

**PAINEL 4 - CONCORRÊNCIA, POLÍTICA INDUSTRIAL E
AGÊNCIAS REGULADORAS**
COMPETITION, INDUSTRIAL POLICY AND REGULATORY AGENCIES

Dr. Ubiratan Mattos

Este é o último painel deste evento e pelo interesse, polêmica e atualidade do tema nós pretendemos reservar a maior parte dele para os debates. Dessa maneira, a mesa tomou a decisão despótica de suprimir o *coffee-break*. Seguiremos diretamente e pretendemos terminar por volta de 17:30h, cumprindo o horário. Logo, daremos início a esse painel com a apresentação do Conselheiro Cleveland Prates Teixeira.

Cleveland, a palavra é sua.

Dr. Cleveland Prates Teixeira

Boa tarde a todos. Eu gostaria de agradecer a mais um convite do IBRAC já que aqui pela quarta vez consecutiva.

Este ano estou tentando trazer um tema relativamente novo no âmbito da defesa da concorrência, mas acho que há uma implicação direta sobre a forma como nós trabalhamos. Eu me lembro do ano passado, da apresentação da professora Vera Thorstensen na qual ela falou em “tribos” existentes na economia, tribos estas que seriam a da concorrência e a da área comercial, e que essas “tribos” não conversariam. Eu acho que o que nós vamos estar discutindo aqui é um pouco também uma forma de entender como as “tribos da defesa da concorrência” e as “tribos de política industrial” podem e devem conversar, e convergir. Nós vamos perceber que há no âmbito da duas políticas mais objetivos em comum do que divergentes.

Eu preparei minha apresentação, muito singelamente, dividida em cinco partes. A primeira, uma introdução, consiste na colocação de dois textos os quais irei ler para que possamos refletir um pouco e para que tenhamos um ponto de partida para nossa discussão. A segunda, obviamente, consiste em falar da política da concorrência: o que é, qual seu objetivo. Então vou tentar levar o objetivo da política de concorrência para um campo maior que o do consumidor somente. Vou tentar também mostrar aos senhores que ela tem um impacto sobre o desenvolvimento econômico. A terceira parte consiste em entrar no foco da política industrial, tentar entendê-la um pouco melhor

política industrial, quais são as suas vertentes e o que está colocado em termos de teorias e preocupações lógicas, para que na quarta parte nós possamos fazer a leitura do recente documento divulgado pelo governo sobre diretrizes de política industrial, de tecnologia e de comércio exterior. Após finalizo com algumas conclusões que nós podemos derivar dessa discussão.

Gostaria que os senhores prestassem atenção em duas frases que eu coloco aqui:

“A crescente liberalização dos setores de serviços públicos de infra-estrutura – o que inclui a privatização de empresas estatais monopolistas – pela retirada das barreiras institucionais à entrada em alguns de seus segmentos e pela constituição de agências reguladoras, determina o surgimento de vários problemas no âmbito de defesa da concorrência. A presença de sunk costs, por exemplo, do poder de mercado e a possibilidade de comportamentos estratégicos anti-competitivos por parte das firmas estabelecidas mostra que algumas estruturas de mercado não são, por si só, contestáveis, de modo que a simples liberalização não é suficiente para garantir a emergência de um nível de competição desejável”.

A segunda frase que eu gostaria de ler para que possamos refletir é a seguinte:

“Ademais, a existência de falhas de mercado - sejam elas bens públicos, presença de externalidades, assimetrias de informação, existência de monopólios naturais economias de rede e falhas intertemporais - impedem a alocação eficiente de recursos e podem inibir o aumento da capacidade competitiva dos países. Nestes casos, abre-se um largo leque para intervenções governamentais, sejam elas constantes ou periódicas, que visem reproduzir as condições ideais ou os resultados propagadas pela teoria de competição perfeita neoclássica”.

O que estou assumindo com essas duas frases? Estou assumindo o que nós sabemos e acho que não há mais discussão com relação a isso: a economia não é perfeita, ela tem falhas. Tais falhas justificam das mais diferentes formas possíveis a intervenção do Estado, seja, por exemplo, através de políticas de defesa da concorrência, seja, inclusive, através de políticas industriais consistentes. Então, gostaria de chamar a atenção dos senhores

porque estamos partindo de algo que dá a base para a discussão que vamos fazer daqui para frente.

Assim, o que justificaria as políticas de defesa da concorrência é a existência de mercados extremamente concentrados, cujas características intrínsecas são aqui entendidas como elevadas barreiras de entrada, dificuldades de entrada em mercados, facilidade da coordenação, dentre outras. As variáveis, que podem facilitar interempresas, levam a uma situação que não seria aquela que os economistas chamam de “ótimo de pareto”, ou seja, de bem-estar medido através de preços menores, competitivos e produtos de melhor qualidade. Mesmo em setores regulados, nos quais se opta por fazer a regulação, como por exemplo aqueles de monopólios naturais, existe espaço para que haja competição localizada. Nesses espaços, não há a necessidade de uma regulação, mas sim a necessidade de que os órgãos de defesa da concorrência sejam capazes de reproduzir o ambiente concorrencial.

Portanto, é fundamental entender qual a justificativa que estaria por trás da defesa da concorrência. Podemos considerá-la como uma atuação passiva do Estado, uma forma de intervenção que visa preservar o ambiente concorrencial e que tem os objetivos de evitar a formação de estruturas (e aqui chamo a atenção) excessivamente concentradas e de punir condutas anticompetitivas que possam implicar prejuízo ao consumidor. A preocupação nesses casos deve estar sempre voltada, em última instância, para a concorrência e não para o concorrente. Não se está preocupado com cada empresa individual, mas sim com o efeito no mercado como um todo.

