



MOÇAMBIQUE

**9^a CONFERÊNCIA ANUAL DO
SECTOR PRIVADO**

A horizontal line of stylized black ants is positioned below the title, with each ant having a small white dot on its back and thin legs.

Documentos para Discussão
Discussion Papers





Rua de Castanheda nº 120
Tel.: 258 21 491914 / 491964 / 493089 – Fax: 258 21 493094
Cell: 82 3191300 / 82 3111820
E-mail: info@cta.org.mz – Web: www.cta.org.mz
Maputo – Moçambique



Documento para Discussão
Discussion Paper

Maputo, Moçambique

2006

LEI DE CONCORRÊNCIA: ESTUDO

POLÍTICA DA CONCORRÊNCIA EM MOÇAMBIQUE: ANALISANDO O DESEMPENHO DA POLÍTICA DA CONCORRÊNCIA NOUTROS PAÍSES

COMPETITION POLICY IN MOZAMBIQUE:

EXAMINING THE PERFORMANCE OF COMPETITION POLICY IN OTHER COUNTRIES

Armando Rodrigues e Jim LaFleur

INTRODUÇÃO

Este documento examina o desempenho comparativo das agências de concorrência utilizando dados de inquéritos disponíveis em 102 países e referentes aos anos de 2003-2004. Os dados referentes ao desempenho da política da concorrência são retirados de um inquérito realizado e publicado no Global Competitiveness Report (GCR), disponível no site www.weforum.org. O Relatório é rico em termos de dados sobre muitas questões relevantes que os países em desenvolvimento enfrentam ao adotarem o regime de concorrência, nomeadamente os custos da corrupção às empresas, a utilização de sistemas informais ou tradicionais de resolução de conflitos e a consciência em relação aos direitos de propriedade. Estas questões são amplamente ignoradas, e possivelmente irrelevantes, em muitos países desenvolvidos. O documento chega à conclusão de que é prematuro e impraticável ter um programa de política da concorrência com uma instituição associada a zelar pela aplicação dessa política, pois oferece benefícios reduzidos e limitados. Moçambique beneficiaria consideravelmente mais de um programa cujo enfoque é desafiar e reduzir ou remover os constrangimentos reguladores e administrativos subtis e onerosos causados pelo governo.

ANTECEDENTES

Um recente estudo efectuado pela Confederação das Associações Empresariais de Moçambique (CTA) revela que as principais preocupações do sector privado resultam largamente das barreiras colocadas pelo governo ao comércio ou dos impedimentos administrativos do governo. O estudo afirma categoricamente que o problema reside no governo, e não nas práticas monopolistas do sector privado. O estudo abordou empresas nacionais de todas as dimensões em todas as

INTRODUCTION

This paper examines competition agency comparative performance using survey data available from 102 countries for the year 2003-2004. Competition policy performance data is drawn from a survey conducted and published in the Global Competitiveness Report (GCR), available at www.weforum.org. The Report is rich in data on many relevant issues facing developing countries adopting a competition policy regime, including, the business costs of corruption, the use of informal or traditional dispute-resolution systems and property rights consciousness. These issues are largely ignored and possibly irrelevant in developed economies. The paper concludes that a competition policy program with an associated competition enforcement agency is premature and impractical, offering meager, limited benefits. It is recommended that Mozambique would benefit considerably more from a focused program aimed at challenging and reducing or removing pervasive and onerous government sponsored regulatory and administrative constraints.



BACKGROUND

A recent survey conducted by the Confederation of Business Associations of Mozambique (CTA) reveals that the private sectors' primary concerns are largely a result of government barriers to trade or government administrative impediments. The survey loudly states that the problem rests with the government and not with private sector anticompetitive practices. The survey polled national business of all sizes across all regions of Mozambique, asking respondents to identify competitive difficulties. The survey is consistent with the results reported by the Global Competitiveness Report. It is important to note that seven of the top nine factors identified involve government corruption and regulations.

regiões de Moçambique, pedindo aos inquiridos para que identificassem dificuldades competitivas. Os resultados do estudo são consistentes com os resultados reportados pelo Global Competitiveness Report. É importante notar que sete dos nove principais factores identificados implicam a corrupção e os regulamentos do governo.

Apesar do facto de a lei antimonopólio estar enraizada numa economia convencional e na política da concorrência, as prescrições adoptadas pela maior parte dos países reflectem as prescrições convencionais centrais contra a fixação de preços e cartéis horizontais, o desempenho das agências de concorrência por diferentes países tem sido variado. A diferença reside na administração da política da concorrência reflectida pelo regulamento do governo.

