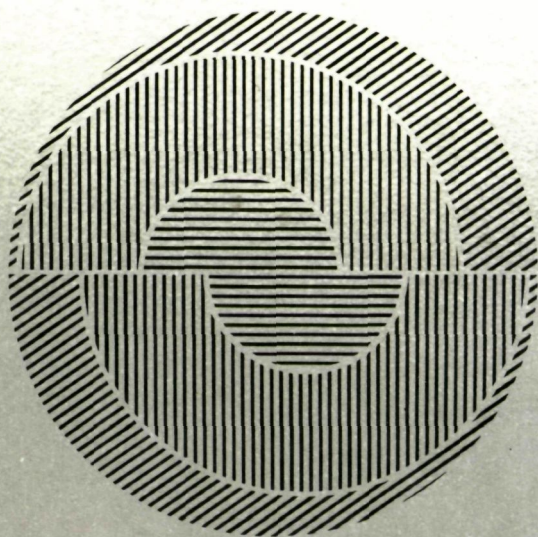


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



• SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1992

ANO 29 • NÚMERO 115

Economia de Mercado e Repressão ao Abuso do Poder Econômico

JOSÉ MATIAS PEREIRA

Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA) e Mestre pela Universidade de Brasília — UnB. Exerce atualmente o mandato de Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE, do Ministério da Justiça.

A proteção à livre concorrência torna-se cada vez mais necessária nos países de economias complexas. No Brasil a opção por uma economia livre (ou de livre mercado) vem permitindo que esse assunto seja debatido, com grande intensidade. Essa discussão decorre da importância (comprovada pelos países desenvolvidos) da livre concorrência entre empresas, visto que através dessa liberdade de atuação e comércio é que se obtém, na ponta, a melhoria da qualidade e nos preços dos produtos fabricados no país.

E para tratar da questão da proteção ao abuso do poder econômico, torna-se necessário focar a forma de atuação de determinadas organizações que interferem de maneira inescrupulosa no funcionamento do mercado. Esse fenômeno de formação de grupos e concentração no capitalismo moderno se apresenta de várias maneiras. Destacam-se entre eles os trusts e os cartéis, sobre os quais tratarei a seguir.

Do agrupamento sólido de empresas de um mesmo setor, sob direção única, de forma a se comporem para fazer prevalecer os seus interesses, nasceu o denominado *truste* (da palavra "trustee", da língua inglesa, que designa a pessoa que administra bens de propriedade de outrem). Essas organizações surgiram nos Estados Unidos da América, no final do século XIX, o mais conhecido deles foi o truste do petróleo. Por serem os principais compradores do petróleo bruto, influíam de forma decisiva no preço da matéria-prima, ao mesmo tempo em que sendo os principais refinadores, impunham o preço de venda do produto refinado. Da resistência dos fornecedores de matéria-prima e dos consumidores norte-americanos (que se tornaram dependentes de um poderoso intermediário, de quem já não podiam prescindir, pelo monopólio que se estabeleceu no mercado, dominado pelo truste), nasceu a lei antitruste (*Sher-*

man Act) daquele país, votada em 1890, por iniciativa do Senador Sherman.

Deve-se ressaltar que aquele dispositivo legal norte-americano, em seu artigo 1.º, declarava ilegal todo contrato, combinação em forma de truste ou noutra forma, conspiração que limitasse a livre atividade ou o livre comércio entre os Estados ou com as nações estrangeiras. Apesar dessa legislação repressiva, o objetivo de extinguir totalmente os trustes nos Estados Unidos não foi alcançado, visto que aquelas empresas abandonaram a forma inicial, passando a operar como sociedade anônima comum, aniquilando os concorrentes mais fracos, através do processo de fusões das diferentes sociedades.

Esse processo de absorção das empresas menores pelas grandes organizações é alcançado também pela instituição da *holding*, pelo qual uma companhia detém a maioria das ações de diversas sociedades que, de forma aparente, conservam sua autonomia jurídica, mas, na realidade, são orientadas e dirigidas por uma só companhia, que designa os diretores e administradores das diversas empresas a ela (*holding*) subordinadas.

O cartel, por outro lado, apresenta-se de maneira inversa à do truste, ou seja, representa um acordo, um ajuste, uma convenção, de empresas independentes, que mantém, mesmo com o acordo, sua independência administrativa e financeira. Visam os empresários agrupados em cartel obter condições mais vantajosas na compra de matéria-prima ou dominação de mercados consumidores, eliminando, dessa maneira, o processo normal de concorrência.

Em síntese, o fenômeno da concentração industrial e financeira é uma característica do truste. Por sua vez o cartel tem como objetivo principal eliminar ou diminuir a concorrência e conseguir o monopólio em determinado setor da atividade econômica.

Pode-se afirmar, portanto, que, no ponto de vista do consumidor, os cartéis representam um inconveniente perigoso, visto que, em tese, podem fixar os preços no patamar que desejarem (obtendo assim lucros elevados para os componentes do cartel). Para os trabalhadores essas ligações também representam uma ameaça, pela possibilidade de ajustarem tetos salariais e o eventual cadastramento em um banco de dados, de empregados indesejáveis, dificultando a obtenção de emprego para esses operários.

Vale observar que para os trabalhadores, a ação dos trustes e cartéis é atenuada com a organização em sindicatos fortes. Os consumidores, porém, não possuem a mesma possibilidade de se organizar para enfrentarem essas associações espúrias, sofrendo assim as consequências do abuso do poder econômico. Decorre daí a necessidade da legislação repressiva, que não deve, entretanto, representar um fator de entrave ao desenvolvimento econômico, mas, sim, um instrumento que permita a repressão de eventuais abusos praticados contra a livre concorrência.

