

O aperfeiçoamento da regulação dos mercados de produtos pode estimular a concorrência e o crescimento econômico do Brasil?

Luiz de Mello¹

Introdução

O desempenho econômico do Brasil, medido pela taxa de crescimento do PIB, melhorou consideravelmente desde a virada do milênio (Figura 1). Isso permitiu um aumento da renda per capita brasileira, o que contribuiu para uma redução do hiato de renda (medida em paridade de poder de compra²) entre o Brasil e a média dos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, apesar do progresso dos últimos anos, a renda per capita brasileira situa-se em apenas cerca de 35% da renda per capita média dos países da OCDE. Para fechar este hiato de renda, o Brasil terá que sustentar uma taxa de crescimento robusta nos próximos anos.

Para tanto, o grande desafio para os formuladores de política no Brasil será não só promover o investimento e a criação de emprego, mas principalmente melhorar a produtividade da economia como um todo. A decomposição do crescimento do PIB brasileiro nas últimas décadas mostra que a maior parte deste crescimento deveu-se ao investimento e à geração de emprego, especialmente no setor formal, enquanto os ganhos de produtividade – medida pela produtividade total dos fatores – tiveram uma contribuição bem menor. Este perfil de crescimento contrasta com aquele dos países da OCDE que tem apresentado melhor desempenho, cujo crescimento está muito mais apoiado em ganhos de produtividade do que na acumulação de trabalho e capital.

Para explicar melhor este ponto, tenha em mente que a produção de bens e serviços de um país é resultado da combinação de trabalho e capital (máquinas e equipamentos). Portanto, as possibilidades de crescimento do PIB desse país são: (a) aumentar a quantidade de máquinas e equipamentos de forma a expandir a capacidade produtiva; (b) aumentar o número de trabalhadores que vão operar as máquinas e equipamentos e (c) aumentar a produtividade, ou seja, fazer com que as máquinas e equipamentos disponíveis produzam mais utilizando a mesma quantidade de trabalhadores. No caso brasileiro, o crescimento advém predominantemente das opções (a) e (b), enquanto nos países da OCDE de melhor desempenho econômico o crescimento se dá principalmente pela opção (c). Portanto, um desafio-chave para os formuladores de política no Brasil é criar incentivos ao aumento da produtividade para com isso aumentar o potencial de crescimento da economia e sustentar esse crescimento no longo prazo.

¹ Assessor do Economista-Chefe da OCDE.

² A “paridade do poder de compra” é um ajuste que se faz quando da conversão do valor de bens e serviços de uma moeda local para uma moeda de referência (em geral o dólar dos EUA), considerando-se o poder de compra das diferentes locais para uma dada cesta de consumo. Em um exemplo bem simples, consideremos que a taxa de câmbio é de R\$ 2,00 por US\$ 1,00; e que um determinado bem custe, nos EUA, US\$ 1,00 e, no Brasil, R\$ 1,80 (ou US\$ 0,9 à taxa de câmbio de mercado). Se o PIB do Brasil consistir na produção de 10 unidades desse bem, então o PIB do País em Reais será de R\$ 18,00 (10 bens a R\$ 1,80 cada). O PIB em US\$ pela taxa de câmbio de mercado será de US\$ 9,00 (R\$ 18,00 dividido pela taxa de câmbio de R\$2,00 por US\$1,00). Porém, em paridade do poder de compra, o PIB avaliado pelo preço do bem em questão nos EUA seria de US\$ 10,00 (dez unidades do bem a US\$ 1,00 cada).

Promover ganhos de produtividade não é uma tarefa simples e depende de fatores que vão além da política econômica. Porém, um instrumento poderoso a disposição dos formuladores de política para promover ganhos de produtividade é estabelecer um marco regulatório que favoreça a concorrência nos mercados de produto.

