

MONOPÓLIOS PRIVADOS

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. ESBÔÇO HISTÓRICO

O TERMO “monopólio” é um dos mais populares e antigos da economia, mas o seu sentido muito tem variado no correr dos séculos. Como a expressão “economia”, o termo monopólio também nos vem de Aristóteles e parece ter sido tão familiar aos gregos de seu tempo que este, contrariamente a seu hábito, não dá definição d'ele, mas apenas alguns exemplos. Assim conta êle que o filósofo Thales, tendo previsto, graças a seu talento de astrólogo, uma farta colheita de azeitonas para o ano seguinte, arrematou ainda no inverno, a baixo preço, tôdas as prensas de azeitonas existentes nas ilhas de Mileto e Chio e, depois da colheita, os cultivadores lhe pagaram preços extremamente altos pela utilização das prensas. Caso idêntico ocorreu na Sicília, onde um homem empregava o dinheiro que lhe davam a guardar, para apoderar-se de todos os estoques de ferro existentes nas casas comerciais, a fim de vendê-los, em seguida, com grandes lucros, aos consumidores.

Esses dois casos filiam-se a uma categoria especial de monopólios a curto prazo, hoje denominada “corner”, isto é, manobras especulativas que visam a provocar, pela escassez artificial de determinado artigo, uma alta de preços. O processo estêve muito em voga ainda no começo de nosso século nos mercados de matérias primas, mas, com a legislação e contrôle mais rigoroso das Bolsas, tornou-se mais raro e sem grande importância econômica.

Aristóteles menciona ainda outra espécie de monopólios de mercadorias: os monopólios financeiros do Estado. A facilidade com que o monopólio pode obter lucros, diz o filósofo, levou diversas cidades a monopolizar o comércio de certos artigos, com o fim de conseguir receitas. Havia mesmo na Administração pública da

Grécia pessoas especializadas na organização e exploração dos monopólios (1).

Demonstrando o mecanismo econômico, Aristóteles assemelha o monopólio financeiro do Estado ao monopólio especulativo privado. Mas que um particular faça um “corner” para se enriquecer ou que um governo monopolize a produção ou o comércio de determinada mercadoria com fins financeiros, não se trata evidentemente da mesma coisa.

No primeiro caso trata-se de uma ação de usura, particularmente grave, porque o próprio monopolizador cria as condições aflitivas que lhe darão o ganho, enquanto o simples usurário aproveita da situação precária de outrem, e pela qual não é êle diretamente responsável. No segundo caso o “lucro” monopolista do Estado — seja êle economicamente justificado ou não — aproxima-se de um imposto destinado a cobrir as despesas públicas.

Lutero é freqüentemente considerado o promotor da luta contra os monopólios exercidos pelos trustes e cartéis; mas os exemplos que êle cita são também mais de “corners”. Além disso, não foi êle o primeiro a denunciar as tendências monopolistas das grandes companhias. Em 1512, doze anos antes de Lutero publicar seu célebre panfleto contra a usura (2), a dieta do Santo Império já tinha recomendado proceder contra “as numerosas grandes sociedades e diversas pessoas que pretendem reunir em suas mãos tôda sorte de mercadorias... e impor-lhes preços segundo sua fantasia”. Mas quando o procurador da Câmara Imperial decidiu aplicar essa recomendação à maior empresa da época, a casa Fugger de Augsburgo, o próprio imperador interveio e abafou o processo.

Adam Smith tratou da questão dos monopólios em diversas ocasiões, sem sistematizá-

(1) ARISTÓTELES, *Política*, livro I, cap. XI.

