como vendedores e compradores. Já nos atos de concentração horizontais, a preocupação das autoridades antitruste está direcionada para aquelas situações que envolvem empresas concorrentes em um mesmo mercado, determinando uma eliminação — total ou parcial — da rivalidade entre os agentes envolvidos.

Assim, os controles estruturais buscam limitar a ocorrência e a extensão de fusões, aquisições ou *joint-ventures* que visem exclusivamente a domi-

nação de mercados e/ou que impliquem a redução do grau de competição nos mercados onde se realizam, sem a devida contrapartida em termos de geração de eficiências produtivas. Evidentemente, não se supõe que todos os atos de concentração são motivados pelo desejo de monopolizar mercados e geram efeitos anticompetitivos. A busca de eficiência, em termos, por exemplo, de maior aproveitamento de economias de escala ou redução de ineficiências gerenciais, também constitui importante fator explicativo da ocorrência de fusões, aquisições e diferentes formas de parcerias entre empresas.

A forma específica pela qual as políticas de defesa da concorrência concretas enfrentam essas questões varia de país para país, embora várias semelhanças possam ser observadas, sobretudo no que diz respeito ao objetivo básico da legislação antitruste de exercer *algum tipo de controle* sobre atos de concentração e sobre as condutas das empresas que detêm poder de mercado. Ademais pode-se identificar, para cada área de aplicação das políticas de defesa da concorrência, certas linhas mestras no que diz respeito à concepção econômica que as guia.

Fusões e aquisições horizontais

A análise antitruste de atos de concentração de natureza horizontal é realizada através dos seguintes passos básicos: (i) estimativa das participações das empresas no mercado relevante; (ii) avaliação do nível das barreiras à entrada; e (iii) exame das eficiências econômicas geradas pela operação. Em geral, operações que implicam aumento considerável do grau de concentração em mercados caracterizados por elevado nível de barreiras à entrada e baixo dinamismo tecnológico, além de não apresentarem evidências da geração de ganhos de eficiência produtiva significativos, tendem a não ser autorizadas pelas autoridades antitruste.

No que se refere à mensuração do aumento do grau de concentração, vale destacar que a delimitação das dimensões do mercado é feita através um instrumento conceitual específico à análise econômica no âmbito da defesa da concorrência, incorporando simultaneamente variáveis relacionadas às elasticidades da oferta e da demanda. Assim, o “mercado relevante” de uma operação é definido como aquele no qual, em uma situação hipotética, um eventual monopolista poderia exercer seu poder de mercado,

elevando preços e auferindo lucros extraordinários (Possas, 1996). Delimitar as fronteiras de tal mercado envolve dois procedimentos:

- identificar as empresas que, seja por fabricarem produtos que são substitutos próximos no consumo, seja por possuírem instalações produtivas que podem rapidamente e sem custos significativos ser redirecionadas para a fabricação dos produtos envolvidos na operação, impedem que um eventual monopolista na oferta destes últimos possa exercer poder de mercado. No jargão da área, tal procedimento define a “dimensão produto” do mercado relevante;
- delimitar a área geográfica dentro da qual os consumidores — sem custos significativos e em um intervalo de tempo razoável — podem, em resposta a um aumento no preço relativo do produto relevante, substituir nas suas aquisições os vendedores localizados em um dado território por outros situados em regiões distintas. A “dimensão geográfica” do mercado relevante pode ser, portanto, municipal, regional, nacional ou internacional.

Seguindo as proposições da organização industrial estruturalista, a presunção de que uma operação gera acúmulo de poder de mercado e efeitos anticompetitivos decorre da avaliação de que o grau de concentração do mercado relevante é alto e será elevado ainda mais pela operação em análise, em um contexto no qual a intensidade da concorrência potencial é baixa — ainda que outros elementos também possam ser levados em conta. No que se refere ao grau de concentração, este é usualmente aferido por indicadores tais como a participação de mercado das quatro maiores firmas (CR4) ou o índice Herfindahl-Hirschman (HHI), calculado por meio da soma dos quadrados dos market shares individuais das firmas participantes no mercado relevante. Quanto à concorrência potencial, a análise das condições de entrada é usualmente realizada levando-se em conta as quatro fontes de barreiras à instalação de novos concorrentes convencionais, englobando a diferenciação de produtos, as vantagens absolutas de custo, as economias de escala e os requerimentos de investimentos iniciais elevados.

