

Suplemento Eletrônico

REVISTA DO

IBRAC

Desde 1992

Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência,
Consumo e Comércio Internacional

Ano 3 número 2
junho 2012

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE CONCORRÊNCIA,
CONSUMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL – IBRAC**

Rua Cardoso de Almeida 788 cj 121
CEP 05013-001 – São Paulo – SP – Brasil
Tel.: (011) 3872 2609 / 3673 6748
Fax.: (011) 3872 2609 / 3673 6748

REVISTA DO IBRAC

Presidente: Tito Andrade
Diretora de Publicações: Leonor Cordovil
Editor assistente: José Carlos Busto

Conselho Editorial: Barbara Rosenberg, Bernardo Macedo, Joao Paulo Garcia Leal, Lucia A.L.de Magalhães Dias, Mauro Grinberg, Paolo Mazucatto, Pedro Dutra, Rabih Nasser, Ricardo Inglez de Souza, Vicente Bagnoli, Viviane Araujo Lima.

O Suplemento Eletrônico da Revista do IBRAC aceita colaborações relativas ao desenvolvimento das relações de concorrência, de consumo e de comércio internacional. A Redação ordenará a publicação dos textos recebidos.

Ano 3 número 2
Junho de 2012

SUMÁRIO

BARREIRAS À ENTRADA E DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Jorge Fagundes 5

BARREIRAS À ENTRADA E DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Jorge Fagundes *

I - Introdução

O objetivo deste artigo é discutir o conceito de barreiras à entrada, de modo a evidenciar a sua importância para a análise antitruste, sobretudo no âmbito dos julgamentos de atos de concentração econômica. Em particular, como se verá adiante, verifica-se que a presença de um baixo nível de barreiras à entrada em um mercado relevante - ou seja, a existência de forte concorrência potencial - é suficiente para impedir o surgimento e/ou o exercício de poder de mercado por parte de empresas.

Com esse propósito, o artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta e discute os principais aspectos teóricos do conceito de barreiras à entrada. A terceira seção incorpora as barreiras à entrada na dimensão da análise de atos de concentração. Finalmente, a última seção resume as principais conclusões deste artigo.

II - Barreiras à Entrada: Aspectos Teóricos

A análise das barreiras à entrada de uma indústria, com o objetivo de identificar e avaliar os determinantes do seu desempenho, foi originalmente desenvolvida pelos trabalhos de Joe Bain e Paolo Sylos-Labini no anos cinquenta. As contribuições teóricas destes autores propiciaram a base sobre a qual foi construído o paradigma Estrutura-Condução-Desempenho (ECD).

Os modelos ECD buscam, sinteticamente, derivar de características da estrutura do mercado conclusões acerca do seu desempenho em termos de alguma variável escolhida, supondo para isso que as condutas das empresas são fortemente condicionadas pelos parâmetros estruturais vigentes. O quadro I apresenta o esquema analítico básico.

Assim, torna-se possível identificar os fatores estruturais que condicionam as condutas de fixação de preços das empresas e, conseqüentemente, podem levar a situações de elevação abusiva de margens de lucro e prejuízos para os consumidores. Basicamente, considera-se que, em um mercado no qual as

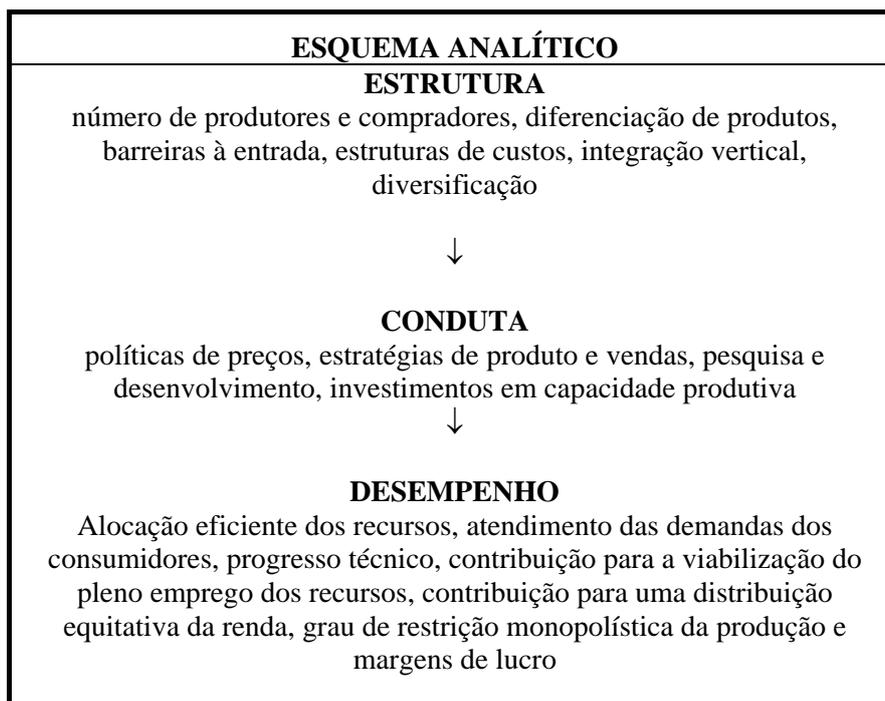
* Sócio da FA Consultoria Econômica.

