

# DCO5917 - PODER ECONÔMICO E ÉTICA EMPRESARIAL: INTERFACES ENTRE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO

Aluno: Breno Fraga Miranda e Silva

Nº USP 6403491

Corrupção sob a perspectiva econômica. Relação entre corrupção e mercados competitivos (10/09)

*Leitura Obrigatória:*

LEWIS, D. *Fighting Corruption and Promoting Competition*. OECD, 2014.

STEPHAN, P. B. *Regulatory Competition and Anticorruption Law*. *Virginia Journal of International Law*. Pp. 53-70.

BASU, K; MCGAVOCK, T.; ZHANG, B. *When Competition Corrupts: A Theoretical Analysis of Market Structure and the Incidence of Corruption*. *Policy Research Working Paper*, 6596.

*Leitura Complementar:*

ROSE-ACKERMAN, S. (ed.) *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume One*. 2006, Northampton: Edward Elgar Publishing

## ARTIGO DE REAÇÃO

Os artigos selecionados buscam tratar da relação entre a corrupção, os mercados competitivos e a política antitruste. É possível observar uma linha argumentativa entre os textos, os quais, de certa forma, discutem sobre a necessidade de estabelecer pontos ótimos de regulação concorrencial e de anticorrupção. Com o incremento, em nível mundial, das políticas públicas voltadas ao combate à corrupção e uma maior colaboração internacional, é necessário analisar em que medida as práticas anticorrupção, quando aplicadas às empresas estrangeiras, poderiam se tornar uma ferramenta para reduzir o nível de concorrência e criar alguma vantagem às empresas nacionais dos respectivos países. Os textos discutem ainda se a sobreposição das regulações anticorrupção ajudaria a construir um nível de concorrência ainda mais sadio e qual seria esse ponto. De um modo geral, da leitura dos textos depreende-se um sentimento de que a ampliação de políticas anticorrupção em nível global trazem benefícios ao bem-estar social mundial e seria uma prática sadia para a promoção da concorrência, na medida em que as práticas de *compliance* vêm se uniformizando. Por outro lado, como pontos críticos da convergência entre os dois panoramas regulatórios, é possível citar a possível configuração de uma confusão regulatória entre as os diferentes espectros de regulação, a dissuasão de transações benéficas à concorrência, por conta de regulação anticorrupção aplicada de forma excessiva ou enviesada, ou o efetivo mal-uso do *compliance* anticorrupção, através da sua utilização para proteger as empresas escolhidas como campeãs nacionais.

O texto de Stephan divide-se em três pontos para tratar da interrelação entre regulação antitruste e a política anticorrupção (teoria geral da regulação antitruste, política antitruste e a relação entre esta última e a política anticorrupção). Em linhas gerais, o autor busca analisar se uma concorrência, em âmbito internacional, entre os sistemas regulatórios nacionais de combate à corrupção significaria um aumento ou diminuição do bem-estar geral global. Em conclusão, o autor não vê grandes prejuízos à sobreposição das estruturas nacionais anticorrupção, de modo que a OMC serviria justamente como última fronteira para as discussões sobre abusos de políticas anticorrupção que eventualmente sejam utilizadas como barreiras ao livre comércio. Ainda segundo o Stephan, a sobreposição das estruturas regulatórias faria com que os Estados mais “fracos” neste aspecto se submetessem à regulação mais rígida dos demais, principalmente das nações desenvolvidas. Conforme o texto, o receio de uma regulação anticorrupção proeminente afastar negócios nos países desenvolvidos – abrindo espaço para o incremento de negócios com países mais “toleráveis” ao risco trazido pela corrupção- não se

confirmou diante do nível de globalização da economia, onde boa parte dos negócios no mundo passam por economias desenvolvidas e substancialmente mais atentas à regulação anticorrupção – seja através de listagem em bolsa, atuação através de transnacionais ou outros tipos de financiamento – de modo que isto não poderia ser caracterizado como um problema na visão do autor.