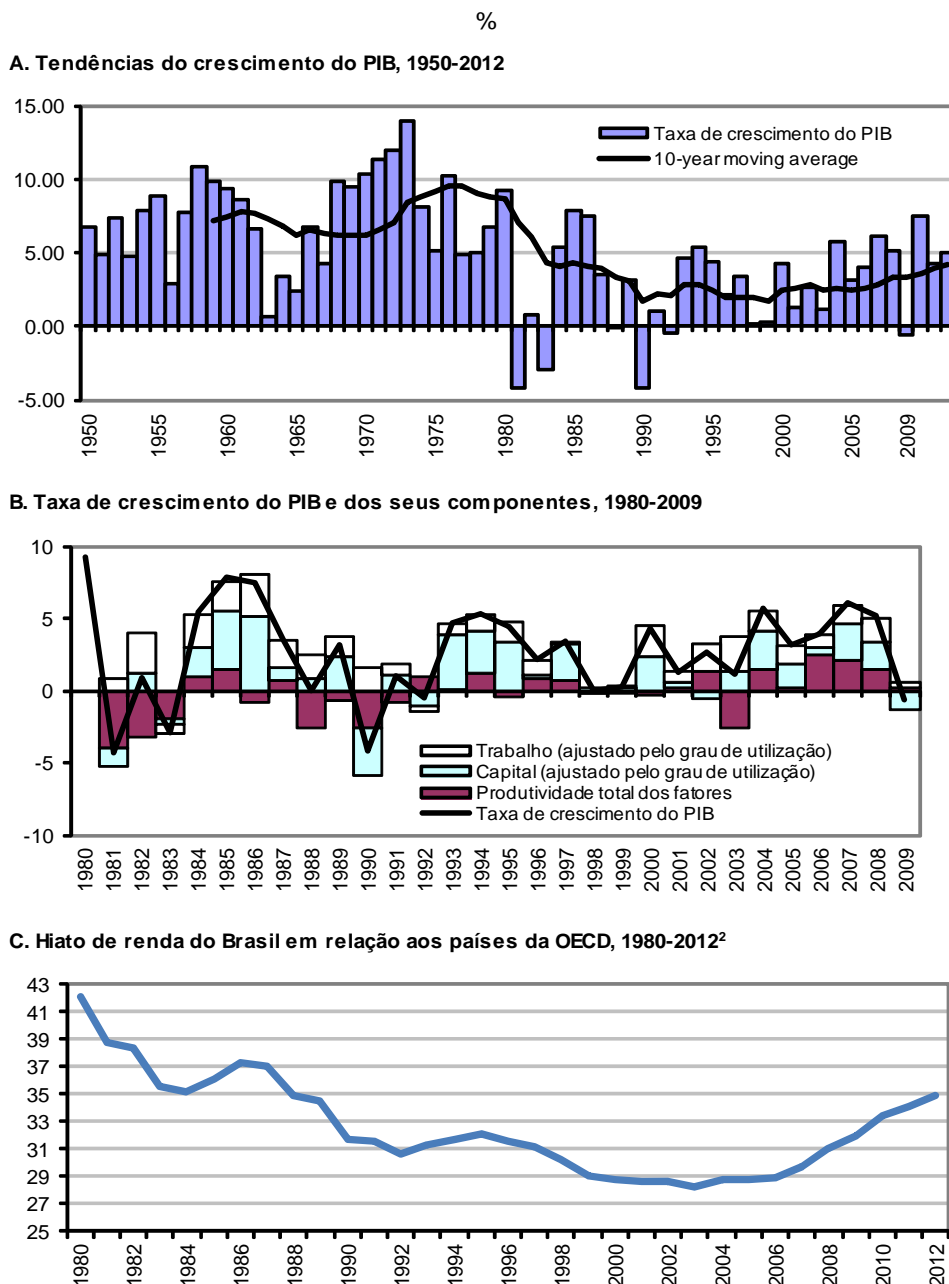
O termo “mercados de produtos” deve ser aqui entendido como os bens e serviços produzidos na economia, excluindo-se o setor financeiro, cuja regulação tem motivações distintas não tratadas neste texto, e o mercado de trabalho, que tem características próprias e, portanto, requer regulação específica. Um outro termo que merece uma definição breve é o de “regulação”, que consiste em um conjunto de regras estabelecidas pelo governo, por meio de leis, decretos e outros diplomas legais para reger a atividade econômica em suas diversas fases, desde a contratação de insumos, passando pela produção até atingir a comercialização de um bem ou serviço. Sua motivação original é elevar o nível de bem-estar da sociedade, evitando, por exemplo, a venda e consumo de produtos lesivos à saúde, a formação de monopólios e oligopólios que fixem preços abusivos e lesem os consumidores, a geração de poluição excessiva durante o processo produtivo, etc.