empresas têm o poder de decidir o preço a ser cobrado pelos produtos vendidos, estes e as margens de lucro serão tanto maiores quanto mais:

(i) as condutas das firmas já existentes no mercado apresentem um grau elevado de coordenação, seja através de acordos tácitos, liderança de preços ou cartelização;

(ii) baixa for a exposição destas empresas à concorrência potencial, ou seja, à ameaça de entrada de novos concorrentes, atraídos pelas margens de lucro praticadas no mercado.

QUADRO I - O PARADIGMA ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO



Fonte: Adaptado de Scherer e Ross (1990).

Em mercados concentrados, por conseguinte, a intensidade da concorrência potencial, inversamente proporcional à magnitude das barreiras à entrada existentes, é um elemento crucial na determinação do desempenho observado.

Bain (1958) define a "condição de entrada" de uma indústria como o "estado de concorrência potencial" de possíveis novos produtores/vendedores, podendo ser avaliada pelas vantagens que as firmas estabelecidas possuem sobre os

competidores potenciais, sendo que estas vantagens se refletem na capacidade de elevar persistentemente os preços acima do nível competitivo sem atrair novas firmas para a indústria em questão¹. Tais vantagens constituem exatamente o que se denomina "barreiras à entrada". Por sua vez, uma entrada consiste no estabelecimento de uma nova empresa que constrói ou introduz uma nova capacidade produtiva em uma indústria/mercado².

Resumidamente, o argumento exposto diz que

$E = (Pl - Pc)/Pc$, onde

E=condição de entrada;

Pl=preço limite (máximo que pode ser cobrado sem atrair novos concorrentes);

Pc=preço que seria cobrado em um mercado competitivo (com lucros normais).

Tem-se que $Pl = Pc (1+E)$, ou seja, quanto mais difícil a entrada de novos concorrentes em um mercado, maior o preço que um conjunto de empresas oligopolistas, adotando comportamentos colusivos, pode adotar sem ser ameaçado por concorrentes potenciais.

III - Barreiras à Entrada e Análise Antitruste.

Do ponto de vista da política antitruste, é essencial avaliar a extensão e a rapidez com que as medidas de intervenção no mercado conseguiriam prevenir os indesejáveis efeitos anticompetitivos de um ato de concentração mais eficazmente do que o mercado seria capaz de fazer por si mesmo. Isto requer invariavelmente uma análise cuidadosa das condições de entrada no mercado, em princípio *independentemente* do grau de concentração vigente, uma vez que é a entrada "a resposta natural do mercado a lucros excessivos", e sua eficácia reduziria a necessidade de ação antitruste em cada caso específico (Geroski, 1988, p. 182).

¹Devendo-se notar que, "as such, the 'condition of entry' is then a primarily structural condition. Its reference to market conduct is primarily to potential rather than to actual conduct, since basically it describes only the circumstances in which the potentiality of competition from new firms will or will not become actual" (Bain, 1958, p.3).

² O conceito de entrada também é importante para a definição do "mercado relevante" em análises antitruste, pois permite distinguir entre efeitos de substituição na oferta e o surgimento de um novo concorrente. Segundo Scherer e Ross (1990, p. 76), "at the risk of being somewhat arbitrary, we should probably draw the line to include as substitutes only existing capacity that can be shifted in the short run, that is, without significant new investment in equipment and work training".

