

ENEI2025 *fortaleza* IX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL

"Financiamento e Desenvolvimento Brasileiro:
oportunidades e desafios"



ANTITRUSTE PARA ALÉM DA EFICIÊNCIA

Discussão do novo Guia de Interesse Público relevante a Fusões da África do Sul

Gustavo Pietruza¹;
Luiz Carlos Delorme Prado².

Resumo: O presente artigo contribui para o debate entre antitruste e desenvolvimento, ao rebater a universalidade do conceito de eficiência na análise de fusões e aquisições em favor de uma abordagem desenvolvimentista de longo prazo. Nesse sentido, se analisa o Guia de Interesse Público da África do Sul, que introduz novas considerações a respeito dos efeitos de uma fusão no setor/região, no emprego, na liberdade econômica de pequenas e médias firmas e aquelas controladas por pessoas historicamente prejudicadas, na competitividade internacional e na propagação de propriedade entre grupos historicamente prejudicados e trabalhadores. Novos objetivos são então integrados à agência antitruste, como a defesa de políticas industriais e produtores locais, o fortalecimento dos direitos trabalhistas e a redistribuição de renda para as camadas sociais mais prejudicadas pelo histórico colonial da nação.

Palavras-chave: antitruste; desenvolvimento; eficiência; políticas industriais; África do Sul.

Código JEL: L44, L52

Área Temática: 6.4 Política de defesa da concorrência

ANTITRUST BEYOND EFFICIENCY

Discussion of the Public Interest Guidelines Relating to Merger Control in South Africa

Abstract: This article contributes to the debate between antitrust and development by refuting the universality of the concept of efficiency in the analysis of mergers and acquisitions in favor of a long-term developmental approach. In this sense, it analyzes the Public Interest Guide of South Africa, which introduces new considerations regarding the effects of a merger on the sector/region, on employment, on the economic freedom of small and medium-sized firms and those controlled by historically disadvantaged people, on international competitiveness and on the spread of ownership among historically disadvantaged groups and workers. New objectives are thus introduced to the antitrust agency, such as the defense of industrial policies and local producers, the strengthening of labor rights and the redistribution of income to the social classes most disadvantaged by the nation's colonial history.

Keywords: antitrust; development; efficiency; industrial policy; South Africa

¹ Mestrando do PPGE – Instituto de Economia – UFRJ. E-mail: gustavo.pietruza@ppge.ie.ufrj.br

² Professor do Instituto de Economia – UFRJ. E-mail: lcdprado@gmail.com

1. Introdução

Nas últimas décadas, vem crescendo a insatisfação com as políticas antitruste tradicionais – em particular no caso do crescimento dos mercados digitais³ e em outros mercados emergentes. Um dos *papers* que mais influenciaram o debate sobre as limitações das abordagens tradicionais de antitruste, o artigo de Lina Khan (2017) argumenta que a abordagem dominante da teoria antitruste – em especial, aquelas baseadas no modelo de Chicago e pós-Chicago – que vinculam concorrência a bem-estar econômico definido como efeitos de preço de curto prazo, não é capaz de capturar a arquitetura do poder de mercado nas economias modernas. Ademais, o ceticismo sobre a capacidade das autoridades de defesa da concorrência de controlarem o abuso do poder de mercado nos novos setores combina-se com a insatisfação de países periféricos com a ausência de um debate mais aprofundado sobre a relação entre antitruste e desenvolvimento.

Portanto, há no debate contemporâneo dois temas distintos, mas que estão interrelacionados. Em primeiro lugar, o processo de abandono de abordagens estruturais – que ocorre desde o final do século XX – e um certo abuso no argumento de eficiência microeconômica de curto prazo, vem fazendo com que as políticas antitruste no século XXI mostrem-se ineficazes para lidar com rápidas transformações nas estruturas de mercado contemporânea e, em especial, de dar conta das industriais que emergiram no século XXI, inclusive a chamada Economia de Plataforma, onde se insere as maiores empresas globais atuais.⁴ Esta preocupação foi originalmente levantada nos EUA por autores como Lina Khan (2017) e Tim Wu, (2020) mas é na União Europeia onde as políticas públicas para enfrentar os novos desafios teóricos têm se desenvolvido mais rapidamente.

Em segundo lugar, o grande crescimento das políticas de concorrência em várias jurisdições através do mundo, inclusive na dos países periféricos, vêm trazendo novos desafios que não eram considerados nas literaturas antitruste tradicionais. Isto é especialmente verdadeiro nas discussões sobre Concorrência e Desenvolvimento e Concorrência e Política Industrial.⁵ Para os países periféricos que promovem uma política ativa de desenvolvimento, a política de concorrência tem necessariamente de levar em conta sua relação com outras políticas públicas, como política industrial e com a relação de economia da concorrência com outras questões econômicas não diretamente vinculada às abordagens tradicionais de antitruste. Em um momento em que mesmo países (ou blocos econômicos) industriais avançados, como os Estados Unidos e a União Europeia, usam abertamente políticas industriais e aumentam a ação das agências reguladoras para além da discussão de eficiência⁶, a relação entre antitruste e desenvolvimento econômico começa a ser um tema relevante de pesquisa não apenas para a periferia, mas inclusive para os países industriais avançados.

