

POLÍTICA INDUSTRIAL, CAMPEÕES NACIONAIS E ANTITRUSTE SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA

Vinicius Marques de Carvalho/Ricardo Medeiros de Castro***

ABSTRACT *.** *This paper discusses some aspects of the relationship between competition policy and industrial policy, evaluating, in particular, if there are plausible justifications for antitrust law to have (or not) a more complacent approach to the regulation of large productive structures connected to domestic economic agents (or, as the literature calls them, 'national champions').*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 1.1. Teoria contrária aos campeões nacionais. 1.2. Teoria favorável aos campeões nacionais. 2. Do debate empírico. 2.1. Exportações e concentração. 2.2. Corrupção e Política Industrial. 2.3. Neutralidade das políticas de fusões. 3. É possível falsear a necessidade de políticas industriais pela empiria? 4. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

Até à década de 1990, o Estado brasileiro optou por políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial via intervenção direta (empresas estatais) ou incentivando a formação de grandes grupos econômicos privados em setores definidos pelo Estado como estratégicos para a política econômica em seu sentido amplo. Nesse contexto era muito difícil conjugar a política de defesa da concorrência com a industrial, na medida em que a primeira, no seu padrão

* Doutor em Direito Comercial pela USP e em Direito Comparado pela Universidade Paris I (Pantheon-Sorbonne). Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS.

*** A elaboração deste *abstract* é da responsabilidade do Conselho de Redação da C&R.

tradicional, via o ganho de competitividade e o crescimento das empresas como produto da competição livre no mercado.

Ocorre que, a partir de 1994, a estratégia de controle do poder econômico no Brasil, por meio da defesa da concorrência, passa a ser qualificada como política pública, com o advento da Lei 8.884/94¹. Alguns teóricos alegam que esta foi uma trajetória evolutiva e que política industrial e política concorrencial são incompatíveis entre si.

De forma mais específica, este trabalho pretende discutir alguns aspectos sobre o relacionamento da Política de Defesa da Concorrência com a Política Industrial, avaliando, em particular, se há justificativas plausíveis para que o Direito Antitruste tenha (ou não) uma abordagem mais complacente em relação à forma de regulação de grandes estruturas produtivas ligadas a agentes econômicos de nacionalidade doméstica (ou, como intitulados pela literatura, “campeões nacionais”). Sobre este aspecto, há um importante debate empírico que pretende dar coerência a este discurso analítico. Muitos trabalhos encontraram evidências no sentido de que (i) o incentivo a campeões nacionais não auxilia o comércio externo, (ii) há uma correlação entre Política Industrial Ativa e corrupção e (iii) há uma neutralidade na aplicação do Direito Antitruste, devendo esta ser perseguida por todos os países, independentemente de qualquer particularidade fática.

Pese esta literatura já estabelecida, o presente artigo argumenta que tais estudos, considerando sua limitação intrínseca, não representam registros empíricos válidos capazes de refutar a necessidade de uma Política Industrial ativa. Frise-se, também, que não se pretende alegar que a teoria favorável aos campeões nacionais é melhor (ou pior) que a teoria contrária a esses grandes agentes produtivos nacionais. A discussão relevante trazida aqui diz respeito única e exclusivamente à limitação dos estudos empíricos sobre o assunto.

Antes de adentrar neste debate empírico (foco da presente análise), no entanto, entende-se necessário expor as diversas nuances da presente divisão teórica.

1.1. Teoria contrária aos campeões nacionais

Alguns autores advogam a retirada ou mesmo a supressão do caráter político do debate que se circunscreve às análises de estruturas e de condutas. Por este viés, a Autoridade Antitruste teria um mandato restrito, para buscar, de forma

1 Lei ordinária n.º 8.884, de 11 de Junho de 1994.

neutra, apenas e exclusivamente a maximização da eficiência microeconômica, sem privilegiar campeões nacionais. Majoras alega que “quando benefícios são concentrados e custos são difusos, é possível que grupos pequenos se enriqueçam às expensas dos consumidores”². A partir desta constatação, a autora considera que o fornecimento de subsídios e de tarifas comerciais diferenciadas para os campeões nacionais, bem como a proibição de participação estrangeira em determinadas empresas, são atitudes que acabam por proteger agentes ineficientes a um custo elevado. Por este viés, favorecimentos estatais estariam relacionados a problemas de *rent-seeking* e de corrupção, não sendo justificáveis como políticas públicas.

Aplicando este debate ao Brasil, o ex-Conselheiro Gesner de Oliveira, ao julgar o caso envolvendo a constituição da AMBEV, considerou que, de acordo com Porter, a busca por campeões nacionais mina as vantagens competitivas de uma política antitruste forte e coerente: “*Entendo que a ação da autoridade de defesa da concorrência deve cingir-se à proteção do mercado sem imiscuir-se em juízos específicos de política industrial.* Tal entendimento é coerente com minha manifestação no voto da Copesul (1998) reiterada no voto da OPP/Petrobrás (2000) em que manifestei da seguinte forma: «Rechaço qualquer proposta que transforme o CADE em agência de fomento ou de política industrial. Diferentemente daquilo que no passado foi o CDI, a ação do CADE deve ser a de prevenir estruturas que possam ensejar condutas abusivas, impedindo que as mesmas prejudiquem a concorrência, e não a de delimitar quais as estratégias e decisões sobre produção e investimento devem ser adotadas pelas empresas privadas». Isto não exclui naturalmente a desejável coordenação entre a defesa da concorrência e a política industrial. Porém, esta última se dá no plano da harmonização das políticas governamentais e não na aplicação específica das normas legais por órgãos de Estado como o CADE”³.

