

Política industrial do Estado Novo. A regulação dos oligopólios no curto prazo**

1. INTRODUÇÃO

O objectivo deste trabalho é contribuir para a análise da regulação económica que, no curto prazo, foi imposta às empresas industriais durante o Estado Novo. A adopção do curto prazo como horizonte de referência é, evidentemente, algo limitativa; no entanto, dentro dos limites de um trabalho com estas características, pensamos que a sistematização e análises feitas não são fundamentalmente prejudicadas.

Na secção 2 começamos por caracterizar, de forma sintética, as estruturas de vários mercados, em função das quais se referem a seguir os principais aspectos do comportamento das empresas e da Administração. Esta análise permite fundamentar, na secção 3, uma apreciação crítica das restrições regulatórias, impostas por via administrativa, tendo como referência o conceito de concorrência destrutiva, que entendemos ter estado subjacente à sua imposição. Argumentamos que, em geral, essas restrições não podem ser fundamentadas com base em falhas nos comportamentos de mercado e mostramos algumas inconsistências na regulação adoptada, assim como nos argumentos desenvolvidos para a justificar.

Conclui-se com algumas considerações sobre as consequências na afectação de recursos e distribuição de rendimentos das restrições impostas.

* Universidade Católica Portuguesa.

** Agradeço ao Prof. Doutor Aníbal Santos, com quem tenho discutido vários problemas relacionados com o tema deste trabalho, aos editores da *Análise Social* e aos participantes no Seminário sobre História Económica de Portugal que, pelos seus comentários, permitiram o esclarecimento de alguns conceitos e problemas apresentados. A Fundação Amélia de Melo concedeu-me apoio financeiro para a realização desta investigação.

2. A REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO CURTO PRAZO: ALGUNS EXEMPLOS

2.1 CARACTERIZAÇÃO SINTÉTICA DAS ESTRUTURAS DOS MERCADOS¹

Evidência sobre a evolução, durante os anos 30, de algumas das variáveis que definem as estruturas dos mercados, e que mais interessam para os objectivos deste trabalho, é apresentada no quadro n.º 1. No quadro n.º 2

Variáveis estruturais

[QUADRO N.º 1]

	1930	1932	1934	1936	1938	1940
<i>Mercado de cimentos</i>						
Taxa de crescimento da procura (percentagem) (a) ..	11	11	25	14	5	1
Concentração:						
<i>H</i> (b)	0,45	0,45	0,40	0,34	0,35	0,35
<i>H_{min}</i> (c)	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33
<i>C</i> ₂	0,82	0,82	0,85	0,72	0,72	0,73
<i>Mercado de garrafas(d)</i>						
Taxa de crescimento da procura (percentagem)			≅ 0%			
Concentração:						
<i>H</i> (b)			≅ 0,13			
<i>H_{min}</i> (c)			= 0,11			
<i>C</i> ₂			≅ 0,33			
<i>Mercado de vidraça(d)</i>						
Taxa de crescimento da procura (percentagem)			≤ 4%			
Concentração:						
<i>H</i> (b)			≅ 0,138			
<i>H_{min}</i> (c)			= 0,142			
<i>C</i> ₂			≅ 0,41			

(a) Taxa média anual dos dois anos anteriores.

(b) Índice de Hirshman-Herfindahl calculado com base nas capacidades de produção autorizadas e instaladas. Sendo *S_i*, a quota de capacidade de cada empresa, *H* é definido pela expressão.

$$H = \sum_i S_i^2$$

Assim, a quota de mercado de um monopolista é 1 e, em consequência, *H* = 1; se, pelo contrário, houver um número suficientemente grande de empresas, *S_i* tende para 0 e *H* também. Em síntese, o valor do índice situa-se entre 0 e 1 e, à medida que aumenta, aumenta a concentração. Para uma exposição comparativa de vários indicadores de concentração veja-se A. Jacquemin (1984).

(c) *H_{min}* é o valor que o índice *H* teria caso todas as empresas instaladas no mercado fossem iguais.

(d) Valores médios para a década. Sobre a determinação das capacidades ver notas do quadro n.º 2.

Fontes: cálculo pelo autor a partir das autorizações concedidas no âmbito do condicionamento das indústrias e de informação constante nos processos respectivos.

¹ Seleccionámos os mercados oligopolistas analisados em função de dois aspectos. Em primeiro lugar, a sua relevância no contexto da política industrial do Estado Novo e, em segundo, a disponibilidade de informação.

apresentam-se algumas estimativas sobre o excesso de capacidade nessas indústrias. Em qualquer dos três casos, o mercado relevante para as empresas tinha como expressão geográfica o continente português.