Por último, procura-se avaliar em que medida as eficiências econômicas — cujas raízes, em geral, têm origem nas visões tradicionais das características da tecnologia, tais como economias de escala e escopo — eventualmente geradas podem contrabalançar os efeitos anticompetitivos, derivados do

aumento de poder de mercado, por sua vez pressuposto a partir do incremento do grau de concentração e manifesto num suposto futuro aumento de preços que reduz o excedente do consumidor. Na solução deste *trade-off*, Williamson (1968) argumenta que pequenas reduções do custo unitário podem ser suficientes para que o resultado líquido seja positivo, fazendo com que a concentração do mercado gerada pela fusão entre duas empresas produza maior eficiência econômica e ganhos de bem-estar para a sociedade. Embora este tipo de análise seja quase sempre realizado com base em critérios estáticos de eficiência, é possível ampliar o escopo da abordagem e tentar introduzir tratamentos mais dinâmicos dos ganhos de eficiência auferidos, inclusive no que se refere ao progresso técnico (Possas, Fagundes e Pondé, 1995).

Integração vertical

A política de defesa da concorrência atua também sobre movimentos de integração vertical que envolvem aquisições e fusões entre empresas pertencentes a uma mesma cadeia produtiva. Tradicionalmente, duas foram as preocupações das autoridades antitruste face aos movimentos de integração vertical: (i) o aumento das *barreiras à entrada*; e (ii) o surgimento de “*foreclosure*”, isto é, situações nas quais uma empresa impede que outras possam atuar em seu mercado. Em ambos os casos, a emergência de possíveis efeitos anticompetitivos depende da existência de poder de mercado em pelo menos um dos mercados envolvidos na integração vertical — devendo-se notar que presença de poder de mercado é condição necessária, mas não suficiente, para que tais efeitos anticompetitivos resultem de um ato de concentração vertical.

No primeiro caso, trata-se da possibilidade de que, ao dominar também os mercados a montante ou a jusante na sua cadeia produtiva, a firma integrada acabe por tornar a entrada simultânea em vários mercados uma pré-condição para que um novo competidor venha a atuar em qualquer dos mercados envolvidos. Ou seja, a exigência de que o entrante também seja verticalmente integrado tem um impacto negativo sobre os seus custos esperados e, conseqüentemente, enfraquece a concorrência potencial.

No segundo caso, a restrição vertical provoca o fechamento de um mercado para um conjunto de empresas. Na verdade, o argumento de “*fore-*

closure” é bastante semelhante ao anterior, aplicando-se, no entanto, às empresas já instaladas. Por exemplo, imaginemos um mercado formado por um único fabricante de equipamentos e por três empresas distribuidoras destes e prestadoras de serviços pós-venda. Uma integração vertical para a frente por parte do fabricante monopolista poderia “fechar” o mercado de revenda e prestação de serviços às duas outras empresas concorrentes.

Recentemente, um novo argumento em relação aos efeitos anticompetitivos derivados da integração vertical foi desenvolvido, partindo da possibilidade de que esta gere um aumento dos custos de rivais da empresa que a realiza (Ordoover, Saloner e Salop, 1990). A idéia básica é que a integração vertical para trás pode gerar alterações no comportamento das firmas remanescentes no mercado de insumos, de modo que o preço destes sofra um aumento após a operação, prejudicando os concorrentes da firma integrada no mercado comprador dos insumos.

Fusões e aquisições conglomeradas

As fusões ou aquisições conglomeradas — isto é, realizadas entre empresas situadas em mercados relevantes distintos — são vistas como potencialmente anticompetitivas a luz das teorias da concorrência potencial, em suas duas vertentes, a teoria do “entrante potencial percebido” (*perceived potential entrant*) e a do “entrante potencial efetivo” (*actual potential entrant*). Na primeira delas, os possíveis efeitos anticompetitivos de uma operação de aquisição, fusão ou associação entre uma empresa já instalada no mercado e um entrante potencial resultam de uma redução da ameaça de entrada que estaria impedindo uma elevação de preços e margens. Já na segunda, supõe-se que um processo de entrada já estaria em vias de ser desencadeado pelo competidor potencial participante da operação, de modo que esta evita que uma estrutura de mercado mais desconcentrada — e supostamente mais competitiva — se configure no futuro próximo.

A aplicação da primeira destas teorias pressupõe a existência de certas condições estruturais no mercado relevante, a saber: (i) o grau de concentração das vendas deve ser bastante elevado, posto que, se o mercado já se comporta de forma competitiva, a presença do competidor potencial será inócua; (ii) a empresa adquirente deve ser a única ou uma das poucas em condições de realizar a entrada, de modo que seu desaparecimento enquan-

to competidor potencial seja suficiente para afetar os preços dos produtos do mercado; e (iii) a aquisição não resulta em incremento da competição no mercado relevante. Tal incremento ocorre, em geral, quando a empresa adquirida não detém posição dominante.

A segunda teoria depende menos de fatores subjetivos referentes às expectativas das empresas estabelecidas, pois está baseada no argumento de que a competição no mercado relevante teria efetivamente sido incrementada caso a empresa entrante tivesse realizado investimentos na instalação de nova capacidade, ao invés de optar pela compra de uma empresa já existente. Contudo, sua aplicação requer que as autoridades antitruste realizem um exercício contrafactual cuja confiabilidade nem sempre é satisfatória, de modo que o maior problema na utilização dessa teoria está relacionado com a prova de que a concorrente potencial iria, de fato, efetivar sua entrada no mercado relevante; ou seja, no fornecimento da evidência de que a entrada, via adição de capacidade, ocorreria.