A análise do nível das barreiras à entrada no mercado relevante é, portanto, crucial para a determinação dos potenciais efeitos anticompetitivos derivados de um ato de concentração:

“ Entry conditions are a central feature of antitrust analysis, because potential entry represents a significant market force that undermines incumbents’ tendency toward unilateral or joint (collusive) exercise of market power” (Bonner e Krueger, 1991, p. 5).

Segundo a teoria microeconômica moderna, sobretudo na área de organização industrial, nenhum ato de concentração realizado em mercados relevantes onde as barreiras à entrada são baixas deve gerar maiores preocupações das autoridades antitruste.

A explicação para essa afirmativa é simples: a ausência de significativos impedimentos à entrada de novos concorrentes em um determinado mercado relevante implica a virtual inexistência de poder de mercado por parte de uma empresa que nele detenha elevado *market share*, posto que em princípio qualquer conduta potencialmente prejudicial ao bem-estar do consumidor poderia atrair a entrada de novos concorrentes em seu mercado de atuação.

Em outras palavras, se a entrada em um certo mercado é fácil, mesmo a presença de um elevado *market share* não é suficiente para caracterizar poder de mercado³ por parte de uma empresa: assim que esta elevasse seu preço para níveis de monopólio, novos competidores apareceriam, de modo que sua participação de mercado se reduziria, forçando-a a diminuir seu preço de volta ao nível competitivo (Hovenkamp, 1994, p. 246). **Logo, em situações em que as barreiras são inexistentes ou suficientemente baixas, essas condições estruturais do mercado não permitirão o surgimento de preços de monopólio.**

A importância da análise das barreiras à entrada não somente é reconhecida pela teoria econômica aplicada à área antitruste, mas também na jurisprudência dos órgãos de defesa da concorrência nos países desenvolvidos. Sua relevância aparece explicitamente, por exemplo, no *Horizontal Merger Guidelines (2010)*, documento publicado em conjunto pelo Departamento de Justiça (DOJ) e pela Federal Trade Commission (FTC) dos E.U.A, que atesta que “uma fusão provavelmente não criará ou aumentará o poder de mercado ou facilitará seu exercício, caso a entrada no mercado seja suficientemente fácil para impedir, após

³ Entende-se por poder de mercado a capacidade de uma empresa aumentar lucrativamente seus preços, fato que somente será possível se a mesma não experimentar perdas significativas de suas vendas, devido, por exemplo, à ausência de produtos alternativos para os consumidores.

a fusão, que os participantes do mercado possam, coletiva ou unilateralmente, manter, lucrativamente, preços acima dos níveis verificados antes da fusão”.⁴ Nessas situações, a entrada potencial será suficiente para impedir o surgimento de eventuais efeitos anticompetitivos resultantes da fusão.

Os atuais *Guidelines* classificam as empresas entrantes potenciais em dois tipos básicos: *entrantes*, cuja entrada é induzida pelo próprio AC, e “*entrantes rápidos*”⁵, sendo esses últimos classificados como aquelas que, em resposta a um “pequeno, mas significativo e não-transitório” aumento de preços, poderiam aumentar sua oferta do produto relevante sem incorrer em sunk costs significativos⁶.

A rigor, tais entrantes devem ser incluídos no mercado relevante e não considerados na etapa de exame das barreiras à entrada. Caso, no entanto, por opção metodológica, o mercado relevante tenha sido definido levando-se em conta somente a substituição pelo lado da demanda, tais entrantes claramente devem ser incluídos na análise das barreiras à entrada, sendo sua existência um forte indício de que as mesmas são baixas.

Por outro lado, a entrada é definida como aquela situação em que os novos entrantes devem incorrer em *sunk costs* significativos. Neste caso, a possibilidade de entrada no mercado relevante por *committed entrants* poderá impedir os potenciais efeitos anticompetitivos oriundos de um ato de concentração desde que satisfaça as seguintes condições⁷:

(i) o novo entrante possa gerar uma nova oferta significativa, do ponto de vista de seu impacto sobre a oferta geral no mercado relevante, dentro de um período de tempo razoável (“*timeliness test*”);

(ii) a nova empresa possa atuar, no longo prazo, obtendo lucros, segundo os preços vigentes no mercado antes da efetivação do ato de concentração (“*likelihood test*”); e

⁴ “A merger is not likely to create or enhance market power or to facilitate its exercise, if entry into market is so easy that market participants, after the merger, either collectively or unilaterally could not profitably maintain a price increase above premerger levels”. *Horizontal Mergers Guidelines*, 2010, p. 27.

