



Ministério da Justiça e Segurança Pública– MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 4º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 e Fax: (61) 3326-9733 – www.cade.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 25/2019/DEE/CADE

Referência: Estudo nº 08700.003225/2019-51

Ementa: A presente nota técnica faz uma análise do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 49/2015, apresentado pela senadora Fátima Bezerra (PT-RN), que institui a política nacional do preço do livro, estabelecendo a fixação do preço de venda ao consumidor final. Apresentam-se, as preocupações concorrenciais de tal proposta, a título de advocacia da concorrência, com o intuito de evitar problemas concorrenciais decorrentes da sua aprovação.

Versão: Pública

1. Introdução

A advocacia da concorrência é um dos principais objetivos da Lei brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Segundo OCDE (2019), como ocorre em outras economias com vasta tradição de empresas estatais e profunda regulação, é crucial que o Brasil gere e aprimore o entendimento e a aceitação ampla dos princípios concorrenciais. Nesse sentido, o Departamento de Estudos Econômico (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) tem desenvolvido atividades de advocacia que incluem publicações, estudos de mercado, elaboração de guias, avaliações de impacto, elaboração de seminários e estreita cooperação com agências reguladoras e outros órgãos públicos¹.

A presente nota técnica tem o intuito analisar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 49/2015, de autoria da senadora Fátima Bezerra (PT-RN), que institui a política nacional de fixação do preço do livro em todos os seus formatos. Apresentam-se, as preocupações concorrenciais de tal proposta, a título de

¹ Ver publicações institucionais do DEE em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee>.

advocacia da concorrência, com o intuito de evitar efeitos concorrenciais negativos decorrentes da sua aprovação

A presente nota técnica está dividida em três seções. Além desta introdução, a segunda seção analisa os possíveis efeitos da política de fixação de preços à luz da jurisprudência do Cade, da experiência internacional e das condições do mercado brasileiro de livros. Por fim, a terceira seção conclui com as principais preocupações concorrenciais vislumbradas.

2. Análise do Projeto de Lei do Senado nº 49/2015

As principais determinações em relação à precificação de livros propostas pelo PLS nº 49/2015 são as seguintes:

Art. 3º - Todo livro, sob edição nacional ou importada, receberá da editora precificação única por prazo determinado de 1 (um) ano, a partir de seu lançamento ou importação.

Art. 4º - A pessoa física ou jurídica que compor, editar, reeditar ou importar livros destinados à sua comercialização, deverá fixar para eles, por meio eletrônico e público, o preço de venda ao consumidor final, que será referido como preço de capa.

(...)

Art. 6º - O preço de capa do livro ao consumidor final será estabelecido pela editora ou importadora com majoração entre 90% e 100% do preço da efetiva aquisição pela livraria.

Art. 7º - Ao livreiro, distribuidor ou revendedor permitir-se-á a livre fixação do preço de venda do livro ao consumidor final decorrido o prazo estabelecido no artigo segundo desta lei, a contar data do respectivo depósito legal da edição, reedição ou da disponibilização do desembaraço da importação do livro.

§ 1º A re-edição ou a reimportação de obras implica em nova contagem do prazo de precificação pelo editor ou pelo importador.

Controles e mecanismos de regulação de preços são adotados excepcionalmente com o intuito de corrigir “falhas de mercado”, derivadas, principalmente, da assimetria de informação entre os agentes econômicos, das externalidades que envolvem uma determinada transação e do monopólio natural, fenômenos que podem gerar situações que determinem perdas de bem-estar para a sociedade (Saintive e Cahcur, 2006).

O Cade tem, reiteradamente, se posicionado contra a adoção de mecanismos de controles de preços – tabelamento, fixação de preço de revenda ou outro tipo de regulação – em mercados que onde não existem falhas de mercado que impeçam o

livre funcionamento do mercado e, portanto, que justifiquem uma intervenção do Estado na economia.

Há um entendimento consolidado do Cade, estável em diversas composições de seu tribunal, a respeito do tema. Entre essas decisões estão, por exemplo, a condenação de tabela de preços de serviços médicos (Processo Administrativo nº 08012.000432/2005-14); de tabela de preços de frete de transporte de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.007002/2009-49); e em outros mercados, como de autoescolas (Processo Administrativo nº 08012.003873/2009-93) e agências de viagens (Processo Administrativo nº 08012.006923/2002-18); e, ainda, condenação da conduta de fixação de preços de revenda no mercado de rolamentos (Processo Administrativo nº 08012.001271/2001-44).

Em manifestações mais recentes, no âmbito da função de advocacia da concorrência, o Cade advertiu para os efeitos anticoncorrenciais da tabela de preços mínimos para os fretes em manifestação junto ao Supremo Tribunal Federal (Ofício nº 2547/2018/CADE) e desaconselhou a regulação de preços de passagens aéreas como a aplicação do modelo *price cap* (Nota Técnica nº 12/2019/DEE/CADE).

