

MONOPÓLIOS PÚBLICOS

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O PREÇO DE MONOPÓLIO

A GRANDE importância que os economistas sempre atribuíram aos monopólios reside no fato de que, sob um regime monopolista, os preços se formam de maneira diferente da que ocorre nas condições da livre concorrência. Certamente o preço de monopólio não é o único efeito de uma situação na qual um mercado inteiro se acha sob o controle de um único vendedor, ou de uma organização de produtores e comerciantes, agindo segundo as mesmas diretrizes. As repercussões são frequentemente mais profundas e mais amplas, e fazem-se sentir na vida social e política. Elas abrangem todos os fenômenos que se designa na literatura, e por vezes também na legislação, pelas expressões um tanto vagas de "poder monopolista" e "poder econômico". Assim, o decreto-lei alemão de 1923, que legaliza os cartéis submetendo-os a uma jurisdição especial, citado habitualmente como "decreto sobre os cartéis" (*Kartellverordnung*), tem a denominação oficial de "decreto sobre os abusos do poder econômico"; e a grande *enquête* realizada de 1938 a 1941 pelo "Temporary National Economic Committee" do Congresso norte-americano se chamou oficialmente "Investigation of Concentration of Economic Power". Mas, mesmo nesta concepção, a questão do preço de monopólio permanece o problema central.

Em nosso último artigo (1), já caracterizamos sumariamente as condições e considerações que determinam o preço de monopólio. Mas, para mostrar a diferença entre os monopólios privados e os monopólios públicos, parece necessário fixar mais a fundo as particularidades de um mercado monopolizado e o preço dêle resultante. Segundo a teoria hoje predominante, desenvolvida sobretudo pela escola de Cambridge, ou seja por ALFRED MARSHALL e seus discípulos, a formação dos preços pode ser reduzida a duas noções fundamen-

tais: o valor médio e o valor marginal. O preço, no sentido usual, é uma média, vale dizer, o fabricante ou o comerciante vendem normalmente a mercadoria por um preço uniforme, determinado por unidade, seja qual for a quantidade a ser vendida. Quanto à formação dos preços, porém, a média é uma hipótese. Ela pressupõe que cada unidade acarreta as mesmas despesas de produção, fornece por conseguinte ao vendedor o mesmo lucro e se vende com a mesma facilidade, o que não é verdade.

E' preciso então distinguir do valor médio o valor marginal, ou sejam as flutuações específicas que sobrevêm se a produção passa, digamos, de 10 a 11 unidades, ou se diminui de 10 a 9. Convencionalmente se designa pelo adjetivo "marginal" somente as flutuações em linha ascendente, para a unidade adicional (em nosso exemplo a diferença específica entre uma produção de 10 e outra de 11 unidades). Dêsse modo se pode calcular, ou, pelo menos, avaliar, o custo marginal, o produto (renda bruta) marginal, o lucro marginal, a produtividade marginal de uma fábrica, o rendimento marginal de uma máquina, de certo número de operários, etc. Comparando-se os valores marginais com os valores médios correspondentes — o custo total, ou o produto total, ou o lucro total etc., divididos pelo número de unidades, por 11 em nosso exemplo — chega-se a um cálculo mais preciso e mesmo mais cômodo, contanto que os dados estatísticos sejam suficientes e que se tenha perfeito domínio da técnica bastante complicada.

O método marginal dá também indicações interessantes do mecanismo dos preços sob os regimes da livre concorrência e monopolista. Por uma análise acurada chegou-se a estabelecer certas fórmulas que, sem dar esclarecimentos inteiramente novos, facilitam a compreensão das relações econômicas. Sob a livre concorrência o produto marginal obtido com a venda de uma unidade adicional é igual ao produto médio, ou seja, ao preço. Isso porque o produtor individual, que não repre-

(1) "Monopólios privados", *Revista do Serviço Público*, julho de 1944, págs. 28-33.

senta mais que uma parcela diminuta da oferta total, tem pouca influência na formação dos preços; se êle aumenta ou diminui sua produção, as condições gerais do mercado permanecem virtualmente as mesmas. Em um mercado monopolizado, pelo contrário, o produto marginal é mais baixo que o produto médio, e cada aumento de produção reduz ainda mais os preços, salvo se a baixa dos preços atrai novos compradores, caso em que a procura aumentada restabelece rapidamente o nível anterior dos preços.