Nesse sentido, este artigo trata de um estudo de caso – debruça-se sobre os debates que decorrem do Guia publicado pela África do Sul que apresenta um tratamento de temas antitruste de forma pouco convencional, buscando adequar a política de defesa da concorrência a outras políticas públicas sul-africanas que são consideradas estratégicas para o país. Nessa visão, novos agentes econômicos são incluídos nas considerações acerca da concentração de mercado e seus efeitos socioeconômicos, com enfoque tanto em aspectos relativos às políticas industriais quanto à preservação da liberdade econômica de grupos marginalizados. Portanto, embora o objeto de estudo seja restrito, a importância da discussão desse documento sul-africano é seu pioneirismo e, ainda, a avaliação de como outros países em desenvolvimento podem usar alternativas às abordagens tradicionais antitruste para aumentar sua aderência a políticas de desenvolvimento ou outras agendas de interesse nacional.

Nesse contexto, a África do Sul publicou em 2024, por meio de sua Comissão de Competição, o Guia de Interesse Público Relativo a Fusões, onde se abordam novos tópicos de consideração para além da eficiência. Neste guia, a autoridade antitruste estende sua análise de fusões e aquisições ao abordar os

³ Ver OECD (2024) [2].

⁴ Ver sobre o tema, ver Chiarini, Rocha & Prado (2024).

⁵ Para uma discussão teórica da relação entre antitruste e desenvolvimento ver Prado, (2011)

⁶ Para uma maior discussão, ver Millot e Rawdanowicz (2024).

efeitos de concentração no setor/região do caso, no emprego, na liberdade econômica de pequenas e médias firmas e aquelas controladas por pessoas historicamente prejudicadas, na competitividade internacional e na propagação de propriedade para os grupos sociais mais necessitados e aos trabalhadores. Essa ampliação de escopo permite que a Comissão capture efeitos mais diretos na distribuição de renda, no desenvolvimento de políticas industriais, na equidade e no combate ao racismo dentro da nação, em contraste com uma abordagem mais universalista de eficiências e retornos aos consumidores.

Além desta seção inicial, o artigo se divide em mais 3 seções. A seção 2 realiza uma revisão teórica sobre as relações entre antitruste e eficiência, as novas abordagens desenvolvimentistas e a complementaridade entre política industrial e concorrencial, terminando com o papel das agências antitruste nesse novo contexto econômico. A seção 3 aborda o Guia de Interesse Público da África do Sul, realizando-se uma introdução geral do propósito do documento e então discutindo cada ponto de interesse público abordado pelo guia. Por fim, a seção 4 conclui.

2. Revisão Teórica

A Escola de Chicago, que ganhou proeminência na segunda metade do século XX, consolidou uma visão antitruste centrada na análise de eficiências e custos, argumentando que a concentração de mercado seria, em grande parte, resultado do sucesso competitivo e do dinamismo das firmas. Sob essa perspectiva, a abordagem estrutural da Escola de Harvard foi desqualificada, com uma abordagem otimista com a eficiência dos mercados e avessa a intervenção estatal exceto em circunstâncias muito particulares. A abordagem fundamentalista de Chicago foi amenizada no chamado pensamento pós-Chicago, que introduziu teoria dos jogos e reconheceu falhas de mercado que justificariam uma regulação mais robusta. Apesar disso, a ideia do antitruste como uma ferramenta voltada principalmente para a análise de eficiências e excedente do consumidor persistiu, limitando o escopo das políticas de concorrência a critérios econômicos estreitos e de curto prazo.⁷ Essa visão, embora útil em certos contextos, mostrou-se insuficiente para lidar com os desafios dos mercados modernos, especialmente em setores digitais e em economias que demandam integração entre concorrência, desenvolvimento e equidade, o que tem levado a uma revisão crítica dessas bases teóricas no século XXI.

Assim, o debate entre antitruste e desenvolvimento funda-se nas seguintes premissas. Em primeiro lugar, que o controle do abuso de poder de mercado como principal objetivo da Defesa da Concorrência não pode ser reduzido a uma discussão exclusiva de eficiência; em segundo lugar, que estratégias de desenvolvimento econômico podem e devem ser compatíveis com uma política de defesa da concorrência (Prado, 2011).

No primeiro caso, principalmente no consenso pós-Chicago, a ênfase dada à eficiência econômica na análise antitruste aumentou continuamente. Preocupações que remontam a origem do debate antitruste, ou seja, a percepção que o poder econômico (e não econômico) das grandes empresas é uma ameaça a ordem econômica e, inclusive a democracia, foi sendo abandonado (Lancieri, Posner e Zingales, 2023). Recentemente a ideia de eficiência estática como um objetivo a ser perseguido vem sendo duramente criticada. Por exemplo, Foroohar (2023) contrasta eficiência e resiliência, argumentando que a eficiência leva a objetivos míopes (baixos custos e altos lucros) e “fragilidade perigosa”; Deaton (2024) argumenta que a eficiência é importante, mas que ela é valorizada acima de outros fins, e a justiça social se tornou subserviente aos mercados; por fim, Caffarra e Lane (2024) argumentam que a eficiência não deve mais ser a “estrela do norte” a ser perseguida, afirmando que os critérios de eficiência são empiricamente incompletos pela dificuldade de se provar que algo é “aumentador da eficiência”.

Nesse contexto, entre as propostas para ultrapassar visões universalistas de defesa da concorrência encontram-se (i) abordagens neoschumpeterianas que enfatizam o papel da inovação na concorrência além da eficiência microeconômica de curto prazo – as eficiências paretianas tradicionais e (ii) abordagens que enfatizam aspectos não econômicos da concentração e, no caso de países em desenvolvimento, da importância de compatibilizar a defesa da concorrência com política industrial.

