
Original em inglês acessível em
https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/985423/ramirez_-_global_antitrust_enforcement_symposium_keynote_remarks_9-20-16.pdf

Observações da Presidente do FTC Edith Ramirez
10º Simpósio Global Anual de *Enforcement* Antitruste
Georgetown University Law School
Washington, DC
20 de setembro 2016

Boa tarde. Agradeço a Dean Traynor, ao Georgetown University Law Center e aos organizadores do simpósio por me convidarem para estar aqui hoje. É um prazer estar de volta esse ano.

Com o dia das eleições se aproximando rapidamente, nos encontramos em meio a um debate público sobre a efetividade da atual política concorrencial nos Estados Unidos. De alguns, ouvimos que os mercados americanos se tornaram muito concentrados e que tem havido um correspondente e desproporcional aumento dos lucros de grandes corporações. A sugestão – e às vezes verdadeiro criticismo – é que a aplicação do direito antitruste tem sido muito flexível nos últimos anos, com consequências adversas para os consumidores e para a produtividade e o crescimento da economia.

Outros afirmam que as agências antitruste tendem a ultrapassar seus limites e são frequentemente muito intervencionistas, agindo mais como reguladoras do que como aplicadoras de normas. De acordo com esses críticos, algumas vezes é mais provável que afastemos eficiências e inovações do que façamos algo positivo, especialmente em mercados dinâmicos e de alta tecnologia.

A atenção que a aplicação do direito antitruste está recebendo no nosso discurso público é tanto um desenvolvimento positivo quanto um importante lembrete do significado do nosso trabalho. Na minha opinião, no entanto, nenhum dos lados do debate entende isso da forma correta. De um modo geral, aqueles que pensam que somos muito intervencionistas subestimam nossa habilidade em distinguir entre condutas pró-competitivas e anticompetitivas. Aqueles que pensam que somos muito permissivos superestimam a aplicação do direito antitruste como uma forma de tratar dos problemas econômicos do nosso país. Ao definir uma política de concorrência, é importante que tenhamos uma compreensão aprofundada dos benefícios e limitações da aplicação do direito antitruste. Com esse objetivo, gostaria de compartilhar meus

pensamentos sobre o que está – e o que não está – propriamente ao alcance do direito antitruste.

I. A Função da Aplicação do Direito Antitruste

Começo com a minha visão do papel que o *Federal Trade Commission* (FTC) desempenha na aplicação do direito antitruste. Para mim, o FTC é como uma salva-vidas em serviço na praia¹. Talvez isso tenha algo a ver com o fato de que sou do sul da Califórnia e cresci em uma pequena cidade litorânea, mas acredito que a analogia seja correta. Explico.

Uma salva-vidas deve monitorar continuamente as atividades dos banhistas e outros frequentadores da praia para garantir a sua segurança. Ela prefere ficar fora do caminho, na torre de salva-vidas, enquanto todos se divertem. Porém, se alguém está agindo de forma insegura ou ilegal ou existem condições perigosas colocando a segurança em risco, a salva-vidas deve entrar em ação para prevenir danos.

Como a salva-vidas, no FTC nós temos que manter um olhar vigilante sobre os mercados para assegurar a livre concorrência que aumenta o bem-estar do consumidor. Não atuamos na escolha de vencedores ou perdedores; nosso trabalho é aplicar as regras que garantem uma concorrência vigorosa se vemos que elas estão sendo quebradas. Nós preferimos deixar os mercados sozinhos, permitindo que as preferências dos consumidores ditem o que vai ser produzido e vendido, e à concorrência que determine quais empresas fazem quais produtos e a que preço. A concorrência gera preços mais baixos, maior qualidade e inovação, tudo para o benefício dos consumidores.

No entanto, assim como podem existir condições inseguras ou comportamentos ilegais na praia, justificando uma intervenção, agentes do mercado nem sempre se comportam apropriadamente. O poder de mercado resultante de um ato de concentração ou conduta anticompetitiva pode distorcer o processo da concorrência e afetar o bem-estar dos consumidores por meio de elevações de preços, redução da qualidade, diminuição da produção e desestímulo à inovação. Quando isso acontece, da mesma forma que uma vigilante salva-vidas, o FTC não hesita em agir rapidamente para preservar ou restaurar a concorrência.