(2) MARTIN LUTHER, *Von Kaufhandlung und Wucher* (1524).

la (3). Segundo êle, o essencial do monopólio privado é a tendência para manter o abastecimento do mercado e, em consequência, a oferta permanentemente abaixo da procura. Em princípio, Adam Smith é contra todos os monopólios, mas admite exceções, notadamente para as companhias que, por conta própria, queiram estabelecer "a new trade with some remote and barbarous nation". Quanto aos monopólios nas colônias, deve-se distinguir duas espécies: a exclusividade do comércio direto em favor da metrópole, como acontecia no Brasil antes da abertura dos portos, e a concessão monopolista em favor de uma empresa única, do tipo da Companhia das Índias Orientais inglesa. Ambas essas formas de monopólio são más, segundo Smith, mas a segunda ainda é pior que a primeira.

A literatura econômica do século XIX é, com raras exceções, antimonopolista. Ela condena todos os monopólios, privados e públicos. A legislação, na maior parte dos países europeus, e notadamente na América, segue a doutrina. Mas na realidade os monopólios continuam a existir e tendem mesmo a crescer em proporções sem precedentes. Grandes mercados nacionais e mesmo o mercado mundial de artigos de primeira necessidade são de fato monopolizados por empresas predominantes (trustes) ou por associações de empresas (cartéis).

Essas divergências manifestas levaram os economistas a se ocuparem mais cuidadosamente do problema e darem principalmente à noção do monopólio uma interpretação mais sutil. O monopólio puro é certamente tão raro em nossos dias como a concorrência ilimitada e absolutamente livre. Entre os dois extremos existe uma gama de estados intermediários, para cuja designação se introduziu a expressão "competição imperfeita", e em torno dessa idéia central se armou viva discussão.

II. COMPETIÇÃO IMPERFEITA

Com a análise aprofundada, surgiu uma nova terminologia, que não se acha ainda bem estandardizada. Cada autor tem suas próprias nuances, mas um sistema de noções e denominações vai pouco a pouco se cristalizando.

(3) ADAM SMITH, *Wealth of Nations*, livro I capítulo VII, — cap. XI, parte I; livro III cap. VII, parte III — cap. VIII; livro V cap. I parte III — capítulo II parte II art. 4.º.

Inspirando-se na classificação estabelecida por Platão para os regimes políticos — monarquia, oligarquia e democracia — distingue-se do monopólio o "oligopólio", no qual o número de vendedores é muito limitado, e o caso especial do "duopólio", quando a competição se reduz a dois rivais, situação não muito rara nas indústrias altamente concentradas. Além do oligopólio, existem condições de competição pura que alguns autores chamam de "poliopólio".

O vendedor não é porém o único agente no mercado. É preciso fazer diferenciação análoga do lado dos compradores. Se não há mais de um comprador — por exemplo, o governo para os produtos da indústria de armamentos — fala-se de "monopsônio" (do grego "monos" — único; "opsonēin" — ir a compras; "polein" — vender). Se há dois compradores, fala-se de "duopsônio" e, se o número é um pouco maior mas ainda bem limitado, existe um "oligopsônio". Podia-se, para conservar a simetria, acrescentar ainda o "poliopsônio", ou seja, o mercado de vários compradores (*).

O mercado só é verdadeiramente livre quando o poliopólio e o poliopsônio se encontram, e o Estado não intervém de nenhuma forma. E nesse caso ainda se pode objetar que a diversidade da localização dos vendedores e compradores, e as despesas de transportes que tal circunstância acarreta, tornam a competição imperfeita (4).

Confrontando-se êsses diferentes tipos pode-se construir, com maior ou menor aproximação da realidade, situações bem singulares, como a colisão, no mercado, de um monopolizador com um "monopsonizador" ("monopólio bilateral"). Alguns economistas assemelham, muito artificialmente, essa situação às disputas entre empregadores e empregados, suposto que uns e outros estejam estritamente organizados. A união dos trabalhadores, segundo essa concepção, seria o vendedor monopolista da mercadoria "trabalho"; a êle se opõe o cartel dos compradores

(*) O termo "monopsony" foi criado pelo filólogo da Universidade de Cambridge, B. L. HALTWARD, e introduzido na literatura por Mrs. JOAN ROBINSON em sua obra *The Economics of Imperfect Competition*, Londres, 1933, pág. 215.

