

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

Nota para Discussão

nº 4

A Desestatização da Comercialização do Trigo: Fator Concentração Industrial.

Eduardo Felipe Ohana

Novembro de 1988

IPEA INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Instituto de Planejamento - IPLAN

Nota para Discussão
nº 4

A Desestatização da Comercialização do Trigo: Fator de Concentração Industrial.

Eduardo Felipe Ohana

Novembro de 1988

O IPEA-Instituto de Planejamento Econômico e Social, é uma fundação vinculada à SEPLAN, composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro-Chefe da SEPLAN: João Batista de Abreu
Presidente do IPEA: Ricardo Luís Santiago
Diretor do IPLAN: Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos: Francisco Almeida Biato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento:	Guilherme Costa Delgado
Coordenadoria de Educação e Cultura:	Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salário:	Ricardo R. de Araújo Lima
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional:	Clando Yokomizo
Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente:	Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:	
Coordenadoria de Minas e Energia:	
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:	Eduardo Felipe Ohana
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social:	Maria Emilia R. M. de Azevedo
Coordenadoria de Setor Externo:	Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transporte e Comunicações:	Charles L. Wright

Comitê Editorial do IPLAN:

- . Flávio Rabelo Versiani - Presidente
- . Ana Amélia Camarano
- . Eduardo Felipe Ohana
- . Manuel José Forero Gonzales
- . Renato Coelho Baumann das Neves

Tiragem: ¹⁵⁰..... exemplares

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

SUMÁRIO

	Pág.
I. Apresentação	3
II. As Quotas e a Concorrência entre Moinhos	4
III. Conclusão	9
Anexo: Gráfico	

RESUMO

A liberalização da comercialização do trigo tem sido apontada como uma iniciativa promotora, entre outros benefícios, de maior concorrência no setor de moagem.

Como deste resultado depende, sob a ótica do bem-estar social, a adoção da medida, discutem-se, através do modelo de estudo de mercado oligopólico denominado Fatias de Mercado, possibilidades de resultados alternativos, aumentando a concentração.

Dessa forma, conclui-se pela necessidade de maior sofisticação técnica, com indispensáveis quantificações, no encaminhamento de medidas de política econômica.

I. Apresentação.

Esta nota procura discutir as conseqüências de eliminação do sistema de quotas para moagem de trigo que, desde 1968, é aplicado às indústrias moageiras. Recentemente, Ricardo Pereira Soares, em artigo publicado¹, defendeu a tese em que o fim do sistema de distribuição de quotas entre os moinhos possibilitaria estimular a concorrência no mercado de farinha, pois o sistema constitui o principal obstáculo à mobilidade do capital no setor.

O Decreto-Lei nº 210 de 1967 estabeleceu, além do sistema de comercialização do grão, a proibição de instalação de novas empresas no setor. Esta explícita barreira à entrada é, de forma incontestada, um decisivo impedimento à competição.

O que se pretende, portanto, é analisar meramente o efeito da retirada das quotas, à luz da teoria dos oligopólios, admitindo independência entre esta regulamentação e a barreira oficial à implantação de novas indústrias. Em outras palavras, verificar se é possível manter o sistema de quotas regionais dos moinhos, administrando-se novas entradas.

¹Soares, R.P.—Trigo, AGROANALYSIS, 12(4). Abril, 1988: 13-23.

II. As Quotas e a Concorrência entre Moinhos

É importante, a princípio, explicar que, por maior concorrência no mercado, entende-se um aumento do número de empresas, sendo que cada uma possui fatia menor do total das vendas do setor, em relação ao quadro conjuntural vigente anteriormente à desregulamentação.

Os empecilhos à livre mobilidade do capital vão desde instrumentos oficiais de política econômica (como no caso) até elementos, de ordem tecnológica, de insuficiência de capital, de capacidade empresarial, de inexistência de insumos e infra-estrutura.

Enquanto a barreira do Decreto-Lei nº 210 é, além de nociva, impeditiva de maior concorrência, o impacto de sua eliminação não está avaliado. Aparentemente, a proibição está voltada muito mais para grandes grupos industriais do segmento das indústrias de massas e biscoitos, que procuram a verticalização, e, em certa medida, para algumas cooperativas de plantadores, que dificilmente teriam condições de concorrer em um mercado verticalizado.

