

# O RELACIONAMENTO ENTRE A POLÍTICA INDUSTRIAL E A POLÍTICA ANTITRUSTE E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO\*

*Ricardo Kalil Moraes e Elvino de Carvalho Mendonça\*\**

**Resumo:** O presente artigo apresenta a relação existente entre as políticas industrial e antitruste praticadas no Brasil. O artigo faz uma discussão teórica dessas políticas, analisando os conflitos e as complementaridades existentes entre elas, apresenta a evolução dos dois tipos de políticas aplicadas no Brasil nos últimos anos e faz uma análise da evolução conjunta dessas políticas aplicada ao caso brasileiro. A conclusão principal do artigo é de que a relação existente entre a política antitruste brasileira, regida pela Lei 8.884/1994, e a nova política industrial demonstram complementaridades, uma vez que o processo de aprendizado obtido com política antitruste viabiliza a implementação da política industrial ótima para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

**Palavras-chave:** política industrial, política antitruste.

**Abstract:** The paper presents the relationship between industrial policy and antitrust policy applied in Brazil. The paper makes a theoretical discussion of two kinds of policy, analyzing the conflicts and complementarities between them, presents the evolution of each of them in the last years and makes an analysis of joint evolution of the two policies applied in Brazil. The main conclusion of the paper is that the relationship between Brazilian antitrust policy, oriented by Law 8.884/1994, and the new industrial policy shows complementarities, since the learning obtained with antitrust policy allows the implementation of optimal industrial policy for the Brazilian economic and social development.

**Keywords:** industrial policy, antitrust policy.

---

<sup>1</sup> As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão das instituições a que estão vinculados.

<sup>2</sup> Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) – Av. Presidente Antônio Carlos, 375, sala 1038, CEP: 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ. ricardo.kalil@fazenda.gov.br; elvino.mendonca@fazenda.gov.br.

## **Introdução**

Os temas política industrial e política antitruste têm sido cercados por controvérsias. Em princípio, segundo características e caminhos específicos, tais políticas objetivam o incremento da eficiência no sistema econômico em que são implantadas. A primeira tem sido historicamente identificada com um papel ativo do Estado, em alguns momentos atuante como planejado e até executor. A segunda corresponde a um papel ativo do Estado na provisão de um ambiente competitivo que possibilite que a organização produtiva seja determinada pelo mercado.

Nesse sentido, pode-se supor, inicialmente, uma tensão necessária entre essas duas políticas, em particular nas inserções tópicas do Estado que impliquem desvios ou comprometimento daquele ambiente competitivo. Essa suposição inicial, contudo, desconsidera que a política industrial tem sido objeto de modificações ao longo do tempo, apresentando, inclusive, uma diversidade tanto temporal quanto espacial.

O presente artigo tem como objetivo fazer uma discussão a respeito da convivência dessas políticas industrial e antitruste no Brasil. O artigo encontra-se dividido em três Seções: na primeira são apresentadas as definições teóricas dos dois tipos de políticas, analisando os conflitos e as complementaridades existente entre elas; na segunda faz-se uma análise da evolução dos dois tipos de políticas aplicadas no Brasil nos últimos anos; e na terceira finaliza-se o artigo com uma análise da evolução conjunta das duas políticas aplicadas ao caso brasileiro.

### **1. Política industrial e política antitruste: definições e relações**

Esta Seção tem como objetivo apresentar as definições de políticas industrial e antitruste, bem como fazer uma discussão a respeito das possíveis relações existentes entre esses tipos de políticas.

#### *1.1 Política industrial*

Existem várias definições para o termo política industrial. Pitelis (2006) define política industrial como sendo o conjunto de medidas tomadas pelo governo para afetar o desempenho da economia em direção ao objetivo desejado. Lawrence (1986), por sua vez, define o termo política industrial como sendo todas as políticas desenhadas para afetar a alocação de recursos entre e dentro dos setores da economia.

