



***ELEMENTOS DA REGULAÇÃO SETORIAL E DE  
DEFESA DA CONCORRÊNCIA: UMA AGENDA DE  
QUESTÕES PARA O SETOR DE ENERGIA***

**Helder Q. Pinto Jr.  
Joyce Perin Silveira**

***maio/1999***

## INTRODUÇÃO

As mudanças tecnológicas, políticas e econômicas ocorridas nas últimas décadas têm alterado de maneira significativa a estrutura das indústrias de infraestrutura: energia (em particular, eletricidade e gás), telecomunicações, infraestrutura de transportes, água e saneamento básico. Estas indústrias eram tradicionalmente consideradas monopólios naturais<sup>1</sup>, com pesadas barreiras à entrada e à saída que justificavam a presença ativa do Estado como regulador e operador. Algumas características técnico-econômicas dessas indústrias eram:

- i) pesados investimentos em redes físicas (indústrias de rede), em boa parte irrecuperáveis no caso de saída; longos prazos de maturação;
- ii) escala econômica elevada para os mercados onde operavam;
- iii) relevante interesse social.

Historicamente, o modo de organização industrial dos setores de infraestrutura, apesar das diferenças nacionais, foi sendo articulado em torno das seguintes situações: i) monopólio privado regulado; ii) empresa pública, e iii) em alguns casos, concorrência regulada.

Vale notar que durante boa parte do século XX as indústrias de infraestrutura, de modo geral, apresentaram grande dinamismo tecnológico e tiveram papel importante no desenvolvimento direta ou indiretamente. Nos países em desenvolvimento, o papel dessas indústrias como catalisadoras de novos investimentos, a montante e a jusante, bem como a escassez de capital local e pouca atratividade dos mercados locais para investidores externos, tornaram no pós-guerra a empresa pública o modo dominante de estruturar essas indústrias, com o apoio explícito dos organismos internacionais de fomento.

O segundo choque do petróleo e a crises do anos oitenta (dívida externa, finanças públicas) prejudicaram fortemente o desempenho das indústrias de

---

<sup>1</sup> Estrutura de mercado caracterizada por economias de escala e escopo, em que os custos de produção, para um dado nível de produção, são menores do que se estivessem operando em uma estrutura de mercado competitiva ou em qualquer outro mercado. De outra forma, há custos fixos altos e, custos marginais decrescentes ao longo de toda curva de demanda, fazendo com que a escala mínima eficiente comporte apenas uma firma no mercado.

infra-estrutura (ou serviços de utilidade pública), com perda de dinamismo e deterioração da qualidade de serviço.

Ao mesmo tempo, mudanças tecnológicas aceleradas permitiam passar das críticas a propostas concretas para desregulamentar e reestruturar as indústrias de infra-estrutura. Hoje, um balanço dessas experiências revela profundas diferenças de ritmo e extensão das reformas, tanto entre indústrias como entre países, sugerindo que especificidades setoriais (condições de base da indústria) e nacionais (aparato jurídico-institucional) são cruciais no encaminhamento de respostas às questões colocadas pelas novas circunstâncias.

As transformações recentes dessas indústrias reduziram as barreiras à entrada de novos operadores, gerando dois fenômenos que antecedem a concepção de um novo marco regulatório: uma “deformação” progressiva dos modelos organizacionais que predominavam até então e um movimento de adaptação à margem da regulamentação vigente.

Esse novo contexto vem requerendo o desenvolvimento de novos instrumentos à medida em que a regulação setorial sempre foi justificada para atuar sobre estruturas de mercado constituídas por monopólios, em especial, os monopólios naturais. Os dispositivos de regulação seriam necessários para que os consumidores ficassem protegidos de um eventual abuso de poder de mercado ocasionado pela posição de monopólio ocupada.

Por outro lado, a regulação da concorrência, baseada na legislação antitruste, tem o objetivo de preservar as estruturas de mercados concorrenciais suscetíveis de práticas anticompetitivas, como, por exemplo, através de atos de concentração.

Ambas as formas de regulação buscam promover a eficiência econômica<sup>2</sup> nos mercados, esta entendida como geradora de custos e preços menores, e evitar condutas que possam prejudicar o consumidor.

No Brasil, as indústrias de energia, em sua maioria, foram historicamente caracterizadas por estruturas de mercados monopolistas tanto estatais como privadas e, portanto, sujeitos à regulação setorial. Porém, a partir dos anos 90, o

processo de entrada de novos atores vem permitindo a introdução de pressões concorrenciais.

Nesta fase de transição, é indispensável observar que ainda não se tem claro quais os tipos de estrutura de mercado que resultarão desse processo. Ao mesmo tempo, é cada vez mais difícil tratar, como faz a literatura tradicional, de um lado, a regulação setorial, como substituta de um mercado concorrencial e, de outro, a política de defesa da concorrência. Porém, as novas formas de regulação que emergem para atenderem a necessidade de se criar um ambiente competitivo, talvez sob a atuação conjunta entre os órgãos (setorial e da concorrência), ainda representam um desafio aos órgãos reguladores.

No Brasil, alguns esforços têm sido feitos no sentido de se firmarem acordos entre os órgãos reguladores e o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Porém, os arranjos institucionais que nascem desse tipo de colaboração ainda são recentes e merecem análises mais aprofundadas. Muitas vezes as negociações que cercam esse espaço de colaboração esbarram na indefinição das fronteiras de competência de cada órgão.

Criou-se, desse modo, um espaço vazio tanto na literatura econômica como no processo de reorganização das indústrias de infra-estrutura, o que explica, em parte, os diferentes modos de organização industrial que resultam desse processo. Evidentemente, esse trabalho não esgotará o assunto<sup>3</sup>. Nosso objetivo portanto, nessa nota técnica, será apresentar as bases conceituais da regulação setorial e de defesa da concorrência, sublinhando as dificuldades que têm surgido em decorrência desse processo de reorganização das indústrias energéticas.

A nota estará estruturada em três seções, além desta introdução. A primeira constará de uma apresentação das abordagens teóricas desenvolvidas sobre regulação setorial, bem como seus instrumentos e questões que emergem no processo de reestruturação das empresas energéticas. Na segunda seção serão abordadas as características peculiares à política de defesa da

---

<sup>2</sup> Quanto à questão de eficiência, atualmente a legislação antitruste tem já incorporado em seus procedimentos de análises, o conceito de eficiência dinâmica, que veremos na subseção 2.1 do presente trabalho.

<sup>3</sup> Essa nota técnica inaugura uma série de estudos propostos pela Superintendência de Estudos Estratégicos da ANP, visando difundir as abordagens recentes em matéria de regulação e concorrência.

concorrência e legislação antitruste, e por fim, as principais conclusões extraídas do trabalho.

## **1. JUSTIFICATIVAS E OBJETO DAS TEORIAS DE REGULAÇÃO**

A estrutura monopolista das indústrias de infra-estrutura encontra seus fundamentos teóricos nos trabalhos sobre monopólio natural. Este tema ocupa um espaço significativo na literatura econômica desde o início do século. Segundo Farrer (1902), são cinco condições necessárias para a caracterização de uma indústria em regime de monopólio natural:

- i) vender um produto essencial;
- ii) ocupar uma localização favorável para produzir;
- iii) vender um produto de difícil estocagem;
- iv) beneficiar-se de economias de escala;
- v) obrigação de fornecimento.

Embora muitos progressos teóricos em abordagens de economia industrial tenham sido realizados desde esta antiga definição de Farrer, nota-se que a questão da essencialidade do produto, confere, por um lado, um atributo de interesse público ao serviço prestado. Por outro lado, essas características contribuem para fortalecer a justificativa econômica para a organização dessas indústrias em regime de monopólio operando com tarifas administradas e eventualmente dispendo de mecanismos fiscais redistributivos.

