

O Protecionismo e a Lei Antitruste

José Tavares de Araujo Jr.¹
Junho de 2006

Na primeira metade da década passada as leis de defesa da concorrência ganharam notoriedade em diversos países da América Latina, e geraram fortes expectativas sobre o papel deste instrumento na promoção da eficiência produtiva e do interesse público. Como é típico dos processos de mudança institucional, os resultados alcançados nesses 15 anos foram irregulares. Em alguns casos, como os de Argentina, Brasil, Chile e México, leis antitruste antigas e inoperantes foram substituídas por marcos jurídicos aptos a lidar com a complexidade dos padrões de competição do capitalismo contemporâneo. Em outros, como Peru e Venezuela, que não possuíam leis deste tipo, os órgãos antitruste foram atuantes nos anos iniciais, mas, em seguida, tornaram-se gradualmente irrelevantes.

O exemplo da Venezuela foi um dos mais frustrantes. A partir de 1991, com o estabelecimento da *Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia – Procompetencia*, os primeiros casos tratados pelo órgão originaram um debate inovador no país. Questões como a impunidade dos cartéis, a falta de transparência dos mercados domésticos, os danos à concorrência causados por normas governamentais inadequadas e o poder de mercado das redes de distribuição e revenda passaram a ser vistas como obstáculos ao desenvolvimento econômico nacional. Após a eleição de Hugo Chavez, esse debate foi aniquilado. Embora *Procompetencia* não tenha sido extinta formalmente, suas atribuições estão agora subordinadas aos objetivos da “Revolução Bolivariana”, segundo informa o site da agência (www.procompetencia.gov.ve). O último relatório de atividades foi divulgado há três anos, onde consta que o número de técnicos do órgão em 2003 era de apenas 14 pessoas.

A experiência venezuelana é uma versão radical de um fenômeno que tem ocorrido com intensidade variável nos países em desenvolvimento. Nos anos iniciais de aplicação de leis antitruste, a principal dificuldade que as autoridades costumam enfrentar não é disciplinar a conduta do setor privado, mas corrigir anomalias nos mercados domésticos oriundas de outras políticas governamentais. Infelizmente, nestes embates, a atuação dos órgãos de defesa da concorrência nem sempre é bem sucedida. No Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) provavelmente enfrentará um desafio deste tipo no futuro próximo, caso as medidas protecionistas contra importações provenientes da China vierem a se multiplicar.

Ao aderir à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, a República Popular da China concedeu aos demais membros daquela organização o direito de discriminar as exportações chinesas, através de um mecanismo conhecido como “salvaguardas transitórias”, se aqueles produtos estiverem causando danos à indústria doméstica de algum membro da OMC. Esta concessão, que é válida até dezembro de 2013, pode parecer uma alternativa atraente para aqueles fabricantes brasileiros que competem com produtos chineses numa conjuntura de sobrevalorização cambial. Após o cumprimento das formalidades requeridas pela OMC, uma medida de salvaguarda pode implicar uma elevação substancial do imposto de importação durante alguns anos, e aliviar, ainda que temporariamente, as pressões externas sobre os produtores locais.

¹ Diretor do *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – CINDES* e sócio da *Ecostrat Consultores*.

Todavia, os benefícios que a indústria doméstica consegue auferir através de uma salvaguarda são bem mais limitados do que parecem à primeira vista. De fato, a tarifa aduaneira é um instrumento de proteção eficaz naqueles mercados onde prevalece a concorrência de preços. Mas, na maioria das indústrias, a competição é centrada na diferenciação de produtos, onde o desempenho das empresas resulta da inovação tecnológica e de seus mecanismos complementares, como o controle sobre patentes, a exclusividade dos contratos de licenciamento, os gastos em publicidade e a gestão dos canais de distribuição. Nestes ramos, a concorrência de preços também é relevante, mas está subordinada aos demais instrumentos daquele padrão de competição. Assim, em indústrias onde o ritmo de progresso técnico é intenso, a proteção aduaneira é inútil porque não promove a substituição de importações, embora não seja neutra, porque eleva os custos dos importadores e gera assimetrias nas condições de concorrência de outros setores da economia.

Os desequilíbrios mais frequentes são aqueles advindos de salvaguardas sobre bens intermediários. Imagine uma firma cujo sucesso no mercado brasileiro foi construído através do licenciamento de um produto lançado recentemente na Europa, mas que contém insumos importados da China. A aplicação de uma salvaguarda transitória sobre esses insumos irá elevar os custos de produção daquela firma, mas não de seus concorrentes que fabricam bens similares com insumos nacionais ou importados de terceiros países.

Sob a ótica antitruste, o exemplo acima configura uma infração da ordem econômica. De acordo com o artigo 20 da lei 8884/94, são ilícitos todos os tipos de atos que possam produzir os seguintes efeitos: *“limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa”*. Quando tais efeitos são provocados por um ato do governo, o artigo 7 confere ao CADE poderes para: *“requisitar dos órgãos do Poder Executivo Federal e solicitar das autoridades dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as medidas necessárias ao cumprimento desta lei.”*

Nos últimos meses, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) iniciou os procedimentos para aplicar salvaguardas sobre três tipos de produtos importados da China: escova de cabelo, armação de óculos e pedal de bicicleta. Se surgirem outros casos menos prosaicos, seria desejável que o MDIC não aprovasse tal medida quando a proteção for supérflua ou provoque impactos anticompetitivos, a fim de evitar prejuízos desnecessários ao país, bem como um eventual conflito entre os instrumentos da política de comércio exterior e os dispositivos da lei antitruste.