Como nossos registros demonstram de forma clara, o FTC consistentemente se empenha em alcançar o equilíbrio correto, intervindo apenas quando necessário. Para aqueles que pensam que somos muito permissivos, ressalto que o FTC impugnou 44 atos de concentração apenas nos últimos dois anos, incluindo ações judiciais para impedir oito transações diretamente. Entre outras grandes vitórias, impugnamos com

¹ Também usei essa analogia para descrever o papel do FTC na proteção ao consumidor. Ver Edith Ramirez, Chairwoman, Fed. Trade. Comm'n, Keynote Address at the Technology Policy Inst. Aspen Forum, *The Privacy Challenges of Big Data: A View from the Lifeguard's Chair* (19 de agosto de 2013), https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/privacy-challenges-big-data-viewlifeguard%E2%80%99s-chair/130819bigdataaspen.pdf.

êxito os atos de concentração entre Staples/Office Depot e St. Luke's/Saltzer. Temos sido especialmente atuantes na abordagem do que acreditamos serem consolidações anticompetitivas nos setores de saúde, farmacêutica, varejo e energia, entre outros.

O FTC também mantém um robusto programa de identificação e combate a condutas anticompetitivas. Aqui igualmente obtivemos um sucesso significativo, incluindo três vitórias na Suprema Corte, em temas que variam desde acordos “*pay-for-delay*” até contratos de exclusividade e “*state action doctrine*”. Mais recentemente, o FTC registrou uma denúncia contra a 1-800 Contacts em razão de um suposto acordo com concorrentes na internet que suprimiu a concorrência nos leilões de anúncios de buscas online e restringiu a publicidade online, resultando no aumento de preços de lentes de contato para alguns consumidores².

Nós temos visto o mesmo tipo vigoroso de aplicação da lei por nossos colegas do *Department of Justice*. Isso inclui impugnações de um número significativo de transações, dentre elas ações nos setores de seguros de saúde e combustíveis, além de um número importante de casos de condutas contra empresas como Apple e American Express.

Ao mesmo tempo, embora seja inquestionável que estamos comprometidos com uma aplicação robusta do direito antitruste, nosso papel é necessariamente limitado. Em primeiro lugar e principalmente, somos aplicadores da lei, não reguladores. Nosso trabalho não é transformar mercados; devemos aceitá-los como eles são. Também não temos autoridade direta sobre preços. Altos preços não relacionados a comportamento anticompetitivo não violam a legislação antitruste. Tampouco viola o direito antitruste a elevação de preços resultante de inadequações de abastecimento ou outras perturbações naturais dos mercados. Nós agimos apenas quando o próprio processo competitivo é atingido ou ameaçado por colusões ou outras condutas anticompetitivas.

Em segundo lugar, nós intervimos apenas quando os fatos justificam uma intervenção. Isso requer um profundo mergulho analítico em evidências qualitativas e quantitativas confiáveis para compreender o atual ou provável impacto competitivo de um ato de concentração ou conduta sob análise. A certeza não é necessária nem possível, mas temos que fazer o nosso melhor para formular decisões bem fundamentadas a partir das evidências disponíveis. Às vezes nossas análises indicam que não haverá efeitos anticompetitivos. Por outro lado, quando temos razões para acreditar que uma ação é necessária, precisamos estar preparados para provar nosso caso no tribunal.

Finalmente, não somos – nem se pode esperar que sejamos – infalíveis. Enquanto nosso conhecimento sobre mercados e processos competitivos e a sofisticação das nossas ferramentas analíticas aumentaram bastante, muito do que fazemos requer que realizemos previsões sobre o futuro com base em informações limitadas. Às vezes os eventos não acontecem como queremos ou esperamos.

² Compl., 1-800 Contacts, Inc., FTC Docket No. 9372 (8 de Agosto de 2016), <https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/140228nielsenholdingstatement.pdf>.