Desse modo, a incerteza quanto à rentabilidade efetiva dos investimentos, a especificidade dos ativos, o tamanho crítico do mercado e os rendimentos crescentes de escala que derivam das características técnico-econômicas são os principais fatores explicativos, segundo os aportes da teoria do monopólio natural, do modelo tradicional de organização.

Assim, o processo de expansão das empresas operadoras no início do século foi ampliando a concentração industrial. Nos EUA, em particular, apesar da rígida legislação antitruste, a concentração das empresas, na sua maioria

privadas, foi sendo tolerada em virtude dos aperfeiçoamentos dos mecanismos de regulação setorial. A justificativa econômica do monopólio natural é atestada quando os custos unitários associados à instalação e operação de uma única unidade permitem significativas economias de escala e/ou de escopo, reduzindo os custos médios de atendimento da demanda. Assim, os instrumentos de regulação estão geralmente centrados nos seguintes aspectos:

- i) controle de *preços* (tarifas), visando evitar a prática de fixação de preços abusivos por parte do monopolista;
- ii) nas condições de entrada e saída no(s) mercado(s), através da criação de barreiras institucionais visando assegurar o aproveitamento dos ganhos de eficiência ao longo de toda a cadeia produtiva, permitindo, inclusive, a adoção de subsídios cruzados;
- iii) controle da qualidade do serviço prestado.

A regulação de preços é uma das tarefas principais do regulador, pois relaciona-se diretamente com o excedente econômico e sua distribuição. As regras tarifárias são formuladas de maneira a conciliar o interesse dos consumidores e da firma regulada (Araújo, 1997). As regras tarifárias mais antigas são a tarifação a custo de serviço e a custo marginal.

A percepção de que essas regras geravam problemas derivados da assimetria de informação entre a firma regulada e o órgão regulador, deu origem a esquemas alternativos de regulação, denominados regulação por incentivos, centrados basicamente sobre regulação de preço (*price-cap*), regulação por padrão de comparação (*yardstick regulation*) e regulação da qualidade.

O controle sobre a quantidade ofertada pode ser implementado independente da ocorrência ou não da regulação de preço. Entre os anos de 1930 e 1970, por exemplo, havia em alguns estados americanos uma restrição imposta pelo Estado em relação à quantidade de petróleo produzida, enquanto que o preço era determinado no mercado. Por outro lado, na regulação do gás natural, o controle era imposto sobre o preço e as decisões referentes à quantidade produzida eram desreguladas (Viscusi *et al.*, 1995).

O estabelecimento do número de firmas pode ser feito através de restrições impostas sobre a entrada e saída das firmas no mercado. A restrição quanto à entrada, pode se dar tanto em relação a novas firmas, como também para firmas reguladas já existentes, pois ou o mercado já estaria sendo suprido por outras firmas reguladas ou então, trata-se de um mercado desregulado. Embora menos freqüente, a base para o controle sobre a saída repousa no fato de que a regulação visa atender um maior número de consumidores do que se o mercado fosse livre. Deste modo, corre-se o risco das firmas reguladas estarem atendendo um mercado não lucrativo e então, a necessidade de uma regulação que proíba a mesma de abandonar o mercado, sem a prévia autorização do regulador. Como se verá adiante, esse aspecto tangencia alguns dos elementos centrais relacionados com os objetivos da regulação e defesa da concorrência.

Finalmente, tem-se a regulação por qualidade, que está intimamente ligada à regulação de preço e até certo ponto com a regulação por comparação pois, em ambas, a necessidade de monitoramento para a preservação da qualidade se faz presente. Nota-se assim que o aumento de produtividade induzido por essas regras não pode ter como contrapartida a queda do padrão de qualidade do bem oferecido ao consumidor. O regulador pode estipular um padrão mínimo de confiabilidade do serviço. Este tipo de instrumento não é muito utilizado devido a seu custo de implementação, pois, uma definição precisa torna-se difícil, além de sua fiscalização ser uma tarefa complexa.

Dessa forma, a tradição de regulação setorial foi sempre apoiada na defesa do interesse público. De um modo abrangente, a regulação poderia ser considerada como uma forma de intervenção através de comissões e/ou agências reguladoras que têm o papel de definir regulamentos e atos. Esses instrumentos podem afetar o mercado diretamente, através de mudanças institucionais, regulando preços, produção, qualidade etc; ou indiretamente, por intermédio da imposição de restrições sobre as condutas dos agentes operantes no mercado (Spulber, 1989 apud Mansell & Church, 1995).

É possível identificar, apesar das diferenças nacionais a presença simultânea de três atributos dos setores de infra-estrutura relacionados com o conceito de interesse geral/público:

- i) produto essencial, dispondo de pequena possibilidade de substituição;
- ii) existência de falhas de mercado, devido à incapacidade dos ofertantes em fornecê-lo na quantidade certa e com a mesma qualidade;
- iii) assimetria na relação entre usuários e produtores, isto é, o mercado não possui capacidade de disciplinar a ação dos fornecedores em termos de quantidades e preços.

O conceito de regulação compreende, assim, todos os tipos de leis e controles administrativos que emanam do governo, disciplinando o funcionamento dos mercados e, buscando assim seu objetivo maior: a eficiência alocativa e produtiva do setor<sup>4</sup>.

Nos EUA, a instrumentalização do conceito de regulação repousa sobre a idéia de arbitragem de conflitos. Por esta razão, as instituições de direito público neste país ocupam um lugar de destaque para a regulação de indústrias de rede distintas, estruturando-se a nível estadual, através de diferentes “*public commission*”, que funcionam com elevado grau de autonomia em relação à administração federal.

Nota-se, assim, que as comissões reguladoras atuam restringindo e/ou delimitando o campo de ação das empresas. Em outros termos, a regulação influencia diretamente as decisões estratégicas das empresas.

A literatura mais recente ainda enfatiza a questão das formas de regulação, ressaltando os problemas gerados pela informação assimétrica existente nas relações entre regulador e regulado. Assim, a chamada “teoria da captura”, embora assumindo a idéia de falhas de mercado, aponta problemas nas relações estabelecidas entre o regulador e o regulado. Como o regulador e o regulado possuem informações diferenciadas, isto é, os dirigentes de uma empresa têm maior e melhor conhecimento da estrutura de custos, o

---

<sup>4</sup> Eficiência alocativa é alcançada a partir da equalização dos preços aos custos marginais de produção. A eficiência produtiva pode ser definida como estática, onde as empresas - seja por pressão competitiva ou esquemas de incentivo - são levadas a escolher o processo produtivo de menor custo disponível; e dinâmica, alcançada quando empresas, pelas mesmas razões descritas, são levadas à adoção de tecnologias mais avançadas e até mesmo à criação de um novo produto (Farina *et al.*, 1997).



monitoramento do comportamento da empresa é imperfeito, gerando o problema do agente-principal.

Uma solução apontada, porém com certas limitações, para esse tipo de problema estaria na criação de mecanismos de incentivos para que os dirigentes não aproveitassem a situação de informação assimétrica para adotar comportamentos oportunistas.

A agência reguladora, chamada de principal, tenta estabelecer incentivos para que o agente, no caso a empresa, maximize a satisfação dos objetivos do principal. Entretanto, como os objetivos dos agentes e principais em sua maioria são divergentes e, a informação disponível para o processo de tomada de decisões também é diferente, podemos perceber que essa situação acarretará ineficiência potencial na geração e execução da regulação, dado os objetivos diferentes e a assimetria de informação.

A captura regulatória ocorre quando o órgão regulador passa a identificar o bem comum com os interesses da indústria que é por ele regulada. Esse tipo de comportamento acarreta ineficiência, pois ocorre um rompimento da relação agente-principal, passando o regulador a proceder como agente ou aliado das firmas da indústria (Kay e Vickers, 1988).