No contexto de política industrial, esta é definida pela OCDE como:

⁷ Para uma discussão mais detalhada da revolução pós-Chicago e suas limitações, ver Yoo (2020)

“[...] government assistance to businesses to boost or reshape specific economic activities, especially to firms or types of firms based on their activity, technology, location, size or age. Governments use industrial policies to address important economic, social and environmental challenges that markets cannot address on their own, such as to accelerate the green transition, or improve the robustness of value chains for critical products and services.”⁸

Esta definição, contudo não dá conta da diversidade e complexidade da questão de política industrial. A defesa de políticas de intervenção do Estado para promover investimento econômico, através de alteração de preços relativos e/ou pelo uso de diversos mecanismos – como regulação econômica, financiamentos com taxas de juros diferenciadas, subsídios para P&D – têm sido defendidas por uma vasta literatura recente que argumenta por um Estado mais ativo para enfrentar problemas econômicos, sociais e ambientais contemporâneos.

Entre os autores que vêm adquirindo grande influência na formulação de políticas públicas por países industriais avançados e países em desenvolvimento vê-se Mazzucato (2015), que sustenta que os governos devem ir além de somente “consertarem” falhas de mercado; ao invés disso, deveriam criar mercados novos. Rodrik (2022) e Mazzucato (2018) complementam essa visão argumentando que uma noção compreensiva de falha de mercado aborda não somente as situações tradicionais e estáticas, mas também ineficiências dinâmicas, incluindo ausência de mercados e bens públicos, externalidades empregatícias e entrincheiramento de poder de mercado.

Quer se trate de corrigir falhas ou de criar mercados, é crucial que a política industrial aproveite o poder das forças de mercado na busca de objetivos sociais e políticos (Hughes e Spiegler, 2023). Uma política bem elaborada pode criar incentivos para firmas investirem em P&D, estimular inovação ou aumentar a entrada de novos concorrentes; porém, também pode levar a tratamentos preferenciais a certas indústrias ou firmas, criar barreiras à entrada e como resultado prejudicar a competição. É nesse contexto que a regulação antitruste deve atuar como agente disciplinador, na forma de complementaridade à política industrial.

Nessa relação entre política industrial e política concorrencial, autores defendem que “são complementares em vez de substitutos” (Aghion, Boulanger e Cohen, 2011), ou “informam-se mutuamente” (Concurrences, 2020). A política de concorrência também é definida como um instrumento específico de política industrial (Criscuolo et al., 2022), bem como considerada um ingrediente necessário para o seu sucesso (Concurrences, 2023).

Exemplos práticos da reunião entre concorrência e política industrial podem ser encontrados pelo mundo tanto na introdução de novas tecnologias como na dinamização de setores concentrados. O mercado suíno norte-americano, por exemplo, recebeu um pacote de auxílio financeiro da ordem de \$ 150 milhões, concentrando-se em fundos para abertura de novas fábricas no intuito de se descentralizar o setor, fomentar a competição, diminuir os preços ao consumidor e fortalecer a resiliência da cadeia de alimentação (OECD, 2023) [1]. A introdução do 4G na Colômbia também oferta *insights*, devido à autoridade antitruste sugerir a criação de “blocos de reserva” onde as empresas de telecomunicações poderiam atuar, impedindo a monopolização do setor e convidando novas firmas, resultando em maior competição na indústria e na implementação saudável de uma nova tecnologia (World Bank Group, 2014).

Ou seja, os economistas cada vez mais veem a concorrência como a base da política industrial, que deve ser efetivamente protegida e promovida (Petropoulos, 2019). Aghion et al (2015) indicam que as políticas industriais alocadas a setores competitivos, ou que fomentam a concorrência em um setor, aumentam o crescimento da produtividade. Na mesma perspectiva, Piechucka, Sauri-Romero e Smulders (2024) argumentam que as políticas industriais são tipicamente designadas assumindo mercados competitivos e que, em consonância com a política da concorrência, aprimoram o desenvolvimento econômico ao endereçarem falhas de mercado diferentes, contribuindo para uma economia mais resiliente e competitiva no longo prazo.

Nesse sentido, as agências antitruste possuem o papel de salvaguardar os esforços da política

⁸ Conforme expõe a OCDE em seu site: <https://www.oecd.org/en/topics/industrial-policy.html#:~:text=Industrial%20policy%20refers%20to%20government,%2C%20location%2C%20size%20or%20age>.

industrial por meio da identificação de falhas de mercado, do combate a atos anticompetitivos e do estudo dos setores da economia. Além dos instrumentos disponíveis, novos estão sendo introduzidos para a intervenção do órgão antitruste, como remoção de necessidade de infração competitiva para investigação, redução dos thresholds de poder de mercado e implementação de análises ex-ante (OECD, 2023 [2]). Por fim, as agências podem servir de conselheiras às políticas industriais, pela identificação dos setores com maior potencial de crescimento, indicar maneiras de cooperação entre o governo e o setor privado, e assegurar neutralidade competitiva dos resultados da política pública.

