

## OS LEILÕES COMO INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO ECONÓMICA\*

**POR: RUTE MARTINS SANTOS**

**Novembro, 2004.**

Este documento está protegido pelo direito de autor nos termos da lei portuguesa, do direito comunitário e do direito internacional. Autoriza-se a cópia e impressão deste ficheiro apenas para uso pessoal. É expressamente proibida a publicação ou extracção do texto para inserção noutros sítios sem prévia autorização da autora. Quando reproduzido ou difundido, o utilizador não os deve modificar ou, de qualquer forma, remover ou omitir as respectivas marcas identificativas deste documento.

---

\* Este trabalho corresponde, com algumas alterações, ao texto apresentado no curso de Pós-graduação em Gestão e Direito de Empresas, na Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

## INTRODUÇÃO

Os leilões e os concursos são uma forma antiga de fazer transacções. Devido às suas características próprias, as autoridades reguladoras têm-lhes reconhecido virtualidades no processo de regulação da economia. Este método de transmissão ou atribuição de direitos tem sido utilizado, com maior ou menor sucesso, como forma de entrada de empresas em mercados novos (seja porque são criados *ex novo* ou porque até ao momento era reservado a certos agentes económicos, nomeadamente ao Estado ou a empresas públicas).

Quando um Estado decide pela criação de um novo mercado ou pela admissão de empresas privadas ao exercício de uma actividade, até aí exercida em regime de monopólio por uma empresa do Estado, deve assegurar-se que o mercado será eficiente e racional no sentido económico, i. e. que o consumidor e o produtor obtenham uma parte adequada do valor criado.

O Estado, como transmitente dos direitos subjacentes ao livre exercício da actividade económica deve assegurar nomeadamente:

- Condições de concorrência no acesso a essa actividade ou ao mercado que é criado;
- Que o(s) direito(s) é(são) atribuído(s) ao agente(s) melhor colocado(s) para os utilizar;
- Condições de concorrência dentro do mercado, de molde a diminuir a necessidade de intervenção reguladora posterior.

Os leilões inserem-se num conjunto vasto de instrumentos de regulação económica, como sejam: os impostos, os subsídios, a despesa pública e o investimento público em certos sectores de actividade económica, o próprio enquadramento legal das actividades económicas e da conduta dos agentes, a fixação de políticas estratégicas de objectivos, etc.

Embora sejam eventos, cuja ocorrência é marcada num certo momento histórico, os leilões e os concursos são instrumentos de regulação que podem produzir efeitos imediatos e/ou diferidos. Utilizados como forma de atribuição de direitos, se as suas regras forem adequadas, são instrumentos aptos a assegurar a concorrência no acesso ao mercado, a concorrência no mercado a constituir, a fixação de preços eficientes, do ponto de vista da oferta e da procura, e ainda a proporcionar uma boa receita à entidade que os promove.

Estes esquemas de atribuição de direitos podem revestir diversos formatos e as regras de participação e de apuramento dos seus vencedores devem ser adequadas ao contexto social, político e económico do local e do sector em que o leilão é promovido. Dessa adequação resultará o sucesso ou insucesso no atingir

dos objectivos da entidade promotora.

Os leilões e os concursos em geral caracterizam-se por:

- Serem formas de atribuição de direitos;
- Implicarem o revelar de um acervo de informação sobre o direito a atribuir igual a todos os concorrentes;
- Permitirem a candidatura de todos os concorrentes que cumpram os requisitos mínimos;
- Obrigarem o candidato a ponderar as suas reais possibilidades de ganhar e ajuizar se essa possibilidade supera os custos que a candidatura implica;
- Permitirem aos candidatos avaliarem-se mutuamente e às empresas que vencerem conhecerem quem são os seus potenciais concorrentes se houver oportunidade de entradas na indústria;
- Permitirem a avaliação das características de cada concorrente sem um grande esforço da parte do avaliador e de quem decide a atribuição dos direitos;
- Permitirem que, em função da avaliação das características apresentadas e da ponderação dos interesses em presença, atribuir os direitos à empresa que apresentou a melhor proposta, i. e., ao agente que se revelou estar em melhores condições de satisfazer os objectivos da entidade de atribuição.

#### **PROPOSTAS EM CARTA FECHADA VS. LEILÕES**

Podem ser identificadas pelo menos dois formatos típicos de concurso:

1. Concurso em que a entidade de atribuição anuncia as condições de admissão e participação no concurso e solicita que lhe sejam apresentadas propostas em carta fechada, que não são reveladas aos demais concorrentes ou divulgadas por qualquer forma.
2. Concurso em que a entidade de atribuição anuncia as condições de admissão e participação no concurso, fixa um preço de base acima do qual os concorrentes devem apresentar propostas sucessivas até que seja encontrado o vencedor ou o conjunto de vencedores – esta é a forma típica de leilão.