(4) J. M. CLARK, *Imperfect Competition Theory and Basic-Point Problems*. The American Economic Review, junho de 1943, p. 292.

— isto é, a associação dos empregadores. Os casos de monopólio bilateral são raros mas não impossíveis para as mercadorias verdadeiras, por exemplo, entre um cartel de produtos semi-manufaturados e uma união de fabricantes de produtos acabados, que sejam, para êsses produtos, os únicos consumidores. O resultado disso é, habitualmente, uma convenção vertical dos dois cartéis.

Entrave mais freqüente do poder monopolista existe no caso de um produtor ou cartel de produtores controlar efetivamente o mercado de determinado produto que, sem grande inconveniente para os consumidores, possa ser substituído por outro igualmente monopolizado. Nessa ocorrência, caracterizada paradoxalmente como “competição monopolista”, cada monopolizador deve tomar em consideração o que faz o seu concorrente potencial. No grande domínio das matérias sintéticas, nos mercados virtualmente monopolizados por patentes ou marcas de fábrica, e também para produtos aparentemente muito diferentes um do outro, êsse fator representa papel de considerável importância. Por vèzes, como no duopólio e no oligopólio, a competição monopolista age no sentido moderador, mas, na maioria dos casos, êle é eliminado, sem luta ou depois dela, pela constituição de um truste, por convenções formais ou por pactos tácitos para a defesa dos preços.

Todos êsses esquemas, combinações e antagonismos da economia monopolista foram minuciosamente estudados durante a última década antes da guerra, sob o aspecto principal: como se estabelecerão — teóricamente — os preços em tais e tais condições? Ao impulso de dois trabalhos importantes, publicados quase simultaneamente em 1933, “The Economics of Imperfect Competition” da economista inglesa Joan Robinson, e “The Theory of Monopolistic Competition” do americano Edward Chamberlin, surgiu uma vasta literatura que elevou os problemas terrenos do monopólio à atmosfera pura da teoria transcendental.

Ainda que a maioria dos autores, pelo menos nos países anglo-saxões, não esconda a sua preferência pelo princípio da livre concorrência, a exposição que fazem tem antes o efeito contrário. Graças à classificação mais diferenciada as categorias da competição é do monopólio não

mais se opõem, como os princípios do bem e do mal. Entre o branco e o negro estende-se vasta zona cinzenta e, quanto mais nuances há, mais difícil se torna fixar o ponto onde começa o inadmissível.

Mesmo sob a sua forma mais agressiva, o monopólio já não causa tanto espanto. O truste monopolista não é mais comparado, como no tempo de Theodore Roosevelt, a um “octopus”, polvo monstruoso que tudo agarra com seus oito tentáculos. Na literatura sobre a competição imperfeita êle se apresenta como ser muito humano no fundo, agindo de acôrdo com as mesmas reflexões e sujeito às mesmas reações que a teoria da utilidade marginal atribui ao “homo œconomicus”.

O monopolizador deve respeitar também a capacidade do mercado. Se êle produz em excesso o preço de monopólio baixará, seguindo a lei imperiosa da utilidade marginal decrescente, segundo a qual cada unidade adicional de determinada mercadoria dá ao consumidor mehos satisfação que a precedente e faz, por conseguinte, recuar o preço. Mas o monopolizador não pode, por outro lado, restringir a seu talante a produção para elevar os preços. Se assim fizesse atingiria logo o ponto em que, apesar da alta exorbitante dos preços, diminui não somente o produto total das vendas, mas, igualmente, o seu lucro. Será êle então obrigado, em seu próprio interesse, a manter a produção em um nível que lhe forneça o máximo lucro. Certamente êsse nível não é o mesmo no regime monopolista e no da livre concorrência. Mas os teóricos da competição imperfeita encontraram uma fórmula engenhosa e que se adapta aos dois regimes: o lucro máximo será obtido no ponto em que a renda marginal iguala as despesas marginais, isto é, quando o aumento da produção cobre exatamente o seu custo.