Na verdade, ambas as teorias são freqüentemente criticadas por serem excessivamente especulativas e exigirem das autoridades antitruste uma capacidade inexistente de analisar e prever decisões privadas e suas conseqüências. Além disso, as condições estruturais necessárias para que ocorram os efeitos anticompetitivos se verificam com pouca freqüência. Isso tem levado vários autores a adotarem uma posição cética quanto à capacidade de as teorias dos entrantes potenciais percebido ou efetivo, constituírem um instrumento confiável para, na grande maioria dos casos, sugerir a proibição ou imposição de restrições a uma operação de *conglomerate merger*.

As fusões e aquisições conglomeradas também podem ser vistas como uma forma de aumentar o poder de mercado de uma das empresas no(s) seu(s) mercado(s) original(is) de atuação — um argumento desenvolvido pela assim denominada *entrenchment theory*. Em geral, tal efeito está ligado às seguintes possíveis condutas pós-aquisição, todas relacionadas ao aumento de poder de mercado da firma adquirente: (i) as possibilidades de acordos de exclusividade na compra ou venda de mercadorias aumentam, na medida em que o leque de produtos fabricados pela firma adquirente é maior; (ii) vendas casadas ficam facilitadas, quando a fusão ou aquisição ocorre entre empresas que fabricam produtos dentro da mesma cadeia pro-

dutiva; e (iii) a prática de preço predatório e estratégias de bloqueio à entrada de novas firmas também tornam-se mais factíveis.

Práticas restritivas verticais

As práticas restritivas verticais abrangem uma ampla variedade de condutas e relações contratuais entre compradores e vendedores ao longo de uma determinada cadeia produtiva, em sua maior parte consistindo em limitações impostas pelos fabricantes de produtos ou serviços sobre as ações de agentes econômicos nas etapas e mercados anteriores ou posteriores à sua (Sullivan e Harrison, 1988, p. 147). Nestes casos, as empresas vendedoras (compradoras) tentam impor às firmas compradoras (vendedoras) de seus produtos ou serviços determinadas restrições sobre o funcionamento normal de seus negócios. São exemplos de restrições verticais a fixação de preços de revenda (*Resale Price Maintenance*), as vendas casadas e diversos tipos de acordos de exclusividade.

O limitado escopo desse artigo não permite a análise das implicações econômicas de cada um dos diversos tipos de restrições verticais. No entanto, de forma geral, as principais, ainda que não exclusivas, preocupações dos órgãos de defesa da concorrência nos casos de restrições verticais encontram-se nos seus potenciais efeitos anticompetitivos de caráter horizontal, sobretudo no que diz respeito a: (i) criação de barreiras à entrada nos mercados de comercialização do produto; e (ii) coordenação das ações dos distribuidores no sentido de diminuir a rivalidade e competição entre estes.

Nos casos que implicam o aumento das barreiras à entrada ou a emergência de “*foreclosure*”, as condutas verticais de uma empresa fornecedora de produtos ou serviços (ou compradora de insumos) podem tornar-se, portanto, anticompetitivas, sendo reprimidas pela legislação antitruste de diversos países. Os contratos associados a tais condutas são, na verdade, um mecanismo alternativo à opção de integração vertical por parte da empresa vendedora, constituindo, segundo Viscusi, Vernon e Harrington (1992, p. 239), uma espécie de integração “contratual”.

No entanto, para que as práticas restritivas verticais tenham efeitos anticompetitivos, duas condições básicas devem estar presentes (Hovenkamp, 1985): (i) a empresa fornecedora de produtos ou serviços geradora das restrições verticais deve possuir poder de mercado, ou seja, elevada participa-

ção no mercado relevante; e (ii) a conduta vertical deve eliminar parcela substancial dos canais de escoamento dos produtos e serviços ou de fornecimento de insumos dos concorrentes potenciais no mercado relevante. Isto é, parcela substancial do mercado relevante deve ser afetada pela restrição vertical sob julgamento, de modo a elevar as barreiras à entrada para concorrentes potenciais.

3. A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Uma importante contribuição da ciência econômica para a implementação da regulação antitruste deriva da teoria dos custos de transação, especialmente do seu desenvolvimento nos trabalhos de Oliver Williamson. A operacionalização da noção de custos de transação, originalmente proposta por Coase (1937), permite analisar em que circunstâncias os movimentos de integração vertical, bem como a realização de contratos que restringem substancialmente a conduta das partes e/ou estabelecem vínculos de reciprocidade, têm como objetivo e resultado a geração de ganhos de eficiência, e não algum tipo de limitação da concorrência.