Com base nestes dois tipos as entidades de atribuição dos direitos têm conformado diferentemente os concursos que têm promovido, usando formas puras de propostas em carta fechada ou de leilão ou formas mistas em que são combinadas características de um e outro tipo. Este foi aliás o caso da atribuição

de licenças 3G no Reino Unido, em foi usado um sistema misto que combinou uma primeira fase de leilão com licitações sucessivas, até estarem encontrados cinco empresas finalistas, e uma segunda fase em que os cinco concorrentes apurados procederam à apresentação de propostas em carta fechada.

São apontadas como vantagens do método de propostas em carta fechada:

- A incerteza sobre a força ou fraqueza dos outros concorrentes conduz a que mais empresas apresentem as suas propostas – a intensidade da concorrência é favorecida;
- É possível a um concorrente mais fraco vencer o concurso porque apresentou uma melhor proposta;
- Se os direitos são atribuídos à melhor proposta, essa atribuição deve ser tida como eficiente nos termos do concurso;
- Não é possível aos concorrentes influenciar a acção dos demais, porque desconhecem a sua proposta, o valor subjectivo dos direitos em atribuição e a sua estratégia de prioridades;
- O conluio é dificultado, porque não se reúnem condições para se estabelecer um acordo entre os concorrentes e mesmo que tal seja possível, não há forma de observar a conduta concordante ou dissidente, nem capacidade de retaliar uma conduta não cooperante, nem tão pouco existe capacidade para impedir a apresentação de concorrentes estranhos ao acordo.

São apontadas como desvantagens:

- A ausência de visibilidade, para cada concorrente, das propostas dos demais e da sua estratégia conduz a que cada um, procurando obter um maior lucro para si, faça uma proposta muito inferior ao valor real dos direitos em distribuição;
- Permite a atribuição dos direitos a concorrentes mais fracos, na medida em que os participantes mais fortes façam propostas aquém do valor dos direitos atribuído pelos concorrentes, correndo-se o risco de onerar os consumidores com o pagamento de custos demasiado elevados.

As vantagens da utilização do mecanismo de leilão, com licitações sucessivas até estar encontrado o vencedor, são nomeadamente:

- Como tendencialmente verifica-se uma grande intensidade da concorrência no acesso, apenas se apresentam as empresas com reais condições de

vencer, o que assegura maior eficiência na atribuição dos direitos, do ponto de vista da sua apropriada exploração;

- Os concorrentes têm a mesma informação sobre os direitos em atribuição e a avaliação de cada concorrente é visível para os restantes, o que assegura um processo mais transparente;
- A acção de cada concorrente é influenciada pela acção dos demais, o que resultará numa aproximação das licitações ao valor real dos direitos em atribuição;

Por outro lado são, são apontadas as seguintes desvantagens:

- Uma vez que os concorrentes fortes, com maior capacidade financeira, poderão fazer licitações superiores às de outros concorrentes, apenas se apresentarão as empresas que julguem ter reais possibilidades de vencer, reduzindo assim substancialmente o número de concorrentes e comprometendo a intensidade da concorrência no acesso ao mercado;
- Estão as condições necessárias para o conluio de empresas (o objecto de licitação é conhecido de todos os concorrentes e a sua divisão não será difícil, é fácil enviar sinais aos demais concorrentes através das licitações e é fácil observar o comportamento dos demais concorrentes, bem como aplicar uma punição); bem como para o bloqueio da entrada de outras empresas está facilitado, basta aumentar a licitação.
- Do conluio entre os concorrentes resulta que a melhor oferta estará muito abaixo do valor real dos direitos a atribuir e o lucro dos concorrentes vencedores será muito maior do que o da entidade de atribuição.
- Continuam a existir assimetrias de informação (a informação estrutural de cada concorrente só ele conhece e a sua revelação é uma acção estratégica), que permitem ao concorrente mais forte manipular o resultado do leilão;

Resulta claro que adoptar um ou outro sistema não é indiferente para os objectivos que se pretendem atingir. Diz-nos a experiência empírica, que conhecidas as regras de um jogo, cada um dos jogadores conduzirá as suas jogadas de forma eficiente e racional para atingir o seu objectivo e se acreditar o seu resultado será melhor se fizer uma aliança com outro jogador, essa será a sua estratégia.