Pode-se dividir a política industrial em política industrial vertical e política industrial horizontal. A política industrial vertical, também chamada de política setorial, atende somente a alguns setores, e a política industrial horizontal não se direciona a nenhum setor especificamente.

A utilização de um ou outro tipo de política industrial está associada ao tipo de escola que a adota. A política industrial horizontal é adotada pela escola de orientação ortodoxa, que afirma que uma política de intervenção industrial não se justifica a menos que haja alguma falha de mercado. Segundo essa visão, a política industrial tem orientação reativa e restritiva, funciona para remediar imperfeições de mercado e atua de forma horizontal e não seletiva em termos de setores.

A política industrial vertical é adotada pelos autores neoschumpeterianos e da escola evolucionária, que sustentam a hipótese de que a política industrial deve ser ativa, abrangente e direcionada a setores ou atividades industriais indutores de mudanças tecnológicas que contribuam para a evolução das estruturas das empresas e indústrias, possibilitando, entre outras coisas, a formação de um sistema nacional de inovação.

A implementação da política industrial tem sido caracterizada seja por questionamentos quanto à sua aplicação, seja pela diversidade de políticas adotadas, e por análises comparativas quanto aos seus resultados (Rodrik, 2007). Quanto à efetividade da política industrial, o autor considera que esta se fundamenta em três elementos: inserção social, estrutura de incentivos e *accountability*.

## 1.2 Política antitruste

Da mesma forma que para a política industrial, existem diversas definições para a política antitruste. White (2008) define as políticas antitruste como sendo aquelas que têm como objetivo aumentar a competição no mercado de forma a elevar a eficiência alocativa nesses mesmos mercados e na economia em geral. Tais políticas também têm como objetivos principais: analisar as fusões e aquisições que possam vir a gerar algum tipo de efeito anticompetitivo e evitar a formação de cartéis ou outras práticas conjuntas anticompetitivas.

## 1.3 Relações entre as políticas industrial e antitruste

As políticas industrial e antitruste têm o objetivo comum de elevar a eficiência e a competitividade no mercado. A diferença crucial entre estas duas

políticas está nos meios utilizados para alcançar os objetivos de eficiência/competitividade. Como afirmado na seção anterior, a política industrial representa uma intervenção direta do Estado no processo produtivo e na estrutura de mercado com base em critérios discricionários, principalmente no caso da política industrial vertical, ao passo que a política antitruste representa a intervenção direta do Estado por meio de critérios objetivos previstos em lei.

A mencionada diferença na forma como são alcançados os objetivos tende a gerar conflitos entre a aplicação de uma ou outra política. Como a legislação antitruste é baseada nos princípios de livre mercado ou, em outras palavras, como tem sua base calcada na economia de mercado, as intervenções industriais via política industrial não entrariam em conflito com a política antitruste se fossem direcionadas à solução de falhas de mercado, como por exemplo: externalidades, bens públicos ou problemas de informação assimétrica.

A maior fonte de tensão entre a política industrial e a política antitruste surge quando a política de intervenção caminha no sentido de criar um campeão nacional. O campeão nacional é escolhido a partir de um setor considerado relevante para a economia nacional. Esse campeão nacional representa, de uma maneira geral, uma empresa de grande porte com capilaridade mundial, capaz de extrair economias de escala para atuar no mercado global e competir com as demais empresas desse mercado.

No que se refere à relação entre a política antitruste e os campeões nacionais, Geroski (2005) considera que a definição apropriada do mercado relevante, efetuada pelas autoridades antitruste, responderia à questão, não havendo, a princípio, conflitos ou restrições para sua aplicação. De acordo com o autor, a dimensão geográfica referente ao argumento do campeão nacional seria o mercado mundial. Assim, confirmando-se tal dimensão na análise antitruste, não haveria necessidade de exceções a sua aplicação.

