

NÍVEL DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL: PROBLEMA COMPLEXO E RESPOSTA SIMPLES?

Gabriel Squeff¹

Pedro Miranda²

1 INTRODUÇÃO

Uma das críticas mais recorrentes à economia brasileira é seu baixo nível de concorrência. Embora existam motivos que justifiquem essa máxima, é necessário qualificar essa interpretação. Existe uma miríade de indicadores de concorrência, que variam em termos de nível de agregação (total da economia ou setorial), fonte de dados (bancos de dados “convencionais” ou pesquisas qualitativas), unidade de medida (porcentagem, número-índice, elasticidade etc.) e forma de cálculo (ponderação, estimativa econométrica etc.). Porém, não há um indicador que sintetize as diferentes dimensões envolvidas na avaliação do nível de concorrência da economia de forma agregada. Assim, para um melhor entendimento do fenômeno, é necessário considerar as peculiaridades metodológicas de cada indicador. Além disso, uma análise comparada entre os indicadores e entre países é elucidativa no sentido de permitir uma interpretação mais acurada do nível de concorrência no Brasil.

Com o objetivo de contribuir para esse debate, neste artigo será apresentada uma lista (não exaustiva) de indicadores, elaborada com base na análise de publicações acadêmicas de grande relevância para a expressão “*competition indicators*”³ e de relatórios de organismos de defesa da concorrência e de instituições internacionais (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e *World Economic Forum*). Por fim, será realizada uma comparação entre os resultados disponíveis para o Brasil e para os Estados Unidos, país desenvolvido e com elevado nível de produtividade.

2 PRINCIPAIS INDICADORES DE CONCORRÊNCIA E O BRASIL

O primeiro grupo de indicadores de concorrência é composto por aqueles calculados com base em bancos de dados “convencionais”, com informações sobre ativos, vendas, receita, custos, proteção comercial e corrente de comércio.

O CR- n mede a participação das n maiores empresas no total de firmas. Um dos setores para os quais há dados disponíveis que permitem comparação internacional é o setor bancário. Nesse caso, o indicador mede a participação dos três maiores bancos (CR-3) no total de ativos bancários em 2014. De um total de 89 países, o Brasil ficou em 48º lugar, o que significa que os três maiores bancos detinham 81% do total de ativos bancários.⁴ A principal crítica a este indicador deve-se ao fato de que ele desconsidera o total de firmas, de modo que a simples avaliação do CR- n é pouco indicativa do tamanho do mercado e, portanto, imperfeita no que concerne ao poder de mercado das empresas.

Já os indicadores Lerner e Boone medem, respectivamente, a diferença entre preço do produto e custo marginal (*mark-up*) e a elasticidade dos lucros ao custo marginal. Esses índices são complementares ao CR3. O índice Lerner representa o poder mercado das firmas, de modo que quanto maior for esse indicador, menos

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: gabriel.squeff@ipea.gov.br.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: pedro.miranda@ipea.gov.br.

3. A seleção dos trabalhos foi feita por meio do software *Publish or perish*, disponível em: <<http://www.harzing.com/resources/publish-or-perish>>

4. Os dados utilizados estão disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development>>. A metodologia de construção deste banco de dados está descrita em Čihák, M. et al (2012). "Benchmarking Financial Systems Around the World." World Bank Policy Research Working Paper 6175, World Bank, Washington, D.C., disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/868131468326381955/Benchmarking-financial-systems-around-the-world>.

concorrencial é o mercado. O setor bancário brasileiro apresenta-se com o 4º maior nível de concorrência de um total de 44 países analisados em 2014.⁵

Por sua vez, o indicador Boone é uma medida de lucro-eficiência das firmas, uma vez que se trata de uma estimativa da elasticidade dos lucros aos custos marginais. Assim, quanto maior o índice, menor a concorrência. Novamente para o setor financeiro temos que o Brasil ficou 7º lugar em um *ranking* para 106 países em 2014.

As principais limitações dos índices Lerner e Boone dizem respeito ao fato de que os indicadores podem oscilar muito dependendo do tamanho e da idade das firmas, o que dificulta a avaliação dentro de um determinado setor, e que diferentes condições de mercado (regulação, tributação etc.) limitam a comparação entre diferentes setores.

Uma dimensão bastante discutida quando o tema é o nível de concorrência presente nos mercados é o grau de abertura a agentes estrangeiros. Os indicadores mais utilizados são a medida clássica de proteção comercial – a tarifa *ad valorem* – e a relação entre importações ou a corrente de comércio (importações + exportações) e o produto interno bruto (PIB).

