

curva ascendente dos custos marginais, à medida que o rendimento marginal (isto é, o nível de preços) se altere também.

Isto significa que para o vendedor atomístico a **curva da oferta** é essencialmente a **curva dos custos marginais**. Contudo, nem toda a curva dos custos marginais se transforma em curva da oferta, porque há um limiar mínimo abaixo do qual o produtor não oferece nada, não está disposto a vender.

d) A suspensão de actividade no curto prazo

Num contexto concorrencial ocorrerão muito frequentemente circunstâncias em que um produtor é induzido a **retirar-se temporária ou definitivamente do mercado**. A retirada temporária, de curto prazo, distingue-se da saída definitiva, de longo prazo, pela circunstância de no curto prazo existirem custos fixos que são irrecuperáveis, no sentido de que já estão pagos e que não há alternativa para suportá-los, enquanto que no longo prazo também esses custos se tornam variáveis, podendo ponderar-se uma decisão em que todo o género de custos seja levado em conta, podendo perspectivar-se a libertação de *todos* os custos através do abandono da actividade.

Um **custo irrecuperável** deve ser racionalmente irrelevante para as decisões de um produtor, o qual só tem que concentrar-se nas suas decisões de curto prazo de reafecção de recursos variáveis e nas decisões de longo prazo relativas à escala de produção, já que, faça ele o que fizer, esses custos irrecuperáveis não se alteram.

Nem todos os **custos fixos** são irrecuperáveis, visto que são recuperáveis todos os custos fixos relativos à aquisição de bens que sejam utilizáveis noutras linhas de produção. São também recuperáveis alguns dos chamados **custos fixos de funcionamento** ("*overhead-costs*"), na medida em que alguns deles tendam a desaparecer mal seja tomada pelo produtor a decisão de suspender a actividade.

No **curto prazo**, já que o produtor não consegue libertar-se dos custos fixos irrecuperáveis, tudo se decide no plano dos **custos variáveis**. Será racional retirar-se temporariamente da concorrência se as perdas resultantes da ausência de vendas forem mais do que compensadas pela poupança obtida em sede de custos variáveis, o que equivale a dizer, *se os custos variáveis forem superiores ao rendimento total*.

O "**ponto de encerramento (temporário)**" (o "*shutdown point*") ocorre, para um produtor atomístico, quando o rendimento total não cobre o total dos custos variáveis, e por isso as perdas totais são superiores aos custos fixos totais.

A decisão de curto prazo de **suspensão de produção** há de justificar-se em todos os casos *em que os custos variáveis médios são superiores ao preço* (ao rendimento médio), visto que para um vendedor atomístico coincidem, por definição, os valores do rendimento médio, do rendimento marginal e do preço.

e) O encerramento no longo prazo

No longo prazo trata-se de decidir pelo **abandono**, ou não, do sector produtivo, e, no caso de não-abandono, de decidir a escala de produção a adoptar (aquela que assegure o máximo de volume de produção compatível com a escala mínima de eficiência).

O produtor-vendedor atomístico num ambiente concorrencial deverá no longo prazo abandonar o mercado, o sector produtivo, *se o seu rendimento total não chega para cobrir os seus custos totais (se o seu custo médio é superior ao preço, ao rendimento médio)*, e por isso lhe não for possível averbar *lucros*.

Agora já se torna relevante neste horizonte temporal mais amplo, considerar tanto os **custos variáveis** como os **custos fixos**.

O que se disse da saída do mercado aplica-se igualmente à entrada no mercado: o produtor só estará disposto a ingressar no mercado se, comparando os seus custos médios com o nível de preços que é praticado no mercado, concluir que este é superior àqueles.

No **longo prazo**, a curva da oferta pode derivar-se mais uma vez da curva ascendente dos custos marginais, com a ressalva de que só há oferta a partir do ponto no qual é possível e *sustentável* uma situação em que os custos médios sejam inferiores aos preços. O candidato à entrada no mercado deverá ter consciência de qual seria a sua **escala de eficiência**, sendo que só entrará na concorrência se esse mínimo de custos médios estiver abaixo do preço de mercado (se vislumbrar uma possibilidade de obter lucros no momento em que tiver atingido a "escala de eficiência", ou ao menos uma possibilidade de chegar a um "ponto de *break-even*", de equilíbrio entre receitas e custos médios).

É por esse motivo que a existência de preços elevados e de lucros extraordinários **atrai novos concorrentes** ao mercado.

É também em função destas decisões de entrada e de saída do mercado que se verifica que a **elasticidade-preço da oferta** tende a aumentar com o tempo e a atingir o seu máximo no longo prazo.

Como cada produtor novo só entra se tiver calculado que é capaz de operar a custos médios totais inferiores ao preço de mercado, e volta a sair se verificar o inverso, a expansão da oferta através do aumento do número de produtores faz-se a custos marginais que praticamente coincidem com os custos médios, pelo que a **curva da oferta de longo prazo** se apresenta como quase **horizontal**.

O produtor deve encerrar a actividade, retirando-se do sector, sempre que o preço de venda dos seus produtos não for suficiente sequer para cobrir os custos médios.

f) A transição do curto para o longo prazo

Derivar-se uma **curva da oferta colectiva** a partir da curva da oferta individual de cada vendedor atomístico dependerá não apenas do horizonte temporal que estejamos a considerar como também do facto de os produtores terem estruturas de custos comparáveis, isto é, de lidarem com a mesma tecnologia. No curto prazo, não se colocam questões de entrada e de saída do mercado.

Já no longo prazo, com a possibilidade de entrada e de saída, não se pode presumir que o número de vendedores seja fixo, mas pode presumir-se que existam **pontos de equilíbrio**, nos quais momentaneamente ninguém entra e ninguém sai do mercado.

Os produtores entram no mercado quando se apercebem que outros, já instalados no mercado e com estruturas de custos similares, estão a obter **lucros**; mas essa entrada, aumentando o número de vendedores concorrentes e portanto aumentando a oferta, tende, *ceteris paribus*, a provocar o efeito (não-atomístico) da quebra dos lucros, seja para os produtores já estabelecidos, seja para os recém-chegados.

Alguns dos produtores que foram atraídos ao mercado descobrirão, à própria custa, que aquilo que os aliciou foi destruído pela sua própria entrada, como se de um "efeito de miragem" se tratasse – tendo que voltar a sair, no longo prazo, aqueles produtores "marginais" para quem o volume de vendas e a escala de produção passaram a significar prejuízos irremediáveis.

Haverá porventura um limite para estas oscilações e para estes movimentos de entrada e de saída, um ponto de equilíbrio no qual ninguém tem incentivo para entrar no mercado, e os produtores instalados no mercado não estão especialmente pressionados para abandoná-lo? Há: é um ponto no qual convergem preço e custo médio, um ponto no qual o **lucro tende, pois, a desaparecer**.

Esta constatação de que um mercado concorrencial e atomístico tende para o desaparecimento do lucro é já de si mesma algo surpreendente e perturbadora. Mas não menos surpreendente e fértil é uma conclusão: a de que *um mercado concorrencial sem barreiras de entrada e de saída tende, no longo prazo, para um equilíbrio que coloca os produtores na sua escala de eficiência.*

No longo prazo esses produtores estabilizarão num ponto em que coincidem preço, custo médio e custo marginal (*escala de eficiência*).

A coincidência do preço com o custo médio significa que os produtores são seleccionados na concorrência pelo seu **padrão de custos**, e que ficarão no mercado apenas aqueles que têm custos médios mais baixos, os que conseguem o "*break-even*", o "não prejuízo", a esses custos.

Poderão surgir ocasiões nas quais a oferta de longo prazo deixa de ser estável quanto ao preço, e pelo contrário ela passa a evidenciar uma **tendência crescente**:

- A entrada de novos concorrentes faz subir o preço dos factores para todos os concorrentes;
- Não sendo homogêneos os padrões de custos, pode dar-se o caso de os produtores mais eficientes serem os primeiros a entrar no mercado, pelo que cada nova entrada de concorrentes agrava a média de custos.

"Teoria da Renda" de David Ricardo, partia da constatação da diversidade de fertilidade entre os diversos terrenos agrícolas para concluir pela tendência para a formação de uma "renda económica" permanente a favor dos proprietários dos terrenos mais férteis. Hoje entende-se, mais amplamente, que "renda económica" é todo o rendimento que ultrapassa o custo de oportunidade dos recursos empregues na actividade – e por isso ultrapassa o incentivo mínimo necessário para que a actividade tenha lugar, convertendo-se aparentemente numa remuneração desnecessária e ineficiente.

g) O lucro normal

O facto de *economicamente* ter desaparecido o lucro não significa que não subsista um *lucro contabilístico*, o que, dito de outro modo, significa que a noção de *custo total* com que temos lidado abarca também os *custos de oportunidade*, ou seja, o valor a que o produtor renuncia quando emprega o seu tempo e os seus recursos no processo produtivo pelo qual optou, em vez de os empregar em processos produtivos alternativos.

"**Lucro normal**": Ponto mínimo aceitável de lucro sem o qual o sector é abandonado pelos empresários, pois corresponde ao rendimento *médio* que a actividade empresarial é capaz de gerar *em qualquer sector*.

Quando se atinge o ponto de "**lucro zero**", o produtor integrou já nos seus custos totais essa ponderação de custos de oportunidade que o fez optar por aquela actividade em detrimento de outras, cujo custo de oportunidade seria comparativamente mais elevado: eis a razão pela qual, na ausência de *lucro económico*, existe ainda uma razão para que alguns produtores permaneçam naquele mercado. O produtor que observa os seus lucros contabilísticos concluirá pela não-saída se tiver a percepção de que em qualquer outro mercado ou sector de actividade os *lucros contabilísticos* seriam menores.

A "linha de água" que é atingida quando o rendimento total é igual aos custos totais (incluindo o lucro normal) chama-se, em linguagem empresarial, o "**ponto de break-even**", no qual o produtor está já a atingir o rendimento que alcançaria na melhor das produções alternativas.

h) A concentração do mercado

A **intensidade da concorrência** depende, em termos de eficiência, da estrutura de custos dominante, e esta depende, por sua vez, da tecnologia disponível. O nível óptimo de concorrência dar-se-á quando a densidade de concorrentes não impedir nenhum deles de chegar à sua escala de eficiência.

“Monopólio Natural”: Só há lugar no mercado para um produtor, que esgota o mercado a um nível de produção em que os seus custos médios são ainda descendentes.

No caso do monopólio natural, a **concorrência não é possível nem eficiente**; qualquer recém-chegado ao mercado que utilize a mesma tecnologia do produtor já instalado só conseguirá produzir a custos médios superiores aos custos médios do monopolista, sendo pois liminarmente derrotado por este.

O que determina o grau de concorrência que cada mercado comporta é essencialmente os **custos fixos**, os **custos irrecuperáveis** e os **custos fixos de funcionamento** (*overhead costs*) em que cada produtor tem que incorrer para se estabelecer num determinado sector, aquilo que poderíamos designar como a componente económica das **“barreiras de entrada”**, aquilo que faz aumentar os custos médios esperados para cada recém-chegado, por comparação com os custos médios dos produtores já instalados.

Existem razões de eficiência que limitam a atonicidade e a concorrência. Quando é elevada a escala mínima de eficiência, é de esperar que a concentração dos produtores seja igualmente elevada. Há muitas formas de **medir essa concentração**, sendo os mais comuns:

- A que indica qual a percentagem de mercado coberta pelas vendas dos quatro maiores produtores do sector (**“four-firm concentration ratio”**), que oscila entre um valor próximo do zero no caso da concorrência até aos 100% no caso do monopólio ou de um mercado oligopolista com um máximo de quatro empresas;
- O **“Índice Herfindahl-Hirschman” (HHI)**, especialmente usado nos processos de fusão de empresas, e que é a soma dos quadrados das percentagens da quota de mercado que cabe a cada uma das 50 maiores empresas num determinado sector, um valor que oscila entre os 10.000 no caso de monopólio ($=100^2$) e tende para o 0 no caso da concorrência perfeita.

Medir a **concentração num mercado** não é uma simples curiosidade teórica: é que quanto maior for a concentração, mais provável se torna que o preço se afaste do seu nível concorrencial e se aproxime dos máximos que poderão vigorar numa situação de monopólio. A concentração é o caminho normal da evolução do mercado concorrencial para as formas de concorrência imperfeita.

i) A interdependência dos mercados competitivos

A análise das **interdependências** constitutivas de um mercado competitivo reclamaria um modelo de relativa complexidade no qual pudessem ser simultaneamente ponderados os vários elementos da teia de transacções.

Nesse modelo, haveria que complementar a análise do equilíbrio parcial com a análise do equilíbrio geral, que pretende abarcar numa síntese o funcionamento de todos os mercados, assentando na ideia básica de que, a haver um **equilíbrio geral** no todo da economia, ele se traduziria não apenas na ideia de que todos os mercados parciais equilibrariam em sintonia, mas também no facto de a qualquer investimento em qualquer ponto da economia dever corresponder um mesmo rendimento, uma mesma escala e salários, os mesmos preços e taxas de juro.

As “**equações Arrow-Debreu**” procuraram reformular as condições Wairasianas de equilíbrio com o objectivo de definir em que termos a combinação de condições da procura e de condições da oferta asseguraria o equilíbrio em mercados separados, mercados de produtos e de factores. Essas equações seriam um bom suporte para uma opção política de “*laissez-faire*”.

A **hipótese do equilíbrio parcial** corresponde muitas vezes aos próprios objectivos de uma investigação analítica, ao esforço científico de apuramento de cadeias causais através do isolamento de algumas variáveis, à tentativa de recriação de condições mais confinadas e controláveis para a experimentação.

A ideia do equilíbrio geral, da convergência de todos os valores remuneratórios nos diversos mercados parciais, pode ser complementada pela ideia de “**fluxo circular**”, que agora pode ser enriquecida com a inclusão de mais dois pólos nas transacções: as economias estrangeiras e o Estado.

Como vimos no modelo básico de “fluxo circular”, as famílias encaminham para as empresas tanto os seus pagamentos de bens e serviços como as suas poupanças (que, enriquecidas com os lucros não distribuídos, constituem as fontes básicas do investimento, que pode ser ainda reforçado com capitais estrangeiros). As empresas, por sua vez, pagam salários, juros, rendas e dividendos às famílias. As famílias nacionais podem encaminhar para as economias estrangeiras tanto as suas poupanças como as suas despesas com importações (e com viagens no estrangeiro), tal como as empresas nacionais podem receber das economias estrangeiras tanto os pagamentos referentes às exportações como empréstimos (ou investimento directo), podendo encaminhar juros e dividendos para aquelas economias. Internamente, as famílias encaminham para o Estado tanto o pagamento dos impostos como as quantias que emprestam àquele, limitando-se os contributos das empresas, em princípio, ao pagamento de impostos. Por seu lado, o Estado paga salários e juros, faz transferências de pagamentos a favor dos particulares, e às empresas atribui subsídios e paga-lhes os produtos por elas fornecidos.

Este modelo de fluxo circular complementa as **condições básicas do equilíbrio geral**, realçando as possibilidades de repercussão em qualquer ponto do circuito *real* ou *monetário* de alterações verificadas no equilíbrio de qualquer das transacções, e apontando para a estrita necessidade de que um *desequilíbrio* verificado num ponto da circulação seja contrabalançado por um movimento reequilibrador noutra parte da circulação, e isto *independentemente do grau concorrencial* que se verifique nos diversos mercados.

Porque é que o equilíbrio de longo prazo não é estável? Destaca-se o motivo das **incertezas** provocadas pela variação dos gostos dos consumidores e pelo progresso tecnológico, que repercutem directamente, seja no próprio preço de equilíbrio a partir do qual todos os valores têm que ser aferidos e calculados ou recalculados, seja nas “economias externas” ou “deseconomias externas” que condicionam os custos dos produtores.

i) Externalidades de rede e formação de “standards”

Entre essas “**economias externas**” contam-se, por exemplo, as “**externalidades de rede**” (efeitos no uso de um bem ou serviço decorrentes da circunstância de outros utilizarem o mesmo bem ou serviço, ou bens e serviços compatíveis, o facto de o incremento do consumo de um produto beneficiar todos os consumidores com a multiplicação de serviços específicos desse tipo de consumo, permitindo a mais produtores trabalhar à “escala de eficiência”, e por isso expandir a oferta). São os efeitos das “**externalidades positivas no consumo**”.

As externalidades de rede são fenómenos característicos das tecnologias da informação, supondo-se que existe uma *massa crítica* acima da qual “disparam” **rendimentos crescentes à escala**. Fala-se, a esse propósito, de uma “**lei de Metcalfe**”, segundo a qual o valor de uma rede para os seus participantes é

proporcional ao quadrado do número desses participantes, e que portanto a utilidade da rede para cada participante corresponde linearmente à dimensão da rede.

As externalidades de rede podem ser um **veículo de penetração de uma inovação no mercado**, se porventura essa inovação “entrar na moda” e permitir uma rápida valorização através da adesão intensiva. A rápida verificação de efeitos de escala permite à rede incentivar a produção de bens complementares ao “standard” que fez inicialmente arrancar esses efeitos de rede.

As externalidades de rede podem ter também profundos efeitos anti-competitivos, se porventura elas gerarem aquilo que identificamos como a **“path dependence”**: um determinado produto torna-se “referência de mercado” e condiciona todos os produtores a uma “gravitação” em torno dele, impondo a compatibilidade e através dela a normalização, o que acaba por resultar numa barreira frequentemente intransponível para aquelas inovações que queiram, ou tenham que, afirmar-se à margem da norma dominante, não querendo nenhum consumidor assumir os riscos e suportar os custos de dar o primeiro passo no abandono do standard.

Este aspecto pode ser enquadrado na categoria mais geral de uma **“aversão à incompatibilidade”**, de que a expressão máxima é o “medo dos produtos-orfãos”. Nada disto sucederá se a atitude dominante for a de neutralidade ou a de indiferença perante a incompatibilidade, pois aí haverá espaço e predisposição para se experimentar diversos produtos comparando-os com o standard, não ficando os consumidores reféns da “gravitação da compatibilidade”, gerando-se uma situação de maior descentralização e competitividade.

A verificação de externalidades de rede, e até a sua verificação cumulativamente com a **“path dependence”**, não significa que não exista qualquer inovação, mas antes que ocorrerão **inovações *sui generis***, dentro do caminho balizado pelo “standard” e através da subtil manipulação de uma “semi-incompatibilidade”, ou de uma ameaça de “obsolescência da competitividade”, consistindo a inovação essencialmente no lançamento de novas versões do “standard” que arrastam atrás deles os utentes, que receiam chegar a uma situação de incompatibilidade com todos aqueles que já fizeram o “upgrade” para essas novas versões.

A compatibilidade nem sempre se traduz em benefício para os consumidores; não só o problema da “standardização” cria **barreiras de entrada no mercado** e pode propiciar “rendas monopolísticas” vultuosíssimas, como ainda ele pode servir de base de **conluio entre produtores (cartelização)** em detrimento da adopção de produtos alternativos nos quais a heterogeneidade e a incompatibilidade sejam mais do que compensadas pelos preços baixos (aumentando o excedente do consumidor).

Uma outra consequência menos ortodoxa destes mercados dominados por um “standard” é que neles pode ocorrer a chamada **“entrada catastrófica”**, ou seja, uma simples sucessão de monopólios em vez de um equilíbrio concorrencial, já que o domínio dá origem a uma concorrência *pelo* mercado, e não *dentro do* mercado (exemplo: processo de “anti-trust” que opôs o governo norte-americano à Microsoft, alegando-se que esta empresa se teria excedido nas formas através das quais tentara proteger as suas “rendas monopolísticas”).

O mercado de “standards” dominantes assemelha-se ao **mercado de “criação destrutiva”** que Joseph Schumpeter sustentava encontrar-se no âmago da dinâmica capitalista, mercado no qual os monopólios, apesar de frequentes, seriam periodicamente “varridos” por assaltos de inovadores que procuravam, não roubar-lhes os lucros, mas destruir os próprios alicerces de que dependia a sua permanência no mercado.

ii) Congestão de recursos

Para darmos um exemplo de “deseconomias externas”, refiramos os problemas de **congestionamento de recursos comuns**.

“Deseconomias externas” são basicamente questões de descordenação dentro do mercado: cada um dos participantes **“externaliza”** a congestão e apenas **“internaliza”**, em compensação, os custos de congestão que se impõe a si próprio, razão pela qual se sustenta que a imposição de **“preços de congestão”** permite **“internalizar”** um pouco mais os custos da congestão, conduzindo possivelmente ao nível socialmente óptimo da *descongestão*.

Os **“preços de congestão”** podem variar em função dos **“picos”** de congestão previstos, incentivando a dispersão dos utentes.

A **descoordenação** é tanto maior quanto maior for a atonicidade no mercado.

Outras formas de **“deseconomias externas”** são variantes da **“selecção adversa”**, como por exemplo o **“efeito de funil”** e a **“avalanche de coordenação”**.

Se houver estas **“economias”** e **“deseconomias” externas**, que a tecnologia pode contribuir para ampliar ou para mitigar, o preço de equilíbrio de longo prazo irá variando com a própria dimensão do mercado e com o volume de produção, e isso **impedirá a estabilidade do equilíbrio de longo prazo**.

A forma mais simples de se sustentar que a liberdade das trocas conduz ao **“óptimo de Pareto”** consiste em sublinhar que, por um lado, as trocas, e a afectação e reafectação de recursos através delas, só podem ocorrer livremente quando as partes nas trocas se representem os ganhos de bem-estar advindos delas; e que, por outro, verificando-se uma situação generalizada de equilíbrio, isso só pode significar que as partes envolvidas já esgotaram espontaneamente todas as permutas de utilidade que estavam dispostas a realizar aos níveis de preços atingidos, e que portanto àqueles níveis de preços ninguém oferece mais e ninguém procura mais, ninguém julga já poder aumentar o seu bem-estar individual – condição que, generalizada, corresponde à formulação da **“eficiência de Pareto”**.

CAPÍTULO 10

Mercados de concorrência imperfeita

a) Monopólio

i) Tipos de monopólio

O modo de funcionamento de um mercado dominado pela atomicidade nem sempre corresponde a uma adequada descrição de um mercado real.

Situação de monopólio: Há no mercado um único vendedor, ou há um vendedor com uma preponderância esmagadora sobre os demais vendedores. Pode combinar-se com diversas possibilidades do lado da procura, seja a de existir atomicidade entre os compradores, seja a de existir um único comprador, um *monopsonista*.

Monopólio puro: Situações em que existe um único vendedor.

Poder de monopólio: A preponderância de um vendedor sobre os demais é tal que ele pode agir praticamente como se estivesse isolado no lado da oferta, embora na realidade não o esteja.

Vamos referir-nos a todos os tipos de monopólio.

O monopolista tem, na maior parte dos casos, a possibilidade de interferir decisivamente no nível de preços do mercado, não estando pois sujeito a encarar esse nível de preços como se fosse um *dado*. Terá normalmente **poder de mercado**, nem que seja nesse sentido restrito de poder condicionar os preços, e por isso será um *"price maker"*, não um simples *"price taker"*.

Sendo o poder de mercado essencialmente uma questão de *grau*, poderemos concluir que **são mais frequentes as situações de poder de monopólio** do que a situação limite do *monopólio puro*, a situação daquele que tem constituído a seu favor um conjunto de circunstâncias que propiciam um poder de mercado *absoluto*.

Dado que o equilíbrio da concorrência atomística tende para a situação de "lucro zero", os dois **objectivos dominantes** daquele que se debate com esse contexto concorrencial serão:

- Ou coexistir com produtores com padrões de custos mais elevados, e desse modo assegurar ganhos extraordinários de longo prazo, "**rendas monopolísticas**";
- Ou excluir todos os outros concorrentes, ou pelo menos o número suficiente para que a própria veja aumentada, e não afectada, a sua capacidade de maximização do lucro através da manipulação dos preços, progredindo no sentido de se tornar num monopólio.

Enquanto o **vendedor atomístico** se limita a interagir com o preço de mercado como se este fosse um *dado*, limitando-se por isso a expandir o seu volume de produção até que o custo marginal coincida com aquele preço, o *"price maker"* vê o preço de mercado baixar à medida que expande o seu volume de produção, daí resultando que a intersecção da curva ascendente do custo marginal com a curva descendente do preço de mercado determinará, *ceteris paribus*, uma relação "preço-quantidade" mais baixa do que aquilo que inicialmente se afiguraria como possível.

O monopolista só pode **incrementar as suas vendas**, e esforçar-se por se aproximar do volume de produção correspondente, se **baixar os preços** de mercado (o rendimento marginal resultante do incremento da produção em uma unidade não é igual ao preço de mercado corrente).

O poder de mercado há-de manifestar-se precisamente na capacidade que o vendedor tenha para travar essa queda do nível dos preços de mercado através da fixação de preços **acima do custo marginal**. Essa capacidade, que é também a de limitar o bem-estar dos consumidores, está condicionada pela elasticidade-preço desses consumidores. A possibilidade de subida de preços é tanto mais ampla quanto

menor for a elasticidade-preço dos consumidores (a **elasticidade alicerça o poder de mercado**).

i – a) A defesa do monopólio

O facto de haver um único vendedor no mercado, ou de existir um vendedor com absoluta preponderância sobre os demais, derivará normalmente da existência de **barreiras de entrada no mercado**, as quais, por sua vez, resultarão de uma das seguintes circunstâncias:

- A de o produtor ter o **exclusivo** de certas matérias-primas, factores de produção, **recursos** em geral;
- A de o produtor dispor de um **exclusivo de informação**, permanente ou temporário, protegido ou não por direitos exclusivos, ou de os consumidores não disporem de informação sobre produtos novos que rivalizavam com aquele que domina no mercado;
- A de o produtor constituir um **"monopólio natural"**, no sentido de a estrutura do mercado tornar mais eficiente a presença de um único produtor do que a presença de vários, o que fica a dever-se à existência de custos fixos tão elevados que os custos médios continuam a descer mesmo a níveis muito elevados de produção, ou à presença de **economias de escala**, verificadas as quais passa a existir a possibilidade de um só produtor conseguir, a qualquer nível de produção, custos médios inferiores àqueles que seriam conseguidos pelo conjunto de vários produtores;
- A de o **Estado** ter concedido a um agente económico direitos exclusivos de produção ou ter estabelecido barreiras intransponíveis aos potenciais concorrentes, o que pode ser alcançado pelo jogo de influências a favor de interesses privados, ou pode ser concedido em atenção a genuínos interesses públicos;
- A de o produtor adoptar **estratégias** de mercado **dissuasoras da concorrência**, ameaçando os potenciais concorrentes com baixas súbitas de rendimento que arruinariam a contestação do mercado, adoptando algumas estratégias como:
 - ✓ A prática de **preços predatórios** – sistemático abaixamento de preços por parte do monopolista, sempre que exista uma ameaça concorrencial, com vista a intimidar, afastar, disciplinar ou enfraquecer concorrentes actuais ou potenciais, procurando o monopolista recuperar dos prejuízos temporários que essa prática acarreta também para ele próprio com os lucros extraordinários que pode alcançar quando regressa à sua situação original.
 - ✓ A **manutenção em reserva de um excesso de capacidade produtiva instalada** (multiplicação ostensiva de dotações de capital físico, com o intuito de demonstrar aos potenciais concorrentes a capacidade que o monopolista tem de vencer uma prolongada e violenta guerra de preços que lhe queiram mover).
 - ✓ A aplicação dos **preços limitados** – o que visa confundir os potenciais concorrentes acerca da verdadeira escala de eficiência do monopolista, sugerindo-lhes uma eficiência e uma vantagem competitiva superiores àquelas que efectivamente se verificam.

O monopolista que afasta a concorrência através da prática de preços próximos do custo, ou abaixo dele, paga por isso um **custo elevadíssimo**, porventura mais elevado do que aquele que suportaria se, mantendo o seu preço que lhe garante uma "renda monopolística", se dispusesse a dividir o mercado com os concorrentes recém-chegados.

Os jogos de soma positiva nem sempre terminam num equilíbrio de compromisso entre as posições das partes, especialmente se uma das partes está em posição de ameaçar a outra e é capaz, num "jogo do ultimato", de maximizar a

"captura de bem-estar" em total detrimento da contraparte. Contudo, uma ameaça acarreta com ela "custos de credibilidade", seja para o ameaçador, seja para o ameaçado.

Questões como esta foram objecto de estudo para Reinhard Selten: as suas análises levaram-no à formulação do "paradoxo da cadeia de distribuição" ("*Chain-store paradox*"). Suponha-se que uma cadeia de distribuição tem lojas em 100 cidades diferentes e se defronta com a possibilidade de concorrência por parte de comerciantes locais, sequencialmente na cidade 1, depois na 2, na 3, e assim sucessivamente. A cadeia de distribuição tem duas hipóteses: ou não reage e se resigna à perda de receitas na cidade 1, na cidade 2, e por aí adiante, ou resolve reagir desde a primeira ameaça, por exemplo baixando os preços "predatoriamente" em toda a cadeia de distribuição por forma a colocar fora do mercado os rivais. Esta segunda estratégia é mais cara, mas aparentemente a cadeia de distribuição veda o "jogo" a todos os potenciais e futuros interessados. Na realidade, a sua atitude, aparentemente dissuasora, pode não o ser verdadeiramente. Se não há dissuasão, seja qual for a atitude que a cadeia tome em relação a cada um dos seus potenciais concorrentes, essa atitude não lhe fará poupar custos em relação a todos os demais potenciais concorrentes, pelo que será de novo de ponderar se vale mesmo a pena optar pela mais dispendiosa solução, ou se não será mais razoável, para a cadeia de distribuição, resignar-se à concorrência local e à partilha de lucros com 100 concorrentes.

Deste "paradoxo" pode fazer-se decorrer uma conclusão não menos surpreendente: a de que, na presença de contestação, o produtor dominante pode retirar-se de um segmento de mercado mais ameaçado e **concentrar-se num segmento de mercado que o esteja menos**, por exemplo um em que seja maior a fidelização da sua clientela ou menor a elasticidade da procura, ou em que seja mais viável recorrer-se aos expedientes da "concorrência monopolística", com a consequência de uma subida de preços.

Aquele que se encontra numa situação de "monopólio natural" estará **imune à concorrência**, ao menos enquanto o mercado não se expandir, porque dentro do contexto em que o monopólio natural se formou, as condições tornam inviável a concorrência: não só aqueles que ingressam sabem que devem arcar com os custos em que já incorreu o monopolista estabelecido, mas sabem também que essa repetição de custos determinará inevitavelmente a erosão das vantagens extraordinárias de que este beneficiava.

ii) O poder de mercado do monopolista

O **poder de mercado do monopolista** faz com que o preço pelo qual escoará num mercado a sua produção não se mantenha fixo em todos os níveis de produção, e tenda pelo contrário a evoluir num sentido oposto ao da expansão da produção – circunstância a que se opõe precisamente a especial capacidade que o monopolista tem para influenciar o nível de preços, mormente modulando o seu nível de produção por forma a alcançar um determinado preço.

O "*price maker*" tem à sua frente uma **curva da procura descendente** e no limite, se se trata efectivamente de um monopolista, se ele é deveras o único vendedor no mercado, ele tem mesmo à sua frente a **curva da procura do mercado**. Um aumento de produção do "*price maker*" levará a uma queda dos preços, e uma diminuição da produção induzirá num aumento de preços (desaparece aquela coincidência entre preço de mercado e rendimento médio, por um lado, e rendimento marginal, por outro, mas também desaparece a possibilidade de aumentar os lucros através de uma simples expansão das vendas).

Se o rendimento médio é descendente, isso significa que o rendimento marginal lhe é inferior e está "a puxá-lo" para baixo. Dada a **equivalência entre rendimento médio e preço**, concluiremos que o monopolista está condenado a ter

um rendimento marginal que é sempre inferior ao preço, seja qual for o nível de produção.

Qualquer decisão do monopolista no sentido do aumento da produção é atenuada, nos seus efeitos sobre o rendimento total, pela **queda dos preços**; pode mesmo ser destruída, dando origem a um rendimento marginal negativo, quando a quebra de preços tem maior amplitude do que o incremento da produção. Nesse caso, um incremento na produção provocará uma descida no rendimento total do monopolista.

Enquanto o custo marginal for inferior ao rendimento marginal, aumentar-se a produção numa unidade provocará um maior aumento de rendimento do que de custos, e portanto aumentará a margem de lucro; quando o custo marginal passa a ser superior ao rendimento marginal, qualquer incremento de produção acarretará necessariamente um **agravamento de custos** mais amplo do que um aumento do rendimento, diminuindo a margem de lucro ou agravando o prejuízo.

Ao passo que para o concorrente atomístico a intersecção das escalas dos custos marginais e do rendimento marginal coincide com o nível de preços, dada a igualdade entre rendimento marginal e preço, para o monopolista a intersecção ocorre **abaixo do nível de preços de mercado**, dado que, neste caso, é o próprio **rendimento marginal que está abaixo de preço**. Note-se também o facto de o monopolista não cobrar o preço máximo, mas antes um **preço intermédio** que, estando acima do preço de equilíbrio que se formaria na concorrência entre vendedores atomísticos, não se afasta demasiado dele, sob pena de uma perda significativa dos lucros.

O **mercado concorrencial** é mais eficiente do que um mercado monopolista: se, naquele momento o preço de equilíbrio tende a coincidir com o custo marginal, neste o preço **está necessariamente acima** do custo marginal, do ponto em que esse custo marginal se cruza com o rendimento marginal.

Isso significa que os lucros que o monopolista obtém é mais do que o concorrente atomístico são fruto de um **excesso de preço em relação ao custo marginal**, consentido essencialmente pela circunstância de o monopolista poder ajustar a sua produção a uma escala inferior àquela a que os concorrentes atomísticos são forçados – e dever fazê-lo se pretende maximizar os seus lucros. É por isso que a concorrência impele os produtores para a escala de eficiência, e o monopólio permite ao produtor ficar distante dessa escala; e que o fim de um monopólio levará normalmente à queda dos preços, sendo que a entrada dos novos concorrentes conduzirá todos em direcção a uma posição de equilíbrio na qual o preço coincidirá com o custo marginal e todos estarão forçados a operar à escala de eficiência.

iii) O impacto do monopólio na eficiência e no bem-estar

Avaliarmos os **efeitos do monopólio no bem-estar** implica determinarmos se o “excedente total” para as partes envolvidas nas trocas se altera e, se se altera, em que sentido é que o faz. O monopolista tente a praticar preços mais elevados do que o produtor atomístico, não se encontrando sujeito à lei da concorrência que faz baixar os preços em direcção ao custo médio dos concorrentes (o **excedente do consumidor tende a diminuir**).

O **excedente do produtor aumenta**: o monopolista suspende a sua produção quando os seus custos marginais são ainda inferiores aos custos médios. Tudo está em saber-se se o aumento do excedente do produtor compensa, no somatório dos dois excedentes de que se compõe o bem-estar, as correlativas quedas no excedente do consumidor.

O **“monopolista benevolente”**, que prescindisse dos seus desígnios maximizadores de lucros e se concentrasse na maximização do bem-estar nas trocas, procuraria cobrar um preço coincidente com o custo marginal, situando a esse nível a sua produção eficiente; logo, eficiente na maximização do bem-estar seria o monopolista que reproduzisse a conduta do vendedor atomístico e concorrencial.

O monopolista maximizador de lucros produz menos e vende a preços superiores do que, em circunstâncias comparáveis, nomeadamente com a mesma estrutura de custos, o faz o vendedor atomístico e concorrencial. É nesse ponto maximizador que ele é capaz de gerar uma **renda de monopolista**, uma verdadeira "**renda económica**", visto que se trata de um ganho que é desnecessário para incentivar o monopolista a um esforço produtivo superior, e que bem pelo contrário o desincentiva desse esforço otimizador, já que essa "renda" é a remuneração da *retracção do volume produtivo* por parte do próprio monopolista. O monopolista maximizador de lucros não assegura a maximização do bem-estar social, sendo que produz uma quantidade inferior à socialmente eficiente. É possível detectar-se uma **perda absoluta de bem-estar** ("*deadweight loss*"). Para efeitos de repercussão no bem-estar social, a existência de um monopólio que exerce o seu poder de mercado equivale à de um imposto, já que a perda de excedente não é totalmente compensada ou recuperada pelos ganhos de alguém, seja o Estado, seja o produtor privado. A amplitude do lucro extraordinário que o monopolista obtenha condicionará até certo ponto a existência, e a amplitude, dessa "*deadweight loss*". Cada Euro gasto a mais pelos consumidores nas transacções que subsistem (fora da "*deadweight loss*") é um Euro mais a crescer aos lucros de um monopolista, dando-se depois uma mera "**transferência de excedentes**" dos consumidores para o produtor, e não uma nova diminuição de excedente total.

