

O papel do Cade na solução da crise atual

José Tavares de Araujo Jr.¹

Junho de 2017

1. Introdução

Num ensaio célebre, William Baumol (1990) mostrou que a contribuição da atividade empresarial ao progresso material da sociedade depende de sua distribuição em três categorias: crime organizado, favores do governo (*rent-seeking*) e inovação. O perfil desta distribuição não depende das qualidades morais dos empresários, nem da ideologia do governo de plantão, mas das regras do jogo em vigor na sociedade, que determinam as taxas de retorno de cada categoria. Assim, de acordo com a teoria de Baumol, um longo período de estagnação dos índices de produtividade pode ser explicado por um conjunto perverso de regras que tornam elevadas as taxas de retorno das duas primeiras categorias e, conseqüentemente, deprimem os investimentos em atividades geradoras de progresso técnico. Entretanto, ele demonstra, de forma convincente, que basta a introdução de novas regras que anulem a rentabilidade de condutas baseadas em corrupção e/ou privilégios estatais para que a economia retorne rapidamente a uma trajetória de crescimento sustentável.

A operação Lava-Jato está construindo um dos parâmetros da solução proposta por Baumol. A corrupção não vai acabar no país, mas sua taxa de retorno permanecerá deprimida durante algum tempo no futuro próximo. Enquanto durar essa situação, o governo terá a oportunidade de contribuir com a segunda parte da solução, cuja peça central seria uma reforma comercial rápida, abrangente e unilateral. O aparato protecionista vigente na economia brasileira inclui tarifas de importação sobre bens intermediários e equipamentos que são as mais altas do planeta, regras anacrônicas de conteúdo local, uso intensivo de ações antidumping, benesses transitórias concedidas através de ex-tarifários, e medidas de política industrial incompatíveis com os padrões contemporâneos de organização da produção, como as portarias interministeriais que definem o chamado *Processo Produtivo Básico* (PPB), um conceito que só existe no Brasil.

Embora os danos causados por estes instrumentos já tenham sido apontados em diversos estudos, sua eliminação não será fácil. Após seis décadas de políticas de substituição de importações no século passado – dos anos trinta ao final da década de 1980 – formou-se no Brasil uma sólida aliança que reúne, de um lado, os empresários beneficiados pelas medidas protecionistas e, de outro, uma corrente ideológica influente nos meios acadêmicos e em alguns órgãos públicos que propõe a busca da autarquia como prioridade nacional. Conceitos como “*adensamento de cadeias produtivas*”, mecanismos como as portarias de PPB e programas de conteúdo local como os perseguidos nos últimos dez anos são instrumentos típicos dessa corrente. Em contraposição, questões como barreiras à entrada, poder de mercado, interesse do consumidor, e condutas anticompetitivas são excluídos da agenda econômica.

¹ Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes).

A despeito do poder político e intelectual desta aliança protecionista, a história recente da economia brasileira tem sido marcada por um fenômeno novo, que foi a transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em autoridade antitruste independente pela Lei nº 8.884/94, consolidada posteriormente pela Lei nº 12.529/11. Esta mudança institucional permitiu ampliar gradualmente a influência de uma visão alternativa, onde o foco da agenda econômica não é promover a autarquia, mas a eficiência produtiva, a transparência dos mercados e o bem-estar do consumidor. Até aqui, o desempenho do Cade no exercício das duas funções clássicas do direito antitruste – controle de atos de concentração e combate a condutas anticompetitivas – tem sido reconhecido internacionalmente. Mas, em relação a uma terceira função particularmente relevante no caso brasileiro – a advocacia da concorrência – a atuação do Cade tem sido tímida.

Conforme disposto no Art. 9º da Lei nº 12.529/11, o Cade pode interpelar qualquer órgão público que tenha editado alguma medida conflitante com as normas antitruste. A rigor, esta função é tão crucial para preservar a ordem econômica quanto o combate a cartéis e a análise de fusões e aquisições, como procura mostrar este artigo, que está organizado da seguinte forma. A seção 2 discute três medidas antidumping em vigor cujos impactos anticompetitivos são significativos, mas ignorados pelo Cade. A seção 3 aponta as distorções geradas pelas portarias de PPB na indústria de painéis de cristal líquido (LCD). Por fim, a seção 4 resume as conclusões do texto.

2. A proteção antidumping²

Os casos discutidos a seguir ilustram três distorções usuais nas medidas antidumping aplicadas pelo governo brasileiro:

- i. **Protecionismo frívolo.** Ocorre quando as restrições às importações são inúteis para sustentar o crescimento da indústria local, e apenas prejudicam o resto da economia, como mostrou Fajnzylber (1983).
- ii. **Elevação dos custos dos rivais.** Quando a firma peticionária fabrica outros bens a partir do produto sob investigação, ela será beneficiada duplamente, porque o direito antidumping irá reduzir a pressão competitiva das importações no mercado do insumo, e elevar os custos de produção das demais firmas no mercado a jusante.
- iii. **Impactos econômicos e sociais.** Um traço comum nas investigações antidumping no Brasil é o de cuidar exclusivamente dos interesses das firmas peticionárias, mesmo quando os danos causados a outras indústrias, consumidores finais, programas sociais e demais políticas públicas são evidentemente superiores aos benefícios auferidos pelas firmas peticionárias.³

² Esta seção é baseada em Tavares (2017).

³ É importante notar que este tipo de distorção é distinto do protecionismo frívolo, onde nem mesmo os interesses da firma peticionária são, de fato, atendidos.

2.1. PVC: o custo do protecionismo frívolo

De acordo com o conceito formulado originalmente por Sraffa (1960), uma *mercadoria básica* é aquela que entra, direta ou indiretamente, na produção de todas as demais. A resina de policloreto de vinila (PVC) é uma ilustração quase perfeita deste conceito. Suas aplicações incluem os mais diversos segmentos industriais (embalagens, produtos médico-hospitalares, material de escritório, revestimentos, brinquedos, indústria aeroespacial, telecomunicações, automobilística, estruturas de computadores, tubos e conexões, laminados, eletrodomésticos, calhas, esquadrias, persianas, tecidos, etc.), serviços de infraestrutura (redes de água potável e saneamento básico) e construção civil.