White (2008) faz uma discussão a respeito dos conflitos existentes entre a legislação antitruste americana e a política industrial praticada naquele país. O autor apresenta três tipos de políticas que vão de encontro ao espírito da lei antitruste: (i) algumas exceções formais à legislação antitruste; (ii) ações federais que conflitam com as leis antitruste; e (iii) ações estaduais. Com relação ao primeiro item, o autor apresenta o caso dos setores bancário e de telecomunicações norte-americanos. Esses setores são regulados por agências federais, e toda aprovação de fusão/aquisição necessita ser aprovada tanto pela agência antitruste quanto pelos órgãos reguladores. No que se refere ao segundo item, o autor mostra que as ações do governo via quotas de impor-

tação e medidas *antidumping*, entre outras, são ações que não apresentam conflitos legais, mas que vão de encontro ao espírito da lei antitruste, uma vez que limitam a competição e/ou distorcem os resultados do mercado.

## 2. Política industrial e antitruste no Brasil

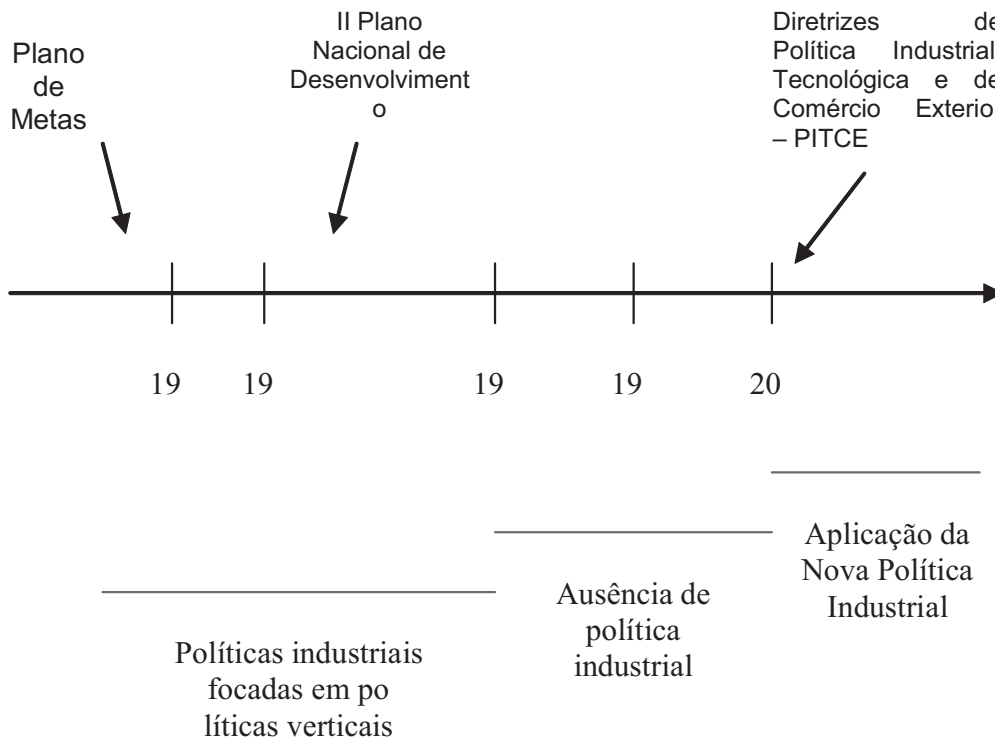
### 2.1 Política industrial

Esta Seção tem como objetivo apresentar um breve relato das políticas industriais praticadas no Brasil desde o pós-guerra até os tempos atuais. Para tanto, divide-se a presente seção em duas subseções: evolução da política industrial brasileira do pós-guerra até início dos anos 2000 e nova política industrial.

#### 2.1.1 Evolução da política industrial brasileira no período recente

Existe uma literatura extensa no Brasil que faz relato da evolução da política industrial brasileira. A esse respeito pode-se citar: Suzigan (1995), Guimarães (1996), Bonelli, Veiga e Brito (1997), Suzigan e Furtado (2006) e Pinheiro et al. (2007).