Ou seja, segundo tal visão, (i) não é conveniente avaliar Política Industrial como justificativa para aprovar ou reprovar fusões e (ii) há problemas de

2 Majoras, 2007: 1-2.

3 No mesmo sentido, as requerentes do Ato de Concentração n.º 08012.001637/2007-71 entenderam que o CADE não deveria fazer qualquer recomendação à CAMEX no que diz respeito à tarifa de importação, posto que este pedido “estaria relacionado à matéria de política industrial, matéria esta que seria estranha à análise concorrencial”. Em que pese tal pronunciamento, mesmo assim, o CADE recomendou que a CAMEX avaliasse esta questão tarifária. De todo modo, esta espécie de postura dos advogados e de parte da jurisprudência parece embasar-se na visão de que à Autoridade Concorrencial cabe uma avaliação neutra das estruturas mercadológicas.

competência atrelados com esta ponderação. Com efeito, tal corrente teórica compreende que a Autoridade Concorrencial, com base no § 2.º do art. 54 da Lei 8.884/94, não teria autorização legal para aprovar um ato de concentração se este elevasse, ainda que minimamente, o preço do produto ao consumidor final. Isto ocorreria porque o CADE não tem “mandato” para avaliar interesses “estranhos” à eficiência alocativa, devendo o antitruste restringir-se à discussão de excedentes de bem estar sociais, vistos sob a ótica microeconômica.

1.2. Teoria favorável aos campeões nacionais

Por meio desta teoria, o Direito Antitruste não deve ficar adstrito a uma suposta neutralidade valorativa, que reduz o Direito a um esquema simplista e matemático, no qual há apenas um único meio para atingir um objetivo estritamente determinado. Pelo contrário, esta visão pressupõe que a realidade econômica diz respeito a um emaranhado de interesses políticos que são mediados e compreendidos, muitas vezes, à luz de técnicas interpretativas específicas, baseadas em complexos modelos teóricos. Ocorre que, como bem explicitou Forgioni “não apenas a técnica não é neutra, como o mercado não é uma ordem espontânea e as escolhas dos resultados derivam de decisões políticas. Devem restar claras as «artérias ideológicas que canalizam o novo sangue do organismo jurídico» reconhecendo-se abertamente o «sub-reptício ideológico da teoria jurídica». A indicação do mercado como único (ou melhor) protagonista na determinação da forma de alocação de recursos em sociedade é eminentemente política”⁴.

Do ponto de vista valorativo, há decisões que já ponderaram e relativizaram o princípio da livre concorrência quando este conflitou com outros, como o princípio da liberdade de expressão (ver doutrina *Noerr-Pennington*⁵); de igualdade de gênero (ver discussão no caso *Missouri v. National Organization for Women*⁶), dentre tantos, não sendo, portanto, um princípio absoluto. Uma visão ingênua e neutra da concorrência também alija do debate sua dimensão internacional. Deve-se reconhecer que há sérias dificuldades para identificar e punir práticas internacionais como tarifas de importação elevadas

4 Forgioni, 2009: 204.

5 *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc.*, 365 U.S. 127 (1961) and *United Mine Workers v. Pennington*, 381 U.S. 657 (1965).

6 *State of Missouri v. National Organization for Women* 620 F.2d 1301 (8th Cir. 1980), *cert. denied*, 449 U.S. 842 (1980).

e subsídios nacionais, com evidente caráter protecionista. Também é difícil separar o que é uma prática protecionista do que é um subsídio aceitável do ponto de vista comercial e concorrencial. De todo modo, o protecionismo é uma realidade do Estado nacional moderno. Do ponto de vista concorrencial, há vários países que aceitam condutas⁷ (via cartéis de exportação) ou estruturas concentradas (por meio de certos “campeões nacionais”) que lesam primordialmente consumidores de outros países. Certamente, estes são temas que dizem respeito a questões de justiça distributiva internacional (já que os países pobres sofrem efeitos de práticas anticompetitivas que sequer conseguem compreender), mas que não podem ser segregadas do atual jogo político internacional. A Rodada de Doha demonstra o quão complexa é a negociação comercial nos dias atuais. Daí, compreender o Antitruste como neutro, talvez seja um pouco precipitado, sem avaliar o cenário mundial.

De todo modo, tarifas externas⁸, subsídios⁹, condutas e estruturas concentradas podem ser justificadas por diversas questões e interesses mais nobres,

7 Por exemplo, os Estados Unidos possuem instrumentos (como o *Webb-Pomeroy Act*, de 1918 e o *Export Trading Company Act*) que conferem imunidade antitruste para certas empresas, permitindo, explicitamente, a formação de cartéis de exportação.

8 Por exemplo, a estipulação de tarifas de importação baixas pode ser justificada pela necessidade de diminuir barreiras à entrada do setor específico (consequentemente, diminuindo o preço ao consumidor final). Todavia, é possível que práticas predatórias internacionais demandem uma medida *antidumping* no longo prazo, ou mesmo justifique-se uma elevação da tarifa externa na lista de exceção no curto prazo. Também a discussão sobre tarifas envolve uma negociação entre os membros do Mercosul e mesmo entre os diferentes Ministérios, que podem ter planos específicos para o desenvolvimento de certos setores. Não bastasse isto, é possível que existam as mais diversas externalidades que justifiquem uma elevação de tarifas e/ou favorecimento de determinados setores.

9 O favorecimento a setores pode ser direto, via subsídios. No Brasil, o CADE considerou que é legítimo o subsídio Estatal a empresas no setor hoteleiro (Averiguação Preliminar n.º 08000.013472/95-51) ou no setor de Alimentações coletivas (Processo Administrativo n.º 08012.006746/97-41) que, seletivamente, baixam o custo de um dos agentes econômicos, para cumprir certos objetivos almejados. Também na Averiguação Preliminar n.º 08012.006665/2001-99, o CADE considerou que incentivos específicos a cursos de inglês e imunidades tributárias não representariam necessariamente dano competitivo, em especial se não houver aumento de preços. Frise-se que opinião diversa, sobre o mesmo tema, teve a Autoridade de Defesa da Concorrência Portuguesa, quando decidiu, por intermédio da Resolução n.º 1/2003, que determinados subsídios a cursos de línguas eram contrários ao Direito Concorrencial Português. Assim, em que pese algumas considerações feitas na Consulta sobre a Guerra Fiscal, o CADE, concretamente, considerou que isonomia e igualdade tributária não devem ser tratadas como questões absolutas. Sobre este assunto, por exemplo, na Consulta n.º 08700.002380/2006, considerou-se que benefícios fiscais poderiam ser justificados em determinadas circunstâncias e inclusive por questões concorrenciais, podendo aumentar a rivalidade e incentivar a entrada de concorrentes agressivos no mercado. Também, ao considerar a lição de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, entendeu-se que “[...] a instituição de incentivos fiscais que tenha como finalidade corrigir desigualdades regionais ou estimular determinados setores da economia em desvantagem em relação a outros não é ofensiva à igualdade, uma vez que são tratadas desigualmente situações desiguais”. Tais incentivos fiscais pelo contrário, “pressupõem alguma desigualdade, e apenas a existência dessa desigualdade é que os justifica, pois, se desigualdade não houvesse, haveria ofensa ao