Eu tenho orgulho do nosso histórico, apesar de alguns resultados desapontadores. Os tribunais nem sempre concordam conosco, como em dois casos recentes de fusão de hospitais que estão atualmente em grau de apelação. No último ano, o remédio concorrencial que determinamos na aquisição pela Albertsons da Safeway claramente não alcançou o objetivo desejado quando um dos compradores do desinvestimento inesperadamente declarou falência. Na maioria, se não em todos esses casos, acredito que fizemos o melhor que podíamos com as informações e evidências que estavam disponíveis. Mas posso garantir que estamos comprometidos em aprender com as nossas experiências – tanto as boas quanto as ruins – com o objetivo de nos tornarmos ainda mais eficientes na promoção da concorrência e do bem-estar do consumidor.

Com essas observações em mente, permitam-me abordar em maior detalhe algumas das preocupações específicas que foram levantadas sobre os nossos esforços de aplicação do direito antitruste.

II. Preocupações sobre a Concentração Setorial

Como afirmei anteriormente, uma das preocupações que ouvimos, especialmente diante da recente onda de Fusões e Aquisições, é que alguns setores econômicos dos Estados Unidos têm se tornado muito concentrados. Especialistas nesse campo apontam para diversas medidas da indústria que indicam um declínio na concorrência em setores fundamentais como transporte, varejo e saúde.

O Council of Economic Advisors, por exemplo, cita o aumento dos lucros corporativos e participação de receitas das 50 maiores empresas de vários setores, assim como a tendência decrescente nas taxas de entrada e saída de empresas do mercado para sugerir que talvez haja razão para preocupações em relação ao atual estado da concorrência³. A *The Economist*, de forma semelhante, identifica altos lucros, particularmente em certos setores como tecnologia e saúde, como fundamento para concluir que a economia dos Estados Unidos deve ser “muito confortável para competidores já estabelecidos”⁴, enquanto o *Wall Street Journal* atribui a diminuição da inovação e a fraca atividade de startups a uma suposta concentração de mercado⁵.

Tendo em vista que aqueles que elaboram políticas públicas buscam fazer tudo o que é possível para melhorar a produtividade e o crescimento econômico, aumentar o número de empregos e reduzir a desigualdade de renda, é perfeitamente sensato fazer perguntas sobre concentração e impactos que as consolidações podem ter em nossa economia. No entanto, essas preocupações têm fundamento?

³ Council of Economic Advisors Issue Brief, *Benefits of Competition and Indicators of Market Power*, Apr. 2016, página 4, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/page/files/20160414_cea_competition_issue_brief.pdf.

⁴ *Too much of a good thing: Profits are too high. America needs a giant dose of competition*, THE ECONOMIST 23, 26 de março de 2016.

⁵ Greg Ip, *Why Corporate America Could Use More Competition*, WALL STREET J. (8 de julho de 2015, <http://www.wsj.com/articles/why-corporate-america-needs-competitive-spirit-1436384494>).

Para nós, é claro, combater acordos anticompetitivos está entre os trabalhos mais importantes que executamos. As participações de mercado e suas estruturas continuam exercendo um papel importante na análise e controle de concentrações, mesmo que nosso foco tenha mudado para avaliações mais diretas dos efeitos sobre a concorrência. Quando uma transação proposta aumenta significativamente a concentração em um mercado já altamente concentrado, estamos justificadamente autorizados a presumir danos à concorrência⁶.

Entretanto, em contraste com a avaliação recortada de mercados específicos que realizamos quando analisamos os efeitos decorrentes de aumentos da concentração de mercado, medidas industriais como aquelas citadas pelo CEA, pela *The Economist*, e pelo *Wall Street Journal* revelam muito pouco sobre a dinâmica de mercado ou nível de concorrência em um setor específico. O fato de que talvez existam menos empresas em certos setores hoje em comparação aos anos anteriores não significa necessariamente que esses setores sejam menos competitivos sob a perspectiva do bem-estar do consumidor.