Dentre os possíveis efeitos concorrenciais negativos associados aos controles de preços encontrados nas análises efetuadas pelo órgão, destacam-se:

- i. redução da competitividade entre concorrentes – a estipulação forçada/artificial de um custo/preço impede que os concorrentes o explorem como instrumento de disputa do mercado, gerando uma artificialidade de participações de mercado;
- ii. risco de redução de incentivos à inovação de mercado por parte dos concorrentes, pelo congelamento da expectativa de lucro – a certeza (ou alta previsibilidade) de manutenção estável de lucro sobre um determinado produto/serviço, sem riscos de perda de participação de mercado, tende a desincentivar os competidores a desenvolverem produtos/serviços mais eficientes ou disruptivos;
- iii. risco de queda de qualidade do produto/serviço – com a fixação artificial, o preço perde função de sinalização e de punição dos agentes de mercado que não conseguem competir por uma ineficiência na prestação do serviço. Assim, cria-se artificialmente uma tendência à queda de qualidade do mercado como um todo, pela acomodação dos concorrentes;
- iv. risco de desvio de demanda para outros serviços – o desvio de demanda surge como uma reação aos custos artificialmente estabelecidos e à queda da qualidade do serviço como um todo (perda de otimização do custo-benefício), e geram no horizonte de longo prazo o risco de enfraquecimento do próprio mercado daquele produto/serviço pela perda de interesse dos consumidores em dele se utilizar. Tal circunstância é típica em situações incremento artificial de oferta num cenário que a demanda já não absorvia a oferta pré-existente.

Entre as justificativas apresentadas para a elaboração do PLS nº 49/2015 estão a ampliação do acesso aos livros pelos consumidores e o aumento da diversidade da produção de obras literárias, objetivos que seriam atingidos com o incentivo às operações dos livreiros e manutenção dos seus pontos de venda.

Teoricamente, a justificativa dessa política seria um subsídio cruzado entre a venda de livros best-sellers, cuja margem (garantida pelo controle de preços) e quantidade de vendas sustentariam a oferta de livros especializados ou de pouca procura pelas livrarias.

Ocorre que a aplicação de um preço de capa obrigatório inibe a prática de descontos pelas empresas, portanto impede que os consumidores tenham acesso a livros a preços mais baixos. Além disso, não há garantias de que os ganhos auferidos com a venda dos livros mais populares serão investidos na diversificação da oferta (incluindo livros com menor demanda, porém com significativo conteúdo científico ou cultural); há, ao contrário, incentivos para que os empresários invistam mais no segmento de produtos que lhes são mais rentáveis (Van der Ploeg, 2004).

Ademais, alguns dados da experiência internacional não corroboram essa relação. Na Inglaterra, o número de títulos publicados aumentou depois do fim da política de controle de preços, enquanto na Alemanha, onde há controle sobre os preços de venda dos livros, o número de títulos publicados se mantém constante (Geloso e Chassin, 2013).

A Alemanha, a propósito, enfrenta um declínio no número de compradores de livros: caindo de 36,9 milhões de compradores em 2012, para 29,6 milhões, em 2017, porém com um faturamento estável no período, o que indica uma maior média de compras por comprador. A questão, nesse caso, não está em problemas relativos a oferta de livros (que é o foco da política de controle de preços dos livros), mas na necessidade de aumentar a demanda, atraindo novos consumidores para o mercado (Johnson, 2018).

No Brasil, em que pesem dificuldades econômicas enfrentadas por grandes cadeias de livrarias, as vendas de livros têm aumentado nos últimos anos. Pesquisas Nielsen junto aos pontos de venda (livrarias, e-commerce e outros varejistas) feitas para o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) revela um aumento de 18,06% no número de títulos adquiridos e um aumento de 0,24% na quantidade de livros adquiridos no varejo². Essa tendência positiva se manteve em 2018, com aumento de 1,32% do volume de vendas e 4,6% no faturamento (Neto, 2019).