O principal fabricante de PVC no Brasil é a Braskem, criada em 2002 pela fusão de seis firmas dos grupos Mariani e Odebrecht. Em termos de receita líquida, é atualmente a maior empresa da indústria química/petroquímica, a oitava entre as corporações não financeiras do país, e, sob a ótica da rentabilidade do patrimônio líquido, obteve o quarto lugar em 2016, segundo o Anuário Valor 1000 do jornal Valor Econômico. As informações disponíveis no seu site (www.brakem.com.br) indicam que o desempenho da Braskem resulta da combinação de dois fatores principais: inovação tecnológica e gestão eficiente da capacidade produtiva.

Em 2014, visando consolidar sua hegemonia no mercado nacional, a Braskem tentou adquirir o outro fabricante de PVC no Brasil, a Solvay Indupa, que atua no ramo petroquímico desde a década de 1970. Entretanto, a operação foi vetada pelo Cade em 12.11.14 (AC 08700.000436/2014-27). Segundo o voto do Conselheiro Relator Gilvandro Araújo, seria criado um monopolista não submetido à pressão competitiva de importações. Em virtude das atuais barreiras comerciais, o preço de PVC no Brasil já é um dos mais caros do mundo, e tenderia a subir após a fusão.

De fato, a tarifa de importação de PVC (NCM 3904.10.10) é de 14%, a mais alta do mundo, como indica a base de dados da OMC (<http://tariffdata.wto.org>). Na maioria dos países a alíquota varia entre 0 e 10%, exceto quatro casos de pequenas economias que não fabricam PVC: Bahamas (35%), Djibouti (26%), Gambia (20%) e Maldivas (25%). Além disso, desde 1992, os fabricantes de PVC são protegidos por direitos antidumping aplicados às importações oriundas dos Estados Unidos e do México. Em 2008, a lista de países foi ampliada, passando a incluir China e Coreia do Sul.

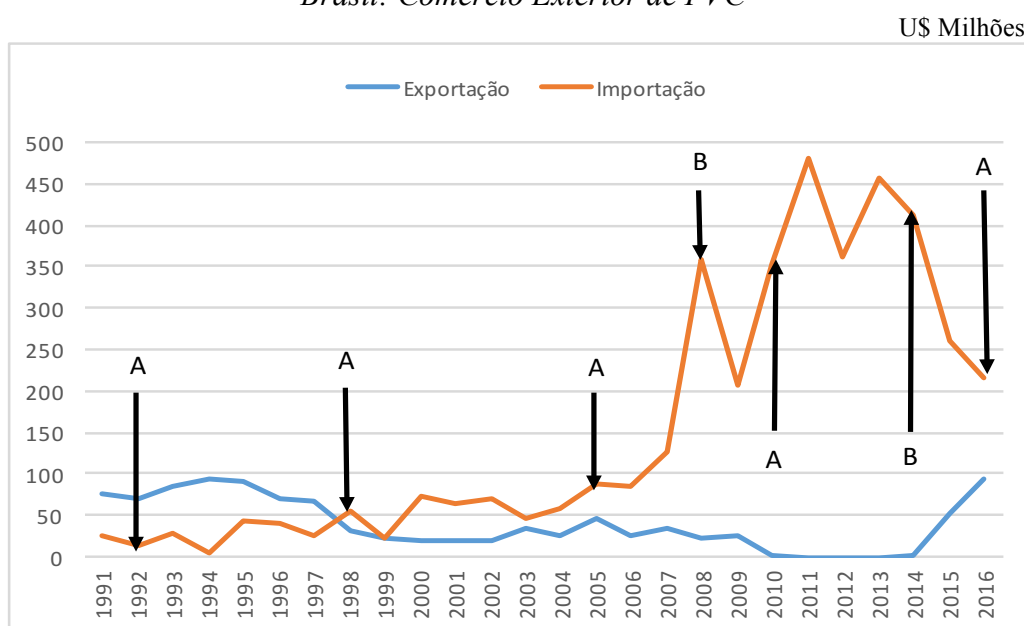
O Gráfico 1 mostra a evolução das importações e exportações brasileiras de PVC entre 1991 e 2016. As setas com a letra “A” indicam os anos em que entraram em vigor, ou foram renovadas, as medidas contra Estados Unidos e México. As setas com a letra “B” referem-se às medidas contra China e Coreia do Sul.

Do lado das importações, o Gráfico 1 permite registrar seis fatos inusitados:

- i. Entre 1992 e 2005, apesar da tarifa de 14% e das medidas antidumping, as importações cresceram moderadamente, subindo de US\$ 15 milhões para cerca de US\$ 90 milhões.
- ii. Em 2008, quando foi aplicada a primeira medida contra China e Coreia do Sul, os países responsáveis pela escalada das importações a partir de 2006 haviam sido Argentina, Colômbia e Estados Unidos.

- iii. Entre 2010 e 2011, as importações oriundas dos Estados Unidos saltaram de US\$ 24 milhões para US\$ 100 milhões, imediatamente após a terceira renovação dos direitos aplicados contra aquele país.
- iv. Em 2014, as importações oriundas da China foram nulas e as da Coreia do Sul irrelevantes. Porém, os direitos contra estes dois países foram renovados.
- v. Desde 1994, as exportações do México para o Brasil têm sido nulas ou irrelevantes. Ainda assim, os direitos contra aquele país continuaram sendo renovados.
- vi. Em 2016, não obstante a queda abrupta das importações a partir de 2013, e o alerta do CADE quanto aos preços de PVC praticados no mercado brasileiro, os direitos contra Estados Unidos e México foram renovados pela quarta vez!

Gráfico 1
Brasil: Comércio Exterior de PVC



Fonte: Sistema Alice.

