

Antitruste e protecionismo: a experiência brasileira recente

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



José Tavares de Araujo Jr.

Agosto de 2010



Antitruste e protecionismo: a experiência brasileira recente

José Tavares de Araujo Jr.*

1. Introdução

A defesa da concorrência só se tornou um objeto relevante de política pública no Brasil após a aprovação da lei nº 8884/94, que instituiu o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e conferiu poderes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para agir como autoridade antitruste independente. Não por acaso, esta lei foi editada em 11 de junho de 1994, duas semanas após a promulgação da lei nº 8880/94, que lançou o Plano Real. De fato, ambos os estatutos fazem parte do conjunto de reformas econômicas implantadas no país naquela década, que incluiu a abertura da economia, a restauração do padrão monetário, a abolição dos controles generalizados de preços, a privatização de empresas estatais e a criação de agências reguladoras em setores de infraestrutura e de utilidade pública.

Em qualquer economia onde vigore o regime de liberdade de preços, o papel do órgão antitruste é preservar o interesse público e promover a eficiência produtiva, coibindo condutas privadas e removendo distorções de mercado que possam impedir a realização destes dois objetivos. Como resumiu Giuliano Amato (1997), o exercício desta função implica um dilema permanente: *“In a democratic society, there are two bounds that should never be crossed: one beyond which the unlegitimated power of individuals arises, and the other beyond which legitimate public power becomes illegitimate. Where do these two bounds lie? This is the real nub of the dilemma.”* (p. 3)

* Diretor do Cindes.

Este artigo discute o desempenho do SBDC nos últimos 15 anos à luz do dilema formulado por Amato. No caso brasileiro, este dilema tem uma configuração peculiar, em virtude da herança advinda de 60 anos de políticas econômicas baseadas em substituição de importações, onde as preocupações com poder de mercado, eficiência produtiva e bem estar do consumidor eram virtualmente ausentes. Assim, a principal dificuldade enfrentada pelo CADE e demais órgãos do SBDC, não tem sido a de punir condutas anticompetitivas do setor privado, mas a de lidar com distorções de mercado criadas por outros órgãos governamentais.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 contém um breve histórico do SBDC desde a edição da lei nº 8884/94, apontando seus principais méritos, que são a transparência de procedimentos e o crescente rigor na aplicação das normas antitruste, bem como algumas de suas deficiências, que poderão ser corrigidas através do projeto de lei em discussão no Congresso. A seção 3 mostra que, a despeito da atuação do SBDC, o poder de mercado das firmas que operam em oligopólios importantes, como a indústria automobilística e os produtores de bens intermediários, tem sido preservado através da proteção aduaneira. A seção 4 aborda outros aspectos da interface entre defesa da concorrência e política comercial, com foco nas medidas antidumping. Por fim, a seção 5 resume as conclusões do artigo.

2. Breve histórico do SBDC

Para lidar com o dilema formulado por Amato, a autoridade antitruste precisa cumprir três requisitos básicos: (a) identificar tempestivamente as situações em que o poder de mercado pode ser exercido unilateralmente ou através de condutas concertadas; (b) dispor de instrumentos efetivos para coibir ambos os tipos de condutas; (c) ser capaz de aplicar estes instrumentos de forma expedita e na medida adequada.

A história do SBDC desde 1994 pode ser descrita como um processo de capacitação gradual para o exercício dos requisitos acima. Alguns aspectos deste processo estão registrados nas duas edições do livro *A Revolução do Antitruste no Brasil*, organizadas por César Mattos em 2003 e 2008. A primeira edição mostra que a maioria dos casos julgados pelo CADE até 2002 referiu-se a atos de concentração e que o combate a condutas anticompetitivas ficou em segundo plano. Além disso, as distorções de mercado criadas por falhas de regulação e outras formas de intervenção estatal não foram enfrentadas pelo SBDC neste período. Entretanto, a segunda edição revela que, nos anos seguintes, o CADE teve oportunidade de examinar diversos temas da agenda antitruste contemporânea, tais como: restrições verticais em indústrias de rede, formação de preços em mercados de dois lados, domínio de nichos de mercado em indústrias de alta tecnologia, vínculos de exclusividade entre produtores e revendedores, demanda por bens hedônicos, compartilhamento de rotas entre companhias aéreas, estratégias de predação, etc. Por outro lado, algumas punições exemplares foram aplicadas em casos de cartel e de condutas unilaterais. Por fim, ainda que timidamente, a advocacia da concorrência começou a ser praticada pelo SBDC.