Outra pesquisa divulgada pelo SNEL – “Retratos da Leitura no Brasil” – destaca os motivos pelos quais os brasileiros firmaram não “*terem lido mais nos últimos três meses*”. A última edição da pesquisa, referente ao ano de 2015, indica que os fatores “*falta de tempo*”, “*prefere outras atividades*”, “*não gosta de ler*” e “*não tem paciência para ler*” correspondem a 66% das justificativas apresentadas por pessoas que se dizem leitoras e 83% das pessoas que se identificam como não

² Pesquisa “Painel das vendas de livros no Brasil”, realizada pela Nielsen Bookscan Brasil em parceria com o SNEL. A pesquisa é divulgada mensalmente com base em dados coletados direto do caixa das livrarias, canais de e-commerce e varejistas. Disponível em: <<https://snel.org.br/pesquisas/#1535477338724-9d9af07c-25d1>>. Acesso em 13/06/2019.

leitoras. A alternativa “*não tem um lugar para comprar um livro*” foi escolhida como justificativa por apenas 2% dos leitores e 1% dos não leitores.³

Esses resultados reforçam a ideia de que a maior necessidade do mercado de livros é aumentar o interesse da população pela leitura, agregar mais consumidores ao mercado, ou seja, é necessário estimular a demanda. Entretanto, a política de controle de preços proposta visa a preservação, ou crescimento da estrutura de oferta atual, porém, como destacado anteriormente esse efeito não é garantido e, possivelmente, será inócuo se não houver um aumento do interesse do público que dispõe, cada vez mais, de alternativas no campo cultural, tanto para lazer, quanto para busca de conhecimento, através de redes sociais, serviços de *streaming* para música e vídeo, jogos eletrônicos que se tornaram mais acessíveis aos consumidores.

3. Comentários finais

A presente nota analisou e discutiu possíveis efeitos concorrenciais que podem advir da aprovação das medidas relacionadas a fixação de preços de livros prevista no PLS nº 49/2015. A partir da análise empreendida chegou-se às seguintes conclusões:

1. O Cade tem se posicionado reiteradamente contra mecanismos de fixação de preços em mercados onde não há falhas de mercado que justifiquem a intervenção estatal. Tal tipo de intervenção tende a gerar efeitos concorrenciais negativos como:
 - a. eliminação da competição entre empresas concorrentes;
 - b. risco de redução de incentivos à inovação;
 - c. risco de queda da qualidade dos produtos/serviços;
 - d. risco de fuga de demanda para outros serviços;
2. Algumas experiências internacionais põem em dúvida a eficácia da política de controle de preços quanto ao aumento da oferta e do consumo de livros;
3. Não há garantias de que o ganho auferido com a venda de “best-sellers” vá subsidiar a oferta de obras com demanda mais restrita (teoria que embasa a política de fixação de preços), pois há incentivos para que as empresas continuem a investir cada vez mais nos segmentos onde obtém mais lucro;
4. Pesquisas sobre o mercado de livros no Brasil apontam para uma necessidade maior de ampliação da demanda e não da expansão da oferta de livros, que é o objetivo da política proposta.

³ A pesquisa “Retratos da leitura no Brasil” é realizada pelo Ibope Inteligência para o Instituto Pró-Livro (IPL), com o apoio da Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares (Abrelivros), Câmara Brasileira do Livro (CBL) e Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL), com o objetivo de, revelar os hábitos de leitura dos brasileiros e fornecer informações para o planejamento do mercado e para o fomento de políticas públicas, sendo divulgada de 4 em 4 anos. Disponível em: <<https://snel.org.br/pesquisas/#1535477338724-9d9af07c-25d1>>. Acesso em 14/06/2019.

Com esta nota, espera-se que o DEE/CADE possa auxiliar o Parlamento a encontrar a melhor formatação das regras do mercado de livros, visando o incremento da atividade econômica dentro das regras da livre concorrência, e maior acesso do público a esse importante bem cultural

Brasília, 25 de junho de 2019.

DEE/CADE

Assinado eletronicamente [SEI 0630500]

Bibliografia:

- GELOSO, V; CHASSIN, Y. (2013). *The consequences of a fixed book price*. Economic Note. Regulation Series. Montreal: The Montreal Economic Institute, fev. 2013. Disponível em: www.iedm.org/files/note0213_en.pdf. Acesso em 14/06/2019.
- NETO, L. (2019). *Apesar de tudo, varejo de livros cresceu em 2018*. Publishnews. 15-fev-2019. Disponível em: <https://www.publishnews.com.br/materias/2019/02/15/apesar-de-tudo-varejo-de-livros-cresceu-em-2018>. Acesso em 14/06/2019.
- JOHNSON, H. (2018). *German book market in 2017: stable sales but in need of more book buyers*. Publishing Perspectives. 8-jun-2018. Disponível em: <https://publishingperspectives.com/2018/06/german-book-market-2017-stable-sales-more-consumers-needed/>. Acesso em: 13/06/2019.
- SAINTIVE, M. B; CHACUR, R. S. (2006). *A regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados*. Documento de trabalho n. 33. Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF. Mai/2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B03FAE02692>.
- VAN DER PLOEG, F. (2004). *Beyond the dogma of the fixed book price agreement*. Journal of Cultural Economics. V. 28, n. 1, fev. 2004. pp 1 – 20. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/41810836?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em 13/06/2019.