Oportunismo e custos de transação

Uma “transação” é definida por Williamson (1985, p. 1) como o evento que ocorre quando [no contexto das interações entre agentes econômicos] “um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”, sendo passível de estudo enquanto uma relação contratual, na medida em que envolve compromissos entre seus participantes. Os custos de transação nada mais são que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica.

Dado que os agentes econômicos enfrentam limitações em sua capacidade de coletar e processar informações, sendo incapazes de antecipadamente prever e estabelecer medidas corretivas para qualquer evento que possa ocorrer quando da futura realização da transação, as partes envolvidas devem levar em conta as dificuldades derivadas da compatibilização das suas condutas futuras e de garantir que os compromissos sejam honrados dentro

da continuidade da sua interação. Por outro lado, as possibilidades de surgimento de conflitos nesta adaptação das relações contratuais a eventos imprevistos são magnificadas pela potencial emergência de condutas oportunistas, caracterizadas como ações que resultam em um “desvendamento incompleto ou distorcido de informações, especialmente [quando associado] a esforços calculados para enganar, deturpar, disfarçar, ofuscar, ou de alguma outra forma confundir” (Williamson, 1985, p. 47), o que abrange todo comportamento estratégico que envolve a manipulação ou ocultamento de informações e/ou intenções frente à outra parte da transação. O oportunismo associa-se, por conseguinte, à incerteza vinculada ao comportamento de agentes individuais, sem a qual os custos de transação tenderiam a ser muito reduzidos, e sua presença se manifesta na ameaça de que algum agente seja capaz de, através de uma manipulação ou ocultamento de intenções e/ou informações, auferir lucros que alteram a configuração inicial do contrato em termos da distribuição de ganhos.

Partindo de tais hipóteses comportamentais, Williamson argumenta que contratos complexos mostram-se necessariamente incompletos e incapazes de garantir uma plena compatibilização dos interesses e ações das partes envolvidas, o que abre oportunidades para a criação de valor adicionado através da estruturação de formas organizacionais que permitam economizar a racionalidade limitada e salvaguardar as transações contra o exercício de oportunismo por parte dos agentes envolvidos. Isso significa que nem sempre as relações de mercado serão adequadas para a gestão das transações entre os agentes econômicos, e que os custos de transação *ex ante* e *ex post* constituem variáveis que expressam o desempenho em termos de eficiência capitalista das diferentes formas institucionais de se enfrentar e parcialmente solucionar as dificuldades geradas pelo oportunismo.

Ativos específicos e as estruturas de gestão

O ponto central do argumento de Williamson é, por conseguinte, que a realização de transações de compra e venda nos mercados pode incorrer em custos não desprezíveis de coordenação da interação entre compradores e vendedores. Isto certamente não ocorre quando as relações entre estes agentes são descontínuas no tempo e impessoais, no sentido de que é indiferente para cada comprador de que vendedor ele adquira a mercadoria, e

vice-versa — ou seja, é possível mudar de fornecedor ou cliente sem qualquer custo. A transação se refere, então, unicamente à transferência da propriedade de um bem ou serviço em troca de uma determinada quantia de moeda, acompanhada de uma negociação prévia do preço e das condições de pagamento. Nestes casos, a satisfação de cada parte da transação no atendimento de suas aspirações e necessidades é garantida pela oportunidade sempre presente de buscar uma alternativa mais adequada no mercado.

Contudo, tal situação, como argumenta Williamson, nem sempre ocorre. Em muitos casos, transações mercantis entre as mesmas partes se repetem e estão assentadas em *ativos específicos*, ou seja, “ativos especializados [que] não podem ser reempregados sem sacrifício do seu valor produtivo se contratos tiverem que ser interrompidos ou encerrados prematuramente” (Williamson, 1985, p. 54). Tal se dá, por exemplo, na eventualidade de uma empresa adquirir de outra um insumo com características de qualidade diferenciadas do que é usualmente disponível, cuja fabricação exige gastos para adequar os equipamentos de uso geral para esta finalidade.

A presença de ativos específicos faz com que a identidade dos participantes da transação, assim como a continuidade dos vínculos estabelecidos entre estes, ganhe uma dimensão econômica fundamental — as interações entre os agentes deixam de ser impessoais e instantâneas, o que acarreta custos para geri-las e conservá-las. A presença de ativos específicos pode ser basicamente o resultado de quatro fatores: (i) a aquisição de equipamentos dedicados para ofertar ou consumir os bens ou serviços transacionados; (ii) a expansão de capacidade produtiva direcionada e dimensionada unicamente para atender à demanda de um conjunto de transações; (iii) a exigência de proximidade geográfica entre as partes que transacionam; e (iv) diferentes formas de aprendizado.