que não o simples protecionismo. Sobre estruturas concentradas, por exemplo, segundo a teoria da intervenção antitruste mínima e com base em um viés schumpeteriano, o ex-Conselheiro Luis Carlos Delorme Prado compreendeu que “as instituições de defesa da concorrência não foram criadas para identificar e corrigir todas as imperfeições de mercado que destoem do modelo de livre concorrência dos livros-textos. As políticas de promoção da concorrência são essencialmente um sistema de contenção, e não um sistema de regulação”¹⁰. Em razão destes aspectos dinâmicos oriundos de necessário envolvimento estatal para cuidar de externalidades em determinados setores da economia, o voto de relatoria do Conselheiro Vinícius Marques Carvalhos no Ato de Concentração Totvs/Datasul compreendeu que seria compatível a política concorrencial e a industrial, em um contexto mais amplo¹¹.

princípio da isonomia”. Não bastasse isto, o mencionado autor afirma que, por mais que o art. 146-A da Constituição Federal mostre “a preocupação do constituinte derivado com a tributação e as distorções em mercados concorrenciais”, é tal preocupação que “autoriza a elaboração de políticas especiais em vista do assunto tematizado, com preocupação nucleada em critérios especiais de tributação”, acompanhada de medidas administrativas que possibilitem a composição de um programa coordenado de ações estatais (Sampaio Ferraz 2007: 365-371).

10 Conforme voto do Conselheiro no ato de concentração n.º 08012.000640/2000-99 e conexos, relativos às operações (i) que envolveram o descruzamento societário entre CVRD e CSN e (ii) as operações que envolvem a aquisição parcial ou integral da CVRD das companhias Socimex, Samitri, Ferteco e Caemi. Neste caso, o ex-Conselheiro Prado entendeu, também, que a “necessidade de uma política de promoção da concorrência nas economias em desenvolvimento contemporâneas resulta tanto da decadência das políticas de desenvolvimento tradicionais, mas, também, da difusão da importância de um ambiente microeconômico favorável ao crescimento, difundido pelas novas correntes institucionalistas. Observe-se que a própria dinâmica da concorrência traz em si uma antinomia: as empresas mais bem sucedidas na competição são também aquelas que têm poder de mercado e recursos financeiro para promover a redução da própria competição. Portanto, a ação do Estado se contrapõe ao risco de perda do dinamismo econômico e bem-estar do consumidor que uma redução do ambiente concorrencial pode gerar. Ou seja, a criação de um sistema de defesa da concorrência não tem por objetivo promover um mundo ideal dos economistas clássicos de uma infinidade de pequenas empresas concorrendo através de preço e inovação. Esta tem por objetivo somente aplainar o terreno para impedir que os efeitos mais negativos da dinâmica da concorrência superem seus benefícios (...) não cabe ao CADE fazer conjecturas ou suposições, e menos ainda, comandar uma estrutura de mercado considerada ideal. O mandato outorgado ao CADE pelo Legislador é o de proteger a concorrência, com o mínimo de intervenção”.

11 Por outro lado, no ato de concentração envolvendo as empresas Totvs e Datasul, o CADE abordou esta questão de forma diferenciada, reconhecendo que o controle de concentração pode fazer parte de uma discussão industrial mais ampla “Na medida em que o Estado identifica determinado setor da economia como estratégico para o desenvolvimento nacional, e que essa escolha significa submeter esse setor a uma série de políticas de incentivo à competitividade privada, é preciso avaliar se o estímulo a fusões e aquisições de empresas presente na Política Industrial assegura uma relação de retro-alimentação entre ganho de competitividade e ambiente concorrencial saudável. Enfim, a quem executa a lei de defesa da concorrência cabe essa tarefa de identificação in concreto de possíveis incompatibilidades entre defesa da concorrência e política industrial e, se possível, buscar a conciliação.” (ver voto de relatoria do Conselheiro Vinícius M. Carvalho na fusão envolvendo as empresas Totvs e Datasul, ato de concentração n.º 08012.008355/2008-85).

Todavia, além da questão das externalidades, para se abordar integralmente o problema, deve-se considerar que a atual redação do § 2.º do art. 54 da Lei 8.884/94 permite a flexibilização da análise de fusões por motivos preponderantes da economia nacional e do bem comum, e desde que não impliquem *prejuízo ao consumidor ou usuário final*. Neste sentido, questiona-se: “prejuízo” é sinônimo de preço mais alto? De forma mais específica, há possibilidades da Autoridade Concorrencial aceitar preços mais altos em uma fusão em troca de outros valores, considerando-se uma ampla gama de interesses, de princípios e de *tradeoffs* multidimensionais que, de fato, existem (e que não se limitam às eficiências de uma fusão)?

Veja-se que “prejuízo ao consumidor” pode ocorrer (A) tanto no curto como no longo prazo e (B) tanto dentro como (parte) fora das fronteiras nacionais. Talvez um pequeno aumento de preços ao consumidor doméstico decorrente de uma fusão possa ser aceitável se este trazer (i) uma grande vantagem internacional de empresas brasileiras, como a aquisição de ativos essenciais, (ii) um aumento substancial de divisas, com ganhos de escala no longo prazo, (iii) uma melhora nos termos de trocas, dando novo formato a pauta de exportação do Brasil e diminuindo sua dependência de manufaturados, (iv) uma maior arrecadação tributária, com elevação da quantia arrecadada de imposto de exportação, (v) dentre outras ponderações de ordem de segurança.