Taxa de utilização da capacidade (percentagem) (a)

[QUADRO N.º 2]

	1930	1932	1934	1936	1938	1940
Indústria de cimentos	50	54	80	85	70	71
Indústria de garrafas (b)	—	—	< 40 %	—	—	—
Indústria de vidraça	—	—	25	31	15	12

(a) Calculada a partir das capacidades dos fornos autorizados e instalados em toneladas/24 h. Admitiu-se que, na indústria de vidraça, 35 % da massa fundida não era utilizada para fazer chapa (quevbras e casco); nas empresas que actuavam simultaneamente nos mercados de vidraça e garrafas, produzindo para estes mercados com massa fundida nos mesmos fornos, atribuíram-se 50 % da capacidade a cada mercado. Considerou-se uma laboração anual dos fornos de 250 dias.

(b) Ao longo da década.

Fontes: calculado pelo autor com base nas mesmas fontes que o quadro n.º 1.

Os principais aspectos a salientar são os seguintes:

- a) Na indústria de cimentos observaram-se taxas de crescimento da procura relativamente elevadas; nas indústrias de garrafas e de vidraça, pelo contrário, a procura pouco terá aumentado;
- b) A concentração na indústria de cimentos foi mais elevada do que nas outras duas indústrias; nestas, o número de empresas foi superior, mas eram sobretudo empresas com escalas não muito diferentes e, em consequência, o índice H esteve próximo do seu valor mínimo. O maior desvio do índice H relativamente a H_{\min} , observado na indústria de cimentos, foi consequência da existência de uma empresa de cimentos dominante durante quase toda a década de 30; a diminuição progressiva desse desvio ao longo do tempo sugere uma alteração progressiva das relações entre as escalas das empresas, fenómeno que se não verificou nas outras duas indústrias;
- c) A indústria de cimentos instalou capacidade, acompanhando o crescimento da procura; as taxas de utilização de capacidade foram, por vezes, relativamente elevadas. Pelo contrário, a evidência apresentada sugere a existência de um fenómeno extremamente significativo de excesso de capacidade nas indústrias vidreiras referidas; a capacidade instalada pouco variou.

Devem ser referidos dois aspectos adicionais das estruturas dos mercados não apresentados nos quadros.

Em primeiro lugar, as empresas vidraceiras e garrafeiras tinham instaladas escalas subóptimas ao nível de estabelecimento; as desvantagens de custos relativamente a maiores escalas de produção, então correntes na Europa, seriam substanciais. Na indústria de cimentos, o problema, se existiu, não terá sido tão grave.

Em segundo lugar, a entrada em qualquer destes mercados exigia o comprometimento, irreversível, de recursos cuja remuneração representava, normalmente, uma parcela muito significativa dos custos.

2.2 A INDÚSTRIA DE VIDRAÇA PLANA LISA

O excesso de capacidade existente implicava que não se aproveitassem economias de utilização de capacidade devidas à existência de custos irreversíveis e fixos e, para certos intervalos de produção, de custos marginais de curto prazo decrescentes². O factor trabalho era uma parte importante dos custos fixos, pois era prática corrente, legalmente consagrada, as empresas subsidiarem os seus trabalhadores nos períodos em que, temporariamente, a sua produção fosse nula.

De 1931 a 1933, as cinco empresas então instaladas coligaram-se e os preços aumentaram substancialmente. Foi observado que, em 1934, o preço da vidraça tinha aumentado, relativamente a 1929, de 2\$/kg para 4\$/kg, chegando a atingir, por vezes, 6\$/kg. Estes preços implicariam a existência, no mercado, de uma taxa de lucro anormal substancialmente elevada — em 1936 várias empresas consideravam que os preços entre 2\$/kg e 2\$50/kg eram remuneradores, salientando, curiosamente, que, com coligação, os preços teriam de ser maiores, dados os custos da organização (J. do Canto e Castro, 1934; Santos Silva, 1936).

A Administração teve, ao longo da década, uma atitude ambígua. Assim, começou-se por considerar excessivo o aumento do preço, sugerindo-se a necessidade de tomar medidas que forçassem uma redução: «Há uma soma enorme de interesses feridos que é mister os poderes públicos reduzirem a proporções convenientes para bem dos interesses do desgraçado público consumidor, único sacrificado neste pleito» (J. do Canto e Castro, 1934).