Ao observar apenas a tarifa, são deixados de lado instrumentos de política comercial muito utilizados por países desenvolvidos, como instrumentos de defesa comercial e barreiras técnicas, acordos preferenciais de comércio e impostos e contribuições domésticos. Outra questão relevante é que o nível de proteção observado de forma agregada mascara os incentivos setoriais embutidos na estrutura de proteção, pois não considera a incidência desses instrumentos ao longo da cadeia produtiva e que os vetores de tarifa dos países não são uniformes.⁶ Com relação à corrente de comércio como proporção do PIB, a principal limitação está na dificuldade de compatibilizar os dados de comércio com os de valor de produção. No ano de 2015, em um grupo de mais de 140 países, o Brasil esteve entre os mais protegidos. No caso da tarifa, encontrava-se em 123º lugar e em 142º lugar no *ranking*, quando utilizada como referência a corrente de comércio/PIB.⁷

O segundo grupo de indicadores é baseado em pesquisas qualitativas. Nesse caso, as fragilidades são: a possibilidade dos grupos de entrevistados serem pouco representativos, problemas na forma de elaboração dos questionários e a restrição da janela temporal de análise. Além disso, parte desses indicadores retrata apenas aspectos *de jure* e não aqueles associados à aplicação da legislação e da política de governo e de aspectos informais do ambiente regulatório.

Com o intuito de realizar avaliações a respeito do grau de incentivo à concorrência presente no ambiente regulatório e na inserção do Estado nas economias, a OCDE estruturou em 1998 uma pesquisa junto a agentes de governo. Esta é composta por questionários com aproximadamente 1.400 questões fechadas, com edições quinquenais, cuja última envolveu mais de quarenta países (o Brasil esteve nas edições de 2008 e 2013), e hoje possui diversos componentes. Seu componente principal, o *Product Market Regulation* (PMR), possui mais de setecentas questões, agrupadas em um indicador sintético de avaliação do ambiente regulatório *de jure* e em três subindicadores dedicados ao grau de controle/participação do Estado em empresas; barreiras aos negócios e barreiras comerciais e ao investimento estrangeiro direto. O PMR possui um componente complementar, *Regulation in non-manufacturing sector* (NMR), dedicado à avaliação setorial em três áreas: infraestrutura,⁸ serviços profissionais⁹ e varejo. Cada área possui um indicador sintético que agrega, além das avaliações do PMR, itens como regulação para entrada de novos agentes no mercado; controle de preços; pré-requisitos de formação; papel dos conselhos profissionais e formas de organização profissional; e controle de promoções e descontos e horário de funcionamento. Em 2013,

5. Idem.

6. Os dados utilizados são de The World Bank. "World Development Indicators". Acessado em 20/04/2017. Disponível em: <<https://goo.gl/JHTSkb>>.

7. Os dados utilizados são de WTO, UNCTAD, ITC. World Trade Organization, United Nations Conference on Trade and Development and International Trade Center. "World Tariff Profiles 2016" (2016). Acesso em: 20 abr. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/6ZHUuF>>.

8. Nesta são avaliados sete setores regulados pelo Estado em comunicação (serviços postais e telecomunicações), energia (elétrica e gás) e transporte (aéreo, ferroviário e rodoviário).

9. Esta engloba serviços de assessoria jurídica, contábil, de engenharia e arquitetura.

no *ranking* estabelecido pelo PMR, o ambiente regulatório do Brasil ficou na 44ª posição. No caso dos indicadores para as três grandes áreas dos setores não manufatureiros, a posição brasileira variou entre 21º e 38º no *ranking*.¹⁰

Em 2013, a OCDE lançou dois novos componentes. O *Regulatory Management in Network Sectors*, complementar ao NMR, é dedicado à avaliação *de jure* da estrutura de governança dos órgãos reguladores de seis setores: energia elétrica, gás, telecomunicações, infraestrutura ferroviária, aeroportos e portos. A pesquisa tem como foco o grau de independência dos órgãos, seu escopo de atuação e os mecanismos de *accountability*. A partir da avaliação em cada área, é elaborado um indicador agregado. Os resultados obtidos para o Brasil apontaram que o país possuía a segunda melhor estrutura de governança de órgãos reguladores entre os 33 países avaliados.¹¹

O segundo componente novo é o *Competition law and policy indicators* (CLP), com foco na legislação e política de defesa da concorrência, incluindo aspectos *de jure* e *de facto*, dos últimos cinco anos. O módulo possui quatro indicadores sintéticos: escopo de atuação, políticas de combate à conduta anticoncorrencial, probidade (transparência e controle das investigações) e advocacia da concorrência. No *ranking* final com 48 países, nos dois primeiros indicadores o Brasil encontra-se no topo, junto com outros países. Já com relação ao indicador de probidade o Brasil ficou em 23º lugar, conjuntamente a outros quatro países, e no indicador de advocacia da concorrência a economia brasileira ficou na 37ª posição, junto com outros três países.¹²