Na sua divisão, inicialmente o autor trata da teoria geral da regulação pela concorrência, trazendo a dinâmica de Tiebout<sup>1</sup> como ilustrativa para o tipo de regulação que não considera externalidade. Em seguida, apresenta considerações sobre como as externalidades e a política econômica podem produzir efeitos negativos para o bem estar geral (como no caso das empresas produtoras de produtos tóxicos que são exportados e consumidos em outro país e, por conta disso, o produtor não internaliza completamente os custos, o risco e o potencial prejuízo social e ambiental no seu negócio). Há ainda a dinâmica que Stephan denominou “*race to the bottom*”, que seria a pressão que os países enfrentam para diminuir as suas respectivas regulações para evitar que os investimentos escoem para jurisdições menos reguladas. O segundo ponto que Stephan levanta é a incapacidade dos Estados de capturar os benefícios das externalidades, o que faz com que não tenham o incentivo correto para produzir um nível ótimo de regulação. Como exemplo, o autor cita o mercado de créditos de carbono, diante do qual os benefícios são repartidos em nível mundial, de modo que todos os Estados têm incentivos para serem *free riders* diante dos demais. Como terceiro ponto de discussão, o autor traz a percepção de que os produtores têm um poder de captura muito mais expressivo do que os consumidores em geral, de modo que a regulação tem a tendência de refletir os interesses e preferências dos produtores e beneficiar os interesses de determinados grupos econômicos, em restrição dos demais atores econômicos. Diante disto, o autor postula que, nesta seara não existiria uma solução *one size fits all* de modo que uma análise sobre as particularidades dos mercados e das regulações se faz necessária para determinar o custo marginal e os benefícios de uma cooperação regulatória.

Dando seguimento ao texto, ao tratar da política antitruste o autor apresenta o questionamento sobre se o ponto ótimo do nível de concorrência em mercados privados é diferente do ponto ótimo de concorrência entre estados (na sua atividade regulatória). Para tratar do tema, Stephan argumenta pelo potencial da política econômica em diminuir o bem-estar geral e afirma que a regulação pela concorrência pode facilmente servir para fins protecionistas.

Nesta altura surgem importantes considerações que devem ser aqui tratadas. Inicialmente é imprescindível fazer menção à prática dos cartéis de exportação como um dos problemas concorrenciais que podem ser inferidos pelo texto. Estes cartéis são isenções antitruste em grande parte das jurisdições e podem prejudicar o processo de desenvolvimento econômico. Os cartéis de exportação podem gerar distorções ao comércio internacional, especialmente aos países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento que não possuem expertise para lidar com essas condutas, de modo que merecem atenção para que sejam criadas de regras multilaterais específicas que regulem essa prática. Outro problema que pode ser tratado através da pesquisa analisada versa sobre os campeões nacionais. O autor entende a política de campeões nacionais como particularmente problemática para a regulação antitruste, de modo que os Estados teriam incentivos para propor as políticas regulatórias que melhor acomodassem seus campeões e criem desvantagens para seus rivais. Entretanto, o próprio autor já oferece um contraponto a este argumento, que aqui reiteramos, na medida em que a necessidade de acessar mercados internacionais, potencialmente mais rígidos em matéria regulatória, torna inócua qualquer tentativa de do Estado de “facilitar a vida” do seu campeão

---

<sup>1</sup> Charles Tiebout produziu a “teoria dos gastos locais” que trata da forma pela qual devem ser providos os bens públicos de acordo com as preferências dos habitantes de diferentes localidades, de forma que se consiga “forçar o eleitor a revelar suas preferências, satisfazê-lo da mesma forma que o mercado de bens privados o faz e, também, taxá-lo adequadamente” (TIEBOUT, 1956, p. 417-418).