De fato, ao congelar a participação de cada moinho no mercado e ao permitir, via comercialização de quotas entre empresas, o ajustamento da produção, o Estado impõe (molda) a estrutura oligopólica das Fatias de Mercado, deixando espaço para que um equilíbrio neste mercado seja gerado internamente.

A estabilidade na organização do mercado depende das restrições impostas. Com as regras vigentes do Decreto-Lei nº 210, a empresa líder maximiza seu lucro a um nível de operação inferior àquele determinado no modelo de Fatias de Mercado desregulamentado, com conseqüente desvantagem quanto ao volume de lucro (Ver Figura 1, em anexo).

Dessa forma, se, por hipótese de exercício teórico, o tamanho do mercado não se altera a um determinado preço (tabelado pelo CIP), a revogação da regulamentação (da maximização condicionada) reflete logicamente na organização intra-setorial, no tamanho das empresas, no grau de concentração industrial.

O resultado esperado com o fim da barreira é uma reestruturação no tamanho médio dos moinhos, com tendência de aumento, e um reduzido, se algum, acréscimo da capacidade setorial de moagem.

Essa expectativa decorre da natureza do processo produtivo do setor. É um processo onde os ganhos de produtividade dependem mais da escala de operação que da modernização dos equipamentos, ou da tecnologia em geral. Os impedimentos aos ganhos de escala decorrem essencialmente das fatias de mercado inerentes à organização oligopólica. A verticalização das empresas demandantes de farinha, na posição de maiores consumidores, haverá de ser o vetor principal do aumento esperado no grau de concentração industrial do setor.

Com relação à ampliação da capacidade setorial de moagem, uma vez que, aos preços reais vigentes, não existem sinais de desequilíbrios (pressão importadora ou desabastecimento geral de farinha), o fator de atração é a taxa de lucro eventualmente superior ao custo de oportunidade do capital. Nesse ponto, retorna-se ao campo teórico de análise, que é desprovido da elegância característica daquele que se preocupa com a fantasia da concorrência perfeita. As explicações para o surgimento e manutenção dos oligopólios, ou mesmo monopólios, obedecem aos argumentos citados acima, onde a relação de incerteza nos mercados parece ser dominante. A argumentação é, até certo ponto, circular e, por isso, deselegante: a natureza oligopólica da organização industrial impede a livre mobilidade de recursos, a relativa imobilidade preserva os oligopólios. Essa questão teórica não será aprofundada. Simplesmente, admite-se que os agentes produtores, de alguma forma, administram a taxa de lucro e, por consequência, a ampliação da capacidade.

O estudo dos oligopólios na microeconomia encontra-se, ainda, em um estágio reconhecidamente insatisfatório sob o ponto de vista teórico. São várias as abordagens propostas que, na forma de modelos, tentam captar o comportamento do grupo de empresários que dirige os oligopólios. Dentre os mais conhecidos estão os modelos de Cournot, Bertrand, Edgeworth, Stackelberg, Fatias de Mercado, Demanda Quebrada, Linha de Contrato e Coalisção².

A crítica, e a razão de existirem os diversos modelos, é que cada abordagem tenta moldar as reações empresariais em um processo interdependente de tomada de decisões. A partir daí, ficam abertas inúmeras possibilidades de modelagem, que dependem, em suma, de interpretações da psicologia dos agentes econômicos.

Nesse sentido, afirmar que a eliminação do sistema de quotas (independentemente da manutenção das barreiras oficiais à entrada de novas empresas) favorece o aumento da competitividade deve pressupor algum modelo de reação dos oligopolistas.

Dessa forma, a exemplo da metodologia de estudo dos mercados em concorrência imperfeita, é possível manter, a partir dos argumentos apresentados, um conjunto de hipóteses que servirá como suporte de análise da questão a respeito do resultado esperado em termos de maior ou menor concorrência no setor, decorrente da eliminação do sistema de quotas de produção.

²Ver Simonsen, M.H. - Teoria Microeconômica. Rio de Janeiro, F.G.U., 1969. V.4.

Hipóteses:

1. Cada empresa procura maximizar seu lucro.
2. Não há ampliação líquida da capacidade industrial.
3. Com o fim do sistema, termina a comercialização de quotas, reduzindo o custo de ampliação do volume de produção.
4. É mantido o tabelamento de preços.
5. Há uma empresa líder (ou coalisão).