A simples verificação de **lucros extraordinários** para o monopolista não afecta por si só a eficiência na promoção de bem-estar social, embora possa afectar a **justiça** na repartição das riquezas. Mesmo a hipótese extrema de esgotamento de bem-estar do consumidor pode não significar diminuição do bem-estar total se ela for rigorosamente compensada pelo incremento máximo do bem-estar do produtor.

iv) As políticas anti-monopolistas

Compreende-se que, ao menos em nome da promoção de incrementos no bem-estar social, haja justificação para uma **intervenção estadual** que não apenas induza aumentos de produção para lá daquilo que é o equilíbrio maximizador do lucro do monopolista, como também através desses aumentos de produção consiga baixar os preços para um nível mais próximo do custo marginal.

iv - a) "As leis anti-trust"

Sendo o "trust" a forma mais explícita de concentração de empresas, ele é uma via particularmente expedita e eficaz de restringir ou pôr termo à concorrência. No "trust", o controlo sobre uma empresa pode tornar-se uma alavanca para a obtenção de um vasto poder económico, bastando que de uma só fonte inicial jorre o poder director de inúmeras empresas, controladas "em cascata" a partir daquele ponto de irradiação.

Essa concentração pode ser **vertical**, se o controlo alastra a produtores a montante ou a jusante no mesmo processo produtivo, ou **horizontal**, se abarca concorrentes no mesmo mercado.

Esta pode corresponder a uma justa pretensão dos produtores no sentido do reequilíbrio dos efeitos de bem-estar nas transacções e podem advir da concentração incrementos de eficiência e benefícios sociais, visto que a **integração de processos produtivos pode:**

- Eliminar duplicações de recursos;
- Eliminar custos de concorrência;
- Permitir "sinergias" e economias de escala.

A **integração vertical** pode aumentar a eficiência na produção, visto que em princípio reduz os "custos de transacção" envolvidos na necessidade de recurso ao

mercado, quando a cadeia produtiva não se encontra integrada mas antes está dispersa por diversos produtores que se vêem forçados a transaccionar entre eles os seus contributos parcelares (bens instrumentais) para o produto final.

As leis “*anti-trust*” baseiam-se no precedente norte-americano de combate legislativo contra práticas anti-competitivas dos monopólios e contra-fusões susceptíveis de criar concentrações de mercado a níveis indesejados. Os textos legislativos fundamentais são ainda o *Sherman Antitrust Act* de 1890, o *Clayton Act* de 1914 e o *Federal Trade Commission Act*, também de 1914. Estas primeiras medidas foram acolhidas com cepticismo.

A **integração vertical** pode, conforme os contextos, aumentar ou diminuir o bem-estar dos consumidores, não havendo nenhum princípio geral que seja aqui conclusivo.

Dadas as **indefinições teóricas**, nem todos os esforços de concentração, horizontal ou vertical, são necessariamente reprimidos, e mesmo aqueles que são contestados podem subsistir através da invocação de um **motivo razoável** (“*rule of reason*”) que justifique, em termos de ganhos de eficiência, a restrição à concorrência.

Muitas das perspectivas de evolução tecnológica dependem crucialmente do emprego de grandes meios, de grandes recursos financeiros, que nem sempre se compadecem com a erosão constante imposta aos lucros dos produtores pela concorrência atomística, e para eles as **concentrações de poder monopolístico** parecem ser, no mínimo, um **mal necessário**. Resta saber se esses benefícios chegam para **compensar as perdas absolutas de “excedente total”**, de bem-estar social.

Como distinguir as concentrações que passam das que não passam nesse teste? Tudo está em proceder-se a uma **análise “custo-benefício”** que pondere os ganhos e perdas de bem-estar social conexos com o aumento de *sinergias* e com a diminuição da concorrência.

iv - b) A regulação

Uma atitude alternativa perante os aumentos de poder de mercado é a **regulação**: em vez de se impedir os agentes económicos de atingir uma dimensão que lhes permita tornarem-se “*price makers*”, **veda-se-lhes apenas o exercício desse poder de mercado**, independentemente da dimensão que tenham e da capacidade que patenteiem para *abusar* desse poder, no sentido de sacrificarem indiscriminadamente o bem-estar social ou o bem-estar dos consumidores aos seus designios maximizadores de lucro – sendo-lhes vedado isso essencialmente através da fixação de preços, ou do estabelecimento de preços máximos que o monopolista é autorizado a cobrar.

- A regulação pode exercer-se por **normas** que estabelecem procedimentos, valores e limites, ou por **comandos** emitidos por autoridades reguladoras que tenham o poder de avaliar as situações carecidas de regulação e ajustar a elas as suas instruções administrativas;

- A regulação envolve **custos** e pode por si mesma determinar perdas de eficiência global, pelo que é requisito básico da regulação que ela própria seja *regulável*;

- A regulação pode tomar uma **forma imperativa, coerciva**, encarregando-se o regulador público de estabelecer preços, quantidades, barreiras de entrada ou de saída, requisitos tecnológicos, balizas de negociabilidade; ou pode tomar uma **forma orientada para o mercado**, estabelecendo puros incentivos económicos, ou anunciando metas quantitativas, à promoção, através de trocas livres, dos objectivos globais pretendidos.

Esta solução é especialmente adequada para se lidar com os **monopólios naturais**. Nada se ganha, aparentemente, em combater-se um monopólio natural:

tudo está em evitar-se que os preços praticados pelo monopolista natural cresçam para lá de um limiar de preservação do bem-estar social.

Mas a fixação administrativa dos preços de monopólio depara-se com inúmeras **dificuldades**, como por exemplo:

- Tudo o que seja fixar preços mais elevados do que o custo marginal do monopolista é **impedir a maximização do excedente total** e impedir a afectação eficiente de recursos;
- A presença de **economias de escala** faz com que, por definição, o monopólio natural tenha uma curva de custos médios indefinidamente descendente;
- A fixação de preços em função dos custos marginais, se maximiza o bem-estar total, faz com que o monopolista venda abaixo do seu custo médio, registando prejuízos permanentes que, no longo prazo, forçarão a sua **saída do mercado**;
- O Estado pode optar por **subsidiar** o monopolista natural, mas isso não se faz sem recurso a impostos, com os consabidos efeitos de *“deadweight loss”* no bem-estar;
- O regulador pode consentir ao monopolista que pratique a **discriminação de preços**, ou consentir a cobrança de um preço ajustado ao seu custo médio, mas este ajustamento manteria a disparidade entre preço e custo marginal que tem os mesmos efeitos de *“deadweight loss”* que teria um imposto cobrado pelo monopolista aos consumidores;
- Uma fixação de preços em função de custos, tanto médios como marginais, pode ter **consequências perversas**, seja a de o produtor “inflacionar” os seus custos, seja a de o produtor perder qualquer incentivo a reduzi-los verdadeiramente;
- O remédio poderá ser novamente o de se permitir a **prática de preços acima dos níveis de custos**, mas isso não consegue fazer-se sem que voltem a surgir perdas absolutas de bem-estar.

É por esta última via que os reguladores acabam geralmente por seguir, dada não só a inviabilidade de uma política que denegasse permanentemente aos produtos regulados a possibilidade de chegarem ao menos ao nível do “lucro normal”, como a própria inviabilidade de se onerar os outros sectores produtivos com a tributação necessária ao financiamento de um monopolista natural forçado a fixar os preços em função dos seus custos marginais.

iv – c) A nacionalização dos monopólios

Outra opção aberta ao Estado é a da **nacionalização dos monopólios**, nomeadamente dos monopólios naturais, embora a opção pela nacionalização, pela estadualização dos agentes económicos, envolva a possibilidade de enfraquecimento dos incentivos para o controlo de custos, que vêm normalmente associados à possibilidade de apropriação particular dos lucros.

Os gestores públicos, tendo a capacidade de, com relativa impunidade, transferirem custos para os contribuintes e para os consumidores, não-de tender a pautar a sua conduta por **outras finalidades** que não a da maximização de lucros.

Muitas das situações monopolistas são artificialmente criadas e mantidas pela intervenção do Estado, o qual frequentemente distorce as condições concorrenciais com base na simples convicção de que está a interagir com uma situação de monopólio natural, o que nem sempre será o caso. Por isso, ao contrário do que se sugere com a opção da nacionalização, para muitos **o Estado é parte do problema**, não sendo por isso a via adequada para a solução.

iv – d) A teoria dos mercados contestáveis

O monopolista que persistir numa lógica de maximização do lucro, restringindo a sua produção a níveis aquém da sua escala de eficiência e estabelecendo preços

muito acima dos custos marginais, descobrirá no longo prazo a **insustentabilidade** da sua posição, e será derrotado pelos concorrentes recém-chegados.

Um monopolista **racional**, detectando a possibilidade de um tal evento vir a produzir-se, antecipará as suas medidas defensivas, tomando ele próprio a iniciativa de baixar os preços em direcção aos custos marginais, e de expandir a produção na direcção da sua escala de eficiência.

O monopolista que **voluntariamente baixa os seus lucros** está a antecipar-se ao impacto da concorrência, e está também a procurar abrandar essa concorrência, tornando-a menos atractiva, mas está ainda, mesmo que involuntariamente, não apenas a devolver aos consumidores muito do excedente de bem-estar que lhes tenha sido "capturado" pelo exercício de poder de mercado do produtor mas também a provocar incrementos de bem-estar total que aproximam o mercado daquela situação maximizadora que ocorreria na concorrência efectiva. No limite, o monopolista que, vendo-se colocado numa situação de mercado *contestável*, mais resguarda a sua viabilidade futura, é também um monopolista que mais reduz a perda absoluta de bem-estar e mais devolve aos consumidores o seu quinhão de "excedente das trocas", é aquele que se auto-disciplina a ponto de **simular os efeitos de bem-estar de um mercado efectivamente competitivo**.

Começando a ganhar adeptos nos próprios tribunais e depois na administração reguladora, a "**Escola de Chicago**", na esteira de George Stigler, viria a tornar-se o paradigma dominante na política "*anti-trust*", daí resultando a generalização de atitudes reguladoras de muito maior descontração e **abstenção**, e muito menor intuito coercivo, como esta da aplicação da ideia de "mercados contestáveis".

A **teoria dos mercados contestáveis**, ou da *concorrência potencial*, refere-se à tendência para que um produtor, mesmo que isolado no mercado numa situação monopolista, reduza espontaneamente os seus lucros até ao nível do lucro normal, como o faria num contexto de contestação efectiva num mercado concorrencial, dada a ameaça de entrada de concorrentes que decorreria da manutenção de lucros extraordinários.

Mercado contestável é um mercado no qual um nível concorrencial de preços é atingido através da mera *concorrência potencial*. A única excepção à teoria é a existência de barreiras *económicas* de entrada e de saída, sob forma de elevados custos irreversíveis, não apenas dissuasores da entrada de concorrentes como causadores de escalas mínimas de eficiência muito elevadas.

No "jogo de dissuasão de entrada" o monopolista estabelecido adopta o preço competitivo como seu "**equilíbrio de Nash**" (forma de equilíbrio estratégico não-cooperativo genericamente formulado pelo matemático John Forbes Nash), visto calcular que a subida em direcção ao preço do monopolista o deixaria exposto à entrada de concorrentes que, praticando preços inferiores aos seus, lhe captariam toda a sua quota de mercado, sujeitando-o a perdas máximas, perdas decerto superiores àquelas que ele registou, ou registará, com o abaixamento voluntário, por antecipação, dos preços que pratica.

v) A prática monopolista da discriminação de preços

Discriminação de preços: possibilidade que o monopolista tem de cobrar, a diversos clientes, preços diferentes por um mesmo bem.

Essa faculdade é bem reveladora do **poder de mercado**, visto que num ambiente de atonicidade o vendedor que pratique preços superiores ao preço de mercado é imediatamente excluído pelos concorrentes, e nenhum vendedor tem interesse em vender a preços inferiores ao preço de mercado.

São os **monopólios** que mais têm a ganhar com ele, como já o tinha descoberto Arthur Cecil Pigou e já tinha sido o objecto do modelo de "*Ramsey Pricing*" (a discriminação eficiente de preços como forma de recuperação dos custos fixos).

A discriminação de preços é uma **estratégia** através da qual o monopolista tenta minimizar a perda absoluta de bem-estar, e ampliar os rendimentos e lucros que a *“deadweight loss”* lhe nega, atingindo vários segmentos de consumidores com diferentes poderes de compra, ou com diferentes disposições de pagar, convertendo em lucros seus o excedente de bem-estar dos consumidores, levando até ao limite máximo a transferência de bem-estar que possa favorecê-lo.

Reclama duas condições:

- A de conseguir identificar e separar (segmentar) diversas classes de consumidores;
- A de conseguir vender um produto que não possa facilmente ser revendido entre essas classes de consumidores.

A discriminação de preços pode manifestar-se com vários **graus de intensidade** e assumir várias **formas**: o estabelecimento de tarifas por escalões de consumo, de classes de passageiros nos transportes, de descontos de quantidade, de diferenciações de épocas altas e baixas, etc.

Sobre esta ideia de **discriminação de preços**, retenhamos que:

- Ela é uma **estratégia maximizadora de lucro**, ultrapassando amplamente, em potencialidades de maximização, a opção por um preço único, visto que ela adequa mais estreitamente a oferta à disposição de pagar de cada consumidor;
- Ela é tanto mais eficaz quanto mais **precisa e rigidamente** for possível **segmentar** o universo dos consumidores, devendo encontrar-se uma demarcação rígida entre os mercados, seja ela:
 - ✓ **Geográfica;**
 - ✓ **Temporal** - esta discriminação temporal tem como limite, contudo, a capacidade de formação espontânea de um “mercado de usados” que ultrapasse a própria cadência do *“versioning”*, isto é, que ponha nas mãos dos consumidores “de segunda linha”, com menor disposição de pagar, as versões usadas e revendidas dos consumidores “de primeira linha” *antes mesmo* do lançamento, em primeira-mão, da “versão económica” do produto.
- Dado um certo grau de eficiência na segmentação, ultrapassados os inerentes custos, ela pode promover o bem-estar social, eliminando a ineficiência original dos preços monopolistas; todavia, não é fácil determinar em que termos, e com que amplitude, uma **discriminação imperfeita** se relaciona com incrementos de bem-estar social. Há ocasiões em que a proeminência dos **“custos de discriminação”** torna aconselhável a renúncia a este expediente, o mesmo sucedendo quando o “público alvo” é dominado por impulsos de ostentação “conspícua”, por desejos de “exclusividade”, porque aí qualquer indicação, por parte do produtor, de uma disponibilidade para segmentar o mercado e vender várias versões do mesmo produto afastaria esse sector de consumidores “elitistas”;
 - A discriminação de preços pode ter **efeitos pró-competitivos** na “chamada” de novos consumidores ao mercado – esses que a *“deadweight loss”* mantinha afastados;
 - A discriminação de preços **desloca os preços de equilíbrio**, e, conforme o grau de discriminação, o incremento de bem-estar total dependerá de concomitantes incrementos na produção total, haja ou não separação ou interdependência de mercados, suponham-se ou não constantes os custos marginais do monopolista que pratica a discriminação; e o mesmo é válido nas situações em que se trata de bens intermédios e não de produtos finais;
 - Essa promoção do bem-estar social, quando ocorra, **acresce sobretudo ao excedente do produtor**, visto que uma segmentação perfeita faria com que o preço pago por cada consumidor coincidisse precisamente com a sua disposição em pagar, sem excedentes do seu lado – e é isso que se reflecte na elevação dos lucros extraordinários que advêm ao monopolista desta prática, a qual permite praticamente

que ele “capture” para o seu lado a totalidade do excedente de bem-estar gerado nas trocas;

- O aumento de excedente total reverteria inteira e exclusivamente para o monopolista se ele pudesse **discriminar perfeitamente**, ou seja, se ele dispusesse, sem custo, da informação completa sobre a disposição de pagar do consumidor e ajustasse o preço a essa disposição, retirando qualquer excedente ao consumidor e maximizando o lucro em cada transacção.

Conquanto seja capaz de promover a eficiência, são evidentes as diferenças entre a situação gerada pelo monopólio com discriminação de preços e a concorrência perfeita, bastando considerarmos que o **bem-estar total**, que se concentra do lado da procura no caso da concorrência perfeita, é **inteiramente absorvido pelo monopolista**.

A **discriminação de preços** pode constituir uma esperança para aqueles que seriam excluídos pela prática de um preço único por parte do monopolista, e que por vezes a possibilidade de acesso, ainda que discriminado e segmentado, a um produto fornecido em condições monopolistas pode ser literalmente vital no jogo da afectação de recursos escassos.

Prende-se com isto a contestação, por parte dos países mais pobres e menos desenvolvidos do mundo, da protecção jurídica concedida aos direitos conexos com a investigação farmacêutica, mormente nos termos do **acordo TRIPS** (“Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights”), celebrado sob a égide do “Uruguay Round” e da Organização Mundial do Comércio. Esses países mais pobres alegam que a protecção daqueles direitos os deixa numa situação impossível, de impotência face à resolução desses problemas de saúde pública, mas ao mesmo tempo com o conhecimento de que os meios adequados existem, gerando-se assim uma percepção de injustiça.

O acordo TRIPS sanciona uma **“recaptura de bem-estar” para o lado dos produtores**, à revelia dos espontâneos mecanismos de mercado, e que por essa via opera, ao mesmo tempo, uma redistribuição globalmente regressiva, dos pobres para os ricos.

b) Oligopólio

Entre as situações extremas da concorrência entre vendedores atomísticos e da presença de um único vendedor, de um monopolista, ocorrem muitas **situações intermédias** com um contínuo de gradação do poder de mercado dos vendedores. Estas situações de **concorrência imperfeita** centram-se em duas áreas principais:

- **Oligopólio**: ganha especial relevância o facto de existir um número tão restrito de vendedores que a atomicidade é sacrificada;
- **Concorrência monopolística**: é a fluidez que é subalternizada, desta feita perante a competição entre vendedores que, oferecendo bens ou serviços que podem substituir-se uns aos outros no consumo, no entanto dirigem uma parte importante do seu esforço à demarcação dos seus produtos face aos demais, por forma a fidelizarem os seus consumidores e a furtarem-se dos efeitos predatórios dos seus concorrentes através do exercício de um poder monopolista dentro do seu “nicho” de mercado.

i) O mercado oligopolista

Se num mercado o número de vendedores é restrito a ponto de impedir a atomicidade – ou, convencionalmente, se a concentração de mercado ultrapassa o valor de **1000** no “índice Herfindahl-Hirschman” -, cada um desses vendedores disporá de um poder de mercado que lhe permitirá, não apenas influenciar o nível de preços, mas também, através dessa influência, interferir no rendimento, nas receitas e

portanto nas perspectivas de lucro, dos seus concorrentes, situação da qual resulta uma interdependência entre vendedores e uma relevância das atitudes estratégicas de cada um.

A posição do **oligopolista** oscila fundamentalmente entre o **impulso para concorrer**, exercendo o seu poder combativo num âmbito em que a força pode ditar a lei, e o **impulso para cooperar**, dada a compreensão das vantagens que podem advir de uma coligação que reconstitua uma situação de monopólio, permitindo aos seus membros uma partilha equitativa dessas vantagens. O seu poder é a sua própria **limitação** num contexto de reciprocidade.

ii) A cooperação oligopolista: o cartel

Dado o nível de lucros extraordinários a que o monopolista pode chegar, dir-se-á que o desfecho racionalmente mais vantajoso para um grupo restrito de vendedores é o de reproduzirem, na sua atitude colectiva, a **conduta maximizadora do monopolista** – e, por isso, agirem concertadamente e com coesão, interrompendo a produção aquém da escala de eficiência colectiva e cobrando um preço superior ao custo marginal agregado.

Uma coligação dessas entre oligopolistas, se dotada de um mínimo de estabilidade, a ponto de se lhe poder aplicar colectivamente o tipo de análise adequada ao comportamento do monopolista, designa-se por **cartel**. Pode resultar:

- De um acordo explícito entre os oligopolistas;
- Do hábito dos oligopolistas de seguirem a política de preços, de quantidades, de publicidade, de uma “empresa líder” entre eles, por forma a equilibrar o nível de “custos fixos irrecuperáveis” e a fazerem subir as barreiras de entrada no mercado;
- De um equilíbrio estratégico, em que a ênfase na “concertação de atitudes” permite reconciliar as perspectivas jurídica e económica, detectando muitas situações informais que são claramente susceptíveis de promover resultados materialmente equivalentes ao cartel.

A capacidade de agir estrategicamente, de causar prejuízos significativos aos concorrentes, de agir preventivamente perante a possibilidade de ataques ou retaliações dos demais vendedores, fazem com que a **atitude da cooperação** nem sempre se apresente como a mais consentânea com os desígnios racionais do oligopolista, e ele seja antes compelido para a concorrência (a estabilidade do cartel envolve um entendimento entre todos os oligopolistas do mercado quanto ao volume total da produção e quanto à quota-parte que cabe a cada um).

George Stigler foi o primeiro a aperceber-se da **fundamental instabilidade dos cartéis**, ou melhor, da necessidade que os acordos de cartel têm de se precaverem do incentivo à batota que esses acordos inevitavelmente contêm, tomando por vezes inviavelmente complexos tais acordos, dada a necessidade de incorporação neles de medidas de detecção da “batota” e de medidas adequadas de retaliação.

Em tese geral o membro de um cartel que pudesse contar com a passividade dos demais membros teria interesse em violar unilateralmente o acordo e em expandir as suas vendas pelo simples motivo de que só ele teria ganhos, enquanto que as perdas seriam suportadas não apenas por ele mas por todos os membros do cartel.

As **proibições jurídicas** que se têm multiplicado contra os cartéis visam impedir qualquer forma de harmonia na conduta dos oligopolistas e fomentar a concorrência entre eles. Há, todavia excepções, naquilo que designariamos como “cartéis tolerados”. Essa repressão jurídica **fragiliza** extremamente formas sucedâneas do acordo de quantidades e preços, **formas sucedâneas do cartel** propriamente dito, como por exemplo:

- **“Cartel tácito”**: conduta apaziguadora adoptada espontaneamente entre os oligopolistas, por exemplo alicerçada em “acordos de cavalheiros”, em difusas regras

de convivência assistidas da ameaça de retaliação, de estigmatização ou de exclusão do acesso a recursos partilhados;

- A emulação de um **"líder de mercado"** que fixa preços para todo o sector, fazendo-o em geral com atenção à evolução das tecnologias de produção e das tendências de consumo, por forma a que os preços possam ser adoptados por todos os oligopolistas sem perturbações quanto às quotas de mercado que cabem a cada um;

- Técnicas de vendas que, oferecendo ostensivamente ao consumidor **"o melhor preço da concorrência"**, nivelam com algum automatismo os preços praticados por cada um dos oligopolistas.

E só não fragiliza mais porque os membros do cartel podem, também eles, beneficiar da **assimetria informativa** para desenvolverem entre eles conluíus indetectáveis.

A necessidade de recurso a cartéis é tanto maior quanto maior for o número de oligopolistas, e maiores os correspondentes custos de coordenação multilateral. Por outro lado, os acordos de mercado como os cartéis não fogem das naturais limitações que decorrem da insuperável incompletude dos contratos. Este aspecto entronca na **"teoria económica das alianças"**, um capítulo na análise dos problemas da acção colectiva (como foram definidos por Mancur Olson), com especial aplicação ao domínio das alianças militares e a outros fenómenos de necessidade de cooperação internacional nos quais haja que partilhar encargos na promoção de um bem público e seja necessário manter-se uma margem de tolerância quanto à "boleia" e à "batota" de alguns elementos na partilha desse bem público, a chamada "hipótese de exploração" que pode conduzir as alianças militares para **posições sub-óptimas de "equilíbrio de Nash"**, nas quais os aliados contam já com a desproporção dos contributos e tentam ostensivamente "parasitar" o aliado economicamente mais poderoso, com a agravante de que puras reacções retaliatórias são incompatíveis com a subsistência da aliança, o que deixa como única alternativa o estabelecimento de uma autoridade centralizada, forte e vincadamente inegalitária.

iii) A concorrência oligopolista

As dificuldades de formação de cartéis entre oligopolistas, algumas delas impostas pela ordem jurídica, não impedem que se forme, com alguma espontaneidade, um **equilíbrio entre os oligopolistas rivais**, ainda que não o equilíbrio de uma aliança que optimizaria a posição conjunta dos oligopolistas, no sentido de conduzir a uma perfeita emulação da posição do monopolista.

Mesmo quando haja acordo entre oligopolistas, são ainda assim *possíveis* três **situações diversas**:

- Todos respeitarem o acordo;
- Alguns respeitarem e outros não;
- Todos desrespeitarem o acordo (fazendo batota).

Na **falta de acordo** entre os oligopolistas, estes atingirão um equilíbrio no qual se produzirá mais, e a preços de mercado inferiores, do que aquilo que sucederia se tivesse havido acordo sobre quantidades e preços, com perfeita emulação da posição monopolista.

Esse equilíbrio fica aquém do equilíbrio a que chegariam os vendedores atomísticos num mercado perfeitamente concorrencial, e portanto nesse oligopólio sem cartel o preço pode continuar a situar-se bastante acima do custo marginal. O **equilíbrio** entre oligopolistas é o da **"batota" generalizada**, e o acatamento generalizado dos acordos é uma posição de desequilíbrio.

A **concorrência entre oligopolistas** provoca alguma erosão recíproca no respectivo poder de mercado, o que devolve algum do excedente de bem-estar aos

consumidores, reduzindo a *“deadweight loss”*. Essa **erosão recíproca** está limitada por um **ponto de equilíbrio**, um equilíbrio não-cooperativo, atingido o qual os concorrentes deixam de ter incentivo para prosseguirem estratégias unilaterais de predação. A falta de cooperação entre rivais tem, também ela, limites – os que impedem esses rivais de serem vítimas completas do seu próprio egoísmo.

A situação descrita designa-se por **“equilíbrio de Nash”**, que é a situação na qual cada um dos vários agentes racionais que interagem escolhe a sua melhor estratégia em face das escolhas estratégicas dos demais – sendo que o equilíbrio ocorre, nesses contextos de “jogo não-cooperativo”, se nenhum dos jogadores pode beneficiar de uma mudança de estratégia quando os outros jogadores não mudaram a estratégia deles.

A **estratégia dos oligopolistas** torna-se mais complexa à medida que aumenta o número dos rivais, à medida que vai aumentando a incerteza no mercado e se vão avolumando factores de “aversão ao risco” ao mesmo tempo que esse aumento de número vai tornando mais difícil a conclusão de um acordo e a verificação do seu cumprimento por todos.

A **estratégia retaliatória simples**, de “taco a taco” (*“tit-for-tat”*) parece à primeira vista não se justificar e não se poder generalizar face a uma iniciativa de batota com o cartel; todavia, responder “na mesma moeda” a *todas* as iniciativas de batota, pode acelerar a consciência preventiva por parte do prevaricador, tornando-lhe claro que *em caso algum* lhe será permitido retirar benefícios isolados da sua “boleia” sobre os oligopolistas cumpridores.

Os oligopolistas podem ameaçar-se reciprocamente com uma **retaliação mais forte** do que a do “taco a taco”, como a da *“trigger strategy”* (ou *“grim strategy”* – jogo enquanto jogares, se fizeres batota *nunca mais jogarei*), em que a resposta a uma batota envolve da parte dos lesados o recurso a uma retaliação que conduz sempre até ao “equilíbrio de Nash”, em termos definitivos e irreversíveis.

“Jogo evolutivo”: processo dinâmico de adaptação recíproca de agentes racionais susceptíveis de aprendizagem. Aqui podem manifestar-se estratégias “estáveis”, que são aquelas que resistem à irrupção de estratégias “mutantes” e fazem prevalecer a conduta mais comum, e estratégias que, sendo vulneráveis à oposição, não asseguram o equilíbrio nem a continuação da cooperação – requerendo-se, para reforço destas, soluções punitivas da “dissidência”, tanto mais importantes quanto mais os dissidentes prezarem a subsistência de um ambiente de cooperação no futuro.

Os desejos de conformidade, de aprovação colectiva, de respeito, de estatuto, são muito mais centrípetos e fortes do que aquilo que poderia abstractamente conjecturar-se, a partir de uma visão atomística, individualista e fragmentária da *decisão de jogar*.

Esse **equilíbrio não-cooperativo** é capaz de incorporar permanentemente nos cálculos estratégicos dos concorrentes os “custos de batota”, conduzindo a um paulatino desarmamento multilateral.

Na medida em que só um dos jogadores pode ganhar, não existe uma estratégia vencedora, existindo apenas **estratégias optimizadoras “maximin”**, a estratégia *“maximin”* e a estratégia *“minimax”*, a primeira, que tenta aumentar as probabilidades de ganhos mínimos, a segunda que tenta minimizar as probabilidades de perdas máximas.

A maior parte das interacções reais não se assemelha, nem pode assemelhar-se, a “jogos de soma zero”, vista a prevalência da sobreposição de interesses entre as partes que, constituindo uma comunidade, são as mais prováveis partes no jogo, antes se assemelhando aquelas interacções a **“jogos de soma não-zero”** nos quais ambas as partes podem ser premiadas ou castigadas *simultaneamente* pela sua participação.

Dado que a não-cooperação pode conduzir à formação de vários “equilíbrios de Nash” simultâneos, o resultado tende a ser melhorado através da **cooperação**.

O aumento da dimensão do mercado oligopolista vai-se traduzindo numa diminuição, em média, do poder de mercado de cada um dos oligopolistas.

Não é realista concebermos que um oligopolista parta sempre do princípio de que os seus concorrentes não reagiriam ou não reagirão. Pelo contrário, afigura-se realista que o oligopolista incorpore na sua estratégia ao menos uma **representação da reacção imediata às suas atitudes concorrenciais**, e que pode ser uma das seguintes hipóteses:

- **“Concorrência de Cournot”**: O oligopolista parte do princípio de que os seus concorrentes não alterarão o seu volume de produção e de vendas, e que, portanto, se ele aumentar o seu próprio volume de produção com o fito de expandir-se no mercado, os concorrentes reagirão com um corte de preços até conseguirem recobrar o seu volume de vendas, a quota-parte de mercado que cabia a cada um, pelo que será do interesse de cada concorrente adoptar um volume de produção que não contribua para a sobreprodução e para a descida dos preços, chegando-se por essa via a um “equilíbrio de Nash”. Outro modelo de “concorrência pelas quantidades” é o de Stackelberg, propondo uma distribuição desigual das quotas de mercado.

- **“Concorrência de Bertrand”**: O oligopolista parte do princípio de que, faça ele o que fizer, os seus concorrentes não alterarão os seus preços, o que lhe abre a perspectiva de aumentar o seu volume de vendas através de uma quebra de preços que os outros não acompanharão; contudo, se os bens que ele produz não forem perfeitos substitutos dos produtos dos concorrentes, se não estiverem satisfatoriamente preenchidos os requisitos da fluidez, o oligopolista que baixa os preços corre o risco de ver aumentar o volume de vendas menos do que proporcionalmente à descida dos preços, comprometendo o seu rendimento. Tem-se geralmente a “concorrência de Bertrand” por mais susceptível de promover a eficiência e o bem-estar do que a “concorrência de Cournot”.

- **“Procura quebrada”**: O oligopolista sabe que os concorrentes acompanharão as quebras de preços, mas não reagirão a subidas de preços, pelo que a curva da procura se lhe afigurará como “quebrada”, com dois tipos de elasticidade muito distintos: uma quase total inelasticidade (aparente) às descidas de preços, uma quase infinita elasticidade (aparente) às subidas, grandes quebras de vendas se os preços sobem, pequenos aumentos de vendas se os preços baixam. Esta ideia da “*kinked demand*” é geralmente associada à análise do economista Paul Sweezy.

Todos os modelos concorrenciais que acabámos de descrever dependem da correcta representação das **intenções dos rivais**, pressupondo a tal “capacidade simpática” de representação dos seus interesses e das suas preferências estratégicas, pois de outro modo é óbvia a vantagem que pode advir da exploração da ingenuidade da “racionalidade limitada” dos rivais, através de conluios predatórios contra a parte mais ingénua, na condição de poder haver comunicação eficiente, a baixo custo, entre os “conspiradores” (a hipótese de “*cheap talk*”); podendo mesmo derivar-se para uma análise das “vantagens da mentira” e da evolução de uma “racionalidade maquiavélica” que tira proveito dos custos da partilha da informação e da prevalência de “ruído” na detecção das estratégias rivais.

iv) Estratégia e teoria dos jogos

O estudo dessas atitudes estratégicas de articulação de interesses entre agentes, no espaço intermédio dos extremos da cooperação e da rivalidade, é o objecto adequado da **Teoria dos Jogos**.

A especial relevância que a teoria dos jogos tem para a explicação do funcionamento dos oligopólios resulta, por um lado, do facto de os oligopolistas disporem de suficiente poder de mercado para conseguirem prejudicar-se seriamente uns aos outros, mas não disporem de poder de mercado bastante para transitarem para uma situação monopolista; e, por outro, do facto de nem sempre se lhes

afigurarem óbvias as vantagens da cooperação, e nomeadamente as vantagens de uma cooperação permanente face à posição sub-ótima de “equilíbrio de Nash”, à qual cada um conseguirá separadamente chegar.

A análise dos jogos não-cooperativos veio fornecer à teoria económica um *vocabulário* comum às interações sociais *dentro e fora* dos mercados, permitindo realçar os traços básicos de uma **racionalidade universalmente válida**, harmónica nas suas mais variadas aplicações, e constitutiva até dos próprios quadros institucionais (e normativos) delimitadores do desenvolvimento das relações económicas.

iv - a) O dilema do prisioneiro

A situação dos oligopolistas assemelha-se muito frequentemente à situação paradigmática e modelar do “**dilema do prisioneiro**”, uma situação que, muito esquematicamente, se poderia caracterizar do modo seguinte: duas pessoas que não tiveram oportunidade de combinar previamente uma estratégia comum e que não podem agora comunicar são colocadas numa posição de “lance único”, em que ambas ganham em cooperar e ambas perdem por se hostilizarem, e em que no entanto a estratégia dominante é, para cada um deles, a da não-cooperação, dado que o prejuízo máximo e o benefício máximo resultarão respectivamente de um gesto de cooperação e de um gesto de hostilidade não correspondidos.

- Se um for delator e o outro não, o delator sofrerá a pena mínima e o denunciado a pena máxima, o que convidará ambos à delação, caso em que ambos sofrerão uma pena superior àquela que corresponderia à sua cooperação num silêncio cúmplice;
- Se um falar, interessa ao outro falar também, pois não o fazer equivaleria à pena máxima;
- Se o primeiro não tiver falado, interessa novamente ao outro falar, pois isso significará para ele obter uma pena mínima;
- Seja qual for, pois, a atitude da outra parte, o próprio tem sempre vantagem em tomar a decisão unilateral de tornar-se delator;
- O silêncio de ambos representa o “**ótimo de Pareto**” enquanto que a denúncia recíproca representa o “**equilíbrio de Nash**”.

Em contextos em que a delação é juridicamente premiada, o crime organizado deve prometer **retaliações** pesadíssimas a quem quebre um “pacto de silêncio” (a “*omerta*” mafiosa) prévio à captura dos seus membros, pois só o medo os impedirá de seguirem racionalmente a sua estratégia dominante de ganharem com a delação, ou, mais importante, de fugirem de ser vítimas de delação.

A estrutura matricial de ganhos influencia a conduta das partes num jogo de “lance único”, sendo que uma ligeira alteração de valores e de preferências pode ditar resultados inteiramente distintos, constatação que é muito reforçada pelos dados experimentais, que têm revelado grandes **divergências**, quando não mesmo verdadeiras **inversões de tendência**, face àquilo que seriam resultados previsíveis, extrapolados do modelo básico.

Muitas **situações da vida real**, para além dos conflitos internacionais, adequam-se especialmente a este modelo de jogo de “lance único”: decisões judiciais, decisões eleitorais, propostas contratuais de “oportunidade única”, etc.; além disso, estes “jogos” apresentam a vantagem de serem susceptíveis de análise à margem de considerações relativas à aprendizagem, à reciprocidade, à formação e manipulação de crenças entre as partes, e outras “complicações”. Há quem entenda que a teoria dos jogos tem uma dimensão mais *normativa* do que propriamente *descritiva*.

Por vezes, esta mesma situação de não-cooperação reaparece em conexão com o problema da **sobre-exploração de recursos comuns**, aquilo que na doutrina

aparece designado como a “tragédia dos baldios”. Um acordo sobre a exploração conjunta dos recursos comuns, fixando quotas de produção, por exemplo, estaria sempre fragilizado, já que cada um dos interessados teria como estratégia dominante aumentar a sua quota à custa dos demais. Por isso haverá sempre a tendência para a sobre-exploração e para o esgotamento dos recursos comuns, a um nível de eficiência inferior àquele que acompanharia a apropriação individual desses mesmos recursos, provocando graves problemas de sustentabilidade, tanto económica como ambiental.

iv - b) Jogos com aprendizagem

Em geral, os oligopólios não se encontram em puras situações de “dilema do prisioneiro”:

- Porque não estão limitados a um único lance do qual tudo depende;
- Porque, mantendo-se intactas as possibilidades de comunicação, a opção de negociarem e renegociarem vantagens recíprocas permanece sempre em aberto;
- Porque os rivais oligopolistas não se movem numa grelha restrita e pré-determinada de ganhos e de perdas, não sendo por isso tão óbvia ou fácil de delinear uma *estratégia dominante*, um conjunto de acções possíveis que sejam ganhadoras *independentemente* daquilo que faça a contraparte.