Assim, podemos dizer que existe captura do regulador quando é identificada a inclinação do mesmo em favor de grupos de pressão representados diretamente ou por intermédio do governo; por interesses governamentais ou em favor de firmas reguladas (Araújo, 1997). A captura implica no esvaziamento do órgão regulador, pois este ao perder a sua credibilidade, torna-se ineficaz na execução da regulação.

Essa relação entre agente-principal pode também se dar entre o governo (principal) e o órgão regulador (agente). Nesse caso, a relação pode ser rompida pelo fato do governo estar interessado em um tipo de conduta para o regulador que viole os princípios básicos de sua intervenção, isto é, a promoção de eficiência. Como exemplo, temos a busca da estabilidade econômica vis-à-vis tarifas e preços reais condizentes com a estrutura de custos das empresas de energia.

### **Box 1. Modelos de Regulação Econômica**

Atualmente, os desenvolvimentos teóricos vão além da noção de que a regulação estaria associada à existência de falhas de mercado, até mesmo porque, dependendo do setor, o nível de bem-estar de diferentes grupos de interesse aumenta em função da regulação. Com isso, a atuação econômica do Estado como órgão regulador deixou de ser voltada exclusivamente para o bem público.

De acordo com Fiani (1998), dois conceitos foram incorporados à análise econômica dos determinantes, restrições e efeitos do governo na economia: grupos de interesse e *rent-seeking*. O primeiro, entendido como associações que buscam a promoção do interesse próprio de seus membros e o segundo, tratado primeiramente por Anne Krueger (1971), que, ao se centrar sobre restrições governamentais, percebeu que tais restrições podiam aumentar a renda de variadas formas que não através do funcionamento do sistema de preços. Dessa forma, os agentes econômicos competiam na busca por tais rendas. Importante notar que as restrições impostas pelo governo podem ser consideradas *rent-seeking*, desde que sua imposição seja feita para gerar renda a um grupo específico em detrimento a toda sociedade. Tem-se, portanto, que a caracterização de grupos de interesse em uma dada indústria, visando *rent-seeking*, passou a ser uma etapa fundamental da atividade de regulação econômica, desde que sua prática acarreta em perda líquida e ineficiência.

Destacam-se três modelos desenvolvidos com base nesta abordagem: os de Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983). Eles questionam a eficiência da regulação, devido ao risco de captura do regulador por parte dos grupos de pressão.

Na versão desenvolvida por Stigler (1971), há duas hipóteses iniciais:

- 1) O Estado tem o poder de coerção e;
- 2) Os agentes são racionais e portanto escolhem as suas ações de maneira a maximizar suas utilidades.

Tem-se portanto uma ampliação do papel da regulação e de sua dimensão política. Também é apontada uma demanda crescente por regulação daqueles grupos que obtêm ganhos com a redistribuição de renda resultante da mesma.

No modelo de Peltzman (1976), o regulador procura conquistar o máximo de apoio político nos dois grupos, isto é, junto aos consumidores e às indústrias. Com isso, no que concerne à regulação dos preços, a tarifa estipulada será algum valor intermediário entre a situação de monopólio e de concorrência.

Já o modelo de Becker (1983) procura obter respostas quanto à viabilidade de se exercer pressão sobre o regulador, sendo esta inversamente proporcional ao número de seus membros e diretamente proporcional aos recursos utilizados.

Em suma, essas teorias vêm enfatizando a necessidade de se ampliar o escopo de análise em relação ao problema da regulação de monopólios, não apenas introduzindo elementos de bem-estar social, mas também atentando para o ambiente em que ocorre a regulação, de maneira a considerar problemas decorrentes dos efeitos sobre a cadeia produtiva e, em particular, a atuação de grupos de pressão.

Portanto, nesta visão, o órgão regulador tem a função de servir como intermediário no relacionamento entre o governo e a indústria. Para cumprir essa função e melhorar a eficiência da indústria, o regulador tem que ser independente, possuindo qualificação técnica e recursos materiais.

## **1.1. O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO E A REGULAÇÃO SETORIAL**

Com a desregulamentação das atividades de infra-estrutura, iniciada nos anos 80 e a abertura à concorrência nesses mercados, mudanças relevantes têm ocorrido na estrutura industrial, nas formas de propriedade e nas estruturas regulatórias governamentais, nos setores de transmissão, transporte e distribuição para energia elétrica e gás natural, tanto nos países desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento.

As mudanças ocorridas nesses setores, tradicionalmente caracterizados por monopólios naturais, representam uma das maiores transformações do último século nas hierarquias industriais integradas vertical e horizontalmente.

A literatura recente, ao destacar o impacto das inovações tecnológicas sobre as estruturas de mercado, aponta que as transformações progressivas da situação de monopólio natural, resultam da ação de um ou mais dos seguintes fatores<sup>5</sup>:

- (i) um crescimento do mercado suficiente para que ele passe a comportar duas ou mais plantas eficientes;
- (ii) uma redução nos custos fixos suficiente para reduzir a escala mínima de produção;
- (iii) um aumento nos custos variáveis médios num mercado operando com uma demanda inelástica.

Com isso, é possível destacar quatro razões para que a questão da regulação nesse processo de reestruturação dessas indústrias seja de vital importância (Joskow, 1996):

---

<sup>5</sup> Ver VISCUSI *et al.*, 1995, p. 482..

i) alguns segmentos continuarão sendo monopólio natural e portanto sujeitos à regulação ou a alguma outra forma de controle do governo. Faz-se necessário um acesso apropriado aos serviços providenciados por esses segmentos para facilitar a competição em outros níveis horizontais.

A reestruturação para a promoção de competição em um ou mais níveis horizontais envolve pelo menos uma separação vertical parcial dos segmentos potencialmente competitivos dos de monopólio natural. Como estes continuam sujeitos à regulação e fornecem serviços essenciais para a sustentação da competição nos setores competitivos, a natureza do meio regulatório é de maior importância para o sistema como um todo.

ii) como os termos e condições de acesso aos segmentos de monopólio dessas indústrias afetam a conduta e desempenho dos competidores nos segmentos passíveis de concorrência que dependam do primeiro, as relações de controle e propriedade entre os agentes de ambos os segmentos têm efeitos importantes sobre a intensidade da competição que irá vigorar. Uma firma que esteja operando no segmento de monopólio regulado, mas que deseja inserir-se em um segmento competitivo, o qual dependa do segmento de sua propriedade, pode restringir acesso ou agir de maneira discriminatória contra os competidores do mercado em que passou a atuar.

A resolução desses problemas vai depender das regras de acesso que serão aplicadas em serviços de monopólio regulado, da habilidade do regulador na separação de custos associados a serviços de monopólio natural e associados a serviços competitivos.

iii) um dos objetivos da reforma é a diminuição do papel do Estado na regulação e expansão do papel dos mercados que não estão sujeitos à regulação de preço e entrada. Segmentos competitivos seriam eficientes quando restrições regulatórias fossem removidas. Porém, o comportamento competitivo não é muito claro quando a incumbente no nível competitivo é monopólio ou duopólio e portanto, a liberalização geral de preços e quantidade não seria recomendável. Dessa forma, o conhecimento das estratégias que serão

adotadas pelas empresas será crucial para a definição de um novo marco regulatório.

iv) como essas indústrias eram tradicionalmente verticalmente integradas, mesmo ocorrendo a supressão de barreiras institucionais, dificilmente a competição estará garantida e portanto, a presença do regulador será imprescindível. Duas razões são apontadas para esse fato:

Primeiro, como essas empresas sempre foram constituídas por monopólios, faz-se necessário criar um novo tipo de cultura, ou seja, submetê-las a pressões competitivas.

A outra razão diz respeito a algumas características específicas desses setores, como a presença de elevados *sunk costs* (custos irrecuperáveis), que impossibilitam a aplicação do conceito de contestabilidade de mercado, tornando-se difícil a consolidação da competição imediata (ver Box 2).