Obviamente, todos os senhores conhecem as formas de atuação do sistema, a atuação preventiva, controlando atos de concentração, e a repressiva, punindo condutas anti-competitivas. Não podemos esquecer também da promoção da defesa da concorrência, da sua lógica e dos seus ideais que se advoga.

Gostaria de chamar a atenção para o fato de que a política de concorrência tem um objeto e um objetivo maior do que atingir o consumidor. Ela visa garantir economias competitivas, e ao mesmo tempo, tem como resultado natural o próprio desenvolvimento econômico. Em que medida isso acontece? Ora, a própria OCDE está reconhecendo a importância da política da defesa da concorrência como quarto pilar de política econômica governamental, aliada às políticas monetária, fiscal e comercial. Então, não é uma idéia brasileira, mas sim uma concepção que já é percebida internacionalmente para a qual deveremos dar um enfoque maior enquanto um instrumento de desenvolvimento econômico.

Como podemos gerar desenvolvimento econômico e de que forma nós podemos chegar a ele? Podemos trabalhar, em primeiro lugar, o que os economistas chamam de “economia estática” e atuar de forma a evitar monopólios e a ter empresas competitivas que, no limite, aumentam a oferta de bens na economia pela própria dinâmica da competição. Neste mesmo processo, conseguimos trabalhar com empresas que reduzem os preços através de custos menores e com maior escala, por exemplo.

No fundo, o que se busca é a alocação suficiente dos recursos produtivos. Obviamente, isto tem como resultado o aumento da oferta e do emprego e, se nós trabalharmos em paralelo com a lógica da redução de preços, supondo que o salário nominal constante dos funcionários fosse constante, isto também geraria um aumento do salário real nessa economia. Supondo também que, em termos teóricos, isto se propagasse para toda a economia e que se conseguisse atuar de forma muito coerente com a política de defesa da concorrência.

Além disso, há outro impacto muito mais forte, apesar de menos mensurável, que trabalha muito em conjunto com a questão da política industrial e que já antecipo: é o fato de se garantir um ambiente concorrencial ao longo prazo, o que faz com que as empresas atuantes hoje no mercado estejam constantemente obrigadas a investir em pesquisa e desenvolvimento, seja para ter novos produtos, seja para ter maior variedade. Naturalmente, tem-se uma maior variedade no momento em que elas começam a desenvolver novos produtos, ou seja, produtos de melhor qualidade para ganhar mais mercado. Isto significa que a competição é uma fonte constante que faz com que as empresas tenham sempre que inovar, buscando novas formas de estar presentes e de ganhar mercado.

Por outro lado o investimento em P&D também implica em poder descobrir novas tecnologias que levam a uma redução de custos- ninguém investe para descobrir novas tecnologias se não for para reduzir custos. Porém, com a evolução das tecnologias há a necessidade de investimento em capital humano e há também um impacto sobre a qualificação da mão-de-obra. Este quadro já traço faz certo tempo para tentar mostrar a lógica existente entre a microeconomia e a macroeconomia.

Então, se os senhores perceberem, tem-se o seguinte processo: se é garantida a entrada de novas empresas, dando-lhes condições para que entrem em condições isonômicas, acaba-se de certa forma atraindo investimentos para o país oriundos de outros países. Isto, de certa forma, auxilia no relaxamento das condições cambiais. Aliás, é um impacto

macroeconômico muito diretamente ligado a esta questão: o aumento da eficiência produtiva das empresas gera maior competitividade.

Então, na medida em que as empresas têm que estar com custos menores constantemente, elas se tornam mais eficientes e têm mais condições de competir no mercado internacional globalizado. Da mesma forma, temos uma fonte de relaxamento das restrições cambiais o que, embora tratado de uma forma singela, serve para mostrar uma lógica que está por traz da defesa da concorrência. Entretanto, eu não seria imprudente em dizer que a cada caso que se resolve o problema é solucionado por si só, já que deve haver várias formas de atuação a fim de solucioná-lo.

Do último ponto, as eficiências estáticas e dinâmicas aumentam o bem-estar agregado de curto e longo prazo o que, inclusive, através das forças competitivas que restringem a capacidade das empresas de aumentarem preços constantemente, seria também uma forma de se reduzir pressões inflacionárias.

Vamos passar então, em virtude da lógica montada na área de defesa da concorrência, a tentar entender um pouco como é que se desenvolve a questão da política industrial. Acho que existem duas justificativas que já foram dadas para adoção de políticas industrial.

A primeira justificativa, que é o argumento da indústria nascente - uma das teorias mais relacionadas à década de 60 - prega a necessidade de proteger da concorrência internacional as indústrias atuantes em determinados mercados, que são considerados supostamente estratégicos em termos de desenvolvimento econômico.

Uma nova versão, que incorpora mais a presença de falhas de mercados, justificaria a aceitação de práticas cooperativas entre agentes decisórios incluindo governos, que poderiam inclusive, sugerir em determinados momentos a redução da concorrência, mas que visariam a longo prazo aumentar a eficiência econômica dos agentes que estão atuando nesse mercado e a capacidade produtiva do país.

Estou partindo de uma definição que seria a seguinte, ao meu ver: política industrial pode ser entendida como um conjunto de incentivos e regulações, que associadas a ações públicas coordenação e orientação de atividades empresariais podem afetar a alocação de recursos inter e intra-industrial, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o empenho de agentes econômicos. Então, estou partindo desta idéia que é mais geral para entendermos um pouco melhor.