Em todo o caso não é de subestimar o **incentivo ao incumprimento de acordos de cartel** que resulta da percepção parcelar que cada membro tenha da justiça do acordo.

Os oligopolistas que, depois de num primeiro momento terem chegado a um “equilíbrio de Nash”, descobrem a extensão total da perda de lucro que essa posição acarreta, passarão a ter, se o jogo se prolongar e tiverem oportunidade de um segundo “lance”, e lances subsequentes, a oportunidade de levarem a cabo uma nova opção de quantidades e preços, um incentivo à cooperação que disputará a primazia à anterior estratégia dominante de não-cooperação.

Quando se fala de “teoria *estratégica* dos jogos”, evidentemente que se realça a **capacidade adaptativa** que consegue incorporar-se numa concatenação de “lances” de interacção. Num jogo repetido, há a crescer um incentivo oposto, o de formação de uma **reputação** dentro de um contexto de reciprocidade, tranquilizando os parceiros com a previsibilidade, a fiabilidade, da conduta.

A escolha de parceiros nos primeiros lances, ou a alternativa de atribuição de prémios pela cooperação e pela abstenção do parasitismo, ganham importância decisiva nessas relações longas. Também decisiva, nestes jogos repetidos, é a formação e sedimentação de **normas sociais** e de **instituições** que incentivem condutas promotoras do bem-estar colectivo, sancionando a batota e as dissidências, exercendo pressões mais ou menos informais, gerando e difundindo reputações negativas, ostracizando, monitorizando reciprocamente o acatamento das normas jurídicas relevantes, “internalizando” até algumas regras de cooperação sob forma de “ética dos negócios”, que cada agente é capaz de incorporar nas suas condutas até ao ponto de espontaneamente evitar os custos do colapso da cooperação.

Mesmo que um acordo de cartel imponha aos oligopolistas alguma disciplina, no sentido de limitarem os seus níveis de produção ou de vendas por forma a partilharem entre eles os lucros extraordinários de um monopolista, esse acordo é contrário à estratégia dominante, que tende a empurrá-los para um “equilíbrio de Nash”: qualquer dos oligopolistas obtém uma vantagem adicional *se for o único* a romper unilateralmente o cartel, e nenhum dos oligopolistas querará ficar na posição maximamente desvantajosa de ser *vítima inocente* de um ataque de surpresa, de um inesperado incumprimento do cartel pelos demais.

Assim, e apesar do acordo, é natural que o oligopólio tenda a sobreproduzir relativamente ao nível que seria óptimo para o bem-estar dos seus membros (o nível do monopolista), pois cada membro se defronta com uma racionalidade individual

que o manda seguir com a estratégia dominante, que normalmente se imporá à sua perspectiva individual com mais força do que a racionalidade colectiva, que o mandaria ser paciente e honrar os seus compromissos.

Embora a não-cooperação também possa ter efeitos nocivos sobre o bem-estar social, eles não chegam geralmente a ultrapassar os benefícios sociais que decorrem da concorrência. O **benefício social** será tanto maior quanto mais o "dilema do prisioneiro" dificultar os pactos de silêncio entre os criminosos capturados; a não-cooperação entre oligopolistas tende a reverter em benefício exclusivo dos consumidores.

v) A política anti-oligopolista

Visto que a cooperação entre oligopolistas tende a fazer-se em prejuízo do bem-estar social, justificar-se-á uma **intervenção estadual** que dificulte essa cooperação e incentive a concorrência. Compreende-se que se busque um regime de excepção à regra normal da liberdade contratual na fixação e estabilização das relações de cooperação entre agentes económicos, de acordo com o princípio jurídico geral de que há finalidades vedadas ao arranjo contratual.

O principal esforço no combate aos oligopólios tem incidido na **repressão dos acordos de preços e de quantidades**, não apenas daqueles que tradicionalmente configuravam o cartel típico e a emulação da posição do monopolista, mas ainda de outras práticas, como a da imposição, por parte de um produtor com poder de mercado, de preços de venda fixos aos retalhistas, ou a imposição de venda de bens em conjunto ("restrições verticais").

A impossibilidade jurídica de formação de cartéis, tanto expressos como tácitos, não impede que os oligopolistas, isolada ou concertadamente, tentem restringir alguns dos efeitos da entrada no mercado de novos concorrentes.

Para além das **práticas dissuasoras** que vimos a propósito dos monopólios, são características dos mercados oligopolistas algumas **práticas restritivas da concorrência** que servem de sucedâneos às coligações, as mencionadas "**restrições verticais**" mediante as quais um produtor oligopolista tenta controlar as condições do mercado através de imposições feitas aos vendedores dos seus produtos.

Exemplos de **práticas restritivas com carácter vertical** são:

- O tabelamento de preços de revenda, que impede os vendedores dos produtos do oligopolista de entrarem em concorrência de preços;
- Acordos de concessão exclusiva;
- Acordos exclusivos de distribuição territorial;
- A imposição de venda de bens em conjunto ("*tying arrangements*" ou "*tie-ins*", ou práticas de "*bundling*").

Todas estas práticas restritivas visam a **redução da pressão competitiva**, e aparentemente não serviriam outro fim do que o de devolverem aos oligopolistas algum do seu poder de mercado, alguma possibilidade de regressarem a lucros extraordinários de longo prazo.

Contudo, a pressão jurídica exercida contra estas práticas restritivas tem levado à formulação de muitas defesas credíveis por parte dos oligopolistas, que alegam, entre outras coisas, com a necessidade de controlo de qualidade na distribuição, com os interesses de preservação da reputação das marcas, com a possibilidade de criação de "efeitos de rede", de "**externalidades no consumo**", de reputações comerciais para sustentarem as formas acima enunciadas.

A simples **eliminação de barreiras não-económicas** à entrada de concorrentes bastará muitas vezes para disciplinar o mercado oligopolista e para evitar a formação de cartéis, já que todo o esforço de disciplina dentro do cartel poderá ser inutilizado pela entrada de não-membros no mercado.

Não surpreenderá que a esmagadora maioria dos economistas insista que, na dúvida e na ausência de determinação inequívoca de uma "falha de mercado", é sempre preferível a **abstenção** e o "*laissez-faire*", e que o combate do "*anti-trust*" pode constituir um perigoso pretexto a um avanço intervencionista que, a pretexto de remediar abusos concorrenciais, faz perigar os equilíbrios espontâneos sem os quais se dá o colapso dos mercados, e causa uma lesão enorme ao bem público que ostensivamente visa servir.

Não esqueçamos que muitas das medidas de combate aos cartéis, às restrições verticais, a condutas anti-concorrenciais, partem do princípio de que os "átomos" dessas actividades, os centros de imputação dessas práticas, são **empresas perfeitamente integradas**, coesas, capazes de uma conduta totalmente congruente e deliberada, mas tal é cada vez menos o caso, visto que o processo tecnológico toma cada vez mais possível a "desintegração" do processo produtivo e o "regresso ao mercado", mesmo quando as grandes fusões e concentrações de empresas parecem sugerir o contrário.

Por outro lado, os novos meios de produção, de distribuição, de comunicação, de decisão, têm ajudado decisivamente a **trazer o mercado para dentro da empresa**, permitindo soluções de descentralização, de agilização, de explicitação de custos internos, de responsabilização e emulação sectoriais, de "desintegração vertical" ("*outsourcing*"), de substituição de relações de subordinação pelo estabelecimento de incentivos à auto-coordenação, aquilo que habilmente é designado por "*intrapreneurship*".

c) Concorrência monopolística

i) O sacrifício da fluidez

A concorrência entre restaurantes numa grande cidade assenta geralmente, não na estratégia de preços mas na **diferenciação dos serviços** que prestam e na **publicitação desses factores de diferenciação**, de modo a poderem cativar e fidelizar clientela *independentemente* da comparação que se faça entre os preços praticados por eles próprios e pelos seus concorrentes.

Trata-se de uma situação de **concorrência**, visto que são muitos os restaurantes e que eles disputam o mesmo mercado e a mesma clientela potencial. Mais, a entrada no mercado de novos concorrentes não parece ser especialmente dificultada por coligações entre empresários já estabelecidos, ou pela cumplicidade da lei ou de algum regulador, podendo dizer-se outro tanto da facilidade de saída do mercado, já que essa **facilidade de entrada e de saída de agentes** no mercado tenderá para a eliminação, no longo prazo, de quaisquer lucros extraordinários.

Na medida em que os restaurantes empolam os seus elementos diferenciadores e os publicitam, cada um deles parece querer furtar-se a essa tendência de longo prazo criando um "**nicho monopolístico**" dentro do qual tenta recuperar alguma amplitude na fixação dos serviços que presta, alguns dos poderes do "*price maker*".

É sobretudo a característica da **fluidez** do mercado que é atacada nesta forma de organização do mercado, e por isso os produtores *concorrem*, mas fazem-no aplicando um **esforço de diferenciação dos seus produtos** que ao mesmo tempo permita reduzir o nível concorrencial (entram e saem livremente do mercado apresentando produtos suficientemente idênticos para que seja possível a competição *num só mercado*, mas disputam a atenção de uma mesma clientela-alvo tentando realçar elementos *qualitativamente* diferenciadores que desviem a atenção do consumidor para elementos que não o preço).

Os concorrentes remetem-se a um plano de isolamento no seu acesso ao mercado, jogando mais fortemente na **afirmação do carácter idiossincrático**,

“monopolístico”, da sua produção, da sua ambígua condição de “substitutos imperfeitos” de outros produtos dos concorrentes, do que propriamente na comparação directa de características objectivas que pudessem, através da *fluidez*, guiar a escolha racional do consumidor.

Os participantes na **concorrência monopolística** tentam manter alguma **elasticidade cruzada** entre os seus produtos: nem tão pouca que deixasse de haver concorrência, nem tanta que deixasse de haver uma relativa inelasticidade na procura dos produtos diferenciados.

Mercado relevante: mercado no qual os produtos se apresentam como “suficientemente sucedâneos” uns dos outros.

A **diferenciação dos produtos** dificulta a implantação de recém-chegados junto do público consumidor, tal como se prevê na “*market power theory of advertising*”.

Para o fazerem, os empresários terão que investir em **publicidade *lato sensu***. A não suceder assim, poderia criar-se, junto da clientela, a convicção de que os serviços oferecidos pelos restaurantes são basicamente indiferenciados, caso em que, recobrada a *fluidez*, a decisão de compra deveria orientar-se racionalmente para o preço mais baixo.

Querer “proteger” o consumidor contra a publicidade e contra a fidelização a marcas é fazê-lo perder **vantagens informativas** e é fazê-lo incorrer em “**custos de busca**” agravados; mas é também, ou *sobretudo*, no plano dos princípios, querer privá-lo de uma **soberania económica** que se manifesta nas suas escolhas, de um poder que, mesmo diluído na atonicidade, acaba por contribuir para a formação da tendência global da “procura de mercado”, essa tendência que acaba por comandar toda a miríade de decisões que, em contextos de liberdade, fornecem *em concreto* respostas às perguntas económicas fundamentais.

Da **rivalidade** entre “concorrentes monopolísticos” e das “guerras publicitárias” pode emergir espontaneamente um **nível informativo anormalmente elevado** e cândido, denunciando os rivais, reciprocamente, os defeitos alheios e até os alheios esforços de manipulação, caso em que a *fluidez* pode recobrar os seus direitos, agora com uma eficiência que uma simples “guerra de preços” jamais promoveria.

A concorrência monopolística é, assim, uma situação de mercado *sui generis*, conquanto seja aquela com que qualquer consumidor está mais familiarizado, ou que se reconhecerá se percebermos que o fenómeno da **publicidade** é praticamente uma característica privativa deste tipo de mercado.

É uma **situação híbrida**, pois contém elementos próprios da concorrência perfeita e elementos caracterizadores do monopólio.

A **atonicidade** que se constata na concorrência monopolística impõe um regime competitivo mais permanente e rigoroso, ainda que menos perigoso, do que aquele que pode ocorrer num contexto oligopolista.

A própria expressão “concorrência monopolística” é suficientemente contraditória, paradoxal até, para que sejamos alertados para a **necessidade de uma definição mais precisa**:

- Existem produtos que, sendo diferentes uns dos outros, não o são *tanto* que não concorram para a satisfação de uma mesma necessidade do consumidor;
- O consumidor dispõe de uma certa amplitude para fazer caber, numa mesma classe de produtos concorrentes, bens e serviços que, embora diferenciados entre eles, ele considera qualitativamente afins, a ponto de servirem, na sua perspectiva, para satisfazer, de modo idêntico mas não inteiramente indiferenciado, as mesmas necessidades, como “sucedâneos imperfeitos”.

Perguntar-se-á se será legítimo remetermos, deste modo, a demarcação do conceito de concorrência monopolística para um **critério** que mais não é do que o **do arbítrio do consumidor**, na sua definição idiossincrática do que sejam produtos *similares mas não indiferenciados*. É certamente legítimo: a concorrência

monopolística não é propriamente uma criação doutrinária, é um facto social que emerge de um hábito cujas determinações não são menos reais e efectivas pelo facto de serem imprecisas e variáveis.

ii) A concorrência monopolística e a concorrência perfeita

Dentro do “nicho de mercado” que cada concorrente monopolístico consegue criar, o **poder de mercado** ressurgue em termos similares àqueles que se verificam para um monopolista. O vendedor defronta-se, ao nível dos preços de mercado, com uma **curva da procura descendente**. A concorrência monopolística verifica-se num mercado em que há, por um lado, **diferenciação** suficiente entre produtos para que cada concorrente possa exercer algum poder sobre o mercado, defrontando-se, como um monopolista, com uma procura que reage em termos inversamente proporcionais às variações de preços; e em que há, por outro lado, **atomicidade**, no sentido de que cada concorrente pode reagir ao mercado sem se importar com o impacto das suas atitudes sobre os outros concorrentes.

A **similitude entre o monopólio e a concorrência monopolística esbate-se no longo prazo**, por causa da liberdade de entrada e de saída do mercado (destrói as possibilidades de persistência de lucros extraordinários e facilita a saída do mercado por parte de todos aqueles que registam prejuízos, até que os concorrentes que subsistem, defrontado cada um deles com uma parcela mais abundante de procura, consigam eliminar todos os seus prejuízos e possam voltar a registar, pelo menos, *lucros normais*).

No longo prazo registar-se-á necessariamente um **equilíbrio** na concorrência monopolística, sendo que, enquanto subsistirem lucros extraordinários, continuará a entrada de novos concorrentes no mercado. Nesse momento, o lucro terá chegado ao zero, o que significa que deixou de existir uma diferença entre o preço de mercado e o custo médio, porque nesse ponto são tangentes as curvas que representam, quer a procura, quer esse custo médio.

É este o ponto crucial da **distinção entre monopólio e concorrência monopolística**: a entrada de cada novo concorrente reduz a parcela de mercado que cabe aos vendedores já instalados no mercado, e retrai a procura até um ponto em que ela se torna tangente da curva dos custos médios, ponto em que a produção do concorrente monopolístico equilibrará, mas sem lucro.

O ponto de **divergência entre a concorrência monopolística e a concorrência perfeita** é que, *ceteris paribus*, uma situação de concorrência monopolística produz menos, e a preço mais elevado, do que uma situação de concorrência perfeita, sendo, pois, absolutamente menos eficiente: os produtores em concorrência monopolística não são incentivados a chegarem à sua escala de eficiência, e tendem no curto prazo a suspender a sua produção antes de a atingirem, como se o fazê-lo lhes garantisse os lucros extraordinários de um verdadeiro monopolista (o que não sucede).

Na concorrência monopolística a produção tende a equilibrar *aquém* dessa escala eficiente. O equilíbrio do mercado deixa as empresas concorrentes com um “**excesso de capacidade instalada**”, o qual se traduz na possibilidade de elas descerem ainda os seus custos médios de produção através de um simples aumento das quantidades produzidas.

O preço pode estabilizar, no longo prazo, acima do custo marginal de produção, por força da circunstância de o custo médio, que é ainda descendente antes das escala de eficiência, ser nessa fase descendente superior ao custo marginal. Isto implica um **incentivo** suplementar à competição por parte dos concorrentes monopolísticos, que ficam expostos a atitudes predatórias similares às que caracterizam a competição oligopolista, atitudes que estão ausentes do mercado de concorrência perfeita.

Compreende-se o interesse muito vincado no estabelecimento de **barreiras de entrada** através da formação de "**reputações de qualidade**", e o papel crucial que a **publicidade** desempenha neste mercado. Dadas as características do mercado, o concorrente monopolístico vê fugir-lhe, no longo prazo, a "**renda monopolística**" que lhe poderia advir da manutenção de preços acima do nível dos custos marginais, e por isso tenta ganhar tempo recorrendo aos expedientes que lhe são mais acessíveis, ou seja, aqueles mesmos com os quais começa por atacar a fluidez no mercado.

iii) O impacto da concorrência monopolística na promoção do bem-estar

É fácil constatar que existe uma **perda absoluta de bem-estar** na concorrência monopolística, resultante da disparidade entre nível de preços e custo marginal. Poderia pensar-se na **eliminação administrativa** desta perda de bem-estar, por exemplo através de uma regulação de preços que fizesse estes aproximarem-se do nível dos custos marginais; contudo, para lá de se poder legitimamente duvidar da praticabilidade de uma tal iniciativa, o seu **interesse** começa também ele por ser **discutível**, porque:

- Significaria **prejuízo económico** para concorrentes que no longo prazo já não alcançam lucros;
- Cabe perguntar se a **ineficiência** deste tipo de mercado não é mais do que **compensada**, do ponto de vista do bem-estar geral, seja **pela eficiência acrescida que ele proporciona no mercado da informação**, por via da publicidade, seja **pelas externalidades positivas** advindas da diferenciação, que aumentam também elas o grau de informação disponível e a amplitude das escolhas oferecidas aos consumidores.

A combinação de externalidades positivas e negativas associadas à entrada de concorrentes faz com que, na consideração combinada do bem-estar da procura e da oferta, seja ambíguo e **difficilmente determinável o nível óptimo de competição** nesse tipo de mercado.

A inexistência de barreiras de mercado e a circunstância de cada entrada ser negativamente externalizadora para os concorrentes instalados deveria fazer com que esses concorrentes tentassem preservar alguns ganhos extraordinários através da constante inovação; contudo, é mais fácil gerar-se a **percepção** de que alguma coisa mudou no produto e que se mantém uma distância qualitativa em relação aos imitadores, do que criar-se efectivamente um novo produto.

A **maximização da capacidade produtiva** propiciada pela concorrência monopolística não é sinónimo de maximização de bem-estar, apenas porque não é ilimitada a procura de cada produto.

iv) O papel da publicidade e das marcas

A **publicidade** é um típico subproduto da concorrência monopolística, visto que é ao mesmo tempo um veículo de diferenciação e um veículo de promoção de vendas.

Do ponto de vista da procura, a questão está em saber se as perdas de eficiência resultantes da concorrência monopolística, agravadas pelos custos directos envolvidos nas campanhas publicitárias, podem ser mais do que compensadas pelos ganhos da **informação** que é disponibilizada.

Para alguns, essa compensação não ocorre, sendo que a publicidade é antes de tudo um exercício de **manipulação** e de **condicionamento**, que visa muito mais suggestionar e criar novas necessidades do que informar o consumidor acerca dos dados de facto que poderiam apoiar a sua decisão racional.

Para outros, as "perturbações de sinal" que se evidenciam nos propósitos manipuladores da publicidade não conseguem obstar à função essencialmente informativa desta, já que ela, defrontada com consumidores dotados de um mínimo de

sofisticação, não poderá deixar de centrar-se em **informações respeitantes a características essenciais do produto**, à acessibilidade do mesmo, a eventuais características inovadoras que objectivamente o diferenciam e, em certos casos, ao próprio preço e outras condições contratuais.

Por outro lado, a publicidade permite ao consumidor aperceber-se da entrada de novos concorrentes e **alargar ao máximo o universo das suas escolhas**, aumentando, com um custo mínimo, a probabilidade de que a sua escolha recaia sobre o produto mais eficiente, em termos da sua relação preço-quantidade.

A publicidade tem um **efeito pró-competitivo**: de quanto mais informação dispuser o consumidor, tanto mais ele será imune à imposição de condições por um único vendedor, o qual, por seu lado, se verá forçado a acompanhar as condições oferecidas pela concorrência.

“Search goods”: bens cujas características podem ser razoavelmente aferidas, e a baixo custo, antes da compra;

“Experience goods”: bens cuja qualidade em rigor só pode ser devidamente avaliada após a compra.

Em relação aos “search goods”, predominará a **função informativa** da publicidade, ficando reservada para os segundos a **vertente sugestiva ou persuasiva**. É relativamente aos “experience goods” ou “credence goods” que ocorrem os efeitos de **selecção adversa** e de **risco moral** que afectam transacções assentes em **informação privativa**, ou seja, numa informação disponível para alguém mas onerosa para outrem, gerando **assimetria informativa** nas trocas.

Podem subsistir reservas quanto ao **conteúdo objectivo da informação** que é transmitida através da publicidade, em especial relativamente àquela que, respeitando a “experience goods”, concentra as atenções na promoção da **marca** e não dos próprios produtos; em contrapartida, cabe conjecturar se é essa informação que o consumidor reclama como base da sua decisão.

A **idoneidade do produtor** pode ter muito pouco a ver com o **conteúdo** da mensagem transmitida, e muito a ver com a simples **forma** ou outros elementos acessórios. Um vultuoso investimento publicitário, que muitas vezes nem sequer promove qualquer produto específico de uma marca mas apenas a própria marca, pode servir como uma espécie de caução da idoneidade do vendedor.

Tudo o que fica dito pode aplicar-se, com poucas adaptações, ao emprego de **marcas**, à concorrência entre marcas e à concorrência entre produtos de marca e produtos genéricos.

Os cultores da “Economia da Informação” têm sustentado que a opção pelo produto de marca, conquanto este seja mais caro, é perfeitamente racional, na medida em que o consumidor esteja a pagar o **preço da confiança** que deposita na **idoneidade** da marca como **signal** de qualidade do produto, quando essa **confiança** se apresenta como necessário sucedâneo da experiência directa da **qualidade** do bem.

A presença da marca **tranquiliza o consumidor**, pois, na falta dela, ele pouco mais saberia em relação aos produtos oferecidos do que o preço deles, e o preço só casualmente será indicação da verdadeira utilidade dos produtos.

	Número de vendedores	Produtos	Barreiras de Mercado	Poder de Mercado	Índice Herfindahl-Hirschman
Monopólio	Um único	Únicos, sem sucedâneos	Elevadas	Máximo	10 000
Oligopólio	Sem atonicidade	Qualquer tipo	Intermédias	Médio	De 1000 a 9999
Concorrência Monopolística	Com atonicidade	Diferenciados	Inexistentes	Limitado	De 100 a 999
Concorrência Perfeita	Com atonicidade	Indiferenciados	Inexistentes	Nulo	Até 100

d) "Anti-trust" e o caso Microsoft

A Microsoft foi acusada de **práticas anti-competitivas** contra o "browser" da Netscape (o "Navigator"), usando o "tying" para oferecer gratuitamente, juntamente com o sistema operativo Windows, um produto concorrente daquele, o "Internet Explorer"; e das mesmas práticas contra a linguagem Java, que fora concebida como uma "plataforma" independente de sistemas operativos ("Middleware"), procurando desenvolver uma versão de Java dependente do sistema operativo Windows.

Aceite o requisito essencial de que a Microsoft dispunha de **poder de mercado** no seu âmbito de actuação, chegou-se à definição da Microsoft como **monopolista**. Apurou-se também que a Microsoft **não seria facilmente contestável**, pese embora as fragilidades inerentes ao mercado de "standards" dominantes.

Acabou por reconhecer-se que a Microsoft tinha a possibilidade de **subir os preços muito acima dos custos marginais**, e muito acima dos custos médios de longo prazo. Argumentou-se que o baixo preço era contrapartida adequada para as restrições verticais que a própria Microsoft impõe, e para as limitações de "path dependence" a que os utentes finais estão sujeitos.

O "middleware" da linguagem Java constituía uma **ameaça imediata** para a Microsoft. Mais turva se achou a definição do que constituiria, no caso, uma **conduta predatória** e anti-competitiva da Microsoft em relação à ameaça do "Navigator" da Netscape, embora a prática de preços muito baixos, a "captura" das redes de distribuição através de restrições verticais e o "tying" do "Internet Explorer" com os sistemas operativos oferecidos em cada novo computador vendido não deixassem dúvidas de que se tratava de evitar que qualquer rival atingisse uma escala de eficiência ou começasse a averbar economias de escala. Contudo, faltava uma fronteira consensual para demarcar o legítimo do ilegítimo na agressividade competitiva.

Os esforços que a Microsoft desenvolveu no sentido de **melhorar a qualidade dos seus produtos**, de aumentar a sua integração e compatibilidade, e até de baixar os preços globais da sua gama de produtos, não foram entendidos como predatórios na medida em que se demonstrava que desses esforços tinha resultado **benefício directo para os consumidores** (implica a indefinição sobre a ténue fronteira entre *uso* e *abuso* das armas competitivas).

Em larga medida por influência do "*laissez-faire*" advogado pela "Escola de Chicago", hoje o veredicto sobre o "tying" e o "bundling" não é tão severo como o foi outrora, e tende a ver-se nele um fundo de salutar prática competitiva, que pode servir para a prática de discriminação de preços e até para uma muito saluta "batota" contra os cartéis.

Não há dúvida de que as práticas predatórias da Microsoft foram benéficas para os consumidores no **curto prazo**.

Uma última ponderação respeitou ao significado que tem um monopólio dentro do âmbito "movediço" de um mercado permanentemente sujeito à "**entrada catastrófica**" de uma inovação tecnológica que se converta em "standard" dominante. Reconheceu-se que o mercado das "tecnologias da informação" tem demasiados elementos de "monopólio natural" e demasiada complexidade e mutabilidade para poder ser objecto adequado de regulação.

Em Abril de 2000 a Microsoft foi condenada por **violação do Sherman Act**, e varias propostas, se seguiram, seja no sentido de se terminarem práticas predatórias e restritivas, seja até no sentido do "desmantelamento" da empresa, ao menos em 2.

e) Efeitos da Inovação tecnológica

Praticamente toda a análise microeconómica assenta no pressuposto de que existe **um só estágio de desenvolvimento tecnológico** comum a todos os produtores concorrentes no mercado, presumindo que a partilha de conhecimento tecnológico é praticamente instantânea, gratuita e universal. A competitividade de um produtor analisa-se, de acordo com esse pressuposto, em termos de **eficiência estática**. No entanto, é fácil de constatar que o progresso tecnológico é um fenómeno com cadências e impactos desiguais em vários sectores da economia, gerando por um lado assimetrias e imperfeições concorrenciais, e por outro externalidades positivas.

A **inovação tecnológica** é um objectivo primordial dos produtores em mercados competitivos, visto que através dela é possível acalantar a esperança de obtenção de lucros extraordinários.

“Concorrência Schumpeteriana” (Joseph Schumpeter): chave para o ímpar dinamismo inovador do *sistema capitalista*; lembra que nos mercados, mesmo nos mais atomísticos e ferozmente concorrenciais, o que conta mais é a competição pelo novo produto, pela nova tecnologia, e não a vitória pírrica numa “guerra de preços”.

“Estratégia evolucionista”: consiste na adopção de uma conduta racional e maximizadora orientada pragmaticamente para a optimização das hipóteses da sobrevivência em contextos concorrenciais nos quais qualquer ligeira “diferença de armas”, qualquer distração na adopção dos métodos e referências dominantes, podem ser fatais; a resposta mais eficiente é, nesse caso, a da criatividade, a capacidade de, por investigação e aprendizagem, se caminhar sempre um passo à frente dos denominadores comuns que presidem à concorrência, tirando-se vantagem do desenvolvimento e adopção rápida de “alta tecnologia”.

É problemático o **papel da investigação e da inovação** em mercados concorrenciais, seja porque a tendência para o desaparecimento dos lucros extraordinários no longo prazo deixa os produtores sem recursos para financiarem a investigação e desenvolvimento das inovações tecnológicas, seja ainda porque o conhecimento tecnológico, como toda a informação, tende a revestir-se de características de **bem público**.

Quanto às **assimetrias e imperfeições concorrenciais**, elas podem ficar a dever-se a várias causas, como:

- As simples vantagens da **prioridade** na introdução de inovações no mercado, que permitem, independentemente de qualquer protecção, ganhar benefícios concorrenciais pela formação de novos “nichos de mercado”, fidelizando clientela e sedimentando reputação *antes* que a contestação de mercado seja possível;
- A necessidade de protecção da investigação através do reconhecimento de **direitos de propriedade intelectual** que conferem ao inovador um monopólio, seja nalguns casos através da manutenção de um segredo industrial, seja na maioria dos casos através da protecção com patentes;
- A existência de **custos fixos e irrecuperáveis** muito elevados em função da necessidade de acompanhamento de inovações tecnológicas;
- A possibilidade de **diminuição rápida de custos médios** em consequência da difusão e assimilação da tecnologia, o que, novamente favorecendo os pioneiros, desencorajará ainda mais a entrada de concorrentes medianamente eficientes;
- A maior **difficuldade de financiamento dos produtores recém-chegados** a sectores e mercados onde se regista grande intensidade de inovação tecnológica, dado o aumento dos riscos associados ao investimento num tal contexto.

Alguma **protecção jurídica** das inovações tecnológicas é crucial como **incentivo básico** à inovação, pois sem uma “renda monopolística” estabelecida temporariamente a favor do inovador, o investimento em investigação científica e em desenvolvimento tecnológico seria socialmente sub-óptimo, dada a dificuldade de apropriação, através do mercado, dos benefícios advindos da difusão de informação, e portanto do incitamento à “boleia” face às inovações.

Seguindo a intuição pioneira de William Nordhaus, o grau de protecção também depende do nível de **sofisticação tecnológica** a que se tenha já chegado em cada momento.

A protecção jurídica também não será muito intensa se as autoridades políticas se aperceberem da **difículdade de apropriação e de tributação** dos benefícios colectivos resultantes da inovação, pelo facto de essa dificuldade ser independente da severidade daquela protecção.

E também não o será por **difículdades de coordenação internacional** de regimes jurídicos, sendo que cada um privilegiará as suas próprias soluções e tenderá a desconsiderar as motivações para a severidade de regimes alheios.

Por outro lado, um qualquer grau de protecção jurídica ajuda a *criar* um **“mercado da tecnologia”**, permitindo uma divisão de trabalho na exploração das inovações.

A harmonização entre os incentivos à criação e o valor autónomo da liberdade de acesso às vantagens dessa criação pode já não ser tecnologicamente possível com a mundialização da **“economia digital”**, assente na difusão e partilha irrestritas e instantâneas de informação através de “redes informáticas” comuns, que permitem contornar e inutilizar praticamente todas as protecções jurídicas através de simples expedientes de deslocalização e de escolha do mais permissivo de todos os regimes jurídicos concorrentes.

i) O problema da partilha de ficheiros

Pense-se na **“pirataria”** e na difusão não-autorizada e não-remuneratória, de ficheiros de música pela Internet, hoje um movimento que congrega dezenas de milhões de aderentes em todo o mundo. Tudo tem sido feito para entravar juridicamente esse processo, mormente através do desmantelamento das formas centralizadas de difusão desses ficheiros, através da penalização da violação dos **“digital wrappers”** com que o ficheiro de música seja inicialmente lançado na Internet ou da difusão de programas que permitam essa violação.

Mas tudo tem sido em vão, porque a **tecnologia** que permite o desenvolvimento de actividades inteiramente lícitas é a mesma tecnologia que permite a pirataria instantânea e sem custo e a difusão planetária de ficheiros sem qualquer contrapartida. Logo, destruir esta seria destruir aquela, seria vedar o acesso a tecnologias de difusão e de reprodução digital que constituem benefícios incomensuráveis para o todo da Humanidade.

Pronunciamo-nos sobre uma subtil **perversão do direito de propriedade intelectual** que o converteu e converte, num “direito de monopólio intelectual” que pretende restringir a liberdade do próprio utente.

Na alienação de criações intelectuais, a lei atribui ao vendedor o direito de **supervisionar e limitar o uso subsequente** que o comprador queira dar-lhes. Essa faculdade acarreta, para ser viável, custos elevados de aplicação. Resta impôr a todos os utentes de computadores ou uma abstenção voluntária, ou a instalação de um **“software”** que, não vedando o acesso à Internet nem a gravação de CDs de dados, bloqueie a gravação de ficheiros de som, e vigiar o acatamento dessa imposição – uma tarefa logisticamente esmagadora, juridicamente nebulosa e facilmente contornável com a tecnologia disponível.

William Nordhaus: ao contrário dos bens em relação aos quais existe *rivalidade no consumo*, domínio no qual a apropriação e o exclusivo asseguram inequivocamente resultados eficientes, a apropriação de bens susceptíveis de **consumo “não-rival”** nada assegura, e só casualmente promoverá resultados óptimos, pois ela está exposta a uma oscilação entre a protecção demasiado fraca dos direitos de apropriação, resultando em sub-produção desses bens, e a protecção demasiado forte da apropriação, resultando em distorções monopolistas.

Compreende-se assim a elevada **taxa de insucesso** que tem sido registada neste "número de equilíbrio" que é exigido pela "economia política" da promoção do nível socialmente óptimo de inovação tecnológica.

A **partilha de ficheiros de música** (e agora também de vídeo) no sistema "peer-to-peer", numa cumplicidade inteiramente gratuita, começa por significar, ao menos para os mais atentos defensores dos direitos de propriedade intelectual, uma reacção dos consumidores que na nova tecnologia encontram sucedâneos para as formas tradicionais de distribuição de música e vídeo, e graças a eles aumentam a sua elasticidade-preço, recobrando algum do "**excedente de bem-estar**" que lhes era negado pelas estruturas monopolistas ou cartelizadas que apoiavam aquela distribuição. A mais eficiente medida que os produtores de música têm de travar esse êxodo maciço para um mercado negro é o de **baixarem os preços** dos seus CDs ou tentarem o "**bundling**" dos seus CDs com oferta de música gratuita.

→ **Caberá aos economistas lembrar que:**

- Não há **precedente histórico** para a destruição, politicamente ordenada, de uma tecnologia a pedido daqueles cujo negócio seria ameaçado por ela, e fazê-lo agora criaria um sinistro precedente para o futuro;

- Por muito censuráveis que possam parecer aos produtores os meios usados pelos consumidores para recuperar e aumentarem os seus excedentes de bem-estar, esse simples esforço e a dimensão que já assumiu devem trazer à consciência de todos que é do **bem-estar dos consumidores** que sempre em última análise se trata no processo económico, não sendo por isso possível ignorar ou menosprezar o sinal inequívoco de eficiência que se representa em tão maciço incremento do bem-estar agregado dos consumidores, nem deixar de volver um olhar de censura para um outro contexto tecnológico em que esse potencial de incremento de bem-estar dos consumidores estava bloqueado, revertendo em exclusivo proveito dos produtores.

Em tese geral, dada a fácil constatação da existência de externalidades positivas em resultado da investigação, do desenvolvimento de inovações e do progresso tecnológico, não custa a perceber-se o **interesse público** na promoção de tais actividades, mais a mais se se levar em conta o impacto macroeconómico que o progresso tecnológico pode ter, visto que é essencialmente ele que subjaz aos incrementos de produtividade com que se alicerça o ritmo de crescimento económico.

Na essência, permanece discutível apenas o tipo de **meios** a adoptar tendo em vista um tal objectivo.

f) Efeitos da informação imperfeita

Uma limitação muito evidente no cânone analítico da microeconomia foi, por muito tempo, o pressuposto da **informação perfeita**, que seria, em parte, um *bem de consumo* susceptível de trazer benefícios directos e, em parte também, um *bem instrumental* capaz de aumentar a produtividade e de, por essa via, contribuir também para o benefício marginal do seu detentor, e até de terceiros. Esse pressuposto era abertamente assumido como um dos requisitos da concorrência perfeita, o requisito da **fluidez**.

i) O mercado da informação

Essa consideração dos efeitos da existência de um segundo mercado, o "**mercado da informação**", conferiu à análise económica um muito maior realismo.

Num primeiro momento, alguns economistas, como George Stigler, enfatizaram o papel crucial da informação, mas consideraram que, uma vez levada em conta a amplitude total dos **custos da informação**, os resultados comuns da análise económica se manteriam válidos.

Logo após, começaram a aparecer alguns monstros e aberrações nesse jardim bem ordenado que se presumia ser o “mercado da informação”: algumas das peculiaridades do seu funcionamento poderiam provocar **disfunções** muito graves em todos os outros mercados.

Todo um universo de **decisões discriminatórias e estigmatizadoras**, podem tornar-se compreensíveis quando percebermos que elas resultam de uma vontade deliberada de decidir com recurso a um grau informativo que pondera os ganhos advindos do aumento de informação com os custos de aquisição de informação adicional.