Também não podemos simplesmente censurar um aumento da presença de grandes empresas – ou até empresas dominantes – apenas porque elas são grandes ou possuem elevada participação de mercado, muito embora os negócios e condutas envolvendo essas empresas sejam de fato mais suscetíveis ao escrutínio antitruste. Em muitos casos, ser grande é uma consequência de ser melhor que os rivais em oferecer aos consumidores o que eles querem. Nós somos justificadamente relutantes quanto a avaliar o sucesso, e por extensão o tamanho, como razão para uma suspeita automática. Na realidade, grandes empresas podem gerar economias de escala e outras eficiências que são benéficas aos consumidores. Em síntese, ninguém pode avaliar o estado da concorrência na ausência de uma análise factual intensiva de sobreposições entre produtos e serviços específicos, da existência de substitutos e de outras dinâmicas do mercado relevante.

Por exemplo, nos últimos anos ocorreram algumas fusões entre grandes redes de supermercados, o que levou a uma maior concentração em nível nacional. No entanto, as estatísticas nacionais não demonstram impactos [dessas operações] sobre os consumidores. A concorrência entre supermercados acontece comumente no nível local, já que os consumidores decidem onde comprar dentro das suas próprias localidades. Além disso, um maior tamanho em nível nacional pode gerar maior poder de barganha com fornecedores, eficiências operacionais e uma correspondente redução de preços. Dessa forma, temos procurado resolver nossas preocupações concorrenciais quanto às

⁶ Nossa confiança em presunções estruturais é corroborada tanto pela teoria econômica quanto por testes empíricos. Ver, e.g., Steven C. Salop, *The Evolution and Vitality of Merger Presumptions: A Decision-Theoretic Approach* 11 (Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, Working Paper No. 1304, 2014), <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1304>; Steffen Huck et al., *Two Are Few and Four Are Many: Number Effects from Experimental Oligopolies*, 53 J. ECON. BEHAVIOR & ORG. 435, 443 (2004).

fusões entre supermercados por meio da determinação de alienação de estabelecimentos nos mercados relevantes locais⁷.

Entretanto, também reconhecemos que podem existir casos em que o tamanho combinado das empresas objeto do ato de concentração pode acarretar em implicações concorrenciais além do escopo específico das sobreposições horizontais. Nesses casos, iremos nos assegurar de examinar os potenciais efeitos durante nossa investigação.

Um exemplo disso é a nossa recente análise da operação de US\$ 41 bilhões em que a Teva adquiriu os negócios de genéricos da Allergan, uma transação que criou a maior vendedora de medicamentos genéricos do mundo. Diante do escopo desse ato de concentração, analisamos não apenas a sobreposição entre os medicamentos, como também avaliamos cuidadosamente se a fusão das duas empresas poderia produzir consequências adversas à concorrência⁸. Especificamente, verificamos se a empresa resultante da operação seria capaz de agrupar sua ampla gama de produtos para fechar o mercado a concorrentes menores e se a transação iria diminuir os incentivos ou restringir a capacidade de que outras empresas lançassem novas drogas genéricas no mercado. Ao final, depois de uma investigação extensiva, autorizamos a operação, condicionada à realização de substanciais alienações de produtos em que havia sobreposição.

Agora, como ocorreu no ato de concentração Teva/Allergan, na maioria das vezes somos capazes de resolver as preocupações concorrenciais que identificamos por meio da aprovação da operação condicionada à alienação de produtos em que há sobreposição horizontal. Os acordos oferecem a vantagem de resolver os danos concorrenciais decorrentes da transação, ao mesmo tempo em que ainda possibilitam a realização de suas eficiências. No entanto, apesar das suas diversas vantagens, nossos remédios concorrenciais também têm sido objeto de críticas.

Alguns afirmam que o FTC prefere aceitar um remédio inadequado a judicializar a questão. Nosso histórico recente, incluindo as ações impugnando os atos de concentração dos casos Sysco/US Foods, Staples/Office Depot e Superior/Canexus, contradizem fortemente essa afirmação. Em cada um desses casos, as partes se dispuseram a realizar alienações substanciais para compradores prontos a concorrer no mercado, mas apuramos que essas alienações não iriam recompor completamente a concorrência perdida em razão do ato de concentração e, portanto, acertadamente rejeitamos as ofertas de desinvestimento.