Dessa forma, a separação de custos, a adoção de mecanismos de incentivos regulatórios e/ou restrições sobre entrada em certas atividades, são especificidades da regulação setorial que podem ser requeridas para se evitar distorções causadas nesse período de reestruturação. Isto é particularmente relevante quando se identifica a permanência de estruturas de monopólios regulados.

## Box 2. Contestabilidade de Mercado

Um mercado é dito perfeitamente contestável, de acordo com Baumol (1982), quando ele é acessível às entrantes potenciais e obedece a duas propriedades: as entrantes potenciais usufruem da mesma demanda de mercado, tendo também o acesso às mesmas tecnologias disponíveis para as firmas estabelecidas e; as entrantes potenciais avaliam a sua lucratividade antes de entrarem através dos preços vigentes das firmas estabelecidas.

Pode-se dizer que o mercado é perfeitamente contestável quando qualquer configuração de equilíbrio é sustentável, significando dizer que, em equilíbrio, ao preço vigente nenhuma entrante obtém lucro, pois não existiria um preço para a entrante menor do que o preço vigente que proporcionasse uma receita maior do que o custo desta entrante.

Essa situação só é possível devido à livre entrada e saída, que é suposta existir pela ausência de *sunk costs* (as empresas não têm custos irrecuperáveis, e portanto, não há barreiras à saída e também torna-se possível a entrada reversível) e, dessa forma, possibilita a estratégia *hit and run*, já que não há *sunk costs* e a entrada é reversível, a entrante consegue entrar, usufruir de lucros e sair sem qualquer ônus, pois não há tempo para retaliação.

A fraqueza das firmas já estabelecidas frente à possibilidade da estratégia *hit and run* faz com que a concorrência potencial discipline o mercado. Dessa forma, Baumol (1982) generalizou o conceito de mercado em competição perfeita para mercado perfeitamente contestável, pois dessa

É precisamente por isto que os instrumentos tradicionais de regulação setorial devem ser associados a mecanismos de defesa da concorrência. No entanto, essa não é uma tarefa simples por duas razões principais.

Primeiro, os arranjos institucionais, de um modo geral, separam os órgãos reguladores setoriais e os órgãos de defesa da concorrência. Sendo assim, as fronteiras de competência entre esses dois tipos de instituições são, por vezes, insuficientemente delimitadas.

Segundo, a reestruturação dessas indústrias requer um período de transição durante o qual a estrutura de mercado é submetida a mudanças progressivas. Assim, é indispensável definir características centrais do novo modelo de organização industrial que resulta das reformas institucionais.

Durante esse período, os instrumentos de regulação setorial e de defesa da concorrência precisam ser "calibrados" a fim de permitir a adaptação dos ajustes econômicos ao novo contexto.

A aplicação conjunta de tais instrumentos atenua os riscos de condutas anticompetitivas imediatamente após à desregulamentação. Quanto aos riscos de longo prazo, para serem minimizados, tem-se a necessidade de um gradualismo na retirada de controles sobre as estratégias de expansão, investimento e diversificação de empresas, orientando a política de regulação para a constituição das futuras estruturas de mercado.

No caso em que são mantidos os controles apenas sobre o monopolista, uma situação ineficiente pode surgir à medida em que se mantenha o subsídio cruzado de um segmento aberto à concorrência para um segmento monopolista. Isto pode viabilizar, na presença de economia de escopo, a entrada ineficiente de uma firma que queira aproveitar os preços mais altos cobrados neste segmento<sup>6</sup>.

Essa forma de regulação também comporta restrições quanto à entrada em certas partes do mercado, quando o mesmo permanecer em alguns segmentos com características de monopólio natural, de maneira a evitar o estabelecimento de preços predatórios em mercados não regulados, ficando então o monopolista proibido de entrar em tais mercados.

É importante salientar que a regulação, nesse processo de transição, poderá condicionar a estrutura que se delineará ao término do processo. O comportamento adotado pelas empresas em relação a suas estratégias serão de extrema relevância para a nova estrutura de mercado.

Finalmente, esses problemas engendram questões contratuais de grande importância para a regulação. Neste sentido, alguns autores observam que a regulação pode ser vista como um conjunto de regras para a negociação e resolução de conflitos contratuais visando a redução dos custos de transação.

O regulador portanto, pode entrar como árbitro nos contratos de longo prazo, podendo reduzir os custos de monitoramento, fiscalização e execução, os chamados custos de transação presentes nos contratos; pode também ser um caminho eficaz na determinação de um ajuste, definindo previamente rotinas de procedimento<sup>7</sup>.

Esse ponto denota a importância da consistência inter-temporal no estabelecimento de contingências contratuais e de fórmulas de resolução de conflitos.

## 2. REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA

---

<sup>6</sup> Essa conduta é denominada de *creamskimming* e pode ser combatida se o regulador estipular o preço *Ramsey*. Esse preço é formado de maneira em que as margens sobre os custos unitários seja inversamente proporcionais à respectiva elasticidade-preço da demanda, fazendo com que a posição da firma seja sustentável e portanto, inviabilize preços muito baixos no mercado subsidiado.

<sup>7</sup> Esse tema será explorado em um próximo estudo.

Como vimos anteriormente, os aspectos relacionados à regulação setorial, implicam no estabelecimento de formas de controle pelo órgão regulador, seja via preço, seja sobre as condições de entrada e saída no mercado. Também salientamos que as empresas, com a abertura dos mercados, passaram a ter uma diversidade de estratégias<sup>8</sup> fundamentais para formação das novas estruturas de mercados que passarão a se configurar.

Muitas vezes, essas estratégias são realizadas na tentativa de se defender das possíveis entrantes decorrentes da abertura dos mercados – *estratégias de detenção de entrada*. De acordo com Possas *et al.* (1998), muito tem se discutido atualmente a respeito do efeito permanente que a firma estabelecida pode ter sobre o mercado. Nesse sentido, as condutas desempenhadas pelas firmas teriam um caráter anticompetitivo, tentando evitar o estabelecimento de uma estrutura de mercado competitiva.

Em contrapartida, as estratégias de diversificação que vêm surgindo e de integração vertical podem não estar somente relacionadas ao aumento de lucro, mas sim à obtenção de ganhos de eficiência<sup>9</sup>. Como essas condutas podem levar ao aumento de eficiência e são decorrentes justamente do ambiente competitivo que tem sido criado, faz-se necessário o discernimento entre as práticas que visem o bloqueio ao surgimento de uma estrutura de mercado concorrencial, daquelas que visem a busca de eficiência.

Diante do processo de reestruturação do setor de infra-estrutura, este aspecto da análise sobre a conduta dos agentes à luz da legislação antitruste para a defesa da concorrência tornou-se necessária. Em um momento anterior ao início do movimento de abertura desses setores, a regulamentação tradicional era vista como capaz de desconsiderar os princípios concorrenciais e assim deixar o setor isento da lei antitruste. Porém, depois de iniciado o processo, passou-se a questionar, pelas próprias evidências, até que ponto a regulação setorial era suficiente para evitar práticas anticompetitivas, à medida que

---

<sup>8</sup> A partir dos anos 80, com o avanço tecnológico, a internacionalização do investimento produtivo e financeiro acelerou-se. Esse fenômeno resultou em um acirramento da concorrência por parte das empresas, ocasionando a necessidade do desenvolvimento de estratégias competitivas globais, e contribuindo para explicar, em grande parte, o movimento recente de fusões e aquisições.

<sup>9</sup> Esses ganhos de eficiência podem estar relacionados: 1) ao aproveitamento de oportunidades devido ao aprendizado tecnológico, podendo expandir-se a outros mercados; 2) à redução dos custos de transação, decorrentes do processo de



pudessem existir outras variáveis que não preço e quantidade, capaz de gerar atos que prejudicassem a concorrência.