3. Caso da África do Sul

3.1. Contextualização e abordagem geral

O processo de formação socioeconômico da África do Sul apresenta diversas alusões ao próprio desenvolvimento histórico do Brasil. Ambos construídos a partir de um projeto colonial de exploração europeia, com ênfase na expropriação de terras e recursos naturais dos nativos, violência à população negra e estabelecimento de instituições racistas⁹, o comparativo entre as duas nações apresenta-se como oportunidade para que políticas e estudos elaborados em um país, especialmente com o objetivo de lidar com o histórico segregacionista, possam servir de lição para que o outro aplique os mesmos resultados em seu território nacional.

Assim, no contexto da defesa da concorrência, a Comissão de Competição da África do Sul apresenta-se como uma das pioneiras contemporâneas ao tratar do antitruste para além dos estudos de custo-benefício. Em fevereiro de 2019, o “Competition Act” nº 89 de 1998, lei originária das fundações de defesa da concorrência no país, foi alterada pelo “Competition Amendment Act” nº 18 de 2018, com os objetivos principais dessa mudança a adequação da autoridade antitruste aos desafios estruturais de altos níveis de concentração e de distribuição racialmente distorcida da propriedade de firmas na economia sul-africana. Assim, questões denominadas de interesse público, previamente discutidas à parte, passam a ser integradas no debate antitruste, com interesse explícito das autoridades em endereçar propriedade, controle e apoio de pequenos negócios e firmas controladas por pessoas historicamente prejudicadas.

Nesse contexto, as alterações feitas na legislação antitruste não objetivam descartar o estudo de eficiências já realizado pelas autoridades, mas sim complementá-lo com questões consideradas agora de interesse público. A Comissão nota que as mudanças no Ato buscam considerar os efeitos do apartheid sul-africano e outras práticas discriminatórias que resultaram em injusta restrição à participação livre e completa na economia por todos os cidadãos, e que resta como responsabilidade da autoridade de defesa da concorrência a desconstrução dessa concentração institucionalizada da propriedade de acordo com traços raciais e coloniais. Destaca-se aqui, pois, os esforços de adequação do antitruste às características específicas de formação da nação, com um passo adicional nos estudos de fusão e aquisição.

Para melhor guiar seus profissionais, em 20 de março de 2024 a Comissão de Competição Sul Africana publicou o “Revised Public Interest Guidelines Relating to Merger Control”, guia da autoridade de defesa da concorrência que versa sobre as aplicações dos critérios de interesse público às análises de fusões e aquisições. Nele, fica explícito que, na hipótese de uma fusão resultar em redução ou prevenção substancial de competição, além de se identificar a existência de algum ganho tecnológico, de eficiência ou outro aspecto pró-competitivo que mitigue o resultado da fusão, a Comissão também deverá observar se o processo pode ou não ser justificado por motivos de interesse público significativo. Na determinação do segundo caso, consideram-se os efeitos da fusão em cinco pontos de interesse público:

- a) setor empresarial ou região específica do caso;
- b) o emprego no mercado;
- c) a habilidade de pequenos e médios negócios e firmas controladas por pessoas historicamente prejudicadas (“PHP”) de efetivamente entrarem, participarem ou expandirem dentro do mercado;
- d) a habilidade de firmas nacionais de competirem internacionalmente; e

⁹ Para uma discussão aprofundada do processo de formação econômico da África do Sul, ver Feinstein (2012). Para uma discussão sobre a história da aplicação do antitruste no Brasil ver Prado (2014).

e) a promoção de maior propagação de propriedade, em especial para PHP e para os trabalhadores das firmas no mercado de interesse.

Para todo caso, o Guia estabelece que os participantes do ato de concentração providenciem evidências qualitativas e quantitativas para qualquer acusação referente aos efeitos de uma fusão em Interesse Público. Na análise das evidências, a Comissão determinará a existência de algum efeito derivado do processo de aquisição, identificará a possibilidade de substancialidade, considerará a existência e aplicabilidade de remédios ao caso, e, por fim, no caso de impossibilidade de remediação dos efeitos negativos, haverá aplicação de contrapesos que possam compensar a perda derivada da fusão.

3.2. Análise dos efeitos em interesse público

3.2.1. Efeito em setor empresarial ou região específica

O primeiro motivo de Interesse Público detalhado pelo Guia refere-se aos efeitos no setor e/ou região em que se trata a fusão das requerentes. Aqui existe uma preocupação inicial de harmonia e adequabilidade do ato de concentração com políticas industriais e ambientais já promovidas pelo governo, além de questões de produtividade local. A substancialidade de um efeito nesse ponto de Interesse Público tomará como base as características do produto relevante regional e nacionalmente, além de sua importância social e relação com as condições de vida da população. Assim, se reconhece possíveis efeitos socioeconômicos que uma fusão pode ocasionar em um setor, seja ele estratégico como questão de independência econômica ou como elevador do padrão de vida.

Nesse sentido, a fusão implicará em efeitos significativos conforme afetar as configurações de um setor/região e as condições socioeconômicas da população. O Guia destaca a relevância da fusão quando afetar a execução de políticas industriais e ambientais, especialmente se possuir ligações a montante e/ou jusante ou envolver investimentos em capital de longo prazo, as questões relacionadas com a convivência e sustentabilidade de uma localidade e a ocasião do setor envolvido ser caracterizado pela contratação de grande número de trabalhadores com baixo nível de qualificação. E na hipótese de necessidade de remediação, se sugere investimentos diretos na produtividade da firma, um enfoque maior na produção e comercialização localizada, com atenção aos consumidores regionais (com possível imposição de obrigatoriedade), e o estabelecimento de fundos com o objetivo de desenvolver a manufatura local nas cadeias de valor relevantes. Entende-se neste caso a aplicação de uma política “industrial” em que a aprovação de uma fusão é condicionada a maiores investimentos no setor.