Outro indicador do amadurecimento da autoridade antitruste no Brasil é o livro de Pedro Dutra (2009), que reúne 23 entrevistas com membros do CADE entre 1986 e 2008.¹ Os

¹ Os depoimentos têm um roteiro uniforme, com cinco perguntas ao entrevistado: (a) qual a sua formação? (b) como se deu sua ida para o CADE? (c) como você encontrou o CADE? (d) quais foram os principais casos que você julgou? (e) qual a importância da defesa da concorrência para a sociedade brasileira?

depoimentos ratificam três aspectos usuais nas análises sobre o estado atual da defesa da concorrência no país.² O primeiro diz respeito à irrelevância do CADE no período anterior a 1994, como bem ilustra a seguinte declaração de Mauro Grinberg, que foi conselheiro entre 1986 e 1990. Comentando um dos casos julgados na sua época, ele observa que:

“A análise econômica foi muito rudimentar, a análise era quase só jurídica. Não havia um corpo técnico; os conselheiros, eles mesmos, analisavam o ato, praticamente sem apoio administrativo. Eu nem sequer tinha sala no CADE, trabalhava no meu gabinete no Ministério da Fazenda e só ia ao prédio do CADE para as sessões. Nenhum conselheiro tinha sala no CADE; havia uma sala coletiva em que todos ficavam na véspera da sessão. Tudo era muito frugal, o CADE não era convidado para seminários. O próprio Conselho Interministerial de Preços, o famigerado CIP, simplesmente ignorava os ofícios do CADE, pedindo preços de produtos e serviços, informações gerais de mercado. A relação do CADE com os órgãos do governo era muito tênue e pouco respeitosa.” (p. 20)³

O segundo aspecto, reiterado em vários depoimentos, é o de que embora a qualidade técnica das decisões do CADE tenha melhorado rapidamente após a aprovação da lei nº 8884/94, o SBDC não dispõe ainda hoje de recursos humanos e orçamentários compatíveis com suas atribuições. Como notou Afonso Arinos de Melo Franco Neto, que foi conselheiro entre 2001 e 2002, esta deficiência tem sido mitigada através de esforços individuais:

“O CADE tinha funcionários responsáveis, embora em número muito reduzido, e, sob uma perspectiva moderna, com uma organização, a meu

² Ver, por exemplo, os textos reunidos em Reis Velloso (2006).

³ Entre 1963 e 1990, o CADE instaurou 117 processos administrativos, dos quais apenas 16 resultaram em condenações, que posteriormente foram suspensas pelo Poder Judiciário. (Farina, 1990) A lei vigente naquela época não conferia poderes ao Conselho para examinar atos de concentração. A irrelevância do órgão chegou ao apogeu entre durante o governo Collor, quando o plenário permaneceu inativo, sem membros nomeados entre março de 1990 e março de 1992.

ver, inadequada. Nos gabinetes, os funcionários funcionavam em torno do Conselheiro, mas de forma independente entre si. Havia muito poucos canais formais de colaboração entre eles. E não havia os recursos materiais necessários; havia pouco material de consulta, não havia coleções de dados, nem meios adequados para procurar informações sobre os mercados. Cada conselheiro trabalhava por conta própria. No que podia, eu me socorria do nosso meio acadêmico: alunos podem nos ajudar a fazer levantamentos de dados ou uma pesquisa; enfim, eu trazia algum trabalho para a vida acadêmica que eu continuava vivendo. Mas, claro, não é o ideal, e sim que o CADE seja dotado dos meios materiais e humanos para trabalhar com facilidade.” (p. 138)

O terceiro traço marcante na história do SBDC é a transparência de seu processo decisório. As reuniões do Plenário do CADE são abertas ao público e, desde 2005, transmitidas ao vivo pela internet. Os principais documentos sobre os casos julgados, que incluem os pareceres redigidos pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, Ministério Público, Procuradoria do CADE, os votos dos conselheiros e a ementa da decisão estão disponíveis no sítio www.cade.gov.br. Além de assegurar a independência da autoridade antitruste, este procedimento tem outros méritos, como apontou Elizabeth Farina, que presidiu o Conselho entre 2004 e 2008:

“A transparência não atende apenas ao dever da publicidade, ela melhora o nível técnico das decisões. O conselheiro sabe que os debates feitos no plenário estão sendo ouvidos por especialistas, pelo público interessado, assim como os advogados também sabem que a sustentação oral deles, os argumentos deles, e dos economistas também, estão sendo expostos, são debatidos. Todos cuidam mais, sabendo que o escrutínio do que fazem é maior. Se se quiser recuperar o áudio da sessão posteriormente, é possível, a qualquer tempo. Não há segredo. Note-se que esse processo ajuda

inclusive o processo seletivo no CADE; o pretendente a um cargo no plenário sabe que o que fizer estará exposto ao público.” (p. 225)