Quando alguma destas condições se verifica, a interrupção das transações, com o conseqüente sacrifício do ativo específico envolvido, gera perdas para ambas as partes pois a presença de ativos específicos imputa um valor econômico à integridade e continuidade de relações de compra e venda entre os mesmos agentes, o que significa que a coordenação da interação entre os agentes por relações mercantis puramente competitivas apresenta ineficiências. Portanto, o estabelecimento de vínculos de reciprocidade, restrições contratuais à conduta das partes e as iniciativas de integração ou

quase-integração ao longo das cadeias produtivas são, muitas vezes, inovações organizacionais que buscam gerar ganhos de eficiência, e não práticas restritivas visando criar barreiras à entrada e poder de mercado.

O desenvolvimento de certas instituições especificamente direcionadas para a coordenação das transações resulta, então, dos esforços voltados para a diminuição dos custos a estas associados, buscando criar “estruturas de gestão” (*governance structures*) apropriadas, que constituem uma estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza — incluindo relações de compra e venda simples, organizações internas às firmas (“hierarquias”) e formas mistas, as quais combinam elementos de interações tipicamente mercantis (barganha, metas não-cooperativas) com procedimentos de ajuste de tipo administrativo. Deste modo, a realização de transações recorrentes que envolvam, em grau significativo, ativos específicos estimulará o desenvolvimento de instituições que garantam sua continuidade e a efetivação dos eventuais ajustes necessários, seja através da substituição do mercado por formas hierárquicas de gestão das transações, da evolução da organização interna das empresas, ou da geração de padrões de interação entre os agentes que organizam sua atuação no mercado.

4. POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A contribuição de Williamson tem profundas implicações sobre a visão tradicional da política antitruste, sobretudo nas áreas de monitoramento das condutas ligadas às restrições verticais e dos controles sobre atos de concentração de caráter vertical. De acordo com a interpretação da teoria dos custos de transação, a presença da especificidade de ativos e do oportunismo faz com que a coordenação da interação entre os agentes por relações mercantis puramente competitivas apresente ineficiências e uma ampla variedade de formas organizacionais e contratuais seja criada para substituí-las. Decorre dessa abordagem que o estabelecimento de vínculos de reciprocidade, restrições contratuais a condutas das partes e iniciativas de integração ou quase-integração ao longo das cadeias produtivas constituam, muitas vezes, inovações organizacionais que buscam gerar ganhos de eficiência, e não práticas restritivas visando criar barreiras à entrada e poder de mercado.

Fusões e aquisições horizontais

Na área de fusões e aquisições entre competidores, a principal contribuição de Williamson encontra-se na explicitação de novas possíveis fontes de eficiência por elas geradas, cujas origens respousam na economia de custos de transação (Williamson, 1988). Desta forma, pode-se argumentar que, na avaliação dos impactos dos atos de concentração sobre a concorrência, não somente as eventuais economias de natureza tecnológica, mas também as de custo de transação devem ser contrabalançadas com o eventual aumento de poder de mercado resultante da fusão entre competidores.

Suponhamos, por exemplo, duas competidoras que fabricam, ambas, os produtos A e B. Esses produtos são fabricados por cada empresa em uma única planta, com tecnologias sujeitas a elevadas economias de escala. A obtenção de ganhos de eficiência através da utilização de cada uma das plantas na produção de um único produto depende da solução de um problema de coordenação, ou seja, do desenvolvimento de formas contratuais ou organizacionais que permitam, com reduzidos custos de transação, a especialização produtiva que minimiza os custos de fabricação e preserva a diversidade da oferta. Se ambas as empresas se especializassem no mesmo produto — um possível resultado dos incentivos oferecidos pelos mercados — a totalidade dos benefícios sociais não seria atingida. Uma possível solução, caso fosse permitida pela lei, seria a realização de um contrato que coordenasse as atividades das duas empresas e criasse um pool de lucros a ser dividido pelas firmas. Entretanto, os custos *ex ante* e *ex post* associados a tal contrato poderiam torná-lo uma forma menos eficiente de organizar a transação *vis-à-vis* a opção da fusão entre as firmas. Logo, a fusão pode ser um mecanismo organizacional promotor de melhor coordenação entre as atividades das duas unidades produtivas, em um contexto no qual a solução contratual que preserva a independência entre as empresas é, dada a presença de racionalidade limitada e oportunismo, menos eficiente em termos de custos de transação.

Integração vertical

Na sua análise dos determinantes da integração vertical, Williamson postula que, em muitos casos, a economia de custos de transação é uma forte razão para a expansão das empresas ao longo de suas cadeias produtivas, resultando em uma organização mais eficiente das atividades produtivas. No

caso clássico da decisão de comprar ou fabricar um determinado insumo, o argumento básico de Williamson (1985, p. 92-95) é que, se ativos específicos estão envolvidos na fabricação desse insumo e sua produção está sujeita a economias de escala e escopo, dois tipos de custos básicos norteariam a decisão da firma: (i) aqueles ligados a economias de natureza tecnológica (escala e escopo) e (ii) aqueles cuja origem repousa na existência de custos de transação associados à utilização do mercado. Há, portanto, um *trade-off* entre duas formas organizacionais distintas, sendo que a opção mais eficiente dependerá do nível de especificidade dos ativos.