TABELA 1

Brasil nos principais indicadores de concorrência

| Indicador | Resultado |
|---|-------------------------------------|
| CR-3 ¹ (2014) | 48º menos concentrado (89 países) |
| Lerner ¹ (2014) | 4º maior concorrência (44 países) |
| Boone ¹ (2014) | 7º maior concorrência (106 países) |
| Tarifa aduaneira (2015) | 123º mais aberto (141 países) |
| Corrente de comércio (2015) | 142º mais aberto (144 países) |
| Práticas regulatórias de mercado – PMR (2013) | 44º melhor (47 países) |
| NMR – Infraestrutura (2013) | 21º melhor (46 países) |
| NMR – Serviços profissionais (2013) | 38º melhor (42 países) |
| NMR – Varejo (2013) | 26º melhor (47 países) |
| Governança dos órgãos reguladores (2013) | 2º melhor (33 países) |
| CLP – Escopo de atuação (2013) | 1º melhor (48 países) |
| CLP – Políticas de combate à conduta anticoncorrencial (2013) | 1º melhor (48 países) |
| CLP – Probidade (2013) | 23º melhor (48 países) |
| CLP – Advocacia da concorrência (2013) | 37º melhor (48 países) |
| GCI – Intensidade da concorrência local (2017) | 52º maior concorrência (138 países) |
| GCI – Grau de concentração do mercado (2017) | 48º menos concentrado (138 países) |
| GCI – Políticas de defesa da concorrência (2017) | 73º mais efetiva (138 países) |

Fonte: Alemani, E. *et al.* (2013); Koske, I. *et al.* (2015 e 2016); Schwab, K. (Editor) (2016); Čihák, M. *et al.* (2012); WTO, UNCTAD, ITC (2016); The World Bank (2017).
Elaboração dos autores.

Obs.: ¹ Indicador para o setor bancário.

10. Os dados utilizados estão disponíveis em: <<https://goo.gl/WCPVMS>>. A metodologia de construção deste banco de dados está descrita em KOSKE, I. *et al.* The 2013 update of the OECD's database on product Market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1.200, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/tl1LF7>>.

11. Os dados utilizados estão disponíveis em: <<https://goo.gl/R01rvu>>. A metodologia de construção deste banco de dados está descrita em KOSKE, I. *et al.* Regulatory management practices in OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1.296, OECD Publishing, Paris, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/D7Qlbz>>.

12. Os dados utilizados estão disponíveis em: <<https://goo.gl/Rv8i2Z>>. A metodologia de construção deste banco de dados está descrita em ALEMANI, E. *et al.* New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1.104, OECD Publishing, Paris, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/6krFDI>>.

O último item deste grupo é o Indicador Global de Competitividade (*Global Competitiveness Index – GCI*), do *World Economic Forum*. Trata-se de uma pesquisa aplicada com empresas de diversos setores e portes diferentes, em mais de 130 países. A partir de um extenso questionário de perguntas qualitativas e quantitativas, é construído um mapa da competitividade formado por 114 indicadores. Entre estes, há dez indicadores diretamente relacionados ao grau de concorrência da economia doméstica, dos quais se pode destacar o de intensidade da concorrência local, o grau de concentração do mercado e avaliação das políticas de defesa da concorrência. No relatório de 2016-2017, o Brasil encontrava-se em posição mediana nos três exemplos mencionados.¹³

A tabela 1 sumariza os resultados encontrados para o Brasil para os indicadores levantados em termos de colocação frente ao total de países analisados.