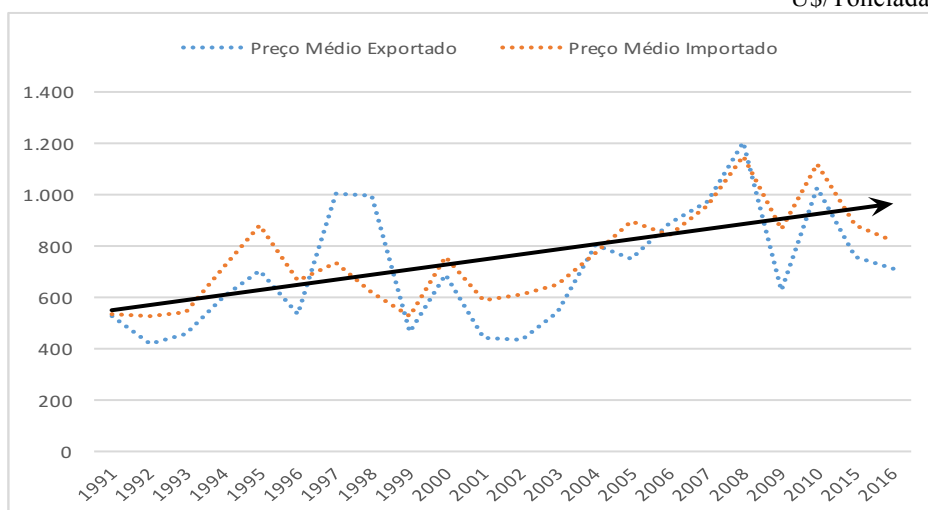
Em suma, estes fatos revelam que, no caso de PVC, as medidas antidumping foram inúteis como instrumento regulador de importações, mas cumpriram um papel importante na sustentação dos preços praticados pela Braskem e Solvay no mercado doméstico, como mostrou a decisão unânime do Cade ao vetar a fusão destas firmas. Contudo, este papel foi conferido à revelia das normas da OMC. Para renovar um direito antidumping, é indispensável demonstrar a ameaça de dano material à indústria doméstica que seria provocada pela suspensão daquela medida. Ora, quando a firma líder da indústria doméstica se destaca por sua excepcional rentabilidade, não é possível encontrar argumentos críveis para indicar aquela ameaça.

Do lado das exportações, o Gráfico 1 descreve uma tendência declinante entre 1994 e 2010, a ausência de transações entre 2011 e 2014, e uma rápida recuperação depois de 2015. Esta evolução não indica, necessariamente, que os fabricantes brasileiros de PVC sejam pouco competitivos internacionalmente, mas apenas comprova que o foco dessas firmas é o mercado

doméstico. Entretanto, a principal razão para incluir dados de exportação na presente análise é a de chamar a atenção para uma anomalia adicional nas medidas antidumping comentadas acima. Como em qualquer indústria concentrada localmente, a elasticidade da demanda no mercado doméstico é muito inferior à do mercado internacional. Logo, os preços domésticos serão sempre superiores aos preços das exportações, e as firmas que operam nesta indústria estarão permanentemente expostas ao risco de serem acusadas de praticar dumping.

O Gráfico 2 mostra o comportamento dos preços médios anuais das exportações e importações brasileiras de PVC entre 1991 e 2016.⁴ A tendência de longo prazo de ambas as curvas é idêntica, com as oscilações típicas de um produto petroquímico, e o preço importado foi superior ao exportado na maioria dos anos. Além disso, os preços foram crescentes ao longo do período. Neste cenário, a imposição de direitos antidumping é, certamente, indevida.

Gráfico 2
Brasil: Preços Médios de Importação e Exportação de PVC
 U\$/Tonelada



Fonte: Sistema Alice.

2.2. Acrilato de butila: a elevação dos custos dos rivais

Em setembro de 2007, a Basf S.A. solicitou ao DECOM⁵ a abertura de uma investigação sobre as importações de acrilato de butila (NCM 2916.12.30) provenientes dos Estados Unidos no período 2002/2007. Este monômero acrílico, fabricado no Brasil pela peticionária desde 2001, é matéria prima essencial para a indústria de tintas, onde operam centenas de firmas que geraram aproximadamente 20 mil empregos diretos e R\$ 10 bilhões de faturamento em 2016

⁴ Os anos de 2011 a 2014 foram excluídos do Gráfico em virtude da ausência de exportações neste período.

⁵ O Departamento de Defesa Comercial (DECOM) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços é o órgão que conduz as investigações antidumping no Brasil.

(www.abrafati.com.br). Neste mercado, há vários anos, o produto mais vendido é a tinta SUVINIL, que é uma das marcas ofertadas pela Basf.

Portanto, no momento da abertura da investigação, já era previsível que uma eventual aplicação de direitos antidumping sobre aquele insumo geraria dois tipos de privilégio para a Basf. Por um lado, ampliaria o poder monopolista da empresa no mercado doméstico de acrilato de butila. Por outro, falsearia a competição na indústria de tintas, beneficiando os bens ofertados pela Basf, cujos custos de produção não seriam afetados pela medida antidumping, ao contrário das demais firmas, que passariam a enfrentar o líder de mercado em condições desiguais. Embora ambos os privilégios sejam antagônicos às normas de defesa da concorrência, que visam promover a eficiência produtiva e o bem-estar do consumidor, cabe notar que o segundo tipo de distorção viola explicitamente o Artigo 36 da Lei nº 12.529/11, que caracteriza a elevação dos custos dos rivais como uma infração à ordem econômica.

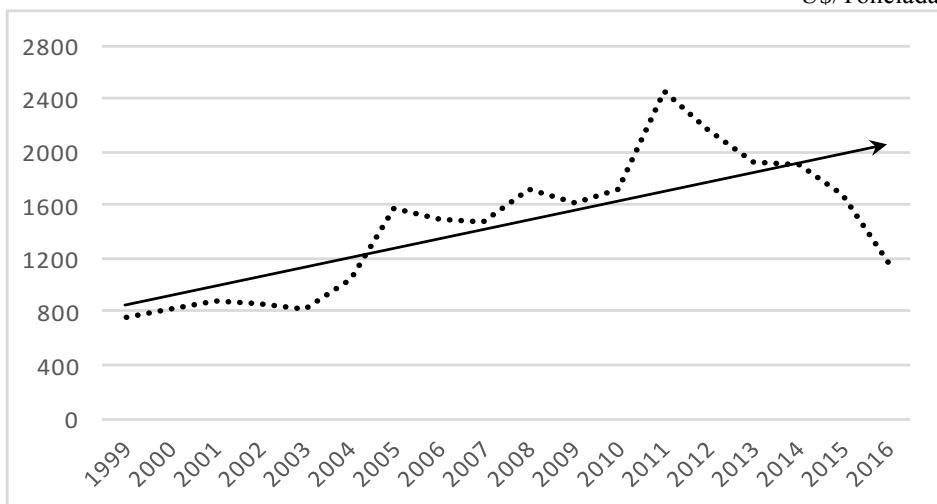
Ignorando a lei antitruste, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) encerrou o caso em 24 de março de 2009, aplicando direitos específicos de até US\$ 420 por tonelada, que, aos preços da época, correspondiam a uma alíquota advalorem de 26% (Resolução nº.15/09). Esta medida triplicou o nível de proteção aduaneira deste produto, que já era o mais alto do mundo, como é usual entre os bens intermediários fabricados no Brasil. A tarifa atual é de 12%, que corresponde a um custo de internação da ordem de 20% a 25%, considerando-se as despesas de frete, seguro, armazenagem alfandegada, despacho aduaneiro e demais impostos. Em dezembro de 2014, os direitos contra os Estados Unidos foram renovados por mais cinco anos (Resolução nº. 120/14). Em setembro de 2015, uma nova medida foi aplicada contra Alemanha, África do Sul e Taipé Chinês, desta vez com direitos específicos de até US\$ 650 por tonelada, ou seja, uma alíquota de 39%, aos preços vigentes naquele ano.