Por exemplo, aceitar que empresas estrangeiras de telecomunicações tenham o domínio da comunicação governamental pode, dependendo do cenário, ser prejudicial à segurança interna. O domínio de ativos essenciais por empresas estrangeiras que digam respeito à segurança hídrica, energética ou alimentar, também deve ser considerado com cuidado, e dependendo do contexto político pode ser melhor que estes serviços fiquem com os campeões nacionais, em que pese algum impacto no preço ao consumidor. Em suma, preços baixos não são valores independentes, autônomos e absolutos em nossa sociedade, que devam ser buscados a todo e qualquer custo.

Também aumentos de preços podem ser justificados se estiverem dentro de uma lógica redistributiva. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 46, o Supremo Tribunal Federal admitiu uma certa relativização da busca da concorrência a qualquer custo no que tange ao envio de cartas, permitindo que os Correios se utilizem de uma estrutura monopolística como forma de garantir subsídios entre regiões ricas e pobres do Brasil. São os lucros de monopólios em regiões densas que permitem a universali-

zação do envio de cartas a regiões isoladas e pobres. Trata-se aqui de uma concepção redistributiva, em que se admite que certos consumidores tenham prejuízos se outros forem beneficiados.

Também o fortalecimento de empresas públicas via fusões poderia ser alvo de análises diferenciadas, se estiverem corretas as teorias de que tais empresas nem sempre agem de forma egoística, como os modelos racionais fazem suposições. Seja como for, há autores¹² como Mattos¹³, Sicsú & Melo¹⁴ que compreendem não haver incompatibilidades entre defesa da concorrência e política industrial, admitindo-se o privilégio, em determinadas circunstâncias, de setores específicos industriais. Fagundes compreende, inclusive, que “a conciliação da política de defesa da concorrência no âmbito estrutural com a política industrial pode ser realizada, quando necessária e conforme já apontado, sem grandes dificuldades, mediante a criação de «zonas de exceção», isto é, a especificação de um conjunto seletivo de indústrias que, por serem alvo de políticas industriais, estariam, durante certo período de tempo, fora do escopo da política de defesa da concorrência. A definição de tais zonas deveria ser construída em conjunto pelos órgãos responsáveis pela elaboração e execução das políticas industriais e de defesa da concorrência, tendo em vista o correto balanceamento de todas as variáveis envolvidas”¹⁵.

12 Como leciona Sztajn, “os mercados são resultado de uma forma especial de intervenção do Estado no domínio econômico pelo que as inter-relações promovidas pelos e em mercado incluem uma certa coerção, assim como a escolha voluntária. Normas que dispõem sobre direito da propriedade explicam o processo de transferência de bens, de forma que os que desejarem coisas pertencentes a outrem, não se apropriem deles mediante ações que para o direito são ilegais ou irregulares” (Sztajn, 2004: 37 e 39).

13 Ver Mattos: “qualquer incompatibilidade de princípio entre política industrial e política de defesa da concorrência. Pelo contrário, se apropriadamente formuladas e executadas, elas são complementares entre si. Mais precisamente, uma política de defesa da concorrência adequada é condição necessária para assegurar efetividade a uma política industrial bem conduzida e vice-versa [...] o fortalecimento de grupos econômicos nacionais [...] pode ser um fortalecimento necessário para garantir, dadas as condições macroeconômicas de determinado país, o aumento da competitividade industrial por meio da ampliação da capacidade de investimentos produtivos (incluindo investimentos em inovação). Ao mesmo tempo, em situações de crise financeira, pode ser um fortalecimento crucial para evitar processos de desindustrialização” (Mattos, 2009:1-4).

14 Ver Sicsú & Mello: “os moldes atuais em que é concebida a defesa da concorrência levam a uma contradição com um projeto nacional que privilegie segmentos e busque escalas crescentes para maior competitividade nos mercados internacionais. Ora, uma Política Industrial teria justamente essa função, qual seja, criação das bases de setores competitivos e de escalas mundiais. A busca exacerbada de competição pode tolher tais princípios e dificultar interesses nacionais” (Sicsú & Mello, 2010: 16).

15 Fagundes, 1998: 22. Ver também o trabalho de Pagoulatos & Sorensen, 1976; Marvel, 1980; Krugman, 1984; Chou, 1986.

Há países como a França que possuem um tipo de análise flexibilizada de concentrações, considerando questões de Política Industrial. Um exemplo particularmente claro é o caso conhecido como SUEZ/ENEL/Gaz de France. Neste, o governo francês se opôs fortemente à aquisição anunciada da companhia nacional de eletricidade e gás SUEZ pela ENEL italiana, independentemente de ter ou não alguma questão antitruste clássica. Em vez disso, o governo francês favoreceu a fusão de Suez com GDF, a fim de criar um dos maiores fornecedores de gás do mundo, com sede na França.

2. DO DEBATE EMPÍRICO

2.1. Exportações e concentração

Há vários estudos que apresentaram evidências contrárias aos campeões nacionais no que diz respeito a exportações. Neste aspecto, Kim & Marion encontraram relação negativa entre as variáveis “concentração” e “exportações”¹⁶. Além disto, Marvel e Nelson encontraram uma relação positiva entre concentração e importações líquidas¹⁷. Tal avaliação, segundo os autores, tende a ratificar a hipótese de Porter de que estruturas concentradas diminuem a competitividade externa, embora alguns deles reconheçam certas limitações deste tipo de exercício empírico. Por exemplo, Kim & Marion analisaram apenas as indústrias alimentícias norte-americanas e reconheceram que seria interessante avaliar o que ocorre em outros países, traçando algumas conclusões normativas de seus resultados, *in verbis*: “[a] hipótese de Porter e nossos resultados são consistentes com o que se aprendeu nos últimos 15 anos de privatização, desregulação de indústrias, consequências das conspirações de cartéis, o impacto da competição de importações e os vários estudos empíricos da relação entre concentração e preço: a falta de competição geralmente resulta em custos inchados, uso ineficiente de recursos, preços elevados, lentidão em inovação e letargia em resposta a demandas de consumidores. Ninguém se beneficia de indústrias e mercados protegidos no longo prazo. Faz sentido esta lição levando em consideração os mercados globais. As empresas que encontram competição ferrenha em seus mercados domésticos são como atletas que competem com os melhores de seus esportes. Suas habilidades aumentam se o nível da competição aumenta. Ainda assim, há