No entanto, de forma mais persistente, considerou-se que o cartel era vantajoso, a ponto de se recomendar que a Companhia Industrial de Vidros, proprietária da Fábrica da Guia, que acabava de reentrar no mercado, nele se integrasse³.

Em 1934, a coligação tinha-se dissolvido e as empresas terão entrado num processo concorrencial que terá assumido características semelhantes às que normalmente são atribuídas à concorrência destrutiva (quadro n.º 3). Em 1936, os prejuízos das empresas terão ascendido a 1000 contos⁴.

² Sobre os conceitos de economias de utilização de capacidade e de economias de escala veja-se J. Amado da Silva (1989).

³ Cf. despacho ministerial de 3 de Julho de 1933, P. 332.1.3 (1015), 3/1.

⁴ Cf. Decreto n.º 28 236, de 24 de Novembro de 1932 (*Diário do Governo*, 1 série, n.º 274, de 24 de Novembro de 1937).

No início de 1936 chegou a realizar-se um acordo informal entre as empresas, que, contudo, só se manteve durante o primeiro trimestre (cf. CIV, CIP e DLS, 1936).

Custos médios e preços na indústria de vidraça — 1936

[QUADRO N.º 3]

	Valor mais baixo	Valor mais alto
Preço de custo	1\$70	1\$90-2\$20
Preço considerado remunerador	2\$10	2\$80-3\$00
Preço de venda	1\$70	—

Fonte: com base nos resultados de um inquérito feito às empresas por Santos Silva (1936).

A Administração resolveu intervir, eliminando de facto o processo concorrencial: as quantidades a produzir por cada empresa passaram a ser estabelecidas administrativamente⁵; estas restrições regulatórias mantiveram-se em vigor até que, no início dos anos 40, a Companhia Vidreira Nacional, resultante da fusão das empresas instaladas, iniciou o fabrico.

2.3 A INDÚSTRIA DE GARRAFAS E GARRAFÕES

As empresas instaladas coligaram-se, constituindo, em 1931, uma sociedade, a União Revendedora de Garrafas, que centralizava as vendas e distribuía as encomendas pelos vários estabelecimentos⁶.

A Administração considerou que esta coligação permitia aumentar a eficiência na afectação de recursos fundamentando-se nos argumentos seguintes:

- a) O cartel eliminava a *desordem* observada no mercado, fenómeno que, levando ao encerramento de vários estabelecimentos, foi considerado prejudicial; as vantagens económicas terão sido «notórias para os agremiados, que deixaram de perder e passaram a ganhar, e para a Nação, porque esta não ganha positivamente com o descalabro económico de qualquer dos seus sectores» (J. do Canto e Castro, 1943);

A instabilidade do cartel de vidraça resultava não só da existência de custos irreversíveis e de excesso de capacidade, mas também de dois outros aspectos da estrutura do mercado:

- a) Formação de uma coligação de revendedores, a Sociedade Distribuidora de Vidraça, em que participavam duas empresas produtoras: a Empresa Industrial do Mondego e a Ricardo Santos Galo Filho;
- b) A maior parte das empresas produtoras no mercado de vidraça actuavam também no mercado de garrafas, onde se havia estabelecido um cartel que se revelou estável. Assim, os lucros no mercado de garrafas podiam ser utilizados, através de subsídios cruzados, para financiar os prejuízos na vidraça.

⁵ Veja-se o parágrafo VI do Despacho de 26 de Junho de 1937 (*Diário do Governo*, II série, n.º 154, de 5 de Julho de 1937), assim como os artigos 2.º e 3.º do Decreto n.º 28 236, de 24 de Novembro de 1937 (*Diário do Governo*, I série, n.º 274, de 24 de Novembro de 1937).

⁶ A União Revendedora de Garrafas agrupou, inicialmente, os fabricantes de vidro preto, aos quais se juntaram, pouco depois, as empresas produtoras de garrafas e garrafões brancos. A partir dos anos 40, a segmentação legal do mercado de garrafas em produtos de vidro branco e vidro preto deixou de se verificar.

- b) O aumento observado de preços seria razoável. Os preços das matérias-primas e do factor trabalho também tinham aumentado e, antes da coligação, os preços seriam insuficientes para remunerar o capital (V. Silva e J. C. e Castro, 1936)⁷.

No início dos anos 40, uma das empresas abandonou a coligação; este facto não provocou uma descida de preços, pois, durante a guerra, a procura aumentou muito em consequência do aumento das exportações de bebidas alcoólicas, nomeadamente para os Estados Unidos. Com o fim da guerra, o problema do excesso de capacidade voltou a fazer-se sentir e em 1951 estabeleceu-se nova coligação, constituindo-se a Sociedade Distribuidora de Garrafas e Garrafões⁸.