Porém, a regulação pode ser de baixa qualidade e/ou influenciada por pressões políticas de grupos interessados em se proteger da concorrência de mercado, o que acaba prejudicando a atividade econômica. Alguns exemplos de regulação que podem vir a cercear a concorrência nos mercados de produtos incluem a obrigatoriedade generalizada de obtenção de licenças para abrir uma empresa, a imposição de taxas específicas para trabalhar em um determinado ramo ou atividade, as restrições ao investimento estrangeiro em determinados setores da economia (por exemplo, no Brasil não pode haver empresas aéreas com maioria de capital em mãos de estrangeiros), os controles de preços, a existência de empresas públicas concorrendo com empresas privadas, as falhas na legislação que permitam que algumas empresas privadas dominem o mercado e formem monopólios ou oligopólios, e as interferências do governo em decisões das empresas privadas das quais é acionista.

A análise empírica efetuada para os países da OCDE mostra que a concorrência nos mercados de produtos gera aumento de produtividade e, conseqüentemente, promove o crescimento³. Uma regulação que favoreça a concorrência estimula o empreendedorismo, o que contribui para estabelecer um ambiente de negócios favorável ao investimento. Estudos empíricos também mostram que a concorrência leva as empresas a serem mais eficientes, por exemplo, ao adotar novas tecnologias e ao inovar, o que resulta em ganhos de produtividade. A retirada de entraves à concorrência pode também aumentar a oferta de emprego, na medida em que estimula o investimento. Tudo isso leva a um maior potencial de crescimento da economia.

3. Veja <http://www.oecd.org/dataoecd/29/41/42779045.pdf> para uma discussão geral do tema e bibliografia acerca das ligações entre a intensidade da competição nos mercados de bens e serviços e a produtividade.

Figura 1. Desempenho de crescimento de longo-prazo do Brasil



1. Refere-se à renda *per capita* do Brasil em relação à renda *per capita* média dos países-membros da OCDE, medidas em paridade do poder de compra. As taxas de crescimento do PIB para 2010-12 referem-se à mediana das expectativas de mercado obtidas mediante pesquisa do Banco Central do Brasil e às previsões da OCDE para os seus países-membros. Fonte: IPEA, Banco Mundial, Banco Central do Brasil e OCDE (base de dados do *Economic Outlook*).

Como quantificar as restrições à concorrência na regulação dos mercados de produtos?

A OCDE desenvolveu uma metodologia para avaliar quantitativamente se a regulação nos mercados de produtos de um país promove ou inibe a concorrência com base em indicadores de Regulação dos Mercados de Produtos (RMP). Tais indicadores abrangem vários mercados, além de permitirem comparação internacional, e cobrem a regulação formal em três áreas distintas:

- (a) controle estatal, que reflete em que medida o governo influencia as decisões do setor privado ao gerenciar, ele próprio, empresas, ou controlar preços e outras formas de regulação de base coercitiva (em contraposição a uma regulação baseada em incentivos);
- (b) barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo, que se referem ao acesso à informação acerca do marco regulatório, aos custos administrativos impostos às empresas em geral ou a setores específicos, às exigências para a abertura e registro de empresas, e à regulação à entrada de novas firmas em determinados setores; e
- (c) barreiras ao comércio exterior e ao investimento estrangeiro, que se referem a restrições à propriedade de empresas por parte de não-residentes e às barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio internacional.