16 Kim & Marion, 1995, citando estudos de Glejser e Petit, Henderson e Frank, Baldwin, Koo e Martin.

17 Marvel, 1980 e Nelson, 1988.

aqueles que argumentam que as empresas norte-americanas precisam ser consolidadas e cooperarem entre si, para serem bem sucedidas em mercados globais. De acordo com esta visão, leis antitruste devem ser abandonadas em prol da competitividade internacional. Os resultados desta pesquisa não apresentam segurança a este ponto de vista. Nossos resultados apontam na direção oposta: deve haver aplicação vigorosa da legislação antitruste para manter efetivamente a competitividade das indústrias¹⁸.

Para fazer frente a tais considerações, há poucos estudos (como o de Parsons & Ray sobre a indústria de ferro) que sustentam a hipótese favorável aos campeões nacionais e que, de fato, encontraram uma relação positiva entre concentração doméstica e exportações nacionais¹⁹. Frise-se que o estudo de Pagoulatos & Sorensen foi um dos poucos conhecidos em que se teve uma relação positiva estatisticamente relevante entre ambas variáveis²⁰.

2.2. Corrupção e Política Industrial

Outra linha de pesquisa interessante foi a realizada por Ades & Di Tella, segundo a qual estes autores não buscaram questionar “a idéia de competitividade, nem o fato de que ela pode ser uma coisa boa e que para alcançá-la um país tem que seguir políticas econômicas intervencionistas, como uma política industrial ativa”²¹. Em vez disso, os autores tomam a necessidade de uma política industrial ativa como um dado e investigam se algum dos seus efeitos colaterais compromete a realização dos seus objetivos de promoção do investimento ou apoio à R&D. Especificamente, os referidos autores analisaram se há correlação entre a variável corrupção e o incentivo a “campeões nacionais”. Como base de dados, foi utilizado o *World Competitiveness Report* (WCR) também chamado de *Global Competitiveness Report* (GCR), uma publicação da Fundação EMF de Genebra. Trata-se de uma compilação de entrevistas de grandes executivos de vários países. O número das pessoas investigadas variou ao longo do tempo. 1.800 executivos no ano de 1989; 1.384 executivos em 1990; 3.272 executivos em 1991; e 2.160 executivos em 1992.

Os autores verificaram, considerando a sua base de dados, reconhecidamente estreita, dados subjetivos sobre corrupção em relação a dois instru-

18 Kim & Marion, 1995: 28 (tradução livre).

19 Parsons & Ray, 1975.

20 Pagoulatos & Sorensen, 1976.

21 Ades & Di Tella, 1997: 1023.

mentos de política industrial (favorecimentos a campeões nacionais e tratamento fiscal desigual entre empresas), sendo que a evidência teria sugerido que a corrupção é mais elevada em países que perseguem política industrial ativa. Os autores também usaram outras medidas de política industrial, como subsídios industriais, e tentaram corrigir algum viés de simultaneidade que pudesse existir nas suas equações. Além disto, estimou-se também que os ganhos com R&D são menores nos países em que há maior corrupção. Assim, advogou-se que os ganhos decorrentes de uma política industrial ativa podem não ser suficientes para cobrir os prejuízos decorrentes da perda de investimento que a corrupção (associada a políticas industriais) acarreta. Não se conhece nenhum estudo empírico que tenha buscado rebater a visão de Ades & Di Tella.

2.3. Neutralidade das políticas de fusões

De acordo com a pesquisa de Clougherty, há uma série de autores que alegam que as autoridades antitruste levam em consideração questões estratégicas para avaliar fusões, tendo uma postura mais leniente com fusões domésticas²². Assim, Clougherty testou se o número de *second requests* (ou seja, de pedidos de instrução complementar nos EUA) dos atos de concentração estaria relacionado ou não com o valor das trocas na balança comercial. Segundo o ponto de vista do autor, se os Estados Unidos fizessem mais instrução nos casos em que há déficits nas balanças comerciais, seria uma evidência de que há uma utilização estratégica do antitruste para defesa de interesses nacionais. No entanto, o autor não verificou tal hipótese e, aparentemente, considerou haver neutralidade das políticas antitruste norte-americanas neste aspecto.

Em sentido contrário, há o estudo realizado por Lévêque em que este apresenta indícios de que os Estados Unidos discriminam a nacionalidade das empresas envolvidas nas fusões²³.

De todo modo, a análise sobre a neutralidade do aparato concorrencial não deve ficar adstrita ao debate se um ou outro país é mais ou menos condescendente com fusões domésticas, mas é necessário verificar se há ou não justificativas para privilegiar setores por questões valorativas diferenciadas.