⁵ Na linguagem dos *Guidelines* de 1982, entrantes comprometidos e não comprometidos, respectivamente.

⁶ *Ibid.*, p. 15. “Firms that are not current producers in a relevant market, but that would very likely provide rapid supply responses with direct competitive impact in the event of a SSNIP, without incurring significant sunk costs, are also considered market participants. These firms are termed “rapid entrants.” É preciso diferenciar *sunk cost* do conceito de custos fixos: estes últimos podem ser recuperáveis quando da eventual saída da empresa do mercado, sendo terrenos um bom exemplo.

⁷ Cf. *Horizontal Merger Guidelines*, pp. 28 a 29.

(iii) a nova estrutura de mercado, após a nova entrada, seja capaz de reduzir os preços de mercado para seus níveis anteriores à realização do ato de concentração (“*sufficiency test*”).

Caso esses testes sejam satisfeitos, o ato de concentração - fusão ou aquisição - não deverá ser motivo de preocupação por parte das autoridades antitruste, dispensando análises mais aprofundadas. Tal consideração funda-se sobre o fato de que a ameaça associada à presença de concorrentes potenciais e novas entradas no mercado relevante constituem um obstáculo real ao exercício de poder de mercado por parte de empresas que detenham *market shares* elevados no mercado relevante **previamente definido**.

Note-se que a definição do período de tempo associado à entrada de um novo concorrente potencial é fundamental para a análise das autoridades responsáveis pela defesa da concorrência. A variável tempo é uma das chaves para a definição do nível de barreiras à entrada: quanto maior o tempo necessário à efetivação da entrada - *ceteris paribus* - maior o nível das barreiras em um certo mercado relevante.

Por outro lado, se o tempo de entrada de novos competidores em decorrência do aumento da rentabilidade em um certo mercado é virtualmente nulo, devido à existência de capacidade produtiva **já instalada**, surge a questão central da delimitação entre os conceitos de mercado relevante e barreiras à entrada.

Com efeito, na tradição antitruste norte-americana de conceituação de *mercado relevante*, os competidores cuja capacidade instalada pode ser rapidamente **redirecionada** para a fabricação de novas linhas de produtos são incluídos no mercado relevante, sendo suas ofertas potenciais coerentemente computadas para o cálculo dos *market shares* das empresas (Bonner e Krueger, 1991, p. 12 e Hovenkamp, 1994, p. 107). Ou seja, esses competidores são considerados **efetivos** e não potenciais ou externos ao mercado.

Na Europa, a presença desses mesmos competidores potenciais seria em geral indicativa da existência de baixo nível de barreiras à entrada num mercado relevante previamente definido, sem levar em consideração a eventual flexibilidade dos processos produtivos de concorrentes que, embora não fabricando produtos bons substitutos pelo lado da demanda, possam rapidamente produzi-los. Neste caso, o mercado relevante é delimitado de modo mais desagregado, mas apresentando baixas barreiras à entrada.

IV - Conclusões

A tradição em organização industrial e na economia antitruste acabou por entronizar - inclusive na legislação - a noção de concentração industrial e suas medidas como variável-síntese das condições estruturais no mercado, com o intuito

de inferir daí padrões de conduta anti-competitiva. No entanto, são questionáveis tanto a base teórica quanto empírica desta focalização na concentração industrial.

No plano teórico, é discutível o significado da própria noção de concentração, quanto a seu conteúdo, e mais ainda quanto à sua medida⁸. Concentração é, a rigor, somente um indicador sintético de diferentes dimensões estruturais do mercado procurando captar particularmente, em simultâneo, o pequeno *número* de concorrentes e a *desigualdade* de tamanho entre eles. No plano empírico os numerosos testes estatísticos de regressão entre concentração e outras variáveis - especialmente de desempenho, como a lucratividade - resultam inconclusivos, permanecendo substanciais ambigüidades inclusive quanto à *direção* da causalidade⁹.

A implicação para a política antitruste é que a antiga noção de que a estrutura de mercado é uma indicação segura para a conduta dos competidores e, por extensão, para balizar e justificar a intervenção estrutural, não mais se sustenta. O que não impede, entretanto, que algum índice de concentração adequadamente escolhido seja válido como um primeiro sinal, ainda que insuficiente como elemento previsor, apontando para a possibilidade de condutas anti-competitivas. Em poucas palavras, a concentração industrial é uma condição *necessária* para a acumulação assimétrica de poder de mercado (no sentido amplo aqui adotado, e não só em preços), e por conseqüência para a possibilidade de seu exercício de forma anti-competitiva; mas de modo algum é condição *suficiente*.