Bem desejaríamos todos que a “indolência cognitiva” nos pusesse no caminho de erigirmos uma *meritocracia*, uma divisão social de trabalho assente em **méritos** objectivamente detectados, avaliados, supervisionados – mas não vale a pena sequer iludirmo-nos quanto à possibilidade de que tal aconteça senão episodicamente, e casualmente também consiga varrer do horizonte da nossa motivação decisional, os nossos preconceitos, as nossas “ideias feias”, as generalizações das nossas simpatias e antipatias, todas as expressões de uma **racionalidade limitada** que tenta extrapolar e colmatar as lacunas informativas com traços genéricos de “plausibilidade”.

O mercado concorrencial tende a **penalizar** a discriminação ou estigmatização que não tenham justificação económica, aumentando os custos àqueles que antepõem os seus preconceitos valorativos à fria consideração da eficiência e ao uso exclusivo desta como critério de escolha.

Nenhuma “mão invisível” emenda a discriminação que é **incentivada pela procura**, pelo que o enquadramento institucional ou a rectificação política podem desempenhar um papel fundamental no sentido de evitarem a perpetuação de desvantagens económicas sofridas por minorias, às mãos da cega mecânica do mercado.

O que nos leva a conceber que haja um mercado de informação é o mesmo fenómeno que faz emergir os mercados de produtos e de factores: a **divisão de trabalho** e a **especialização**, que permitindo ao produtor a formação de excedentes e as trocas, geram ao mesmo tempo um grau *desejado* de ignorância relativamente às áreas em que o produtor não se especializa.

A **competência** é algo que implica custos; mesmo a simples *competência* que é a *racionalidade* implica escolhas, sacrifícios, predisposições, oportunidades, não sendo uma dádiva gratuita, ilimitada e exógena.

O **mercado do conhecimento** dificilmente poderia, mesmo em abstracto, ter as características de um mercado concorrencial, até pela natureza peculiar do bem que é a *informação*. Basta pensarmos na configuração algo dilemática que a informação assume em função da respectiva divulgação, de acordo com as características da inapropriabilidade e da “não-rivalidade no consumo”:

- Uma **informação não-divulgada** é apropriável mas enferma de um problema de *credibilidade* que pode desvalorizá-la absolutamente, pelo que pagar por ela envolve um acto de fé ou recurso a elementos meta-informativos que podem ser igualmente imperfeitos;

- Pagar por uma **informação divulgada** é também problemático, não só porque essa divulgação confere à informação características de bem público, permitindo a qualquer um aceder a ela sem ter que pagar uma remuneração ao informador, mas também porque podem suscitar-se dúvidas quanto à *fiabilidade* da informação transmitida.

Um dos problemas básicos gerados pela imperfeição informativa relaciona-se com os “**custos de busca**” envolvidos no esforço de **optimização** das posições dos produtores e dos consumidores: a busca de oportunidades de maximização do bem-estar, dos melhores preços, dos menores custos, das remunerações mais atraentes, dos melhores empregos, dos melhores trabalhadores, dos melhores negócios.

Essa busca não ocorre sem custos, ao menos os **custos de oportunidade** envolvidos no tempo por ela requerido: o “princípio da indiferença” deixa claramente de se verificar, sendo manifesto que os custos de busca permitem o fenómeno da “**dispersão de preços**”.

Os vendedores praticam **preços diferenciados** porque sabem que os custos de busca do preço mais baixo dissuadirão a maioria dos consumidores de procederem a comparações exaustivas e porem em marcha a sua *fluidez*, aquelas comparações que, favorecendo o produtor que pratica o preço mais baixo, desencadeariam a guerra dos preços. Nenhum vendedor num mercado com elevados custos de busca tem **incentivo** para baixar os seus preços, já que isso pode passar relativamente despercebido, não lhe angariando novos clientes.

Nada disso impede a formação de uma tendência central para um **preço de equilíbrio** correspondente à totalidade do mercado, nem invalida a hipótese da concorrência perfeita, embora reforce a probabilidade de formação de “nichos” de concorrência monopolística, ou de mercados centralizados em “fornecedores de acesso”, ou “câmaras de comércio”, ou “câmaras de compensação”, ou quaisquer outras instituições que, assegurando a transparência dos preços, a homogeneidade dos produtos e outras condições de *fluidez*, cobram um preço pela entrada igualitária e irrestrita na “rede informativa”.

É comum que o consumidor estabeleça um “**preço-alvo**” (“*reservation price*”) que representa a sua mais elevada disposição de pagar, interrompendo a busca logo que encontra um preço mais baixo do que aquele.

A **ignorância** é um auxiliar precioso do nosso conhecimento, porque nos permite “polarizar” as nossas convicções e conduzir com elas a aquisição de nova informação, procedendo a triagens, assegurando coesão e inteligibilidade por entre a explosão sensorial e informativa na qual estamos inelutavelmente submersos.

ii) A selecção adversa

A **imperfeição informativa** gera um risco de colapso que impende permanentemente sobre os mercados, por via do fenómeno da “**selecção adversa**”, que incide muito particularmente nas situações de “*experience goods*” em que qualquer nível *racional* de busca é insusceptível de vencer a assimetria informativa e interpretativa.

É natural que a **diferenciação qualitativa** só seja facultada aos compradores pela experiência directa dos produtos na satisfação das suas necessidades económicas, após a compra, quando já não é remediável a má compra que tenham feito.

Compreende-se que a própria “**aversão ao risco**” dos compradores os leve a oferecerem cautelosamente um preço mediano por bens situados num universo de indiferenciação qualitativa.

A simples **oferta de um preço mediano** afasta do mercado todos os vendedores de produtos com qualidade superior à mediana, todos aqueles cuja disposição de vender arranca de um patamar superior ao do preço oferecido, deixando no mercado, por selecção adversa, apenas os vendedores de produtos com qualidade inferior à mediana, aqueles cuja disposição de vender arranca de limiares inferiores ao preço oferecido, e que portanto ainda registariam um lucro aquele preço.

A constatação de que assim sucede poderia transformar a selecção adversa num **problema recorrente**, numa espiral que conduziria ao **colapso do mercado**. E mesmo onde não ocorresse um colapso de mercado, a **aversão ao risco** bastaria para reduzir a procura em mercados de produtos de qualidade indiferenciada, e mesmo essa simples retracção da procura poderia ser suficiente para provocar quedas de preços e efeitos de selecção adversa.

Perante essa contingência, os vendedores de produtos com qualidade superior à mediana têm interesse em **diminuir a assimetria informativa** de que aparentemente beneficiariam mas que, no caso, se vira contra eles.

iii) A sinalização

A forma principal que há de fugir à selecção adversa é a **sinalização**, a transmissão de tal informação gratuita e *credível*, que permita ao comprador não apenas discernir qualidades entre os produtos, segmentar o mercado em *classes de produtos* que evitem o recurso a preços medianos referidos à totalidade do mercado, como ainda economizar em custos de busca.

Uma **informação gratuita e credível**, numa situação de assimetria informativa que começou por ser *desejada* pelo consumidor tem que ser uma forma muito sintética, muito breve, muito concentrada, de transmissão de informação, entre partes que estão interessadas em fazer convergir o nível informativo entre elas, como forma de propiciar um incremento nas trocas.

O consumidor bastar-se-á, em princípio, com uma **informação incompleta**, mas com um tipo de dados que, para ele, seja tão *credível* como o seria a informação completa. Isto implica que esse *signal* pode não transmitir muito conteúdo informativo, bastando-lhe atingir, com um máximo de economia de meios, a **convicção do consumidor**, o que poderá fazer recorrendo a estereótipos e preconceitos deste, jogando tudo na *visibilidade* e *intensidade* do sinal, e no apelo que esse sinal faça a denominantes comuns e básicos da informação que o consumidor partilhe com o mercado nas suas áreas de não-especialização.

Uma das consequências mais bizarras da selecção adversa é a da **sinalização através dos preços**, ou seja, a sugestão que é transmitida aos consumidores de que o preço elevado é indiciador de qualidade elevada dos produtos, o que constitui a subversão completa da função dos preços na concorrência, inverte a correlação negativa que existe normalmente entre nível de procura e variação de preços e inviabiliza a concorrência de preços. O consumidor está convicto de que quanto mais baixo é o preço pedido pelo vendedor, maior é a probabilidade de se transaccionar um produto de baixa qualidade, e que portanto o preço é indicador fiável de qualidade.

A **sinalização através dos preços** é especialmente adequada em contextos em que não ocorre "guerra dos preços" e a demarcação "monopolística" entre produtos é suficientemente pronunciada, ou quando o nível de informação dos consumidores é especialmente baixo.

O consumidor que usa da sua informação para resistir a esta manipulação informativa dos preços acabará por desencadear a **selecção adversa** com as suas licitações a preços medianos e descendentes, esvaziando o mercado; o produtor, refém do "*bluff*" com os preços, poderá resistir a abaixamentos de preços que levem ao ponto de equilíbrio e permitam o escoamento integral dos seus excedentes.

Não se trata de negar os princípios básicos do funcionamento do mercado e da lei da oferta e da procura, mas apenas de constatar que, não existindo a imposição de contratar aos preços de equilíbrio, a existência de **distorções informativas** pode conduzir a **ineficiências**, dada a relevância que passa a ter, para a decisão de contratar, a "qualidade" da contraparte.

Dada a interferência desse **factor "qualidade"**, o ajustamento mecânico da oferta à procura, um dos alicerces das convicções clássicas e neoclássicas sobre a eficiência do mercado, fica posto em causa.

iv) O risco moral

Um outro problema relativo à informação é o do "**risco moral**" ("*moral hazard*"), que tende a emergir no decurso de uma relação contratual duradoura, durante a qual uma das partes, abusando da sua vantagem informativa, não cumpre,

ou cumpre deficientemente, as obrigações assumidas para com a outra, fiando-se na impossibilidade ou na dificuldade, geradas pela assimetria informativa, de detecção do seu incumprimento, ou cumprimento defeituoso.

A ideia de “risco moral” assenta numa teoria de motivação que parte do princípio de que predomina a atitude hedónica do “batoteiro racional”.

O **remédio clássico** para o risco moral é o das estipulações contratuais que conferem algum poder de supervisão de uma das partes sobre a conduta da outra.

Três **dificuldades** podem surgir neste ponto:

- A da impossibilidade de detecção, dada precisamente a assimetria informativa que privilegia o faltoso;
- A da morosidade e onerosidade implicadas na celebração de contratos **completos**, capazes de recobrirem todas as contingências em toda a sua complexidade, e muito particularmente capazes de abarcar as contingências que uma das partes, dada a sua relativa ignorância, pode não ser capaz de prever, sequer. A conclusão de esquemas contratuais completos afigura-se assim vedada pelos “custos de transacção” correspectivos, que se avolumam enquanto o tempo passa;
- A da morosidade e onerosidade implicadas na reparação judicial dos danos emergentes do risco moral, com custos tanto maiores, paradoxalmente, quanto mais completo e minucioso o contrato, e quanto mais complexa a relação.

Um outro **remédio**, porventura mais difuso e de resultados mais variáveis é o **mecanismo da reputação**, que permite a difusão a baixo custo de informação sobre as características de um agente económico no desempenho de funções susceptíveis de repercutirem em interesses alheios (*signal* crucial em termos de credibilidade quanto à possibilidade de estabelecimento de vínculos contratuais futuros)

Contudo, também aqui o fenómeno da **selecção adversa** faz a sua aparição, sempre perturbadora. Em contextos de mercado nos quais a **reputação** jogue um papel relevante não existe incentivo à concorrência de preços porque os consumidores evidenciarão **inelasticidade da procura às descidas de preços**, tomando uma vez mais o preço como indicador de uma qualidade dos produtos, no caso aquela qualidade em relação à qual o produtor joga a sua reputação.

Por outro lado, a própria reputação, com os custos de aquisição e de sedimentação que envolve, é uma poderosa **barreira de entrada nos mercados**.

Todas as imperfeições provocadas no mercado por deficiências informativas tornam crucial o papel dos **intermediários** e dos **fornecedores de informação**, nas **redes** mantidas por “câmaras de comércio”, “câmaras de compensação”, “bolsas”, “centros de emprego”, e similares. Estes intermediários tentam complementar o nível informativo espontaneamente gerado pelo mercado, agindo como se a deficiência informativa fosse mais uma falha de mercado a reclamar uma rectificação exógena. O papel porventura mais eficiente na **rectificação dos efeitos perniciosos da assimetria informativa sobre o bem-estar dos consumidores** é desempenhado pelos grandes intermediários comerciais, pelas grandes cadeias de distribuição que, tomando para elas os custos de busca e disputando ferozmente, através de centrais de compras oligopsonistas, senão mesmo localmente monopsonistas, as remunerações dos produtores, jogam a sua reputação nas baixas de preços no consumidor, assegurando-lhes vantagens próximas das que estes só obteriam por eles mesmos se dispusessem de informação perfeita, completa... e gratuita.

Não podemos subestimar o papel crucial que desempenha, mesmo para os produtores, o esforço informativo que se contém na **publicidade**. Num mercado em que a fluidez não está assegurada, não ser visível equivale a não existir, ou a ser pura vítima de fenómenos de selecção adversa e de colapso de mercado.

A **racionalidade** assenta numa **informação dispendiosa**, pelo que muitas das **decisões individuais** são **eficientemente tomadas com informação incompleta**, e muita da **interdependência** se funda em **informação assimétrica**.

CAPÍTULO 11

Outros objectivos que não a maximização do lucro

O modelo microeconómico clássico presume que as empresas produtoras se comportam como **maximizadoras de lucros e do seu próprio valor de mercado**. Essa noção pressupõe que as empresas se manifestam como um bloco coeso, quando a verdade é que mesmo a coesão *formal* das organizações empresariais não impede tensões internas na formação da vontade colectiva, e que por isso se suscitam **problemas relativos ao controlo das empresas**.

Se esse *controlo* não é a emanção de uma vontade unânime e coesa das empresas, mas apenas o resultado de uma sua forma de **legitimação interna**, não surpreenderá que a vontade divirja frequentemente das finalidades *objectivas* das empresas representadas, subvertendo as regras aparentes dessa representação e os objectivos aparentes do próprio controlo.

Esta abordagem está dominada pela **"tese de Berle e Means"**, que sustentou que teria ocorrido uma "revolução de gestão" que transferira o controlo das empresas, dos seus donos para os seus gestores, e hoje justifica todo o tipo de "contra-ofensivas" cujo propósito é o de devolverem algum do controlo, seja aos titulares jurídicos da empresa, os sócios accionistas ("*shareholders*"), seja mais amplamente a todos aqueles que podem ser directamente afectados pela subversão das finalidades constitutivas da empresa e podem ser mais relevantemente prejudicados por desaires de gestão.

a) A separação entre titularidade e controlo da empresa

Os múltiplos proprietários de uma grande empresa ganham em **dividir o trabalho** com gestores especializados, não perdendo tempo em esforços espontâneos de auto-gestão, de auto-coordenação, de superação de todos os obstáculos organizativos e de todas as complexidades relativas à actividade nos vários mercados; mas, dividindo o trabalho, são obrigados a **confiar** em gestores especialistas, que sabiam ou passam a saber mais do que eles quanto a toda a multiplicidade de dados e procedimentos requeridos para a maximização dos interesses sociais.

Esses **gestores**, exercendo o controlo da empresa, ficam colocados numa posição de **assimetria informativa** que os privilegia face aos proprietários, e os proprietários ficam colocados numa posição informativa que lhes impossibilita, ou dificulta em extremo, uma eficiente aferição do desempenho dos gestores.

É legítimo perguntar-se o que é que os gestores têm a ganhar ou a perder com a **diligência**, ou a falta dela, na promoção de interesses que não são inteiramente os deles, e o que é que têm a perder com a anteposição dos seus próprios **interesses pessoais** aos interesses da empresa.

Racionalmente, é de esperar que os comissários prossigam as suas próprias finalidades e imponham perdas e custos aos comitentes, não sendo de esperar uma excepção à manifestação, em ambiente tão propício, do **"risco moral"**.

Trata-se também de um dos muitos afloramentos possíveis do problema geral das **relações entre "comitente" e "comissário"** ("*principal*" – "*agent*"), o problema daquele que comete a outrem a defesa e promoção dos seus interesses e fica desprovido de meios para avaliar eficientemente o desempenho daquele a quem a missão foi cometida.

Nas empresas, a perda de confiança e de segurança quanto ao alinhamento de interesses entre comitentes e comissários pode comprometer seriamente a **capacidade para gerar lucros** através da expansão de funções internamente coordenadas. A irresolução deste problema de "risco moral", em toda a sua complexidade, pode significar, em última instância, a dissolução da própria forma

empresarial e a necessidade de “regresso ao mercado”, por muito que esta última solução acarrete perdas de eficiência pelo agravamento dos custos de transacção.

As áreas de conflito podem ser essencialmente duas: a que respeita ao nível ideal de esforço do comissário, e a que se refere ao nível de riscos que o comissário corre.

Nisso os administradores das empresas não são diferentes de outros tipos de “comissários” (ex: médico, taxista, etc.).

O administrador da sociedade anónima é comissário dos accionistas, e estes confiam que ele maximize o retorno dos seus investimentos. Uma solução muito simples e directa para obter essa saída do dinheiro é o endividamento elevado, a “alavancagem” que, constituindo um maior risco para a empresa, tem a vantagem de forçar à saída de quantias mais elevadas, e certas, da empresa, obrigando-a a uma “dieta”, seja na redução de “ineficiência-X”, seja na redução dos “desalinhamentos” dos administradores.

i) Incentivos e alinhamento de interesses

Além do endividamento, várias soluções têm sido sugeridas e praticadas para a harmonização da conduta do comissário com os interesses do comitente, e entre elas destacam-se:

- A “venda da empresa” ao comissário – a entrega ao comissário de poderes de apropriação dos recursos que gere, perdendo o comitente em remuneração aquilo que ganha em certeza de que o comissário recebe o máximo incentivo possível para cumprir, já que o comissário será remunerado pela integralidade dos seus resultados, e portanto na razão directa da sua eficiência. A solução esbarra, contudo, por um lado com a aversão ao risco do comissário, e por outro com a perda das vantagens da subordinação hierárquica e da coesão da empresa. A remuneração em função dos resultados afigura-se uma solução excelente, mesmo dentro de limitações impostas por dificuldades de aferição e de informação.
- O sistema de incentivos – um sistema de “venda parcial” ou de “simulação de mercado”, que consiste no estabelecimento de remunerações dependentes dos resultados, premiando o comissário pelo esforço ao mesmo tempo que ele é parcialmente libertado do risco, visto que parte da sua remuneração é fixa – misto de pagamento pelo “input” e pelo “output”. Subsiste a dificuldade de se saber se um tal incentivo se traduzirá num esforço do comissário no sentido do incremento do volume de dividendos distribuídos aos comitentes, ou antes no sentido do aumento do valor especulativo dos títulos, assegurando ganhos ao comissário mas não necessariamente a todos os comitentes. A diferenciação de incentivos a favor dos administradores faz sentido, e até o estabelecimento de regimes remuneratórios muito distanciados, na medida em que aos administradores se peça uma assunção de riscos de que o contingente geral dos trabalhadores está isolado.
- O sistema de comando – a pura e simples supervisão, fiscalizando e auditando a conduta dos comissários e as contas que eles são obrigados a prestar, recorrendo para o efeito a entidades independentes e idóneas, solução que é cara e imperfeita, até pela pertinência da interrogação acerca de quem vigia os vigilantes, sendo perfeitamente previsível que o relacionamento prolongado deteriore o rigor e a objectividade da supervisão.

Malgrado a margem de risco moral que subsiste e regularmente se manifesta, a tendência para a ampliação desmesurada das remunerações e benefícios dos administradores, a partir de um certo ponto claramente à custa das empresas que eles deveriam servir, está bem consolidada nas economias modernas e nos modernos ambientes empresariais.

Não pode excluir-se que, fora de um ambiente de “euforia capitalista” e de “idolatria das chefias”, a exuberante acumulação de vencimentos, prémios, títulos,

opções com que a administração é bafejada, seja profundamente **desincentivadora e desmoralizadora dos trabalhadores**.

Não se percebe a relutância em admitir que o melhor dissuasor imediato para os abusos dos executivos é a perspectiva do **despedimento sumário**, sem respeito pelas armadilhas e alçapões que esses executivos, com a cumplicidade de políticos e legisladores que o tenham legitimado com normas, coloquem ou pretendam colocar na via para esse despedimento.

Como conciliar os deveres dos mandatários controladores com as oportunidades de **abuso** que lhes são concedidas pela discricionariedade própria da gestão corrente? Como evitar grosseiras **violações dos deveres de lealdade** dos administradores para com a empresa, dada a relação fiduciária que constitui o mandato em que assenta a legitimidade daqueles?

Parece não haver outra via que não seja a de uma **pressão "exógena"** que, manifestada nas instituições, nos mercados ou em "redes de informação", seja capaz de pôr algum cobro a esses desmandos.

b) A limitação do controlo da empresa pelo mercado

A existência de disparidades entre os incentivos dos que controlam a empresa e os interesses colectivos daqueles titulares que *constituem* juridicamente a empresa, podem representar um problema de difícil solução.

Temos presumido que o problema do controlo se cinge a uma simples **exploração**, por quem quer que seja que se encontre encarregado da gestão de uma empresa, da **assimetria informativa** que lhe permite agir de forma que não é eficientemente vigiada, e lhe permite provocar danos indetectáveis. Contudo, o problema do controlo é bastante mais amplo, e, de uma perspectiva jurídica, algo diverso daquilo que acabámos de enunciar: cingindo-nos agora ao caso das **sociedades anónimas**, os gestores podem continuar numa situação de impunidade mesmo quando a assimetria informativa não é tanta que impeça os accionistas de se aperceberem dos abusos e desvios da gestão, ou de avaliarem os danos causados aos interesses objectivos da sociedade: bastando para tanto que os gestores gozem da complacência, ou da cumplicidade, daqueles que disponham de um outro tipo de controlo, o **controlo accionista**.

O problema, deslocando-se assim da **indetectabilidade** para a **impunidade**, é **endógeno**, e isso limita drasticamente as soluções a que se possa recorrer para remediar os abusos da gestão.

O **controlo accionista** resulta da titularidade do número de acções suficientes para assegurarem a vitória nas deliberações das assembleias gerais. É sobretudo o resultado oportunista da **falha de coordenação** entre titulares de um capital muito disperso, *propositadamente* muito disperso, na maior parte dos casos, dados os objectivos que presidem ao recurso à emissão de acções.

O surgimento de **sócios poderosos e controladores** nas grandes empresas significará em princípio para os administradores o aumento da probabilidade de detecção de **risco moral** e da probabilidade de **afastamento do cargo**; isso basta para explicar porque é que os administradores "instalados" despendem tanta energia e recursos a "entrincheirarem" as suas posições, por um lado, ou a aliciarem, favorecerem ou "capturarem" os sócios controladores, por outro.

É precisamente neste contexto que surge a forma mais comum do **"insider trading"**, uma das formas possíveis de abuso de informação privilegiada: quando os administradores não conseguem evadir-se completamente da supervisão dos accionistas controladores, tentam suborná-los fornecendo-lhes, *só a eles e antecipadamente*, informação que, uma vez divulgada no mercado bolsista, levará a uma significativa alteração do valor das acções da empresa, permitindo a esses sócios

controladores obterem ganhos extraordinários à custa dos demais accionistas da empresa.

A **imposição de “transparência”**, de deveres de informação das empresas cotadas em bolsa, visa assim em primeira linha proteger os investidores “externos” contra os conluios “internos” que se formam entre as administrações e os accionistas controladores.

Parece assim que apesar de tudo a “governança” da empresa continuará a ser, numa grande maioria dos casos, e não obstante todos os apelos jurídicos e políticos em contrário, um puro exercício de **sobrevivência de parasitas**.

Dispondo de **controlo accionista**, os detentores da maioria das acções com voto poderão fazer uma de duas coisas: ou se nomeiam eles próprios para administradores e podem agir, com plena impunidade, como comissários abusivos *enquanto o controlo durar*; ou elegem administradores aos quais permitem uma actuação claramente divergente dos interesses e objectivos da sociedade, desde que eles sejam também cúmplices beneficiários dessa atitude abusiva.

O problema agudiza-se quando o controlo societário reflecte a predominância social de “**redes de influências**” que tenham lógicas autónomas, e paralelas, à do funcionamento do mercado: o controlo por uma família, por um grupo de amigos, por correligionários de um partido, por um “*gang*”, caso em que a “expropriação” dos sócios não-controladores pode ser sistemática e quase completa, sem sequer ocorrer uma compensação com a distribuição generosa de dividendos.

Uma forma de estímulo que aparece muito frequentemente referida é a da mudança do controlo das empresas através das regras internas de legitimação desse controlo – as “**aquisições de domínio**” (“*takeovers*”), mediante as quais alguém adquire uma maioria de votos, ou assegura a seu favor os votos da maioria, através da aquisição de um número importante de acções que lhe facultem esse domínio das assembleias gerais, nas quais se designa e legitima a estrutura gestora, a estrutura decisória, da empresa.

É entre essas atitudes preventivas que podem eventualmente contar-se alguns incentivos à **aproximação de interesses** entre os controladores-gestores e a própria empresa. De um outro prisma, sustentou-se até que as ameaças ao controlo das empresas seriam já, por elas mesmas, um factor de valorização da posição dos accionistas.

Dir-se-ia que a susceptibilidade de **contestação**, através do mercado, das posições de controlo das empresas constituiria por si mesmo um incentivo fortíssimo ao aumento da eficiência do controlo na promoção de objectivos gerais de eficiência, de maximização de lucros e de redução de custos de produção.

i) As aquisições de domínio

Foi em harmonia com essa ideia geral que se multiplicaram, a partir do início dos anos 80 do século passado, as experiências das **aquisições de domínio** no mercado de valores mobiliários, que se julgava serem experiências susceptíveis de mitigar *exogenamente* os abusos de gestão e trazer benefícios aos pequenos accionistas, aos accionistas “externos”, embora houvesse desde o início algumas reservas.

Os **receios** eram tanto mais fundados quanto mais era certo que os “*takeovers*” eram manobras financeiras que envolviam gestores e se integravam ainda nas respectivas lutas “darwinistas” pela sobrevivência, não sendo de esperar que o interesse dos accionistas estivesse presente nos espíritos dos envolvidos, ou que por uma vez esse interesse ingressasse relevantemente nas estratégias da gestão.

Não há dúvida de que foram as muito patentes deficiências na gestão de empresas cotadas em bolsa que, traduzindo-se na perda de valor das acções, tornaram viável a respectiva **aquisição em massa**, a níveis que poderiam começar a ameaçar o controlo societário.

Há que não subestimar a multidão de efeitos perversos que podem insinuar-se na **luta pelo poder** dentro das empresas.

O próprio "assaltante" pode, por vezes, não ter a intenção real de adquirir a empresa visada, mas ter tão-somente o intuito de realizar **ganhos especulativos**:

- Adquirindo discretamente acções da sociedade visada, anunciando seguidamente a sua intenção de proceder a compras maciças com o intuito de conquistar o controlo, e aproveitando a valorização dos títulos subsequente ao anúncio, à *oferta não-séria*, para revender com lucro as únicas acções que efectivamente adquiriu;
- Adquirindo um lote significativo de acções da empresa visada e ameaçando os respectivos controladores com a possibilidade de avançar para uma aquisição de domínio, mas no caso com o único intento de revender as acções aos controladores a um preço especulativo – afinal, o resgate que eles devem pagar para que ele desista do seu intuito (o chamado "*greenmail*").

Anos de experiência com "*takeovers*" demonstraram internacionalmente que mesmo a aquisição consumada não assegura a revitalização das empresas adquiridas, podendo seguir-se o **colapso da "canibalização"** ditada pelo endividamento excessivo, agravado pela própria degradação do valor das acções da empresa "assaltante".

Só muito ingenuamente se sustentará que os jogos de poder são norteados por ideais altruístas, ou por um desejo objectivo e imparcial de assegurar igualdade de oportunidades no mercado de capitais.

Por seu lado, os próprios controladores das empresas visadas podem, mesmo sob ameaça de perderem o controlo, **não alinhar** de maneira nenhuma a sua **conduta** pelos interesses daquelas:

- Podem jogar tudo na rentabilidade de curto-prazo em detrimento dos investimentos de longo prazo;
- Podem fazer perder valor de mercado às empresas, ou dismantelar-lhes parcialmente o património, ou genericamente proceder a investimentos que se percam no caso de eles serem afastados, apenas com o intuito de desencorajar as aquisições sustentadas através de endividamento ("*pílula envenenada*");
- Podem salvaguardar os seus rendimentos pessoais estabelecendo indemnizações milionárias para o caso de perderem o controlo ("*pára-quadras dourados*");
- Podem tentar empreender um "contra-assalto" procurando adquirir o domínio da empresa "assaltante";
- Podem tentar antecipar-se na compra maciça de acções próprias, recorrendo em qualquer destes dois casos também ao endividamento.

Com todos os seus riscos e ineficiências, com os seus "custos de transacção", a **luta pelo controlo das empresas** é ainda um dos poucos paliativos ao abuso de poder que o controlo proporciona, uma das poucas formas de reconduzir os gestores às tarefas de **maximização dos lucros**, no interesse dos accionistas.

Em princípio, a agitação no mercado de capitais resultante de grandes compras de empresas, se não estiver associada a simples movimentos de fusões e concentrações, há-de representar uma tendência para a circulação dos recursos em direcção àqueles que são, ou se sentem, capazes de optimizá-los, naquilo que representa uma tendência para a formação de um "**mercado de empresários**".

Por falível que seja este mecanismo de mercado, ele é todavia mais **eficiente**, no plano dos incentivos, do que todas as rectificações que se tem tentado introduzir na assimetria informativa, na atomicidade, na passividade e até na "propensão para a boleia" que deixam os pequenos accionistas inteiramente à mercê dos sócios controladores.

Referíamo-nos agora aos princípios de “governança das empresas” (“*corporate governance*”), um conjunto de “boas intenções”, não inteiramente realistas ou pragmáticas, que de certo modo tentam extrapolar para o seio das relações de domínio dentro das empresas os tipos de equilíbrios institucionais (“*checks and balances*”) que asseguram a saúde política das democracias.

Não parece que essas regras consigam, por elas mesmas, fazer mais do que consegue o mercado desregulado, mormente em termos de criação de valor para os accionistas que queiram jogar no mercado bolsista mas tenham receio de ser defraudados apenas pela circunstância de não terem motivação racional para se empenharem a fundo nos meandros da gestão das empresas.

No início dos anos 90 do século passado já o ímpeto principal da onda de **fusões e aquisições** se tinha perdido.

CAPÍTULO 12

A repartição do rendimento e o mercado dos factores

Participar no processo económico é, para cada indivíduo, ocupar um lugar num conjunto de actividades de criação de riqueza, na expectativa de obter uma **remuneração** que corresponda àquela participação, uma remuneração que seja uma quota-parte da própria riqueza criada.

Os problemas respeitantes à **repartição social da riqueza** são de um extraordinário melindre por diversas razões, entre as quais avultam as de que:

- É em torno da proporção entre o valor do contributo produtivo, por um lado, e o valor da remuneração atribuída em função desse contributo, por outro, que se joga a maior parte dos problemas respeitantes à **justiça**, quer na sua dimensão absoluta, quer na relativa (cada um se sente justificado se a remuneração que obtém da sua participação no processo produtivo corresponder àquilo que ele próprio se representa quanto ao valor do seu contributo);
- É na repartição das riquezas que se verificam as mais graves **distorções de todo o processo produtivo**, porque não há praticamente limite superior àquilo que cada um pode querer reclamar, ou captar, do total da riqueza criada, nem limite inferior que, desligando-se de uma simples desvalorização social do contributo individual para o processo produtivo, atenda ao menos ao imperativo de satisfação de necessidades básicas de sobrevivência daquele que teve o mérito de se esforçar por não ser excluído;
- A consciência da justiça e dos imperativos da igualdade e da solidariedade podem impor socialmente **rectificações institucionais** ao jogo livre das forças que determinaram as remunerações dos diversos contributos para o processo produtivo, chocando-se, pois, com as regras de mercado e com a eficiência dos seus automatismos.

Para que não se caia na tentação de atribuir a uma casualidade injusta a existência de **diferenciais remuneratórios**, de disparidades na repartição, temos que perceber que é o próprio **mercado** que começa por remunerar diferenciadamente, de acordo com as suas simples e habituais regras de funcionamento.

Cada um de nós poderá, confrontado com essa disparidade de rendimentos, *emitir a opinião* de que ela é **injusta**; mas poucos serão aqueles que *agirão em conformidade* para evitar que essa injustiça se perpetue. Muita da injustiça que lamentamos é consequência inevitável, ainda que não intencional, da expressão livre das nossas preferências através do **mercado**.

Pese embora a tendência da escola neoclássica para apresentar a questão como uma *fatalidade*, como uma decorrência mecânica do simples jogo de oferta e procura no mercado dos produtos, o facto é que qualquer um poderá constatar que muito do que resulta da distribuição da riqueza está à mercê da nossa **vontade**, das nossas opções, das nossas escalas de valores. A repartição de riquezas não se desenvolve num *vácuo político*, e seria irrealista fazer tábua-rasa das suas múltiplas implicações valorativas e até *paradigmáticas*, ainda que a *objectividade* da análise económica reclame a suspensão metódica dessas cogitações.

A economia assenta num quadro de referência de decisões individuais, e apela a uma racionalidade "procedimental" (neutra perante os valores que essas decisões servem).

a) A remuneração dos factores

Parece claro que as desigualdades verificadas na remuneração de factores são geradas pela **lei da oferta e procura** no mercado de factores, no qual são oferecidos

os meios de que depende a substância e a dinâmica do processo produtivo: o trabalho, os factores naturais e matérias-primas (sucintamente, o factor "terra"), o capital e o factor empresarial. Os factores serão tanto melhor remunerados quanto mais escassa for a respectiva oferta, ou quanto mais intensa for a respectiva procura, visto que a remuneração dos factores é essencialmente um **preço** que lhes corresponde.

Os meios de produção, sendo meramente *instrumentais* na produção de bens e serviços, **não são procurados por eles próprios**, visto que a configuração que os torna úteis como factores do processo produtivo os inutiliza, na maior parte dos casos, para satisfazerem directamente as necessidades dos consumidores.

Para os factores de produção não existe senão uma procura **derivada**.

b) A procura de capital e de factores naturais

Capital: Conjunto de bens que foram produzidos com vista a auxiliar a produção de outros bens, ou seja, o conjunto de bens instrumentais (estruturas, máquinas, ferramentas) que coadjuvam o esforço laboral, potenciando-o.

O valor do capital varia conforme a decisão do empresário se dirija à utilização do capital por via da respectiva **aquisição** ou da sua mera **locação**. A locação do capital há de ser remunerada através de um equilíbrio entre oferta e procura de bens de capital, ou dos meios financeiros através dos quais é possível adquirir o capital.

A racionalidade de uma empresa competitiva e maximizadora dos lucros é o de recorrer à **locação de bens de capital** até que a remuneração requerida pelo uso desse capital iguale ou exceda o rendimento marginal que se espera do respectivo emprego.

Se o empresário porventura optar pela **aquisição do capital**, o seu cálculo torna-se mais complexo, no sentido de que a igualdade entre preço e valor do produto marginal tem que se espraiar por sucessivos períodos, tantos quantos os da vida útil dos bens adquiridos, envolvendo pois uma previsão ou projecção quanto ao valor esperado no futuro para o produto marginal correspondente aos bens de capital.

A procura de capitais por um empresário num mercado competitivo dependerá apenas da determinação do ponto em que a produtividade marginal decrescente do capital se cruza com o preço de mercado desses capitais. Se a empresa for monopsonista ou oligopsonista no mercado de factores, então o cálculo passa a abarcar a premissa de que os preços são crescentes, o que induzirá a empresa a um **subemprego de capitais**.

Do ponto de vista do sector produtivo como um todo, a procura de capitais tenderá a ser mais **inelástica**.

O capitalista que não disponha de poder de mercado venderá ou cederá temporariamente os seus capitais em função do correspondente **custo marginal**.

Curto prazo: aquele dentro do qual se considera que está fora de cogitação a aquisição de novos bens de capital, limitando-se o capitalista a ceder, com relativa inelasticidade, aqueles de que já dispõe.

Longo prazo: aquele em que é possível ao capitalista adquirir novos bens com vista à sua cedência temporária, com maior elasticidade, a troco de um juro.

No **curto prazo**, o capitalista estará disposto a ceder todos os seus capitais aos juros correntes, se eles excederem os custos marginais. No caso de não excederem, a cedência dos bens de capital ficará fora de cogitação, e o capitalista estará disposto a vender os seus capitais como equipamentos usados, saindo do mercado de factores depois disso.

No **longo prazo**, o capitalista adquirirá novos capitais, com vista à sua cedência, em função:

- Do respectivo custo de oportunidade;
- Da depreciação total dos bens;

- Dos custos totais de transporte, de manutenção e reparação, e outros, ao longo de toda a vida esperada desses bens.