Também existe um debate- hoje eu li inclusive o texto do professor Gesner que está aqui presente- sobre o que seriam políticas verticais e políticas horizontais, se é que podemos chamá-las assim. As políticas verticais teriam muito mais a ver com a forma de induzir incentivos públicos a setores potencialmente capazes de ajudar a reduzir a fragilidade externa do Brasil. Pode-se trabalhar de outras formas essa definição, mas acho que esta está mais próxima. Por outro lado, tem-se como contraponto políticas horizontais, que têm um caráter mais global no sentido de atingir toda a economia, aumentando o seu grau de crescimento dessa economia. Em suma, uma seria setorial e a outra mais global, mais horizontal mesmo.

A vertical, por exemplo, partiria da adoção de políticas mais seletivas, que privilegiariam setores ou cadeias produtivas específicas. Dar-se-ia muito mais em função da utilização de incentivos fiscais, políticas creditícias, compras governamentais e políticas tarifárias em setores considerado estratégicos. Os alvos mais comuns neste caso seriam indústrias com maior valor agregado, grande poder de encadeamento, maior dinamismo tecnológico ou ainda indústrias supostamente nascentes, como já foi salientado aqui.

Quais são as principais questões relacionadas à definição de uma política vertical de industrialização? As principais questões que me ocorrem seriam:

- Primeira: quem define os setores ou as empresas beneficiadas? Deve haver uma discussão inicial, um processo de negociação (no bom sentido) para que se tenha a certeza de que aqueles setores, aquelas empresas, são considerados setores-chaves os quais vão provocar um encadeamento na economia como um todo.
- Segunda: quais seriam os critérios escolhidos? Como definir o nível de formação exigida para se definir esses setores? Como se estabeleceria critérios para escolher esses setores? O que estaria por trás disso?
- Terceira: como financiar esse tipo de política? Através de investimento público, via orçamentos ou subsídios propriamente ditos por estados, municípios, ou mesmo pelo governo federal?
- Quarta: qual seria o resultado que se esperaria de uma política setorial encadeada, em termos de bem-estar social? Seria especificamente para a indústria? Há expectativas que isto perpassasse para as demais economias?

Estas são questões cruciais que devem ser respondidas e que incluem um certo risco associado e principalmente a existência de informações assimétricas. Em função disso, nós poderíamos ter um descaminho. Vamos supor que se escolham, por exemplo, setores supostamente errados. Caso haja um erro dessa definição, da aplicação, de *enforcement*, poderíamos ter uma situação em que, muito diferente daquela que se gostaria de ter. Ou seja, poderia-se ter resultados macro e microeconômicos perseguidos por essa suposta política não sendo atingidos, seja através de aumento de exportação, seja através de competitividade. Além do mais, se nós não acertarmos na escolha dos setores, teremos um outro efeito que pode ser muito mais perverso, qual seja, a transferência de renda, seja de consumidores para produtores- porque se gerarmos empresas ineficientes quem acaba pagando é o consumidor- seja de empresas eficientes para empresas ineficientes, já que os recursos que se poderia e deveria estar usando em áreas sociais vão para as empresas ineficientes.

Logo, o principio básico é escolher corretamente porque se não o fizermos, vamos provocar uma transferência de renda na economia que não seria desejada. Além disso, pode ser pior do que isso, podendo haver um impacto muito mais forte.

Então, se a adoção de política vertical é necessária há que se ter algumas questões em mente para que se corra o menor risco possível. Primeiro, deve haver a criação de incentivos adequados, estabelecendo prazos, prioridades e instrumentos críveis de punição se a empresa se desvirtuar do que foi acordado. Segundo, deve-se entender que ela não pode ser uma coisa em si só, devendo estar integrada com outras políticas econômicas. Terceiro, deve haver um estabelecimento de critérios muito claros para se adotar políticas verticais, saber quais são os critérios que vão definir quais vão ser as indústrias privilegiadas por tais medidas. Quarto e fundamental, deve haver transparência na elaboração e na implementação da política, ou seja, estar o tempo todo deixando claro o que se está fazendo para que as forças que não estão diretamente envolvidas nisto possam cobrar também ao longo desse processo. Quinto, deve-se estar aberto para perceber que eventualmente a economia muda, porque sendo ela muito dinâmica, as necessidades mudam, com estas mudando, há que se fazer adaptações e ajustes ao logo do tempo. Essas são questões que devem ser observadas na aplicação da política industrial vertical.

Como contrapartida, teríamos a política industrial chamada “horizontal”, que estaria muito mais ligada ao estilo, ao fortalecimento de

setores de infra-estrutura, principalmente energia, transporte e comunicações, os quais são a base para toda economia. A idéia é ter condições de dar a maior oferta possível desses produtos a custos menores, já que são a matéria-prima inicial que se utiliza cada vez mais.

Importante também é a implementação de medidas consistentes que ampliam o comércio internacional, englobando não só como exportação mas também a importação. Desonerar o exportador é correto, mas desonerar o importador para que possa trazer maquinarias de boa qualidade e dar condições às indústrias nacionais de aumentarem o grau de competitividade em termos de custos menores também é fundamental.

Outra questão que também não deve escapar é que por mais que se opte por uma política vertical, ela tem limites. Não se consegue aplicá-la a toda economia; deve-se ter em paralelo um mercado de capitais mais eficiente, que pudesse cobrar juros menores e ser fonte de financiamento para que todos os setores que pudessem, quisessem e tivessem condições de captar recursos e criar empresas fortes o fizessem.

Mais uma questão que está diretamente ligada à de defesa da concorrência é a dos incentivos: deve haver incentivos para gastos em educação, qualificação da mão-de-obra e em pesquisa e desenvolvimento. Nós não podemos esquecer que essa também é a mola propulsora da economia em termos de geração de valor agregado para produtos específicos.