Em suma, existe uma maior preocupação da Comissão com os efeitos regionalizados de uma fusão e como isso pode afetar o desenvolvimento industrial, ambiental e social do local. Com enfoque na proteção de produtores e consumidores regionais, muitos desses possivelmente de pequeno e médio porte, e adicionado com a análise das consequências da fusão em políticas públicas de industrialização, o antitruste sul-africano se estende em ponderar como uma fusão afetará o crescimento sustentável e equitativo de um setor/região no longo prazo, e suas consequências no bem-estar dos consumidores.

3.2.2. Efeito no emprego

Em seguida, o Guia entra em detalhes sobre os efeitos de uma fusão no emprego da mão de obra, com atenção principal aos efeitos diretos do ato de concentração com os trabalhadores das firmas envolvidas. Nessa análise, a Comissão tomará consideração sobre a racionalidade, as intenções e políticas do grupo adquirente e incentivos do grupo adquirido de se tornar atrativo a possíveis compradores, além de reduções ou aumentos do número de empregados como resultado (ou não) da fusão. Nesse sentido, existe uma preocupação em determinar-se as verdadeiras intenções das requerentes com relação aos seus custos empregatícios e evitar demissões em massa como forma de aumentar superficialmente os lucros.

Assim, a Comissão observará substancialidade dos efeitos no emprego tomando como base diversas características do setor e dos trabalhadores: o número de trabalhadores afetados, relativo à força de trabalho; seu nível de habilidade profissional, determinado pela qualificação, experiência, avaliação, descrição e posição dentro da organização; a probabilidade deles obterem empregos alternativos no curto prazo,

considerando sua transferibilidade a outras firmas e negócios, a economia da região, oportunidades de emprego e a taxa de desemprego da nação; a natureza econômica do setor, se é ascendente, estável ou decadente; e o tipo de emprego da firma, se é sazonal ou permanente e/ou a firma engajar com licitações de contratações. Observa-se a amplitude de considerações com que a Comissão deve lidar para preservar os direitos trabalhistas, em clara alusão à crescente participação das entidades antitrustes no monitoramento do mercado de trabalho, historicamente mantida em segundo plano.¹⁰

As requerentes da fusão podem também substanciar quaisquer efeitos alegados por meio de contrapesos ou também particularidades ao caso, enquanto seja mantida a racionalidade das justificativas. Assim, reduções do número de empregados serão aceitas na possibilidade da firma adquirida estar em processo de falência e/ou a competitividade da empresa ser possível somente por meio de menores custos decorrentes da diminuição da quantidade de trabalhadores. Logo, o argumento de eficiência se fundamenta como um contraponto aceitável aos efeitos da fusão, enquanto que os trabalhadores estejam plenamente informados das intenções das requerentes, e as provas de reduções de custos e preços sejam de plena concretude.

Porém, na hipótese dos efeitos de uma fusão sobre o emprego serem provados substanciais, a Comissão poderá escolher remédios que apliquem diretamente no nível e na contratação dos trabalhadores da nova empresa fundida. Dentre as medidas a serem impostas pela autoridade antitruste, destacam-se uma delimitação da quantidade mínima do número de empregados e um máximo de demissões para um período delimitado pós-fusão, e o providenciamento pela empresa de recursos para adequação das habilidades de trabalhadores afetados pelas demissões, com a possibilidade de criação de novos cargos que deem preferência para empregados prévios. Assim, existe uma intervenção direta pela Comissão no emprego e na capacitação dos trabalhadores pelas firmas envolvidas em um processo de fusão, com a responsabilidade de efetivação dessas medidas sendo repassadas completamente para as empresas.

Por conseguinte, a Comissão sul-africana estende sua funcionalidade ao preocupar-se com os efeitos de uma fusão diretamente na quantidade e qualidade dos empregados de um setor. O argumento de eficiência funciona somente como um contraponto a ser ofertado pelas requerentes e mantém-se em segundo plano, pois não contempla questões relativas ao desenvolvimento e industrialização, como a capacitação e produtividade do trabalhador de longo prazo, o nível de emprego de uma região e, como consequência, o fortalecimento dos direitos e condições de vida dos trabalhadores.

3.2.3. Efeito na habilidade de pequenas e médias firmas, ou firmas controladas por pessoas historicamente prejudicadas, de efetivamente entrarem, participarem ou expandirem em um mercado

O terceiro ponto de Interesse Público refere-se aos efeitos de uma fusão na habilidade de pequenas e médias firmas (“PMF”) e firmas controladas por pessoas historicamente prejudicadas (“PHP”) de efetivamente entrarem, participarem ou expandirem em um mercado. Nesse contexto, o foco da Comissão nesses grupos socioeconômicos deriva de uma lógica de apoio estatal à população historicamente prejudicada por características específicas à África do Sul, isto é, a concentração de renda e a segregação institucionalizadas pelo colonialismo e apartheid.