2.4 A INDÚSTRIA DE CIMENTOS

Até ao início da década de 20, os cimentos do tipo *Portland* produzidos pelas empresas instaladas em Portugal eram considerados, em geral, de qualidade inferior aos cimentos importados; a tecnologia adoptada era em grande parte responsável por este fenómeno.

A entrada no mercado de cimentos, em 1923, da Empresa de Cimentos de Leiria, com uma tecnologia mais moderna, provocou uma reacção estratégica de duas outras empresas instaladas, a Companhia Cimentos Tejo e a Secil — Companhia Geral de Cal e Cimento. Realizaram-se grandes investimentos, que permitiram reduzir os custos médios de produção e aumentar a qualidade do produto.

Aparentemente, a Administração receou que a concorrência observada entre aquelas empresas viesse a tornar-se excessiva, não permitindo a remuneração normal do capital, tendo sido salientadas as vantagens de uma coligação: «[...] as altas resistências à tracção e compressão de tais cimentos [...] são hoje um excesso de perfeição e [...] um bom e regular entendimento entre as três fábricas poderia regular este assunto, assim como o dos preços» (J. do Canto e Castro, 1932). Em 1940 observou-se que as empresas estavam «em regime de acordo para fornecimento do mercado interno», situação que, através do condicionamento industrial, se procurou manter (Campos Brito, 1940). As empresas terão permanecido coligadas até finais dos anos 60.

Parece-nos difícil admitir a existência de um fenómeno persistente de excesso de capacidade que, na indústria portuguesa de cimentos, levasse a

⁷ Nesta base impediu-se a reentrada no mercado da Fábrica de Garrafas da Martigança; esta reentrada havia sido requerida, em 1934, por várias empresas situadas em mercados de bebidas, a jusante do mercado de garrafas; alegaram que os preços tinham subido demasiado, provocando um aumento dos seus custos.

⁸ Cf. escritura pública de constituição da sociedade, de 1 de Julho de 1949, publicada no *Diário do Governo* de 20 de Julho de 1949, III série, n.º 166, e alterações publicadas no *Diário do Governo* de 12 de Julho de 1951, III série, n.º 159.

situações de concorrência destrutiva. Em indústrias com as características estruturais dos cimentos é de esperar a existência, quase permanente, de excesso de capacidade, como resultado de um comportamento de maximização intertemporal dos lucros (A. Manne, 1967). Além disto, é fundamental ter presentes as elevadas taxas de crescimento da procura e o facto de a capacidade ser a variável objecto de regulação através do condicionamento das indústrias.

2.5 A INDÚSTRIA DE CONSERVAS DE PEIXE

No início dos anos 30, a indústria de conservas de peixe, em particular a das conservas de sardinha, tinha uma posição específica no conjunto da indústria transformadora, dado o grande peso das exportações não só no volume de vendas das empresas, mas também nas exportações totais do País⁹.

Algumas das variáveis fundamentais da estrutura do mercado podem ser caracterizadas do seguinte modo:

- a) A tecnologia instalada era bastante diferente segundo as empresas; de acordo com A. O. Salazar (1931), «a selecção operando às cegas não permitiu somente a sobrevivência dos mais eficientes; muitos estabelecimentos que estavam condenados haviam sobrevivido;
- b) Do lado da procura, o produto era diferenciado; além disto, nem todas as empresas realizavam a comercialização da mesma forma. Algumas delas recorriam a intermediários.

Quanto ao comportamento, observou-se uma concorrência muito forte entre as empresas portuguesas nos mercados externos, mais importante do que a concorrência com as empresas de outros países. A concorrência observada foi considerada destrutiva: «A necessidade de realizar capital tem levado a vender por qualquer preço e de qualquer modo, tão abaixo do custo que, por vezes, o facto foi tomado como *dumping* — *dumping* absurdo, sem vantagens para ninguém» (Salazar, 1931).

As consequências deste comportamento terão sido, nomeadamente, uma queda substancial do preço e uma redução da qualidade. Todavia, nem todas as empresas terão sido igualmente afectadas: as melhores, com marcas já estabelecidas, puderam manter os seus preços.