Por fim, assume-se que eventualmente a política industrial pode servir como um coordenador entre agentes econômicos que participam no mercado que não conseguem se coordenar, isto é, parte-se do pressuposto de que existe um espaço para que o governo interfira, auxiliando no processo de barganha ou mesmo auxiliando na questão de aumentar o grau de informação. Por exemplo, se investirmos em centros de P&D teremos também que fazer com que esse investimento não fique parado nesse centro, mas que se perpassasse para as indústrias.

Além do mais, políticas horizontais normalmente são acompanhadas de outras políticas macroeconômicas. Quais são as condições? Estabilidade monetária e uma política cambial consistente e, já que estamos falando em exportação, ela deve dar condições para que isto se mantenha, deve criar condições para que os agentes econômicos tenham um período de maturação de seus investimentos e saibam exatamente o que podem fazer em vista do que pode acontecer lá na frente. Outra condição é uma política fiscal consistente, na qual haveria uma troca, um *crowding-out* de gasto do setor público,

liberando dinheiro e recursos para que eles fossem aplicados no mercado de crédito suposto mais eficiente.

Rapidamente, o último ponto que gostaria de salientar, é que numa leitura muito rápida da parte inicial do documento que foi apresentado pelo governo, podemos chegar às seguintes conclusões: (1) a política industrial vista como parte de um conjunto de políticas que buscam o aumento da eficiência econômica, está muito claramente colocado no documento ; (2) esta política industrial proposta mescla instrumentos horizontais e instrumentos verticais, como já havia dito; (3) ela também deve se focar no aumento das exportações, o que também está explícito no texto; (4) propõem-se estabelecimentos de prazos e prioridades, fala-se qual seria o prazo da duração desta política e quais seriam as prioridades que estariam lá colocadas; (5) os estabelecimentos de critérios na escolha dos setores também estão definidos no documento. Para quem quiser ler com calma, o item ‘c’ propõe transparência na elaboração e implementação e o item ‘d’ reconhece o dinamismo da economia.

Em suma, tudo aquilo que levantei anteriormente como algo necessário está de certa forma colocado nesse documento, que mescla outros instrumentos de política econômica. Então, logo na página três já há menção a essa necessidade: (a) o estímulo ao fornecimento de setores de infra-estrutura, principalmente de energia, transporte e comunicação, pode ser observado no texto; (b) a implementação de medidas consistentes que ampliam o comércio exterior e estimulem a constituição de mercados de capitais eficientes também está colocada, e sinto aqui inclusive a necessidade de aprovação da lei de falências, que é uma das variáveis-chaves para inclusive aumentar a eficiência do mercado de crédito; (c) os incentivos para gastos em educação, qualificação da mão-de-obra, pesquisa e desenvolvimento, constam também do documento; (d) o estímulo à criação de redes de conhecimento que se articulem entre si também é perceptível através das intenções e princípios nesse documento; (e) preocupações em adotar medidas macroeconômicas consistentes que se sustentem e que fomentem o uso da política industrial, ou seja, essa é outra variável que está presente de certa forma nesse documento.

Por fim, o que se abstrai dessa análise muito rápida que foi feita é que, em princípio, esse documento contempla a grande parte das preocupações que coloquei aqui. Os princípios apresentados caminham nessa linha. Eu não teria condições de falar de setores específicos, já que não sou um profundo conhecedor deles, mas acho que dos princípios a serem aplicados em setores que estão lá colocados, pelo menos quatro deles dependeriam de uma análise mais detalhada e eu não teria condições de fazer isso agora.

Mas, o que poderíamos concluir acerca do documento são os seguintes pontos:

- as políticas da defesa da concorrência e industriais são coincidentes na maior parte das vezes, assumindo-se aquilo que considere de política de defesa da concorrência: elas visam aumentar o grau de eficiência da economia ou da competitividade bem como o desenvolvimento econômico.
- a possível fricção pode surgir dos efeitos ao consumidor. Eventualmente, pode-se ter as questões da necessidade de ganhos de escala e tal escala maior pode gerar uma situação na qual o preço acabará sendo maior e supondo ser uma economia fechada dentro do Brasil pode ser que não haja possibilidade de preços competitivos de fora.
- há espaço para a necessidade de coordenação entre os órgãos de defesa da concorrência e os órgãos responsáveis pela definição e implementação de políticas industriais para que não se fale línguas diferentes e se possa trabalhar em conjunto e atingir os objetivos de cada órgão em separado, mas coincidindo.
- o documento do governo sugere a utilização dos dois instrumentos, como eu havia dito.
- não estão presentes instrumentos protecionistas – não consegui identificá-los - ao contrário há clara menção à busca de ganhos, eficiência e competitividade internacional.
- os objetivos contidos no documento não são em si conflitantes com a política de defesa da concorrência que nós conhecemos por si só.

Obrigado e perdão por eu ter passado um pouco do tempo.

SLIDE 1

**Política de Defesa da
Concorrência, Política Industrial
e Desenvolvimento Econômico**

Cleveland Prates Teixeira
Conselheiro do CADE

Nov, 2003

SLIDE 2

Estrutura da Apresentação

- I – Introdução
- II – Política de Defesa da Concorrência
- III – Política Industrial
- IV – Leitura do Documento “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (versão 26 nov 2003) ”
- V – Considerações Finais

SLIDE 3**I - Introdução**

A crescente liberalização dos setores de serviços públicos de infra-estrutura – o que inclui a privatização das empresas estatais monopolistas – pela retirada das barreiras institucionais à entrada em alguns de seus segmentos e pela constituição de agências reguladoras, determina o surgimento de vários problemas no âmbito de *defesa da concorrência*. A presença de *sunk costs*, do poder de mercado e a possibilidade de comportamentos estratégicos anticompetitivos por parte das firmas estabelecidas mostra que algumas estruturas de mercado não são contestáveis, de modo que a simples liberalização não é suficiente para garantir a emergência de um nível de competição.