Essas três grandes áreas incluem um conjunto de indicadores mais detalhados. A cada um dos indicadores é atribuído um peso, o que permite estabelecer uma pontuação final para cada uma das três categorias, utilizando-se métodos estatísticos. Por fim, podem-se agregar essas três categorias de forma a se obter um único indicador que sumariza o grau de restrição à concorrência para a economia como um todo. Os indicadores recebem pontuação de zero a seis, numa escala crescente em que, quanto maior a pontuação, maior a restrição à competição. Esse enfoque, que parte de cada indicador individual e vai até as categorias mais agregadas, permite que se faça um diagnóstico dos pontos mais problemáticos da regulação em cada país. Ressalte-se que os dados nos quais se baseiam os indicadores são em sua maioria derivados de questionários submetidos aos países participantes, e somente uma pequena parcela da informação baseia-se em outras fontes de informação, de modo que se garante um alto nível de comparabilidade entre os países. Os indicadores estão focados em políticas públicas estabelecidas e não se baseiam em opiniões subjetivas. A última safra de indicadores se refere ao ano de 2008 e inclui os 34 países-membros da OCDE, assim como o Brasil, a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, os chamados BRICS⁴.

O que os indicadores de RMP revelam da regulação dos mercados de produtos no Brasil?

Os dados da Tabela 1 e da Figura 2 indicam que a pontuação geral do Brasil é superior à média dos países da OCDE, o que sugere que a legislação brasileira é menos favorável à concorrência nos mercados de produtos do que na média daqueles países. A pontuação brasileira é comparável à do México e muito inferior (indicando a existência de menos entraves à concorrência) às dos outros BRICS (África do Sul, China, Índia e Rússia). Assim como nos países da OCDE, a pontuação geral do Brasil sugere que as

⁴ O sistema de indicadores RMP tem uma forma de pirâmide, com vários indicadores na base da pirâmide e um indicador geral no topo. Os indicadores de base referem-se a aspectos específicos do marco regulatório, resumindo informação acerca de várias normas regulatórias que afetam a economia como um todo ou setores específicos. Os indicadores de nível mais alto são construídos como médias ponderadas dos indicadores do nível anterior. A atualização dos indicadores para 2008 é descrita em detalhe no Working Paper nº 695 da OCDE: “Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator”.

restrições à concorrência são mais proeminentes nas áreas de “controle estatal” e de “barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo”. Os indicadores de “barreiras ao comércio internacional e ao investimento” revelam menor restrição à concorrência.