Desta forma, o argumento de Williamson introduz um outro conjunto de fatores geradores de eficiências econômicas capazes de justificar, do ponto de vista da defesa da concorrência, operações de verticalização através de fusões e aquisições, além daquelas associadas aos tradicionais argumentos de raiz tecnológica a partir da presença de economias de escala e de escopo — cf. Viscusi, Vernon e Harrington (1992, cap. 8). Conseqüentemente, a possibilidade de que as integrações verticais sejam formas institucionais economizadoras de custos de transação deve ser levada em consideração, exigindo uma investigação do grau em que estão presentes ativos específicos que geram uma situação de dependência bilateral entre compradores e vendedores. Por outro lado, o desejo de aumentar ligeiramente seu poder de mercado não deverá levar uma firma à integração vertical quando os ativos não forem específicos, posto que, nesse caso, existirão fortes ineficiências derivadas da ausência de incentivos adequados e da existência de rigidez nas estruturas hierárquicas.

Fusões e aquisições conglomeradas

Na visão de Williamson (1985, cap. 11 e 1975, p. 158-162), as fusões e aquisições conglomeradas devem ser vistas, ainda que não exclusivamente, como um fenômeno vinculado às inovações organizacionais associadas à moderna corporação. Nessa abordagem, o conglomerado é o resultado do desenvolvimento da estrutura multidivisional na organização de negócios econômicos complexos. Na estrutura multidivisional, a organização interna da firma é dividida segundo suas áreas de negócios, sendo as mesmas controladas por uma direção geral encarregada da elaboração das estratégias gerais e da alocação de recursos entre as diversas unidades sob seu controle.

Segundo o autor, “o termo forma-M é reservado para aquelas firmas que operam com divisões e nas quais o escritório central está engajado na implementação de auditorias periódicas e monitoramento de decisões, bem como está ativamente envolvido no processo de alocação interna de recursos” (Williamson, 1985, p. 289).

O conglomerado é descrito por Williamson como uma extensão desta lógica organizacional para o nível do gerenciamento de atividades interfir-mas, funcionando como um mercado de capitais que aglutina os recursos dos diversos tipos de negócios do conglomerado, redistribuindo-os segundo as perspectivas de retorno. Tal forma de organização gera eficiências que se expressam em economias de custos das transações, na medida em que: (i) economiza em racionalidade limitada; e (ii) cria salvaguardas no processo de alocação interna de recursos contra o risco de exercício de oportunismo. Em última análise, as oportunidades para a obtenção de tais economias repousam na existência de falhas no mercado de capitais, provocadas pela limitada capacidade de processamento de informações e de controle por parte dos agentes econômicos externos à firma, fato que restringe suas habilidades em analisar e selecionar as melhores aplicações possíveis (Williamson, 1975, p. 162).

Do ponto de vista antitruste, a aplicação dessa abordagem implica o reconhecimento de que a conglomeração pode servir a outros propósitos não necessariamente ligados ao objetivo de aumento de poder de mercado por parte da firma que diversifica suas atividades. Pelo contrário, a busca de economizar em custos de transação, através da aplicação da lógica da forma-M para o âmbito de um *pool* de firmas atuando em diferentes mercados deve ser incorporada como um argumento pró-competitivo ao rol de instrumentos de análise utilizado pelas instituições que implementam a política de defesa da concorrência.

Práticas restritivas verticais

As aplicações da teoria dos custos de transação no âmbito das restrições verticais são semelhantes àquelas já discutidas no caso das integrações verticais (Williamson, 1987, p.125), tendo como seu caso clássico a análise de limitações contratuais impostas pelos fabricantes aos distribuidores de seus produtos. De acordo com Williamson, dois novos tipos de problemas devem

ser abordados quando se analisam a natureza e os efeitos das diversas restrições verticais: (i) o primeiro está associado ao menor nível de informação por parte dos consumidores, mais diretamente afetados no caso do surgimento de contratos não padronizados, tais como exclusividade nas vendas dos produtos de um certo fabricante por parte de um conjunto de revendedores; (ii) o segundo deriva das conseqüências da presença de comportamentos do tipo *free rider*, nos quais a busca de maiores lucros por parte dos distribuidores de um certo produto/serviço pode implicar o surgimento de ineficiências no sistema de distribuição como um todo.

Klein, Crawford e Alchian (1978) e Williamson (1985, 1987) mostram, partindo da experiência antitruste norte-americana, que apenas em determinadas circunstâncias os impactos anticompetitivos associados às restrições verticais efetivamente se verificam. Na maioria das vezes, as motivações subjacentes às restrições verticais, longe de se vincularem à exploração indevida de poder de mercado, se originam na busca de ganhos de eficiência através da melhor organização e coordenação das interações entre os agentes envolvidos, coibindo iniciativas oportunistas.