Considerou-se que a *performance* observada no mercado não era aceitável, por dois motivos:

- a) Teria havido uma perda substancial de receitas de exportação: «As 45 000 toneladas de conservas de sardinha que se exportaram em 1931

⁹ Desta indústria se disse, na época, ser «quase uma indústria pura de exportação» (A. O. Salazar, 1931). Em 1931 foram exportadas conservas no valor de 175 000 contos, correspondendo a cerca de 25 % das exportações portuguesas (cf. Decreto n.º 21 621, de 27 de Agosto de 1932).

deveriam ter rendido um mínimo de 230 000 000\$00 e não produziram [...] mais do que 175 000 000\$00. Não é assim excessivo supor um prejuízo de 55 000 000\$00 para a economia nacional»¹⁰;

- b) Dado que a queda do preço era acompanhada por uma redução da qualidade do produto, entendia-se que o facto poderia prejudicar, a prazo, a penetração das empresas portuguesas em segmentos de mercado caracterizados pela exigência de requisitos mínimos de qualidade.

A solução proposta para melhorar a *performance* no mercado foi a constituição de um monopólio, pelo menos nas exportações (Salazar, 1931). Todavia, aparentemente, as empresas instaladas não a aceitaram e a solução legalmente consagrada manteve, «em tudo quanto foi possível, a independência de fabrico e de exportação»; assim, entre outras medidas, constituiu-se o Consórcio Português das Conservas de Sardinha, que, entre outros, tinha como objectivos «fiscalizar e orientar a produção com ordem a garantir a qualidade do produto e melhorar as condições de fabrico» e estabelecer preços mínimos, que deveriam ser respeitados pelas empresas nas vendas para exportação¹¹.

A regulação do mercado de conservas de peixe viria a ser completada com a constituição do Instituto Português de Conservas de Peixe, do Grémio dos Industriais de Conservas de Peixe e do Grémio dos Exportadores de Conservas de Peixe.

Nestes diplomas, a preocupação dominante do legislador foi evitar a ocorrência de determinados processos concorrenciais, considerados prejudiciais.

Assim, qualquer dos Grémios contava, entre as suas atribuições, a protecção dos seus associados «contra práticas de concorrência desleal lesivas do seu interesse ou do seu bom nome ou ainda do interesse geral da indústria». O Instituto contava entre os seus fins a coordenação dos organismos corporativos de conservas de peixe e «orientar e condicionar a produção e comércio»; a União dos Exportadores contava entre as suas atribuições «orientar e fiscalizar a produção e o comércio das conservas de peixe [...] fixar os preços mínimos para a exportação e condicionar, limitar ou suspender temporariamente a exportação e estabelecer as cotas de rateio de cada associado, tendo em conta as correntes comerciais anteriormente estabelecidas»¹².

¹⁰ Cf. Decreto n.º 21 621, de 27 de Agosto de 1932. Neste cálculo simples, o legislador admitiu, implicitamente, que as empresas portuguesas enfrentavam procuras com elasticidade procura-preço nula. Consequentemente, a perda de receitas poderá estar sobrestimada.

¹¹ Cf. Decretos n.ºs 21 621 (Regulamentação da Indústria de Conservas de Sardinha) e 21 622 (Consórcio Português de Conservas de Sardinha), de 27 de Agosto de 1932. Foi substituído, pouco depois, pela União dos Industriais e Exportadores de Conservas de Peixe.

¹² Cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 26 775, de 10 de Julho de 1936 (Grémio dos Industriais de Conservas de Peixe), artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 26 776, da mesma data (Grémio dos Industriais Exportadores de Conservas de Peixe), artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 26 777 (Instituto Português de Conservas de Peixe) e artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 24 947 (União dos Industriais e Exportadores de Conservas de Peixe).

3. AS RESTRIÇÕES REGULATÓRIAS: UM COMENTÁRIO

Sem pretender considerar os casos referidos como casos típicos, parecem-nos pacífico que os comportamentos observados da Administração, através das restrições regulatórias impostas, traduzem, aparentemente, a intenção de evitar a ocorrência de situações de concorrência destrutiva nos mercados referidos¹³.

A ocorrência de fenómenos de concorrência destrutiva depende de variáveis estruturais e do comportamento das empresas¹⁴.

Das primeiras salienta-se a estrutura de custos, nomeadamente a existência de custos fixos elevados relativamente aos custos variáveis. Neste caso, a concorrência destrutiva surge associada à existência de excesso de capacidade instalada; este fenómeno significa que existem economias de utilização de capacidade por aproveitar, reforçadas se existirem custos marginais de curto prazo decrescentes.

Quanto às segundas, admitindo a existência prévia de uma coligação, é necessário que, como salientou F. M. Scherer (1980), as empresas enfrentem, em dado momento, restrições de liquidez que impossibilitem a coordenação oligopolística¹⁵.