Assim, na análise de uma fusão, a Comissão deve identificar se o ato de concentração possui alguma influência em condições de entrada e expansão do mercado, na acessibilidade a insumos-chave, serviços e descontos, na continuidade de compra/venda a PMFs ou firmas controladas por PHPs, no desenvolvimento de uma indústria, e no acesso a financiamento direcionado ao crescimento de negócios. Como materialidade para esses fatores, a organização antitruste observará a existência de algum impedimento para a entrada, o crescimento e a expansão de PMFs e firmas controladas por PHPs, a dependência desses à firma-alvo no suprimento de insumos ou se a firma é uma cliente de importância relevante, se haverá mudanças nos termos e condições de comércio entre os grupos, e caso existam efeitos em outro Interesse Público como emprego

¹⁰ Eric Posner comenta sobre o papel das agências antitruste para com os direitos trabalhistas em “How Antitrust Failed Workers” (2021). O mercado de trabalho, caracterizado pelo monopsonio dos empregadores, efetivamente sofre de supressão de salários e diversas tentativas de inibir a mobilidade e visibilidade dos trabalhadores, com dificuldades por parte das entidades reguladoras de enforcarem as leis de defesa da concorrência em um mercado pouco explorado e até negligenciado por esta área.

ou o desenvolvimento de um setor ou região.

E na necessidade de remédios para endereçar os efeitos identificados de uma fusão, a Comissão irá considerar o estabelecimento de um fundo para desenvolvimento técnico e financeiro de PMFs e empresas controladas por PHPs, a integração sustentável desses grupos à cadeia de valor das requerentes fundidas, a manutenção de vínculo de cliente e supridor entre a firma, PMFs e indústrias controladas por PHPs em termos razoáveis e não-discriminatórios, e o fornecimento de treinamento, desenvolvimento de habilidades e transferência de tecnologias. Nesse sentido, as medidas endereçadas pela autoridade antitruste objetivam sustentar uma transferência de renda e de oportunidades aos grupos socioeconômicos historicamente afetados pelas medidas coloniais e racistas impostas na África do Sul, promovendo uma economia mais descentralizada, equitativa e integrada.

3.2.4. Efeito na habilidade das indústrias nacionais em competirem nos mercados internacionais

O penúltimo ponto de Interesse Público a ser discutido pelo Guia se refere aos efeitos de uma fusão na habilidade das indústrias nacionais em competirem nos mercados internacionais. O foco da Comissão será a relação nacional e internacional da indústria com sua natureza e estrutura, em conjunto com a competitividade da firma na economia doméstica e as etapas necessárias para que ela possa efetivamente competir de modo viável com outras empresas globalmente. Nesse sentido, destaca-se o uso da competição como estratégia industrial para desenvolver setores-chave da economia e incentivar as exportações, uma estratégia já utilizada com sucesso pelo Japão¹¹, que resultaram em conglomerados relevantes ao crescimento tecnológico dessas nações.

Para a identificação de substancialidade de algum efeito decorrente de uma fusão entre empresas, a Comissão irá considerar o papel e importância da indústria nacional no mercado sul-africano e nos mercados internacionais, seu tamanho e estrutura comparado aos padrões globais, e a extensão do efeito na capacidade de competição internacional e em políticas industriais desenvolvidas nacionalmente. Adicionalmente, na consideração de remédios, a autoridade antitruste poderá sugerir algumas soluções mais genéricas, como maiores investimentos nas operações da empresa, criação de empregos, introdução de novos produtos e tecnologias, o comprometimento de entrar em mercados exportadores ou de aumentar a exportação, e iniciar programas de treino, adaptação e elevação do padrão de habilidade de seus funcionários.

Enquanto que este ponto de Interesse Público não apresenta detalhes ou inovações do mesmo grau que os anteriores, importa ressaltar a inclusão dessa consideração de efeitos em um guia relacionado à defesa da concorrência. O Guia demonstra como os ganhos de uma fusão em competitividade internacional podem ser favoráveis ao desenvolvimento estratégico de uma nação, em contraste com uma análise míope de eficiências em um único setor. Porém, resta enfatizar a importância de manter uma competição sustentável entre os players exportadores, de modo a incentivar a introdução de inovações e reduções de custos sem que ocorra o favorecimento de firmas específicas que possam monopolizar os mercados analisados.

3.2.5. Efeito na promoção de maior propagação de propriedade, em particular para aumentar os níveis de propriedade por pessoas historicamente prejudicadas e trabalhadores das firmas no mercado

O último, e não menos importante, ponto de Interesse Público a ser discutido pela Comissão aborda os efeitos de uma fusão na promoção de maior propagação de propriedade, afetando em particular as pessoas historicamente prejudicadas e os trabalhadores das firmas analisadas. Nesse contexto, são dois os objetivos dessa medida: uma maior distribuição de renda entre as classes baixa e média da população, com atenção especial aos afetados historicamente pelo colonialismo e apartheid; e um fortalecimento da classe trabalhadora em sua relação com as empresas, na forma de maior participação nas decisões estratégicas dos

¹¹ Conforme descreve Odagiri (1994).

negócios e como contenção de maiores lucros focalizados somente nos diretores e acionistas principais.

Logo, o ponto de partida da Comissão no estabelecimento de efeitos neste Interesse Público será o de determinar a extensão de propriedade de PHPs e trabalhadores em cada grupo interessado na fusão, sendo considerado como propriedade participações societárias (que garantam o direito de voto) ou parte do negócio, incluindo bens tangíveis (terras, equipamentos) e intangíveis (propriedade intelectual). Enquanto isso, o impacto de uma fusão considerará tanto fatores quantitativos quanto qualitativos, incluindo o número de ações detidas por cada grupo, o valor de tais ações, se elas conferem direitos adicionais como representação em votos, caso as ações se relacionem a ativos produtivos ou passivos, e caso um aumento de ações se configure em maior controle. Assim, objetiva-se uma maior integração dos trabalhadores com as responsabilidades financeiras e direcionais das firmas, de modo a garantir uma repatriação mais equitativa dos lucros.