## 2.1. A LEGISLAÇÃO ANTITRUSTE

A defesa da concorrência, baseada na legislação antitruste, busca limitar os comportamentos que comprometam a competição, através do abuso de poder de mercado ou através de atos de concentração, como por exemplo, fusões e aquisições.

Esta política tradicionalmente baseava-se na teoria de organização industrial conhecida como Estrutura-Condução-Desempenho, em que a estrutura da empresa (número de produtores e compradores, diferenciação do produto, barreiras à entrada, estruturas de custos, integração vertical e diversificação), determinaria a sua condução (políticas de preços, P&D, estratégias e investimentos) e esta, o seu desempenho (alocação eficiente dos recursos, satisfação aos consumidores, progresso técnico, equidade de renda etc). Desta forma, toda concentração de mercado seria ineficiente.

Atualmente, a literatura econômica destaca uma nova visão que tem surgido, incorporando o conceito de eficiência. Diz-se que da análise *per se* (restrição a qualquer ato de concentração), passou-se à regra da razoabilidade, em que um ato de concentração pode ser justificável, se o mesmo implicar em ganhos de eficiência.

Assim, nos setores de infra-estrutura, a legislação antitruste tem se tornado necessária, devido à abertura desses mercados à concorrência. A atuação da política antitruste centra-se tanto diretamente sobre a condução dos agentes, caracterizando-se por práticas restritivas verticais ou horizontais, como sobre a estrutura do mercado, que seriam os atos de concentração, também verticais ou horizontais.

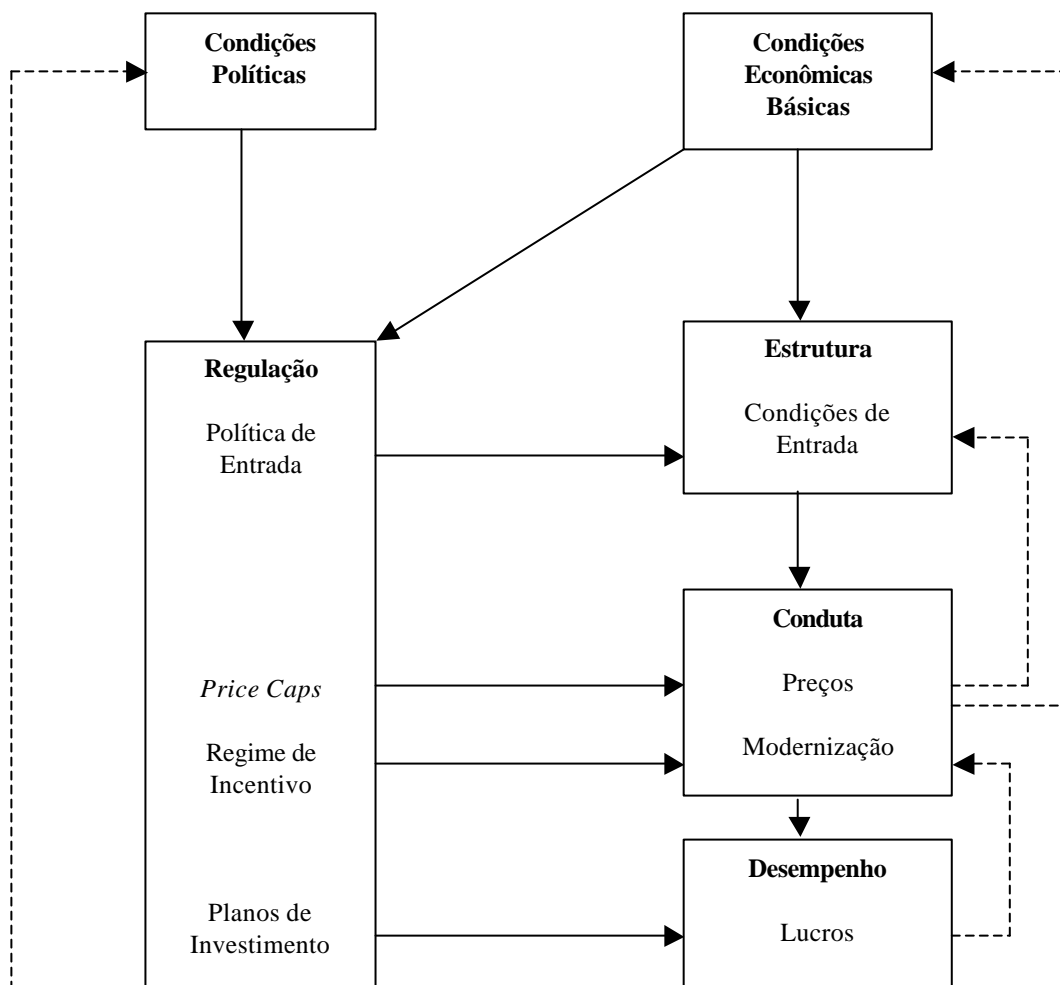
Nas indústrias energéticas, o processo de reestruturação é fortemente influenciado pela resultante das condições políticas e condições econômicas

---

coordenação entre estruturas não verticalizadas, práticas oportunistas, economias de escopo e *mark-up* dobrado e, 3) a uma forma de trocar informações e conhecimento tácito (Viscusi, 1995).

básicas (Figura 1). Essa resultante afeta diretamente os mecanismos de regulação setorial e a estrutura de mercado.

**Figura1. Regulação, Conduta e Desempenho:**



- (1) Performance = f (Regulação, Condições Econômicas, Estrutura, Comportamento)
- (2) Comportamento = g (Regulação, Condições Econômicas, Estrutura)
- (3) Regulação = h (Performance, Condições Econômicas, Condições Políticas)

Como já foi observado, pelo fato das reformas das indústrias energéticas preconizarem a redução das barreiras institucionais à entrada de novos operadores, a estrutura de mercado vai sendo progressivamente modificada a fim de permitir a introdução de pressões competitivas. Ora, esse processo exige a compatibilização dos mecanismos de regulação setorial com os instrumentos de defesa da concorrência.

Como dito acima, dada as características do modo de organização das indústrias energéticas, capazes de adquirir poder de mercado e liberdade na adoção de comportamentos estratégicos, o monitoramento na transição torna-se essencial. Dessa forma, esse tipo de política visa estabelecer alguns mecanismos de controle sobre os atos e/ou condutas das empresas que detêm o poder de mercado (anexo 1). Quanto às condutas, essas podem ser:

i) *práticas restritivas verticais ao longo da cadeia produtiva*: essas ações podem ser realizadas por empresas estatais privatizadas, detentoras monopolistas de concessão ou ainda, possuidoras de posição dominante em algum segmento de mercado que esteja sujeito à concessão pública. São práticas que impedem a entrada dos competidores ou mesmo, dificultem a operação dos mesmos nos mercados. Essas práticas podem ser sumarizadas como: fixação de preço de revenda, extensão territorial, acordos de exclusividade, recusa de venda, vendas casadas e também, discriminação de preços (condições de acesso, estocagem operacional, política de preços e informações privilegiadas).

ii) *práticas restritivas horizontais*: estabelecimento de contratos de cooperação entre as empresas, resultando em um empecilho à formação de uma estrutura de mercado competitiva. Elas podem entrar em colusão de preços, cooperação entre as concorrentes e imposição de barreiras à entrada, diminuindo ou mesmo extinguindo a rivalidade entre as mesmas.

Quanto à intervenção de caráter estrutural<sup>10</sup>, os atos verticais estão relacionados a fusões, aquisições ou *joint-venture* em uma mesma cadeia

---

<sup>10</sup> Relacionada à questão preventiva da legislação antitruste, ou seja, contratos que venham a ser firmados e que possam comprometer a concorrência.

produtiva e, os horizontais se estabelecem entre empresas concorrentes em um mesmo mercado, também inibindo o surgimento de estruturas competitivas.