**Figura 1. Evolução da política industrial no pós-guerra**



A Figura 1 apresenta a evolução da política industrial brasileira no pós-guerra. Do pós-guerra até final dos anos 1970 a industrialização acelerada foi fruto de políticas industriais agressivas focadas em políticas industriais verticais. Nesse período prevaleceram o desenvolvimentismo nacionalista e o intervencionismo estatal. Dois planos caracterizam este período: o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Em ambos os casos citados, as metas da política industrial estavam direcionadas à solução dos problemas no balanço de pagamentos, muito embora os focos das políticas tenham sido distintos. No Plano de Metas de Juscelino Kubitschek a política industrial estava calcada na política de substituição de importações, enquanto no II Plano Nacional de Desenvolvimento, ocorrido na década de 1970, o foco estava na expansão de exportação de produtos manufaturados.

A linha de ação da política industrial vigente se ocupava de construir setores com a intenção de fazer que a estrutura industrial brasileira convergisse para o padrão industrial das economias mais avançadas. A política industrial também estava focada no desenvolvimento de infraestrutura para a economia, começando pelos setores de energia e transportes e passando depois para o setor de telecomunicações.

Em suma, as políticas industriais praticadas desde o pós-guerra até o final da década de 1970 foram marcadas pela forte presença do Estado e lançaram mão de diversos instrumentos, entre os quais se pode citar: imposto de importação e barreiras não-tarifárias, estímulo à exportação e subsídios à produção em setores selecionados.

Na transição dos anos 1970 para os anos 1980 houve espaço para adoção de uma política industrial menos focada na construção de setores e ciente de que a eficácia da política de substituição de importações havia chegado ao fim. A nova visão estava voltada a uma política industrial com metas mais qualitativas, direcionadas, principalmente, à inovação.

A urgência da nova política industrial foi atropelada pela mudança de direção ocorrida em 1979. A nova direção, em conjunto com a situação econômica mundial (dois choques do petróleo, escassez de crédito etc.) e, em especial, com a situação econômica brasileira na primeira metade da década de 1980 (inflação de três dígitos, crescimento negativo e moratória), fez que a prioridade do governo se limitasse aos objetivos de estabilização macroeconômica.

O cenário para a segunda metade dos anos 1980 foi marcado pelo foco nas políticas de estabilização. Esse foco fez que a sequência de planos de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento científico e tecnológico fossem interrompidos.

A partir da década de 1990 até início dos anos 2000 a política industrial praticamente inexistiu. Alguns fatores contribuíram para que isso ocorresse: abertura comercial no início da década de 1990, redução da presença do Estado na economia e política cambial de estabilização observada na segunda parte da década de 1990.

### *2.1.2 Aspectos da nova política industrial*

A nova política industrial, intitulada Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE foi implementada em 31 de março de 2004 com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da capacidade inovadora das empresas. A nova política combina instrumentos horizontais de promoção de eficiência com instrumentos verticais que concentrem esforços para o desenvolvimento de cadeias produtivas, redes de empresas, arranjos produtivos etc.

A PITCE pressupõe metas para as empresas beneficiadas, com vistas a premiar a eficiência, e estipula que a duração temporal para a obtenção dos benefícios deve ser limitada. A nova política industrial preconiza os seguintes objetivos: (i) sustentar e elevar o patamar de exportações; (ii) promover a capacidade inovadora das empresas; (iii) contribuir para o desenvolvimento regional; e (iv) desenvolver projetos voltados para o consumo de massas.

Com relação ao primeiro item, foram criados ou aperfeiçoados instrumentos de incentivo para facilitar as exportações. A esse respeito pode-se citar: o Sistema Radar Comercial, o Novo Recof e a Nova Cofins. O Sistema Radar Comercial é uma ferramenta de prospecção de negócios para os exportadores que dispõe de dados de importação de 41 países, representando quase 88% do PIB e das importações mundiais; o Novo Recof, que é o Regime Aduaneiro de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado, estabelece limites mínimos de compromisso do governo e das empresas de exportação na área de informática e telecomunicações, semicondutores, aeronáutica e automotiva e a nova Cofins eliminou a cumulatividade da contribuição e estabeleceu a cobrança para os produtos importados, protegendo a indústria nacional.