Por fim, na necessidade de remédios derivados de efeitos substanciais de uma fusão, a Comissão considerará a criação de um Plano de Propriedade de Ações para Funcionários (“PPAF”), que manterá um mínimo de 5-10% de participação da empresa fundida e representará uma ampla base de trabalhadores, além de vendas de ações (5-25%), ativos ou negócios a firmas controladas por PHPs, esquematização de compartilhamento de ações aos trabalhadores sem custos, e investimentos em comunidades e entidades que possuam participações na firma. Tais medidas objetivam, em consonância com os pontos 2 e 3 de Interesse Público, lidar com as desigualdades predominantes na África do Sul derivadas do histórico exploratório e segregacionista de formação da nação, por meio da repatriação de lucros e distribuição de renda e oportunidades às PHPs. Ou seja, a lógica antitruste, além de se preocupar com questões de eficiência e concentração de mercado, também deve observar concentrações de renda e restrições à liberdade de indivíduos, que são afetadas justamente por atos de monopolização de empresas favorecidas por instituições marcadas pela autocracia, nepotismo e racismo.

4. Conclusão

As novas transformações econômicas derivadas da digitalização e novos planos de industrialização dos Estados Unidos e da União Européia resultaram em diversos debates acadêmicos na esfera do antitruste a respeito de como a defesa da concorrência pode se adequar às novas tendências mundiais. Enquanto que a discussão sobre eficiência e novos ferramentais de análise de mercado relevante e poder de mercado suprem a demanda tradicional por decisões mais precisas referentes a atos de concentração e condutas anticompetitivas, uma outra perspectiva do antitruste apresenta novas considerações a respeito da coexistência entre concorrência, desenvolvimento e industrialização.

Discutiu-se neste artigo novas interpretações do antitruste para além da abordagem tradicional de eficiência, de como questões de desenvolvimento devem ser integradas à lógica de defesa da concorrência com o intuito de promover o crescimento de longo prazo. Nesse contexto, o uso concomitante de políticas industriais e concorrenciais para emitir resultados saudáveis e produtivos nos setores-alvo retomou a legitimidade da industrialização como um caminho a ser seguido pelas nações com o intuito de promover o desenvolvimento da renda nacional. E, nesse novo ambiente, as agências antitruste possuem seu papel no combate a cartéis e monopolizações, além de disciplinar e guiar as políticas industrializantes de forma a fomentar a concorrência e seus benefícios à população.

Uma pioneira nessa nova interpretação de defesa da concorrência foi a Comissão de Competição da África do Sul, com sua publicação em 2024 do Guia de Interesse Público, onde aborda questões estratégicas da nação em igualdade com a análise de eficiências. No guia, introduz-se novos pontos de consideração sobre os efeitos de uma fusão no setor/região afetado, no emprego, no livre exercício da profissão e dos negócios de pequenas e médias firmas e empresas controladas por pessoas historicamente prejudicadas, na competitividade internacional e na maior propagação de propriedade aos trabalhadores. Todos esses fatores objetivam refletir melhor a análise antitruste em uma nação formada historicamente por instituições coloniais e racistas, de forma a conferir novas funcionalidades à autoridade de defesa da concorrência para além do estudo míope de custo-benefício de uma fusão.

Em um cenário global marcado pela ascensão das economias digitais, pela revalorização da política industrial e pela necessidade de conciliar eficiência econômica com equidade e desenvolvimento, o debate

antitruste internacional encontra-se em um momento de transformação profunda. A África do Sul, com seu Guia de Interesse Público Relativo a Fusões, emerge como um exemplo inovador de como a defesa da concorrência pode se adaptar a essas novas dinâmicas, integrando-se a políticas industriais estratégicas e priorizando objetivos socioeconômicos amplos, como a redução de desigualdades históricas e a promoção de inclusão econômica. Ao expandir o escopo da análise antitruste para além da eficiência de curto prazo e incorporar critérios como emprego, liberdade econômica de grupos marginalizados e competitividade internacional, a Comissão de Competição sul-africana demonstra que é possível alinhar a defesa da concorrência com agendas de desenvolvimento nacional. Esse pioneirismo não apenas oferece um modelo para outros países em desenvolvimento, mas também contribui para o debate global, mostrando que o antitruste pode e deve evoluir para enfrentar os desafios do século XXI, equilibrando a promoção da concorrência com a construção de economias mais justas, dinâmicas e sustentáveis.

Referências bibliográficas

AGHION, Philippe.; BOULANGER, Julian.; COHEN, Elie. Rethinking Industrial Policy, **Bruegel Policy Brief Issue 2011/04**. Junho de 2011.

AGHION, Philippe *et al.* Industrial Policy and Competition, **American Economic Journal: Macroeconomics**, Vol. 7/4, pp. 1-32. Outubro de 2015.

AGHION, Phillipe.; ANTONIN, Céline; BUNEL, Simon. **The Power of Creative Destruction**, Harvard University Press. Publicado em 3 de julho de 2023.