CONSTATAÇÕES DO DOCUMENTO

O documento aplicou uma técnica de decomposição para separar a influência de diversas variáveis distintas e exógenas e constatou, no geral, que as agências de concorrência nas economias africanas apresentam um fraco desempenho devido aos seguintes factores:

Corrupção Endémica: O mau desempenho da instituição pode ser atribuído à corrupção existente na agência que deve zelar por ela, ou no ambiente empresarial, ou em ambos. Os comentadores argumentam que as leis antimonopólio alteram o custo relativo entre a cartelização privada e a cartelização patrocinada pelo governo. Isto sugere que, logo após a adopção de uma política da concorrência, e assumindo que a agência é eficaz e activa, observaríamos um aumento nos esforços de procura de um rendimento, à medida que os grupos de interesse fazem manobras para proteger os rendimentos monopolistas existentes, sem entrar em conflito com a agência. No sentido restrito, isto não é corrupção. Porém, os actos considerados como sendo corruptos são suficientemente amorfos, especialmente os que ocorrem em nações com estruturas de governação fracas ou as que são historicamente conhecidas como acarinhando a corrupção, que se torna difícil distinguir o lobbying legítimo e legal da procura de rendimentos. É no meio deste ambiente de corrupção desenfreada e histórica, é possível que um observador de uma instituição nacional

Despite the fact that antitrust is grounded in conventional economics and competition policy prescriptions adopted by most countries reflect conventional core proscriptions against price-fixing and horizontal cartels, competition agency performance across different countries has been erratic and varied. The difference lies in the administration of competition policy reflected by government regulation.

THE PAPER FINDINGS

The paper applied a decomposition technique to separate the influence of various distinct, exogenous variables across regions and found generally that competition agencies in African economies perform poorly due to the following factors:

Endemic Corruption: Poor agency performance can be attributed to corruption, either at the enforcement agency, or in the business milieu or both. Commentators have argued that antitrust laws alter the relative cost between private cartelization and government-sponsored cartelization. This suggests that shortly after the adoption of a competition policy and assuming the agency is effective and active, we would observe an increase in rent-seeking efforts as interest groups maneuver to protect existing anticompetitive rents without running afoul of the agency. Strictly speaking, this is not corruption. But acts considered corrupt are sufficiently amorphous, especially those occurring in nations with poor governance structures or those nations historically known to coddle corruption, that it is difficult to distinguish legitimate, and legal, rent-seeking, lobbying. Amidst this environment of rampant and historical corruption, it is possible that a domestic agency observer would perceive the efforts of the agency as inconsequential and wrongly assign it poor marks. In fact the agency cannot be faulted for what is necessarily a broader problem of utilizing the wrong tool for the wrong problem. A law enforcement agency is unsuited to challenge legitimate and perfectly, albeit anticompetitive, legal lobbying efforts.

Weak Intensity of Competition: More intense competition is likely to reduce or ameliorate the tasks of the competition agency. What forges a vigorously competitive marketplace? Liberal trade policy had long been defended by the proposition that imports discipline domestic producers' market power to raise prices. In broad geographic markets, international competition forces domestic firms to be competitive. Clearly one would expect a variable controlling for

perceba os esforços da agência como sendo inconsequentes, atribuindo-lhe erradamente uma má classificação. Com efeito, a agência não pode ser penalizada por algo que é necessariamente um problema mais vasto de utilização da ferramenta errada para o problema errado. Uma instituição que zela pela aplicação da lei é imprópria para desafiar os esforços de lobbying legítimos e perfeitamente legais, embora monopolistas.

Fraca Intensidade da Concorrência: Uma concorrência mais intensa irá provavelmente reduzir ou melhorar as tarefas da agência de concorrência. O que forja um mercado vigorosamente competitivo? A política do comércio liberal há muito que tem sido defendida pela proposta de que as importações disciplinem o poder do mercado dos produtores nacionais para que aumentem os preços. Em mercados geográficos amplos, a concorrência internacional força as empresas nacionais a tornarem-se competitivas. Obviamente que se deve esperar uma variável que controle a intensidade da concorrência e que inclua a natureza vibrante da concorrência interna, assim como o efeito do comércio que influencie a explicação do desempenho comparativo da agência. Os melhores em termos de desempenho serão encontrados nas economias mais competitivas. Contudo, isto não implica a causalidade, isto é, que a agência é responsável pelo vigor da economia.

Metas e Objectivos de Políticas Contraditórios: Embora a diferença de desempenho pareça dever-se à prevalência da corrupção e à falta de vigor competitivo, a fraca classificação pode também dever-se à presença de uma multiplicidade de metas explícitas e implícitas enraizadas nas leis da concorrência em muitas economias em desenvolvimento, incluindo as de África. Logicamente é impossível, em algumas instâncias, cumprir todos os objectivos de políticas da concorrência estabelecidos simultaneamente. Esta confusão é muitas vezes alimentada internamente, mas também é ajudada e encorajada pelos proponentes da política da concorrência nas agências multilaterais, nas instituições financeiras tanto dos países em desenvolvimento, como dos países doadores. Em resultado disso, as jurisdições abraçaram qualquer número de objectivos de políticas explícitos e implícitos.