Em suma, o monopolizador está longe de ser o tirano que pode explorar o consumidor como bem lhe pareça. Êle parece antes o prisioneiro de seu próprio poderio. Se bem que esta comprovação em nada altere os inconvenientes do regime monopolista, é de qualquer forma um conceito consolador.

III. RACIONALIZAÇÃO E RESTRIÇÕES MONOPOLISTAS

Sob outro aspecto ainda a opinião sobre os monopólios começa a mudar. Um dos prin-

cipais argumentos da escola liberal contra os monopólios, não importa sob que forma, é que toda supressão ou entrave da livre concorrência reduz, tanto qualitativa como quantitativamente, a eficácia das atividades econômicas. "Monopoly is a great enemy to good management", disse Adam Smith. A competição estimula o zelo; o monopólio acarreta a preguiça — tal é a proposição básica. Ela é essencialmente técnica, sem preconceitos de ordem moral e social; se fôsse sempre válida constituiria, sem dúvida, um argumento dos mais fortes para negar toda razão de ser aos organismos e às tendências monopolistas.

A tese sempre esteve muito em voga, principalmente entre os economistas norte-americanos (5). Na maioria das vezes, entretanto, a discussão fica nas generalidades. Com efeito, as provas concretas não são numerosas no que concerne às restrições qualitativas. Entre elas figura em primeiro lugar a aquisição das patentes feita na intenção de não as utilizar imediatamente para não pôr em perigo o capital investido em um processo menos eficiente. O inventor, bem ou mal remunerado, torna-se involuntariamente cúmplice do monopólio, enquanto os consumidores ficam privados de usar uma inovação útil.

Os casos desse gênero são talvez mais frequentes do que o público julga (6). Todavia, seria exagerado tirar daí a conclusão generalizante de que os monopólios são um obstáculo ao progresso técnico. Não se poderá negar que, nas indústrias em que as tendências monopolistas são particularmente acentuadas, como a indústria química e a de eletricidade, o progresso técnico foi notável.

Embora as empresas monopolistas não sejam forçadas a oferecer aos consumidores, no mais curto prazo, todo melhoramento possível no produto acabado, elas têm todo interesse em aplicar as inovações técnicas que reduzam suas despesas de produção. A empresa que possui um monopólio absoluto é até mais interessada do

que nenhuma outra em medidas de racionalização técnica, porque ela não pode mais reduzir as despesas por unidade pelo aumento de suas vendas, em detrimento dos competidores.

A questão de saber se a economia monopolista, em seu conjunto, impede o abastecimento mais abundante da população, é mais complexa. Os cartéis são constituídos para regular e limitar a oferta. Sua arma principal na luta para a manutenção ou para a elevação dos preços são as restrições da produção e das vendas. É fato incontestável que, sob o domínio dos monopólios, uma parte importante da capacidade de produção fica inutilizada.

Mas seria mais elevada a exploração da capacidade no regime da livre concorrência? Em alguns casos, pôde-se acreditar que sim e admitir que, sem as restrições monopolistas, uma produção maior seria vendível a preços que dão aos produtores uma base de existência. Mas paremos nesse ponto e, antes de tirar conclusões mais gerais, olhemos o reverso da medalha.

A exploração da capacidade é noção relativa, cuja significação real depende da própria capacidade; e essa, ademais, não é uma grandeza fixa. Durante a grande crise econômica os "techocratas" da Columbia University pretenderam que se pudesse multiplicar a capacidade de produção e essa afirmação tem sido confirmada, pelo menos parcialmente, pelas experiências da guerra. Por outro lado a capacidade, em sua situação presente, já é em grande parte o resultado de uma economia monopolista e não é absolutamente certo que fôsse tão grande sem a força expansionista dos trustes.

Causa e efeito são aqui recíprocos. A produção em massa, a standardização, a organização racional da distribuição, necessitam grandes unidades comerciais e industriais e favorecem grandes unidades administrativas e financeiras. Não é possível racionalização sem concentração e esta cria condições monopolistas, quando não forçosamente monopólios efetivos. Ela provoca o nascimento do oligopólio e mesmo do duopólio, os quais, em suas repercussões econômicas, não diferem de muito do monopólio puro.