Os Gráficos 3 e 4 mostram que – tal como no caso de PVC – tarifas aduaneiras e direitos antidumping são instrumentos inúteis para restringir importações de acrilato de butila. Servem apenas para fortalecer o poder de mercado do produtor doméstico. O Gráfico 3 descreve a trajetória dos preços anuais médios de importação de 1999 a 2016, onde é possível notar três períodos distintos. No primeiro período (1999–2005), o coeficiente de correlação entre as séries de preços e de quantidades importadas (Gráfico 4) foi -1 , isto é, as duas séries evoluíram em direções diametralmente opostas. No segundo período (2005–2011), o coeficiente foi zero, indicando comportamentos totalmente disjuntos das duas variáveis. No terceiro período (2011–2016), o coeficiente foi 1 , revelando uma correlação positiva perfeita. Para qualquer analista familiarizado com o mercado deste produto, tais evidências não são surpreendentes, posto que os preços de importação de acrilato de butila variam de acordo com as cotações do barril de petróleo, enquanto que as quantidades importadas dependem de variáveis domésticas, como o nível de atividades na construção civil, indústria automobilística, e os segmentos da indústria química que utilizam este monômero acrílico.

O Gráfico 4 fornece algumas informações adicionais que ratificam o argumento acima, e demonstram que as três medidas impostas pela CAMEX foram indevidas, mesmo à luz da legislação antidumping. Em 2002, as importações caíram abruptamente em virtude da inauguração da fábrica da Basf no ano anterior. Dai em diante, a trajetória de longo prazo foi estacionária, embora volátil no médio prazo, pelas razões já indicadas. Porém, em 2009, quando a primeira medida foi aplicada contra os Estados Unidos, os preços importados haviam crescido

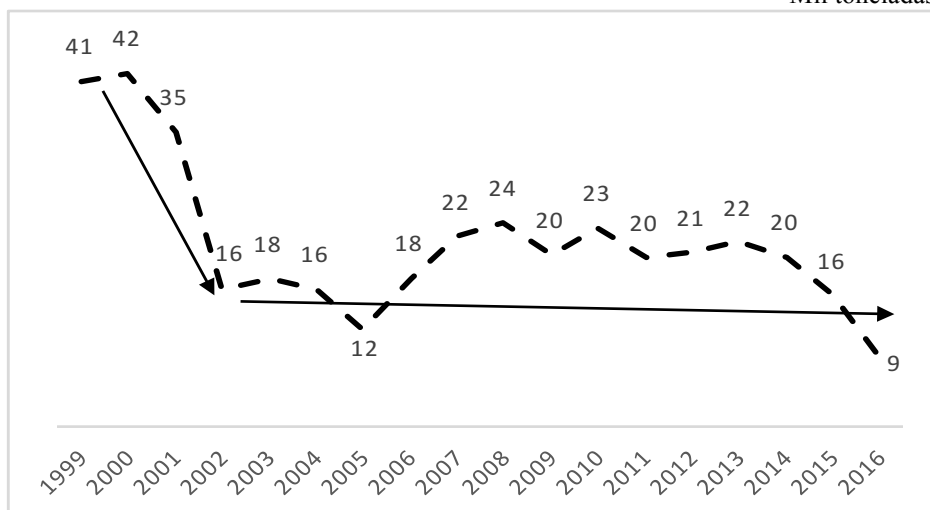
exponencialmente entre 2003 e 2008, desqualificando qualquer alegação sobre a ocorrência de dumping. Em 2014, quando os direitos foram renovados, as importações haviam permanecido estagnadas desde 2009, não obstante a instabilidade dos preços. Por fim, em 2015, apesar da queda de preços e quantidades desde 2013, a terceira medida foi editada.

Gráfico 3
 Brasil: Preços Médios Anuais de Importação de Acrilato de Butila
 US/Tonelada



Fonte: Sistema Alice.

Gráfico 4
 Brasil: Importação de Acrilato de Butila
 Mil toneladas



Fonte: Sistema Alice.

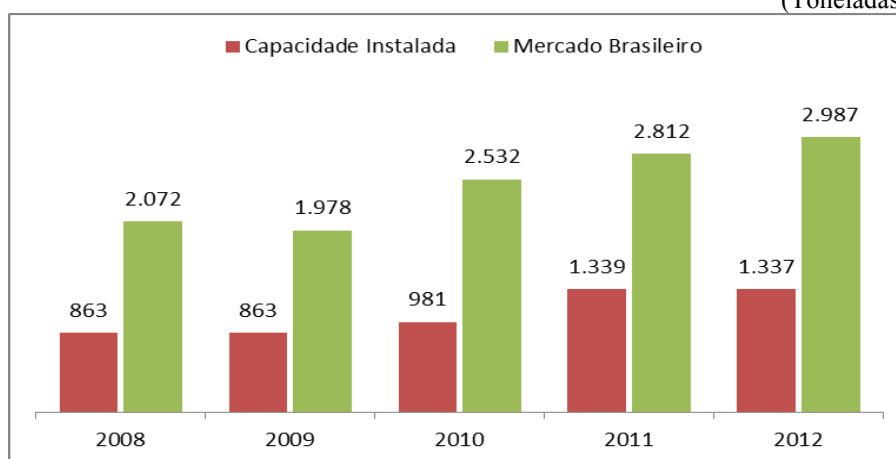
2.3. Tubos de plástico: a pilhagem do SUS