A transparência tornou-se um procedimento fundamental para conferir respeitabilidade ao SBDC em âmbito nacional e internacional num curto intervalo de tempo.⁴ O ponto de partida para a construção desta imagem foi a lei nº 8884/94, que deu ao CADE os instrumentos necessários para introduzir no Brasil os princípios contemporâneos da defesa da concorrência. Esta lei foi uma resposta oportuna ao novo cenário estabelecido no país após a reforma comercial do governo Collor, o Plano Real e o fim dos controles generalizados de preços. No ambiente que vigorou até o final dos anos oitenta, de economia fechada, sem moeda doméstica e preços tabelados, a legislação antitruste estava reduzida, inevitavelmente, a uma formalidade jurídica, como bem ilustrou a patética experiência do CADE entre 1963 e 1992.

Entretanto, além da escassez de pessoal e da elevada rotatividade dos funcionários, o SBDC padece de outras deficiências advindas de pequenas falhas da lei nº 8884/94. A principal delas é o critério de notificação de atos de concentração ao CADE, que obriga o sistema a examinar um número desnecessariamente alto de operações, comprometendo o desempenho das demais funções da autoridade antitruste, relativas à repressão de condutas anticompetitivas e à advocacia da concorrência. Entre 2004 e 2008, o CADE analisou em média 500 atos de concentração por ano, que corresponderam a cerca de 30% do número de operações notificadas às autoridades norte-americanas neste período, cuja economia é 10 vezes maior do que a brasileira (Farina, 2009). Para enfrentar esse problema, a SEAE e SDE introduziram, em 2002, um rito sumário que passou a ser aplicado nos casos mais simples. Atualmente, cerca de 80% das operações são analisadas através deste procedimento (Farina e Araújo, 2009).

⁴ A imagem internacional do SBDC está bem documentada no trabalho recente da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que avaliou o estado atual da política de concorrência no Brasil (OCDE, 2010).

A combinação entre escassez de pessoal e carga elevada de atribuições deixa o CADE diante do risco permanente de tomar decisões erradas que afetem sua credibilidade. De fato, a experiência internacional contém vários registros de uso indevido da lei antitruste. Nos Estados Unidos, alguns exemplos notáveis foram *Brown Shoe*, *Realemon* e *IBM*.⁵ A história do SBDC nos últimos 15 anos não contém eventos similares a estes, apesar de algumas decisões controvertidas, como *Kolynos-Colgate* e *Nestlé-Garoto* (Tavares, 2006). No entanto, existem evidências robustas de que este tipo de risco tem estado sempre presente. Em 9 de abril de 2010, por exemplo, o CADE decidiu, por unanimidade, arquivar o Processo Administrativo nº 08012.007104/2002-98, no qual a Nellitex Indústria Têxtil Lda. acusava a Têxtil J. Serrano de praticar preços predatórios no mercado de tecidos sintéticos de polipropileno, que são usados para estofar móveis de baixo custo. Este processo havia sido instaurado pela SDE em outubro de 2002. Após estudar o caso durante cinco anos e meio, a Secretaria aceitou as alegações da Nellitex, a despeito da impossibilidade deste tipo de conduta numa indústria como a têxtil, onde a tecnologia é difundida e cuja oferta é composta por cerca de quatro mil firmas estabelecidas no país, 700 das quais localizadas no município de Americana, sede da representante. Em junho de 2008, a SDE encaminhou o processo ao CADE, recomendando a condenação da J. Serrano. Nos 21 meses seguintes, os autos foram examinados pela Procuradoria do CADE, Ministério Público e o conselheiro relator. Embora a decisão final tenha sido correta, este caso poderia ter sido encerrado em 2002.