O motivo da racionalização também influi por vezes na formação dos cartéis. Sob a livre concorrência as empresas tendem a atingir o li-

(5) BRUCE W. KNIGHT, "Prices under Monopoly", in *Economic Principles and Problems*, trabalho editado por Walter E. Spahr, 4.^a edição, N. York 1940, vol. I, págs. 397-401. — FRANK P. GRAHAM, *Social Goals and Economic Institutions*, Princeton, 1942, p. 65.

(6) Temporary National Economic Committee, *Investigation of Concentration of Economic Power*. Final Report and Recommendation. 77.^o Congresso, 1.^a Sessão. Senate Document n.^o 35, Washington 1941, págs. 36, 357-380.

mite de sua capacidade, mas os preços não permitem às menos eficazes dentre elas ampliar e melhorar sua aparelhagem. Umam constroem, mas as instalações das outras tornam-se antiquadas e obsoletas. A capacidade total aumenta em ritmo menos acentuado do que nas indústrias que se acham protegidas por cartéis, salvo no caso das jovens indústrias altamente especulativas.

Com as reservas exigidas por um julgamento geral sobre as questões tecnológicas, diversas para cada indústria, poder-se-á então dizer que, na livre concorrência, a capacidade efetiva de produção é mais restrita em relação às possibilidades técnicas, mas a exploração da capacidade é mais ampla do que no regime monopolista. No fim de contas, a produção, no regime em que preponderam as empresas ou organizações monopolistas, não é menor, sendo provavelmente mais elevada, do que seria em uma competição sem entraves.

IV. BASES DO MONOPÓLIO

Um julgamento sobre os organismos monopolistas não pode basear-se unicamente no grau de monopolização (monopólio puro, duopólio, oligopólio) e muito menos em suas formas de organização (*holding*, união de interesse, *gentlemen's agreement*, etc.) (7). E' preciso indagar também qual a base do poder monopolista em cada caso. Em geral a resposta não será difícil, mas freqüentemente, em vez de uma causa única, encontraremos um conjunto de fatores e circunstâncias que permitirão a uma empresa ou a uma associação de empresas o domínio do mercado. Dêsses fatores distinguiremos cinco principais:

- 1.º recursos naturais
- 2.º exclusividade técnica
- 3.º condições de transporte
- 4.º acordos monopolistas
- 5.º concessões governamentais.

A primeira categoria, também chamada simplesmente "monopólio natural", representava antigamente papel importante na economia mundial, porque muitas matérias primas, notada-

mente metais, eram produzidas em um só local e por uma única empresa. Mas à medida que se foi cavando a terra, mais jazidas foram aparecendo, e destruindo os antigos monopólios.

A evolução da indústria do radium constitui a êsse respeito exemplo típico. Quando êsse metal foi descoberto, a única jazida conhecida se encontrava na Boêmia e os minérios de urânio que o contêm, antes considerados de nenhum valor, alcançaram preços fabulosos. Depois de algum tempo o monopólio foi rompido pela descoberta de radium nos Estados Unidos; mas essas jazidas logo se esgotaram. Então o Congo-Belga tornou-se o único fornecedor de radium e uma companhia anglo-belga, a União Mineira do Alto-Katanga, enfeixou por longos anos verdadeiro monopólio mundial. Em 1930 ricas jazidas foram descobertas no Canadá. Em seguida a um período de duopólio os dois produtores, a União Mineira e a Eldorado Gold Mines Ltd., proprietária das jazidas canadenses, formaram em 1938 um cartel e dividiram o mercado mundial na relação de 60%: 40%. A guerra acarretou a dissolução do cartel em 1941 (8) e depois o preço do radium, apesar do aumento de consumo, baixou consideravelmente.