SLIDE 4**I - Introdução**

Ademais, a existência de falhas de mercado (bens públicos, presença de externalidades, assimetrias de informação, existência de monopólios naturais economias de rede e falhas intertemporais), impedem a alocação eficiente de recursos e podem inibir o aumento da capacidade competitiva dos países. Nestes casos, abre-se um largo leque para intervenções governamentais, sejam elas constantes ou periódicas, que visem reproduzir as condições ideais ou os resultados propagas pela teoria de competição perfeita neoclássica.

SLIDE 5**II – Política de Defesa da Concorrência
Justificativa**

- Existência de mercados concentrados, cujas características intrínsecas (dificuldade de importação, da entrada de novas empresas, a facilidade de coordenação, etc) não garantem o bem-estar social (medido através de preços competitivos, produtos de boa qualidade e evolução tecnológica)
- Mesmo em setores regulados, existe espaço para se gerar concorrência localizada. Nestes casos, busca-se evitar que condutas anticompetitivas derivem de empresas com poder de mercado.

SLIDE 6**II – Política de Defesa da Concorrência
Definição****ATUAÇÃO PASSIVA DO ESTADO**

- Forma de intervenção estatal que visa preservar o ambiente concorrencial;
- Tem o objetivo de evitar a formação de estruturas “excessivamente” concentradas e punir condutas anticompetitivas que possam implicar prejuízo para o consumidor;
- Preocupação deve estar voltada para a análise do impacto sobre a concorrência e não sobre o concorrente.

SLIDE 7

II – Política de Defesa da Concorrência Formas de Atuação

- **Preventiva** – controlando concentrações econômicas
- **Repressiva** – Punindo Condutas anticompetitivas
- **Através da Promoção da Concorrência** – disseminando os ideais de concorrência

SLIDE 8

II - Política de Defesa da Concorrência e Desenvolvimento Econômico

Política de Concorrência



Economia Competitiva



Desenvolvimento Econômico

SLIDE 9

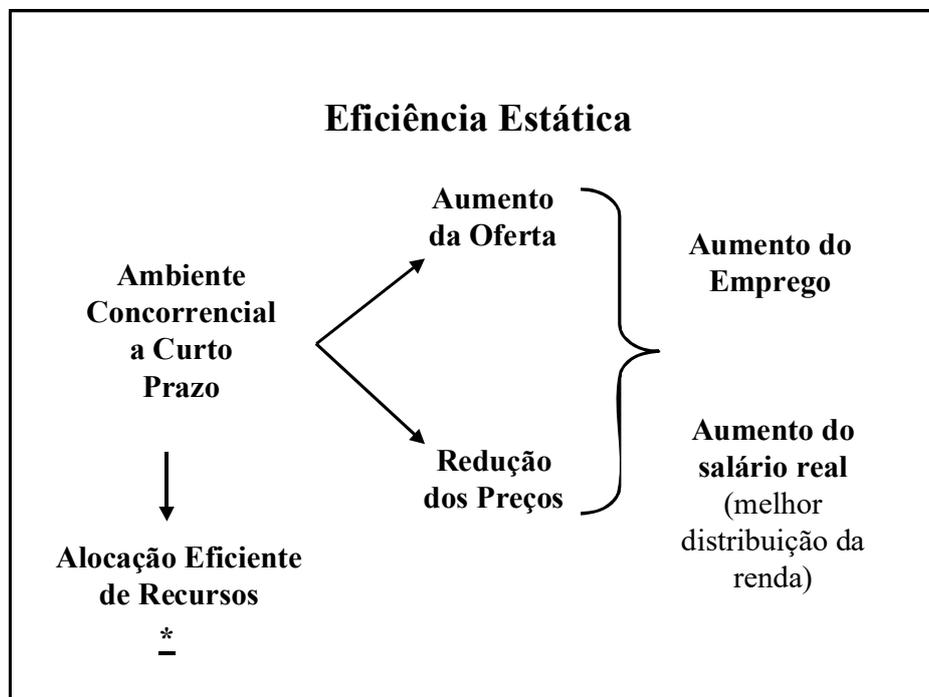
II - Política de Defesa da Concorrência e Desenvolvimento Econômico

A Política de Concorrência é internacionalmente reconhecida como um importante instrumento de política pública:

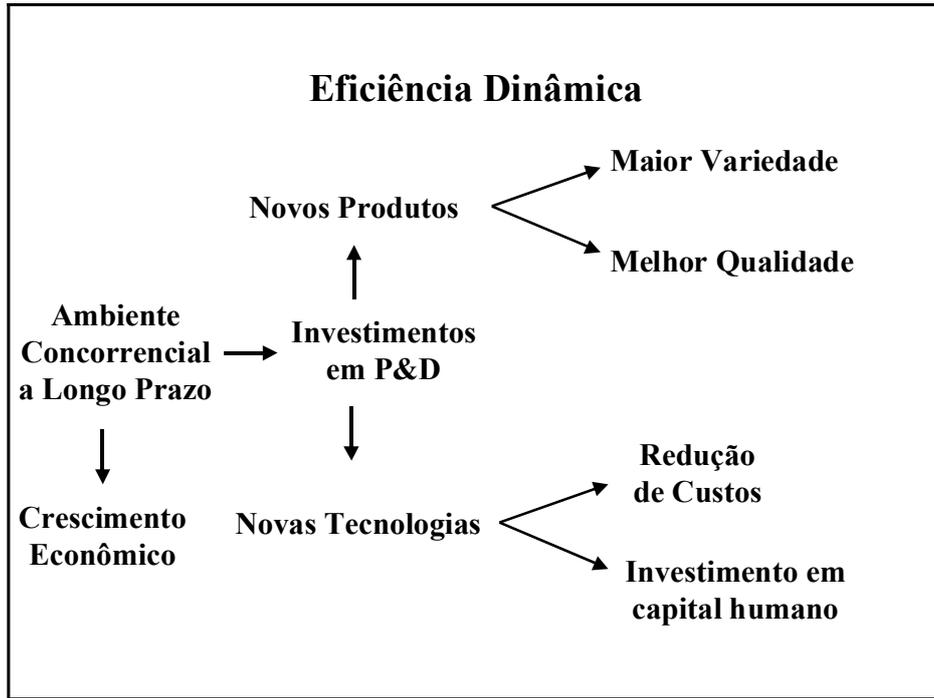
“A Política de Concorrência deve ser vista como o quarto pilar da política econômica governamental, aliada às políticas monetária, fiscal e comercial.” (Relatório Banco Mundial e OCDE, grifo nosso)

⇒ Importância como instrumento de política pública.

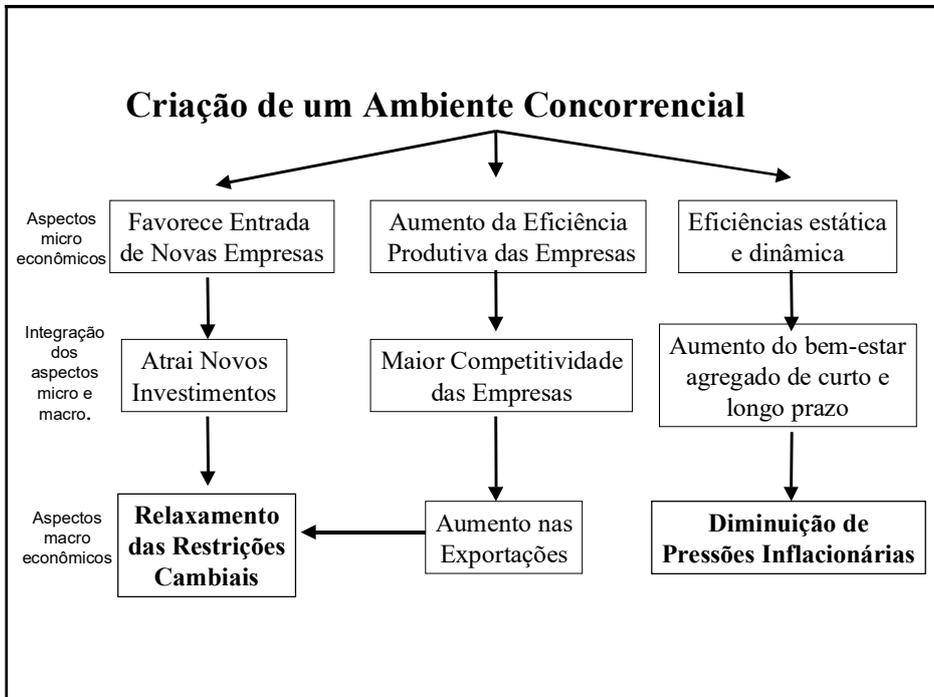
SLIDE 10



SLIDE 11



SLIDE 12



SLIDE 13**III - Política Industrial
Justificativas**

Argumento da Indústria Nascente (teorias de desenvolvimento da Década de 60) – necessidade de se proteger da concorrência internacional indústrias atuantes em determinados mercados considerados estratégicos em termos de desenvolvimento econômico.

Nova versão - Presença de falhas de mercado (existência de bens públicos, externalidades, economias de rede, informação imperfeita, e diferenças entre preferências intertemporais) justificam a aceitação de práticas cooperativas entre agentes decisórios (que podem inclusive implicar a redução da concorrência) que visem aumentar a eficiência econômica e a capacidade de competitividade do país.

SLIDE 14**III - Política Industrial
Definição**

“Conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas (coordenação e orientação de atividades empresariais) que podem afetar a alocação de recursos inter e intra-industrial, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos.”

(Ferraz, de Paula e Kupfer, 2002)

SLIDE 15

III - Política Industrial Formas Assumidas

Políticas Verticais – prevê incentivos públicos a setores potencialmente capazes de ajudar a reduzir a fragilidade externa do país.

Políticas Horizontais – de caráter mais global, visa aumentar o grau de crescimento de toda economia.

SLIDE 16

III - Política Industrial Vertical

- Seletiva, privilegia setores ou cadeias produtivas específicos;
- Utilização de incentivos fiscais, política creditícia, compras governamentais e política tarifária em setores considerados “estratégicos”.
- Alvos mais comuns: indústrias com maior valor agregado, com grande poder de encadeamento, com maior dinamismo tecnológico ou indústrias nascentes.

SLIDE 17**III - Política Industrial Vertical
Principais Questões**

- Quem define os setores e/ou as empresas beneficiadas.
- Quais os critérios escolhidos (como definir e qual o nível de informação exigida).
- Como financiar (investimento público através do orçamento ou via subsídios).
- Qual o resultado esperado (em termos de bem-estar social, para o consumidor ou somente para o setor).