Outros argumentam que somos muito intervencionistas, afirmando que o FTC algumas vezes utiliza o controle de atos de concentração para obter compromissos com

⁷ Ver, e.g., Decision & Order, *Koninklijke Ahold*, FTC File No. 151-0175 (22 de julho de 2016), <https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/160722koninklijke-do.pdf>.

⁸ Statement of the Fed. Trade Comm'n, *Teva Pharms. Indus. Ltd.*, FTC File No. 151-0196 (05 de agosto de 2016), https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/973673/160727tevaallergan-statement.pdf.

as partes que vão além do que os fatos justificam⁹. Nossos casos recentes, no entanto, demonstram que a nós da Comissão apenas utilizamos as medidas que acreditamos serem necessárias para preservar a concorrência. Frequentemente arquivamos investigações quando não possuímos fundamentos factuais ou legais para entrar em ação.

Outros especialistas, ainda, elaboram críticas mais fundamentadas. Por exemplo, baseando-se em uma meta-análise retrospectiva de variados atos de concentração realizadas nos últimos 40 anos, o Professor John Kwoka afirma que as condições impostas pelo FTC e pelo DOJ têm sido amplamente ineficientes em alcançar seus objetivos enquanto remédios concorrenciais¹⁰.

Não há dúvida de que avaliar a efetividade dos remédios de atos de concentração é necessário e importante, e elogio o Professor Kwoka por levantar sérias questões que merecem a nossa atenção. Todavia, assim como quanto aos dados gerais sobre setores econômicos discutidos anteriormente, é preciso ter cuidado para que não sejam feitas conclusões generalizadas a partir de conjuntos de informações limitados.

É importante destacar que as conclusões do Professor Kwoka são baseadas na análise de apenas sete remédios estruturais, muitos deles aplicados há décadas. Dentre esses sete estudos, os resultados de três deles são no mínimo ambíguos. Um quarto não considera, de fato, o período posterior à aplicação do remédio. Outro nunca foi publicado, provavelmente em razão de problemas metodológicos. Finalmente, um dos estudos que ele cita conclui que a alienação foi um sucesso evidente. Ao final, não há informações suficientes para concluir que as centenas de remédios impostos pelas agências antitruste nos últimos 40 anos têm sido ineficientes.

Dito isto, nós reconhecemos que temos que avaliar regularmente a efetividade dos nossos remédios, já que buscamos alcançar os melhores resultados para a concorrência e para os consumidores. Com esse objetivo, estamos no processo de conclusão de um estudo que analisa 89 remédios determinados pela Comissão entre 2006 e 2012¹¹. Esperamos que esse estudo, que sucede um estudo de remédios anterior concluído em 1999, irá oferecer à Comissão importantes conhecimentos sobre os fatores que contribuíram tanto para o sucesso quanto para o fracasso dos objetivos destes remédios.

III. Concorrência Nascente e Mercados Dinâmicos

Permitam-me agora tratar da concorrência nascente e dos mercados dinâmicos – outras áreas em que somos criticados.

⁹ Ver, por exemplo, Douglas H. Ginsburg & Joshua D. Wright, *Antitrust Settlements: The Culture of Consent*, in WILLIAM E. KOVACIC: AN ANTITRUST TRIBUTE – LIBER AMICORUM 177 (2012).

¹⁰ John E. Kwoka, MERGERS, MERGER CONTROL, AND REMEDIES: A RETROSPECTIVE ANALYSIS OF U.S. POLICY 120, Table 7.4 (2015); John E. Kwoka, *Does Merger Control Work? A Retrospective on U.S. Enforcement Actions and Merger Outcome*, 78 ANTITRUST L.J. 619, 621, 640 (2013).

¹¹ Press Release, Fed. Trade Comm'n, FTC Proposes to Study Merger Remedies (9 de janeiro de 2015), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2015/01/ftc-proposes-study-merger-remedies>.

Alguns críticos dizem que temos um “ponto cego antitruste”, especialmente em casos em que grandes empresas de internet adquirem as pequenas empresas entrantes e bem-sucedidas com o intuito de inibir uma futura concorrência nascente¹². Enquanto isso, outros afirmam que a intervenção antitruste é imprudente em mercados dinâmicos, visto que é mais provável que ela impeça a inovação e cause danos do que seja benéfica¹³. Ambas as visões ignoram a cautelosa ponderação que realizamos ao decidir se permanecemos na torre de salva-vidas ou nos jogamos na água.