Em 29 de abril de 2015, através da Resolução nº. 26, a CAMEX encerrou uma investigação com aplicação de direitos sobre as importações de tubos de plástico para coleta de sangue a vácuo oriundas da Alemanha, China, Estados Unidos e Reino Unido. Em 05 de maio, foi instaurado, de ofício, um processo de avaliação de interesse público relativo à medida aplicada na semana anterior. Segundo a Nota Técnica da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda, de 14 de maio, esta decisão foi baseada em dois motivos principais. O primeiro foi o de que as condições de concorrência na economia brasileira haviam mudado radicalmente entre dezembro de 2012, quando foi encerrado o período objeto da investigação, e abril de 2015, quando os direitos foram aplicados – devido à desvalorização cambial ocorrida neste período. O segundo motivo foi o de que, ao elevar o preço dos bens importados, a medida antidumping poderia gerar desabastecimento, posto que a capacidade produtiva da indústria doméstica corresponde a menos da metade do volume demandado pelo mercado brasileiro.

Embora os dois motivos apontados pela SAIN teriam sido suficientes para justificar a revogação da medida antidumping, há outros dois igualmente relevantes:

- i. Os níveis de competitividade internacional da indústria doméstica foram altos durante todo o período de avaliação do suposto dano, entre 2008 e 2012, indicando que a proteção antidumping já seria supérflua à luz das condições de mercado vigentes em dezembro de 2012.
- ii. Os principais compradores deste produto são as secretarias estaduais de saúde, que o adquirem – com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) – através de pregões eletrônicos. Como o monopolista doméstico, a Greiner Bio-One Produtos Médicos Hospitalares Ltda., é capaz de suprir apenas 45% da demanda nacional (Gráfico 5), a única função da medida antidumping foi a de elevar as cotações dos pregões.

Gráfico 5
Capacidade de Produção e Evolução do Mercado Brasileiro
 (Toneladas)



Fonte: Parecer DECOM nº. 09/2015, pp. 100-101.

Uma das fontes de competitividade da Greiner foram os investimentos executados pela firma durante o período da investigação. Entre 2008 e 2012, sua capacidade produtiva subiu de 843 para 1.337 toneladas anuais, ou seja, expandiu-se 55%, bem acima do ritmo de crescimento do mercado brasileiro, que foi de 44%. Todavia, apesar da evidente inadequação da medida e de seu impacto social perverso, a CAMEX decidiu manter o direito antidumping sobre tubos de plástico (Resolução n°. 106, de 04/11/15).

3. Protecionismo em indústrias globais: o caso dos painéis de LCD⁶

A fabricação de painéis de cristal líquido com transistores de película fina (TFT-LCD) consiste em fixar um conjunto de transistores de películas finas entre duas lâminas de vidro de grandes proporções, formando um suporte conhecido como vidro mãe (*motherglass*), que em seguida será subdividido em painéis de dimensões variadas, conforme o tipo de produto final a que se destinam (TV, computador, celular, tablete, GPS, equipamento hospitalar, câmera digital, etc.). É um processo de extrema complexidade, que requer tecnologia de sala limpa, equipamentos de deposição química ou física de vapor, litografia avançada, robótica e testes de alta precisão. Em 1988, quando a Sharp introduziu esta inovação, outras 12 firmas produziam painéis de LCD de diferentes tipos no Japão: Citizen, Fujitsu, Hitachi, Hosiden, Kyocera, NEC Matsushita, Oki Electric, Optrex, Sanyo Electric, Seiko-Epson e Toshiba. Entretanto, na década de 1990, após a mudança do paradigma tecnológico, apenas algumas firmas – como Hitashi, Hosiden, NEC, Matsushita e Toshiba – aderiram ao padrão TFT, ao mesmo tempo em que novos fabricantes coreanos e taiwaneses entraram na indústria (Hart, 1993; Lee e outros, 2010).

A principal consequência do advento dos painéis de TFT-LCD foi a de aprofundar o processo de convergência tecnológica entre as indústrias de telecomunicações, entretenimento e processamento de dados, que já se encontrava em estágio bem avançado no final dos anos oitenta. Na década seguinte, a difusão de certas inovações, como internet, telefones celulares, computadores pessoais e tabletes, iria multiplicar as aplicações potenciais daqueles painéis. Assim, o volume da produção mundial da indústria de LCD em 2005 foi 400 vezes superior ao de 1990. Naquele ano, foram vendidos 780 milhões de telefones celulares, 207 milhões de computadores, 176 milhões de televisores, 85 milhões de câmaras digitais e 69 milhões de produtos diversos equipados com painéis de LCD (Hart, 2008).

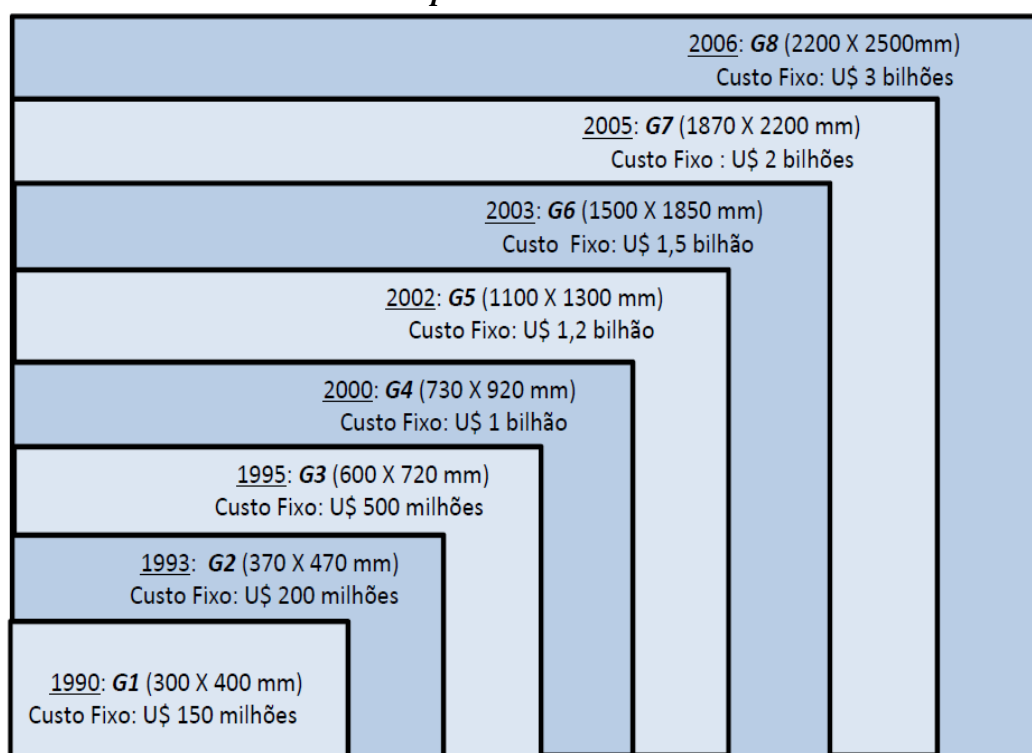
Este ambiente deu origem a um padrão de competição que foi denominado de *o ciclo do cristal* (Mathews, 2005), e que tem sido marcado por quatro aspectos principais: [a] safras tecnológicas que se sucedem a cada dois/três anos, e que geram economias de escala crescentes; [b] forte tendência à queda de preços no longo prazo; [c] papel central do conhecimento tácito na geração de inovações;⁷ [d] novas estratégias empresariais a cada safra tecnológica, que provocam mudanças recorrentes na hierarquia de desempenho das firmas líderes.