O sistema de quotas estabelecido pelo Decreto-Lei nº 210, congelando a participação de cada moinho no mercado e permitindo que se negociasse, entre as firmas, tal congelamento, aproxima-se muito do caso do oligopólio descrito pelo modelo das Fatias de Mercado.

O modelo estabelece que a empresa líder produz Q_1 toneladas de farinha por período de tempo. As demais empresas produzem, cada uma, $Q_j = K_j Q$, sendo Q a quantidade total do mercado e $0 < K_j < 1$. Para simplificar a análise da Figura 1, admite-se que:

$$\sum_{j=1}^{n-1} K_j = 0,5$$

ou seja, que a empresa líder possua 50% do mercado (aparentemente esta não é uma suposição muito distante da realidade, já que o maior grupo econômico atuante detém cerca de 25%).

De fato, trata-se de uma formalização dos fatos estilizados do setor moageiro, onde a possibilidade de ganhos de escala por uma (ou mais) empresa(s) líder(es), decorrentes da desregulamentação, não permite a desconcentração industrial. Em outros termos, é teoricamente esperado que, em casos onde a verticalização industrial permite ganhos de escala, a ausência de regulamentação quanto à entrada de novas empresas favoreça a concentração no setor.

Se as empresas eventualmente eliminadas são aquelas economicamente mais ineficientes, é uma questão de que não se trata, embora seja pertinente investigar se o aumento de produtividade é, de alguma forma, transferido ao mercado.

A hipótese de tabelamento de preços é introduzida para aproximar a análise teórica da realidade. Contudo, pode-se alegar que o processo de controle de preços anula o efeito custo social que decorre do aumento da concentração industrial, na medida em que o tabelamento aproxime o preço do custo médio de produção (o qual pressupõe o que se denomina lucro normal). Em contraposição, argumenta-se que, em termos da dinâmica do processo de controle de preços, embora seja operacionalmente mais simples tabelar produtos cuja organização da produção é concentrada, é substancialmente mais difícil manter ou praticar um tabelamento eficiente em tais mercados. Dessa forma, é esperado que quanto mais concentrada for a produção, mais próximo do nível de preço de livre mercado estará o preço tabelado.

A Figura 1 retrata o modelo. Na fase de pré-liberalização, a empresa líder produzia Q_0 unidades, decorrentes da maximização de lucros — CM_{t0} corta a curva da receita marginal na sua parte descontinua \overline{BC} . Deve-se lembrar que o tabelamento de preços, como apresentado, faz da curva \overline{ABCD} a receita marginal. A curva $\overline{D_0D_0}$ é a demanda da empresa líder, obtida através de:

$$Q \text{ Líder} = 1 - \sum_{i=1}^{n-1} K_i Q$$

Com a desregulamentação, duas alterações básicas ocorrem:

1. A empresa líder não precisa mais pagar um prêmio por tonelada moída além da quota original. Assim, a curva de custo marginal desloca-se para baixo na amplitude do ágio. Passa a trabalhar em CM_{t1} .

2. A empresa líder tem todo o mercado para desenvolver sua estratégia de maximização de lucros. Sua demanda deixa de ser $\overline{D_0D_0}$, passa a ser $\overline{D_1D_1}$. Na prática, as empresas melhor estruturadas — frota própria, filiais, etc. — ocuparão os mercados dos moinhos menores, aproveitando-se dos ganhos de escala³.

Dessa forma, a curva \overline{AEFG} é a nova receita marginal. A empresa líder passaria a produzir Q^1 ($> Q_0$), aumentando seu domínio de mercado, reduzindo a concorrência. Haveria, nessa análise, aumento na concorrência se Q^1 ficasse à esquerda de Q_0 , no gráfico. Para tanto, seria necessário que novas entradas ocorressem, reduzindo a fatia original de mercado. Na verdade, esta é uma questão empírica que não se deve esperar, uma vez que a verticalização dos grandes consumidores de farinha, juntamente com suas estruturas de distribuição nacional da produção, formam o que se pode chamar de barreira estrutural à entrada.