Esse último movimento se chama "elasticidade da procura" e também pode ser definido de acôrdo com o método marginal. A elasticidade, a um nível dado dos preços é diretamente proporcional ao produto médio, ou seja ao preço, e inversamente proporcional à diferença entre o produto médio e o produto marginal. Representando-se a elasticidade por e , o produto médio (average) por A e o produto marginal por M , obtém-se a equação

$$e = \frac{A}{A - M}, \text{ donde } A = M \cdot \frac{e}{e - 1} \text{ e } M = A \cdot \frac{e - 1}{e}$$

E, visto que o monopolizador se esforçará por evitar que o custo marginal (MC) exceda o produto marginal, pode-se também dizer: o preço de monopólio (P) é igual ao custo marginal multiplicado

$$\text{por } \frac{e}{e - 1} \text{ ou } P = MC \cdot \frac{e}{e - 1}$$

Essa é a fórmula geral que teoricamente determina o preço de qualquer mercadoria ou de qualquer serviço rigorosamente monopolizados.

II. INTERVENÇÕES GOVERNAMENTAIS

Todavia, não se deveria tomar muito ao pé da letra o conceito da análise marginal. Em primeiro lugar, a sua aplicação esbarra freqüentemente com grandes dificuldades. A elasticidade da procura, principalmente, — que indica a reação do público ante uma alta ou uma baixa dos preços, — é fator muito complexo, que não pode ser calculado de antemão com uma precisão matemática. Eis porque as famosas "curvas da procura", que se encontram em quase todos os manuais modernos sobre a teoria dos preços, não passam de esquemas muito frá-

geis. Aliás, Mrs. Robinson, a quem se devem as fórmulas precitadas (2), sempre tem insistido no caráter artificial do método marginal. Faz pouco tempo (3) ela recomendou mesmo, a título de experiência, a eliminação completa da teoria da utilidade marginal e a sua substituição por um método mais realista, a que chamou "the anthropological treatment of demand", e que procura explicar a elasticidade da procura principalmente pelas necessidades fisiológicas, os costumes e outros elementos institucionais.

O mérito, mas ao mesmo tempo o maior defeito, da análise marginal do monopólio, é que o método não mostra o preço tal como é, mas tal como poderia ou deveria ser se o monopolizador aproveitasse ao máximo a sua posição privilegiada. Em geral nem a empresa que detém um monopólio de fato, nem uma organização de diversas empresas reunidas por acordos monopolistas, vão tão longe. Certamente as empresas comerciais não são organizações de caridade. Não se pode esperar que todos os monopolizadores privados procedam como o bravo médico de aldeia, que tem também um monopólio local mas que, chamado com urgência por uma família pobre, deixa sobre a mesa, após ter examinado o paciente, em lugar da conta, dinheiro para que a família possa adquirir os remédios necessários (4). Não se pode também supor que os monopolizadores estejam sempre tão preocupados com o bem-estar dos consumidores a ponto de dividirem voluntariamente com êles o lucro monopolista na proporção de 1 : 2, como o imaginava MARSHALL (5).

Se o monopolizador razoável se impõe moderação, êle o faz sobretudo por duas razões: considerando que os seus clientes possam passar ao emprêgo de sucedâneos e entrar o consumo a um grau tal que o lucro total diminui; ou em consideração à possibilidade de uma intervenção governamental.

(2) JOAN ROBINSON, *The Economics of Imperfect Competition* (London, 1933), págs. 36 e 54.

(3) Crítica, por JOAN ROBINSON, do livro de RUBY FURNER NORRIS, *The Theory of Consumer's Demand* (New Haven, 1941). "The Economic Journal", Vol. LIII, número 209, abril de 1943, págs. 116-117.

(4) EDMUND WHITTAKER, *History of Economic Ideas* (New York — London — Toronto, 1940), págs. 472-473.

(5) ALFRED MARSHALL, *Principles of Economics* (8th Edition, London, 1938), pág. 489.