⁶ Esta seção é baseada em Tavares (2016).

⁷ Conhecimento tácito é aquele acumulado pela experiência cotidiana das equipes técnicas da firma, e não pode, portanto, ser copiado, comercializado, ou protegido por instrumentos de propriedade intelectual, como patentes e contratos de licenciamento (Helfat e Raubischek, 2000).

O Gráfico 6 indica o ritmo do progresso técnico na indústria de LCD entre 1990 e 2006. Neste período, surgiram oito gerações de painéis, que se distinguem pelo tamanho do suporte de vidro – cuja superfície cresceu 46 vezes entre a primeira e a oitava geração – e os investimentos fixos requeridos para instalar uma fábrica em cada geração – cujo montante subiu 20 vezes.⁸ Além do deslocamento contínuo da fronteira tecnológica, estes dados revelam uma elevação simultânea das barreiras à entrada e dos níveis de produtividade desta indústria. Por outro lado, a competição acirrada entre as firmas líderes e o poder de barganha dos usuários de painéis têm sido responsáveis pela tendência à redução dos preços no longo prazo, não obstante os altos graus de concentração da oferta e das barreiras à entrada. Entre 2000 e 2009, por exemplo, os preços médios mundiais dos monitores de TV e de computadores registraram uma queda de 90% (Semenza, 2010).

Gráfico 6
Tamanho dos Suportes e Custos de Investimento



Fontes: Hart (2008); Lee e outros (2010); Murtha e outros (2001).

⁸ Cada elevação da superfície dos suportes implica novos desafios para os fabricantes de equipamentos, porque as propriedades físicas do vidro tendem a mudar. Por exemplo, acima de determinadas dimensões, as lâminas costumam envergar quando transportadas horizontalmente, e o processo de fixação dos transistores de películas finas torna-se mais difícil. Tais obstáculos explicam a elevação dos investimentos fixos (Murtha e outros, 2001).

3.1. A inutilidade das políticas industriais convencionais: o exemplo americano

Nos Estados Unidos, o lançamento do padrão TFT foi recebido com apreensão, tanto pelo governo quanto por parte de um conjunto de pequenas firmas que fabricavam painéis de LCD de outros tipos, cuja sobrevivência estaria ameaçada. Do lado do governo, na opinião do Departamento de Defesa (DoD), o controle desta tecnologia era uma questão de segurança nacional, e aquela havia sido a primeira vez em que empresas americanas não ocupavam posições de liderança numa indústria de alta tecnologia. Esta visão foi explicitada em um dos diversos relatórios produzidos pelo DoD sobre a indústria de LCD no início dos anos noventa:

“Although flat panel displays (FPD) applications are being driven by the commercial market, FPDs are becoming increasingly important for meeting military requirements. As Desert Storm demonstrated in a dramatic and compelling fashion, our armed services are rapidly moving into an era in which information is the primary currency used to secure both tactical and strategic military advantage, save lives, and reduce material losses”. (DoD, 1994, p. I-3)

A primeira medida tomada para enfrentar esta situação foi a de abrir uma investigação antidumping. Em 17 de julho de 1990, as sete firmas que participavam da recém criada Advanced Display Manufacturers of America (ADMA) submeteram uma petição à US International Trade Commission (ITC), que denunciava a prática de preços predatórios (sic) por parte de Sharp, Toshiba, Hosiden e Matsushita. Em 4 de setembro, a ITC anunciou que havia encontrado indícios de dano à indústria doméstica, e formalizou o início da investigação que foi concluída em agosto do ano seguinte, com a aplicação de direitos advalorem de até 63% sobre as importações oriundas do Japão (Hart, 1993).

Durante a investigação, os principais fabricantes de computadores, sobretudo Apple, Compaq, IBM e Tandy, se aliaram ao governo japonês para criticar a petição da ADMA. Além disso, ameaçavam transferir a etapa de montagem de seus produtos para outros países, como o Canadá, caso a medida antidumping viesse a ser aplicada. A ADMA alegou que aquela ameaça não teria fundamento, e foi apoiada pela ITC. Entretanto, a partir de outubro de 1991, aquelas firmas começaram a cumprir sua promessa, tornando a medida antidumping inócua. Elas constituíam, naquele momento, o principal mercado para painéis de LCD, já que os produtores de TV ainda usavam monitores de cinescópio. Além de inócua, a medida teve vida curta. Em novembro de 1992, a OIS, que havia entrado na indústria naquele ano, era o único fabricante americano de painéis TFT, e não participava da ADMA, solicitou a anulação da medida. Em junho de 1993, o Departamento de Comércio acatou o pedido.