Enquanto os monopólios mundiais de recursos naturais se têm tornado raríssimos, os monopólios nacionais dêsse gênero são ainda freqüentes. Em todos os países de industrialização incipiente, ocorre que uma empresa única detém efetivamente o monopólio quer de um quer de outro produto mineral, pelo simples fato de não haver outras. Às vêzes as condições de trabalho ou de transporte dão à empresa monopolista posição inatacável em face da concorrência estrangeira. Na maioria dos casos, dado que a produção baste ao mercado interno, o Estado a protege com direitos de importação proibitivos.

Os monopólios de ordem técnica são presentemente os mais discutidos, principalmente nos Estados Unidos. Bem entendido que, se o poder monopolista de determinada empresa decorre unicamente da superioridade na organização, da perfeição do processo de trabalho, do progresso extraordinário de certa técnica especial, não há razão para a intervenção do governo. Mas os monopólios técnicos repousam

(7) Cf. os artigos do autor sobre "Formas da Organização Econômica". *Revista do Serviço Público*, novembro de 1941, págs. 47-51; dezembro de 1941, páginas 23-30. — E.A.G. ROBINSON, *Monopólio* (tradução espanhola de Victor L. Urquid), México 1942, cap. V: "Formas de organizacion monopolica".

(8) *Britannica Book of the Year 1943*. Publicado pela "Encyclopaedia Britannica". Chicago — Toronto — London, 1943, pág. 583.

em grande parte em patentes, ou seja, em direitos de exclusividade concedidos e garantidos pelo Estado. Por essa razão o Estado tem o dever de se ocupar com a maneira pela qual esses direitos são utilizados.

O comércio de licenças tornou-se meio de subjugar indústrias inteiras, como foi o caso da indústria de garrafas na América do Norte (9). Já nos referimos ao abuso da não utilização das patentes. Existe a questão de saber se é desejável que as patentes se acumulem nas mãos de uma empresa só. É um problema econômico e jurídico delicado, ainda sem solução. Todavia, pode-se dizer, de maneira geral, que depois de um período de proteção extremada das patentes, certa reação se manifesta no sentido de assegurar à comunidade os benefícios do gênio inventivo.

As condições de transporte são talvez a causa mais freqüente dos monopólios, decisiva principalmente nos países cujas vias e meios de transporte são ainda muito limitados. Mas a questão do monopólio local — "spatial monopoly" (10) na terminologia de Chamberlin — é, também nos países mais favorecidos a esse res-

peito, de grande significação para a formação dos preços e manutenção da livre concorrência. Ela toca nos velhos problemas sempre atuais da renda territorial e notadamente da renda urbana.

O monopólio estabelecido por meio de acordos entre particulares, industriais ou comerciantes do mesmo ramo ou de ramos vizinhos, é naturalmente o principal objeto da legislação e das medidas administrativas no domínio monopolista. A economia de guerra, a regulamentação geral dos preços e o racionamento, têm parcialmente englobado os problemas econômicos e sociais que surgem das atividades abertas ou veladas dos cartéis e organismos similares. Mas outras questões subsistem e reclamam solução. A necessidade de uma legislação especial faz-se sentir cada vez mais e quem a reclama não são apenas os consumidores, é também a própria indústria. No Brasil o Conselho Federal do Comércio Exterior instituiu recentemente uma comissão para estudar "uma legislação que vise a proteção das indústrias existentes no país em face da ação dos trustes ou cartéis, qualquer que seja a forma por que se apresentem" (11).

Os monopólios da quinta categoria, aqueles que se apoiam em concessão governamental, já pertencem até certo ponto aos monopólios públicos, assunto que estudaremos em nosso próximo artigo.

(9) E.P. ALDERFER e H.E. MICHL, *Economics of American Industry*, N. York — London 1942, páginas 211-215.

(10) EDWARD CHAMBERLIN, *The Theory of Monopolistic Competition*, 3.^a edição, Cambridge (Mass.), 1939, p. 62.

(11) *Boletim do C.F.C.E.*, março de 1944, p. 11.