A intervenção do Estado contra a exploração exagerada de um monopólio pode se efetuar de diferentes maneiras. O governo pode diretamente exigir uma redução dos preços. Esse processo, em tempo normal, sob o regime dos preços livres, apresenta por vezes seus inconvenientes. Entretanto acha-se êle em uso universal no mais vasto domínio dos monopólios, o das utilidades públicas, dos transportes e comunicações. As tarifas da eletricidade, do gás, da água, dos esgotos, das estradas de ferro, dos ônibus e dos taxis, do telégrafo e do telefone estão quase em tôda parte submetidas ao contrôle do Estado ou das municipalidades, e qualquer modificação depende de autorização prévia. E' bem verdade que êste contrôle não se acha limitado aos monopólios. Os preços dos ônibus, por exemplo, que pertencem a várias companhias competidoras, estão também sujeitos a contrôle por parte das autoridades públicas. Mas, de fato, grande parte dos monopólios privados está assim transformada em monopólios semi-públicos, impedidos de impor aos consumidores "preços de monopólio" no sentido da análise marginal.

Outra possibilidade de entrar o lucro monopolista, se não os preços de monopólio, consiste em medidas de ordem fiscal. COURNOT, o primeiro autor que analisou o problema do monopólio por meio do método matemático, ocupou-se com esta questão há já um século, e chegou à conclusão de que unicamente os impostos diretos são eficazes contra os monopolizadores (6). Depois disso o aperfeiçoamento da técnica tributária abriu ainda outros caminhos. Sem embargo, uma solução impecável do problema ainda não foi encontrada, nem na teoria nem na prática.

Um terceiro método de intervenção governamental contra o preço de monopólio visa à criação ou o restabelecimento da livre concorrência. Se o monopólio repousa em um cartel o governo pode, em caso de abuso manifesto, na maior parte dos países, exigir a dissolução. Nos Estados Unidos, onde, em princípio, todos os monopólios são proibidos, o Supremo Tribunal chegou mesmo, em diversas ocasiões, a ordenar a dissolução das empresas monopolistas e a divisão delas em empresas competidoras. Na prática êsse processo, aplicado contra os *trusts* da indústria petrolífera, açucareira, do fumo, dos produtos químicos, deu resul-

tados pouco satisfatórios porque firmas formalmente separadas continuavam muitas vezes em estreita conexão e seguiam fixando seus preços em comum.

A ineficácia e a lentidão das medidas puramente repressivas — os processos anti-trust na América do Norte duraram por vezes dez anos e até mais — levaram os governos a estimular a livre concorrência também com medidas econômicas e financeiras. Uma das mais usadas entre elas é a redução temporária dos direitos de importação. Mas é evidente que êste procedimento implica outros inconvenientes: pode acarretar efeitos desfavoráveis sôbre a balança dos pagamentos. Por isso seria preferível encorajar a competição no próprio país por medidas apropriadas, como créditos a baixa taxa de juros.

Em alguns casos, como na indústria carbonífera européia, o próprio Estado se atirou à produção para romper os monopólios privados. A expansão do Estado no domínio das estradas de ferro, da eletricidade e de outras utilidades públicas, deve-se particularmente a razões análogas.

III. MONOPÓLIOS ECONÔMICOS E MONOPÓLIOS FISCAIS

À medida que o Estado vai ampliando sua atividade econômica e adquirindo uma posição monopolista própria como fornecedor de serviços e até mesmo como produtor e distribuidor de mercadorias, a questão dos preços torna-se um problema permanente e bem difícil para a Administração pública. A doutrina das finanças públicas distingue, sob o aspecto dos preços, três categorias de atividades industriais do Estado:

- 1.º atividades competitivas;
- 2.º monopólios econômicos;
- 3.º monopólios fiscais.

A primeira categoria compreende atividades por meio das quais o Estado se põe em concorrência com empresas privadas. O caso mais comum talvez seja o do Estado como proprietário de um imóvel que êle não pode utilizar para si mesmo no momento, mas que quer conservar para uso posterior, ou que por determinada razão não deva ser alienado do patrimônio nacional. Para explorar sua propriedade e dêsse modo aliviar os contribuintes o Estado o colocará em aluguel. Todavia, o aluguel — em época normal, bem entendido — não dependerá essencialmente do Estado. Êle re-

(6) AUGUSTIN COURNOT, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses* (Paris, 1838), Cap. VI.

ceberá o mesmo preço que os proprietários particulares recebem com a locação de imóveis nas mesmas condições, isto é, o preço usual do mercado. Sua influência na formação dos preços será quase nula.