22 Clougherty, 2003, citando estudos de Barros & Cabral, Levinsohn, Sorgard, Head & Ries, Yano e Zhang e Chen.

23 Lévêque, 2006.

Além da discussão entre beneficiamento de empresas nacionais vis-à-vis a isonomia com empresas internacionais, há também o debate sobre o setor público e o privado. Autores como Möschel compreendem que empresas públicas não devem ser privilegiadas nunca, já que elas não são Robin Hood, ou seja, não são altruístas e maximizam lucro como as outras empresas²⁴. Neste sentido, por exemplo, Barros alega que bancos públicos brasileiros são instituições ineficientes²⁵. Ozawa, por outro lado, compreendeu que, no caso nacional, o Banco do Brasil, em específico, teria interesses diferenciados dos demais bancos privados, que auxiliariam o ambiente concorrencial. Em suas palavras, Ozawa considera que: “[o] que diferencia o Banco do Brasil dos demais bancos da amostra é o fato de ser um banco público. Esse pode ser um dos fatores que explicaria que mesmo dispondo de condições, o banco não exerça plenamente o poder de mercado que desfrutaria. Um banco privado, se encontrar condições estruturais para exercer poder de mercado, certamente irá exercê-lo, pois isso significa maximizar lucros. Não exercer o poder de mercado nessas condições significaria auferir lucros inferiores aos possíveis. Seria uma decisão pouco racional, que somente poderia ser explicada pela teoria econômica se fossem identificados outros objetivos que o banco poderia estar buscando maximizar. Para um banco estatal, no entanto, existem esses outros objetivos, que podem ser de natureza política e social. O fato de o Banco do Brasil ter a mais ampla rede de agências, que abrange praticamente todo o território nacional, por um lado, facilita o exercício de poder de mercado do banco, mas por outro é um fator de aumento de custo. Possivelmente, a existência de uma parcela significativa das agências decorre do papel social e de cumprimento de diretrizes governamentais desse banco”²⁶.

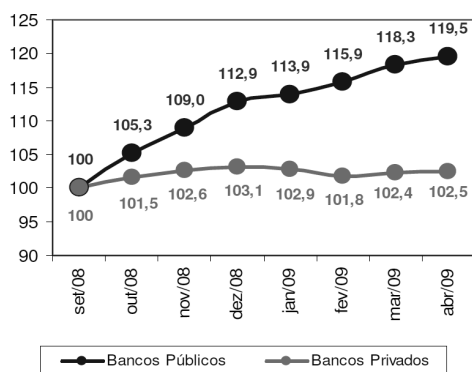
Há também a hipótese de que os bancos públicos brasileiros atuaram de forma diferenciada em comparação a bancos privados, durante a crise financeira atual, conforme demonstram os gráficos abaixo.

24 Möschel, 2007.

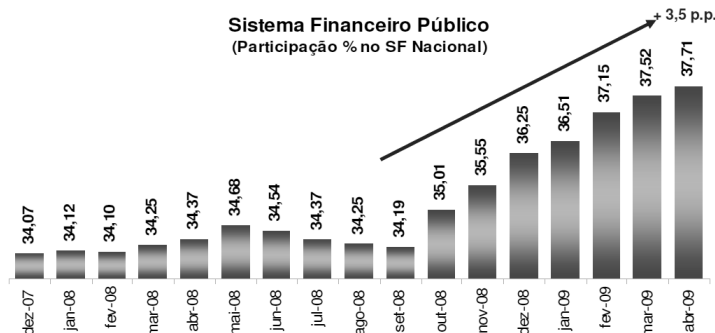
25 Barros, 2008.

26 Ozawa 2005: 34.

Bancos públicos sustentaram o crédito após a crise



Elevação da participação % dos bancos públicos no sistema financeiro nacional



Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2009/p220609.pdf>

Frise-se que o Brasil teve um desempenho muito superior a outros países no que diz respeito à atual crise financeira, sendo tal fato reconhecido pelo FMI e por diversos especialistas no setor. Tal sucesso pode ter sido, talvez, decorrência de um papel preponderante de uma lógica diferenciada no setor.

3. É POSSÍVEL FALSEAR A NECESSIDADE DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS PELA EMPÍRIA?

Veja-se que o presente estudo não pretende advogar que políticas industriais são sempre justificáveis e que a concorrência pode ser preterida em qualquer

situação. Como toda e qualquer decisão de política pública, há riscos de se cometer erros tanto de ações como de omissões indevidas, dado que não há um instrumental analítico capaz de levar em consideração toda complexidade que existe nestas decisões. De todo modo, é, sim, possível que políticas industriais mal calibradas acarretem problemas se não forem considerados devidamente todos os *tradeoffs* envolvidos. Todavia, não se pode, em razão disto, compreender que a neutralidade, como opção interpretativa, é a única postura admissível.

Além disto, o presente artigo sustenta que os estudos empíricos traçaram duras conclusões no que diz respeito ao papel do Estado no âmbito mercadológico, que devem ser revistas em um contexto mais amplo.

Com efeito, os artigos buscaram verificar se maiores concentrações industriais explicam ou não um melhor desempenho das exportações. Todavia, explicar concentrações com base única e exclusivamente em variáveis externas (como exportações) pode ser um equívoco, já que a motivação de uma concentração pode ser a diminuição de preços no mercado interno, em razão de ganhos de eficiência, por exemplo. De todo modo, ainda que se olhe apenas para as exportações como variável relevante, deve-se considerar que as concentrações analisadas podem não ser decorrentes de planos seletivos do Estado e podem ser de fato malélicas. A existência de uma política industrial seletiva não deve ser lida como sinônimo de concordância com toda e qualquer concentração. Assim, o Estado pode ter limitações para desconcentrar estruturas produtivas que entenda ineficientes e que não foram objeto de uma política industrial consciente. Veja-se que concentrações podem ser aprovadas mesmo na ausência de uma política industrial. Assim, se a política concorrencial for mal aplicada, será possível incentivar concentrações que não deveriam existir (por exemplo, pela análise equivocada da rivalidade, das barreiras à entrada ou mesmo das eficiências). Assim, talvez a correlação entre concentração e exportação possa estar captando o efeito de concentrações indesejáveis e ineficientes e não apenas daquelas que seriam almejadas por uma Política Industrial bem calibrada. Ou seja, é possível que as empresas em si nunca tenham sido alvo de uma política de incentivos à exportação, que não se reduz apenas às questões de concentração, mas diz respeito a todo um esforço governamental de inserção internacional.