Após o fracasso da primeira iniciativa, o governo americano decidiu proteger os produtores domésticos através de outros mecanismos que, em princípio, seriam mais adequados à indústria de LCD, como incentivos à inovação e compras governamentais. Em abril de 1994, o Governo Clinton lançou a *National Flat Panel Display Initiative*, que aliava um orçamento de US\$ 600 milhões para projetos de P&D a um amplo programa de parcerias público-privadas em diversos setores. A meta principal era elevar de 3% para 15%, entre 1994 e 2000, a participação das firmas americanas na indústria mundial de LCD. Mas, ao invés de crescer, aquela parcela caiu para 1% em 2000.

Como arguíram Murtha e outros (2001), a principal fragilidade do diagnóstico do governo americano foi a de ignorar a natureza do padrão de competição na indústria de LCD. Apesar do ritmo intenso de expansão do mercado, da importância das economias de escala e da preocupação constante com os custos de produção, o foco central das estratégias de sobrevivência das firmas que ali operam não é o comércio de bens, mas o intercâmbio de conhecimento com clientes, fornecedores e competidores. Além disso, esta é uma indústria cuja cadeia produtiva já nasceu globalizada. Logo, políticas de conteúdo local, compras governamentais e outros instrumentos com viés autárquico tendem a fracassar porque inibem as alianças com firmas estrangeiras. Não por acaso, os incentivos concedidos pelos governos do Japão, Coreia do Sul e Taiwan às suas empresas jamais exigiram qualquer tipo de contrapartida, nem interferiram nos vínculos internacionais da indústria doméstica.

3.2. O caso brasileiro

Não obstante os resultados frustrantes da experiência americana, o governo brasileiro vem tentando estimular a produção de painéis de LCD no país desde 2002, através de um tipo peculiar de política de conteúdo local, conhecido como *Processo Produtivo Básico* (PPB).⁹ Até junho de 2014, já haviam sido editadas 13 portarias de PPB relativas a painéis destinados a produtos variados, como celulares, televisores, computadores e tablets. Nenhuma dessas portarias contém qualquer referência à geração tecnológica dos respectivos painéis, nem às atividades de P&D que eventualmente seriam desenvolvidas no país. Apenas descrevem as etapas da produção a serem realizadas localmente pelos beneficiários de cada portaria.

Os dados oficiais sobre o mercado de LCD no Brasil registram algumas anomalias curiosas. A partir 2002, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) passou a conter uma rubrica para dispositivos de cristais líquidos.¹⁰ Mas, segundo o IBGE, até 2012, não havia sido produzido no país um único painel de LCD, como indica a edição mais recente da Pesquisa Industrial Anual (PIA) publicada em agosto de 2014, com informações relativas a 2012. Este é um caso raro, no qual a nomenclatura oficial se antecipa à realidade econômica. Em geral, novas rubricas costumam ser criadas no momento em que a produção nacional de um determinado bem adquire uma dimensão significativa, a fim de permitir a geração de estatísticas compatíveis com o perfil da economia.

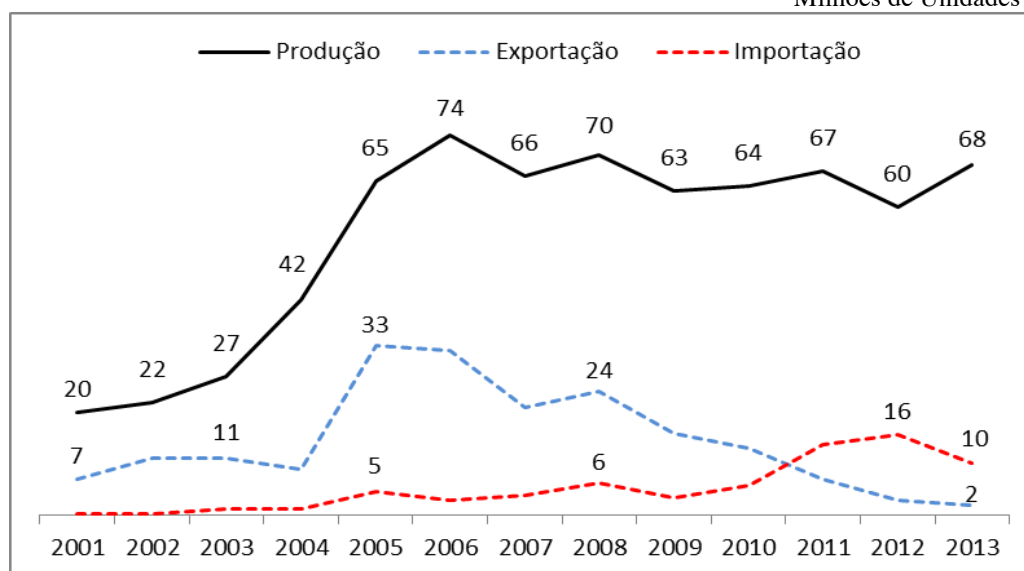
Um motivo plausível para a introdução prematura daquela rubrica pode estar associado às portarias de PPB. Em 2002, foram editadas as duas primeiras portarias relativas à montagem

⁹ Esta política foi introduzida no Brasil através da Lei no. 8387/91, que definiu o conceito de PPB nos seguintes termos: “*O conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto*”. Cada PPB é estabelecido de através portarias conjuntas dos Ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e serve de contrapartida aos benefícios fiscais concedidos nos âmbitos federal, estadual e municipal. Uma peculiaridade desse instrumento é que a definição do PPB de cada produto não é feita pelo governo, mas pela firma interessada em obter os incentivos fiscais. Entre 1993 e 2014, foram publicadas cerca de 1.450 portarias relativas a mais de 650 produtos, cuja maioria se concentra nas indústrias de bens de informática, máquinas e equipamentos, e material elétrico.

¹⁰ Durante a vigência da CNAE 1.0 (2002–2006) o código para LCD era 3340.0150. Depois de 2007, com a introdução da CNAE 2.0, o código passou a ser 2670.2070.

de painéis de LCD para telefones celulares.¹¹ Naquele momento, as perspectivas de crescimento desta indústria no Brasil eram particularmente elevadas, como mostra o Gráfico 7. Entre aquele ano e 2006, a produção nacional de celulares iria saltar de 22 milhões para 74 milhões de aparelhos por ano, e seria acompanhada por um desempenho exportador expressivo, com vendas externas anuais subindo de 11 milhões para 33 milhões de aparelhos. Além disso, de 2003 em diante, foram estabelecidos PPBs de LCD para outras indústrias cujo mercado doméstico também estava se expandindo rapidamente, como as de aparelhos de TV e computadores. Assim, o objetivo principal destas portarias era promover a substituição de importações de LCD. De fato, atualmente, pelo menos nove empresas estabelecidas na ZFM informam que estão fabricando esses painéis (www.suframa.gov.br).¹² Como tal produção não aparece na PIA, a única explicação possível é a de que os painéis se destinam exclusivamente ao autoconsumo das empresas declarantes.