Os procedimentos de análise para os atos de concentração horizontal são: i) estimativas das participações das empresas no mercado relevante, ii) observação do nível de barreiras à entrada existentes e, iii) análise das eficiências econômicas que podem surgir em decorrência da operação.

Para o cálculo do grau de concentração, utiliza-se o índice CR4<sup>11</sup> - faturamento das quatro maiores empresas em relação ao faturamento total - ou o Herfindahl-Hirschman (HHI)<sup>12</sup>, calculado através dos *markets shares* individuais das firmas participantes do mercado relevante. Vale ressaltar que, ao término do cálculo, se o resultado for um mercado concentrado, não significa obrigatoriamente que os preços cobrados estejam acima do nível competitivo, pois este pode ser também resultante de um sucesso inovativo já ocorrido. À legislação antitruste cabe esse tipo de análise.

Quanto à concorrência potencial, ou seja, condições de entrada no mercado, a análise é feita sobre quatro tipos de barreiras à entrada: diferenciação de produto, vantagens absolutas de custos, economias de escala e requerimento de elevados investimentos iniciais (Bain, 1959).

Os atos de concentração verticais levam a dois riscos, o primeiro referente ao aumento de barreiras à entrada e o segundo, ao aparecimento de práticas discriminatórias nas operações de acesso, que impede o acesso a seu mercado.

Finalmente, outra questão que representa uma ameaça à preservação da concorrência está relacionada à autorização das concessões. Um primeiro risco relaciona-se à pressão exercida por parte da empresa que até então detinha o mercado, seja diretamente no processo de licitação sobre o licitante, seja obrigando a empresa vencedora da licitação vendê-la a mesma, sob ameaça de retaliação. Uma outra conduta, por parte da empresa dominante é recorrer ao poder político e judiciário, de maneira a impedir ao máximo a entrada de novos concorrentes.

---

<sup>11</sup> CR4 = Valor do faturamento das quatro maiores empresas/valor do faturamento total do setor.

<sup>12</sup> É igual à soma dos quadrados dos *market shares*:  $R_H = \sum_{i=1}^n \alpha_i^2$  com  $\alpha_i = q_i/Q$ , denotando os *market shares* das *i*'s firmas (onde  $i = 1, \dots, n$  e  $\sum_{i=1}^n \alpha_i = 1$ ).

Como destacam Possas et al. (1998), a questão deixa de ser a velocidade de fragmentação do monopólio natural, e sim, os tipos de estruturas de mercado que deverão surgir assim como a percepção de como sua formação deve e pode ser condicionada.

A aplicação desses instrumentos de regulação setorial e de defesa da concorrência à indústria nacional de petróleo, derivados e gás é objeto do anexo 2.

Como é possível notar, as questões-chave que envolvem a garantia da eficiência econômica, as missões de serviço público e as condições de concorrência apontam para a necessidade de aproximação das competências funcionais da ANP, CADE e SDE. Na prática, essa aproximação deve culminar no curto prazo, na instituição de um convênio de cooperação entre os dois órgãos.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As reformas dos setores de energia têm gerado uma grande diversidade de modos de organização, tornando cada vez mais complexa a atividade de regulação.

Assim, dependendo do tipo de estrutura de mercado, a importância dos mecanismos de regulação e defesa da concorrência serão diferentes. Em diversos países observa-se uma combinação de liberalização com a substituição das antigas regras por novas regras de regulação, adaptadas ao novo modo de organização industrial. Portanto, podemos perceber que as duas formas de regulação deverão ocorrer simultaneamente, mas o estabelecimento da fronteira de atuação de cada uma delas (se é que deverá existir), é uma tarefa bastante difícil. Entretanto, a questão central diz respeito à determinação *ex-ante* da estrutura de mercado desejável a longo prazo. Esse aspecto é determinante tanto para a definição dos instrumentos de regulação setorial, como para os instrumentos de defesa da concorrência.

Pelo lado da estrutura de monopólio, a regulação setorial tem que estar presente para garantir o acesso, desempenho, qualidade e ainda, realizar a

separação total ou contábil se assim for requerido. Até mesmo nos segmentos não mais caracterizados como monopólios naturais, mas que mantêm especificidades setoriais e, portanto, os dispositivos de regulação setorial, o referencial antitruste poderia contribuir com medidas preventivas quanto a condições estruturais e estratégicas que pudessem resultar em condutas anticompetitivas.

Outro aspecto que merece especial atenção relaciona-se com a constatação de que esses setores têm experimentado um processo de transformação estrutural, em que a concorrência, pela entrada de novos competidores em alguns segmentos de mercado, coexiste com a necessidade de regulação sobre segmentos ainda monopólicos.

Quanto à defesa da concorrência, esta se fará necessária para controlar os diversos tipos de estratégias que vêm surgindo, de maneira a ir delineando uma estrutura de mercado eficiente. Como já mencionado, nem todas as estratégias de diversificação e integração vertical têm buscado o máximo lucro, mas sim a eficiência. Este aspecto torna ainda mais complexos os procedimentos baseados na legislação antitruste que devem ser estabelecidos.

Relevante para a nossa análise está o fato de que a regulação setorial pode também influenciar diretamente o modo de organização industrial das empresas, uma vez que ela pode afetar o modelo Estrutura – Conduta – Desempenho, questionando assim, a função da regulação da concorrência tradicionalmente concebida, isto é, ao impedir que houvesse atos de concentração, o desempenho já estaria garantido.

A explicação para tal conclusão decorre do fato de que podemos observar inúmeras condutas tomadas pelos agentes alterando a estrutura futura do mercado, como por exemplo investimento em P&D, fazendo com que haja redução de custos e por sua vez expulsão dos competidores do mercado e também, por afetar as decisões das entrantes potenciais. Vimos também, que o escopo de atuação da regulação pode afetar indiretamente o mercado, mediante a imposição de restrições sobre a conduta dos agentes.

Nessa fase de transição, as tarefas do órgão regulador da indústria do petróleo e gás vão além da regulação setorial. Isso decorre da necessidade de complementar a regulamentação da Lei nº 9.474 em definir o marco regulatório para a indústria.

Em suma, a gestão da transição envolve a construção de ambientes competitivos e constitui um processo de aprendizagem institucional, consolidando os instrumentos e as fronteiras de intervenção regulatória.

## **ANEXO 1. PRINCIPAIS PRÁTICAS INFRATIVAS (Versão 16/04/99)**

### **A. PRÁTICAS RESTRITIVAS HORIZONTAIS**

As situações mais comuns, ainda que outras sejam possíveis, são:

1. Cartéis: acordos explícitos ou tácitos entre concorrentes do mesmo mercado, envolvendo parte substancial do mercado relevante, em torno de preços, quotas de produção e distribuição, divisão territorial, etc., na tentativa de aumentar preços e lucros conjuntamente para níveis mais próximos dos de monopólio. Fatores estruturais que favorecem a formação de cartéis são: alto grau de concentração do mercado, existência de barreiras à entrada, homogeneidade de produtos e de custos, e condições estáveis de custos e de demanda.

2. Outros acordos entre empresas: restrições horizontais que envolvam apenas parte do mercado relevante e/ou esforços conjuntos temporários voltados à busca de maior eficiência, especialmente produtiva ou tecnológica.

Estes exigem avaliação mais complexa, tanto por terem efeitos anticompetitivos possivelmente menores que os cartéis, quanto por suas possíveis eficiências econômicas, requerendo uma aplicação mais ponderada do princípio da razoabilidade.

3. Associações de profissionais: quaisquer práticas que limitem injustificadamente a concorrência entre os profissionais, principalmente mediante conduta concertada de preços mediante tabelamento.

4. Preços predatórios: prática deliberada de preços abaixo do custo variável médio de forma a eliminar concorrentes para concentrar o mercado e, em momento posterior, poder praticar preços e lucros mais próximos do nível monopolista. Requer análise detalhada das condições efetivas de custos e do comportamento dos preços ao longo do tempo, para afastar a hipótese de práticas sazonais normais, além de análise de comportamento estratégico, demonstrando as condições objetivas de ganhos monopolistas posteriores suficientemente elevados.