⁵ O caso *Brown Shoe* foi julgado pela Suprema Corte em 1962, que aceitou os argumentos da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça (DOJ) contrários à aquisição da firma *G.R. Kinney Co.* por *Brown Shoe Co.*. Naquele momento, estas empresas detinham, em conjunto, menos de 5% do mercado nacional de sapatos nos Estados Unidos. Este caso tornou-se a referência simbólica do chamado *populismo antitruste* (Bork, 1978; Armentano, 1990). Outro exemplo célebre desta tradição é caso *Realemon*. Em 1974, a Federal Trade Commission (FTC) abriu um processo contra a firma *Borden*, que liderava o mercado de suco de limão engarrafado no país com a marca *Realemon*. Para reduzir o suposto poder de mercado de *Borden*, a FTC propôs uma solução absurda, que seria a de permitir que os concorrentes usassem livremente a marca *Realemon*. Entretanto, esta solução não chegou a ser aplicada, porque se tratava de uma violação explícita das leis de proteção à marca (Schmalensee, 1979; Krouse, 1984). No caso da *IBM*, a Divisão Antitruste do DOJ iniciou, em 1967, uma investigação sobre a conduta desta empresa no mercado nacional de computadores. O caso durou 15 anos, consumiu cerca de 17 milhões de dólares de recursos públicos, e foi encerrado em 1982 por falta de provas contra a *IBM*. Como resumiu Lopatka (2000, p. 146): “*United States v. IBM is the greatest waste of resources in the history of antitrust enforcement.*”

Visando aprimorar a lei nº 8884/94, o presidente Lula encaminhou ao Congresso, em 2005, uma proposta de reestruturação do SBDC que unifica os três órgãos (CADE, SEAE e SDE), estabelece a análise prévia dos atos de concentração, reduz o número de operações a serem submetidas ao CADE, e cria condições para a formação de um quadro de funcionários especializados em normas antitruste. Este projeto, que começou a ser elaborado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 2000, foi aprovado na Câmara de Deputados em dezembro de 2009 com o apoio de todos os partidos, e está sendo examinado pelo Senado neste momento. A eventual aprovação desta reforma marcará o início de uma nova etapa na história do SBDC, na qual o CADE estará habilitado a enfrentar seu principal desafio, que é o de promover a articulação entre a defesa da concorrência e as demais políticas públicas. A complexidade desta tarefa está ilustrada nas próximas seções.

3. Poder de mercado nas indústrias de automóveis e de bens intermediários

A indústria automobilística é um oligopólio internacional que possui uma capacidade excepcional para extrair benefícios governamentais e influir na negociação de tratados comerciais, conforme atesta a lista de eventos registrados ao longo do século XX. Os exemplos mais notáveis incluem as estratégias de industrialização do Brasil, Argentina e México nas décadas de 50 e 60; o Pacto Canadá–Estados Unidos de 1965; as políticas latino-americanas de promoção de exportações nos anos 70 e 80; o acordo de restrição voluntária de exportações (VER) entre Estados Unidos e Japão de 1981; a recorrente competição entre governos estaduais na oferta de incentivos fiscais, sobretudo nos Estados Unidos, na União Européia e no Brasil; o protocolo automotivo do Mercosul; etc. Atualmente, com exceção do Japão, onde as tarifas aduaneiras para veículos e autopeças são nulas, e a única restrição à importação são as normas de segurança e de impacto ambiental, as montadoras continuam a receber algum tipo de apoio governamental em todos os países onde operam.

Devido ao tamanho da indústria e aos seus vínculos intersetoriais, as decisões de investimento feitas pelas montadoras costumam gerar impactos não só no nível de emprego e nas condições de crescimento macroeconômico, mas também no balanço de pagamentos e no ritmo de progresso técnico do país. Como essas cifras podem ser facilmente transformadas em poder político, os fabricantes de automóveis têm sido capazes de manter os privilégios governamentais por longos períodos. Uma ilustração recente deste poder foi a experiência da União Européia na década de 1990.⁶

⁶ Com o objetivo de disciplinar os subsídios concedidos pelos Estados-membros à indústria automobilística, a Comissão Européia editou, em 18.05.89, o “*Community framework on State aid to the motor vehicle industry*”. Entre 1977 e 1987, as montadoras haviam recebido cerca de 26 bilhões de Ecus sob a forma de subsídios nacionais explícitos. Com as novas regras, a Comissão conseguiu reduzir este valor para >>

Do ponto de vista antitruste, a principal distorção provocada pelos benefícios acima referidos é a de elevar ainda mais o poder de mercado das montadoras, que já contam com a proteção natural das barreiras à entrada que são típicas desta indústria. Além dos custos fixos das instalações produtivas, dos investimentos em P&D, da formação de uma rede nacional de distribuição, manutenção e assistência técnica, um obstáculo crucial que um novo fabricante de veículos enfrenta é o de construir sua reputação num oligopólio internacional cujo dinamismo é centrado na diferenciação de produtos. Isto implica que os gastos iniciais em publicidade institucional e na promoção dos produtos recém-lançados serão bem superiores àqueles despendidos pelas firmas mais antigas. Nos Estados Unidos, por exemplo, os gastos anuais em publicidade da *Ford*, *GM* e *Chrysler*, foram de US\$ 226, US\$ 412 e US\$ 501, respectivamente, por veículo lançado em 1998. Para a *Isuzu*, no entanto, o custo foi de US\$ 1.347, apesar de ser uma montadora japonesa fundada em 1910, mas que só passou a atuar no mercado americano através de produção local em 1981. (Brock, 2001) Estes dados confirmam, precisamente, a definição clássica de barreira à entrada, tal como enunciada por Stigler: “*A barrier to entry may be defined as a cost of producing (at some or every rate of output) which must be borne by a firm which seeks to enter an industry but is not borne by firms already in the industry.*” (1968, p. 67)