Com base nessa realidade deve ser observada a importância da aplicação das leis de defesa da concorrência, nas quais estão definidas as diversas formas de abuso de poder econômico, tipificando as situações ou ações de domínio de mercado, eliminação de concorrência e aumento arbitrário de lucros, e que não sendo coibidas, afetam de forma grave a economia do país.

Após essas considerações, passarei, a seguir, a analisar a importância da forma de atuação do órgão encarregado de julgar os abusos do poder econômico no Brasil.

Parece-me oportuno destacar inicialmente que ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE compete julgar os abusos de poder econômico nos diversos mercados nacionais, visando à preservação da livre concorrência entre as empresas, beneficiando, em última instância, os consumidores e usuários dos produtos ou serviços oferecidos (respaldado pelas Leis n.ºs 4.157/62 e 8.158/91, que definem o abuso do poder econômico e a proteção à livre concorrência). Essa competência legal coloca o CADE na posição de um verdadeiro Tribunal Administrativo de Defesa Econômica.

Nesse contexto deve-se observar que os mecanismos constitucionais que caracterizam o Estado de Direito têm o objetivo de defender o indivíduo dos abusos do poder, especialmente os do poder econômico. A igualdade, tal como entendida pela doutrina liberal, é igualdade na liberdade, o que significa que não se deve permitir que o mercado seja perturbado ou afetado, em especial os seus mecanismos de formação de preços, de livre concorrência, da liberdade de iniciativa ou dos princípios constitucionais da ordem econômica.

Dentro desse enfoque, é que me parece deve ser entendida a existência e filosofia de atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE em nosso País. Ou seja, instituição que visa assegurar o bom funcionamento da economia de mercado, impedindo que o abuso do poder econômico venha a se constituir em agressão aos princípios de equidade que devem nortear o sistema da livre iniciativa.

Na busca de coibir eventuais abusos, o CADE termina por trabalhar com parâmetros éticos e julgamentos de valor. Embora defendam alguns estudiosos do assunto que nada deve interferir no andamento do mercado, que venha a ferir sua soberania, por vezes, sobretudo na moderna economia, tornou-se imprescindível contar com um órgão apto a decidir sobre o conceito do que vem a ser abuso econômico, apurando e propondo medidas que visem corrigir essas anomalias de comportamento nos diversos setores da economia.

O campo de atuação do CADE no Brasil reveste-se de certos aspectos especiais que convém destacar. Refiro-me a situações monopolísticas ou oligopolísticas geradas pelo próprio estágio do nosso processo de desenvolvimento. A fiscalização da concorrência nesse estágio carece de uma

maior atenção, visto que nele costuma ocorrer uma maior incidência de abusos do poder econômico.

É bastante perceptível que os países em vias de desenvolvimento utilizam tecnologia oriunda de nações desenvolvidas. Estas, de um lado, têm os mercados internos significativos e, de outro, desfrutam de lugar garantido para seus produtos no mercado internacional. Esses amplos mercados, aliados ao fato de que a produção em grande escala facilita a introdução de inovações tecnológicas, fazem com que o tamanho mínimo das unidades produtivas tenda a aumentar constantemente.

Como resultado dessa realidade, notadamente nos setores modernos, ocorre um descompasso entre a dimensão do mercado interno dos países menos desenvolvidos e o tamanho das unidades produtivas que desejam criar com base na tecnologia atualizada, importada, na sua maioria. Em casos de países menores, esse descompasso inviabiliza o investimento, surgindo, assim, sério obstáculo a todo o processo de desenvolvimento. Nos países de maior porte, como o Brasil, o investimento revela-se viável, mas a instalação de uma ou poucas unidades é suficiente para atender a todo o mercado interno. Multiplicam-se, assim, situações oligopolísticas, virtuais monopólios, como são os casos das indústrias automobilística e de medicamentos, entre outros.

É importante observar, em princípio, que essas situações não são procuradas pelas empresas, mas impostas pela tendência mundial de concentração e pelo estágio de desenvolvimento dos países em questão. A solução desses problemas está intimamente ligada ao sucesso das suas respectivas políticas de desenvolvimento econômico, que poderá torná-los competitivos nos mercados interno e externo.

O papel do CADE é, no caso, extremamente sensível. Ele não pode, de um lado, criar obstáculo a tais situações, porque isso poderia impedir a consolidação ou a implantação de importantes setores econômicos, nem, de outro, aceitar que elas sejam aproveitadas para manobras espúrias. A regra para o caso será a de não combater indiscriminadamente o oligopólio ou o monopólio, mas de coibir seu abuso. Existe, obviamente, também responsabilidade por parte das empresas que, nesses setores, devem ser particularmente escrupulosas no que se refere à não-interferência ao funcionamento do mercado livre.

Em síntese, se a concorrência não é protegida e o mercado passa a ser dominado por poucos, sem que haja fiscalização governamental, a tendência é o aumento dos preços das mercadorias, a queda da qualidade dos produtos (com a conseqüente redução de alternativas de compra) e a estagnação tecnológica. Não existindo a competitividade (que obriga ao aperfeiçoamento dos processos de fabricação, através de pesquisas e uso de novas tecnologias, bem como da adoção de métodos produtivos e administrativos mais eficazes), perde o País a capacidade de inserir-se a competir no mercado internacional.