Como desvantagens daqueles processos concorrenciais podemos salientar as seguintes:

- a) Em consequência da redução do preço do produto final, a procura derivada de trabalho diminui, observando-se uma queda da remuneração do factor trabalho, tanto mais acentuada quanto mais inelástica for a oferta de trabalho;
- b) Descidas não sustentáveis dos preços podem não ser vantajosas para as empresas em mercados a jusante, porque dificultam os cálculos de longo prazo;
- c) As flutuações de preços associados à concorrência destrutiva prejudicam os projectos de investimento das empresas instaladas, além dos prejuízos existentes, por definição, no curto prazo.

¹³ Com métodos e objectivos diferentes, algumas das questões tratadas nesta secção foram abordadas por F. Rosas (1986) e J. Brandão de Brito (1989).

¹⁴ Veja-se, como sínteses críticas, F. M. Scherer (1980) e A. Kahn (1980).

¹⁵ Esta caracterização do fenómeno implica várias simplificações.

Pode acontecer, por exemplo, que o excesso de capacidade desapareça devido ao processo concorrencial; neste caso poderá falar-se de excesso de capacidade se a capacidade instalada for superior, dado o comportamento das empresas, àquela que garantiria a remuneração normal do capital (Reynolds, 1940; para uma caracterização exaustiva do conceito de excesso de capacidade, tendo em conta, nomeadamente, a estrutura e os comportamentos de mercado, veja-se J. Amado da Silva, 1989).

Em segundo lugar, a concorrência destrutiva pode não ser devida à existência de custos afundados significativos. Por exemplo, em indústrias em que exista um grande número de empresas familiares, uma redução do preço, devida, por exemplo, a uma redução da procura, pode levar a um aumento da oferta de trabalho para se manter a receita, agravando a queda do preço.

Neste contexto, restrições regulatórias que limitem a possibilidade de se verificar concorrência destrutiva podem aumentar a eficiência da afectação de recursos¹⁶.

Neste contexto interessa analisar o comportamento observado da Administração a partir de dois aspectos:

- a) A plausibilidade da existência do fenómeno;
- b) Os fundamentos e as consequências das restrições regulatórias impostas.

O primeiro aspecto é necessariamente delicado e a sua investigação rigorosa ultrapassa obviamente os limites deste trabalho; a evidência apresentada sugere, no entanto, que não é de rejeitar a sua ocorrência, nomeadamente nas indústrias de vidraça e de conservas de peixe, nos anos 30. Porém, o aspecto fundamental a considerar é que não era necessário que tal sucedesse para que se achasse vantajosa uma coligação de produtores. A indústria de cimentos é um exemplo, que não é único¹⁷; além disto, uma vez resolvido o problema que lhes dera origem, não se contemplava — e não se verificou durante o Estado Novo — a dissolução das coligações por determinação administrativa.

Os fundamentos das restrições regulatórias impostas encontram-se mais detalhados nos argumentos, já referidos, de O. Salazar (1931), que, porém, nos parecem contraditórios. De facto, o autor considerava resultado indesejável de um processo concorrencial o facto de estabelecimentos ineficientes «condenados» não terem saído do mercado tão rapidamente quanto seria desejável¹⁸; paradoxalmente, a solução proposta envolvia uma coordenação oligopolística entre as empresas instaladas que reforçaria a presença no mercado desses mesmos estabelecimentos.

Com estas medidas, o potencial da concorrência como um mecanismo corrector de estruturas foi eliminado: a sobrevivência das empresas em dado

¹⁶ Para uma defesa desta posição veja-se, entre outros, A. Kahn (1980).

¹⁷ Aliás, esta atitude observou-se noutras indústrias, mais próximas de estruturas concorrenciais; um exemplo é a indústria de lanifícios, em que foi estabelecida uma associação entre as empresas instaladas e a Federação Nacional dos Industriais de Lanifícios, agrupando os vários grémios existentes. Entre outras, tinha como funções «orientar e condicionar a produção conforme as necessidades do consumo e tendo em vista o progresso e aperfeiçoamento da indústria [cf. artigo 3.º do Decreto n.º 26 850, de 29 de Julho de 1936 (*Diário do Governo* de 29 de Julho de 1936, 1 série, n.º 160)].

¹⁸ Este argumento contradiz ainda um critério estabelecido desde J. Stuart Mill e retomado em 1958 por G. Stigler, segundo o qual as empresas que sobrevivem são as mais eficientes. Parece-nos interessante salientar que esta divergência é resultado das diferentes variáveis utilizadas para avaliar a eficiência.