No Brasil, a alíquota atual do imposto de importação de veículos é de 35%, que corresponde a uma taxa de proteção efetiva de 180%, a mais alta do país (Castilho e outros, 2009). Este nível de proteção, aliado aos fatores acima referidos, confere às montadoras um poder incontestável para fixar preços no mercado brasileiro. A tabela 1 contém algumas ilustrações deste poder. Estão reunidos ali os preços médios de veículos novos vendidos no Brasil e nos Estados Unidos em junho de 2010, relativos a oito modelos distintos. Quando os veículos não são fabricados

5,4 bilhões no período 1989-1996, além de haver tornado mais transparente o processo de concessão dos benefícios. Contudo, durante a década de 90, o protocolo automotivo provocou sérios incidentes políticos entre a Comissão e alguns governos nacionais, como os da Alemanha e Itália, que resistiam à implantação das novas disciplinas (Dancet e Rosenstock, 1996; Tavares, 1998).

no Brasil (Audi, BMW e Mercedes-Benz), a elevação de preços em relação ao mercado norte-americano varia entre 109% e 211%. Entre os demais veículos, a disparidade oscila entre 53% e 115%.

Estes dados mostram que o poder de mercado das montadoras no Brasil é muito superior ao da maioria das empresas cujos atos de concentração sofreram restrições impostas pelo CADE nos últimos anos. A situação típica que costuma dar origem a tais restrições é aquela em que a empresa resultante de uma fusão teria, potencialmente, a capacidade de sustentar uma elevação de preços da ordem de 5% a 15%, durante um período não inferior a dois anos. Para impedir o exercício deste poder de mercado, o CADE pode determinar a alienação de certos ativos ou, eventualmente, vetar a operação. No entanto, desde a edição da lei nº 8884/94, as montadoras vêm extrapolando livremente aqueles parâmetros.

Tabela 1
Brasil e Estados Unidos:
Preços médios de veículos novos em junho de 2010

Modelos	Brasil	Estados Unidos	Diferença de preços
Audi A3	R\$ 108.621	R\$ 51.923	109%
BMW 135	R\$ 187.220	R\$ 65.085	188%
Mercedes-Benz C-300	R\$ 201.608	R\$ 64.895	211%
Ford Focus	R\$ 58.063	R\$ 32.461	79%
Honda Fit	R\$ 55.060	R\$ 30.701	79%
Hyundai Tucson	R\$ 71.031	R\$ 40.567	75%
Toyota Corolla	R\$ 69.153	R\$ 32.132	115%
Volkswagen Golf	R\$ 57.223	R\$ 37.444	53%

Nota: Taxa de câmbio média em junho: R\$ 1,80/US\$.

Fontes: www.fipe.org.br; www.autosite.com; www.ipeadata.gov.br.

Tal como as montadoras, os fabricantes de bens intermediários também recebem uma proteção aduaneira injustificável. Ainda que as tarifas de importação destes bens sejam aparentemente moderadas, variando entre 10% e 16%, os danos causados à economia brasileira são mais graves. No caso de veículos, a perda de

bem estar advinda da proteção está circunscrita às rendas que são extraídas dos consumidores e apropriadas pelas montadoras. Entretanto, no caso de bens intermediários, as barreiras tarifárias oneram as estruturas de custo dos usuários destes bens e, portanto, prejudicam os níveis de eficiência de todo o sistema industrial.

Além disso, há pelo menos três razões adicionais que recomendam cautela na aplicação de tarifas sobre a importação de bens intermediários. A primeira decorre dos obstáculos envolvidos na substituição de insumos locais por similares importados, que geram uma proteção natural aos fabricantes estabelecidos no país, tornando supérflua a tarifa aduaneira. Quando uma firma usa regularmente um fornecedor nacional, que atende às suas necessidades tecnológicas, ela só passará a adquirir o insumo no exterior em situações extremas. Além do risco cambial e dos custos logísticos, a troca de fornecedor frequentemente implica alterações nas rotinas produtivas da empresa, períodos de adaptação às peculiaridades do insumo importado, eventuais mudanças na qualidade do produto final, e incerteza quanto à reação dos consumidores diante das novas características do produto.