A situação é diversa e a questão dos preços torna-se mais delicada quando a atividade industrial do Estado passa a representar fator importante no mercado. Suponhamos que o Estado explore diretamente ou, como é a regra hoje em dia, por intermédio de uma sociedade anônima, que êle controla financeira e administrativamente, uma fábrica que fornece 30 % da produção nacional de determinados artigos. O Estado terá então considerável influência na formação dos preços, sem ocupar uma posição monopolista. Permanece competidor. Suponhamos ainda que a sua fábrica seja mais moderna e mais eficiente do que as de seus concorrentes, e capaz de fornecer os produtos a mais baixo preço. Se esta fábrica pertencesse a um industrial arrojado, a um desses homens que criam os grandes *trusts*, êle provavelmente aproveitaria da sua posição de superioridade para fazer durante algum tempo aos outros fabricantes uma concorrência a todo custo, impondo preços muito baixos, insuportáveis para as empresas mais fracas, até que elas capitulassem e o mercado passasse para o seu controle monopolista. Ou, se o proprietário da fábrica eficiente fôr menos ambicioso e ousado, êle se contentará, haja ou não cartel, com uma renda diferencial, isto é, manterá os preços em um nível suportável para os competidores menos capazes, e ganhará mais do que os outros.

Achando-se em situação semelhante o Estado não adotará certamente a primeira prática, mas será quase forçado a adotar a segunda mesmo se êle preferir, por razões econômicas e sociais, vender seus produtos a preços mais módicos. Dêsse modo a renda industrial do Estado aumentará e o nível dos preços permanecerá elevado, contra a sua vontade.

Neste exemplo baseamo-nos na hipótese de ser a empresa do Estado a mais eficiente. Infelizmente não é este o caso de sempre, e pode também acontecer que a sua fábrica trabalhe em condições mais desfavoráveis do que as de seus concorrentes. Para resistir à competição o Estado deve, nesse caso, arcar com um *deficit*.

Os inconvenientes dêsse gênero não são absolutamente imaginários; na realidade êles já se têm manifestado várias vezes. E esta é a razão prin-

cipal que levou a grande maioria de economistas de tôdas as escolas a desaconselhar a atividade industrial competitiva do Estado em vasta escala. Essa atividade deveria se limitar a casos excepcionais, onde a iniciativa governamental fôr indispensável para a criação ou o desenvolvimento da indústria nacional. Nos outros casos em que a atividade governamental se impõe como instituição permanente por razões de ordem técnica ou social, o monopólio de Estado parece mais indicado. Isso não significa que o monopólio deverá sempre cobrir todo o país. A maioria dos monopólios econômicos públicos tem caráter regional ou local. Mas nas regiões onde a atividade do Estado é indispensável será menos dispendioso e mais racional assegurar-lhe a exclusividade.

O domínio dos monopólios de Estado varia de país para país. Êle só é universal para os serviços postais, enquanto que, para outros serviços de comunicações, para os transportes e os serviços de utilidades públicas o grau de participação do Estado acusa grandes diferenças. Grosso modo pode-se dizer que ela decresce de Este para Oeste. E' mais extensa no continente europeu, notadamente nos países da Europa oriental e central, menos extensa na Inglaterra, onde tôdas as estradas de ferro pertencem a companhias particulares, e mais restrita ainda no continente americano. Mas em toda a parte os monopólios públicos tendem a aumentar.

O essencial dêesses monopólios é que o Estado deseja prestar um serviço à população e à economia do país. A intenção de lucro está excluída ou relegada a segundo plano. Todavia, as despesas devem ser cobertas e, desde que os serviços prestados pelo monopólio têm caráter muito variado, a retribuição também deve ser diferenciada.

Entre os vários esquemas elaborados a êsse respeito o mais concreto é o que o economista austríaco SAX estabeleceu há 65 anos, quando das discussões sobre a estatização das estradas de ferro (5). Êle distingue quatro possibilidades:

- a) o preço do serviço deve cobrir integralmente as despesas de operação, os juros e a amortização do capital;
- b) o preço deve cobrir as despesas de operação e os juros; a restituição do capital fica a cargo do Estado;
- c) o preço deve corresponder unicamente às despesas de operação; o pagamento dos ju-

(7) Cf. o artigo "Railways" no *Palgrave Dictionary of Political Economy* (London, 1926), Vol. III, pág. 254.

ros e a restituição do capital tocam ao Estado;

- d) o serviço é gratuito para o consumidor; as despesas totais devem ser financiadas pelas receitas gerais do Estado.