Todos estes custos totais têm depois que ser periodificados e ser-lhes aplicada a **taxa de desconto**, de forma a permitirem a comparação com os juros que poderiam ser recebidos em cada período.

Se a empresa decide investir ela mesma na **aquisição de capitais próprios**, é a ela que caberá fazer os cálculos correspondentes à ponderação entre o custo marginal e o rendimento marginal esperado dessa decisão de investimento. A **durabilidade dos bens de capital** adquiridos pela empresa pode ser levada em conta por um de dois métodos:

- O do **valor presente dos ganhos esperados**, ou seja, o da conversão em valores presentes dos ganhos totais que possam derivar da decisão (aplicando-se a *taxa de desconto* ao valor futuro dos ganhos esperados);
- O da **taxa de retorno do investimento**, o método da "eficiência marginal do capital", que consiste em calcular-se com precisão aquela *taxa de desconto* que faria equilibrar as receitas e os custos do investimento, retirando-se a conclusão de que o investimento é vantajoso se a taxa de juro praticada no mercado de capitais é inferior àquela taxa de desconto.

Quanto aos **factores naturais**, a respectiva *renda* resulta igualmente do encontro de oferta e procura, com a única especialidade da imobilidade desses factores que tende para determinar alguma inelasticidade da respectiva oferta. Pode mesmo pôr-se a questão de saber se o factor terra não é sempre **fixo**.

A **renda** poderia resultar essencialmente de dois vectores:

- A remuneração dos capitais aplicados na exploração fundiária;
- Da "renda económica" decorrente das diferentes produtividades naturais e localização geográfica das terras, e das oscilações no rendimento marginal dessas terras, derivadas por sua vez das variações na procura dos bens finais produzidos com esses factores naturais, contrapostas a uma oferta virtualmente inelástica.

c) A oferta e a procura de trabalho

O factor produtivo **trabalho** continua a ser, mesmo nas economias tecnologicamente mais sofisticadas, o factor preponderante, especificamente no sentido de que cabe ao trabalho a maior quota-parte na repartição do rendimento total gerado pelo processo produtivo.

A procura, pelas empresas, do factor de produção trabalho é uma **procura derivada**. A procura de mão-de-obra depende também dos preços dos factores que devam ser combinados com o trabalho, e mais genericamente da estrutura de custos que seja possibilitada pelo estágio tecnológico em que se encontra a produção.

Comecemos pela hipótese mais simples, a da contratação de trabalhadores por uma empresa que seja competitiva e atomística tanto no mercado dos produtos como no mercado dos factores. Isso significa que essa empresa é "*price taker*" em ambos os mercados, isto é, que, não tendo o poder para influenciar unilateralmente os preços de mercado, interage com estes como se de *dados* se tratasse; e significa também que pressupomos que a sua decisão de produzir mais ou menos bens ou serviços, de admitir ou despedir mais ou menos trabalhadores, é essencialmente um resultado colateral do esforço fundamental de **maximização de lucros**.

Enquanto o valor do produto marginal for superior ao nível de mercado dos salários, justifica-se a **contratação**, devendo a procura de novos trabalhadores terminar quando o valor do produto marginal for já inferior ao nível salarial. Na intersecção das curvas que respectivamente representam o valor decrescente do produto marginal e o valor (constante) de mercado dos salários é que se encontra o

ponto maximizador, isto é, a quantidade de trabalho que a empresa deve contratar com vista a maximizar os seus lucros.

A curva do **rendimento marginal** do empregador é que ditará a curva da procura de mão-de-obra: enquanto o nível salarial for inferior ao rendimento marginal, a admissão de mais trabalhadores contribuirá para aumentar os lucros do empregador.

Uma empresa competitiva e maximizadora de lucros contratará trabalhadores até que o valor do **produto marginal** seja igual ao dos **salários**.

A função que correlaciona a procura de trabalhadores com as variações de níveis de salários será correspondente à própria curva que representa o valor decrescente do **produto marginal** – a curva da procura de trabalhadores será a própria curva do valor do produto marginal.

Uma subida de preços dos produtos significa, em princípio, maior nível de emprego, uma descida de preços implicará quebra de emprego.

O **salário de equilíbrio** ajusta a oferta e a procura do factor de produção trabalho, e reflecte o valor do produto marginal do trabalho para cada uma das empresas que entre si disputaram, do lado da procura, esse factor de produção.

Qualquer alteração na intersecção de oferta e procura de trabalho no mercado deve alterar na mesma proporção o valor do produto marginal do trabalho, dada a necessária **identidade de valores**.

Uma diminuição do número de trabalhadores tenderá para o aumento do nível de salários, o qual por seu turno provocará um aumento proporcional do valor do produto marginal. Começa aqui a entrever-se o interesse que os trabalhadores estabelecidos têm em colocar **barreiras corporativas** à entrada de outros trabalhadores, visto que isso faz subir os salários.

i) A produtividade laboral

Os salários acompanham a **produtividade**, tal como ela pode ser medida no mercado dos produtos; maior produtividade traduz-se em mais elevados salários, e menor produtividade implica precisamente o contrário. É essencialmente o incremento de produtividade do trabalho que explica uma **subida de salários reais**, o aumento de poder de compra propiciado pelos salários, e em última instância uma melhoria do bem-estar dos consumidores. É esse aumento que subjaz à face mais palpável do **progresso económico**; e é a diferença de níveis de produtividade laboral que fundamentalmente explica a própria diversidade internacional de níveis de prosperidade.

É essencialmente a disponibilidade de **três tipos de dotações** que determina a **produtividade**:

- **Capital (físico)**: acervo de bens intermédios e instrumentais que, combinados com o trabalho, lhe potenciam o rendimento;
- **Capital humano**: nível de educação e de capacidade de conversão de conhecimentos na optimização de formas produtivas;
- **Tecnologia**: o próprio conhecimento relativo a formas optimizadoras de produção e de prestação de trabalho;

A remuneração, não apenas do trabalho mas também dos factores naturais e do capital, acompanha o valor do **produto marginal** que cada um determina no processo produtivo; o produto marginal de qualquer factor produtivo depende, por sua vez, da quantidade disponível desse factor, em termos de o preço de mercado de cada factor ser inversamente proporcional à quantidade disponível desse factor.

O **rendimento das pessoas é maioritariamente fixado em função do valor dos recursos produtivos que fornecem ao mercado**.

A **elasticidade da procura de mão-de-obra** pelas empresas depende de três factores básicos:

- O carácter mais ou menos **intensivo** da exploração do recurso “trabalho” na produção;
- A **substituibilidade** de trabalho por capital;
- A própria **elasticidade** da procura dos produtos para os quais o trabalho contribui.

A tendência generalizada da **evolução tecnológica** tem sido a do aumento sustentado da procura de mão-de-obra, desmentindo a percepção popular de que o progresso tecnológico tende para a destruição de postos de trabalho e para a desvalorização do factor humano.

d) Informação imperfeita e discriminação salarial

Se, num equilíbrio de mercado, cada um é remunerado de acordo com o valor da sua contribuição marginal para o acervo total da produção de bens e serviços na economia, pode estranhar-se porque é que as remunerações dos indivíduos, e até das categorias profissionais, podem **variar** tão extraordinariamente em termos de valores absolutos.

i) Os diferenciais compensatórios

Dois constatações devem impor-se de imediato:

- A de que a **igualdade** entre indivíduos não existe senão em termos muito aproximativos;
- E a de que as **funções** para o desempenho das quais são procurados trabalhadores podem ser muito **distintas** entre si, estando associadas a essas funções algumas características não-monetárias que justificam diferentes “**compensações monetárias**”.

O salário, a remuneração monetária, mesmo que incluamos nela gratificações e benefícios acessórios, é apenas um dos aspectos a tomar em consideração pelo candidato a um emprego, sendo várias outras as **características** a levar em conta para se determinar se se trata de um “bom” ou de um “mau” emprego.

Designa-se por “**diferencial compensatório**” a disparidade salarial que resulta da diversidade de características não-monetárias dos diversos empregos: muitas profissões, por exemplo, reclamam o aumento das suas remunerações sob forma de subsídios de risco, subsídios de deslocação, subsídios de turno, e outros, que sirvam para atenuar o desprazer causado pessoalmente pelo desempenho das correspondentes funções.

ii) O capital humano

“**Capital humano**”: fruto do investimento feito na formação pessoal, de que se espera um resultado em termos de aumento de produtividade conexas com o incremento das aptidões em cada pessoa que beneficia daquele investimento; valor presente (*descontado*) do total das remunerações futuras esperadas em função de um determinado investimento em especialização; não tem um âmbito semântico muito distinto do de “educação” *lato sensu*.

Devem-se a Theodore Schultz e a Gary Becker os estudos pioneiros nesta matéria.

A mensagem fulcral subjacente à ideia de capital humano é a de que o investimento na educação é muito nitidamente compensado por **incrementos remuneratórios** que mais do que compensam, no seu total, o custo integral do investimento, incluindo o custo de oportunidade do acesso tardio ao mercado de

trabalho. A educação provocaria não só muito marcados **incrementos de produtividade**, como sobretudo sinalizaria socialmente a presença de uma nova **qualidade de prestação de trabalho**, face à qual a avaliação do produto marginal respeitante ao beneficiário directo da educação deveria ser reformulada, passando a arrancar de patamares muito superiores ao da oferta de mão-de-obra indiferenciada.

Isto torna-se menos nítido quando consideramos que o retorno do investimento em capital humano deve ultrapassar os custos directos e os custos de oportunidade daquilo que são por vezes muito **longos processos formativos**, e que esse cômputo deve reportar-se ao total de um ciclo de vida.

O **diferencial** que corresponde ao "**capital humano**" é de difícil medição, havendo quem privilegie a análise individual e quem prefira uma abordagem macroeconómica.

No primeiro caso, os resultados complicam-se com a constatação de que o impacto do investimento marginal em educação **varia em função das bases socio-culturais** dos educandos. Pode, todavia, sustentar-se em tese geral que nos países mais desenvolvidos a evolução se tem dado no sentido do favorecimento do grau educativo dos trabalhadores.

E mantém-se válida a noção de que o **desemprego** tende a atingir mais pesadamente os trabalhadores com menor formação, até pela elementar razão de que são quem, *ceteris paribus*, representa as piores relações "qualidade-preço" da óptica dos seus empregadores.

Na abordagem **macroeconómica**, a análise também se complica porque o tema entronca nas teorias do crescimento económico. Em todo o caso, é praticamente unânime a opinião de que o investimento em capital humano produz resultados líquidos positivos na aceleração das taxas de crescimento económico, recomendando-o, portanto, como prioridade política.

Na realidade é difícil saber-se se em concreto não será o próprio **crescimento económico** a induzir o aumento do investimento em capital humano, já que faz subir o rendimento esperado para esse investimento, ou se mais plausivelmente tudo se desenvolve numa sinergia, numa espiral entre educação e crescimento.

As comparações internacionais de taxas de crescimento têm sugerido um papel muito determinante para o **capital humano**, parecendo pois confirmar as teorias "endógenas" do crescimento.

Tudo se passa como se o trabalhador se defrontasse com uma *fronteira de possibilidades de produção* na qual se comparam as vantagens de uma entrada imediata no mercado de trabalho com as vantagens da troca inter-temporal por uma entrada protraída no mercado de trabalho, atrasando o consumo, servindo o diferencial remuneratório de **incentivo** a favor dessa **troca inter-temporal**.

Nalguns casos, a **clivagem remuneratória** está assegurada entre os trabalhadores sem formação superior e os trabalhadores com formação graduada, sobretudo naqueles sectores produtivos em que são relativamente poucos aqueles que detêm essa formação.

Mas em muitos casos é gritantemente claro que não está, e portanto o investimento privado em capital humano não apresenta perspectivas de recuperação no espaço da vida de um trabalhador.

A noção de capital humano não tem senão uma **validade parcelar e aproximativa** e não deve servir de pretexto ou entrave à promoção, pelo Estado, do nível óptimo de educação, o qual, dada a presença de externalidades positivas, não é adequadamente assegurado pelo investimento privado.

O conceito de capital humano é frequentemente uma muito interessante, e **socialmente útil**, ilusão de perspectiva, pois ela incentiva as pessoas a investirem na sua formação e desincentiva o abandono dessa formação, aliciando-as com perspectivas de ganhos de produtividade, de alterações de avaliação social do produto marginal e de acesso a empregos melhores também, no final do processo formativo.

À medida que uma economia evolui e prospera, tende a importar os produtos de trabalho não especializado e a concentrar-se **internamente** nos produtos do trabalho especializado.

O **progresso tecnológico** cada vez menos se compadece com a subsistência de trabalhadores não-especializados e menos formados, e favorece cada vez mais a formação, propiciando uma mais acentuada discriminação remuneratória, por alteração da procura no mercado, do investimento em capital humano.

Mitigados embora pela **mobilidade dos factores**, os efeitos do progresso tecnológico no mercado de trabalho fazem-se sentir nitidamente nas escalas salariais através de uma demarcação entre trabalhadores especializados e não-especializados, favorecendo os primeiros à custa dos segundos.

O progresso tecnológico veio acompanhado de um efeito favorável ao **investimento em capital humano**, mantendo, ainda que na forma mitigada, uma clivagem muito nítida entre aqueles que investiam e aqueles que não investiam no aumento de proficiência técnica e cultural.

A **mundialização** e o **progresso tecnológico** são factores tanto de discriminação e desigualdade remuneratória como, através destes, de incentivo à educação, ao investimento em capital humano, agravando as clivagens económicas e sociais entre aqueles que obtiveram e aqueles que não obtiveram educação, e até clivagens generacionais, remetendo as gerações mais velhas para a "iliteracia tecnológica", podendo converter-se, por isso, em factores de perda de coesão social, já a coesão nacional, já mesmo a internacional.

ii) – a) **Bens de mérito e o "cheque-educação"**

É legítimo que o Estado invoque o "interesse público" no emprego de bens e serviços educativos, reclamando para eles a condição de **bens de mérito**, bens cuja promoção o Estado toma para si, independentemente do facto de se tratar, ou não, de externalidades – bens cujo consumo o Estado pretende expressamente alargar, presumindo que há um subconsumo espontâneo desses bens. Contudo, há algo na identificação de **bens de mérito** por parte do Estado que fere a lógica basilar da liberdade dos mercados: é que o princípio que preside à liberdade das trocas é o da **soberania do consumidor**.

Apesar disso, parece não haver verdadeiro sucedâneo para o conceito de **bens de mérito** para enquadrarmos a perspectiva política sobre o capital humano e sobre a educação.

A correlação entre apoio à educação por meio de **subsídios**, por um lado, e intensificação espontânea dos **níveis de escolaridade**, por outro, é dúbia, dada a heterogeneidade de motivações que podem estar subjacentes a uma candidatura a um subsídio, e a multiplicidade de circunstâncias que podem concorrer em cada caso concreto.

O caso complica-se substancialmente quando, a propósito do duplo objectivo da formação coesa de capital humano e de preservação da liberdade de escolha por parte dos formandos ou das suas famílias, se debate o *modo* ideal de **financiamento** daquele bem de mérito: financiamento directo das instituições educativas, ou atribuição aos educandos de títulos de compra de educação, de cheques-educação, os "**vouchers**".

Outros alegam que não há qualquer forma objectiva de se **avaliar e classificar externamente as escolas**, pelo que se trataria aqui apenas de uma manobra publicitária das escolas privadas e das escolas menos procuradas no sentido de sugerirem, sem fundamento objectivo, que são elas que têm maior **qualidade**, tentando pôr em marcha a concorrência monopolística para depois, escudando-se na relativa inobservabilidade dos seus próprios níveis de produção, desenvolverem atitudes de "risco moral" à custa do financiamento público.

Visto que se tem entendido que a adopção de “*vouchers*” universais seria incomportavelmente onerosa para as finanças públicas, tem sido crescentemente advogado o recurso a “*vouchers*” **selectivos**, exclusivamente destinados a famílias mais pobres, fazendo pois sobrelevar o intuito redistributivo à perspectiva do bem de mérito insito na promoção social do nível educativo *para o maior número*, o que suscita problemas de fronteira, de limiar de subsidiação e de “armadilha da pobreza”, e de subversão das transferências monetárias a favor dos pobres.

iii) A sinalização pelo trabalhador

Não deve ficar-se com a ideia de que todos os diferenciais remuneratórios são, de acordo com um eventual “modelo hedónico dos salários”, puros “diferenciais compensatórios” das características específicas e não monetárias de cada emprego, do carácter mais ou menos agradável, mais ou menos prestigiado, mais ou menos seguro, das condições de prestação de trabalho. Há diferenciais que se prendem às **desigualdades**, naturais ou adquiridas, que as pessoas evidenciam entre elas.

O que justifica essa **diferença de remunerações** é uma multiplicidade de factores, que poderão resultar de talento, esforço, acasos, assimetrias informativas ou injustiças puras.

Outra explicação para o diferencial remuneratório apela ao **grau de iniciativa** dos próprios trabalhadores, e refere-se ao modo como eles conseguem persuadir os destinatários dos seus serviços quanto aos seus próprios méritos, quanto às suas aptidões para preencherem os requisitos procurados por aqueles.

Esta teoria da **sinalização** parte da constatação de que existe uma assimetria informativa entre aquele que oferece os seus préstimos e aquele que o contrata como trabalhador, e que não dispõe gratuitamente dessa informação “*ex ante*”, tendo que confiar naquele, pois a alternativa seria a de obter exactamente o mesmo grau de educação e aferir a partir dele a aptidão abstracta do candidato ao emprego.

A **sinalização** explora as **aparências** daquilo que se oferece, joga tudo na **idoneidade** da informação compacta que se transmite àquele que é um receptor mais ou menos passivo e desinformado.

Nos termos da **teoria da sinalização**, temos que os diferenciais remuneratórios hão-de ser fundamentalmente determinados pelo modo como cada candidato a um emprego é capaz de se destacar do “pano de fundo” de generalização indiferenciada com que cada empregador observa, da perspectiva da sua relativa ignorância, da sua assimetria informativa, o universo profissional dos candidatos.

“**Sinalização**” não é mera “estridência publicitária”, pois esta seria sumamente injusta para os mais fracos ou mais tímidos: ela é essencialmente a formação de dados *objectivados* que possam ser apreciados por um destinatário relativamente ignorante das características que esses dados simbolizam, sem custo ou a custo mínimo para aquele destinatário, razão pela qual a sinalização deve ser suportada pelo próprio candidato ao qual os “ganhos de idoneidade” e a reputação aproveitam.

Decisivo para o nível remuneratório é o **valor que é socialmente atribuído** ao contributo marginal de cada trabalhador para a produção total.

Esta forma de decidir, por eficiente que seja, é profundamente **injusta**, por assentar ostensivamente numa **discriminação** resultante de um grau muito pequeno de informação.

Parece que os ensinamentos complementares das teorias do capital humano e da sinalização se podem conjugar, em termos de nos facultarem a constatação de que alguns diferenciais remuneratórios são resultado evidente da diferença de **graus de ensino**, mas de nem todos esses diferenciais poderem ser atribuídos, em termos de uma estrita e rigorosa correspondência, a incrementos de produtividade resultantes do ensino, antes deverem ser atribuídos à **percepção imperfeita** e truncada que é eficiente a cada membro da sociedade manter sobre os resultados reais dessa educação.

As teorias do capital humano e da sinalização tendem a enfatizar demasiado a formação de **aptidões cognitivas**, através da transmissão e assimilação de informação, em detrimento da formação de aptidões não-cognitivas tanto ou mais importantes do que aquelas para ditarem o sucesso profissional: a auto-disciplina, a perseverança, a lealdade, a temperança, a auto-estima.

iv) Vencimento de transferência e renda económica

Num mesmo ramo de actividade, dois trabalhadores com as mesmas aptidões, ou aptidões similares, podem estar a ser **remunerados de modo muito distinto**.

Dir-se-á que o trabalhador melhor remunerado está a receber uma “**renda económica**” que constitui a parte mais volumosa da sua remuneração.

“**Vencimento de transferência**”: vencimento de equilíbrio no sector de actividade considerado, em termos de, uma vez alcançado o respectivo nível, não existir incentivo para saírem do sector aqueles que nesse momento, sobrevivendo à concorrência, se mantiveram nele.

“**Renda económica**” é toda a remuneração que excede o vencimento de transferência, o mínimo que é necessário para incentivar a actividade num determinado sector, ultrapassando o custo de oportunidade de desvio, de transferência, para um outro sector.

“**Quase-renda**” é toda a remuneração que, sendo paga acima do vencimento de transferência, para ele converge, contudo, no longo prazo, presumindo-se que a entrada de novos trabalhadores não pode ser definitivamente impedida, mas apenas adiada em benefício temporário dos trabalhadores estabelecidos no sector.

A “**renda económica**” do trabalho depende normalmente da verificação simultânea de pelo menos três requisitos:

- Todos os clientes no mercado quererem o bem ou serviço produzido por aquele trabalhador, cujo trabalho fica, por isso, infungível, dele resultando um produto com **elevado rendimento marginal**;
- O referido bem ou serviço ser **acessível a baixo custo** a todos os interessados;
- A prestação do bem ou serviço ser **apropriável**, isto é, ser possível excluir eficientemente da sua fruição aquele que não pague pelo trabalho pressuposto na prestação.

Verificados estes requisitos, não há **limite máximo** à remuneração que o prestador do bem ou serviço pode obter nessa situação monopolista com custos médios muito baixos, tudo dependendo do nível da procura; mas também, em muitos casos, não há **limite mínimo**, caso em que, caindo a sua prestação infungível no desfavor do público, ele não pode sequer amortecer a queda apoiando-se no vencimento de transferência.

Nem sempre os rendimentos são equiparáveis, pelo que é bom para aquele que beneficia de “rendas económicas” lembrar-se da **transitoriedade** da sua boa fortuna, e pensar na preservação do seu rendimento futuro.

A noção de “renda económica”, ultrapassa o mero âmbito da remuneração laboral, pois ela abarca todas as situações em que se paga à oferta mais do que aquilo que seria necessário para que o mesmo nível de oferta fosse alcançado. Isso resulta da **inelasticidade absoluta** da oferta, em casos em que a maior ou menor remuneração da oferta não alteraria a quantidade oferecida, pelo que cabe concluir que se paga por essa quantidade oferecida *mais* do que aquilo que bastaria para se alcançar a mesma quantidade, e que não é por se aumentar a remuneração que essa quantidade aumentará.

È no mercado laboral que as **quase-rendas** são mais visíveis, e foi contra essas quase-rendas que se elevou a voz do fundador da Economia moderna, Adam Smith, tornando essa ofensiva contra os “entraves corporativos” do acesso dos jovens

ao mercado de emprego um dos pilares do seu credo liberal, não hesitando sequer em asseverar que a duração dos cursos universitários é essencialmente determinada pelos **interesses corporativos**, que se rodeiam dessa barreira de exigência apenas para obrigar aos recém-chegados a "marcar passo" por um número de anos.

A causa smithiana foi retomada, com o mesmo vigor, pelos neo-liberais, que não hesitaram em qualificar a regulação profissional como um movimento de "**destruição do mercado**", com aberto paralelismo com as guildas medievais, criando e perpetuando proteccionismos com o único fito de restringir artificialmente a oferta e manter desse modo a um nível elevado os preços de equilíbrio, em prejuízo do consumidor.

É verdade que podem encontrar-se algumas vantagens na **regulação** do acesso a certas actividades. Mas o facto insofismável é que essa regulação restringe a oferta e faz aumentar os preços de mercado, aumentando os "excedentes dos produtores" à custa do bem-estar dos consumidores.

v) A discriminação no mercado

Distinto destes aspectos de diferenciação remuneratória é o fenómeno da **discriminação**, no sentido estrito de manifestação, no mercado dos factores, de uma procura de trabalhadores condicionada por critérios de sexo, raça ou etnia, convicções religiosas ou políticas, etc. – porque aí é difícil descortinar-se qualquer critério de eficiência por entre afloramentos de preconceitos que representam um grau excessivo de ignorância.

São sobejamente conhecidas as práticas discriminatórias no mercado de trabalho, que começam por atingir o **trabalho feminino** como um todo e atingem também, em sobreposição, **minorias raciais ou étnicas**, sem qualquer base explícita em diferenciações objectivas de produtividade laboral, e geralmente constituindo um fim nelas próprias, ou seja, respondendo a uma necessidade de discriminação que é desse modo satisfeita. Algumas dessas práticas têm o seu impacto atenuado por considerações relativas ao **capital humano**.

Alguns da discriminação que atinge as mulheres resulta do menor investimento que, estatisticamente, as mulheres fazem no capital humano que resulta da experiência profissional, dada a decisão que um grupo significativo entre elas voluntariamente faz no sentido de abandonar temporariamente o mercado de trabalho para se dedicar ao cuidado das suas crianças. Outro motivo que atenua a percepção do grau de discriminação contra as mulheres é o facto de elas terem tendência, em média, para fazerem opções profissionais mais seguras, previsivelmente mais duradouras e menos penosas, prescindindo do diferencial de compensação que acompanharia opções mais extremas e arriscadas.

No entanto, seria descabido sustentar-se que, descontados os efeitos da diferenciação entre características de empregos e entre investimentos em capital humano, a discriminação **não subsistiria**.

O problema agudiza-se com a explosão, nos últimos 50 anos, da participação feminina na população activa, e com a mais recente predominância do sexo feminino na população estudantil do **ensino superior**, que vieram tornar mais visível a discriminação salarial em empregos no sector dos serviços, nos quais nenhuma diferença de aptidões "naturais" poderiam já justificar o desnível dos salários, e vieram tornar também claro que alguns avanços em termos de paridade se limitavam aos escalões inferiores, subsistindo um quase intransponível "**tecto de vidro**" a travar as aspirações de progressão nas carreiras às mulheres.

Se essa discriminação subsiste nas suas diversas formas, deve em contrapartida insistir-se que, como atitude irracional, ela **choca com os interesses maximizadores** num contexto de mercado, visto que a discriminação, se não tem fundamento em verdadeiros diferenciais de produtividade, faz perder eficiência à empresa que pratica essa discriminação, por comparação com aquelas que contratam

de acordo exclusivamente com critérios de eficiência, não contratando um trabalhador menos produtivo se outro mais produtivo estiver disponível.

As próprias **forças de mercado** contribuem para a atenuação progressiva da discriminação. À medida que a concorrência se intensifica, menos margem de "renda económica" subsiste para o produtor, e por isso menos margem ele terá para, distribuindo essa "renda", discriminar entre os seus trabalhadores, menos margem subsistindo também para proceder, no momento do recrutamento, a discriminações contra os candidatos mais eficientes.

O risco de **selecção adversa** que pode resultar da discriminação operada a traços largos, grosseiramente estigmatizadora, ou da credulidade face a uma sinalização não idónea, ou da oferta de salários muito baixos, aconselharão os empregadores a exercerem alguma cautela e a promoverem maior transparência e maior generosidade na contratação.

Só não haverá atenuação da discriminação através das forças de mercado se houver, no mercado de factores, uma nova procura derivada, mas desta vez uma **procura de discriminação**. Por outro lado, não devemos esquecer que alguma da discriminação que se regista no mercado há-de resultar da própria **concorrência** entre trabalhadores.

Para que o mercado pudesse **erradicar espontaneamente** todas as formas de **discriminação**, teríamos que presumir que o mercado de emprego seguia o modelo da concorrência perfeita, que cada candidato de emprego teria um número ilimitado de empregadores entre os quais optar, livremente e sem custo, e que por isso esses empregadores atomísticos estariam limitados a oferecer um único salário, o salário de equilíbrio, abaixo do qual os trabalhadores demonstrariam uma elasticidade infinita, abandonando-o instantaneamente e em bloco.

Não é isso que ocorre, dada a **assimetria informativa**, os **custos de busca** e de ajustamento dos candidatos às vagas, dada a heterogeneidade de aptidões e condições de emprego, dada a "viscosidade" que os trabalhadores empregados manifestam em relação às alterações das condições laborais, e dado sobretudo o **poder de mercado** de empregadores oligopsonistas, que lhes permite retirar ganhos da própria discriminação.

vi) A perspectiva feminista

Todas as questões que se prendem com a "economia da discriminação" e com a chegada maciça da força de trabalho feminina ao mercado dos factores vieram alimentar **propostas teóricas radicais** que sustentam que a causa de todos os males se encontra na pretensa, mas falsa, "**neutralidade do género**" do paradigmático "*homo oeconomicus*", que na realidade abrigaria uma visão androcêntrica, uma visão legitimadora da desigualdade e da opressão exercida sobre as mulheres, uma visão mercantilizadora do universo feminino e dos seus valores próprios.

Procurando em alternativa realçar alguns aspectos que as correntes dominantes da Economia tenderiam a manter na sombra, a abordagem feminista aponta para o **valor vital** da solicitude afectiva que, à mistura com a determinação genética, faz da mulher a protagonista principal da devoção familiar, da segurança da prole e, através delas, da **perpetuação da espécie**.

O papel que as mulheres desempenham é de tal modo vital até para a **sustentabilidade futura do próprio mercado** que essa subalternização, mais do que desumanizadora e incitadora da degradação da solicitude, da protecção dos dependentes e da manutenção dos elos familiares, constitui uma verdadeira e própria "**falha de mercado**", a reclamar uma urgente rectificação institucional.

Talvez a mais subtil das expressões de **domínio androcêntrico** e de subalternização do valor económico da conduta de solicitude que é esperada das mulheres se encontre na censura da "mercenarização" dos sentimentos: sustentando-se que aquilo que *deve* fazer-se por amor, por abnegação afectiva e altruista, não

deve ser "contaminado" por cálculo materialista, por avidez egoísta, e por isso literalmente não *deve* ter um preço.

Há vários **critérios de justiça distributiva**, que vão do reconhecimento daquilo que cada um faz dentro de um contexto de mercado ao reconhecimento daquilo de que cada um *necessita* independentemente do que tenha contribuído explicitamente para a produção de riqueza no mercado, sendo que é porventura necessário acrescentar-se-lhes, em nome de uma sociedade mais justa e evoluída do que a nossa, um critério que ajusta as remunerações às **práticas sociais**, àquilo que cada um faz em prol da sustentação e perpetuação da globalidade institucional e inter-subjectiva de que depende o futuro das nossas comunidades, da nossa cultura e da nossa espécie.

CAPÍTULO 13

A desigualdade e a pobreza

Independentemente das causas que existam para uma repartição desigual de rendimentos, o simples facto da **desigualdade** pode constituir um problema em si mesmo.

Quando se trata de responder ao “**para quem produzir**”, o Estado tem que envolver-se em comparações intersubjectivas, tem que emitir juízos de mérito, tem que administrar **justiça**.

Quando se fala de redistribuir, temos que ter consciência de que, ao menos neste ponto, o simples e típico cálculo da racionalidade económica ao serviço da eficiência perde a sua validade, e cede perante valores sociais que transcendem a própria Economia.

Reverberam ainda os ecos da explosão ideológica que acompanhou, desde inícios do século XIX, a “**questão social**”, a reacção aos “excessos capitalistas” que o liberalismo smithiano e ricardiano pareciam vir legitimar, uma rejeição, não raro emotiva, às deficiências institucionais que permitiam que a “lógica de mercado”, o “*laissez faire*”, transbordasse das suas fronteiras de legitimidade e ditasse soluções extremas de “mercantilização”.

Hoje pode falar-se de uma “**Economia Social**” (“*social economics*”) que insiste na “rectificação” das leis do mercado em nome de um “bem comum” que seja mais claramente explicitado e não seja deixado ao acaso daquelas leis e que tome em conta o espectro total das motivações humanas, incluindo nelas a força dos valores éticos e o peso das instituições, sempre de acordo com o princípio kantiano que veda a instrumentalização das pessoas aos fins umas das outras.

Uma parte das **desigualdades** geradas pela economia pode resultar da distribuição irregular da propriedade, que faz com que alguns disponham de grande abundância de recursos naturais e de bens de capital, ou de recursos financeiros que lhes permitam adquirir aqueles, enquanto a maioria não dispõe de quase nada.

Apesar de ser óbvio que a riqueza de que se dispõe em cada momento – o **património** – é o padrão básico da prosperidade cumulativamente alcançada, não é menos verdade que, na ausência de um património vultuoso, o acesso à riqueza significará apenas acesso à criação de riqueza *nova* – o **rendimento** –, e que a maior parte do rendimento é repartido através das remunerações do trabalho.

É por isso em torno da questão do rendimento e da respectiva repartição que se centra o modo principal de criação, manutenção e agravamento das **clivagens entre ricos e pobres**, e também, obviamente, a via principal através da qual se pode começar a evitar e remediar essas clivagens, ao menos nos seus aspectos extremos e mais chocantes, tanto internos como internacionais.

As remunerações do capital e dos factores naturais tendem a não ser tão variáveis e diversificadas como o são os salários, pelo que as **disparidades remuneratórias** entre trabalhadores em igualdade de condições são em geral muito mais evidentes.

Afigura-se ser este um daqueles pontos que reclama, com bastante nitidez, a **intervenção rectificadora do Estado**. Contudo, nenhuma interferência no mercado ocorre sem provocar efeitos colaterais e custos avultados.

A intervenção rectificadora do Estado envolve problemas de “**planificação social**” que podem apresentar facetas de uma enorme complexidade e, mais grave ainda, abre o caminho à tentação da “*engenharia social*”, que acaba por substituir verdadeiros objectivos redistributivos por desígnios de um doutrinário activista que procura impor os seus figurinos à sociedade. Por isso, a heterogeneidade das necessidades de redistribuição quase assegura, só por si, a ampla margem de

indefinição e de erro com que qualquer instância central distribuirá recursos colectivos, ou rectificará a sua espontânea distribuição.

Para complicar ainda mais o quadro geral, não se pode ignorar que existe também muita **pobreza voluntária**, no sentido de que nem tudo na pobreza é atribuível a desigualdades de oportunidades ou a falhas no mercado dos factores, sendo que muito resulta de *escolhas* que, por serem menos avisadas, não deixam de ser *livremente* feitas pelas pessoas.

Existem factores de desigualdade que são tão profundos, e pobreza que é tão generalizada e aguda, que os habituais procedimentos redistributivos não passam, perante eles, de paliativos mais ou menos **ineficientes** (ex.: problema internacional dos países pobres, da disseminação de condições de miséria extrema entre largas camadas da população mundial) – âmbito em que se tem destacado Amartya Sen.

a) A medição da pobreza

Se o **rendimento** fosse distribuído de forma absolutamente **igualitária** dentro de uma sociedade, poderíamos ter a certeza de que qualquer pessoa teria uma parcela igual à de qualquer outra.

As coisas passam a configurar-se de modo diferente se a distribuição do rendimento for **desigual**.

Será difícil encontrarmos duas pessoas, ou dois grupos igualmente numerosos, que tenham um acesso igual à repartição da riqueza nova. Dada esta circunstância, torna-se possível apreciar o **grau de desigualdade** que existe numa sociedade, entendendo por isso o distanciamento que existe face à hipótese de uma distribuição absolutamente igualitária.

Dividimos convencionalmente a sociedade em 5 grupos igualmente numerosos, cada um deles representando **20% da população**. Se estivéssemos na presença de uma sociedade igualitária, a cada um desses grupos caberia **20% do rendimento total**.

Estando a hipótese da distribuição igualitária arredada, constatamos que ao grupo mais pobre não cabem 20% do rendimento, mas menos do que isso, e que ao grupo mais rico cabem mais do que 20% do rendimento total. Numa sociedade ainda assim **fortemente igualitária**, poderíamos esperar que essa disparidade não fosse senão muito ténue, e que o rendimento destinado aos mais ricos não fosse muito desproporcionadamente maior do que aquele que caberia aos pobres.

Numa sociedade destas, as **disparidades existem**, mas são **mínimas**; em contrapartida, estão ausentes desta sociedade os **incentivos económicos** para que os mais pobres queiram deixar o seu grupo e ingressar no grupo dos mais ricos.

Numa **sociedade desigualitária**, um quinto da população apropria-se de 85% da riqueza nova gerada pela economia, enquanto o quinto da população que é mais pobre tem que se contentar com 1% do rendimento: os pobres recebem 20 vezes menos do que aquilo que lhes caberia numa sociedade igualitária.

Se esta sociedade não é muito rica como um todo, pode ultrapassar limiares de **carência absoluta**.

Curva de Lorenz: forma de representar a desigualdade numa economia; gráfico que evidencia o efeito cumulativo da distribuição de riqueza, começando pelo grupo mais pobre e terminando no grupo mais rico. Representa a correlação entre a fracção cumulativa do rendimento e a fracção cumulativa da população a que esse rendimento cabe. Se houvesse perfeita igualdade, a linha seria recta; quanto maior a desigualdade, mais afastada de uma linha recta se encontrará a curva de Lorenz.

Coefficiente de Gini (Corrado Gini): Medida de desigualdade de distribuição de uma qualquer variável pelo total da população, apresentando o valor 0 no caso da perfeita igualdade e de 1 no caso da completa desigualdade. Calcula-se como o

quociente entre, por um lado, a área que medeia entre a curva de Lorenz e a diagonal, e por outro lado a área total do triângulo abaixo da diagonal.