A PITCE atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização

industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (*software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).

Os setores estratégicos intensivos em conhecimento foram escolhidos com base nas seguintes razões: (i) apresentam dinamismo crescente e sustentável; (ii) são responsáveis por parcelas expressivas de investimento em P&D; (iii) abrem novas oportunidades de negócios; (iv) relacionam-se diretamente com a inovação de processos; (v) promovem o adensamento do tecido produtivo; e (vi) são importantes para o futuro do País e apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas.

O segmento de semicondutores foi escolhido porque se encontra inserido em vários ramos de atividade, como por exemplo: telecomunicações, controles industriais, indústria aeroespacial, saúde, agropecuária e aplicações militares.

O segmento de *softwares* foi agraciado dada a necessidade de inserção do *software* brasileiro no cenário internacional. Essa inserção se faz necessária porque o Brasil possui o 7.º maior mercado de *software* do mundo e o 1.º da América Latina. Além disso, o segmento de *softwares* é o que mais cresce dentro da indústria brasileira de tecnologia da informação (*hardware*, serviços e *software*).

O segmento de fármacos e medicamentos foi escolhido pelas seguintes razões: (i) apoio à pesquisa e desenvolvimento realizada no País; (ii) internalização de atividades de P&D; (iii) estímulo à produção doméstica de fármacos e medicamentos, em particular os constantes no RENAME – Relação Nacional de Medicamentos Essenciais; (iv) fortalecimento do programa de genéricos; (v) exploração da biodiversidade; e (vi) estímulo aos laboratórios públicos.

O segmento de bens de capital foi contemplado porque a indústria de bens de capital é estratégica para a realização de um padrão de desenvolvimento sustentado, tendo em vista o papel que desempenha na acumulação de capital e difusão do progresso técnico.

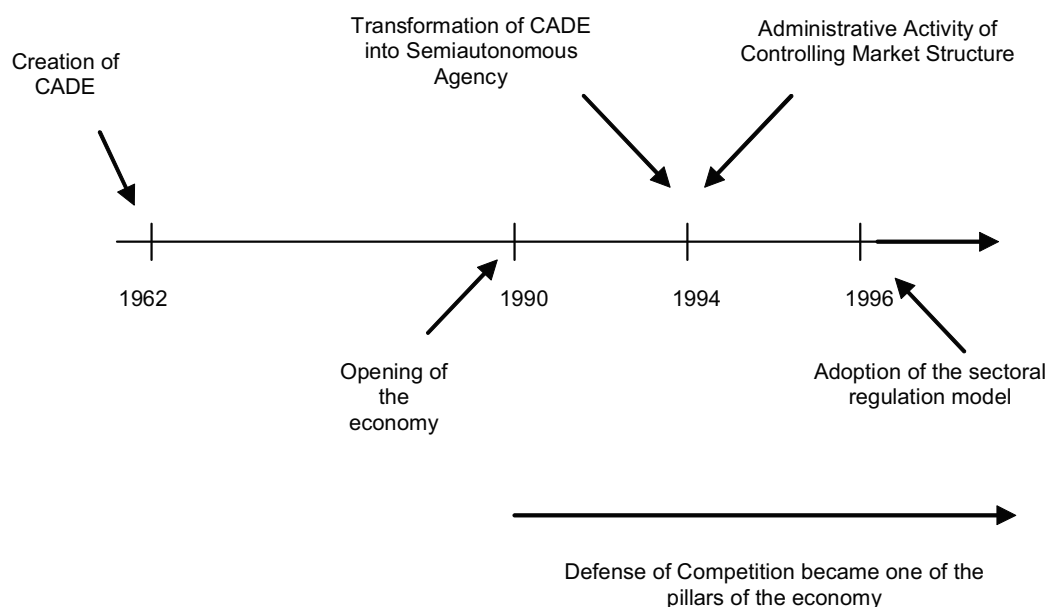
## 2.2 Política antitruste

A Figura 2 apresenta a evolução da política antitruste no Brasil. Pode-se considerar que a política antitruste no Brasil torna-se presente a partir da década de 1960, com a criação do Conselho Administrativo de Direito



Econômico – CADE, órgão julgante que operacionaliza a ação do Estado nessa política pública.