Para que a interpretação de que as supostas práticas restritivas representem a introdução de modalidades contratuais que proporcionam economias de custos de transação, as seguintes condições devem estar presentes:

- os consumidores não possuem a capacidade de coletar e processar as informações necessárias para avaliar adequadamente a qualidade dos serviços pré e pós-venda que acompanham os produtos adquiridos;
- a monitoração, por parte dos fabricantes, da conduta das empresas responsáveis pela venda dos produtos e prestação de serviços é imperfeita e custosa;
- existem custos associados a implementar alterações na composição da rede de distribuição, oriundos dos ativos específicos envolvidos na relação entre o fabricante e seus distribuidores.

Verificando-se estas condições, a integridade da estrutura de distribuição está ameaçada por condutas oportunistas por parte de alguns de seus membros. O problema é que os distribuidores, ao mesmo tempo em que compartilham um ativo comum, a marca do fabricante e sua imagem junto aos consumidores, são também concorrentes entre si. Caso esta rivalidade não seja contida dentro de certos limites, surge a possibilidade de que algum

distribuidor passe a atuar de maneira oportunista, explorando o ativo comum ao mesmo tempo em que não contribui para sua preservação. Isto ocorre se este distribuidor, atuando como *free rider*, decide oferecer serviços de pior qualidade a preços mais baixos, expandindo sua participação no mercado na medida em que o consumidor freqüentemente não possui a capacidade de avaliar imediatamente a qualidade do que está adquirindo, confiando na reputação da marca nas suas decisões de consumo. Esta empresa, então, obterá um aumento dos seus lucros ao mesmo tempo em que provocaria uma deterioração da imagem do fabricante e de sua estrutura de distribuição, visto que o consumidor posteriormente insatisfeito com o serviço de pior qualidade não teria como distinguir este do padrão pretendido pelo fabricante.

Coibir tais condutas oportunistas é, portanto, fundamental para a operação do sistema de distribuição. Neste contexto, o estabelecimento de salvaguardas contratuais que restringem o número de distribuidores e suas condutas, bem como limites à concorrência intramarca, configuram uma estratégia voltada para a eficiência, e não para a exploração de poder de mercado, visto que constituem um mecanismo construído para reduzir os custos de transação incorridos na contenção de comportamentos oportunistas. Esta interpretação tem fortes desdobramentos sobre como as autoridades antitruste devem avaliar a natureza anti ou pró-competitiva de um amplo leque de condutas.

5. CONCLUSÕES

A teoria dos custos de transação permite demonstrar que movimentos de integração vertical e práticas contratuais que organizam as interações dos agentes nos mercados não constituem necessariamente tentativas de limitar a concorrência. De acordo com a argumentação exposta, a presença da especificidade de ativos e do oportunismo faz com que, em várias circunstâncias, a coordenação da interação entre os agentes por relações mercantis puramente competitivas apresente ineficiências. Por conseguinte, o surgimento de novas soluções organizacionais ou práticas contratuais constitui, muitas vezes, parte de um processo de introdução e difusão de inovações institucionais cuja natureza — seja no que se refere aos incentivos propor-

cionados pelo mercado ou aos resultados em termos de eficiência do sistema produtivo — é análoga à daquele que se verifica no progresso técnico.

Por conseguinte, a incorporação do instrumental analítico oferecido por esta teoria nos procedimentos utilizados pelas autoridades antitruste para avaliar condutas e situações potencialmente anticompetitivas tem uma forte justificativa, que consiste em evitar que o desenvolvimento, pelos agentes privados, de formas mais eficientes de realizar a coordenação de suas interações seja restringida por uma pressuposição errônea de que contratos ou estruturas organizacionais diferenciados tenham motivações e efeitos anticompetitivos. Isso não significa, vale notar, que a abordagem tradicional da política deva ser alterada no sentido de restringir seu escopo, eliminando controles sobre alguma área, ou abrir mão de algum instrumento de atuação, mas sim que um leque maior de elementos deve ser utilizado na avaliação da adequação de se realizarem determinadas intervenções na operação dos mercados. Neste sentido, a abordagem de Williamson implica a incorporação de elementos que aumentam a complexidade das análises antitruste, ampliando o universo de potenciais *trade-offs* a serem examinados pelos órgãos governamentais responsáveis pela implementação desta política.