Por exemplo, a Organização Mundial do Comércio

intensity of competition, one that includes the vibrancy of domestic competition as well as the effect of trade, to be influential in explaining comparative agency performance. The best performers will be found in the more competitive economies. However, this does not imply causation, i.e. that the agency is responsible for the vigor of the economy.

Conflicting Policy Goals and Objectives: Although the performance gap appears to be largely due to the prevalence of corruption and to the lack of competitive vigor the poor marks can be also be due to the presence of multiplicity of explicit and implicit goals embedded in the competition laws in many developing economies including those in Africa. It is logically impossible, in some instances; to discharge all stated competition policy objectives simultaneously. This confusion is often homegrown but also aided and encouraged by competition policy proponents in the multilateral agencies, financial institutions both in developing and donor countries. As a result, jurisdictions have embraced any number of explicit and implicit policy objectives.

The World Trade Organization, for example, recently listed “some further examples of objectives from different competition policy instruments:”

- maintenance of the competitive process or of free competition;
- freedom of trade, freedom of choice and access to markets;
- freedom of individual action;
- securing economic freedom;
- lessening the adverse effects of government intervention in the marketplace;
- prevention of abuse of economic power;
- achievement of economic efficiency.

Equity and social considerations are also proffered as competition policy goals. South Africa’s competition law, for example, is accountable for racial equality; many other countries explicitly protect and nurture small businesses. As a result, and not infrequently, the competition policy goals of one country may be at odds with those of a neighboring country. Not infrequently, multiple competition policy objectives

apresentou recentemente uma lista de “alguns exemplos adicionais de objectivos de diferentes instrumentos da política da concorrência”:

- Manutenção do processo competitivo ou da livre concorrência;
- Liberdade do comércio, liberdade de escolha e acesso aos mercados;
- Liberdade de acção individual;
- Garantir a liberdade económica;
- Atenuar os efeitos adversos da intervenção do governo no mercado;
- Prevenção do abuso do poder económico;
- Conquista da eficiência económica.

Os considerandos sobre a equidade e de ordem social também são proferidos como metas da política da concorrência. Por exemplo, a lei da concorrência da África do Sul é responsável pela igualdade racial; muitos outros países explicitamente protegem e acarinham as pequenas empresas. Consequentemente, e não é pouco frequente, as metas da política da concorrência de um país podem estar em contradição com as de um país vizinho. Não é pouco frequente que múltiplos objectivos da política da concorrência, dentro do mesmo país pareçam estar em contradição uns com os outros.

UMA AGÊNCIA DE CONCORRÊNCIA COM UMA FUNÇÃO DE ADVOCACIA CENTRADA SERIA ASOLUÇÃO?

Uma instituição da concorrência do governo é capaz de obter os potenciais ganhos que abundam nas distorções reguladoras e nos custos administrativos? Um dos papéis mais amplamente divulgados atribuídos a uma agência de concorrência é a função de defender a concorrência em benefício dos consumidores, uma tarefa conhecida por “advocacia da concorrência.” Existem programas de Advocacia da Concorrência na maior parte das agências de concorrência em todo o mundo. Os programas de advocacia são desenhados para analisar e enfatizar o grande dispêndio e as implicações dos regulamentos – a prescrição exacta que nós defendemos. Presumivelmente, a

within the same country appear to be seemingly at odds with each other.

IS A COMPETITION AGENCY WITH A FOCUSED ADVOCACY FUNCTION THE SOLUTION?

Is a government competition agency capable of capturing the potential gains that abound in regulatory distortions and administrative costs? One of the most widely advertised roles ascribed to a competition agency is the seeming function of championing competition for the benefit of consumers, a task known as “competition advocacy.” Competition Advocacy programs exist in most competition agencies around the world. Advocacy programs are designed to analyze and highlight the costliness and implications of regulations – the exact prescription that we advocate. Presumably, information on the tradeoffs involved will result in better-informed decision-making and one that can steer the economy towards efficient markets and ensure benefits for consumers. However, consumer advocacy entails a “jawboning” exercise with the potential of undermining politically powerful actors, a delicate position for a largely technocratic effort by an agency with no political base or popular support. As a result, competition advocacy program successes are fairly modest, if at all. Thus, it is unlikely that the putative agency’s competition advocacy function will be able to garner much of the large gains available in challenging administrative burdens and onerous regulations.