nacional. Observemos, por exemplo o caso da vigência do General Data Protection Regulation (GDPR) na União Europeia. Na medida em que tratou do mercado digital – claramente transfronteiriço – e criou uma série de exigências para a gestão, coleta e tratamento de dados dos consumidores europeus, o regulamento, somado ao poder econômico da união de estados que o propôs, tornou absolutamente inócua a existência ou não de regulação neste sentido em outros países. Como todas as empresas que propõe serviços digitais em nível mundial necessitam acessar o mercado europeu, a regulação ganhou contornos de *enforcement* mundial. Sob esta discussão ainda é possível fazer menção às características do *Regulatory Leveraging* no ambiente regulatório antitruste, tratado por Kovacic e Hyman (2016) de modo que o regulador deve estar consciente dos riscos e custos legais de utilizar a alavancagem regulatória – como, por exemplo, utilizar a política anticorrupção ou antitruste em âmbito internacional para fins protecionistas – de modo incorreto ou indisciplinado.

Em conclusão, o autor argumenta que a corrupção pode ser prejudicial tanto para a o Estado (ou empresa) que paga pelo ato de corrupção (lado da oferta), na medida em que cria incentivos e liberdades para seus representantes também prejudicarem as suas próprias instituições ou estruturas empresariais. Do lado da “demanda” pelo pagamento dos atos de corrupção, o autor afirma existir um *pooling equilibrium* na medida em que o risco de não-performance levaria as empresas a um desconto no preço referente ao pagamento pelos atos de corrupção, de modo que se cria um mercado com preços descontados e baixa performance da barganha ilícita entre “tomadores” e “fornecedores” de corrupção.

Diante das conclusões a que o autor chega no texto, é possível depreender algumas vantagens da multirregulação, de modo que os mercados situados em países com instituições com regulações fracas na seara concorrencial e de anticorrupção se mostram em desvantagem diante das estruturas com melhor regulação, na medida em que os investidores vêm se mostrando adversos ao risco de se inserirem em mercados mais “abertos” à corrupção e futuramente se verem imersos em problemas legais nos seus próprios países de origem.

Do artigo de BASU, MCGAVOCK e ZHANG (2012) depreende-se a construção de um modelo econômico para demonstrar que a corrupção gera renda a partir de baixos custos, o que implica que um mercado que funcione em regime de concorrência gera altos – e não baixos- incentivos para praticar corrupção. Ao fazer uma ligação entre corrupção e estrutura de mercado, os autores traçaram o modelo com base em uma percepção inicial: a de que os atos de corrupção seriam “amorais”, ou seja, os atores tomariam suas decisões – de praticar ou não atos corruptos - com base exclusivamente nos retornos econômicos. Para fins do modelo, criaram dois tipos de pessoas: aquelas consideradas honestas e as corruptas, sem qualquer gradação. Com base nisto, tratam também as empresas como corruptas ou honestas, considerando que estas são geridas por um dos tipos de pessoas já classificadas. Baseado nas equações apresentadas, os autores assumem praticar um ato de corrupção sempre será menos custoso do que se submeter ao que seriam os padrões de regulação do mercado e apresentam como proposição a afirmativa de que “se um mercado é suficientemente competitivo, então todas as empresas daquele mercado serão corruptas”<sup>2</sup> (BASU; MCGAVOCK; ZHANG, 2012, p.4). Para provar esta afirmativa, demonstram matematicamente que caso haja um número de empresas maior do que o ponto ótimo trazido pelo equilíbrio de Cournot<sup>3</sup> estas apenas conseguiriam obter lucro

---

<sup>2</sup> Traduzido livremente do excerto: “ If the industry is sufficiently competitive (i.e. the number of firms in the industry is above a certain threshold level  $n^*$ ) then all firms in the industry will be corrupt”