Portanto, mesmo quando o similar importado se torna relativamente mais barato, devido, por exemplo, à apreciação cambial durante um período longo, a firma hesitará em promover a substituição. É este fenômeno que explica, em grande medida, a estabilidade dos coeficientes de penetração das importações de bens intermediários no Brasil entre 2000 e 2006, descrita na tabela 2. Neste período, o real valorizou-se em cerca de 40%, mas, mesmo assim, os produtores destes bens conseguiram ampliar, ou pelo menos manter suas posições no mercado doméstico. De fato, dos sete ramos ali mencionados, cinco expandiram suas vendas no país, e o único que sofreu uma queda mínima foi o de produtos siderúrgicos.

Tabela 2
Coeficientes de penetração das importações de bens intermediários

Indústria	2000	2006
Papel e Celulose	10.2	8.0
Produtos Químicos Orgânicos e Inorgânicos	26.3	23.2
Produtos Químicos Diversos	23.7	23.7
Resinas e Elastômeros	28.0	25.4
Tintas e Vernizes	6.9	5.3
Metais não Ferrosos	23.3	22.7
Produtos Siderúrgicos	7.2	7.7

Fonte: Castilho e outros (2009)

A segunda razão que torna injustificável proteger fabricantes de bens intermediários é a de que, normalmente, eles constituem monopólios ou oligopólios, enquanto que a maioria de seus clientes é formada por indústrias desconcentradas. Esta diferença nos perfis de organização da produção, aliada à reduzida elasticidade de substituição entre insumos nacionais e importados, confere elevado poder de barganha aos produtores de bens intermediários, que pode ser exacerbado com o apoio da proteção aduaneira.⁷

Por fim, a terceira razão é a de que o ritmo de progresso técnico na produção de bens intermediários foi intenso durante a segunda metade do século XX, devido, em parte, a inovações introduzidas por algumas das empresas multinacionais que hoje operam no Brasil. Assim, o único papel da tarifa aduaneira neste caso é o de ampliar o poder de mercado que já é conferido naturalmente pela liderança tecnológica.

⁷ Um indicador do poder de barganha dos produtores de bens intermediários é a conduta de seus clientes durante as investigações de casos antidumping, que têm sido frequentes no Brasil nas duas últimas décadas, como discutiremos na seção 4. Apesar dos prejuízos que estas medidas causam aos compradores destes insumos, não há registro de protestos por parte dos usuários junto ao governo. A explicação para este comportamento tímido tem duas origens. A primeira é a de que, a despeito de eventuais protestos, a maioria das investigações antidumping é concluída com a aplicação de sobretaxas alfandegárias. Assim, as manifestações contrárias à medida tendem a ser inócuas. A segunda é a de que as firmas usuárias não irão trocar de fornecedor após a aplicação da medida e, portanto, não estão interessadas em adotar condutas que possam gerar tensões com o provedor doméstico.

Ao contrário do que ocorre com as montadoras, que jamais submeteram um ato de concentração ao SBDC, são frequentes as operações envolvendo produtores de bens intermediários. Alguns desses casos ilustram de forma eloquente as dificuldades que são criadas à atuação do CADE pelo protecionismo supérfluo. Por exemplo, em 23 de junho de 2008, o Conselho impediu que uma operação mundial entre *Owens Corning* e *Saint Gobain* (AC no 08012.001885/2007-1), envolvendo a produção de fibras de vidro, incluísse o mercado brasileiro. Esta operação poderia, eventualmente, ter sido aprovada se a produção de fibra de vidro no Brasil não fosse protegida por tarifas de importação.

A indústria de fibras de vidro surgiu em 1932 a partir de uma inovação introduzida por *Owens Corning*, cujas patentes foram adquiridas por *Saint Gobain* em 1939. Desde então, o desenvolvimento desta indústria tem sido marcado pela liderança tecnológica das duas empresas, que mantiveram o domínio sobre um oligopólio internacional extremamente concentrado, apesar da difusão acelerada do uso de fibras de vidro durante a segunda metade do século XX. Atualmente, este insumo é usado na fabricação de componentes intensivos em P&D em várias indústrias, como automobilística, aeronáutica e eletro-eletrônica.