RESUMO

O artigo está estruturado em três partes principais, procurando discutir algumas contribuições da teoria dos custos de transação para a formulação e implementação de políticas de defesa da concorrência. A primeira parte apresenta brevemente o enfoque tradicional nesta área, enquanto a segunda discute os conceitos e proposições básicos da abordagem dos custos de transação desenvolvida por Oliver Williamson. Por fim, na terceira parte, as contribuições de Williamson são utilizadas para analisar algumas hipóteses e proposições teóricas que devem fazer parte do instrumental utilizado pelas políticas de defesa da concorrência na avaliação de eventuais impactos anticompetitivos das estratégias empresariais.

ABSTRACT

The paper is structured in three main parts and aims to discuss some contributions of transaction cost theory to competition policies formulation and

implementation. In the first part, the traditional antitrust economics and its normative prescriptions are briefly presented. Then, the basic concepts and propositions of Oliver Williamson's transaction costs economics are discussed. Finally, in the third part, the new insights and contributions offered by Williamson's approach are used to discuss some hypothesis and theoretical propositions that should be part of the competition policies toolbox in the evaluation of possible anticompetitive effects of firms strategies.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COASE, R. H. (1937) The Nature of the Firm. *Economica*, n. 4, nov., p. 386-405.
- FARINA, E. (1996) Política industrial e política antitruste: uma proposta de conciliação. *Revista do IBRAC*, 3(8).
- HORIZONTAL MERGER GUIDELINES. (1992) US Department of Justice & Federal Trade Commission.
- HOROWITZ, I. (1981) The Perceived Potential Competitor: Antitrust Sinner or Saint. *The Antitrust Bulletin*, XXVI(2), p. 264.
- HOVENKAMP, H. (1985) *Economics and Federal Antitrust Law*. St. Paul : West Publishing Co.
- . (1993) *Antitrust*. St. Paul : West Publishing Co.
- . (1994) *Federal Antitrust Policy*. St. Paul : West Publishing Co.
- KAPLAN, L. (1980) Potential Competition and Section 7 of the Clayton Act. *The Antitrust Bulletin*, XXV(2), p. 297-326.
- KLEIN, B., CRAWFORD, R., ALCHIAN, A. (1978) Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. *Journal of Law and Economics*, n. 21, p. 297-326.
- KOTOWITZ, Y. (1987) Moral Hazard. In : EATWELL, J., MURRAY, M., NEWMAN, P. (eds.) *Allocation, Information and Markets. The New Palgrave*. Londres : W. W. Norton.
- KREPS, D. (1990) *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton : Princeton University Press.
- NON-HORIZONTAL MERGER GUIDELINES. (1994) US Department of Justice & Federal Trade Commission.
- ORDOVER, J., SALONER, G., SALOP, S. (1990) Equilibrium Vertical Foreclosure. *American Economic Review*, mar.
- PONDÉ, J. L. (1993) *Coordenação e aprendizado: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados*. Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia da Universidade de Campinas.
- . (1994) Coordenação, custos de transação e inovações institucionais. *Texto para Discussão* n. 38, Instituto de Economia da Universidade de Campinas.
- POSSAS, M. L. (1996) Os conceitos de mercado relevante e de poder de mercado no âmbito da defesa da concorrência. *Revista do IBRAC*, n. 1.

- , FAGUNDES, J., PONDÉ, J. L. (1995) Política antitruste: um enfoque schumpeteriano. In : Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia, ANPEC, dez.
- ROSS, S. (1993) *Principles of Antitrust Law*. Nova York : The Foundation Press.
- SCHERER, F., ROSS, D. (1990) *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston : H. Mifflin.
- SIMON, H. (1959) Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science. *American Economic Review*, 49, jun., p. 253-258.
- SULLIVAN, A. (1985) *Economics and Federal Antitrust Law*. St. Paul : West Publishing Co.
- SULLIVAN, E. T., HARRISON, J. L. (1988) *Understanding Antitrust and its Economic Implications*. Nova York : Matthew Bender & Co.
- TIROLE, J. (1988) *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, Mass. : The MIT Press.
- VISCUSI, W., VERNON, J., HARRINGTON, J. (1992) *Economics of Regulation and Antitrust*. DC Heath and Company.
- WILLIAMSON, O. E. (1975) *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nova York : The Free Press.
- . (1981) The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature*, 19, dez., p. 1.537-1.568.
- . (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. Nova York : The Free Press.
- . (1994) Strategizing, Economizing and Economic Organization. In : RUMMELT, R., SCHENDEL, D., TEECE, D. *Fundamental Issues in Strategy*. Harvard Business School Press.
- . (1987) *Antitrust Economics: Mergers, Contracting and Strategic Behavior*. Oxford : Basil Blackwell.
- . (1988) Economies as an Antitrust Defense Revised. In : CALVANI, T., SIEGFRIED, J. (org.) *Economic Analysis and Antitrust Law*. Little, Brown and Company, p. 36-49.
- WILSON, C. (1987) Adverse Selection. In : EATWELL, J., MURRAY, M., NEWMAN, P. (eds.) *Allocation, Information and Markets. The New Palgrave*. Londres : W. W. Norton.