### **B. PRÁTICAS RESTRITIVAS VERTICAIS**



As condutas mais comuns, ainda que outras sejam possíveis, são:

1. Fixação de preços de revenda: o produtor estabelece, mediante contrato, o preço (mínimo, máximo ou rígido) a ser praticado pelos distribuidores/revendedores. Existe nesse caso ameaça efetiva de sanções pelo descumprimento da norma de preços. Na maioria dos casos, é a fixação de preços mínimos (ou rígidos com a função de mínimos) que oferece riscos anticompetitivos efetivos, geralmente relacionados: (i) à maior facilidade de coordenar ações voltadas à formação de cartel ou outros comportamentos colusivos em preços entre os produtores (mercado "de origem"), quando facilita o monitoramento de preços de venda aos consumidores ou serve ao propósito de preservar acordos tácitos entre produtores ao bloquear a entrada de novos distribuidores inovadores e/ou mais agressivos, inibindo o desenvolvimento de novos sistemas de distribuição mais eficientes; e (ii) ao aumento unilateral de poder de mercado do produtor, na medida em que permita o mesmo efeito anterior de inibir a entrada de novos distribuidores mais competitivos. No caso específico de serviços pós-venda, esse tipo de restrição permite ainda, em princípio, a exploração monopolista dos usuários após a compra dos produtos, quando as alternativas oferecidas a estes se reduzem drasticamente. Como nas demais restrições verticais, a possibilidade de benefícios decorrentes da redução de custos de transação deve ser considerada e levada em conta na avaliação dos efeitos líquidos sobre o mercado. Quanto à fixação de preços máximos de revenda, só oferece riscos anticoncorrenciais em condições nas quais os distribuidores/revendedores do mercado "alvo" tenham poder de mercado e agreguem valor substancial ao produto/serviço, e em que haja intenção e possibilidade do produtor de eliminá-los do mercado.

2. Restrições territoriais e de base de clientes: o produtor estabelece limitações quanto à área de atuação dos distribuidores/revendedores, restringindo a concorrência e a entrada em diferentes regiões, o que facilita: (i) comportamentos colusivos e tendentes à formação de cartéis entre os produtores/distribuidores, na medida em que sejam utilizados como instrumento de monopolização dos mercados locais pelos distribuidores ou que aumentem os

custos das empresas rivais, estimulando-as a reduzir quantidades e aumentar seus preços, e dessa forma, a participar da colusão; e (ii) a elevação unilateral do poder de mercado de um produtor. Tais restrições elevam os custos de entrada em mercados geográficos contratualmente delimitados na medida em que a extensão do mercado não coberto pelo contrato não seja economicamente atrativa a novos distribuidores/revendedores; ou ainda, restringem o acesso de competidores efetivos aos consumidores potenciais, na medida em que dificultam que distribuidores ou revendedores rivais vendam para os consumidores localizados na área sujeita à exclusividade. Pode ocorrer também a exploração monopolista dos usuários de serviços pós-venda, caso estes envolvam custos elevados de mudança e a ocorrência de efeitos de tipo "lock in" do consumidor, por não possuir alternativas viáveis de consumo desses serviços. Analogamente, os possíveis benefícios em termos de economia de custos de transação devem ser considerados na avaliação.

3. Acordos de exclusividade: os compradores de determinado bem ou serviço se comprometem a adquiri-lo com exclusividade de determinado vendedor (ou vice-versa), ficando assim proibidos de comercializar os bens dos rivais. Os efeitos potenciais anticompetitivos estão associados: (i) à implementação de condutas colusivas, tendentes à cartelização, no mercado "de origem", quando são utilizados como instrumento de divisão do mercado entre produtos substitutos; ou (ii) ao aumento unilateral do poder de mercado da empresa que impõe a exclusividade, por meio do "bloqueio" e/ou aumento de barreiras à entrada no segmento de distribuição (ou de fornecimento de insumos), o que pode resultar diretamente de cláusulas contratuais, ou indiretamente por aumento de custos dos rivais. Os possíveis benefícios da prática envolvem novamente a economia de custos de transação, ao buscar a contenção de condutas oportunistas em defesa de investimentos não recuperáveis, como em marcas e tecnologia, e na proteção de ativos específicos. Eles devem ser cuidadosamente ponderados, como sempre, na avaliação final.

4. Recusa de negociação: o fornecedor ou comprador, ou conjunto de fornecedores ou compradores, de determinado bem ou serviço estabelece unilateralmente as condições em que se dispõe a negociá-lo, em geral a um

distribuidor/revendedor ou fornecedor, eventualmente constituindo uma rede própria de distribuição/revenda ou de fornecimento. Os efeitos anticompetitivos potenciais estão relacionados principalmente ao "bloqueio" dos e/ou o aumento das barreiras à entrada nos canais de distribuição ou fornecimento, como no item anterior (incluindo possível aumento de custos de rivais), bem como os efeitos relacionados aos serviços pós-venda indicados no item 2 acima. As possíveis eficiências econômicas são essencialmente as mesmas do item anterior.

Em geral, esta prática é utilizada em conjunto com outras práticas verticais anticompetitivas, tais como acordos de exclusividade ou fixação de preços de revenda, como forma de retaliação contra distribuidores/fornecedores relutantes em aderir à prática anticompetitiva.

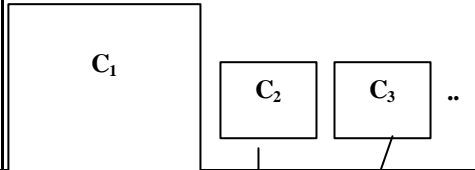
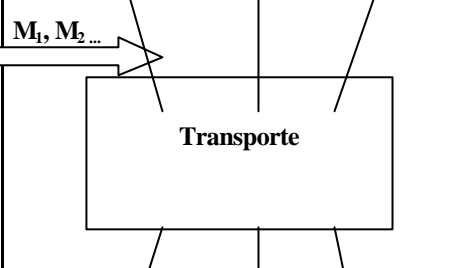
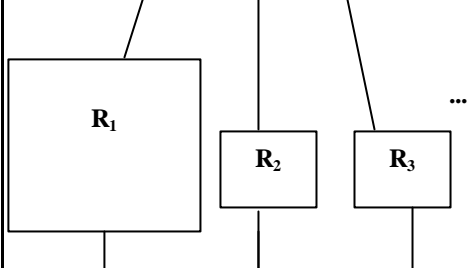
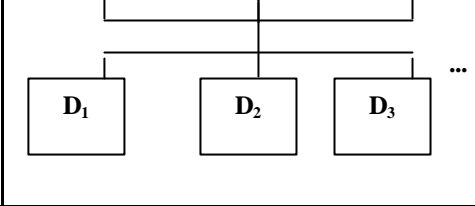
5. Venda casada: o ofertante de determinado bem ou serviço impõe para a sua venda a condição de que o comprador também adquira um outro bem ou serviço. Entre outros, os principais efeitos anticompetitivos estão relacionados à "alavancagem" de poder de mercado de um produto para outro, elevando abusivamente os lucros em detrimento dos adquirentes e, em última análise, do consumidor, ao mesmo tempo em que promove o "bloqueio" do segmento a jusante (em geral, de distribuição) para concorrentes efetivos e potenciais (aumento das barreiras à entrada). A prática de vendas casadas também constitui uma forma de burlar os limites de taxa de retorno e preço em indústrias reguladas, na medida em que a empresa seja capaz de incrementar o preço total pela inclusão obrigatória de um novo produto ou serviço ao "pacote". Efeitos anticompetitivos sobre serviços pós-venda também podem ocorrer. Possíveis eficiências econômicas da mesma natureza dos casos anteriores devem ser avaliadas, com ênfase na possibilidade de se tratar de produtos complementares de tipo "sistema" e/ou de apresentarem economias de escopo na produção (conjunta).