**Figura 2 – Evolução da Política Antitruste no Brasil**



A partir de meados da década de 1990, em meio a um contexto de abertura comercial e redução do controle mais ostensivo do Estado, por meio de liberações de preços, privatizações e desregulamentações, ocorre uma reformulação da política antitruste nacional, com a edição da Lei 8.884/1994 – a Lei da Concorrência. De acordo com os ditames constitucionais, essa lei possibilita uma organização constitucional coerente com o entendimento de que a livre-iniciativa e a competição entre os agentes do mercado são princípios balizadores e relevantes para o ambiente econômico caracterizado pela promoção da eficiência e do bem-estar.

Especificamente, cria-se o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, entidade tripartite (composta por Secretaria de Direito Econômico – SDE, Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE e Conselho de Administrativo de Defesa Econômica – CADE) que conduz as atividades relativas à defesa da concorrência, em cumprimento a disposição legal. Tais atividades constituem-se em: advocacia da concorrência, controle de condutas e de concentrações de mercado.

Em particular, no que se refere ao controle de concentrações, a lei estabelece que concentrações excessivas de mercado devem ser evitadas, excetuando-se casos em que se observem alguns critérios: contestabilidade do mercado, rivalidade ou benefícios líquidos positivos inerentes à operação que sejam partilhados com a sociedade.

Assim, caracteriza-se um procedimento criterioso de análise aos órgãos do SBDC – pareceres técnicos por parte da SDE e SEAE, e decisão colegiada por parte do CADE. Para tanto, a Portaria SEAE/SDE estabeleceu o *Guia para Análise de Concentrações Horizontais*, que contempla as seguintes etapas: identificação das requerentes e da operação, definição do mercado relevante, possibilidades de exercício de poder de mercado (estrutura de mercado), probabilidade para o exercício de poder de mercado (contestabilidade por importações independentes, entrada ou rivalidade) e análise dos benefícios líquidos da operação (eficiências inerentes à operação menos a perda de peso morto). Destaque-se que esse guia atende a dois aspectos desejáveis da atuação administrativa, de acordo com a disposição constitucional: critérios claros de análise e decisão bem como transparência do ato administrativo.

### **3. O caso brasileiro de relacionamento entre as políticas industrial e antitruste**

Da Seção 2 acima, observa-se uma evolução das políticas industriais implementadas no Brasil, condicionadas por um projeto e uma trajetória de desenvolvimento econômico, bem como pelas condições conjunturais do ambiente macroeconômico.

Em um primeiro momento observou-se disponibilidade de recursos, de trabalho, de crédito e de tecnologia externos e capacidade de endividamento público, que possibilitaram a adoção de um projeto de substituição de importações.

Em seguida, entretanto, as restrições ao crédito e à tecnologia externas, bem como da capacidade de endividamento público, explicitados em desajustes dos preços, da balança de pagamentos, do déficit público e inflação, implicaram o término inconcluso desse projeto.

Segue-se um período de ausência de políticas industriais efetivas, sendo a agenda de políticas públicas dominada por outras prioridades, como a resolução dos desajustes macroeconômicos acima mencionados.

À medida que esses desajustes foram sendo gradualmente solucionados – destacando-se a implementação do Plano Real em meados da década de 1990, as instituições e políticas públicas foram sendo reformuladas segundo

uma diretriz de liberalização de mercados e redução da atuação ativa do Estado seja na provisão de bens seja de elementos que implicassem o desvio da alocação de recursos – como, por exemplo, subsídios, controle de preços e barreiras tarifárias.