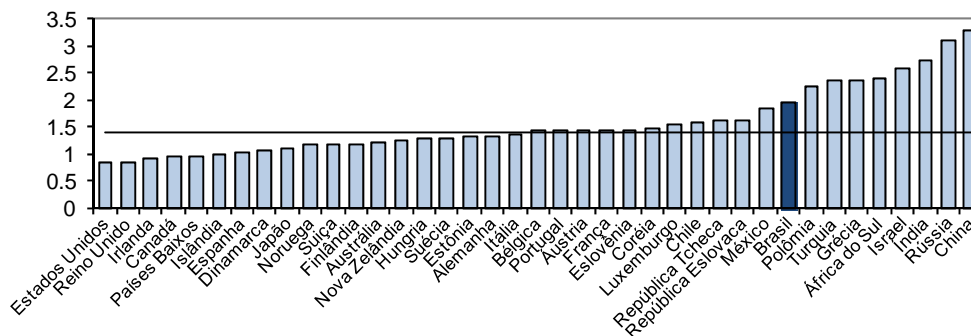
Tabela 1. Indicadores RMP, 2008

	Brasil	OCDE	BRICS¹
Indicador RMP geral	1.9	1.4	2.7
Controle estatal	2.7	2.1	3.7
1. Propriedade pública	2.9	2.9	4.1
Escopo das empresas estatais	2.7	3.1	4.6
Envolvimento do governo no setor de infraestrutura	2.3	2.9	4.2
Controle direto sobre as empresas privadas	3.8	2.8	3.5
2. Envolvimento na atividade econômica	2.4	1.3	3.3
Controle de preços	0.3	0.9	2.4
Regulação de controle (“command and control”)	4.5	1.7	4.1
Barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo	2.0	1.4	2.3
1. Opacidade regulatória e administrativa	1.9	1.1	1.7
Sistema de licenças e permissões	2.0	1.8	2.4
Comunicação e simplificação de regras e procedimentos	1.9	0.3	1.0
2. Entraves administrativos à abertura de empresas	2.4	1.6	3.1
Entraves administrativos para grandes empresas	1.8	1.7	3.0
Entraves administrativos para pequenas empresas	3.0	1.7	3.5
Entraves administrativos específicos a setores/atividades	2.4	1.4	2.8
3. Barreiras à competição	1.6	1.7	2.1
Barreiras legais	2.9	1.0	1.9
Isenções a regras de defesa da concorrência	0.0	0.4	0.8
Barreiras à entrada em indústrias de rede	2.4	2.0	3.3
Barreiras à entrada em serviços	1.0	3.2	2.4
Barreiras ao comércio exterior e ao investimento estrangeiro	1.2	0.7	2.1
1. Barreiras explícitas	2.4	1.0	2.2
Barreiras ao Investimento Estrangeiro Direto (IED)	1.5	1.3	2.7
Tarifas de importação	3.0	1.1	2.4
Procedimentos discriminatórios	2.7	0.7	1.7
2. Outras barreiras	0.0	0.3	2.0
Barreiras regulatórias	0.0	0.3	2.0
Políticas por área funcional			
Regulação administrativa	2.2	1.3	2.4
Regulação econômica	2.3	2.0	3.2

1. Refere-se à média das pontuações dos seguintes países: África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia.
Fonte: OCDE (base de dados PMR).

Figura 2. Indicador RMP geral, 2008

Pontuação numa escala de 0 a 6 (0 = menor restrição à concorrência, 6 = maior restrição à concorrência)



Fonte: OCDE (base de dados PMR).

No quesito “controle estatal”, o Brasil se sai relativamente bem em termos da atuação das empresas estatais, incluindo os setores ligados à infraestrutura (energia, transportes, telecomunicações). Porém, ainda há restrições legais e constitucionais à redução da participação do Estado nessas empresas. O governo também tem direitos especiais de voto (por exemplo, *golden shares*) em firmas sob gestão privada.

No que se refere às “barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo”, há maiores exigências legais para a abertura de empresas no Brasil do que na maioria dos países da OCDE. As exigências administrativas, tais como o número de procedimentos necessários, o tempo que se leva para cumpri-los e os custos incorridos pelos empresários para registrar uma empresa, também são mais pesadas para firmas individuais do que para empresas maiores. Além disso, a exigência de licenças e permissões impõe custos administrativos adicionais em alguns setores do comércio varejista analisados na pesquisa. No entanto, há muito menos restrições regulatórias no Brasil para a entrada no setor de serviços do que na média dos países da OCDE, exceto no setor de infraestrutura, que inclui gás, eletricidade e transportes.

A experiência da OCDE mostra que há muito espaço para a desburocratização e a remoção de entraves à concorrência na maioria dos países. Altos níveis de “controle estatal” e de “barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo” costumam estar associados a procedimentos administrativos custosos e a políticas pouco conducentes à criação de um ambiente de negócios propício à concorrência. Barreiras legais à concorrência, tais como a limitação ao número de participantes em um determinado mercado, ainda persistem em alguns setores.