Um coeficiente de Gini de valor próximo a **0,40** é considerado normal nas economias desenvolvidas. Na viragem do século, Portugal apresentava um coeficiente de Gini de 0,35.

O coeficiente de Gini permite determinar que a **desigualdade entre países ricos e pobres** tem aumentado. Há quem calcule que se pode atribuir ao início do século XIX um coeficiente de Gini mundial de 0,50, aproximadamente, subindo para 0,61 no final da Grande Guerra e atingindo o seu máximo em meados do século XX, com um total de 0,64, declinando desde então.

Nicholas Kaldor e Simon Kuznets: Existe uma tensão dificilmente reconciliável entre os objectivos de coesão social e de crescimento – ideia associada à “**curva de Kuznets**”, que indica que, ultrapassada uma fase de desigualdade máxima requerida pela aceleração do crescimento, o próprio crescimento passa, numa fase superior, a ser o principal promotor de convergência de rendimentos.

Mais recentes explicações da correlação entre desigualdade e crescimento têm tentado introduzir a desigualdade como uma **variável independente**, o que tem conduzido à conclusão, hoje predominante, de que, contra o optimismo da “curva de Kuznets”, a desigualdade tem um efeito negativo no crescimento.

As **razões** para as diferenças internacionais de rendimento são múltiplas, umas “naturais” e conexas com dotações iniciais de recursos, outras “adquiridas” e resultantes da evolução dos mercados e das instituições, e até das interferências políticas reguladoras e rectificadoras.

A **evolução dessas diferenças** ao longo do tempo pode ser mais ou menos aferida através dos movimentos migratórios dos trabalhadores, e muito nelas vem crescentemente a ser atribuída a diferentes níveis de investimento em capital humano, ainda que se torne igualmente evidente o papel do desfasamento tecnológico (“*technology gap*”), ou a confluência de ambos no impulso gestor da “*produtividade total dos factores*” (“*total factor productivity*”; TFP).

b) O limiar da pobreza

A **pobreza** é um conceito eminentemente relativo e variável, mas prende-se sempre com uma situação em que uma família é incapaz de adquirir a alimentação, o vestuário e a habitação que sejam *contextualmente* considerados como mínimos indispensáveis para uma integração digna no meio social. Há várias **formas de medir** a pobreza, mas todas elas, advirta-se, algo arbitrárias e sobretudo susceptíveis de induzir em erro.

É em função das dúvidas que se suscitam que cada vez mais se recorre a um conjunto de **índices** económicos, demográficos e sociológicos não só susceptíveis de combinadamente “captarem” com mais fidelidade aquilo que é verdadeiramente experimentado como bem-estar e como pobreza, mas também mais capazes de aditar, à solução básica e linear do crescimento económico, os meios de promoção de um desenvolvimento humano mais amplo, harmónico e significativo para os seus beneficiários.

O Banco Mundial estabelece como **fronteira de pobreza** um rendimento diário inferior a cerca de 2 dólares. Havia em 1950 cerca de 1360 milhões de *não-pobres* no mundo, e hoje há 4800 milhões.

Mesmo dentro de um único contexto social, há alguns pontos a precisar para que não se incorra numa interpretação rígida dos contornos que a pobreza assume como consequência extrema da desigualdade, e dentro desses pontos destacaríamos:

- O facto de muita da solidariedade social se manifestar sob **formas directas e em espécie** de benefício aos pobres, que melhoram o bem-estar dos pobres sem lhes aumentar nominalmente o rendimento;

- A circunstância de o rendimento pessoal **variar ao longo do ciclo de vida**, sendo que, de acordo com a “hipótese do rendimento permanente”, trabalhadores mais idosos podem compensar em rendimentos de poupanças o que perdem em rendimentos da remuneração do trabalho;
- A circunstância de existirem **choques transitórios** no rendimento que não impedem um regresso expedito a uma posição de reequilíbrio, mas que em todo o caso podem deixar, nas estatísticas anuais, o registo de uma desigualdade pronunciada;
- O próprio facto da **mobilidade social**, que faz com que o limiar de pobreza não constitua um obstáculo ao enriquecimento do “*self-made man*”, e com que muitas vezes aqueles que são surpreendidos abaixo desse limiar não estejam lá pouco depois.

É um pouco redutora a concentração exclusiva na **transmissão de património e de capital humano**, que é própria da análise económica, sendo razoável que uma tal perspectiva se complemente com considerações sociológicas acerca da mobilidade entre estratos e grupos de geração para geração.

Não pode subestimar-se a **motivação de legar riqueza** aos descendentes, que alcança ainda algum sucesso, ainda que a crescente mobilidade social perturbe um pouco o êxito desse esforço. Hoje as heranças e as transmissões *inter vivos* representam estatisticamente uma parte insignificante da riqueza com que cada indivíduo pode contar no total da sua vida, tomando em contrapartida cada vez mais visível, numa sociedade burguesa de elevada mobilidade social e levemente meritocrática, o “valor de legado” do **capital humano**, o peso da desigualdade de aptidões e de cultura herdadas.

Um ponto muito mais certo é o de que os **factores de pobreza** se transmitem e perpetuam de geração em geração.

A pobreza tem uma “**viscosidade**” **inter-temporal**, e os vários factores que a originam e favorecem a sua transmissão entre gerações não são susceptíveis de erradicação absoluta nem de diminuição sem medidas custosas, complexas, sempre susceptíveis de ramificações e de efeitos secundários, tanto os previsíveis como os imprevisíveis.

A perpetuação da desigualdade e da pobreza resultam de uma **colaboração de alguns efeitos sócio-económicos, como:**

- A **subrepresentação política** dos pobres, retirando-lhes “voz” e por essa via reduzindo a probabilidade de acesso a meios como a educação, a saúde, e outros que propiciariam a melhoria das suas condições, a sua maior integração social e uma contribuição mais significativa para o crescimento económico nacional;
- A **inexistência ou escassez de instituições** que com imparcialidade prossigam os valores da coesão social, visto que elas não conseguiriam ser financiadas pelos seus principais beneficiários;
- A existência de um “**mercado de favores políticos**” nos quais os ricos dispõem de mais “argumentos” e de mais capacidade de resistência.

i) Sinais de progresso

Está hoje comprovada, a nível planetário, a **diminuição generalizada da pobreza** nas áreas rurais, por efeito combinado da melhoria da produtividade do trabalho e da produtividade dos factores naturais.

Nos países mais desenvolvidos em termos de produtividade agrícola, é de esperar que, dada a **elasticidade-rendimento**, a procura de produtos alimentares e agrícolas cresça muito pouco, e portanto cresça muito mais lentamente do que essa produtividade aparentemente “à beira do esgotamento”, determinando antes a intensificação da migração “campo-cidade”, a redução da população agrícola e do

peso percentual da actividade agrícola no PIB, tudo isto acompanhado de incrementos constantes de produtividade por unidade de "input" na agricultura.

O aumento do rendimento nas sociedades mais prósperas tem levado a um declínio da elasticidade-rendimento da procura de produtos alimentares e agrícolas.

Se compararmos as produtividades do trabalho agrícola e dos factores naturais na agricultura dos países mais desenvolvidos e dos países menos desenvolvidos, poderemos concluir que aproximadamente $\frac{3}{4}$ das diferenças se podem atribuir, em partes iguais, a dotações naturais, a dotações de capital e a capital humano, predominando nas restantes causas de distinção as economias de escala; o que permite afastar, ao menos por enquanto, os efeitos da pressão demográfica na geração de perdas de escala na produção agrícola dos países em vias de desenvolvimento.

Embora todos os indicadores de "desenvolvimento humano" indiquem que o bem-estar efectivamente experimentado aumentou significativamente mesmo nos países subdesenvolvidos, em larga medida graças aos espectaculares índices de crescimento na China, não subestimemos a tarefa gigantesca que ainda representará o esforço de erradicação da pobreza absoluta, sobretudo onde lamentavelmente ela se tem concentrado, ainda que exista a esperança de que, uma vez iniciado o processo de desenvolvimento económico, ele possa sustentar-se a si próprio numa "espiral de enriquecimento", e que portanto a multi-dimensionalidade que dificulta a análise do problema possa servir, em contrapartida, de via redentora, de ponto de contacto entre a prossecução colectiva dos valores da eficiência e da justiça.

c) Atitudes perante a pobreza: Justiça, utilidade e liberdade

O combate à desigualdade e à pobreza dependerá também, em larga medida, da ideologia prevalecente no contexto político de que se trata.

Uma sociedade que queira apegar-se muito drasticamente a um ideal nivelador e igualitário cedo descobrirá que esse ideal é esterilizante da iniciativa económica individual, a qual as mais das vezes se pauta por uma ordem de valores que é praticamente a oposta àquele ideal.

Uma sociedade que abra mão dos seus valores de coesão e de solidariedade pode não durar muito enquanto sociedade, visto que as clivagens que propiciará contribuirão para a desagregação dos denominadores comuns que a alicerçam.

A riqueza criada em sociedade tem algo de simbiótico, dado que o mecanismo das trocas exige reciprocidade de vantagens, e não consente que o enriquecimento se prolongue indefinidamente em apropriações unilaterais e "leoninas", sem que um dos lados das trocas esgote o seu potencial e comprometa as vantagens associadas a uma genuína divisão do trabalho, empobrecendo o outro.

A pobreza é um problema directo não apenas para os pobres mas para a sociedade como um todo, na medida em que a pobreza exclui os pobres tanto do processo produtivo (reduzindo num sub-emprego de recursos) como do consumo (privando o mercado dos efeitos de uma mais ampla expansão da procura).

A presença de mecanismos de redistribuição de riqueza e de nivelamento das fortunas serve, até um certo ponto, como uma espécie de "seguro social" contra a possibilidade de infortúnio que pode afectar qualquer membro da sociedade (quanto maior for a coesão social menor é a amplitude da queda nos rendimentos, menor a perda).

Resta a cada sociedade encontrar um ponto intermédio em que lhe seja possível preservar a sua coesão sem perder o seu dinamismo económico, em que a igualdade não tolha os caminhos da liberdade, mas a justiça não seja inteiramente sacrificada à eficiência, em que a opulência não se alimente da iniquidade.

Mas que vias seguir? Neste ponto, a Economia faz apelo a critérios jurídicos, políticos, morais, sobre o que possa entender-se como justiça na repartição das riquezas.

No meio daquilo que sobrevive à triagem da Economia, duas perspectivas disputam entre si a definição de um critério básico do que seja a justiça social: Numa, o que conta é o **resultado material, substancial**, da repartição, pouco importando os meios empregues para se alcançar algum nivelamento dos rendimentos e das fortunas individuais; noutra, primordial é a consideração dos **procedimentos** empregues na preservação de condições iniciais de igualdade de oportunidades, cuja observância parece legitimar já por ela mesma qualquer resultado, por desigualitário que este seja.

i) A justiça dos resultados

Quanto à **perspectiva substancialista**, distinguíriamos uma solução utilitarista e uma solução "rawlsiana".

▪ **Solução utilitarista:** criar incentivos sem gerar constrangimentos à actividade económica, preservando a iniciativa individual e sujeitando-a a rectificações exclusivamente na medida em que, havendo conflitos de interesses entre esferas privadas, a actividade maximizadora de bem-estar promovida por uns seja destrutiva do bem-estar gerado pela actividade de outros, de tudo isto resultando uma diminuição do bem-estar geral. A actividade governativa deveria pautar-se por um princípio de absoluta necessidade e de estrita subordinação aos objectivos pragmáticos da maximização do bem-estar.

Tendo-se presente o princípio da utilidade marginal decrescente, tirar a quem tem mais doses de um bem implica uma perda de utilidade menos significativa do que o ganho correspondente daquele que, dispondo de poucas doses desse bem, vê serem-lhe atribuídas aquelas doses: pelo que uma tal **transferência de riqueza** aumentará a utilidade total, justificando-se assim uma tributação com taxas progressivas, ao mesmo tempo redistributiva e maximizadora do bem-estar, mas não um perfeito igualitarismo que redundaria numa redução do nível de actividade e, por essa via, numa diminuição da utilidade total. O resultado igualitarista e nivelador seria evitado, dadas as perdas máximas que provoca por via dos incentivos.

▪ **Solução "rawlsiana":** (associada às propostas do filósofo John Rawls) concentrar os esforços de coesão apenas na diminuição das perdas máximas que advenham do facto de uma pessoa se encontrar, seja por que razão for, no grupo mais pobre da sociedade (em vez de dispersar o esforço de maximização da utilidade pelo todo da sociedade, adoptar medidas "cirúrgicas" na erradicação das formas mais extremas de pobreza, *segurando* a sociedade contra os resultados mais desfavoráveis do grupo mais pobre, sem atender especialmente à repercussão dessas medidas na utilidade dos demais grupos).

Ninguém deixaria de considerar como mais justa, no plano dos resultados, uma solução mais desigualitária que, apesar disso, deixasse o mais pobre numa situação absolutamente mais próspera do que aquela que resultaria indiscriminadamente para todos os membros de uma sociedade desincentivada de produzir riqueza.

Esta opção intensiva terá **menos impacto nos incentivos** à iniciativa económica, a menos que as disparidades sejam tão extensas e gritantes que se reclame grandes meios para mitigar uma situação calamitosa de pobreza generalizada.

Muito daquilo que consideramos ser o problema crucial da justiça refere-se ao **equilíbrio entre eficiência e justiça**, entre a necessidade de incentivar a criação de riqueza e o imperativo de não se deixar esboroar a solidariedade e a coesão da sociedade nesse afã individual de enriquecimento.

A **eficiência** reclama desigualdade de resultados, enquanto a **justiça** reclama, no mínimo, igualdade de oportunidades – e entre ambos tenta equilibrar-se o critério redistributivo, tentando rectificar a desigualdade sem provocar o empobrecimento.

Podem ocorrer situações em que a decisão económica deve optar entre objectivos de eficiência e de justiça.

ii) A justiça dos meios

Quanto à **perspectiva formalista ou procedimentalista**, destaca-se o entendimento libertário ou “hiper-individualista”.

Friedrich von Hayek: defensor estrénuo do respeito absoluto pelas “**esferas de liberdade**” dos agentes económicos e pioneiro na denúncia das consequências dos totalitarismos, nos quais vê o corolário máximo do intervencionismo estadual. Tal como em **Adam Smith**, em **Hayek** uma das principais advertências dirige-se contra os “**bem-intencionados**”, mas agora mais especificamente contra aqueles “virtuosos totalitários” que, por causa da sua profunda convicção quanto à primazia, irrefutabilidade e “evidência” dos seus próprios valores morais, entendem dever reclamá-los de todos os membros da sociedade, procurando portanto impor-lhes uma **justiça de resultados**.

Robert Nozick: a repartição do rendimento deixa de poder tomar-se propriamente por um problema social, que reclame medidas rectificadoras por parte do poder político ou de um planificador central; não existe um rendimento total que seja originalmente apropriado pela colectividade, antes de ser posto à disposição de cada indivíduo, de acordo com um critério distributivo qualquer, pelo que a riqueza nova que cabe a cada um há-de ser, no cômputo final, o somatório de uma miríade de remunerações parcelares que espelharão, cada uma, a **utilidade social** daquele que é remunerado.

O jogo prossegue com **justiça independentemente de qualquer resultado**, até do mais extremamente desfavorável, visto que resultado *justo* será tão-somente aquele que corresponder àquilo que cada um aplica na resolução dos seus problemas e na satisfação dos seus interesses particulares.

A justiça social está preservada se for justo o **processo** através do qual as pessoas enriquecem; e se o **processo** for justo, sê-lo-á também o **resultado**, por mais desigualitário que seja.

A ideia de igualdade deve transferir-se do plano (desincentivador) dos **resultados** para o plano (neutro) das **oportunidades**, já que sem algum **nivelamento de oportunidades** não é possível uma uniformidade de procedimentos que salvaguardem o entendimento de justiça que é perfilhado nestes domínios.

A alternativa é a de **legitimar a intrusão do Estado** no esforço individual de enriquecimento, de divisão de trabalho e de troca voluntária de utilidades, atentando contra a liberdade e contra a propriedade privada, contra os principais e *insubstituíveis* incentivos ao enriquecimento individual e colectivo.

Os libertários sugerem a ideia de **liberdade “negativa”**, a ideia de “*neminem laedere*”, do “*não prejudicar ninguém*” como única fronteira à legitimação do exercício da liberdade.

d) O combate à pobreza

Se numa sociedade prevalecerem sentidos de justiça que, em maior ou menor grau, reclamem alguma **coesão e nivelamento dos resultados** económicos da repartição do rendimento, toma-se necessário ponderar que política ou conjunto de políticas podem ser adoptadas com esse objectivo em vista.

A **repartição de rendimentos** pode seguir uma de três vias básicas:

- **Tributação do rendimento**, progressiva ou proporcional, que tenha por objectivo discriminar entre ricos e pobres;
- **Estabelecimento de medidas de combate directo à pobreza**;
- **Prestação de serviços subsidiados ou em espécie** a favor dos pobres.

Uma das soluções possíveis é a do estabelecimento de um **rendimento mínimo**. Os subsídios de desemprego e as medidas de promoção de emprego não têm por objectivo primordial o combate à pobreza, mas podem servir indirectamente de **resguardo** contra o empobrecimento daqueles que, dependendo crucialmente dos rendimentos do seu trabalho por não disporem de um património gerador de outro tipo de rendimentos, podem ficar em situações desesperadas se se virem desempregados.

O Estado pode recorrer a **dois expedientes**:

- **Conceder subsídios**, não directamente em função do baixo rendimento dos potenciais beneficiados, mas em função da conjugação dessa circunstância com qualquer outra que possa ser objectivamente apreciada, para minimizar situações de pura indolência parasitária;
- **Reduzir tanto quanto possível**, no montante e na duração, a componente monetária dos subsídios, em favor das **transferências em espécie**, bens e serviços gratuitamente fornecidos aos pobres, ou a atribuição de meios de pagamento de circulação restrita.

Outra solução que tem sido advogada tendo em vista mitigar as situações extremas de pobreza é a técnica do **imposto negativo sobre o rendimento**, que consistiria no alastrar da ideia de progressividade das taxas de imposto à própria abordagem do problema da pobreza. Todos os indivíduos seriam formalmente tributados, não havendo isenção de um mínimo de existência; contudo, a todos seria concedido um crédito de imposto que, deduzido ao imposto devido, materialmente corresponderia à atribuição de um subsídio às classes de rendimento mais pobres, permitindo o mesmo passo assegurar uma transição suave de situações de benefício para situações de oneração tributária. Esse **crédito de imposto** não seria mais do que um rendimento mínimo garantido, acima do qual todo o rendimento seria tributado à mesma taxa marginal.

Tem sido proposto um **sistema misto** que só operaria permanentemente para os mais pobres *que trabalhem*, e se aplicaria apenas transitoriamente àqueles que estão fora do mercado de trabalho, e que consistiria na atribuição de um **subsídio de complemento** aos salários mais baixos, calculado como uma percentagem desses salários ("*earned income tax credit*").

Se pensarmos na pobreza como uma espécie de **externalidade negativa** agregada dentro de uma sociedade que experimenta "aversão à pobreza", então todos os impostos progressivos deveriam idealmente contar com um sector de taxas marginais negativas aplicáveis aos mais baixos rendimentos, uma espécie de "subsídio pigouviano" destinado a prevenir a formação da externalidade negativa. Em termos económicos, o **imposto negativo** equivale à garantia de um **rendimento mínimo**.

i) A armadilha da pobreza

"Armadilha da pobreza": designa o efeito combinado de início de tributação e de fim de subsídio que recai sobre aquele que pretende ultrapassar o limiar de pobreza, efeito combinado de que pode resultar uma oneração marginal dos seus rendimentos superior a 100%, deixando mais pobre ainda aquele que se encontra nesse ponto de transição, rechaçando os seus esforços para se libertar da pobreza.

A presença desta "armadilha" complica grandemente as soluções que possam conceber-se para resolver com puros *incentivos económicos* esta questão social: se não se discrimina entre graus de pobreza e se garante indiscriminadamente um

rendimento mínimo a todos aqueles que estão abaixo do limiar de pobreza, isso constitui um **incentivo directo** e imediato ao abandono de todos os empregos que sejam remunerados abaixo desse limiar.

Esta "armadilha" é especialmente grave na medida em que **tende a perpetuar-se**. Parece que a persistência da pobreza se deve em boa medida a oscilações em torno do limiar de pobreza causadas pela referida "armadilha", verificando-se a tendência para muitas famílias que acabam de ultrapassar o limiar de pobreza voltarem a cair novamente na pobreza, frustrando os seus próprios projectos de mobilidade ascendente. A "armadilha da pobreza" não tem apenas raízes na combinação de tributação e subsídios, sendo obviamente atribuível também ao "acionamento de crédito" que, por razões de selecção adversa, atingem muito especialmente os mais pobres.

Como evitar essa armadilha da pobreza?

- Estabelecendo um contínuo de **tributação suave e não-confiscatória** ao longo de todo o espectro de rendimentos possíveis, como o faz o imposto negativo;
- Recorrendo a formas de auxílio aos pobres mais decalcadas das tradicionais **práticas caritativas**, ou seja, mais presas ao socorro de manifestações parcelares e inequívocas de pobreza do que ao apuramento de um nível de rendimento total do qual se faça depende o montante dos subsídios a atribuir.

A solução continua a não ser fácil: aliviar a armadilha da pobreza implica a suavização do tributo que marginalmente incide sobre o rendimento dos mais pobres, mas isso significa necessariamente o alargamento do benefício a mais famílias, e conseqüentemente um **agravamento do peso da redistribuição sobre os contribuintes líquidos**, ou seja, sobre aqueles que pagam mais imposto do que aquilo que recebem em subsídio.

Se nem tudo é atribuível à **configuração fiscal**, vencer a "armadilha da pobreza" significará muitas vezes interferir-se com algumas **instituições** que se manifestam no mercado e que nele determinam o acionamento de crédito, a perda de poder negocial, o desincentivo para poupar.

ii) A opção das transferências em espécie

As **transferências** para os mais desfavorecidos são a forma mais directa, e porventura uma das mais eficientes, de proceder a redistribuições, na medida em que, com um mínimo de eficiência, assentem numa determinação prévia do rendimento dos beneficiários e variem na razão inversa do valor desse rendimento.

Essas transferências "em espécie" a favor dos mais pobres podem suscitar vários **problemas**, a começar pelo problema relativo à demarcação do conjunto dos verdadeiramente necessitados.

Há também **problemas de incentivos** que podem gerar-se com essas transferências em espécie, seja a perda da motivação de trabalhar resultante do acesso a serviços gratuitos, seja a irresponsabilização social e a perda de utilidade decorrentes da habituação à gratuitidade dos serviços, sejam ainda a estigmatização e a discriminação que possam acompanhar o acesso aos serviços sociais, ou a habitação em bairros sociais transformados em "guetos".

Também se suscita aqui um problema mais genérico e mais grave, que respeita à **liberdade** e à **dignidade** dos destinatários dessas transferências em espécie.

Escolher em nome dos pobres o que eles devem comer, vestir, onde habitar, onde receber educação e cuidados de saúde, não é verdadeiramente ajudá-los a reintegrarem-se num **contexto socio-económico normal**.

iii) A questão da segurança social

Outra forma de transferência de rendimentos é a **segurança social**, com a diferença de que nela os beneficiários não são discriminados em função dos seus rendimentos, embora possam sê-lo em função do volume das suas contribuições para o sistema. A segurança social funciona como um **mecanismo de mutualidade de seguros**, em que cada um contribui para segurar os outros e para ser segurado por eles.

Esse sistema de segurança social defronta-se com **problemas graves de sustentabilidade** em sociedades em que o envelhecimento populacional, o efeito conjunto de baixa fertilidade e do aumento das expectativas de vida, agravados pela antecipação das idades de reforma, fazem com que a proporção entre contribuintes e beneficiários da segurança social vá evoluindo muito rapidamente, no sentido do aumento da carga financeira por contribuinte, embora existam alguns factores de atenuação.

O sistema actualmente dominante tem vindo a ser substituído por sistemas de **pré-financiamento e elevada capitalização**, nos quais os futuros beneficiários são incentivados a constituir os seus próprios fundos de que se alimentarão as suas reformas.

Todavia, a elevada especialização, para ser rentável, expõe esses planos de poupança a riscos elevados, razão pela qual muitas das propostas de reforma têm apontado para **soluções mistas**, de combinação de capitalização com “*pay-as-you-go*”, de forma a desligar parcialmente as transferências inter-generacionais das vicissitudes do mercado financeiro, e ainda para **soluções de privatização do “pay-as-you-go”** que não requerem a intensificação da poupança ou a participação do Estado, ou para **soluções de indemnização por reforma antecipada** que permitam a constituição instantânea de um capital para complemento de reforma.

No meio do entusiasmo com a privatização da segurança social, valerá a pena pensar nas razões básicas que determinaram a **imperatividade** e o **carácter público** do sistema: a prevenção contra a “boleia” parasitária de cada um sobre o altruísmo alheio, e a tutela paternalista contra a “miopia” de taxas de desconto demasiado elevadas, ou baixas mas “hiperbólicas”, que levariam à sub-poupança e deixariam as pessoas num estado de pobreza quando chegassem à velhice.

A **“contabilidade generacional”** procura aferir o peso dos regimes tributários na carga e nas taxas líquidas de imposto que incidem no ciclo total de vida esperada para cada geração, por forma a permitir calcular quais as medidas políticas susceptíveis de assegurar a igualdade inter-temporal e a sustentabilidade do tratamento tributário reservado a cada geração.

A segurança social é um mecanismo com **efeitos redistributivos**, com a particularidade de que a redistribuição é em larga medida ditada por acasos, pelo que só em grandes números é estatisticamente discernível a transferência a favor dos contribuintes mais pobres à custa dos contribuintes mais ricos e mais onerados. A relação entre segurança social e combate à pobreza é **tudo menos linear**.

CAPÍTULO 14

Redistribuição e tributação

a) A função económica dos impostos

Os **impostos** são meios de arrecadação de receitas públicas, são vias pelas quais as entidades públicas encontram cobertura financeira para as despesas inerentes às actividades que desenvolvem, deles podendo autonomizar-se o fenómeno para-fiscal, mas mais fortemente *contratualizado*, das contribuições para a segurança social, mediante as quais os trabalhadores *seguram* mutuamente as suas reformas.

A **justificação económica da tributação** há-de encontrar-se no equilíbrio entre dois valores:

- A constatação de que existe um domínio de intervenção pública indispensável ao funcionamento saudável da economia, e que é preciso financiar;
- A verificação das perdas de eficiência que aquela intervenção, e o respectivo suporte tributário, necessariamente acarretam.

A tributação também resultará da **insuficiência do património** do Estado para cobrir as suas despesas.

Sem receitas públicas, ou melhor, sem a intervenção pública que essas receitas permitem, muitas “falhas de mercado” perpetuar-se-iam, comprometendo um nível mínimo de satisfação colectiva: por exemplo, os genuínos **bens públicos** (bens e serviços que, pelas suas características, podem ser utilizados simultaneamente por todos, mesmo por aqueles que não os tenham pago) deixariam de se produzir.

A tributação causa sempre uma **retracção da actividade económica** e uma **perda de bem-estar**, seja relativa, seja mesmo absoluta, levando por vezes a que a extensão da perda absoluta ultrapasse em dimensão as receitas marginais providas do agravamento fiscal. Só assim não sucederá se estivermos a lidar com situações de inelasticidade, mas mesmo quanto a estas é discutível a justiça de serem escolhidas para alvo preferencial da tributação.

Um mesmo nível de oneração tributária pode provocar **ineficiências**, ao mesmo tempo por ser *demasiada* e por ser *muito pouca*: ou, pelo prisma macroeconómico, um **agravamento tributário** pode ajudar ao crescimento económico se ajudar a reduzir o *deficit* orçamental e o endividamento público, tal como normalmente o **desagravamento tributário** constituirá um incentivo a esse crescimento, deixando mais rendimento líquido de imposto nas mãos de produtores e de consumidores.

A tributação também agudiza os problemas de **justiça relativa**, visto que os sacrifícios que são impostos através da tributação tornam mais imediatamente perceptível a todos a necessidade, não só de justificação, como também de partilha equilibrada desses sacrifícios.

O problema económico mais premente é, nesta sede, o da dimensão da **carga tributária**; mas não é menos importante o problema da **justiça tributária**.

Os sistemas fiscais actuais assentam na **tributação do rendimento**, da riqueza nova gerada durante um período, partindo do princípio de que esse rendimento, se indicia o corrente potencial de geração de riqueza por parte das pessoas, pode servir de indício da sua capacidade contributiva.

James Mirrlees e William Vickrey: o problema da “**tributação óptima**” começa por assentar na necessidade de configuração de mecanismos susceptíveis de forçar a revelação das preferências individuais, vencendo a assimetria informativa.

Além da tributação do rendimento, os sistemas fiscais oneram também a **despesa** (seja imediatamente os actos de consumo, seja mediatamente o *valor*

acrescentado em cada fase de produção de bens e serviços consumidos) e o **património**, alargando-se ainda, em situações híbridas como a da segurança social “capitalizada”, a formas aparentadas com um *seguro forçado*.

Uma das principais deficiências da tributação global do rendimento consiste na **duplicação** que provoca na **tributação da poupança**, desincentivando-a, visto que se tributa uma primeira vez o rendimento que gera a poupança, e uma segunda vez essa poupança, seja sob a forma de património, de poupança acumulada, seja mesmo como rendimento obtido pela remuneração do capital aforrado.

A tributação do rendimento assenta na consideração de **núcleos geradores de riqueza**, seja a família para o caso da tributação do rendimento individual, seja a realidade empresarial no caso da tributação de rendimento gerado através de formas colectivas de organização. A **tributação das pessoas colectivas** é um mero expediente de liquidação e cobrança, que não desmente o facto de todos os impostos serem suportados em última análise por pessoas individuais.

A **tributação do rendimento das pessoas colectivas** poderá nalguns casos ser justificada em termos de simplificação dos procedimentos tributários, noutros sê-lo-á por **razões puramente políticas**, na medida em que *aparenta* aliviar parcialmente os contribuintes individuais do peso dos tributos:

- O que é pago pelas empresas parece não ser pago por ninguém em particular;
- As empresas parecem absorver essa carga fiscal sem a repercutirem sobre os indivíduos com os quais têm relações económicas (“*flypaper theory*”).

A tributação global do rendimento costuma vir acompanhada de uma complexa, e nem sempre congruente, teia de isenções, deduções, abatimentos e benefícios que, na maior parte dos casos visam a **consideração do rendimento efectivo – retirando do rendimento bruto as despesas**:

- Que se tenham por indispensáveis para a geração daquele rendimento, e que portanto fossem inevitáveis;
- Que correspondam às transferências em espécie a favor dos pobres;
- Cujo mérito seja tão inequívoco que em relação a elas a tributação abandone propósitos de neutralidade.

b) Os custos de eficiência

A **eficiência de um sistema fiscal** mede-se não só pelo nível de custos (incluindo os de oportunidade) que provoca nos contribuintes, dado um determinado objectivo de receitas, como pelas correspondentes distorções de actividade económica provocadas pela não-neutralidade do imposto.

Um desses custos de oportunidade resulta da perda de bem-estar associada ao facto de a incidência do imposto **retirar**, parcial ou totalmente, o **incentivo** que as partes possam ter para concluírem transacções. Essa “*deadweight loss*” é apenas a forma extrema de **distorção de condutas** que é acarretada pela presença dos impostos, dado que essa oneração extrínseca aos mecanismos de mercado afecta necessariamente os incentivos dos participantes naquele.

O outro custo de oportunidade é o inerente ao **acatamento de todos os deveres instrumentais e formais** que acompanham a constituição e o cumprimento da obrigação de imposto, o custo administrativo de conformação com os preceitos legais e de colaboração com as autoridades.

Quanto mais complexos são os deveres acessórios da obrigação tributária a serem suportados, seja pelo contribuinte, seja pela própria administração tributária, mais pesados são os **custos de acatamento**, e mais agilmente conseguem os contribuintes ricos **explorar** em seu benefício **essa complexidade** por forma a reduzir a sua oneração principal, explorando lacunas e zonas de penumbra nos regimes

fiscais para neles encontrarem "abrigos" de benefício e de isenção em detrimento dos contribuintes mais pobres.

As **faculdades concedidas pela lei fiscal** em benefício efectivo, e discriminado, dos contribuintes mais ricos raramente resultam de lapsos ou deficiências da técnica legislativa, que só a atenção dedicada desses contribuintes, e seus coadjuvantes, detectam. A complexidade da máquina tributária torna, por seu lado, mais aliciante e menos detectável a **corrupção**, uma forma de redução drástica dos custos de acatamento que pode ser racionalmente compensadora, para os perpetradores, da expectativa de custos que adviriam da detecção e punição do acto corruptor, momento quando a impunidade se afigura garantida por "redes de influências" extra-mercado.

A **cumplicidade entre corruptores** (activos) e corruptos (passivos) visam uma externalização sobre os contribuintes cumpridores, onerando-os com os efeitos que a perda de receita tributária provoca, em benefício da reciprocidade corruptora que se auto-isenta dessa oneração.

Muita da complexidade do aparelho tributário é já uma teia de **obstáculos artificiais** que, a pretexto da liquidação e cobrança de uma receita pública, permitem uma **captação de renda** por parte dos "guardiães do labirinto".

Os **custos de acatamento** provocam também, por seu lado, "*deadweight losses*", porque não é pelo facto de o contribuinte perder mais ou menos tempo a cumprir deveres acessórios e formais que existirá maior receita fiscal.

O caminho da eficiência parece recomendar sempre a **minimização**, dentro do possível, tanto **da carga fiscal** como **do peso burocrático** da administração tributária.

c) A justiça fiscal

A maior parte das formas de tributação do rendimento adoptam actualmente a solução da **progressividade das taxas**, querendo com isso dizer-se que pretendem discriminar as pessoas de mais elevados rendimentos, fazendo-as pagar um montante de imposto que é mais do que proporcional àquilo que pagam aqueles que têm rendimentos menores.

Um dos aspectos mais chocantes das sociedades actuais é a forma como a proclamação da "justiça" da progressividade das taxas de imposto coexiste hipocritamente com a **generalização da fuga ao imposto** por parte dos contribuintes mais ricos, escudados estes atrás de engenharias financeiras, de planificações tributárias e de fachadas societárias estabelecidas em "paraísos fiscais", quando não mesmo protegidos por "cartéis de corrupção" dentro de redes de influências.

A progressividade das taxas continua a ser tão praticada pela elemental razão de que se trata de uma ideia imensamente **apelativa para o "eleitor mediano"**, que muitas vezes está disposto a aceitar a pior das onerações tributárias com a ilusão consoladora de que há quem pague mais do que eles.

É pela mesma **ilusão de favorecimento** de eleitor mediano que se lança mão da tributação do rendimento das pessoas colectivas, uma outra forma da tributação profundamente ineficiente, mesmo que nela não predomine a progressividade. A carga do imposto acaba por repercutir sobre os rendimentos laborais do votante mediano, por mais que ele, por não ter recebido senão os vencimentos mais baixos da repercussão do imposto e jamais ter experimentado os ganhos salariais que adviriam da não-tributação das empresas, seja incapaz de se aperceber de que foi vítima da ilusão de que a tributação das empresas lhe aliviaria o peso dos impostos sobre o seu rendimento individual.

Temos ainda o problema da coexistência de uma **redistribuição justa** com os efeitos mais ou menos desincentivadores e *ineficientes* de qualquer **mecanismo redistributivo**; e além disso, temos ainda o "*lobbying*" dos grupos de contribuintes economicamente mais poderosos e as "paralaxes" do votante mediano, a juntar ao

peso social que possam ter as “redes de influências” e outras instituições extra-mercado, e ao próprio peso que possa ter a projecção de um estatuto social através dos efeitos da tributação e da redistribuição, a vontade de “sinalizar” as suas relações de **pertença a uma classe social** através da sua integração em classes de rendimento da tributação progressiva, votando por afinidade, “em rebanho”.

i) Capitação, proporcionalidade, progressividade, regressividade

Quando se pensa em **distribuir pelo universo dos contribuintes o peso total da carga tributária**, vários **critérios de justiça** podem ser invocados para se justificar as mais diversas soluções. Destaquemos, entre estas, quatro soluções:

- A tributação de todos os contribuintes **pela mesma soma** (“*lump-sum taxes*”);
- A tributação **proporcional** ao rendimento de cada contribuinte, ou seja, com uma taxa uniforme;
- A tributação **proporcional com isenção dos rendimentos mais baixos**, ou seja, com progressividade limitada às classes inferiores de rendimento (como o “imposto negativo”);
- A tributação com **progressividade de taxas**, isto é, com taxas que se vão agravando à medida que é mais elevado o rendimento tributado.

Como a **taxa marginal** é que verdadeiramente afecta os incentivos, visto que as decisões económicas se fazem em função de um raciocínio marginal, a tributação por um montante uniforme, típica dos impostos “de capitação” é, portanto, a **mais eficiente** de todas:

- Não provocando qualquer perda absoluta de bem-estar;
- Não envolvendo custos administrativos, visto que qualquer adulto vivo deveria a mesma quantidade de imposto, invariavelmente.