Gráfico 7
Produção e Comércio Exterior de Telefones Celulares no Brasil
 Milhões de Unidades



Fontes: IBGE, Sistema Alice

¹¹ A portaria nº. 110, de 26.06.2002, estabeleceu o PPB para telefone celular com painel de LCD produzido na Zona Franca de Manaus (ZFM); e a portaria nº. 121 definiu o mesmo critério de contrapartida para os subsídios concedidos através da Lei de Informática à produção de celulares em outras regiões do país.

¹² A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) mantém sempre atualizado em seu site o *Perfil das Empresas com Projetos Aprovados pela SUFRAMA*, que informa os dados básicos das empresas ali estabelecidas e suas respectivas pautas de produção, classificadas pela Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Em março de 2015, as seguintes firmas incluíram em seu perfil tipos variados de painéis de LCD: LG Eletronics do Brasil, Panasonic, Digibras, Sony, Philips do Brasil, Semp Toshiba, Jabil Industrial, Flex Ind. e Com. de Máquinas e Motores, e Samsung. É interessante notar que, embora exista uma NCM específica para *dispositivos de cristais líquidos*, que é 9013.80.10, essas empresas sempre usam a NCM 8529.90.20, que se refere a monitores de TV, ou a NCM 8528.51.20, que se refere a monitores de computador.

Em síntese, o mercado brasileiro de LCD é formado atualmente por três classes de usuários: [a] firmas integradas verticalmente que montam no país seus próprios painéis; [b] subsidiárias que adquirem este componente de suas matrizes asiáticas; [c] empresas que importam painéis aos preços vigentes no mercado internacional, que foram declinantes na década passada. Desde 2002, as tentativas governamentais de promover a substituição de importações de LCD através de portarias de PPB têm provocado dois tipos de distorções. De um lado, geram unidades produtivas ineficientes, posto que as escalas mínimas de produção deste bem não são compatíveis com a dimensão do mercado brasileiro. De outro, os incentivos fiscais concedidos através das portarias resultam em desequilíbrios nas condições de concorrência, ao fortalecer artificialmente a competitividade das firmas verticalizadas. Apesar dos danos causados por estas medidas à economia nacional, o Cade jamais se manifestou sobre elas.

4. Conclusão

Os eventos aqui examinados revelam uma dicotomia na atuação do Cade. Em contraste com as punições exemplares nos casos de cartel, e o julgamento rigoroso de fusões e aquisições, o Conselho tem ignorado os impactos anticompetitivos advindos das barreiras comerciais em vigor no país. Porém, diante do poder político dos interesses protecionistas referidos na introdução, esta dicotomia pode ser interpretada como uma atitude pragmática. De fato, se o Cade tivesse contestado a escalada de medidas antidumping ocorrida no período 2006–2014, cujas consequências foram ilustradas na seção 2, ou apontado as anomalias geradas pelas portarias de PPB, analisadas na seção 3, o resultado mais provável teria sido o de provocar uma sequência de embates inúteis com a CAMEX e outros órgãos governamentais.

Assim, dada esta correlação de forças, o Cade parece ter optado pela preservação de sua imagem, restringindo sua atuação àquelas atribuições de sua exclusiva responsabilidade, adiando o exercício da advocacia para um momento mais adequado. Esta oportunidade talvez ocorra no futuro próximo, se o governo eleito em 2018 decidir aplicar a receita de Baumol para mudar o rumo da economia. Neste caso, a lei antitruste terá, afinal, realizado plenamente suas finalidades, auxiliando o país a superar a armadilha do baixo crescimento em que esteve enredado nas últimas décadas.

Referências

- Baumol, William J. 1990. “*Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive*”, **Journal of Political Economy**, Vol. 98, No. 5.
- Fajnzylber, Fernando. 1983. **La Industrialización Trunca de América Latina**, Editorial Nueva Imagen, Mexico, D.F.
- Hart, Jeffrey. 1993. “*The Anti-dumping Petition of the Advanced Display Manufacturers of America: Origins and Consequences*”. **The World Economy**, Vol. 16, pp. 85–109.
- Hart, Jeffrey. 2008. “*Flat Panel Displays*”, in Jeffrey Macher e David Mowery (eds.) **Innovation in Global Industries: U.S. Firms Competing in a New World**, National Academies Press.

- Helfat, Constance e Ruth Raubitschek. 2000. “*Product Sequencing: Co-evolution of Knowledge, Capabilities and Products*”, **Strategic Management Journal**, Vol. 21, No. 10.
- Lee, Jeongsik, Byung-Cheol Kim e Young-Mo Lim. 2010. “*Dynamic Competition in Technological Investments: An Empirical Examination of the LCD Panel Industry*”, **International Journal of Industrial Organization**, Vol. 29. No. 6.
- Mathews, John. 2005. “*Strategy and the Crystal Cycle*”, **California Management Review**, Vol. 47, No. 2.
- Murtha, Thomas, Stefanie Lenway e Jeffrey Hart. 2001. **Managing New Industry Creation: Global Knowledge Formation and Entrepreneurship in High Technology**, Stanford University Press.
- Semenza, Paul. 2010. “*A New Chapter for the Display Market*”, **Information Display**, Vol. 26, pp. 38–41.
- Sraffa, Piero. 1960. **Production of Commodities by Means of Commodities**, Cambridge University Press.
- Tavares de Araujo Jr., José. 2016. “*Progresso Técnico e Política Industrial: O caso dos painéis de LCD*”, **Breves Cindes Nº 96**, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro (www.cindesbrasil.org).
- Tavares de Araujo Jr., José. 2017. “*Anatomia da Proteção Antidumping no Brasil*”, **Textos Cindes Nº 45**, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro (www.cindesbrasil.org).
- U.S. Department of Defense. 1994. **Building U.S. Capabilities in Flat Panels Displays**, Washington, DC, October.