CAFARRA, Cristina.; LANE, Nathaniel. Not a ‘side dish’: New industrial policy and competition, **VoxEU.org**. 24 de abril de 2024.

CHEFIR, Reda; HASANOV, Fuad. The return of the policy that shall not be named: Principles of Industrial Policy, **IMF Working Paper WP/19/74**, International Monetary Fund Washington, DC: 26 de março de 2019.

CLARK, John M. Toward a Concept of Workable Competition, **American Economic Review**, 30, p. 241-56. 30 de junho de 1940.

CONCURRENCES. Industrial policy and competition policy in the post-Covid context, **Concurrences New Antitrust Webinars Series #6**. 15 de maio de 2020.

CONCURRENCES. Articulation between competition law and policy and industrial policy: what prospects?, **Concurrences conference**. 14 de março de 2023.

COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA, **Revised Public Interest Guidelines Relating to Merger Control**, Competition Commission of South Africa. 20 de Março de 2024.

CRISCUOLO, Chiara *et al.* An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives, **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, No. 127, OECD Publishing Paris: maio de 2022.

DEATON, Angus. Rethinking my economics, **Finance & Development**, International Monetary Fund. Março de 2024.

FEINSTEIN, Charles H. An Economic History of South Africa: Conquest, Discrimination, and Development, **Cambridge University Press**. Cambridge: junho de 2012.

FOROOHAR, Rana. **Homecoming: The Path to Prosperity in a Post-Global World**, Crown Publishing Group. Nova Iorque: 18 de outubro de 2022.

HUGHES, Chris; SPIEGLER, Peter. Market crafting: A 21st-Century Industrial Policy, **The Roosevelt Institute**. 31 de maio de 2023.

KHAN, Lina M. Amazon's Antitrust Paradox, **The Yale Law Journal**, vol. 126, nº 3. Janeiro de 2017.

LANCIERI, Filippo; POSNER, Eric A.; ZINGALES, Luigi. **The Political Economy of the Decline of Antitrust Enforcement in the United States**. 20 de março de 2023.

MAZZUCATO, Mariana. The Innovative State: Governments Should Make Markets, Not Just Fix Them, **Foreign Affairs**, 94(1). Janeiro de 2015.

MAZZUCATO, Mariana. Mission-oriented innovation policy: Challenges and opportunities, **Industrial and Corporate Change**, 27(5): 803–15. Outubro de 2018.

MILLOT, Valentine; RAWDANOWICZ, Łukasz. The return of industrial policies: Policy considerations in the current context, **OECD Economic Policy Papers**, No. 34, OECD Publishing: Paris: 31 de maio de 2024.

ODAGIRI, Hiroyuki. **Growth Through Competition, Competition Through Growth: Strategic Management and the Economy in Japan**. Oxford University Press, New York. 30 de junho de 1994.

OECD (2023), Pro-competitive Policies for a Sustainable Economy, **OECD Publishing**, Paris. 11 de setembro de 2023. [1]

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. The Optimal Design, Organisation and Powers of Competition Authorities, **OECD Competition Policy Background Note**. 31 de outubro de 2023. [2]

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Pro-Competitive Industrial Policy, **OECD Roundtables on Competition Policy Papers**. 22 de maio de 2024. [1]

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Competition Policy in Digital Markets: The Combined Effect of Ex Ante and Ex Post Instruments in G7 Jurisdictions, **OECD Publishing**. Paris: 4 de Outubro de 2024. [2]

PRADO, Luís Carlos Delorme. Política de concorrência e desenvolvimento: reflexões sobre a defesa da concorrência em uma política de desenvolvimento, **CADERNOS do DESENVOLVIMENTO**. Rio de Janeiro: v. 6, n. 9, p. 321-342. jul-dez 2011.

PRADO, Luís Carlos Delorme. Defesa da concorrência e desenvolvimento: notas sobre o debate e sua aplicação no caso brasileiro, **BNDES**, Biblioteca Digital. 2014.

PETROPOULOS, Georgios. How should the relationship between competition policy and industrial policy evolve in the European Union?, **Bruegel Blog post**. 15 de julho de 2019.

PIECHUCKA, Joanna; SAURI-ROMERO, Lluís; SMULDERS, Ben. Competition and Industrial Policies: Complementary Action for EU Competitiveness, **Journal of Competition Law & Economics**, Volume 20, Edição 4, páginas 384–408. Dezembro de 2024

POSNER, Eric A. **How Antitrust Failed Workers**, Oxford University Press, edição em inglês por

Kirkland and Ellis Distinguished Service Professor of Law Eric A Posner. 10 de setembro de 2021.

RODRIK, Dani. An Industrial Policy for Good Jobs, **The Hamilton Project**, The Brookings Institution. Setembro de 2022.

CHIARINI, Tulio; ROCHA, Diandra & PRADO, Luis C. D. (2024). REFLEXÕES SOBRE O PL NO 2.768/2022: DESAFIOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA EM MERCADOS MEDIADOS POR PLATAFORMAS DIGITAIS, Nota Técnica, **IPEA**, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura, n.134. 2024.

WORLD BANK GROUP. The Competition Policy Advocacy Awards. Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First, **Annual Awards in Competition Policy Advocacy**. 2014.

WU, Tim. **The Curse of Bigness: How Corporate Giants Came to Rule the World**, Atlantic Books. 2020.

YOO, Christopher S., The Post-Chicago Antitrust Revolution: A Retrospective. **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 168, p. 2145. 2020.