Contudo, sendo a mais eficiente, esta forma de tributação é também a **mais injusta**, já que é ostensivamente regressiva, *discriminando contra os pobres*.

No caso de tributação proporcional, as **taxas média e marginal coincidem**, porque a taxa é a mesma para qualquer nível de rendimento, e por isso não se altera pelo facto de o rendimento tributável variar, para cima ou para baixo.

Isso quer dizer que **não existem desincentivos** crescentes ao aumento de rendimento nem motivos especiais para que o contribuinte distorça a sua conduta económica por razões fiscais; quer dizer também que os **custos de acatamento** não têm que ser muito elevados.

Nas duas formas de tributação com progressividade de taxas, ocorre uma clivagem entre **taxa média** (o quociente entre rendimento total e total de tributo pago) e **taxa marginal** (o quociente entre variação do rendimento e variação do tributo pago), sendo que a taxa média denota o sacrifício suportado pelo contribuinte com o pagamento dos impostos, enquanto que a taxa marginal se reporta aos incentivos a aumentar ou diminuir o rendimento.

A **progressividade** das taxas dá origem à menos eficiente das formas de tributação; mas será ela a **mais justa**? Num certo sentido é, visto que é ela que *em abstracto* mais retira ao rendimento dos contribuintes mais ricos, deixando-os mais próximos dos mais pobres e visto que, novamente *em abstracto*, aproxima o valor dos rendimentos líquidos de imposto, tal como eles podem ser aferidos em termos de utilidade marginal.

ii) Capacidade e benefício

A resposta à questão da justiça tributária reclama um maior esclarecimento, e reconduz-nos à dicotomia “**capacidade-benefício**”.

A igualdade de sacrifícios pressupõe que as **situações subjectivas** dos contribuintes sejam **comparáveis**, o que não é facilmente realizável: assim sendo, a **capacidade contributiva** acaba por remeter para 2 princípios complementares:

- **Princípio da igualdade horizontal** – dois contribuintes com uma capacidade contributiva similar devem pagar o mesmo montante de imposto;
- **Princípio da igualdade vertical** – um contribuinte que demonstre maior capacidade contributiva do que outro deve pagar mais imposto do que este.

O princípio de **igualdade horizontal** é um pouco vago quanto àquilo que seja o grau de similitude e as diferenças relevantes e atendíveis para efeito de equiparação entre capacidades.

O próprio princípio de **igualdade vertical** nada nos esclarece quanto à adopção de uma solução concreta: é que, se se trata de fazer com que um contribuinte mais rico pague mais do que um pobre, isso tanto pode acontecer num sistema progressivo, como até num sistema regressivo.

O princípio da igualdade vertical faz sentido como **salvaguarda contra a subversão** até do mais simples e menos exigente critério distributivo da carga horária.

Segundo o **princípio do benefício**, as pessoas devem ser tributadas proporcionalmente ao uso que fazem dos bens públicos, o que exige que se pressuponha que é possível detectar e contabilizar um uso privado dos bens públicos, ou que ao menos seja legítimo estabelecer-se algumas presunções a esse respeito.

O **princípio do benefício** ganha mais sentido num plano mais genérico e radical, que se prende com a constatação de que são os mais ricos que aparentemente mais têm a perder com o colapso das instituições que são alimentadas pelas receitas públicas, a começar pela defesa política e jurídica do direito de propriedade que lhes protege o património, sendo por isso eles que em primeiro lugar deveriam contribuir para a preservação daqueles instrumentos que, chegando ao limite do próprio uso da força, lhes asseguram o benefício exclusivo dos seus bens.

O princípio do benefício é, com a sua ênfase na reciprocidade e na proto-contratualidade, o **único que os libertários aceitam como legítimo**: os impostos seriam uma espécie de *preço* pela protecção e pela coordenação, quando elas fossem necessárias ou requeridas pelo indivíduo; mas os impostos passariam a ser devidos em muito menor grau sempre que, acoitando-se na sua esfera de intimidade, o indivíduo prescindisse da maior parte dos serviços públicos, ou passasse a procurar os respectivos equivalentes através do mercado.

d) Redistribuição e taxa plana

As graves injustiças resultantes dos custos administrativos da discriminação favorável aos contribuintes mais ricos em razão da complexidade das normas tributárias, do próprio potencial de *“rent-seeking”* e de corrupção que se abriga na ilusão da tributação do rendimento real tem levado à generalização da convicção de que muitos dos **desígnios de justiça** que presidiram às reformas fiscais no século XX foram **gravemente pervertidos**, levando à edificação de grandes babilónias normativas em que a injustiça e a *“empresarialidade política”* grassam impunemente.

Uma das soluções que tem sido sugerida como remédio a esse estado de coisas é da drástica **simplificação das leis de imposto** e dos deveres acessórios da obrigação tributária.

Muitos dos critérios pelos quais se pode aferir a qualidade de um sistema tributário prendem-se exactamente com a necessidade de **facilitar os esforços de acatamento** por parte dos contribuintes.

É generalizada a convicção de que o aumento da **qualidade** do sistema tributário através da simplificação diminuirá os *“custos de acatamento”* e reflexamente os *“custos administrativos”*.

Uma dessas medidas de simplificação é a do **imposto de taxa uniforme ou plana** (*flat tax*), que basicamente significa que se aplicaria a qualquer montante de rendimento a mesma taxa, daí resultando que seria invariável a taxa marginal (não existiria desincentivo ao enriquecimento). Não se trataria de um puro imposto de taxa proporcional, contudo, por se admitir uma progressividade para os escalões inferiores de rendimento, por exemplo, através de um mecanismo em tudo similar àquele do "imposto negativo".

Existem **variações muito pronunciadas** na taxa média das classes mais baixas do rendimento bruto, mas essas variações esbatem-se e vão-se aproximando da taxa marginal fixa à medida que consideramos classes mais elevadas de rendimentos.

A inovação surge com a **eliminação absoluta**, pura e simples, de toda e qualquer **dedução de despesas pessoais ou familiares**, a não ser a isenção-benefício que seria uma só para todos os contribuintes. Abandonar-se-ia qualquer propósito de **igualdade horizontal** por se julgar ser mais aquilo que se ganharia:

- Em custos de acatamento e custos administrativos;
- Em alargamento da base tributária;
- Em recurso a formas expeditas e quase imperceptíveis de cobrança.

O **alargamento da base tributária e a redução dos custos administrativos** permitiriam encarar a possibilidade de manutenção da receita fiscal apesar de um forte desagravamento fiscal para todos aqueles que pagam os actuais impostos de taxa progressiva.

A *"flat rate"* tornaria desnecessária uma tributação separada das pessoas colectivas, evitando-se assim a **dupla tributação** económica dos dividendos distribuídos. O investimento novo das empresas não seria tributado senão quando se convertesse, no final do processo produtivo, em rendimento, evitando-se também, por esta via, a discriminação fiscal contra a poupança.

A *"flat tax"* constituiria um entrave mínimo ao esforço de enriquecimento, ao crescimento, pelo que também por esta via seria de prever um **aumento da riqueza tributável** mais do que compensador, a nível de receitas, das perdas resultantes do desagravamento das taxas médias dos actuais contribuintes.

A própria **igualdade vertical** seria posta em cheque nestas propostas de taxa plana. Estas propostas de uma taxa plana tentam responder simultaneamente às exigências de **justiça** e de **eficiência** que são reclamadas de qualquer solução de política tributária.

Poder-se-ia eventualmente provar que a *"flat tax"* é inferior à progressividade dos impostos, se porventura fosse evidente e consensual o padrão de um "sistema ótimo"; mas, na ausência de um tal padrão, pode aceitar-se pacificamente que a *"flat tax"* é uma robusta solução sub-ótima para a reforma fiscal, o que equivale a dizer que ela é uma **solução ótima** num mundo imperfeito como o nosso.

CAPÍTULO 15

O problema ambiental

A produção de um bem ou serviço, até dos mais simples, dá-se num contexto de proximidade e de interdependência social que faz com que efeitos secundários dessa produção possam espraizar-se sobre interesses de terceiros ou sobre interesses comuns, causando custos que podem ser dificilmente calculados e ressarcidos, se porventura não se tiver formado um mercado no qual suceda serem transaccionados esses efeitos secundários (**externalidades**).

Pense-se no caso do **produtor-poluidor**: em princípio, o nível de poluição reflecte-se no preço com que o produtor é remunerado, pelo que a adopção espontânea de medidas correctivas de um excesso de poluição revelar-se-ia para ele um custo desacompanhado de qualquer remuneração compensadora.

Do mesmo modo se poderia dizer que, pelo seu lado, o **consumidor** estaria disposto a atender à importância das considerações ambientais. Mas dentro da estrita **racionalidade** da sua conduta no mercado, não é de esperar que se disponha a pagar preços mais elevados que traduzam a repercussão de custos de medidas anti-poluição, no confronto com preços mais baixos de produtores que pura e simplesmente não tenham adoptado tais medidas anti-poluição.

É verdade que a "causa ambiental" pode induzir à formação de "**meta-preferências**" que reforçam a disposição de pagar, "preferências de segunda ordem", ou "gostos", que constituem a vontade de ter preferências de um certo tipo.

Entre essas "meta-preferências" avulta a gratificação da vaidade de se participar numa "boa causa" (o "**warmglow effect**"), que tende a fazer desaparecer as resistências egoístas e a incrementar drasticamente a "disposição de pagar".

Tem competido à Economia indicar **soluções eficientes** para os problemas ambientais, apontando ao mesmo tempo, seja para os limites impostos pelos constrangimentos ambientais à actividade produtiva, seja para os limites da própria eficácia interventiva na preservação e optimização das condições ambientais.

As **externalidades** são causadoras de "falhas de mercado", o que indica que elas constituem um problema porque precisamente não existe um mercado para elas. A externalidade envolve necessariamente dois lados e uma actividade externalizadora reclama tanto um causador como uma vítima, sendo que sem a presença e a proximidade de ambos aquela actividade simplesmente não pode ocorrer.

Teorema de Coase: na maior parte das situações de conflito, não há apenas um externalizador e uma vítima, ou um externalizador e um beneficiário, mas sim dois externalizadores que reciprocamente se impõem custos ou se proporcionam benefícios através das decisões que tomam. A **bilateralidade** indicia que estamos aqui numa situação em que é concebível a formação de um novo tipo de mercado, um "**mercado de internalização de externalidades**" que eficientemente promova, como o mercado de produtos e o mercado de factores quando são concorrenciais, o óptimo social.

É graças ao **cálculo marginal** que é possível eliminar apenas a poluição que *excede* o nível em que os prejuízos socialmente causados pela poluição equilibram com as vantagens socialmente causadas pelas actividades poluidoras.

As externalidades podem ser **negativas**, se provocam um custo, e **positivas**, se constituem num benefício, e tanto podem ocorrer na **produção** como no **consumo**.

Na presença de externalidades, o **bem-estar social e o equilíbrio do mercado deixam de coincidir**, porque há interesses relevantemente afectados e que não encontram expressão nesse equilíbrio:

- Se existem **externalidades negativas**, o mercado falha na medida em que produz *mais* do que aquilo que optimizaria o bem-estar social;

▪ Se existem **externalidades positivas**, a falha de mercado consiste em se produzir *menos* do que aquilo que optimizaria o bem-estar social.

Não têm faltado propostas de **criação de um mercado**, ou de um sucedâneo de mercado, para a satisfação espontânea das necessidades de **internalização** das externalidades.

A verdade é que a inexistência de um verdadeiro mercado, e a mediação de "meta-preferências" que acabam por introduzir uma aparência de "clivagem de insinceridade" entre preferências *declaradas* e preferências *reveladas* dificultam uma **avaliação** minimamente rigorosa dos valores realmente em causa.

Há que não perder de vista que a qualidade ambiental é um **bem público**, o que amplia os efeitos das externalidades negativas e torna irresistível a tentação de "boleia", tomando ao mesmo tempo quase inevitável um remédio *público*, mesmo que não exclusivo, através da *imposição* de medidas de travagem.

Criam-se assim, *aparentemente*, as condições para a **intervenção do Estado** na correcção dessas externalidades (isto porque o carácter *bilateral* das externalidades aponta para a possibilidade de **soluções negociadas** que dispensam a intervenção do Estado).

a) A ineficiência causada pelas externalidades

Se porventura ocorrerem **externalidades negativas na produção de bens e serviços** transaccionados no mercado, o custo para os produtores é menor do que o custo que essa produção acarreta para o todo da sociedade. O custo social diminui o bem-estar colectivo, enquanto que o custo privado se limita a redistribuir esse bem-estar entre as partes envolvidas nas trocas.

O ponto que corresponde ao **ótimo social** passa a encontrar-se na intersecção da curva que representa a procura privada com a curva que representa o **custo marginal social** (preços superiores e quantidades inferiores àqueles que correspondiam ao anterior ponto de equilíbrio, ao simples **ótimo de mercado**)

Se falhar alguma das soluções sucedâneas do mercado, o Estado pode **impor uma retracção**, obrigando o produtor a **internalizar** a externalidade negativa, isto é, a reflectir nos seus custos privados o montante dos custos sociais correspondentes óptimo social.

O **esforço de internalização** visa a melhoria de eficiência ambiental que o mercado dos produtos não promove espontaneamente, procurando fazer coincidir o equilíbrio social com o equilíbrio privado, ou seja, fazendo com que a eficiência privada se alinhe com a eficiência social.

Essa internalização conduzirá à produção a níveis sustentáveis, e até eventualmente à adopção de medidas técnicas que minimizem os impactos externalizadores.

No caso de ocorrência de **externalidades positivas na produção**, **internalizar** significará incentivar o mercado a deslocar a curva da oferta no sentido da expansão, até coincidir com a curva dos custos sociais, num ponto de equilíbrio em que é inferior o preço e superior a quantidade transaccionada relativamente àquilo que sucedia no ponto de equilíbrio espontâneo do mercado.

Quanto ao quadro geral de **internalização das externalidades no consumo**: se este consumo produz **externalidades negativas**, o valor social desse consumo situa-se aquém do respectivo valor privado, pelo que o óptimo social requer que a curva da procura se retraia até coincidir com a curva que representa esse valor social, significando isso que o **ponto de equilíbrio** se registará com preços e quantidades consumidas inferiores àqueles que ocorriam antes da consideração das externalidades negativas. Se o consumo produz **externalidades positivas**, o óptimo social reclamará uma expansão do consumo até ao ponto de equilíbrio em que a curva representativa

do valor social intercepta a curva da oferta. No caso de existirem externalidades negativas, o consumo deve ser desencorajado.

b) A perspectiva de Coase

O carácter bilateral do fenómeno das externalidades aponta no sentido da possibilidade de uma **solução negociada**, não imposta, das externalidades.

Muitas externalidades são internalizadas por práticas sociais reiteradas, por **hábitos** colectivamente adoptados ou proscritos. Outras externalidades, mormente aquelas que põem em jogo os interesses de um número restrito de pessoas, podem ser internalizadas por **via contratual**.

É sempre de **compatibilização** que se trata, salvo naqueles casos extremos de incompatibilidade radical, como o das externalidades perigosas, que devem pura e simplesmente ser eliminadas. Em todos os outros casos, não se encara a possibilidade do sacrifício total dos interesses dos externalizadores.

Havendo compatibilização de interesses com internalização de externalidades, tantas as positivas como as negativas, o contrato tenderá a fixar relações “preços-quantidades” que se aproximam do **ótimo social**.

i) Custos de transacção e solução extra-mercado

O que impede a formação de mercados e a solução espontânea, negociada, de muitos dos aspectos relativos às externalidades é a simples **onerosidade** dos procedimentos envolvidos num tal tipo de soluções; se não existisse essa onerosidade, que resulta da existência de “**custos de transacção**”, praticamente toda a área das externalidades poderia ser resolvida por negociação directa entre todos os interessados, sem necessidade de recurso à autoridade e à solução imposta.

“**Custos de transacção**” (ideia elaborada por Ronald Coase): todos aqueles em que se incorre na troca de utilidades e na afectação comutativa de recursos, quando se busca uma contraparte, se negocia com ela, se prevêem e supervisionam as contingências do cumprimento, etc.

Os custos de transacção envolvidos nas relações contratuais entre empresários e fornecedores dos factores produtivos é que determinam a **existência da empresa** e a respectiva estruturação económica.

Assim se estabeleceriam as “**fronteiras da empresa**”, a linha que separa aquilo que a empresa faz e aquilo que ela adquire no mercado, sejam as fronteiras *verticais* que respeitam às relações com fornecedores e clientes, sejam as fronteiras *horizontais* que descrevem as relações da empresa com os seus concorrentes.

“**Lock-in**”: tendência para a integração vertical dos processos produtivos, na estrita medida em que a informação assimétrica, a racionalidade limitada e o oportunismo haveriam de multiplicar os custos de transacção, e com estes fragilizar o cumprimento de contratos incompletos.

A perspectiva dos “custos de transacção” veio permitir a alteração dos dados em que tinha assentado a justificação microeconómica para a **intervenção do Estado nos mercados**. Até à sua formulação, essa justificação tinha-se centrado na baixa probabilidade e difícil promoção das condições do equilíbrio geral concorrencial; mas o facto é que o mercado invadia praticamente todos os recantos da actividade económica à medida que a eficiência comunicativa e informativa iam aumentando, tudo com aparente indiferença pelas perplexidades do “equilíbrio geral” e com inesperada eficácia na promoção da afectação de recursos, do pleno emprego e do crescimento.

Pode até afigurar-se como possível que, removidos ou diminuídos os custos de transacção, novos mercados surjam, emirjam formas de **resolução espontânea** daquilo que de outra forma se eternizaria num impasse ineficiente.

c) O teorema de Coase

O “**Teorema de Coase**” implica que as afectações iniciais de recursos se tornem irrelevantes num contexto hipotético em que não haja “custos de transacção”, não sendo, contudo, irrelevantes num mundo real em que esses “custos de transacção” existem e são significativos.

Se, num contexto hipotético, estivessemos isentos de custos de transacção, a solução eficiente formar-se-ia sempre através da **negociação**.

O “teorema” refere-se apenas à formação espontânea de um **máximo de eficiência**, não necessariamente à produção do resultado abstractamente mais justo.

A atribuição de **direitos de apropriação** (“*property rights*”), abarcando todos os aspectos nos quais possam manifestar-se externalidades, garante a reacção espontânea do titular desses direitos contra as externalidades negativas e facilita a identificação dos beneficiários das externalidades positivas – pelo que a extensão e universalização dos direitos de apropriação seria já um passo decisivo rumo à solução do problema, ficando apenas por superar o obstáculo dos custos de transacção.

A **apropriação** e a existência de **baixos custos de transacção** evitam a formação de externalidades negativas, ou promovem a sua rápida correcção e internalização.

No mundo real existem custos de transacção que dificultam, ou vedam até, a espontânea formação de soluções eficientes para o problema das externalidades. Se negociar, ceder, equilibrar interesses, é difícil. dados os custos ínsitos nas negociações, na conclusão e no cumprimento dos contratos, então muitas vezes o **direito** inicialmente atribuído converter-se-á num reduto de **privilégios** de que o beneficiário não pode ser eficientemente removido, por mais externalidades negativas que cause, ou externalidades positivas que deixe de causar, no exercício desse direito.

“**Teorema de Coase**”: duas actividades reciprocamente externalizadoras podem chegar a um equilíbrio através de compensações mútuas, sinalizando o compromisso entre “disposição de suportar os custos de internalização da externalidade” e “disposição para suportar uma externalidade mediante uma compensação”.

Note-se que o **corolário de “laissez-faire**” que se deriva do “teorema” é bi-direccional, pois, dados baixos custos de transacção, o “teorema de Coase” também preconiza a desintervenção do Estado no apoio às actividades geradoras de externalidades positivas.

Pode distinguir-se a formulação “canónica” de uma outra formulação que Coase acabou por privilegiar mais tarde:

- **Formulação canónica:** com concorrência perfeita, direitos de apropriação bem definidos e sem custos de transacção, os mercados são eficientes.
- **Formulação alternativa:** com direitos de apropriação bem definidos e sem custos de transacção, os mercados são eficientes.

A “versão alternativa” torna-se muito mais ambiciosa, porque habilita as intuições do “teorema” a alastrarem para um conjunto de situações em que a **concorrência perfeita não serve de referência**, nem remota – e até para situações que, envolvidas com a produção de “bens públicos”, não constituem inicialmente sequer verdadeiros contextos de mercado.

É a aplicação do “teorema de Coase” que explica a generalização de métodos de controlo de poluição através da constituição de mercados para a afectação e reafectação de “direitos de poluir”, pelo **sistema de “quotas negociáveis**” que no conjunto perfaçam um “nível-alvo” de poluição.

Supõe-se que um grau razoável de **atomicidade** no “mercado das quotas” será suficientemente incentivador da revelação com veracidade das características técnicas

dos produtores, habilitando o regulador a determinar um "nível-alvo" de poluição que seja óptimo em cada contexto tecnológico.

Só quando houver custos de transacção mais elevados do que o valor das externalidades a internalizar é que passa a fazer sentido recorrer a uma instância vocacionada para a tomada de decisões colectivas com um mínimo de eficiência, e esse é o **Estado**, a administração pública.

Ao menos em abstracto, o Estado apresenta 3 **vantagens** neste domínio:

- Assenta numa legitimidade que, sendo representativa, no entanto **dispensa a auscultação individual** para a solução dos problemas colectivos correntes;
- Tem um modo de funcionamento hierarquizado, não-contratualizado, pelo que uma decisão única pode ser acatada pelos seus funcionários e agentes com um mínimo de resistência, ou seja, de "**custos de execução**";
- Tem a força para **impor soluções**, uma vez demonstrada a prevalência, nessas soluções, do interesse mais relevante de acordo com critérios de justiça e de eficiência colectivamente aceites ("despotismo benevolente").

Havendo custos de transacção muito elevados, as trocas *voluntárias* que assegurariam a maximização de bem-estar podem dar lugar a trocas *involuntárias* promovidas pelo Estado, uma **solução sucedânea e com riscos**, mas mesmo assim preferível à pura *ausência de trocas*; uma solução hierarquizada e portanto beneficiando do abaixamento de custos decorrente da integração vertical.

Há lugar, numa economia de mercado, à **intervenção do Estado**, desde que ela se justifique em termos de eficiência; a eficiência da regulação jurídica e política deve poder justificar-se pela existência de externalidades e pela verificação de "**custos de transacção**" superiores aos custos da regulação.

d) A correcção das externalidades

O Estado pode contribuir para o aumento da eficiência social do mercado, essencialmente por 3 vias:

- Substituir-se a alguns daqueles que promovem actividades externalizadoras, fazendo seus os respectivos recursos, **expropriando**, de forma a promover directamente o nível de actividade correspondente ao óptimo social (solução para os monopólios naturais);
- **Regular** as principais actividades externalizadoras, impondo-lhe limites máximos ou mínimos de actividade, proibindo ou exigindo certas práticas, estabelecendo directrizes, submetendo essas actividades a uma supervisão constante do acatamento da regulação;
- Estabelecer **incentivos e desincentivos económicos** às actividades externalizadoras, preservando a liberdade de iniciativa mas encorajando-a, ou desencorajando-a, através de uma interferência no plano dos custos e ganhos que possam corresponder a essas actividades.

i) Regulação e precaução

Mais comum, e muito popular em certos domínios, mormente no da preservação ambiental, é a **solução regulamentadora** (o "*command-and-control*"), com a qual o Estado assume um papel de timoneiro de algumas actividades económicas, estabelecendo objectivos de optimização social que depois obriga os agentes económicos a prosseguirem, independentemente dos incentivos económicos que tenham para fazê-lo (deve ser acompanhado de um estrito **policimento** da conduta dos regulados).

Embora os economistas prefiram geralmente a terceira solução, a do estabelecimento de incentivos (impostos, quotas, cauções e, genericamente, regras de

responsabilidade civil e penal), a segunda solução do controlo quantitativo não deixa de ser comum, dada a verificação de **limites absolutos e não negociáveis**.

Se a saúde das vítimas da externalização corre graves riscos, o problema deixa de ser o da determinação de uma nível de eficiência compatível com o bem-estar social, e passa a ser o da proibição pura e simples, e imediata, da actividade em causa ("**externalização zero**").

No entanto, há muita percepção errada dos riscos que corremos, tanto a nível científico como ao nível do "senso comum".

O Professor Fernando Araújo não subscreve de maneira nenhuma o **princípio da precaução** ("*Vorsorgeprinzip*"), uma atitude profundamente reaccionária e anti-científica que anima agora muita da regulação ambiental, e que estabelece que sempre que há a possibilidade, mesmo que não comprovada cientificamente em termos causais, de um aumento de risco com uma actividade nova, devem tomar-se **medidas restritivas**, cabendo ao proponente dessa novidade provar a inexistência desse risco, para o efeito de se removerem aquelas medidas.

Admite, em todo o caso, que a opção reguladora pode justificar-se também quando o número daqueles que se entregam a uma actividade externalizadora é tão vasto que se torna **impossível discriminar incidências particulares** e é preciso estabelecer, com generalidade e abstracção, limites máximos ou mínimos ao nível de externalização que seja consentido, ou quando é preciso "**criar mercado**" para novas tecnologias que constituam contributos para a solução do problema, contra o domínio de mercado por parte de tecnologias obsoletas.

Fora desses casos extremos, todavia, a regulação não é a via ideal para se combinar os objectivos de internalização das externalidades e de preservação da liberdade económica, acarretando com ela o agravamento dos **riscos de falhas de intervenção**.

A solução que recebe mais apoio da parte dos economistas é aquela que limita a intervenção do Estado ao estabelecimento de incentivos e desincentivos às actividades externalizadoras.

As pessoas respondem de um modo previsível a incentivos, tanto positivos como negativos.

ii) Impostos ambientais

Os impostos que visam internalizar as externalidades negativas são apelidados de "**impostos pigouvianos**", por referência a Alfred Cecil Pigou. Na medida em que esses impostos recaiam sobre os autores dessas externalidades negativas e eles não possam repercuti-los inteiramente sobre terceiros, eles provocarão um agravamento de custos e, portanto, *ceteris paribus*, um **incentivo à redução** dos níveis de produção e da concomitante externalização.

Em rigor, talvez não devessem ser designados como "impostos" porque **não provocam perdas de bem-estar** nem desvios daquele óptimo social que pode resultar da afectação de recursos através do mercado, antes promovem uma aproximação a esse óptimo social; são impostos na medida em que através deles se obtém uma **receita pública** ao mesmo tempo que se promove a coincidência dos valores do custo social marginal e do benefício social marginal.

Pode conceber-se que a aplicação de alguns impostos ambientais permita não apenas alguma "internalização" da poluição como também, através do incremento das receitas geradas por estes impostos ambientais, a diminuição do recurso a impostos mais susceptíveis de distorcerem os incentivos económicos para a criação de riqueza: o chamado "**duplo benefício**", o benefício ambiental e o benefício económico ("*double dividend*").

Ao contrário do que sucede com a limitação absoluta que, no plano das quantidades, resultaria da actividade reguladora, os impostos pigouvianos **incentivam a eficiência** das actividades externalizadoras: já que se paga tanto mais imposto

quanto mais se polui, e se deixa de pagar imposto quando o nível de poluição já é aquele que é compatível com a maximização do bem-estar social, as empresas mais eficientes pagarão menos imposto do que as demais, até que fiquem isoladas aquelas empresas menos eficientes que, por se defrontarem com elevados custos de redução dos efeitos externalizadores, continuarão a poluir acima do nível socialmente óptimo e a pagar por isso.

Os produtores ficarão tanto menos onerados quanto mais eficientes forem: o incentivo consistirá, pois, na “**desoneração fiscal**” que corresponde à adopção de medidas eficientes de diminuição da externalização negativa.

iii) As quotas negociáveis

Se quisermos regressar um pouco à perspectiva “coaseana” da questão, diríamos que os **impostos pigouvianos** são essencialmente **preços associados à atribuição inicial de um direito a poluir**.

Abre-se a possibilidade de que mesmo a regulação passe a reflectir uma maior flexibilidade, que permita pelo menos incentivar a eficiência e premiar os progressos tecnológicos que permitam reduções de poluição a baixo custo, a um custo inferior ao do “imposto pigouviano”, tomando vantajoso optar pelo investimento em inovação. Isso pode alcançar-se se se recorrer a formas de regulamentação através de **licenciamento**, da atribuição a cada poluidor de uma quota máxima permitida, e se associar esse licenciamento a **livre negociabilidade das quotas** atribuídas – afinal, a solução mais próxima da criação de um verdadeiro “**mercado ambiental**”.

Foi o “**Protocolo de Quioto**”, de 1997, que veio generalizar o uso de quotas negociáveis para lidar com o problema da poluição: cada um dos países partes naquele “Protocolo” estava sujeito a algumas metas na redução de CO₂, mas podia exceder os seus limites se adquirisse, a um país mais eficiente, o direito de emitir dióxido de carbono.

A **negociabilidade** tem o mérito de tornar economicamente *explícitos* alguns custos que, envolvidos em difusos juízos estigmatizadores, poderiam tornar-se novamente irrelevantes para as decisões dos produtores que não tivessem ao seu alcance a opção de produzirem sem poluir. Aliás, nada impede que, no âmbito da negociabilidade das quotas, **grupos ambientalistas** adquiram algumas delas e as inutilizem, contribuindo para a diminuição dos níveis totais de poluição sem ao mesmo tempo desincentivarem os produtores mais esforçados e eficientes.

Colocados perante a decisão de longo prazo de alterarem os seus meios de produção e a sua tecnologia, os produtores menos eficientes têm a oportunidade de se tornarem **mais eficientes** e de pouparem nos seus gastos de aquisição de quotas. A aquisição de quotas é um pesado *custo de oportunidade* dos produtores menos eficientes na adopção de meios anti-poluentes.

A **venda das quotas** é o directo e inequívoco prémio pela sua eficiência, e é o incentivo a que essa eficiência se mantenha – enquanto a proibição de negociabilidade seria um impulso para o nivelamento de todos os produtores em posições economicamente ineficientes.

Pode ser que a **negociabilidade** não incentive suficientemente os produtores menos eficientes a adoptarem celeremente as mais modernas tecnologias: mas conseguirá a regulação imperativa fazê-lo melhor?

Podemos aplicar aqui novamente o “**teorema de Coase**” e concluir que a atribuição inicial das quotas não é condicionante de um resultado eficiente, o qual se encontrará por livre jogo de oferta e de procura, com a adicional economia de meios que consiste em dispensar, a um regulador directo, o conhecimento mais ou menos exacto das escalas de benefícios marginais de todos os poluidores.

Poderá questionar-se se colocar em termos puramente económicos a questão da poluição e da qualidade ambiental não é excessivamente redutor. Em todo o caso,

do que se trata é de reconhecer um facto inerradicável de toda a actividade económica, o facto da **geração de externalidades negativas**.

e) Bens públicos e recursos comuns

Aparentemente, a natureza dos bens públicos e dos recursos comuns torná-los-ia **insusceptíveis de análise económica**: se eles são irrestritamente acessíveis a qualquer utente, se o seu consumo não é exclusivo ou competitivo, então a escassez parece que não os atinge, e não há lugar a que sejam procurados e trocados num mercado, a que sejam sujeitos ao mecanismo de afectação e optimização dos preços. Na falta da sinalização que os preços propiciam, a optimização de que o mercado é capaz fica irremediavelmente comprometida, por mais sucedâneos que se tente encontrar para os preços de mercado: sem preços, temos inevitavelmente uma **falha de mercado**, ou mesmo, no limite, uma **ausência de mercado**.

Para que estejamos perante um **bem público** (um caso extremo de externalidade positiva), têm que verificar-se cumulativamente duas circunstâncias:

- A **não-susceptibilidade de exclusão** (ninguém consegue ser *eficientemente* afastado da fruição directa e integral do bem);
- A **não-rivalidade** ou **não-exclusividade do uso** (o acesso de cada um ao bem não interfere relevantemente no acesso e uso por parte de qualquer outro).

Pode distinguir-se entre:

- **Bens públicos locais** (beneficiam os residentes de uma determinada zona) e **bens públicos nacionais** (beneficiam o conjunto nacional);
- **Bens públicos regionais** e **bens públicos internacionais**.

Bem privado: aquele cujo uso não só é susceptível de exclusão eficiente como ainda é objecto de um uso exclusivo, de um uso que rivaliza com o uso por outros.

Recursos comuns: não são susceptíveis de exclusão eficiente mas manifestam as características do uso rival ou exclusivo, como sejam, por exemplo, a maior parte dos recursos venatórios e piscícolas no seu estado natural;

Monopólio Natural: existe susceptibilidade de exclusão eficiente do uso mas não existe, ao menos em dimensão relevante, rivalidade no consumo, como sucede, por exemplo, nas infraestruturas da rede telefónica fixa ou da rede de distribuição urbana da água.

Estas classificações não são estanques e não têm a ver, na maior parte dos casos, com características intrínsecas ou invariáveis dos bens e recursos, antes resultam frequentemente de circunstâncias eventuais relativas ao seu **acesso** e ao seu **uso**.

Em absoluto rigor conceptual, um **bem público puro** seria aquele em relação ao qual, para além de se verificar a impossibilidade de exclusão, o custo marginal de proporcionar o seu gozo a mais um utente seria zero.

Foi **Vickrey** que chamou pioneiramente a atenção para o problema da "congestão", como via possível para o estabelecimento de **preços** que servissem como "**taxas moderadoras**" do acesso a recursos comuns, como contrapartidas ao uso não-congestionado do recurso comum – preços inferiores ao custo que representaria, para cada utente do recurso comum, a degradação do acesso resultante da congestão.

Os bens públicos e os recursos comuns partilham a característica de o respectivo uso **não ser susceptível de uma exclusão eficiente**, o que, por um lado, retira o incentivo à produção de bens públicos e, por outro lado, não coloca um travão à degradação dos recursos comuns. Em ambos os casos temos que a ausência de mercado ou a existência de elevados custos de transacção podem gerar resultados ineficientes, a reclamarem a **intervenção rectificadora do Estado**.

i) O problema da “boleia”

O problema essencial que determina a falha de produção dos bens públicos é o “efeito de boleia” (*free-riding*), o facto de as características do bem público tornarem racional, para cada um, esperar pela respectiva produção pelos demais, para depois retirar benefícios da sua existência sem ter que suportar os custos correspondentes. Apesar de os benefícios totais poderem exceder em muito os custos totais, a **falta de coordenação** poderá impedir que o bem chegue a ser produzido, ficando todos prejudicados com isso. O benefício total, por elevado que seja, dilui-se pelo número de beneficiários potenciais, enquanto que o **custo total**, por falta de um mercado no qual o bem possa ser oferecido *contra um preço*, pode vir a recair inteiramente sobre um só.

Porque a externalidade positiva excede em muito o benefício privado de uma iniciativa, e a internalização dessa externalidade positiva não é viável por qualquer meio óbvio, essa mesma **iniciativa deixa de ocorrer**, ficando-se muito aquém daquilo que poderia ser uma medida de optimização do bem-estar social.

O “efeito de boleia” é um problema sério, e ele explica a **subprodução privada de bens públicos**, dado o parasitismo que constitui estratégia dominante em jogos não-cooperativos, como é bem nítido nas atitudes de *“beggar thy neighbor”* que se multiplicam na promoção e conservação de bens públicos globais, como muitos bens ambientais.

É extremamente difícil, e por vezes impossível, activar um qualquer “**mecanismo de revelação**” que, ultrapassando o impulso (racional) no sentido do parasitismo e da apatia descoordenada, torne claro quanto é que cada um dos actuais ou potenciais beneficiários do bem público está (ou estaria) *disposto a pagar* pela produção daquele bem – e isto por mais que as instituições e normas sociais contrabalancem aquele impulso, por mais que as “redes de influência” procurem dissipar os motivos de impasse e criar nos cooperantes a convicção da igualdade e da generalidade das suas condutas. Convém ter presente que, ao contrário do que sucede com os bens privados, a **produção pública de bens públicos** tende a habituar os respectivos consumidores a acederem a quantidades fixas, exogenamente determinadas.

É possível, apesar de tudo, **cooperação** na produção privada de bens públicos, embora não seja menos certo que sucessivas experiências de parasitismo tendem a desencorajar totalmente o voluntariado.

Muito do parasitismo resulta da **assimetria e incompletude informativa**, pelo que muitas das vezes os impasses só podem ser quebrados no pressuposto de que existe já uma “rede de coligações” que assegura informação suficiente sobre a disposição de cooperar e sobre o esforço efectivamente aplicado.

A eficiência de que pode revestir-se a **intervenção pública** numa situação destas torna-se muito evidente: tributa-se todos na quantia correspondente à quota-parte de cada um no financiamento do bem público e promove-se a produção desse bem, com o resultante aumento mais do que proporcional do benefício individual e colectivo.