Mesmo considerando que os modelos apresentados estejam corretos e que de fato exista uma correlação positiva entre estruturas concentradas e um menor grau de exportações, significando *uma falha da política industrial*, há que se considerar que (i) o grau de inserção internacional dos países é dife-

rente por diversas razões e (ii) suas estruturas de oferta e demanda estão relacionadas a um processo de formação histórica. Pela visão estruturalista, a concentração do poder econômico se verifica há muito tempo em países periféricos. No Brasil, por exemplo, desde os ciclos do Pau-Brasil, da cana de açúcar, do ouro, etc., houve uma formação de grandes conglomerados e de monoculturas que, também, impactaram na estruturação da demanda de produtos da metrópole. Estas questões históricas podem ter impactado alguns aspectos estruturais relevantes, como o atraso relativo no que diz respeito a questões tecnológicas. Assim, a ineficiência das exportações de certos países em relação a outros e suas estruturas mais concentradas podem ser decorrentes não da escolha consciente e racional de uma política pública em relação à estrutura de oferta, mas, talvez, tais ineficiências produtivas podem ser decorrentes de uma herança histórica. Assim, comparar políticas e estruturas de diferentes países pode ser uma tarefa um tanto quanto difícil e complicada.

Mesmo comparando o HHI e as exportações de setores de um único país, ainda assim, tal exercício é complexo, se não forem feitas considerações quanto às barreiras à entrada de cada setor, os custos de exportação diferenciados, dentre várias outras questões que podem ter reflexo nas diferenças setoriais. Países com menos capital disponível, geralmente, possuem menos infraestrutura para exportar. Ademais, avaliar se uma Política Industrial é boa ou má com base apenas nas exportações pode não ser a melhor opção, uma vez que estas políticas podem também estar voltadas para questões domésticas, como o aumento da rivalidade interna, a avaliação de questões redistributivas e de segurança, que não são abordadas devidamente quando se quantifica apenas uma dimensão (ganho de exportações).

Outra questão interessante é que ao analisar o HHI de uma indústria específica, tais estudos deveriam ter avaliado se há ou não algum cartel de exportação devidamente aprovado pelas autoridades governamentais, ou mesmo alguma espécie de colusão tácita entre as empresas internas que as façam atuar como uma *single entity*, e em razão desta cooperação se ganhe uma maior competitividade externa, sem que tal incremento de competitividade seja captado pela mensuração do grau de concentração formal e clássico.

Sobre o estudo que relaciona corrupção, pesquisa e favorecimento de empresas, entende-se que o estudo é muito interessante, mas incompleto. Do ponto de vista conceitual, há problemas em igualar política industrial ativa com qualquer favorecimento de empresas. Isto ocorre porque o favorecimento pode se dar com base em uma visão racional e planejada da política, assim

como pode ser fruto de práticas criminosas, sorrateiras e não-democráticas. Portanto, a variável que analisa – do ponto de vista subjetivo – a impressão que os diversos executivos têm sobre o favorecimento empresarial em cada país pode, talvez, estar captando não apenas o efeito dos favorecimentos lícitos e justificáveis como política pública, mas também favores imorais e contrários ao ordenamento jurídico, o que tende a viesar a pesquisa, já que, logicamente, se espera que exista uma correlação entre comportamentos ilícitos e práticas de corrupção (que também são ilícitos). Deste modo, não parece ser correto relacionar Política Industrial e corrupção, com base nos estudos acima aludidos.

De todo modo, países mais ricos têm mais recursos para desenvolver suas instituições, investir em pesquisa e desenvolvimento e, conseqüentemente, acertar mais em suas decisões políticas, em razão da existência de um corpo técnico mais aparelhado e dos recursos disponíveis para realizar pesquisas. Frise-se, também, que quanto mais pesquisas são feitas, mais os países ricos conseguem patentear suas invenções e mais dependentes ficam os países pobres de uma pauta de exportação assimétrica. Talvez por isto, os países pobres tenham menos recursos, do ponto de vista relativo, para combater problemas institucionais como a corrupção e para investir em pesquisa. Aliás, talvez exista uma lógica perversa neste tipo de argumento levantado por Ades & Di Tella se os países pobres necessitarem mais de políticas industriais que os países ricos. Tal fato pode ser plausível já que são os países menos favorecidos e desprovidos de capital que, geralmente, necessitam de uma política estatal específica para inverter a lógica de trocas assimétricas dos mercados.

Assim, parte-se também para o último ponto, que diz respeito à neutralidade das avaliações antitruste. Aqui, talvez seja interessante retirar o foco exclusivo dos Estados Unidos, já que se trata de uma questão de cunho universal. De todo modo, saber se uma autoridade de defesa da concorrência é ou não neutra pode ser uma questão muito complexa, uma vez que nem todos os motivos de suas decisões são exteriorizados. Assim, considerando a liberdade necessária e inerente que um juízo analítico complexo e subjetivo demanda, é possível que se aprove a constituição de um campeão nacional, não sendo sequer necessário recorrer explicitamente a discussões formais de discriminação de nacionalidades quando alguma fusão envolva interesses estatais.

Claro que os estudos de Clougherty e Lévêque consideraram este problema. A diferença é que Clougherty analisou apenas os *second request*, enquanto que Lévêque analisou e percebeu possível discriminação na aprovação das

fusões, o que parece ser um indício mais forte de que a análise antitruste não é neutra. De todo modo, os casos Boeing/McDonnell Douglas e a operação entre General Electric e Honeywell demonstram que as diferenças de nacionalidades podem ser significativas na análise de fusões por autoridades de países desenvolvidos, que têm grandes exportações e que não são tidas como corruptas. Se e em que medida se justificam tais medidas, ainda parece ser uma questão a ser colocada a prova. Por outro lado, não parece que os estudos atuais conseguem falsear a teoria favorável aos campeões nacionais, ao menos, até o presente momento.

4. CONCLUSÕES

O presente artigo não busca demonstrar que a teoria favorável aos campeões nacionais é melhor ou pior que sua contraparte. Todavia, não há dúvidas que o debate empírico travado até o momento parece ser extremamente simplista, adotando como pressuposto equivocado de que setores concentrados foram objetos de políticas de fomento e, em razão da referida concentração, são necessariamente menos eficientes que setores mais desconcentrados. Também não é correto igualar Política Industrial a práticas de corrupção (ou afirmar que este é um efeito necessário dos favorecimentos estatais) com base em poucas regressões de algumas variáveis do WCR, sem que se tenha uma contextualização histórica mais ampla da industrialização de cada país e de sua posição relativa no cenário mundial. Finalmente, há estudos que apresentam indícios contraditórios a respeito da neutralidade das Autoridades Concorrenciais, quando estas julgam atos de concentração. Todavia, deve-se salientar que alguns países, como a França, possuem mecanismos específicos de avaliação do interesse nacional em fusões, o que obviamente é uma avaliação subjetiva. Ademais, se neutralidade e objetividade estivessem presente tanto na técnica como na política de Defesa da Concorrência, muito dificilmente seria possível avaliar a existência de decisões contraditórias no caso de fusões transnacionais.