SLIDE 18**III - Política Industrial Vertical
Riscos Envolvidos**

- Não obtenção dos resultados macro e microeconômicos perseguidos em termos de aumento de exportação e de ganhos de competitividade (privada ou sistêmica).
- Transferência perversa de renda:
 - de consumidores para produtores;
 - de indústrias eficientes para ineficientes;
 - de áreas sociais carentes para indústria ineficiente.

SLIDE 19

III - Política Industrial Vertical Como minimizar os riscos?

- Criar incentivos adequados, estabelecendo prazos, prioridades e instrumentos críveis de punição.
- Mesclar com outros instrumentos de política econômica.
- Estabelecer critérios claros na escolha dos setores;
- Dar transparência na elaboração e na implementação.
- Estar atento para a necessidade de ajustes em função do dinamismo da economia.

SLIDE 20

III - Política Industrial Horizontal

- Estímulo ao fortalecimento dos setores de Infra-estrutura, principalmente de energia, transporte e comunicações;
- Implementação de medidas consistentes que ampliem o comércio exterior (exportações e importações);

SLIDE 21**III - Política Industrial Horizontal**

- Estímulo à constituição de mercado de capitais eficiente.
- Incentivos para gastos em educação, qualificação da mão-de-obra e P&D;
- Estímulo à criação de Redes de Conhecimento, que se articulem entre si.

SLIDE 22**III - Política Industrial Horizontal**

- Normalmente acompanhada de criação de condições macroeconômicas com significativo impacto microeconômico:
 - Estabilidade monetária, sinalizando a estrutura de preços relativos na economia;
 - Política cambial, mantendo equilíbrio entre bens comercializáveis e não-comercializáveis;
 - Horizonte de planejamento para os agentes econômicos: maior segurança para realização de investimentos internos e externos;
 - Política fiscal consistente: redução do *crowding-out* do setor público e liberação de crédito para atividades produtivas.

SLIDE 23**IV – Leitura do Documento do Governo**

- 1) **Política Industrial vista como parte de um conjunto de Políticas, que busca o aumento da eficiência econômica**
 - “A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividades e de competição no comércio internacional.”(p.2)
 - “A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior não é uma iniciativa isolada”(p.3)
 - “A política tratará cadeias produtivas, setores, arranjos produtivos redes ou grupos de empresas e cada firma-alvo de medidas específicas numa perspectiva que extrapola os muros das companhias, de sua produção física, abarcando à eficiência do negócio como um todo.”(p.8)

SLIDE 24**IV – Leitura do Documento do Governo**

- 2) **Mescla instrumentos verticais com horizontais**

“É necessário articular medidas e instrumentos horizontais de promoção das eficiências e do bom desempenho da atividade produtiva com ações seletivas que concentrem esforços, posto que há ações e instrumentos verticais para desenvolver cadeias produtivas, redes de empresas, arranjos produtivos locais, setores e segmentos escolhidos conforme critérios seletivos explicitados adiante”(p.9)

SLIDE 25**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Vertical****3) Foco no aumento das exportações**

“As ações, nessa área, voltam-se para a expansão sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios.”(p.13)

SLIDE 26**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Vertical – Minimização de riscos****A) Propõe estabelecimento de prazos e prioridades**

- “A duração temporal dos benefícios auferidos deve ser limitada, para evitar a criação de estruturas empresariais ineficientes.”(p.9)
- “É um pressuposto da Política (...) que as empresas beneficiadas forneçam contrapartida, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse.”(p.9)
- “As linhas de ação que serão consideradas (...) são: Inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial, capacidade e escala produtiva, e opções estratégicas.”(p.11)

SLIDE 27**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Vertical – Minimização de Riscos**

B) Estabelecimento de critérios na escolha dos setores;

“(…), é necessário concentrar esforços em algumas áreas intensivas de conhecimento. Estas são opções estratégicas em atividades que: (a) apresentem dinamismo crescente e sustentável; (b) sejam responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D; (c) abram novas oportunidades de negócios; (d) relacionem-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso; (e) promovam o adensamento do tecido produtivo; (f) sejam importantes para o futuro do país e apresentem potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas.”(p.16)

SLIDE 28**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Vertical**

C) Propõe transparência na elaboração e na implementação.

“Transparência é um objetivo a ser perseguido”.(p.9)

“É necessária ampliar o debate nacional, mediante a retomada da prática de conferências nacionais periódicas”(p.12)

• D) Reconhece o dinamismo da economia.

“Como a indústria e os negócios são dinâmicos, as necessidades de modernização apresentam-se cotidianamente; estar num bom patamar hoje não é garantia para que posição semelhante seja ocupada amanhã”(p.14)

SLIDE 29**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Vertical**

E) Mescla com outros instrumentos de política econômica.

“A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior não é uma iniciativa isolada. Ela faz parte de um conjunto de ações que compõem a estratégia de desenvolvimento apresentada no documento Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social. Essa política está articulada com os investimentos planejados para infra-estrutura e com os projetos de promoção de desenvolvimento regional.”(p.3)

SLIDE 30**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Horizontal**

- Estímulo ao fortalecimento dos setores de Infra-estrutura, principalmente de energia, transporte e comunicações

“Para aumentar a taxa de investimento, o governo empenha-se em criar algumas condições indispensáveis. A primeira consiste em aprimorar os marcos regulatórios dos setores em infra-estruturas(...).”(p.2)

“(...) através do esforço do setor público, em parceria como o setor privado, na melhoria da infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações.”(p.3)

SLIDE 31

IV – Leitura do Documento do Governo Política Horizontal

B) Implementação de medidas consistentes que ampliem o comércio exterior (exportações e importações) e estímulo à constituição de mercado de capitais eficiente.