Compreende-se que, se a presença de um bem público tende a ser usada para justificar uma intervenção estadual, exista não só a tentação de muitos “**rent-seekers**” no sentido de multiplicarem as invocações de existência de bens públicos nas actividades para as quais pretendem reclamar aquela intervenção estadual, tentação tanto maior quanto mais desconcentrada estiver a sede do poder, mas também que o conceito de bem público vá alastrando para lá das fronteiras da sua fundamentação económica, por ir abarcando aquilo que poderão ser, quando muito, **bens de mérito**.

Os verdadeiros **bens públicos** são casos extremos de externalidades positivas. Na ausência de um poder coercivo que obrigue os beneficiários ao financiamento partilhado desses bens, poderemos ainda admitir que um certo nível de bens públicos fosse, apesar de tudo, espontânea e privadamente produzido – mas não

o nível que todos se representariam como o compatível com o **óptimo de bem-estar social**.

Numa economia livre, a eficiência baseia-se num equilíbrio entre **interdependência individual e responsabilidade colectiva**.

f) O financiamento de bens públicos

Aceitar-se que cabe ao Estado providenciar a produção de bens públicos não resolve de pronto o problema, dado que imediatamente surge um outro, que consiste na dificuldade de **determinação de prioridades** na produção daqueles bens, e de fixação dos níveis quantitativos adequados.

Na ausência de sinalização de preços, resta aos planificadores estaduais decidirem o que produzir, e quanto produzir, com base na "análise custo-benefício". Dessa análise deriva uma técnica conhecida como a dos "**preços-sombra**", preços não-pecuniários que correspondam a uma avaliação de custos e benefícios num contexto em que não há preços espontaneamente fornecidos pelo mercado.

Se se trata de decidir a produção de um bem público, compreende-se a extrema **dificuldade que há em determinar os valores** em presença: como as pessoas não são penalizadas pelas suas *preferências declaradas*, têm poucos desincentivos à insinceridade das suas declarações.

Ocorrem outras dificuldades adicionais, como a que decorre do facto de muitos dos valores que devem ser salvaguardados através de bens e serviços públicos, muitos dos benefícios que há que considerar, não serem susceptíveis de **contabilidade** fácil, ao menos tão fácil como o são os custos imediatos.

Dentro dessas limitações, muito frequentemente a aprovação de um projecto público dependerá do facto de a análise custo-benefício apontar, ou não, para a possibilidade de aplicação de um **critério "Kaldor-Hicks"**, também designado de critério "Pareto potencial", ou seja, a possibilidade de princípio de, em caso de necessidade, os beneficiários do projecto indemnizarem os prejudicados com ele.

A "**análise custo-benefício**" é um requisito crucial para a avaliação dos projectos colectivos, mormente quando eles envolvem valores extra-mercado e a produção de bens públicos, ainda que se revele problemática a definição do que seja a maximização dos benefícios líquidos, em especial quando não existem outras balizas para a escolha pública do que as **preferências particulares**, declaradas ou reveladas. A mesma "análise custo-benefício" envolve-se em ambiguidades quanto à prioridade de **considerações de justiça** quando as remete para o plano de meras "potencialidades", como o faz ao adoptar o critério Kaldor-Hicks; ao prestar atenção exclusivamente a "preferências", a "análise custo-benefício" quase se inutiliza como auxiliar de uma reponderação política dos fins colectivos, quase se põe de fora do processo de evolução histórica e cultural que condiciona as preferências que ela pretende servir tão mecânica e acriticamente.

As decisões concretas reclamam a ponderação de custos e benefícios adicionais resultantes de cada uma das alternativas.

g) Esgotamento e apropriação dos recursos comuns

Existe **rivalidade no uso** dos recursos comuns, pelo que, uma vez que estejam irrestritamente disponíveis, se suscitam problemas de gestão desses recursos, já que o seu uso por uns pode obstar ao seu uso por outros, e pode haver *abuso* desses recursos.

"**Tragédia dos Baldios**" ("*Tragedy of the Commons*"): foi a partir da análise de Scott Gordon acerca da economia dos recursos piscícolas que Garrett Hardin

desenvolveu esta ideia, colocando mais ênfase nos efeitos das deficiências de apropriação sobre a saturação dos recursos comuns e escassos. Cedo a ênfase se deslocou para o “acesso livre” (“*open access*”), significando esta nova abordagem que o problema poderia ser resolvido por um esquema de quotas que não requeresse a atribuição de direitos de apropriação.

Os baldios em que pastam os rebanhos de uma aldeia podem começar por ser **bens públicos**, se, além de serem de acesso livre, esses baldios forem suficientemente extensos e abundantes para suportarem a pastagem simultânea de todos os rebanhos; se, porventura, um aumento do número ou dimensão dos rebanhos levar a que deixe de se verificar esta última condição, os baldios tornam-se **bens escassos** no sentido de imporem **rivalidade no consumo**, surgindo por isso a possibilidade de que um consumo imoderado das pastagens prejudique já a utilidade que das mesmas pode decorrer para a exploração dos rebanhos (passam a ser **recursos comuns**).

O problema está em que quando existem recursos comuns todos têm um incentivo para explorá-los mas ninguém tem incentivos para cuidar deles. Pode dar-se o caso de que ocorra um **esgotamento dos recursos comuns** e um concomitante empobrecimento colectivo – a “**tragédia dos baldios**”. Para que tal suceda basta que exista uma divergência entre a perspectiva individual e a colectiva – sendo que evitar a “tragédia” requereria uma acção coordenada, o que poderia ser feito através de um “imposto pigouviano”, ou através do estabelecimento de quotas, ou de um leilão de licenças negociáveis – ou, em alternativa, através da **privatização** dos baldios.

No que respeita aos **recursos renováveis**, a saturação significa a sobre-exploração de curto prazo que, ultrapassando o ritmo de regeneração do recurso, determinará a perda do recurso ou a sua subexploração no longo prazo.

O “**Teorema de Coase**” mantém aqui a sua plena fertilidade teórica – de novo indicando que, aí onde o quadro jurídico da apropriação seja suficientemente sólido, e sobretudo aí onde os custos de transacção sejam reduzidos (quando o seu total não seja superior aos benefícios sociais) é possível chegar-se à prevenção da “Tragédia dos Baldios” através de uma negociação entre todos os envolvidos.

Uma das justificações para a **propriedade privada** advém precisamente do ganho de eficiência que com ela se consegue relativamente às situações de propriedade comum ou de não-apropriação.

A falha de mercado reclama a **intervenção coordenadora do Estado**, para que a “tragédia” não ocorra em detrimento do interesse colectivo e, através deste, em detrimento do próprio interesse individual: é com essa disciplina pública que hoje se espera que, contrariando qualquer taxa social de desconto que se reveie muito aceleradora da exaustão dos recursos, mas evitando do mesmo passo a sobrevalorização de valores futuros em grave detrimento de benefícios económicos presentes, possa ser **evitada a “tragédia” do esgotamento** de alguns recursos comuns, como sejam a qualidade ambiental, a sustentabilidade da exploração dos recursos renováveis e a manutenção de reservas de recursos não renováveis.

A **privatização** de alguns desses recursos tem sido uma das vias encontradas para tentar travar o caminho do depauperamento dos recursos comuns: contudo, **nem tudo se resolve privadamente**, e nem sempre existem meios privados que permitam impor eficientemente a exclusão do acesso e do uso, pelo que os problemas de coordenação e de coercibilidade continuarão a reclamar a presença interventora e otimizadoradora de instituições extra-mercado e do Estado.

Naqueles casos em que a taxa *individual* de desconto ultrapassa a taxa *social* de desconto, a **apropriação não evita** a sobre-exploração de recursos e a lesão do interesse colectivo, o esgotamento e a insustentabilidade de práticas presentes.

Sublinhe-se que os problemas mais básicos e importantes relativos à qualidade ambiental têm um **âmbito internacional e transfronteiriço**, alguns mesmo um âmbito mundial, o que cria entre os Estados o mesmo problema de coordenação presentes na “tragédia dos baldios”, e na matriz do “dilema do prisioneiro”.

A pura **racionalidade económica** não se afigura especialmente compatível com os interesses da preservação ambiental, e é essa a razão pela qual se multiplicam vozes a insistirem na necessidade de uma reavaliação e reformulação radical da própria ciência económica, subordinando-a agora a uma **perspectiva ecocêntrica**.

A mais grave das **"falhas de mercado"** é aquela que torna o progresso económico numa causa de degradação ambiental, por abuso de recursos comuns e de bens públicos.

h) Crescimento e qualidade ambiental

Julian Simon: o crescimento económico e a expansão demográfica são susceptíveis de induzir uma evolução tecnológica capaz de **resolver** muitos dos **problemas ambientais**.

"Curva de Kuznets Ambiental" (em forma de U invertido): numa primeira fase do crescimento, a poluição tende a crescer mais rapidamente do que o nível de produção, até se chegar a um cume a partir do qual a poluição decresce, chegando mesmo, numa fase de máximo desenvolvimento, a níveis de poluição inferiores aos da fase inicial de maior pobreza.

O que se sugere é que o **crescimento económico não se alcança sem sustentabilidade ambiental**, mas que a **protecção ambiental não é alcançável sem crescimento económico**. Os países mais pobres não se podem dar ao luxo de promover a qualidade ambiental como primeira prioridade, porque esta é o crescimento económico, o aumento da produtividade, a todo o custo e com indiferença pelo grau de externalização; e é só depois de algum sucesso no caminho da prosperidade que começam a surgir tanto a motivação como as oportunidades e meios para reduzir a degradação ambiental que tenha sido o preço da **"libertação"** da pobreza.

O que importa, apesar das suas limitações, é que o grau de **comprovação empírica da "curva de Kuznets ambiental"**, e em especial da correlação inversa entre crescimento e poluição que se regista na sua fase descendente, demonstram que as tonalidades primitivistas da litania ambientalista, em especial a implicação de que haveria que sacrificar o progresso económico em nome da qualidade e da sustentabilidade ambiental, estão felizmente longe de constituírem uma lei económica, afastando o velho paradigma do crescimento económico como mera acumulação bruta de bens e de recursos, uma simples *sobrecarga cumulativa* do suporte natural da actividade económica.

Mais ainda, parecem avolumar-se indícios de que a **difusão económica internacional de tecnologia** estará a **"achatar"** a **"curva de Kuznets ambiental"**, permitindo acalentar a esperança de que os países mais pobres tenham que pagar uma **"factura ambiental"** cada vez menos pesada, ou até de que, a breve trecho, seja possível assistir-se a uma melhoria de qualidade ambiental em simultâneo em todas as regiões do mundo, as mais ricas e as mais pobres, sem prejuízo para o progresso económico.

CAPÍTULO 16

A intervenção do Estado e a escolha pública

a) Corrupção e captação de renda

A concorrência imperfeita tende a causar o desvio de meios para fins improdutos, como aqueles que são exigidos pela conquista e preservação de **rendas económicas** através de actividades de “**captação de renda**”, objectivos pelos quais o produtor com poder de mercado estará naturalmente disposto a pagar até perto do limite da renda que assegura com esse pagamento, visto que receber mesmo uma pequena “renda líquida” sempre é melhor do que não receber renda nenhuma, razão pela qual a actividade de “*rent-seeking*”, ainda que seja socialmente nociva e inútil, é perfeitamente racional para os produtores com poder de mercado, que se agrupam em associações, em confederações, em “*lobbies*”, em centros de produção de informação estratégica que, apesar de onerosos, lhes garantem aquela *renda líquida*.

Captação de renda (“*rent-seeking*”) é todo o esforço de desvio, para proveito próprio, de uma remuneração que não seria necessária para incentivar uma atitude eficiente, de uma renda económica.

O problema é tanto mais intenso e grave quanto maior é a desconcentração e a descentralização políticas, visto que ambas as situações multiplicam oportunidades de **risco moral** e de **deficiências de supervisão** de representantes (“*agency problems*”).

Em contrapartida, a corrupção e a “captura” por potentados locais, assegurando a perversão permanente dos critérios distributivos dos bens públicos, sobredotando as elites locais em detrimento da população em geral, é muito mais fácil no caso da descentralização.

O problema reside no facto de o combate à corrupção revestir as características de um **bem público** (mais ainda, as características de um bem *instrumental* na produção de outros bens públicos), pelo que existirá colectivamente um incentivo racional à subprodução de medidas de combate à corrupção (“efeito de boleia”).

Por isso se têm multiplicado as iniciativas no sentido da imposição de **normas de transparência e de governação**, encabeçadas tanto pelos Estados como por organizações não-governamentais e iniciativas da “sociedade civil”.

A **corrupção** (abuso do poder público para proveito privado; não-acatamento intencional de normas em detrimento do proveito comum) tem recebido uma crescente atenção na literatura económica.

Especialmente importante tem sido a influência da perspectiva económica quando chama a atenção para o facto de não ser tanto a liberdade do mercado que propicia a corrupção, mas antes a **regulação** e os entraves a essa liberdade económica, que tornam proveitoso um conluio para a sua remoção.

Visto que o “mercado de captação de renda” não está por sua vez protegido por barreiras de entrada, nele pode ser forte a **pressão concorrencial**, e muitos recursos sociais são despendidos no esforço de captação de renda; mas essa pressão concorrencial gera, por sua vez, um **equilíbrio** nesse mercado, uma subida de preços que contrabalança – e pode anular – os ganhos extraordinários que constituem essa renda económica, aumentando os “custos fixos de captação” até que não haja mais *lucro económico*.

Esse “equilíbrio de *rent-seeking*” não deixa de ter **repercussões no mercado**, aditando, à perda absoluta de bem-estar típica do monopólio e dos oligopólios coligados, uma outra **perda absoluta de bem-estar**, resultante dos custos infrutíferos da busca e captação de rendas económicas (uma perda de incentivos de produtividade que tem em compensação o efeito positivo de limitar o sucesso da formação de rendas económicas que sacrificam o bem-estar dos consumidores).

b) O problema do monopólio natural

O **monopólio natural** é uma situação peculiar na qual a imperfeição da concorrência não só é inevitável como não se traduz em qualquer perda de eficiência face à situação de mercado de que ela emerge. Surge quando, por qualquer razão, é possível a um produtor saturar o mercado, satisfazer toda a procura ao preço de equilíbrio, quando os seus custos médios são ainda descendentes, quando não foi ainda atingida a escala mínima de eficiência. Num caso desses, a exigência de que o monopolista natural imitasse a atitude dos “*price takers*” fixando o preço ao nível do custo marginal redundaria necessariamente em prejuízo para o produtor.

Uma das formas possíveis de relacionamento com os monopólios naturais seria o da atribuição de **subsídios** maciços em compensação pela imposição de preços próximos do custo *marginal* – mas o que os consumidores ganhassem em bem-estar perdê-lo-iam em impostos necessários ao financiamento desses subsídios.

Por essa razão, o **Estado tende a lidar com situações de monopólio natural por outras vias:**

- A **apropriação estadual** dos monopólios naturais (o que suscita problemas relativos à eficiência produtiva do sector público);
- A **privatização** dos monopólios naturais através de leilões, assimilando-se a licitação vencedora à maior eficiência subsequente na promoção dos interesses gerais;
- A **regulação**: permitindo-se que a propriedade dos monopólios naturais permaneça em mãos privadas, sujeita-se a correspondente exploração a regras estritas por forma a que o monopolista fixe o preço mais baixo possível, o preço mínimo compatível com a rentabilidade do monopolista, e portanto um preço que tenda a aproximar-se do custo *médio*, deixando-lhe alguma margem de lucro mas não uma verdadeira renda de monopolista. A solução, contudo, apresenta **dificuldades** óbvias, já que por um lado é fácil ao monopolista manipular a sua curva de custos médios por forma a poder fixar preços elevados, disfarçando a “*captação de renda*” sob a capa de simples recuperação dos custos, e por outro lado é também relativamente fácil ao monopolista “*capturar o regulador*”, colocando a regulação ao serviço dos seus interesses particulares;
- A **desregulação**, o fomento da concorrência, mesmo que imperfeita e relativamente inoperante, como forma de manter a pressão e a contestação de mercado – sendo que existem vários **argumentos favoráveis** a esta solução:
 - A aparente invulnerabilidade do monopolista natural desmorona-se se ele sucumbe à tentação de cobrar preços muito superiores ao seu nível de custos médios, pois num caso desses a entrada de um rival poderia dar origem a um duópólio viável, isto é, sem agravamento de preços para o consumidor;
 - A desregulação permite a entrada de concorrentes que podem estar tecnologicamente mais apetrechados do que o monopolista natural, causando-lhe danos através do abaixamento de custos e da eventual obtenção de economias de escala;
 - É necessário distinguir onde começa e acaba o verdadeiro monopólio natural, sendo que a concorrência potencial ou efectiva permitirão desmascarar aquelas áreas para as quais o monopolista natural tenha tentado alastrar o seu poder de monopólio, mas que não constituem verdadeiramente monopólios naturais.

A desregulação e a privatização são hoje as tendências dominantes. A **privatização** como política sistemática de devolução aos mercados de funções de afectação de recursos públicos foi praticamente inaugurada no início dos anos 80 com o governo de Margaret Thatcher, no Reino Unido; o movimento de privatização e de

desregulação passou a ter como primeiro objectivo e primeiro fundamento o incremento de incentivos privados e o concomitante aumento de produtividade.

É crescente o consenso relativamente aos seguintes pontos:

- É crescente, a nível mundial, a substituição das empresas públicas por **empresas privadas** em sectores fundamentais da actividade económica;
- As empresas privadas tendem a apresentar **maior eficiência e rentabilidade** do que as empresas públicas, em todos os sectores de actividade (mesmo do que as empresas públicas agilizadas por uma "lógica empresarial" mas que subsistem desincentivadas com o "*soft budget constraint*");
- As privatizações promovidas por **emissão de títulos**, além de animarem o mercado bolsista, proporcionam efeitos redistributivos significativos quando elas reservam alguns direitos de subscrição a pequenos investidores, proporcionando-lhes ganhos especulativos na revenda aos grandes investidores.

c) A regulação

Pode conceber-se que existe um "**mercado da regulação**", no qual se pode analisar um lado da oferta e um lado da procura.

Os agentes económicos privados procuram a **regulação** se entenderem que é elevado o excedente de bem-estar a obter-se através da regulação, e na medida em que sejam suficientemente numerosos e suficientemente organizados. A regulação reduz a amplitude das escolhas dos agentes económicos, mas ao fazê-lo pode favorecer a posição e a renda dos agentes já instalados.

Os políticos e os burocratas oferecem regulação, motivados tanto pelo escopo de maximização dos benefícios *percebidos* pelo "eleitor mediano" como pelo objectivo de "**captação orçamental**" por parte das estruturas burocráticas que têm a seu cargo.

O financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais constitui um "toma lá, dá cá" em que cada uma das contribuições busca **contrapartidas privadas** sob forma de subsídios, privilégios e isenções e regulação favorável.

Numa situação de equilíbrio no "mercado da regulação", ninguém teria, por definição, incentivos para usar recursos adicionais, quer no sentido da modificação dos níveis de procura de regulação, quer no da reorientação das prioridades da oferta de regulação. Todavia, **equilíbrio não implica consenso**. Um equilíbrio de regulação poderia promover a *eficiência económica*, maximizando o bem-estar das trocas reguladas.

No entanto, nunca se pode excluir que tenha ocorrido a **captura do regulador** pelos produtores e que o equilíbrio se estabeleça exclusivamente num ponto de maximização do excedente do produtor, ou seja, do seu lucro.

Na prática, só depois da **desregulação** da actividade em muitos sectores é que se percebeu, pelos incrementos de bem-estar resultantes, se a regulação lesava ambos os lados do "mercado da regulação", obtendo-se com a desregulação preços mais baixos e lucros médios mais elevados, ou se beneficiava um dos lados à custa do outro, obtendo-se com a desregulação uma simultânea queda de preços e de lucros.

Com efeito, têm-se verificado grandes benefícios para os utentes de sectores desregulados. Isso não significa, obviamente, que a desregulação não venha acompanhada de grandes **riscos**, e que não tenha havido já colapsos de descoordenação. Mas a desregulação tem servido muito especialmente para evidenciar as **limitações da regulação**, o desperdício que ela gera, a insensatez que ela recobre.

De acordo com a "**teoria da escolha pública**", é de prever que ocorra uma "captura do regulador" sempre que, no "mercado da regulação", a oferta seja menos atomística do que a procura e por isso seja de esperar dela maior eficiência na

pressão e no aliciamento, na substituição de votos por financiamentos dos políticos e dos burocratas reguladores.

A regulação tem evoluído no sentido da adopção crescente de **esquemas de incentivos**, como o do estabelecimento de um preço máximo invariável (*"price cap"*), ou quando muito variável por indexação à taxa de inflação, que permitisse ao produtor regulado obter lucros extraordinários na medida em que conseguisse baixar a sua escala de eficiência, ou o da limitação automática dos lucros através do abaixamento dos preços.

Fica em aberto a alternativa, mas não isenta também ela de inconvenientes, da **"regulação de quantidades"** (os *"output floors"*).

d) A preservação da concorrência

Algumas das iniciativas *"anti-trust"* são autênticas **imposições de um nível mínimo de concorrência**, a que politicamente se recorre quando a presença de meros *incentivos* é tida por insuficientemente estimuladora da concorrência, e por insuficientemente dissuasora do uso e abuso de poder de mercado por parte dos produtores.

Mas para se saber se existe domínio de mercado, e não simples poder de *"price-making"*, a primeira dificuldade que se suscita é a de definir as **fronteiras do mercado relevante**.

Um dos aspectos mais característicos da moderna regulamentação pró-competitiva é a atribuição aos intervenientes no mercado da iniciativa na **fiscalização recíproca do acatamento das normas**, colocando-se grande ênfase na verificação efectiva de danos e na responsabilidade civil que recai sobre o violador das normas vigentes, o que por si só parece incrementar a eficiência na detecção e na reacção aos abusos de domínio de mercado, visto ser obviamente mais difícil, se não impossível, *"capturar o regulador"* quando ele é um concorrente que se sente directamente lesado.

Para alguns economistas, a recente maré-alta do **direito da concorrência** revelou-se infrutífera e em larga medida desnecessária, correndo o risco de tornar-se patentemente obsoleta perante a actual tendência para a liberalização e mundialização do comércio internacional.

Para outros economistas, justifica-se a continuação do combate activo pela manutenção e ampliação das **condições concorrenciais**, ao menos nas trocas internacionais.

e) A escolha pública

Razões pelas quais o Estado pode intervir na economia:

- A promoção da eficiência comprometida por **falhas de mercado**, como as referentes às imperfeições concorrenciais e aos abusos de poder económico, ou às assimetrias e insuficiências de informação;
- A disparidade entre eficiência e bem-estar social, causada por **externalidades**, sejam as negativas sejam as positivas, quando a existência de elevados custos de transacção impedem a solução privada;
- A **injustiça** das preferências dos consumidores ou das regras distributivas, que podem conduzir, por um lado, à subprodução de *bens de mérito* ou à sobreprodução de *males de mérito*, e, por outro, podem resultar em desigualdades de riqueza para lá das fronteiras do socialmente aceitável.

É em James Buchanan e Gordon Tullock que encontramos as raízes da moderna teoria da “**escolha pública**”, que poderíamos sintetizar como uma desvalorização desencantada, ou mesmo cínica, dos arrebatamentos ideológicos relativos à existência, ou mesmo à necessidade, de uma “vontade geral” funcionalizada à proeminência de um “bem comum”, tendendo antes a encarar o fenómeno político como uma confluência de interesses particulares irreconciliáveis, que o Estado se limita a gerir *marginamente* através do estabelecimento de escalas de preferências neutras a quaisquer valorações prévias.

Esta abordagem privilegia aspectos de **eficiência** das opções abertas na configuração concreta de uma Constituição, que é reduzida a um mecanismo de satisfação de preferências dos cidadãos, mecanismo concebido por governos e partidos que entre eles concorrem.

A base ideológica da “escolha pública” é essencialmente **libertária** (defensora do “Estado mínimo”, da propriedade privada e da justiça “procedimental” dos mercados).

O cepticismo, ou cinismo, com que a “escolha pública” encara o fenómeno político resulta essencialmente do facto de se constatar que não existe uma **solução espontânea** que eficientemente promova o bem-estar colectivo, pelo que o esforço de decisão colectiva enferma de “custos de interdependência” que não se equilibram automaticamente como sucederia num verdadeiro mercado (custos de persuasão e “custos externos”).

Os **custos de persuasão** serão tanto maiores quanto maior for a heterogeneidade populacional e a independência dos grupos de interesses. Os **custos externos** serão tanto maiores quanto mais vitais forem os interesses sujeitos a um processo de decisão colectiva.

A “**eficiência da escolha pública**” verifica-se quando os benefícios advindos dessa produção pública superam o total dos “custos de interdependência”, o somatório de custos externos e custos de persuasão (a produção pública deve prosseguir, e apresentará vantagens sobre a privatização, somente no caso de existir uma faixa maioritária de votantes para os quais os custos de interdependência são menores do que os da produção privada dos mesmos bens e serviços).

Uma especial dificuldade inerente à actuação do Estado assenta no facto de ela ter de resultar de uma **escolha pública**, e não de uma mera opção individual – excepto no caso do exercício de um poder *absoluto* e ditatorial. O comportamento do Estado reflecte pois, em condições normais, os interesses e as escolhas de um grande número de pessoas, de uma **maioria de pessoas**, na medida em que nele prevaleça uma matriz democrática e se pretenda obter uma legitimação formal para as decisões tomadas, ou ao menos de uma pluralidade de interesses que livremente se expressem no jogo político e na actividade económica.

A possibilidade de formação de uma **escala de preferências** fica agora fortemente comprometida no plano colectivo.

A “**teoria do eleitor mediano**” prevê que será a posição mediana, intermédia, que prevalecerá numa decisão democrática – a posição do votante cujas opções dividem a meio o espectro das opções possíveis.

f) Votação e indecidibilidade

Essa “**teoria do votante mediano**”, também designada por “**princípio da diferenciação mínima**”, explica facilmente porque é que as democracias tendem para a bipolarização partidária e porque é que os dois partidos que vão alternando no poder tendem a convergir, com uma ampla flexibilidade demagógica, para posições centrais, interpenetradas e genericamente indistinguíveis: quanto mais cada um desses partidos se afastar de uma posição central e consensual, da enunciação de trivialidades

egoísmo poupando-se a si próprio, e aos outros, o regresso a atitudes anti-sociais e anti-institucionais que, para além dos riscos imediatos de retaliação, implicassem o custoso refazer do caminho civilizacional que lhe fornece muitas das mais importantes balizas da sua acção.

Não seria justo, nem realista, encarmos a arena política e a forma de resolução colectiva e extra-mercado dos problemas sociais como um simples terreiro de luta entre "demónios egoístas" desenfreadamente abandonados à sofreguidão dos seus impulsos, encarniçando-se num festim maquiavélico.

g) Os grupos de interesses

Raramente a actuação política se norteia por uma ponderação objectiva e igualitária dos interesses em presença, antes se desvia para o **favorecimento de interesses particulares** e se concentra assumidamente na gestão e equilíbrio desses interesses prioritários.

A redução do governo a mero gestor inequalitário de interesses particulares é fruto das actividades de "busca de renda" de grupos organizados que, a troco de apoios financeiros concedidos à classe política, conseguem obter rendas económicas, rendimentos sem os quais o esforço produtivo continuaria, e que por isso são ganhos extraordinários e supérfluos conseguidos à custa da eficiência do mercado.

Esses grupos de interesses "captam renda" em detrimento do interesse geral na estrita medida em que o poder político tenha a possibilidade de agir discricionariamente na concessão de benesses e oportunidades extraordinárias de ganho.

"Enigma de Tullock" – reporta-se ao facto de haver, em situação no meio político, muito menos dinheiro de "compra de favores" do que aquilo que seria de prever no caso de um verdadeiro investimento, dados os valores em jogo nas decisões políticas mais relevantes. Trata-se de "votar com dinheiro", numa forma que perversamente sub-representa os interesses dos pobres mas que tem a vantagem de revelar as disposições de pagar que se manifestariam normalmente num mercado.

Os **riscos de corrupção e subversão do interesse público** são tanto maiores quanto maior é a concentração do poder político.

Como é que pequenos grupos de interesses conseguem ser tão eficientes em termos de captação de renda? A questão prende-se com o já conhecido **efeito de boleia**. Os pequenos grupos de pressão beneficiam de reduzidos custos de transacção, e quanto maior a desconcentração e a descentralização, mais vulnerável se torna o poder político à "captura" por parte de "lobbies" e de corruptores activos.

A *teoria da escolha pública* concebe assim que a actuação do Estado se assemelha ao funcionamento de um mercado, o "**mercado político**", no qual são discerníveis:

- Um lado da procura composto por votantes que manifestam as suas preferências através do voto, da pressão dos "lobbies", dos contributos financeiros para os partidos, das trocas de favores, da corrupção activa;
- Um lado da oferta composto por:
 - a) **políticos**, "empresários" motivados pelo propósito da maximização do seu *lucro*, que em termos políticos significa a maximização dos votos e dos ganhos políticos, traduzidos em aumento do poder e perpetuação dos cargos;
 - b) **burocratas**, "produtores" que maximizam o seu *lucro* tentando captar para os seus departamentos e para os sectores por eles supervisionados o máximo possível de dotações orçamentais.

Para uns – os defensores da tradicional "**teoria do interesse público**" – o equilíbrio político será potencialmente *eficiente*, já que predomina entre os votantes o

inócuas e apelativas, mais se arrisca a concitar contra si maiorias de oposição – bastando para o efeito desagradar ao eleitor mediano.

Trata-se de uma constatação pioneiramente formulada por Harold Hotelling, e que fora do âmbito político explica igualmente porque é que alguns bens concorrenciais tendem a **assemelhar-se** tanto em características básicas – sejam televisões, automóveis ou computadores.

A ideia da prevalência do votante mediano resulta da combinação de duas observações, uma a de que a restrição de preferências tende a concentrar os votos em torno de **valores centrais**, outra a de que dois partidos políticos maximizadores de votações tomarão por alvo o mediano “**vencedor de Condorcet**” se puder haver programas demarcados e “sinalizados” e se as preferências do eleitorado puderem ser identificadas.

A legitimação através do voto pode impedir a formação de opções coerentes, consistentes e estáveis, já que um voto maioritário, seja qual for a maioria pretendida, pode envolver-se naquilo que há muito é conhecido como o “**paradoxo do voto**” (Marquês de Condorcet), a impossibilidade de se chegar a uma preferência *agregada e consistente* a partir de preferências *estáveis e heterogêneas* dos votantes (indecidibilidade que permite a comparação de pares de preferências mas não permite o escalonamento dessas preferências num todo que denote a vontade geral). Isto já levou alguns a sustentarem que o processo de decisão democrático só pode conduzir a inconsistências e a ineficiências, superáveis apenas pelo critério coeso de um “ditador benevolente”.

O “**teorema da impossibilidade**” de Kenneth Arrow procura demonstrar que, para que não se caia num impasse de indecidibilidade sempre que o leque de escolhas envolva mais do que uma simples alternativa binária, é preciso que haja um **votante decisivo**; sugerindo também que, em contrapartida, esse votante mediano acaba por ter **poderes ditatoriais**, pois de outro modo a alternativa seria a de votar todas as opções aos pares, por eliminatórias, sendo que neste caso o desfecho dependeria sempre da ordem que inicialmente fosse estabelecida para o agrupamento desses pares.

Se uma sociedade deve agregar as escalas individuais de preferências para constituir uma função de escolha social, uma escala colectiva de preferências que ao mesmo tempo preserve a soberania dos votantes, seja não ditatorial, seja sensível à alteração de preferências e seja congruente com qualquer subconjunto de preferências colectivas – então o *paradoxo do voto* tornará **impossível** a formação daquela função de **escolha social**, ou permitirá a sua completa distorção, sempre que haja mais do que dois votantes ou sempre que haja mais do que duas escolhas.

O “**teorema do júri**” sustenta essa virtude de agregação de informação e eliminação média de erros através da decisão colectiva. Pressupõe que existe um condicionamento directo e unidireccional do voto pela informação individualmente disponível – e que cada votante revelará *sinceramente* as suas preferências na estrita medida da informação de que dispõe. Trata-se de uma ingénua desconsideração das vantagens da “votação estratégica”, como tem sido abundantemente demonstrado.

A simples **legitimação democrática** nada garante quanto à resultante liberdade, podendo dar-se o caso de o uso da liberdade política na tomada de decisões democráticas conduzir a soluções que são basicamente incompatíveis com a própria liberdade pressuposta.

As **perdas de eficiência** advindas do processo democrático de decisão não são tão grandes e comprometedoras que impeçam o florescimento de formas democráticas de decisão, a todos os níveis, internos e internacionais, da experiência política.

A **acção colectiva** e a **escolha pública** são muito mais dúcteis e permeáveis a uma conjugação de influências nas quais pode estar muito mais ampla e rigorosamente representada a verdadeira natureza humana, a projecção dos seus desejos sociais, a expressão dos seus sonhos, do que no rígido e monotónico

grau de informação suficiente e a racionalidade para preferirem sempre as soluções *objectivamente* melhores. Mas para outros – precisamente os defensores da “teoria da escolha pública” – essas premissas não se afiguram como verificáveis, dada não apenas a “ignorância racional” a que os eleitores se remetem na presença de custos de informação, como também o risco moral que é permitido aos políticos, na sua condição de comissários da nação, em função da assimetria informativa que os imuniza contra a supervisão dos eleitores.

A actuação do Estado pode ainda ficar prejudicada pela sua própria *ineficiência organizativa*, pelo peso da sua *burocracia*, pelo risco moral com que os seus comissários podem impunemente afastar a sua actuação da estrita prossecução do interesse público. Mais ainda, a estrutura burocrática pode estar dominada por “lógicas departamentais” que tentam captar rendas a partir do orçamento e as empresas públicas podem estar minadas pelo efeito desincentivador da falta de constrangimentos orçamentais rigorosos, pelo que muitas vezes não haverá, ao menos em termos de eficiência, verdadeira alternativa à privatização dos serviços que produzem bens públicos.

h) Limitações procedimentais

Interessa ainda considerar *ineficiências congénitas* na actuação estadual, *ineficiências* que são ditadas pela particular organização do Estado, e que não podem deixar de existir enquanto se entender necessária a subsistência do Estado. Enumeremos algumas dessas *ineficiências* necessárias:

- A subordinação da actuação estadual a requisitos de estrita legalidade, em contrapartida do poder coercivo de que o Estado dispõe, sendo que essa legalidade confere rigidez e complexidade aos procedimentos a ela subordinados;
- A perceptível *difficuldade de manutenção de compromissos de longo prazo*, face à possibilidade de alternância no poder de partidos opostos, e a irresponsabilidade da quebra de meros compromissos políticos ao sabor de ciclos político-eleitorais, podendo concluir-se que é muito grande a dificuldade do Estado democrático em perseverar no desenvolvimento de projectos que exijam prazos superiores aos de um ciclo eleitoral;
- As regras de *anualização orçamental*, que rigidamente entendidas podem dificultar o lançamento de alguma iniciativa que deva requerer investimentos iniciais muito vultuosos, que ultrapassem aquilo que está disponível num só ano;
- A *irresponsabilização* que advém, para a administração estadual e para os gestores do sector público, do facto de ser muito mais difícil chegar-se à insolvência do Estado, podendo por isso contar-se com uma muito maior cobertura de *ineficiências* do que aquela que é possível no sector privado (no sector público conta-se com o saco sem fundo do financiamento estadual – “*soft budget constraint*”);
- A acumulação de “*pesos mortos*” e de “*ineficiência-X*” em todo o sector público por causa dessa ductilidade financeira ou pela sugestão de que o sector público deve afastar a lógica maximizadora que anima a concorrência nos mercados, empolando questões de risco moral que ocorrem também nas empresas privadas;
- A resultante tendência constante para o aumento das despesas públicas, a “*lei de Wagner*”, abundantemente demonstrada em todos os recantos do mundo;
- A *assimetria e insuficiência informativa* que resulta da própria dimensão do Estado, e que, insensibilizando quanto às motivações do cidadão comum e quanto à sua capacidade de reagir às iniciativas estaduais, deixam a governação à mercê de perversões de resultados e de consequências inesperadas.

É tão notória a acumulação de circunstâncias que propiciam as *ineficiências* do sector público que tem cabimento perguntar se não será muitas vezes preferível conviver com falhas de mercado do que arriscar o surgimento de falhas de

intervenção que tendem a ser mais agudas e perenes, sobretudo quando servem os interesses "carreiristas" ou corruptos de políticos e se perde inteiramente de vista o paradigma do governo como "planificador social benevolente". Em contrapartida, não é fácil de avaliar a dimensão das "falhas de intervenção" se admitirmos que elas são, ao menos em certa medida, o preço mínimo a pagar pela correcção das "falhas de mercado".

Mais inequívocos são os custos da corrupção, especialmente quando ela se torna inevitável por causa da configuração especial das instituições e dos incentivos públicos, ampliadas pela assimetria informativa e pela "captura da regulação".

A intervenção do Estado pode implicar custos que excedem os benefícios, dados os incentivos não estritamente económicos por que se pauta a acção política; as interferências rectificadoras das "falhas de mercado" podem resultar em "falhas de intervenção".