O critério que, na sua forma moderna, é conhecido como teste de sobrevivência de Stigler reflecte não só a tecnologia instalada, mas também a existência de restrições regulatórias de vários tipos e as relações das empresas com os sindicatos. O argumento de O. Salazar pressupõe, como critério de avaliação de eficiência, a estrutura de custos mais desejável em função da minimização dos custos de longo e curto prazo.

momento instaladas era assegurada por via administrativa, independentemente do seu comportamento no mercado do produto.

Este último aspecto conduz-nos à ponderação das consequências da regulação imposta. Salientam-se dois aspectos:

- a) Admitindo, para simplicidade de análise, o índice de Lerner como indicador da *performance*¹⁹, o poder de monopólio de uma só empresa instalada pode ser igual ao exercido por várias em coligação; aliás, na presença de economias de escala ou de economias de utilização de capacidade devidas à existência de custos marginais de curto prazo decrescentes, o excedente do consumidor pode aumentar se só estiver uma empresa no mercado²⁰;
- b) Em mercados não concorrenciais, os resultados enfrentados pelas empresas num jogo estático podem ser descritos por uma matriz de resultados característica do jogo conhecido como dilema dos prisioneiros; em jogos deste tipo, a existência de possibilidades de informação e de comunicação entre os concorrentes favorece a realização de coligações (F. M. Scherer, 1980).

A evidência apresentada sugere inequivocamente que os organismos corporativos realizavam esta função. Assim, podendo não se observar a formação de uma coligação explícita, aqueles organismos incentivavam o estabelecimento de relações duradouras de cooperação entre as empresas instaladas e, sobretudo, impediam que se verificassem os resultados competitivos em jogos daquele tipo.

Em síntese, os aspectos mais salientes da regulação dos mercados, no curto prazo, foram a imposição de restrições aos comportamentos concorrenciais, mas não aos comportamentos colusivos, sem que, em nossa opinião, houvesse razões económicas, geralmente válidas, para que tal sucedesse. As empresas foram incentivadas, implícita e explicitamente, à coligação, ao mesmo tempo que lhes eram limitadas as possibilidades de adoptarem estratégias concorrenciais agressivas, mesmo que tal resultasse de vantagens tecnológicas.

¹⁹ O índice de Lerner é dado pelo desvio proporcional do preço em relação ao custo marginal. Caso seja plausível admitir custos médios constantes, a *ratio* entre os lucros totais e as vendas pode ser considerada uma boa aproximação ao verdadeiro valor do índice; nestas circunstâncias, quanto maior for essa *ratio*, maior o poder de monopólio e, em consequência, maior a perda de bem-estar.

²⁰ Existe uma contradição entre alguns argumentos avançados contra a concorrência, por teóricos corporativistas e as restrições regulatórias adoptadas. Marcelo Caetano e Costa Leite (citados por J. Brandão de Brito, 1989) consideram um dos inconvenientes dos processos concorrenciais a monopolização do mercado. Independentemente do funcionamento dos organismos corporativos, a formação de cartéis tem efeitos igualmente indesejáveis, podendo, como se observou, implicar um nível de preços superior ao de monopólio.

Aliás, outra inconsistência, mais óbvia, resulta do argumento corporativista, citado pelo mesmo autor, segundo o qual, da concorrência não resultam senão vencidos; esta ideia não é, evidentemente, sustentável se da concorrência resultar a formação de um monopólio.

O Estado Novo não produziu legislação relevante de defesa da concorrência, apesar do reconhecimento posterior das suas vantagens. Como corolário dos argumentos anteriores, pudemos estabelecer que uma legislação de defesa da concorrência era impossível, no Estado Novo, sem o dismantelamento das restrições regulatórias, que visavam precisamente limitar a concorrência. Estas restrições eram realizadas, legalmente, por associações empresariais cujos membros eram os principais beneficiados. A sua força, enquanto grupos de pressão política e legal, só permitiria a desregulação da economia quando tal fosse do seu interesse; entretanto, não permitiu, fenómeno que é inteiramente consistente com a teoria económica da regulação (G. Stigler, 1971; S. Peltzman, 1976).

As consequências negativas destes factos são mais evidentes quando se considera — admitindo os argumentos utilizados para a imposição das restrições regulatórias — que, em muitos mercados, a ocorrência de fenómenos persistentes de excesso de capacidade poderia ser evitada através do condicionamento industrial. Como a verificação empírica de concorrência destrutiva depende da existência de excesso de capacidade, não haveria necessidade, em muitos casos, de regular a concorrência no curto prazo para a evitar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas secções anteriores procurámos demonstrar que as restrições regulatórias impostas pelo Estado Novo em muitas das indústrias transformadoras tiveram como resultado a formação de poder de monopólio e a impossibilidade de se estabelecer legislação de defesa da concorrência.