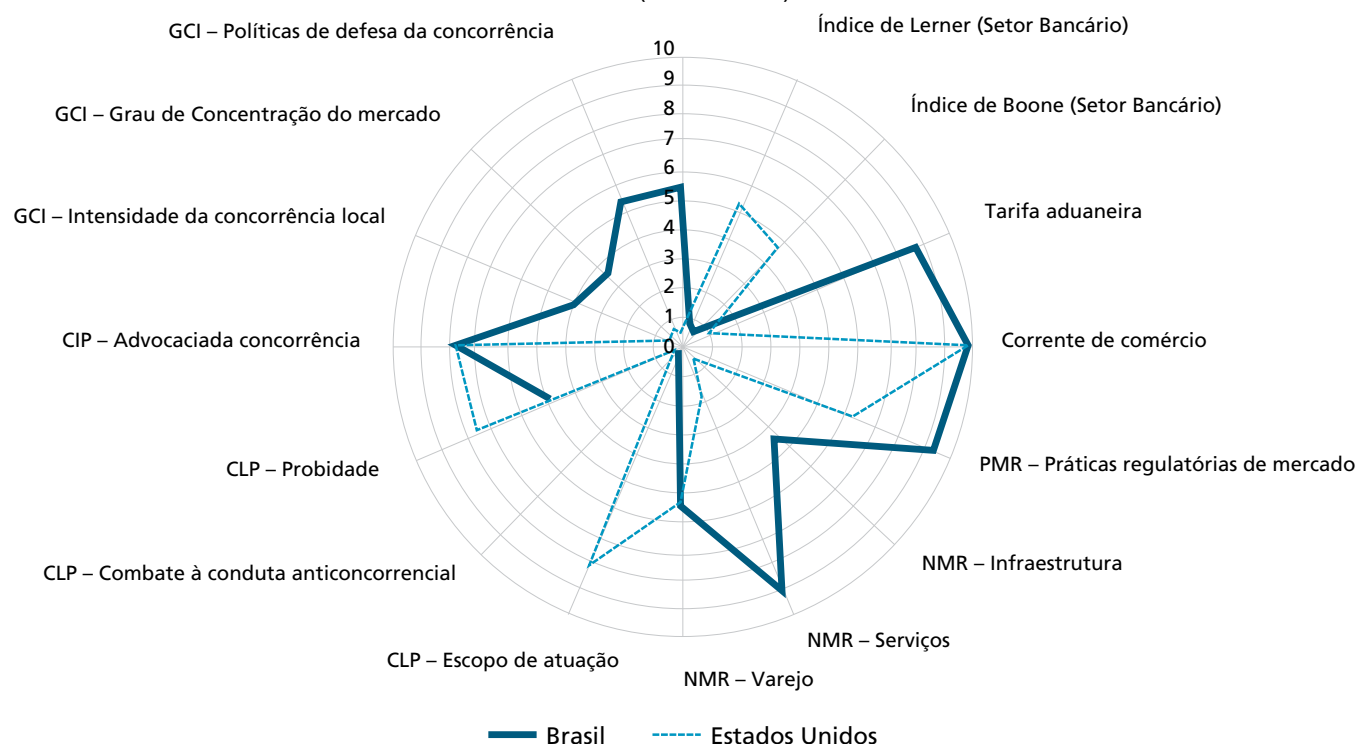
3 CONCORRÊNCIA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

A heterogeneidade de indicadores de concorrência suscita um questionamento: comparada a outros países, a economia brasileira tem de fato um problema de falta de concorrência? Embora a tabela acima já indique que isso depende fortemente do indicador utilizado, uma forma complementar de resposta a essa questão pode ser feita por meio da comparação dos resultados obtidos para o Brasil com aqueles verificados para os Estados Unidos (gráfico 1). Para tanto, diante das inerentes peculiaridades em termos de unidade de medida dos indicadores, optou-se por normalizar os *rankings* destes países em escala de 0 a 10, sendo que quanto maior o indicador, mais baixo é o nível de concorrência no país ou menos adequadas são suas políticas ao incentivo ou à defesa da concorrência.

GRÁFICO 1

Indicadores de concorrência normalizados – Brasil e Estados Unidos

CR – 3 (Setor Bancário)



Fonte: Alemani, E. *et al.* (2013); Koske, I. *et al.* (2015 e 2016); Schwab, K. (Ed.) (2016); Čihák, M. *et al.* (2012); WTO, UNCTAD, ITC (2016); The World Bank (2017).
Elaboração dos autores.

13. Os dados utilizados estão disponíveis em: <<https://goo.gl/oPpHLB>>. A metodologia de construção deste banco de dados está descrita em SCHWAB, K. (Ed.). *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Geneva: World Economic Forum, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/QBdhOy>>.

Embora a concentração de ativos bancários no Brasil seja mais elevada que a dos Estados Unidos, os indicadores que avaliam a relação entre receita ou lucro e custos mostram que a concorrência bancária é maior na economia brasileira que na estadunidense.

Quando o grau de concorrência da economia em geral é avaliado sob a ótica da abertura comercial, o Brasil é visto como protecionista. No entanto, embora esteja em posição distante dos Estados Unidos, quando o indicador utilizado é a tarifa, encontra-se em posição próxima desse país quando observada a corrente de comércio/PIB.

Essa contradição aparece também nos indicadores derivados de pesquisas qualitativas. Se utilizarmos os dados do GCI, o Brasil apresenta um nível de concorrência menor que os Estados Unidos. Por outro lado, se utilizarmos os indicadores CLP, o cenário é o inverso: em dois deles o Brasil têm mais concorrência que os Estados Unidos e nos demais os resultados são iguais para os dois países. Ou seja, os respondentes de cada uma das pesquisas têm visões diferentes sobre a concorrência.

Desse modo, a discussão sobre o nível de concorrência no Brasil depende sobremaneira do indicador utilizado. Consequentemente, qualquer proposição de política pública para contornar o problema deve ser avaliada com muita parcimônia. Nesse sentido, existem elementos que indicam que o mais adequado para o debate sobre concorrência no Brasil seja substituir a máxima que abre este artigo por outra: para todo problema complexo, existe uma resposta simples; e, geralmente, imprecisa.