Apesar de serem os dois únicos produtores deste insumo no Brasil e compartilharem a liderança de um oligopólio internacional, *Owens Corning* e *Saint Gobain* dispõem ainda da proteção de uma tarifa de 12%, que tem sido suficiente para suprimir a concorrência de bens importados. Mas, ao contrário da situação típica em outras indústrias de bens intermediários, alguns dos principais usuários de fibras de vidro são firmas com poder de barganha que tem sido capazes de explorar a rivalidade entre *Owens Corning* e *Saint Gobain*. Por esta razão, a tarifa tornou-se redundante, e os preços no mercado brasileiro não diferem muito dos níveis internacionais. Este cenário não seria mantido se o duopólio se transformasse em monopólio, porque a tarifa deixaria de ser redundante e desapareceria a paridade entre preços domésticos e internacionais. Para evitar isso, o CADE reprovou a operação, mas não conseguiu abolir o contrasenso em vigor, que é a existência de uma tarifa que favorece os dois fornecedores mais qualificados do mundo na oferta de fibras de vidro.

4. Antidumping e condutas anticompetitivas

Além da proteção aduaneira concedida aos principais oligopólios estabelecidos no Brasil, outra distorção de mercado criada pelo governo advém das frequentes medidas antidumping que têm sido aplicadas às importações de bens intermediários. Entre 1988 e 2009, cerca de 80% dos 313 processos iniciados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) visaram proteger os fabricantes destes bens. Os impactos adversos deste tipo de proteção sobre as condições de concorrência no mercado doméstico são conhecidos e bem documentados na literatura econômica (Blonigen e Prusa, 2001; Messerlin, 1990; Shin, 1998; Sykes, 1998; Tavares, 2002; Willig, 1998; Zanardi, 2000). No entanto, tais impactos têm sido ignorados pelo MDIC, mesmo naqueles casos que afrontam explicitamente a lei antitruste, como o exemplo comentado a seguir.

Em 24 de março de 2009, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) aplicou uma medida antidumping sobre as importações de acrilato de butila. A investigação deste caso foi iniciada a pedido da *Basf S.A.*, que é o único produtor deste monômero acrílico, matéria prima essencial para a indústria de tintas, onde operam cerca de 300 empresas que, em 2009, geraram 18 mil empregos diretos e R\$ 3 bilhões de faturamento.⁸ Neste mercado, há vários anos, o produto mais vendido é a tinta SUVINIL, que é uma das marcas ofertadas pela *Basf*.

Quando a *Basf* começou a produzir acrilato de butila no Brasil, em setembro de 2001, a tarifa de importação deste monômero era de 2%. Entretanto, em dezembro de 2002, a CAMEX elevou a proteção para 13,5%. No ano seguinte, a alíquota foi ajustada, em caráter permanente, para 12%. Como indica a tabela 3, este nível de proteção é o mais alto do mundo. Na maioria dos países, a alíquota é zero, sobretudo naqueles onde a indústria doméstica é monopolista, como na África do Sul,

sede da SASOL Limited (www.sasol.com). Nos três principais mercados onde há alguma proteção, Estados Unidos, Japão e União Européia, as alíquotas variam entre 4,2% e 6,5%, e a competição doméstica é intensa entre um reduzido número de firmas que operam globalmente.

Tabela 3
Tarifas de importação sobre Acrilato de Butila em países selecionados (2008)

Indústria	2006
África do Sul	0
Austrália	0
Brasil	12,0
Canadá	0
Coréia do Sul	6,5
Estados Unidos	4,2
Japão	4,3
Nova Zelândia	0
União Européia	6,5

Fonte: Wits/Trains

Portanto, a atitude da CAMEX em relação à *Basf* foi exatamente oposta à do CADE em relação à *joint-venture* entre *Owens Corning* e *Saint Gobain*. O CADE procurou impedir a formação de um monopólio protegido por tarifas, e a CAMEX resolveu conceder proteção indevida a um monopolista recém-estabelecido no país. A disparidade das decisões tomadas pelos dois órgãos foi aprofundada após a edição da medida antidumping em março de 2009. Além de ter elevado o poder de monopólio da *Basf* no mercado de acrilato de butila, a medida introduziu um desequilíbrio novo no mercado de tintas, ao onerar os custos dos demais fabricantes, e beneficiar os produtos da *Basf*, que não foram afetados pela medida. A elevação dos custos de concorrentes constitui um delito antitruste clássico, previsto nos artigos 20 e 21 da lei no 8884/94. Durante a investigação do caso, os usuários de acrilato de butila informaram ao MDIC sobre esta distorção, mas, mesmo assim, a medida foi aplicada.

⁸ Cf. Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas (ABRAFATI), www.abrafati.com.br.