Depois de se ter tratado, em diversos países, com bastante generosidade a questão dos preços, e de se terem acumulado *deficits* inquietadores, reclama-se, hoje, que todos os monopólios se financiem a si mesmos, incluindo-se a renovação do equipamento. Ora, a realização dêsse princípio se choca não apenas com as flutuações da conjuntura, mas também com as tendências do Estado moderno em fornecer à população um certo conforto, sem retribuição direta.

Os teóricos têm-se esforçado por resolver êsse dilema e delimitar, segundo o método marginal, os serviços retribuíveis e os serviços gratuitos. PIGOU, o sucessor de MARSHALL na cátedra de Cambridge, sugeriu que o Estado devia tomar a seu cargo os serviços para os quais a procura não é elástica, por exemplo, os serviços médicos, os serviços de educação e, entre os serviços de monopólio, o fornecimento d'água. Pelo contrário, os serviços para os quais a procura é elástica, e dependem, em grande medida, do preço, como os transportes, deverão ser retribuíveis (8). Outras sugestões visam uma diferenciação dos preços de acordo com a renda dos consumidores, assegurando gratuidade de serviço para as classes pobres; outras ainda visam a gratuidade geral, até determinado limite — uma quantidade de energia elétrica, de gás, de água, determinado número de quilômetros ou de viagens nos meios de transportes públicos, etc.

Não há dúvida que os limites entre os serviços públicos retribuíveis e os prestados gratuitamente pelo Estado não são inalteráveis. Serviços dos mais importantes, como o ensino primário e a utilização das estradas, que outrora eram objeto de retribuição direta, tornaram-se gratuitos em todo o mundo, o que significa, do ponto de vista financeiro, que êles passaram ao domínio da tributação geral. E' possível que os serviços que hoje constituem o principal setor dos monopólios públicos sigam parcialmente a mesma evolução. Os monopólios econômicos do Estado seriam, se êsse desenvolvimento se acentuasse, mais uma forma de transição do que um sistema definitivo.

Dos monopólios públicos acima descritos deve-se distinguir outra categoria de monopólios de Estado, baseados em princípios inteiramente diferentes. Compreendem as atividades industriais e comerciais que o Estado exerce essencialmente com a intenção de conseguir receitas. Eis porque são denominados "monopólios fiscais". Essa categoria de monopólios teve, em tempos passados, grande importância para as finanças públicas e representam ainda papel considerável no orçamento de vários países.

O campo de ação dos monopólios fiscais é de delimitação difícil. Certos artigos de consumo de primeira necessidade constituem o seu objeto, mas o seu campo inclui também artigos de luxo e matérias primas. A existência dêsses monopólios se explica mais por razões históricas do que pela lógica. Parcialmente apresentam resíduos das regalias medievais, como o monopólio do sal — em vigor na Suíça e em vários outros países europeus — ou das antigas manufaturas do Estado, como o monopólio do fumo, que fornecia à França em época normal 10 % e às vezes mais de sua renda geral. Outros monopólios são de data mais recente, criados em períodos em que o Estado tinha necessidade de recorrer a novas fontes de receitas. Verdadeira epidemia de monopólios fiscais propagou-se entre 1925 e 1930. Uma dúzia de países na América latina e na Europa instituíram monopólios de produção e de importação de fósforos e deram a sua exploração ao *trust* sueco de Ivar Kreuger, quase sempre em troca de um empréstimo e de uma participação nos lucros. Com o desmoronamento do *trust* Kreuger, em 1932, a maior parte dêsses monopólios desapareceu. O monopólio fiscal mais em voga hoje em dia é o das loterias. Êle é quase em toda parte explorado por concessionários, contra uma renda fixa a favor do Estado.

Ainda que a criação de monopólios fiscais se justifique às vezes também por razões de ordem econômica, — como é o caso dos monopólios de minerais e do álcool — o ponto de vista fiscal é sempre decisivo para a fixação dos preços. O monopólio fiscal não é mais do que uma forma da contribuição indireta, sujeito às mesmas considerações que o imposto de consumo. O Estado deverá ter em conta a elasticidade da procura e a necessidade econômica e social daquilo que constitui o objeto do monopólio. Salvo nos casos em que se queira entrar o consumo por meio de medidas fiscais, não se irá até o limite do preço de monopólio, definido pelo método marginal.

(8) A. C. PIGOU, *A study in Public Finance* (London, 1929), págs. 46-50.