Consequentemente, é de esperar, tendo em conta também a pequena dimensão do mercado português, que esta política tenha gerado na afectação de recursos na economia as distorções que, em análise estática, normalmente são atribuídas às estruturas monopolistas. Em consequência, é bastante plausível que a ineficiência na afectação estática de recursos tenha sido, durante o Estado Novo, superior àquela que, em percentagem do PIB, tem sido estimada para outros países onde a regulação de oligopólios no curto prazo se destinou a limitar o exercício do poder de monopólio — situação contrária à observada em Portugal.

Salvaguarda-se, porém, a possibilidade de, em estruturas de monopólio ou oligopólio bilateral, o resultado final ter sido não inferior ao que seria observado sem regulação.

Do ponto de vista redistributivo, há também implicações evidentes. Um dos casos mais conhecidos na literatura económica é o aumento das remunerações nas indústrias cartelizadas, que, com frequência, foi apresentado, pelas empresas como justificação do cartel (algumas das indústrias vidreiras fornecem, aliás, exemplos bastante interessantes). Neste contexto, um outro aspecto, igualmente interessante, foi a selecção administrativa das empresas sobreviventes.

REFERÊNCIAS

- BRITO, J. Brandão de, 1989, *A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra (1948-1965). O Condição Industrial*, Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- BRITO, A. Campos, 1940, «Informação da 3.ª Circunscção Industrial», P. 3692.1 (1512), n.º 2/8.
- CASTRO, J. do Canto e, 1933, «Relatório sobre o inquérito às fábricas nacionais de cimento», P. 3692.1 (1512), n.º 2/1.
- CASTRO, J. do Canto e, 1934, «Relatório de 17 de Janeiro de 1934». P. 332.1.3 (-.), n.º 10/1.
- CASTRO, J. do Canto e, 1943, «Sobre o estado da indústria produtora de garrafas e similares», P. 332.1.1 (-.), n.º 21/3.
- CIV, CIP e DLS, 1936, *A Questão da Vidraça. Exposição dos Factos a Ela Respeitantes desde os Primeiros Meses Deste Ano*. Exposição da Companhia Industrial de Vidros, da Companhia Industrial Portuguesa e de Dâmaso Luís dos Santos, de 27 de Novembro de 1936, P. 332.1.3 (-.), n.º 107/1.
- JACQUEMIN, A., 1984, *Economia Industrial Europeia*, Lisboa, Edições 70.
- KAHN, A., 1971, *The Economics of Regulation*, Nova Iorque, Wiley.
- MANNE, A. S., 1967, *Investments for capacity expansion*, MIT Press, Cambridge.
- PELTZMAN, S., 1976, «Toward a more general theory of regulation», in *Journal of Law and Economics* (Agosto de 1976).
- REYNOLDS, L. G., 1940, «Cut-throat. Competition», in *American Economic Review*, Dezembro de 1940.
- ROSAS, F., 1986, *O Estado Novo dos Anos 30 (1928-1938)*, Editorial Estampa.
- SALAZAR, A. Oliveira, 1931, «Sobre a indústria de conservas de peixe — relatório de uma visita aos centros conserveiros», publicado em 8 de Dezembro de 1931 e reproduzido em A. O. Salazar, 1951, *Discursos e Notas Políticas, IV, 1943-1950*, Coimbra Editora, L.^{da}
- SCHERER, F. M., 1980, *Industrial market structure and economic performance*, Chicago, Rand McNally College Publishing Company.
- SILVA, J. Amado da, 1989, *Excesso de Capacidade: Doença, Normalidade ou Ameaça? (Um Ensaio no Domínio da Economia Industrial)*, tese de doutoramento em Economia, Universidade Católica Portuguesa.
- SILVA, Santos, 1936, Relatório de 4 de Agosto de 1936, P. 332.1.3 (-.), 107/1.
- SILVA, A. Vieira da, e J. do Canto e Castro, 1934, «Relatório acerca da pretensão de reabertura da Fábrica de Garrafas da Martigança, L.^{da}», P. 332.1.1. (1001), n.º 1.
- STIGLER, G., 1958, «The economies of scale», in *Journal of Law and Economics*, 1.
- STIGLER, G., 1971, «The theory of economic regulation», in *Bell Journal of Economics and Management Science*, Primavera de 1971.