<sup>3</sup> De forma bem simplificada o equilíbrio de Cournot é um modelo matemático no qual a estrutura de mercado se baseia na quantidade produzida pelos seus concorrentes, existindo uma grande interdependência nas decisões dos agentes. Para fins de análise do artigo proposto, é suficiente observar que o ponto ótimo do modelo econômico é aquele no qual as firmas fazem com que o produto total exceda o produto total ofertado

através da realização de atos de corrupção – que é a variante utilizada no estudo. Da mesma forma, afirmam ainda que em “um mercado competitivo com entrada livre para novos players, a corrupção será endêmica” (BASU; MCGAVOCK; ZHANG, 2012, p.5). A afirmação se justifica no texto pelo ponto ótimo de Cournot, na medida em que se imaginando um mercado sem barreiras de entrada, composto por empresas corruptas e não corruptas, haveria um ponto ótimo – onde todas sobreviveriam e lucrariam – e, passado este, apenas as empresas corruptas sobreviveriam, de modo que a corrupção seria a função econômica para a existência do lucro (já que, no modelo econômico proposto, ofereceriam um menor custo regulatório às empresas). Deste modo, é importante observar que a experiência indiana – uma espécie de Programa Fome Zero – ofereceu estímulos econômicos claros em direção aos atos de corrupção, e estimulou um mercado com estrutura acima do ponto ótimo de Cournot, o que fez com que os players se vissem obrigados a ajustar o nível de produção (quantidade) dos seus produtos, aumentando os preços.

Avançando na argumentação apresentada, os autores incluem no cálculo uma gradação moral (relacionada à corrupção e honestidade) dos atores econômicos, assumindo que há um custo psicológico ao ser desonesto. Considerando esta nova informação, retornam ao modelo econômico proposto para vincular o “custo de ser honesto” aos lucros auferidos neste mercado. Novamente concluem que há um resultado imutável: “há um nível ótimo de concorrência, acima do qual os players do mercado – atuando com eficiência - estariam necessariamente se utilizando de atos de corrupção” (BASU; MCGAVOCK; ZHANG, 2012, p.5)<sup>4</sup>, o que independeria da propensão moral e individual de cada player, sendo portanto uma questão meramente econômica.

Para ilustrar o que se expôs, os autores fizeram menção ao caso que, segundo eles, expõe o racional do modelo teórico, que é o caso do mercado dos alimentos básicos subsidiados na Índia. Em linhas gerais, o caso trata da iniciativa do governo Indiano de subsidiar os grãos de alimentação básica para a população mais carente<sup>5</sup>. No modelo Indiano, no ano de 2015, o Estado subsidiava a população mais desfavorecida com até 35 quilos de grãos por pessoa, ao preço de uma a três rúpias (de US\$ 0,01 a US\$ 0,04, na época) por quilo. Para receber a ajuda com alimentos básicos subsidiados, a população deveria comprar em um comércio local específico e regulado pelo Estado. Desta forma o Estado fixava, ainda que indiretamente, o preço dos grãos básicos na economia indiana como um todo. Diante desta estrutura, ocorreu um fenômeno econômico que caracterizou altos índices de corrupção neste mercado, de modo que os comerciantes, donos destas lojas de grãos, – e toda a estrutura comercial acima deles – desviava esses grãos para o mercado paralelo (todos os mercados de grãos não regulados pelo Estado) tornando os preços dos produtos excessivamente altos para toda a população. Com esta estrutura econômica, Khera, ao analisar o tema, mostrou que neste mercado “a margem de lucro é tão baixa que a manutenção de uma loja de venda de grãos básicos subsidiados apenas se justificaria economicamente se o empresário estivesse disposto a se corromper. (2011, *apud* BASU; MCGAVOCK; ZHANG, 2012, p.7).

---

por um suposto monopólio enquanto o preço, é menor do que o de monopólio. Por outro lado a produção seria menor do que o de uma indústria competitiva, onde os preços tendem ao custo marginal. Em outras palavras, os autores do artigo demonstraram que há um ponto ótimo – que não é a concorrência perfeita – e que ultrapassado este ponto, as empresas apenas teriam lucro se agissem de forma corrupta.

<sup>4</sup> Traduzido livremente do excerto: “Hence our fundamental result is unchanged: there is a critical level of competitiveness such that once an industry becomes competitive beyond this level, bribery and corruption will be ubiquitous.”