5. Conclusão

A superação das disparidades entre a atuação do SBDC e a política comercial vigente nas duas últimas décadas depende de duas mudanças não triviais. A primeira consistiria numa reforma da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), visando abolir a proteção aduaneira que tem sido concedida aos principais oligopólios que operam no país. A segunda seria introduzir critérios mais restritivos na aplicação de medidas antidumping. Infelizmente, nenhuma das duas providências está incluída nos programas de governo dos dois principais candidatos a presidente na próxima eleição.

Referências bibliográficas

- Amato, Giuliano (1997), **Antitrust and the Bounds of Power: The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market**, Hart Publishing, Oxford.
- Armentano, Dominick (1990) **Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure**, The Independent Institute, Oakland, California.
- Blonigen, Bruce, e Thomas Prusa (2001), “*Antidumping*”, **NBER Working Paper** no. 8398, Cambridge, MA.
- Bork, Robert (1978), **The Antitrust Paradox**, The Free Press, New York.
- Brock, James (2001), “*Automobiles*”, in Walter Adams e James Brock (orgs.) **The Structure of American Industry**, Prentice Hall: New Jersey, 2001.
- Castilho, Marta e outros (2009), **Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva: Uma Análise da Política de Importação Brasileira**, Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Dancet, Geert, e Manfred Rosenstock (1996), “*State Aid Control by the European Commission: The Case of the Automobile Sector*”, in Jules Stuyck, Filip Abraham e Chantal Goemans (orgs.), **Subsidies and Competition in the European Union**, Leuven University Press.
- Dutra, Pedro (2009), **Conversando com o CADE**, Editora Singular, São Paulo.
- Farina, Elizabeth (1990), “*Política Antitruste: A Experiência Brasileira*”, **Texto para Discussão**, USP, São Paulo.
- Farina, Elizabeth (2009), “*Quatro Anos à Frente do CADE*”, **Revista do IBRAC**, Vol. 16, no. 1.
- Farina, Elizabeth, e Patricia Araújo (2009), “*The Recent Development of the Brazilian Competition Policy System*”, in Eleanor Fox e Daniel Sokol (orgs.), **Competition Law and Policy in Latin America**, Hart Publishing, New York.
- Krouse, Clement (1984), “*Brand Name as a Barrier to Entry: The ReaLemon Case*”, **Southern Economic Journal**, Vol. 51, No. 2.
- Lopatka, John (2000) “*United States v. IBM: A Monument to Arrogance*”, **Antitrust Law Journal**, Vol. 68, pp. 145-162.
- Mattos, César (org.) (2003), **A Revolução do Antitruste no Brasil**, Editora Singular, São Paulo.
- Mattos, César (org.) (2008), **A Revolução do Antitruste no Brasil 2**, Editora Singular, São Paulo.
- Messerlin, Patrick (1990), “*Antidumping Regulations or Pro-Cartel Laws? The EC Chemical Cases*”, **World Economy**, Vol. 13, No. 9.
- Organização para a *Cooperação e o Desenvolvimento Econômico* (2010), **Competition Law and Policy in Brazil: A Peer Review**, Paris.
- Reis Velloso, João Paulo (org.) (2006), **Por uma Moderna Política de Competição**, Editora José Olympio, Rio de Janeiro
- Schmalensee, Richard (1979), “*On the Use of Economic Models in Antitrust: The Realemon Case*”, **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 127, No. 4.
- Shin, Hyun Ja (1998), “*Possible Instances of Predatory Pricing in Recent U.S. Antidumping Cases*”, **Brookings Trade Forum**, The Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Stigler, George (1968), **The Organization of Industry**, The University of Chicago Press.
- Sykes, Alan (1998), “*Antidumping and Antitrust: What Problems Does Each Address?*”, **Brookings Trade Forum**, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Tavares de Araujo, José (1998), “*Proteção à Indústria Automobilística na Europa e no Mercosul*”, **Revista de Economia Política**, Vol. 18, nº 4, São Paulo.
- Tavares de Araujo, José (2002), “*Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy*”, **World Competition**, Vol. 25, no. 2.
- Tavares de Araujo, José (2006), “*Perspectivas da Política de Concorrência no Brasil: o Controle de Fusões e Aquisições*”, in João Paulo dos Reis Velloso (org.), **Por uma Moderna Política de Competição**, Editora José Olympio, Rio de Janeiro
- Willig, Robert (1998), “*Economic Effects of Antidumping Policy*”, **Brookings Trade Forum**, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Zanardi, Maurizio (2000), “*Antidumping Law as a Collusive Device*”, **Boston College Working Paper** 487, Boston, M.A.