O próprio fato de que um mercado talvez seja dinâmico não significa que o direito antitruste não possui um papel importante. Pelo contrário, sabemos que os mercados dinâmicos e de alta tecnologia podem apresentar certas características que podem levantar preocupações concorrenciais. A “vantagem do pioneiro”, os efeitos de rede e as barreiras de propriedade intelectual ou regulatórias podem levar ao vencedor dominar todos os mercados e pode diminuir ou impedir uma entrada ou crescimento efetivo de concorrente.

Além disso, monopolistas geralmente possuem grandes incentivos para impedir a entrada de novas e potencialmente ameaçadoras tecnologias, seja por meio de uma aquisição anticompetitiva de um atual ou potencial rival, seja através de condutas excludentes. A capacidade de um monopolista de sufocar a concorrência nascente abre a porta para a possibilidade de que a dominação em uma geração permita à empresa manter o poder de monopólio forte no futuro a despeito da superioridade ou inferioridade relativa das gerações posteriores de produtos do agente já estabelecido. Diante dessa dinâmica, precisamos estar prontos para intervir quando necessário para proteger a concorrência e os consumidores.

De fato, frequentemente nos confrontamos com questões levantadas por mercados dinâmicos e estamos totalmente preparados para tratar delas. Por exemplo, quando um ato de concentração envolve agentes que não concorrem no presente, mas provavelmente vão concorrer no futuro, e a operação provavelmente vai atingir a concorrência futura, nós podemos e tomamos medidas para impedir isso. No ano passado, impugnamos um ato de concentração entre Steris e Synergy Health, duas das três maiores fornecedoras de serviços de esterilização dos Estados Unidos¹⁴. Alegamos que a concentração iria impedir que a Synergy lançasse no mercado americano uma nova técnica inovadora de esterilização, a “esterilização por Raio X”, que iria concorrer com a conhecida tecnologia de “esterilização por raio gama” usada pela Steris e pela única outra concorrente significativa do mercado. Infelizmente, um tribunal federal discordou e negou o nosso pedido de medida liminar. Embora essa derrota destaque os desafios de casos de estímulo à concorrência no futuro, o resultado não vai nos impedir de tentar impedir o que entendemos serem atos de concentração anticompetitivos.

¹² Steven David Solomon, *Tech Giants Gobble Start-Ups in an Antitrust Blindspot*, N.Y. TIMES, 17 de Agosto de 2016, página B3.

¹³ Ver, por exemplo, Ronald A. Cass, *Antitrust for High Tech and Low: Innovation, Regulation, and Risk*, 9 J. OF L., ECON. & POL'Y 169 (2013).

¹⁴ *FTC v. Steris, Inc.*, 133 F. Supp. 3d 962 (N.D. Ohio 2015).

Além desses casos envolvendo concorrência futura em mercados já existentes, o FTC tem investigado e impugnado atos de concentração em que podiam ser vislumbrados danos potenciais a mercados que ainda não se desenvolveram. Por exemplo, em 2003 nós impugnamos a aquisição proposta pela Nielsen da Arbitron mesmo não havendo concorrência entre as partes naquele momento¹⁵. Embora as duas empresas oferecessem serviços de avaliação de nível de audiência, a Nielsen focava serviços para televisão, enquanto a oferta da Arbitron era restrita ao rádio. Todavia, ambas as empresas vinham desenvolvendo serviços de avaliação interplataformas desenhados para avaliar o nível de audiência na televisão, na internet e em outras plataformas. Considerando que as duas empresas objeto do ato de concentração estavam em melhor posição para concorrer nesse mercado nascente, a Comissão teve fundamentos razoáveis para concluir que a operação poderia causar danos à concorrência futura.