No mesmo gráfico, caso não houvesse o tabelamento de preços, a estratégia de maximização de lucro da(s) empresa(s) líder(es) (em coalisão), na vigência das quotas, estabeleceria o nível de produção de Q_0L ao preço P_{t0} , que as demais empresas supostamente seguiriam. A revogação das quotas propiciaria um nível de produção Q_1L ao preço de P_{t1} da empresa líder. A análise comparativa, sem o tabelamento de preço, dá ênfase ao argumento da perda social decorrente da desregulamentação das quotas. De acordo com o gráfico, há uma redução no excedente do consumidor (observe-se que não há deslocamento da demanda total e que as demais empresas elevariam seus preços para acompanhar o líder) e a relação preço/custo marginal — usada como medida de distorção — é ampliada.

³De fato, a curva $\overline{D_1D_1}$ resulta de um processo interativo das reações às estratégias desenvolvidas tanto pela(s) líder(es) quanto pelas empresas menores. Embora relevante, não se aborda a dinâmica dessas reações. Caso as reações sejam inexistentes e $\overline{D_1D_1}$ represente a curva de demanda do mercado, a(s) empresa(s) líder(es) se transforma(m) em um monopólio (cartel).

Por outro lado, a eliminação das quotas pode, pelo efeito deságio, provocar um deslocamento das curvas de custo de tal maneira que, numa conjuntura sem tabelamento de preços, a nova posição de equilíbrio da empresa líder resultasse numa produção maior que Q_1 , a um preço inferior a P_{t0} . Esse resultado representaria melhoria na medida do excedente do consumidor e um agravamento esperado na relação preço/custo marginal em razão do aumento do grau de concentração.

Aparentemente, esse segundo resultado seria preferível ao sistema de quotas anterior, mesmo porque amplia o espaço para nova tributação diferenciada às empresas (se factível), com o objetivo de confiscar parte do sobrelucro.

É relevante apontar que, na linha do segundo resultado, onde a uma maior concentração industrial correspondem maior nível de produção e preços menores, tem sido desenvolvida a tese que se denomina Hipótese de Eficiência, em contraposição à tese tradicional de que a uma maior concentração correspondem menor produção e maior preço no mercado. Importante, contudo, observar que estudos nessa direção têm apontado o papel preponderante da concorrência externa, via importações, nos resultados que comprovam a Hipótese de Eficiência⁴.

De qualquer forma, no caso do mercado da farinha de trigo, o ágio da moagem só existe porque há uma barreira institucional à entrada de novas empresas. A implantação de um sistema de quotas (embora complexo), com livre entrada no setor, permitiria que a empresa da Figura 1 trabalhasse ao custo marginal (t_1) sem que dominasse o mercado.

⁴Ver Linneman, P. E. Voith, R. Concentration, Prices and Output in the Automobile Industry. Philadelphia, U.S.A. Federal Reserve Bank of Philadelphia. 1988. (Working Paper nº 88-6)

III. Conclusão

A afirmação de que desestatizar a comercialização do trigo estimula a concorrência entre os moinhos requer, no mínimo, uma especificação do modelo através do qual a dinâmica da concorrência se processaria.

A análise proposta nesta nota mostra que, quando existe possibilidade de ganhos de escala - no caso, via verticalização das empresas demandantes de farinha - propiciados pelo tamanho do mercado, a desregulamentação conduz a um maior grau de concentração industrial.

Por certo, a desestatização do mercado traz benefícios financeiros que decorrem da supressão dos custos administrativos e de estocagem do trigo. Contudo, como em qualquer projeto econômico, os benefícios devem ser comparados aos custos, que, nesse caso, têm relação com o bem-estar social, preocupação posta à sombra nessa época de guerra, a qualquer preço, ao déficit público.

Alguns economistas defensores da Hipótese da Eficiência alegam que a concentração industrial pode vir acompanhada de melhoria do bem-estar social. Modelos, como o apresentado, indicam o contrário. É, portanto, fundamental que, em se tratando de política pública, as políticas econômicas - especialmente na esfera da desregulamentação - venham acompanhadas por avaliações técnicas com escopo teórico definido, além das quantificações indispensáveis.

No que se refere ao bem-estar social, as regulamentações em geral são exigidas pelas imperfeições de mercado. Sob este prisma, um Estado laborioso e inteligente deve-se sobrepor a um Estado ausente.

FIGURA 1
 EFEITO ELIMINAÇÃO DAS QUOTAS DE MOAGEM DE TRIGO