A análise das forças da concorrência atuantes num dado mercado não pode prescindir, nesse sentido, de uma análise específica das *barreiras à entrada* e de seus determinantes, os quais são considerados como essencialmente estruturais, isto é, relacionados a condições tecnológicas, às formas de concorrência típicas do mercado em questão e ao acesso aos mercados supridores, de insumos ou de crédito, a custos mais vantajosos.

Em que pesem as peculiaridades de cada tipo de metodologia no que se refere ao conceito de *entrada*, importa salientar que os princípios e os resultados são basicamente os mesmos. Verificando-se a existência de baixas barreiras à entrada e/ou concorrentes capazes de redirecionar suas capacidades produtivas já instaladas para a fabricação de produtos do mercado relevante, as autoridades antitruste têm fortes indícios de que o ato de concentração não deve gerar grandes efeitos em termos de criação e/ou aumento de poder econômico: em ambos os casos, a elasticidade da oferta é elevada, implicando que as empresas envolvidas no ato de concentração não detêm poder de mercado significativo (Hovenkamp, 1994, p. 107)¹⁰.

⁸ Por exemplo, Possas (1985), pp. 138 ss.

⁹ Veja-se a resenha de Geroski (1988), pp. 176 ss.

¹⁰ No entanto, uma importante, ainda que não necessária, diferença deve ser apontada.

Trata-se da - provável - distinta duração dos processos de análise de atos de concentração

Evidentemente, a escolha dos métodos deve seguir não somente a tradição de defesa da concorrência de cada país, mas também certos requisitos técnicos. Por exemplo, naqueles casos em que os entrantes potenciais ainda não existem e/ou não podem ser identificados, torna-se imprescindível a definição do mercado relevante sem levá-los em consideração; atribuindo-se, no entanto, baixas barreiras à entrada no mercado. A necessidade de tal método funda-se na impossibilidade de se calcular o denominador - ou seja, a produção total no mercado - da fração do *market share* de cada participante.

Ao contrário, se a base tecnológica de um certo fabricante permite que sua produção possa ser redirecionada para outras linhas de produtos de um mercado, é importante que sua produção potencial desses produtos seja levada em consideração para efeito das participações de mercado das empresas envolvidas na fusão ou aquisição. Vale notar que empiricamente é mais fácil demonstrar o caso de flexibilidade no processo produtivo do que aquele associado a baixas barreiras à entrada, em que as firmas entrantes eventualmente ainda nem existem ou requereriam substanciais mudanças em seus processos produtivos de modo a oferecerem novos produtos no mercado relevante.

Bibliografia

BAIN, J. (1956). *Barriers to New Competition*. Cambridge (Mass): Harvard University Press.

BONNER, A. R. e KRUEGER, R. (1991). "The Basics of Antitrust Policy: a Review of Ten Nations and the EEC". The World Bank Industry and Energy Department Working Paper, Industry Series Paper no. 43, fevereiro.

CAVES, R. E. e PORTER, M. E. (1977). "From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competition". *Quarterly Journal of Economics*, 92, maio.

GEROSKI, P. (1988). "Competition Policy and the Structure-Performance Paradigm". In: DAVIES, S. e LYONS, B. (eds.) (1988). *Economics of Industrial Organization*. Surveys in Economics. London: Longman; cap. 5.

HOVENKAMP, H. (1994). *Antitrust*. St. Paul, Minn.: West Publ. Co., 2^aed.

em países onde existe uma notificação prévia e/ou um julgamento preliminar voltado para a eliminação sumária dos casos mais simples. Nessas situações, os *market shares* dos participantes no mercado relevante, quando nele se incluem os concorrentes potenciais, tendem a diminuir imediatamente, não gerando elevadas participações que engendrem análises antitruste mais profundas. Já quando somente o critério de barreiras à entrada é empregado, ainda que o resultado final da análise seja o mesmo, num primeiro momento as participações tendem a ser mais elevadas, podendo dar origem a processos mais demorados.

LYONS, B. (1988). "Barriers to Entry". In: DAVIES, S. e LYONS, B. (Eds.) (1988), *op. cit.*, cap. 2.

POSSAS, M. L. (1985). *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. São Paulo: Hucitec.

SCHERER, F. e ROSS, D. (1990). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: H. Mifflin.