Na dimensão “barreiras ao comércio exterior e ao investimento estrangeiro”, os indicadores mostram que as restrições presentes na legislação brasileira sobre o Investimento Estrangeiro Direto (IED) estão em linha com a média dos países da OCDE, e são baixas em comparação aos outros BRICS. No entanto, e apesar da flexibilização iniciada nos anos 1990, as tarifas médias de importação permanecem relativamente altas no Brasil quando comparadas às médias da OCDE e dos BRICS (exceto a da Rússia). As economias da OCDE são, em média, mais abertas ao comércio exterior, tendo havido uma redução significativa de todos os tipos de barreiras comerciais e ao investimento estrangeiro ao longo dos anos, o que aumentou o grau de abertura e a integração comercial dessas economias. A experiência desses países sugere que as barreiras domésticas à concorrência tendem a ser maiores em países que apresentam fortes restrições ao comércio exterior e ao investimento estrangeiro.

Em suma, os indicadores RMP oferecem uma valiosa visão agregada do estado da regulação em diferentes países. Mas há ressalvas. É difícil mensurar com precisão o vigor das forças de mercado e incluir

possíveis práticas regulatórias informais na metodologia de cálculo de indicadores quantitativos como os de RMP, principalmente no que se refere às áreas de regulação sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais. Há também práticas regulatórias, tais como medidas de autoregulação e diretrizes administrativas empregadas por associações profissionais, que são tratadas de forma bastante limitada pelo sistema de indicadores RMP. Além disso, deve-se levar em conta a capacidade de implementação de medidas regulatórias e a fiscalização do cumprimento das regras, que afetam o ambiente de negócios em geral e que são de difícil incorporação no sistema de indicadores.

Quais são as reformas necessárias para que a regulação de mercado de produtos seja mais estimuladora da concorrência no Brasil?

Tomando por base os indicadores de RMP, existem diversas áreas em que a regulação dos mercados de produtos poderia ser mais indutora da concorrência, o que geraria efeitos benéficos sobre o crescimento de longo-prazo. A remoção de barreiras ao empreendedorismo e ao comércio internacional seriam particularmente bem-vindas, já que são as áreas que apresentam maior distância entre os indicadores brasileiros e a média dos países da OCDE.

Com relação às barreiras ao empreendedorismo, as reformas deveriam buscar a redução dos entraves administrativos ao registro de empresas. Iniciativas de unificação do local para realização dos trâmites administrativos (*one-stop shops*), como o *Fácil* (um programa federal implementado em grandes cidades e capitais de estados), são passos importantes. Estender esse sistema a cidades menores, bem como unificar os procedimentos de registro nos três níveis de governo, contribuiria para reduzir os custos administrativos para abertura de empresas e faria com que os procedimentos consumissem menos tempo, o que tornaria a regulação mais indutora do empreendedorismo.

Uma revisão das licenças e permissões atualmente exigidas poderia ser levada a cabo com o objetivo de reduzir o seu número, pelo menos no que se refere às exigências a nível federal. A experiência de vários países da OCDE é instrutiva nessa área, porque houve uma sensível melhora no sistema de licenças e permissões quando se passou a generalizar o uso de locais unificados para realização de procedimentos administrativos e, em menor medida, quando a prática de “quem cala consente” ganhou espaço. Também é importante notar que, uma vez que essas reformas estimulam o empreendedorismo, a desregulamentação do mercado de produtos pode contribuir para a redução da informalidade no mercado de trabalho e para aumentar o consenso em torno das reformas na legislação trabalhista.

Também seria desejável reduzir as barreiras explícitas ao comércio exterior, especialmente mediante redução das tarifas de importação. Uma maior abertura comercial favorece o acesso por parte das empresas brasileiras a tecnologias incorporadas aos bens de capital e insumos intermediários importados, além de estimular a competição com bens importados no mercado doméstico, o que gera incentivos para que as empresas brasileiras inovem, tornem-se mais eficientes e dêem sustentação ao crescimento econômico. Em um ambiente global em que a regulação vem se tornando crescentemente favorável à concorrência, é importante que o Brasil torne-se mais atrativo a investimentos geradores de ganhos de produtividade, tanto por investidores nacionais como estrangeiros.

Para ler mais sobre o tema:

OCDE (2009) *Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator*. Working Paper nº 695. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/41/42779045.pdf>