É nesse momento em que se estabelecem a nova política antitruste e diversos arcabouços regulatórios, que, por seguirem a mesma diretriz, são caracterizados por uma certa complementaridade.

Quando a nova política industrial foi estabelecida, já faziam quase 10 anos dessa reformulação institucional mencionada no parágrafo anterior. Assim, a política industrial é formulada e implementada em um ambiente em que a política antitruste já se encontra amadurecida e testada. Em consequência, essa política industrial molda-se à política antitruste existente, nutrindo-se de elementos capazes de responder às questões deixadas em aberto desde o esgotamento do projeto desenvolvimentista anterior. Alguns dos principais elementos estruturadores da nova política industrial que guardam proximidade, quando não influenciam da política antitruste, são relacionados a seguir:

- mapeamento setorial: identificação dos mercados relevantes, estruturas produtivas e principais gargalos ou barreiras estruturais ao crescimento da produção e desenvolvimento desses mercados;
- um guia constituído por critérios objetivos, quantificáveis e observáveis que possibilita a seleção das medidas mais adequadas, e na aplicação mínima necessária, inclusive na dimensão temporal, coerente com metas preestabelecidas;
- a adoção de medidas horizontais e inovadoras, adequadas a falhas de mercado observadas e com efeitos difusos sobre toda a estrutura produtiva, como, por exemplo, a oferta de informação, instrumentalizada por meio do Radar Comercial, supracitado.

Os elementos mencionados acima, se não esgotam a política industrial em vigor, demonstram complementaridades, inclusive um processo de aprendizado em relação à política antitruste, destacando o papel dessas duas políticas para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

#### **4. Conclusão**

Ao longo deste artigo observou-se que as políticas industrial e antitruste, dotadas de características e atuações específicas, podem ser gerenciadas con-

juntamente de forma a obter uma maior efetividade dessas políticas públicas na promoção do desenvolvimento.

Em particular, o caso brasileiro é caracterizado por uma ordem histórica que evidencia o papel incremental da política industrial à política antitruste no arcabouço institucional existente.

Assim, um ponto de reflexão, e de desafio, seria elaborar e implementar uma política industrial em formato coerente com a política antitruste, de forma a obter a efetividade das ações públicas na sociedade. A evolução das condições históricas para a aplicação das políticas industriais demonstra a relevância desse misto de reflexão e desafio.

### **Bibliografia**

BONELLI, R.; VEIGA, P. M., BRITO, A. F. (1997). As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. Texto para Discussão IPEA, n. 527.

BRASIL (1994). Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994.

\_\_\_\_\_ (2003). *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Disponível em: <<http://www2.desenvolvimento.gov.br/arquivo/ascom/apresentacoes/Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 11.05.2009.

GEROSKI, Paul (2005). *Competition policy and national champions*. Disponível em: <[http://www.competitioncommission.org.uk/our\\_peop/members/chair\\_speeches/pdf/geroski\\_wifo\\_vienna\\_080305.pdf](http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2009.

GUIMARÃES, E. A. (1996). A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação. Texto para Discussão IPEA, n. 409.

PINHEIRO, M.; FERREIRA, P.; PESSOA, S.; SCHYMURA, L. (2007) Por que o Brasil não precisa de política industrial. *Ensaio Econômico*, EPGE, mar. 2007.

PITELIS, C. (2006) Industrial policy: perspectives, experience, issues. In: BIANCHI, Patrizio; LABORY, Sandrine (ed.). *International handbook on industrial policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

RODRIK, Dani (2007) *Normalizing industrial policy*. Disponível em: <[http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/industrial%20policy%20\\_growth%20commission\\_.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/industrial%20policy%20_growth%20commission_.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2009.

- SUZIGAN, W. (1995). Experiência histórica de política industrial no Brasil. Texto para Discussão, Instituto de Economia – Unicamp, n. 48.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. (2006). Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 163-185.
- WHITE, L. (2008) *Antitrust policy and industrial policy: a view from the U.S.* Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1091244](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1091244)>. Acesso em: 20.04.2009.