Também levamos em conta os impactos de um ato de concentração nas inovações futuras quando existem evidências de que esta é uma dimensão importante da concorrência no mercado relevante. Buscamos assegurar que um ato de concentração não vai afetar a inovação ao reduzir os incentivos para investimento em P&D ou o desenvolvimento de novos produtos¹⁶. É importante notar que um terço dos atos de concentração em que o FTC aplicou a legislação antitruste na última década envolveu potenciais danos à inovação como possíveis efeitos anticompetitivos¹⁷, e este continua a ser o foco central de muitas das investigações em atos de concentração.

Em nosso trabalho de controle de condutas, precisamos identificar se as ações de um agente dominante podem causar efeitos de impedir concorrentes ou novos entrantes de serem capazes de concorrer efetivamente. Uma parte dessa avaliação envolve considerar se a conduta em questão pode ser justificada pelo aumento do bem-estar do consumidor. Nosso objetivo é garantir que os agentes tenham liberdade para inovar e concorrer agressivamente e, ao mesmo tempo, proibir condutas que afetem a concorrência e o processo competitivo.

Esse tipo de avaliação cautelosa levou a Comissão a arquivar nossa investigação sobre as práticas de pesquisa do Google. Após uma extensa investigação, concluímos que as evidências não demonstravam que as alterações de estrutura no algoritmo e nas páginas de busca do Google eram anticompetitivas¹⁸. De modo geral, pelo contrário, as evidências demonstraram que a conduta do Google visava a melhorar a qualidade geral do seu produto de busca. Embora alguns concorrentes possam ter sido afetados devido a essas mudanças, concluímos que isso resultou da concorrência no mérito. Evitando condenar o que observamos ser um aprimoramento legítimo de produtos que beneficiou o consumidor, nós concluímos que a intervenção da Comissão não seria necessária.

¹⁵ Statement of the Fed. Trade Comm'n, *Nielsen Holdings N.V.*, FTC File No. 131-0058 (2013), <https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/140228nielsenholdingstatement.pdf>.

¹⁶ Fed. Trade Comm'n & Dept. of Justice, HORIZONTAL MERGER GUIDELINES § 6.4 (2010).

¹⁷ Richard J. Gilbert & Hillary Greene, *Merging Innovation into Antitrust Agency Enforcement of the Clayton Act*, 83 GEO. WASH. L. REV. 1919, 1933 (Novembro de 2015).

¹⁸ Statement of the Fed. Trade Comm'n, *Google Inc.*, FTC File Number 111-0163 (04 de janeiro de 2013), https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/295971/130103googlesearchstmttoftcomm.pdf.

Quando realmente encontramos uma conduta excludente que não é justificada por benefícios compensatórios, não hesitamos em entrar em ação. Em julho, por exemplo, multamos a Victrex pelo uso de contratos de exclusividade para fechar o mercado de polímeros de alta performance usados em implantes médicos avançados¹⁹. A Victrex foi a inovadora e única fornecedora do mercado por diversos anos. Quando dois concorrentes com preços menores ameaçaram entrar no mercado, verificamos que a Victrex tentou excluí-los prendendo os principais clientes com contratos de longa duração. Para assegurar a aceitação dos clientes, a Victrex ameaçou suspender o abastecimento, auxílios regulatórios cruciais e acesso a novos produtos. Assim, diante da ausência de benefícios compensatórios desses acordos de exclusividade para os consumidores, nós entramos em ação para parar a conduta da Victrex.

IV. Conclusão

Em resumo, assim como a salva-vidas, o FTC deve constantemente monitorar as condições concorrenciais nos mercados que protege, sempre avaliando se precisamos intervir. Toda decisão é um exercício de julgamento baseado em fatos, em análises jurídicas e econômicas rigorosas e na experiência. Acredito que enquanto agência nós chegamos com muito mais frequência a julgamentos corretos que errados, e tenho orgulho do histórico do FTC e dos benefícios que temos trazido aos consumidores dos Estados Unidos. Alguns podem afirmar que nós intervimos demais; outros, que fazemos isso muito pouco. A questão sobre quem está certo pode nunca ser completamente respondida, mas posso garantir a vocês que o FTC não vai deixar sua vigilância titubear.

Muito obrigada.

¹⁹ Statement of the Fed. Trade Comm'n, *Victrex plc*, FTC File Number 114-0042 (13 de julho de 2016), https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/970923/160714victrexcommstmt.pdf.