BIBLIOGRAFIA

ADES, A. & DI TELLA, R.

1997 “National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic”, *The Economic Journal*, Oxford: Blackwell.

AUDRETSCH, D. B. & YAMAWAKI, H.

1988 “ReD Rivalry, Industrial Policy, and U.S.-Japanese Trade”, *Review of Economics and Statistics*, 70(3), pp. 438-447.

BARROS, P. P. & CABRAL, L. M. B.

1994 “Merger Policy in Open Economies”, *European Economic Review*, 38, pp. 1041-1055.

BARROS, A. R.

2008 “How to make bankers richer: The Brazilian financial market with public and private banks”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Elsevier, vol. 48(2), pages 217-236.

CLARK, D. P., KASERMAN, D. J. & MELESE, F.

1992 “Domestic Market Structure and International Trade in an Open Economy”, *Quarterly Review of Economics and Finance*, 32(3), pp. 3-15.

CLOUGHERTY, J. A. & ZHANG, A.

2008 “Domestic Rivalry and Export Performance: Theory and Evidence from International Airline Markets”, *Discussion Paper SP II 2008 – 12*, Wissenschaftszentrum Berlin.

CLOUGHERTY, J. A.

2003 “Industry Trade-Balance and Domestic Merger Policy: Some Empirical Evidence from the U.S”, de acordo com o site <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2003/ii03-19.pdf>, verificado em 22 de Setembro de 2010.

CHOU, T.-C.

1986 “Concentration, Profitability and Trade in a Simultaneous Equation Analysis: The Case of Taiwan”, *The Journal of Industrial Economics*, 34(4), pp. 429-443.

FAGUNDES, J.

1998 “Políticas de Defesa da Concorrência e Política Industrial: Convergência ou Divergência?”, de acordo com o site <http://www.fclar.unesp.br/eco/Fagundes%281998%29.pdf>, verificado em 1 de Junho de 2010.

FORGIONI, P.

2009 *A Evolução do Direito Comercial Brasileiro: da mercancia ao mercado*, São Paulo: Revista dos Tribunais.

HOLLIS, A.

2003 “Industrial Concentration, Output, and Trade: An Empirical Exploration”, *Review of Industrial Organization*, 22, pp. 103-119.

KIM, D. & MARION, B. W.

1995 “Domestic market structure and performance in global markets: theory and empirical evidence from U.S. food manufacturing industries”, de acordo com o site <http://www.aae.wisc.edu/fsrg/publications/Archived/wp-109.pdf>, verificado em 22 de Setembro de 2010.

KRUGMAN, P. R.

1984 “Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale” in Kierzkowski, H. (ed.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford: Oxford University Press.

LÉVÊQUE, F.

2006 “Merger Control: More Stringent in Europe than in the United-States?”, de acordo com o site <http://www.cerna.ensmp.fr>, verificado em 28 de Setembro de 2009.

MAJORAS, D. P.

2007 “National Champions: I Don’t Even Think it Sounds Good”, de acordo com o site <http://www.ftc.gov/speeches/majoras/070326munich.pdf> verificado em 1 de Junho de 2010.

MARVEL, H. P.

1980 “Foreign Trade and Domestic Competition”, *Economic Inquiry*, 18(1), pp. 103-122.

MATTOS, P. T. L.

2009 “Política Industrial e Política de Defesa da Concorrência: Conflito ou Convergência?”, de acordo com o site <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/9/9b/PIndustrial.pdf>, verificado em 26 de maio de 2010.

MÖSCHEL, W.

2007 “US versus EU Antitrust Law”, de acordo com o site <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/rnic/papers/WernhardMoeschel.pdf>, verificado em 22 de setembro de 2010.

OZAWA, C. Y.

2005 “Concorrência no Mercado de Crédito Bancário Brasileiro: Abordagem via Demanda Residual”, dissertação de Mestrado, FGV, de acordo com o site <http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/53/2109.pdf?sequence=1>, verificado em 1 de Junho de 2010.

PAGALATOS, E. & SORENSEN, R.

1976 “Domestic Market Structure and International Trade: An Empirical Analysis”, *Quarterly Review of Economics and Business*, 16(1), pp. 45-59.

PARSONS, D. O. & RAY, E. J.

1975 “The United States Steel Consolidation: The Creation of Market Control”,
Journal of Law and Economics, 18, pp. 181-219.

PORTER, M. E.

1990 *The Competitive Advantage of Nations*, Nova Iorque: The Free Press.

RAY, E. J.

1981 “Tariff and Nontariff Barriers to Trade in the United States and Abroad”,
Review of Economics and Statistics, 63(2), pp. 161-168.

SAKAKIBARA, M. & PORTER, M. E.

2001 “Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry”,
Review of Economics and Statistics, 83(2), pp. 310-322.

SAMPAIO FERRAZ JR., T.

2007 “Princípio da neutralidade concorrencial do estado na Constituição”, in:
Lauro Luiz Gomes Ribeiro e Luciana Andrea Accorsi Berardi. (Org.).
ESTUDOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 501 ed. São Paulp:
IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda., v. 1.

SICSÚ, A. B. S. & MELO, M. O. L. DE

2010 “Competitividade, Política de defesa da concorrência e soberania nacional:
avaliações sobre o caso brasileiro”, de acordo com o site <http://www.unicap.br/real/artigos/Texto11ProfAbraham.pdf>, verificado em 1 de Junho de 2010.

SZTAJN, R.

2004 *Teoria Jurídica da Empresa. atividade empresária e mercados*, São Paulo: Atlas.