In principle, the advocacy functions can be “privatized;” a private institution, fully trained in the principles of industrial organization and antitrust economies, the methodology underscoring competition advocacy is equally capable if not better suited to challenge governmental anticompetitive activity. However, the best vehicle, private or public, is a role left to the polity.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

A competition policy program with an associated competition enforcement agency is premature and impractical, offering meager, limited benefits, if at all. The following recommendations were put forward for Mozambique:

- Focused program aimed at reducing regulatory and administrative constraints – Mozambique would benefit considerably more from a focused

informação sobre as contrapartidas envolvidas resultarão numa tomada de decisões mais bem informada e que poderá guiar a economia em direcção aos mercados eficientes e garantir benefícios aos consumidores. Contudo, a advocacia do consumidor implica o exercício de tentar influenciar por palavras, com o potencial de minar actores politicamente poderosos, uma posição delicada para o esforço largamente tecnocrática empreendido por uma agência sem uma base política ou apoio popular. Em resultado, os sucessos de um programa de advocacia da concorrência são bastante modestos. Assim, é pouco provável que a função de advocacia da concorrência da agência reputada esteja em condições de obter muitos dos grandes ganhos existentes ao desafiar a carga administrativa e os regulamentos onerosos.

Em princípio, as funções de advocacia podem ser “privatizadas”; uma instituição privada, totalmente treinada nos princípios da organização industrial e das economias antimonopólio, a metodologia que sublinha a advocacia da concorrência é igualmente capaz, ou pode mesmo estar em melhores condições de desafiar a actividade monopolista do governo. Contudo, o melhor veículo, privado ou público, é um papel deixado para o estado.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Uma política da concorrência com uma agência associada que zela pela aplicação da lei da concorrência é prematura e impraticável, oferecendo benefícios reduzidos e limitados, se é que chegam a caso existir. Foram apresentadas as seguintes recomendações para Moçambique:

- **Programa centrado com o objectivo de reduzir os constrangimentos reguladores e administrativos** – Moçambique iria beneficiar bastante mais de um programa com o objectivo de desafiar e de reduzir ou remover os constrangimentos subtis e onerosos reguladores e administrativos patrocinados pelo governo.
- **Uma Agência de Concorrência pode ser prejudicial** – Devido ao sistema judicial frágil, à jurisprudência antimonopólio limitada, ao fraco apoio popular e político, corrupção, inexistência de dados, capital humano inadequadamente formado em práticas antimonopólio, a verdadeira independência das agências administrativas, a introdução de uma agência demasiado activa

program aimed at challenging and reducing or removing pervasive and onerous government sponsored regulatory and administrative constraints.

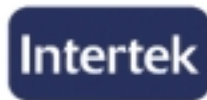
- **Competition Agency may be damaging** – Due to a weak court system, limited antitrust jurisprudence, little popular and political support, corruption, unavailability of data, inadequate human capital trained in antitrust practice, true independence for administrative agencies, the introduction of an overactive agency in the Mozambican milieu is more likely to result in an implicit “antitrust tax” and, at its worst, have a “chilling” effect on innovation, investment and entry.
- **Traditional anticompetitive practices not pre-eminent** – the pre-eminent competition problem in Mozambique is not the presence of cartels or private sector anticompetitive practices. To the extent these exist, they exist with the implicit and often explicit assistance and support of government institutions.
- **Establishment of a private agency/think tank** – at this time, the optimal competition policy for Mozambique is on that relies on a private agency or think tank to challenge the real problems of competition in Mozambique.



no ambiente moçambicano irá provavelmente resultar num “imposto antimonopólio” implícito e, na pior das hipóteses, ter um efeito “arrepiaante” na inovação, no investimento e na entrada.

- **As práticas monopolistas tradicionais não são nobres** – o problema da concorrência preeminente em Moçambique não é a presença de cartéis nem as práticas monopolistas do sector privado. Enquanto existirem, eles existirão com a assistência implícita (e muitas vezes explícita) e com o apoio das instituições do governo.
- **Estabelecimento de uma instituição privada/ “think tank”** – neste momento, a política de concorrência óptima para Moçambique é a que conta com a instituição privada, ou “think tank”, para desafiar os problemas reais da concorrência em Moçambique.

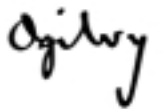




AEROPORTOS DE MOÇAMBIQUE, E.P.



Banco Austral



TELECOMUNICAÇÕES DE MOÇAMBIQUE



sasol
reaching new frontiers



ELECTRO SUL



Hertz



Terminais do Norte, S.A.R.L.

ÁGUA DE GOBA

INTELLECT HOLDINGS

M.T.C. MATOLA CARGO TERMINAL

MAGNOLIA

MANICA FREIGHT SERVICES

GAPI

BOA VIDA

CEGRAF