6. Discriminação de preços: o produtor utiliza seu poder de mercado para fixar preços diferentes para o mesmo produto/serviço, discriminando entre compradores, individualmente ou em grupos, de forma a se apropriar de parcela do excedente do consumidor e assim elevar seus lucros em relação ao nível

competitivo. Esta prática não é intrinsecamente anticompetitiva, na medida em que, embora aumentando os lucros do produtor, pode não afetar o bem-estar dos consumidores ao não restringir, ou até ao aumentar, o volume de transações no mercado. Requer uma análise específica. Em certos casos, pode estar indicando uma variante de recusa de vendas ou de venda casada; sob essas formas indiretas, é uma prática relativamente freqüente em setores regulados abertos à concorrência.

ANEXO2.

QUADRO 1. FUNÇÕES DA ANP E CADE

Atividades		Regulação Setorial ANP	Defesa da Concorrência
<u>Exploração/ Desenvolvimento/ Produção</u>		<p>Adequação das barreiras institucionais à entrada;                      Elaboração de um padrão de contrato de concessão;                      Regulamentação das participações governamentais;                      Regulamentação das atividades de exploração/ desenvolvimento/produção, bem como sua análise e avaliação;                      Organização e promoção de licitações;</p>	<p>Monitoramento de práticas anti-competitivas: práticas restritivas verticais e horizontais ; colusão, cartel e posição dominante.</p>
<u>Transporte Marítimo</u> do petróleo nacional e dos derivados básicos produzidos no país e <u>Dutoviário</u> do petróleo, deriva-dos básicos e gás natural		<p>Estabelecimento de requisitos para o exercício da atividade do transportador;                      Regulamentação dos procedimentos referentes a autorizações para a construção e operação de instalações de transporte;                      Estabelecimento das regras para o livre acesso de terceiros à instalação de transporte;                      Definição do modelo de tarifação do transporte;                      Articulação com a ANEEL a respeito dos critérios para fixação de preços de transporte, quando destinados à geração de energia elétrica.</p>	<p><b>Petróleo e Combustíveis:</b> assegurar as condições de concorrência intermodal;   <b>Gás Natural:</b> decisão quanto a livre acesso e práticas anti-competitivas</p>
<u>Refino/ Processamento</u> do Gás Natural		<p>Estabelecimentos dos requisitos para o exercício da atividade de refinador e produtor de gás natural;                      Liberação dos preços dos derivados básicos ao nível das refinarias e do gás natural ao nível do produtor;                      Consolidação das condições operacionais e econômicas e avaliação dos planos de investimentos na modernização tecnológica e na expansão da produtividade para as refinarias privadas existentes quando da publicação da Lei 9.478/97;                      Estudo do programa de redução dos subsídios concedidos às refinarias privadas;</p>	<p>Monitoramento de práticas anti-competitivas: práticas restritivas verticais (discriminação de preços, acordos de exclusividade e; acordos de preços no mercado <i>downstream</i>) e horizontais ; colusão, cartel e posição dominante.</p>
<u>Distribuição</u>		<p><b>Petróleo e Combustíveis :</b> regulamentação para o exercício da atividade de distribuição; liberação do preço do álcool combustível;                      Fiscalização do funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis; controle de qualidade dos produtos comercializados pelas distribuidoras;                      Problemas contratuais: T – D  <b>Gás Natural:</b> regulação estadual</p>	<p><b>Petróleo e Combustíveis:</b> repressão do abuso do poder econômico, como movimento de cartelização;                      Manutenção da concorrência e Defesa do consumidor.  <b>Gás Natural:</b> -</p>
<u>Revenda</u>		<p>Regulamentação para o exercício da atividade de revendedor;                      Liberação do preço do Diesel e do GLP ao nível do revendedor;                      Controle de Qualidade dos produtos comercializados pelos revendedores;                      Regulação da atividade de revenda do GLP.</p>	<p>Controle sobre o abuso do poder de mercado: formação de cartéis;                      Manutenção da concorrência e defesa do consumidor</p>

## Referência Bibliográfica

- ARMSTRONG & DOYLE (1995). *The Economics of Access Pricing*. Competition and Consumer Policy Division, OECD.
- ARAÚJO, J.L. (1997). *Regulação de Monopólios e Mercados: Questões Básicas*. Trabalho Temático para o I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infra-estrutura. Rio de Janeiro.
- BAIN, Joe S. *Industrial Organization*. University of California, Berkeley, 1959.
- BAUMOL, W. *et al.* (1982). *Contestable Markets and the Industrial Structure*. New York: Hasconst.
- BECKER, Gary S. (1983): "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics* 98, pp. 371-400
- BERG, S. (1996). "What Can we Learn from the U.S. Experience in Regulating Monopolies?" in Seminário Internacional sobre Reestruturação do Setor Elétrico & Novos Negócios em Eficiência Energética. Rio de Janeiro.
- FIANI, R. (1998). "Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras". Teoria Política e Instituições de Defesa da Concorrência. Rio de Janeiro: *Texto para Discussão* (a ser publicado), UFRJ/IE.
- FIANI, R. (1998). "Uma abordagem abrangente da regulamentação de monopólios: exercício preliminar aplicado a telecomunicações". Rio de Janeiro: *Texto para Discussão* nº 411, UFRJ/IE.
- KRUEGER, Anne O (1990). "Government Failures in Development" in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, no. 3. Summer, pages 9-23.
- JOSKOW, Paul L.(1996). *Introducing Competition into Regulated Network Industries: from Hierarchies to Markets in Electricity*. Industrial and Corporate Change, vol.5, nº 2.
- MANSELL, R., CHURCH, J. (1995). *Traditional and Incentive Regulation*. Canadá: The Van Horne Institute for International Transportation and Regulatory Affairs.
- MATTOS, C. (1997). "A Evolução Recente da Defesa da Concorrência no Brasil: Uma Transição Incompleta". *Texto para discussão* nº 5, CADE.
- PELTZMAN, Sam (1976): "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 211-40.

- PINTO Jr., H.Q. (1998). "As Missões de Regulação: Lições Internacionais e seus Desdobramentos para a Organização da Agência Nacional do Petróleo" Nota Técnica nº 001, ANP.
- PONDÉ, J.L. & FAGUNDES, J.(1998). "Barreiras à Entrada e Defesa da Concorrência: Notas Introdutórias". *Texto para discussão* nº1, cadernos de estudos, Universidade Cândido Mendes.
- POSSAS, M.L.; PONDÉ, J.L. & FAGUNDES, J. (1998). "Defesa da Concorrência e Regulação". *Revista de Direito Econômico*, janeiro-julho, nº27.
- POSSAS, M.L.; PONDÉ, J.L. & FAGUNDES, J. (1998). "Defesa da Concorrência e Regulação de Setores de Infra-estrutura em Transição". Artigo aprovado para a ANPEC, dezembro.
- POSSAS, M.L.; PONDÉ, J.L. & FAGUNDES, J.(1997). "Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual" . Relatório de Pesquisa/IPEA.
- POSSAS, M.L. "Os Conceitos de Mercado Relevante e de Poder de Mercado no Âmbito da Defesa da Concorrência". *Internet*.
- SCHUARTZ, L.F. "Dogmática Jurídica e Lei 8.884/94". *Internet*.
- SCHUARTZ, L.F. "Fundamentos do Direito de Defesa da Concorrência Moderno". *Internet*.
- SHARKEY, W.W. (1982). *The Theory of Natural Monopoly*. Cambridge University Press, Cambridge.
- STIGLER, George J. (1971): "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 Spring, pp. 3-21.
- TIROLE, J. (1997). *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- VISCUSI, W.; VERNON, J. & HARRINGTON, J (1995). *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, Mass: The MIT Press.