<sup>5</sup> Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) a Índia tem 15% da sua população subalimentada. Maiores informações em <http://www.fao.org/faostat/en/#country/100>

Por fim, os autores afirmam que seria errada a impressão de que a corrupção é inevitável em mercados competitivos, na medida em que o modelo desenvolvido por eles considera um ambiente no qual a corrupção “vale a pena”, e é eficaz aos players do mercado. Dadas estas informações, a nossa impressão inicial sobre o modelo econômico apresentado tende a colocar em cheque a premissa de que os atos de corrupção – por si só - diminuiriam os custos ou aumentariam os lucros das empresas envolvidas, de modo que não seria possível atribuir, no modelo econômico proposto, o mínimo de lucro -caso haja o cumprimento integral do *compliance* regulatório- e o máximo de lucro, caso a empresa recorra a atos de corrupção. O argumento principal para justificar esta afirmação reside no fato de que, na maioria das vezes é simplesmente impossível dar valor à eficiência de um “investimento em ato corrupto” na medida em que estes atos de corrupção normalmente não se realizam sob a forma de um contrato e não estariam expostos a qualquer tipo de *compliance*, motivo pelo qual entendemos que, não necessariamente, uma empresa que atua de forma corrupta sempre estará em vantagem econômica diante das demais que se não se utilizam deste expediente. Ainda neste sentido, há registros de empresas que se utilizam de atos de corrupção para obter contratos públicos deficitários, com evidentes alheios ao espectro econômico. Em resumo, o que se postula aqui é simplesmente trazer o benefício da dúvida sobre a eficiência da corrupção como suposta “mão amiga” para contornar os excessos de regulamentação e de controles administrativos em determinado mercado.

Do texto de Lewis é possível extrair o conceito econômico de renda, a categorização para o conceito de corrupção, bem como a relação entre corrupção e concorrência e as sugestões para o aperfeiçoamento dessa relação. Uma das argumentações marcantes da pesquisa é a de que baixos níveis de concorrência levam ao aumento de renda pelos concorrentes e assim aumentam o potencial retorno dos incentivos para se utilizar de atos de corrupção. A relação contrária também pode ser afirmada da mesma forma: altos níveis de corrupção favorecem a construção de mercados com baixos níveis de concorrência. A impressão que o texto deixa é de que o principal problema a ser enfrentado pela estrutura regulatória é o *rent-seeking*. Se, por um lado, a necessidade de utilizar o *enforcement* dos dois contextos regulatórios – antitruste e política anticorrupção - para se fortalecerem mutuamente parece ser intuitiva, o mesmo não se pode falar do *rent-seeking*. Sobre este tema é necessário criar um contraponto, na medida em que muitas vezes é impossível o cálculo prático dos gastos em *rent-seeking*. Sua importância para a análise de atuação institucional do Estado na concessão de direitos e na regulação deriva, necessariamente, de sua capacidade de demonstrar *a priori* a dissipação do valor da riqueza no próprio processo da busca desses direitos. Sem essa demonstração *a priori*, a teoria tende a perder sua força analítica em função da indeterminação do seu modelo.

Por outro lado, é necessário concordar com o autor, na medida em que exige uma verdadeira simbiose entre os reguladores voltados à concorrência e ao combate à corrupção, na medida em que muitos problemas que estes enfrentam merecem um tratamento simultâneo entre os dois instrumentais regulatórios. Por fim, a exigência de uma política industrial mais favorável à promoção da concorrência remete às discussões sobre os textos de Daniel Sokol<sup>6</sup> e de Eleanor M. Fox<sup>7</sup>, na medida em que argumentam, assim como o texto de Lewis, que o fortalecimento do *advocacy* concorrencial poderia reduzir as distorções geradas por uma política industrial deliberadamente desatenta neste ponto.

---

<sup>6</sup> SOKOL, D. **Tensions Between Antitrust and Industrial Policy**. 22 Geo. Mason L. Rev. 1247, 2015.

<sup>7</sup> FOX, E. HEALEY, D. **When the State Harms Competition—The Role For Competition Law**. NYU Law and Economics Research Paper No. 13-11, 2014.