Isto foi, aliás, o que se verificou nos leilões de atribuição das licenças 3G na Europa em que cada leilão foi usado também para que os concorrentes se

adaptassem às regras do “jogo” e para que se avaliassem mutuamente e adoptassem uma estratégia que lhes permitisse vencer.

O valor dos direitos em atribuição é variável para cada concorrente e dependerá da expectativa de ganhos futuros pela exploração desses direitos. Os ganhos futuros dependerão em grande medida do nível de custos que cada concorrente terá de suportar. Assim, um concorrente que tenha uma vantagem de custos, por exemplo, porque desfruta de uma situação de economias de escala ou de gama, estará disposto a pagar um preço mais elevado, pela atribuição dos direitos, do que outro com uma estrutura de custos mais pesada.

Também as prioridades estratégicas de cada concorrente tem um papel muito importante, na medida em que cada um estará disposto a pagar mais quanto maior for a importância estratégica, para si, dos direitos em atribuição. Isto foi claramente visível no processo de atribuição das licenças 3G, em que as empresas instaladas no mercado de 2G não só possuíam uma vantagem de custos, como era determinante para a sua permanência e evolução no mercado o posicionamento na 3G.

Se uma empresa, ao avaliar a oportunidade criada pelo concurso, conclui que facilmente será ultrapassada por outras, não apresentará a sua proposta. Com isso o número de concorrentes diminui, bem como a incerteza quanto às propostas. Em contrapartida, a probabilidade de melhor conhecimento entre os concorrentes aumenta, bem como a previsibilidade das propostas. Em consequência a amplitude das propostas diminui e os direitos serão atribuídos por um valor inferior ao que resultaria numa situação de concorrência intensa.

Resulta da própria lei da procura e da oferta que quando muitos querem o mesmo produto, o seu preço aumenta; quando poucos querem esse mesmo produto, o seu preço diminui. Num concurso, quanto maior o número de concorrentes, tendencialmente mais elevado será o preço de atribuição.

#### **UMA ALTERNATIVA: A ATRIBUIÇÃO DIRECTA**

Uma outra forma de atribuição de direitos a ponderar será a atribuição directa, em que os direitos são atribuídos a uma empresa sem que preceda um processo de concurso. Este processo de atribuição de direitos é normalmente precedido por uma fase de negociação directa bilateral entre a entidade de atribuição e a empresa candidata é trocada a informação suficiente para se proceder à avaliação do objecto da atribuição e da avaliação da empresa.

Este processo padece, contudo, dos vícios de qualquer negócio em que intervêm apenas os interessados directos no negócio, entenda-se aqueles que celebrarão o

negócio. Cada interveniente dispõe de informação valiosa que só disponibiliza à contraparte se e na medida em que for necessário e lhe for favorável. A assimetria de informação será a fonte de desequilíbrio do negócio, que resultará a favor daquele que dispuser de informação mais valiosa não revelada.

Por outro lado, a entidade de atribuição dos direitos apenas terá conhecimento do interesse e das condições da proposta da empresa com quem negocia, não lhe sendo possível perceber qual o valor dos direitos que atribui no mercado de interessados nesses direitos. Doutra parte, outras empresas ficam impossibilitadas de mostrar o seu interesse nos direitos em atribuição e apresentar as suas propostas.

## **CONCLUSÃO**

Pensamos que é de toda a vantagem adoptar mecanismos que possibilitem (1) atenuar as assimetrias de informação, de modo a eliminar essa fonte de desequilíbrio negocial, (2) possibilitar que a entidade de atribuição dos direitos possa avaliar o valor que o mercado atribui aos mesmos, bem como conhecer os interessados, bem como (3) permitir que todos os interessados apresentem as suas propostas de valor para os direitos a atribuir.

Neste contexto, pensamos que os concursos são instrumentos idóneos para atingir estes objectivos, mas para o seu sucesso como instrumentos eficazes de regulação no acesso ao mercado é necessário que o conjunto de regras adoptado resulte como um incentivo à apresentação de propostas e que estas se aproximem tanto quanto possível do valor que o último concorrente estaria disposto a pagar pela atribuição dos direitos. O importante é, pois, que se criem condições de intensidade de concorrência.

O sistema de atribuição de direitos por concurso poderá ainda ser um meio de regulação do próprio mercado desde que as regras de exploração do mesmo, estabelecidas à priori, incentivem um certo comportamento pelas empresas a quem sejam atribuídos os direitos, mas essa já não será matéria específica dos concursos ou dos leilões.

---

---

*RUTE MARTINS SANTOS*

OLHOS DE ÁGUA - CCI 12801  
2955-011 PINHAL NOVO - PORTUGAL  
E-MAIL: [santos@juristep.com](mailto:santos@juristep.com)