“A segunda relaciona-se a medidas para isonomia competitiva, como no caso da desoneração das exportações; medidas para redução do custo do crédito, como a nova Lei de Falências em tramitação no Congresso Nacional, e ações para redução dos custos dos investimentos, como a desoneração gradual dos bens de capital.”(p.2)

“A terceira condição é dispor de políticas e instrumentos voltados para aumentar o volume de comércio exterior(...) (p.2)

SLIDE 32

IV – Leitura do Documento do Governo Política Horizontal

C) Incentivos para gastos em educação, qualificação da mão-de-obra e P&D;

“Além disso, é decisivo desenvolver a capacidade de realizar P&D nas empresas e em instituições públicas e privadas, gerar patentes e transferir as inovações para produtos e serviços.”(p.6)

“É necessário uma alocação crescente de recursos públicos e privados para o campo da capacitação tecnológica, para P&D, para a alta qualificação do trabalho e do trabalhador e para a articulação de redes de conhecimento.”(p.4)

SLIDE 33**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Horizontal**

- D) Estímulo à criação de Redes de Conhecimento, que se articulem entre si.
- “A Política Industrial tem como objetivo (...) e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional.(p.2)
 - “(...) o governo federal atuará no sentido de garantir um ambiente cooperativo que permita o fluxo de informações e de diálogos, fontes primárias da Política Industrial, tecnológica e de Comércio Exterior”(p.7)
 - “Assim, haverá mecanismos institucionais para a implementação da política e para a coordenação da ação dos órgãos públicos, facilitando a negociação do setor privado com o governo.”(p.11)

SLIDE 34**IV – Leitura do Documento do Governo
Política Horizontal**

- E) Preocupação em se adotar medidas macroeconômicas consistentes que sustentem o uso de Política Industrial
- “A estabilização da principais variáveis macroecômicas, a redução da taxa de juros, a retomada do crédito interno e externo e a redução do risco Brasil são aspectos centrais para a retomada do investimento privado e do crescimento econômico.”(p1)

SLIDE 35**V – Considerações Finais**

- 1 – Objetivos das Políticas de Defesa Concorrência e Industrial são coincidentes na maior parte das vezes (aumento do grau de eficiência e desenvolvimento econômico);
- 2 – Possíveis Fricções surgem dos efeitos sobre o consumidor;
- 3 – Conseqüentemente, há espaço e necessidade de coordenação entre os Órgão de Defesa da Concorrência e órgão responsáveis pela definição e implementação de Políticas Industriais.

SLIDE 36**V – Considerações Finais**

- 4 – Documento do Governo sugere a utilização de instrumentos verticais e horizontais de Política Industrial;
- 5 – Não estão presentes instrumentos protecionistas. Ao contrário há a clara menção à busca de ganhos de eficiência e da competitividade internacional;
- 6 - Os objetivos contidos no documento (aumento das exportações, indução da capacidade inovadora, contribuição para o desenvolvimento regional e desenvolvimento de projetos para o consumo de massa) não são, em princípio, conflitantes com a Política de Defesa da concorrência.

SLIDE 37

OBRIGADO

Cleveland Prates Teixeira

Fone: (61) 426-8472

Fax: (61) 426-8571

e-mail: cleveland.prates@cade.gov.br

(003)

Dr. Ubiratan Mattos

Muito obrigado Dr. Cleveland. Devo mencionar que, no meu ponto de vista, foi uma excelente apresentação, a qual vai certamente suscitar inúmeros debates. O Dr. Cleveland conseguiu com sua excelente apresentação destrinchar o documento em muito pouco tempo.

A segunda apresentação será a do Dr. Daniel Goldberg, Secretário de Direito Econômico e conhecido por todos a quem eu passo a palavra de imediato.

(004)

Dr. Daniel Goldberg

Gostaria de começar evidentemente cumprimentando a todos, agradecendo o gentil convite do IBRAC e dizer o seguinte:

Como essa é a última palestra do ano, eu havia garantido ao IBRAC o lançamento do Programa de *Compliance*, do PPI (Programas de Prevenção de Infrações à Ordem Econômica) e de algumas outras novidades durante o seminário. Tais novidades vão estar em consulta pública na terça-feira de manhã. Eu achei que talvez fosse de bom tom fazer uma prestação de contas do trabalho da Secretaria de Direito Econômico durante o ano e usualmente é isso que se faz na última palestra. Não obstante, no caminho para cá, vi que o tema era concorrência e política industrial à vista do lançamento do documento do governo publicado recentemente, o que parece ser de fato o tema da hora e portanto preparei uma apresentação para tentar debater um pouco esta questão de política industrial e de concorrência.

Ao invés de fazer uma prestação de contas do trabalho da Secretaria de Direito Econômico, gostaria de dizer duas coisas. A primeira delas é que eu estou absolutamente à disposição do IBRAC e de todos vocês para fazer esta prestação de contas quando e se vocês entenderem necessário, ainda que seja em janeiro e apesar do ano já ter terminado. Têm diversas coisas que acho que poderíamos discutir.

Queria aproveitar este primeiro minuto de palestra para, ao invés de fazer uma prestação de contas, fazer um agradecimento um tanto quanto bizarro, mas não obstante necessário: gostaria de agradecer a minha equipe da Secretaria de Direito Econômico. Nós tivemos pouco tempo para conversar sobre o trabalho deste ano, que foi bastante puxado, mas poucas vezes vi um grupo tão pequeno ser um grupo tão bravo. Fico muito contente que quase todos estejam aqui e eu gostaria de aproveitar esta oportunidade para dizer que eles fizeram um excelente trabalho este ano, da minha perspectiva.

Queria também agradecer a SEAE porque nos ajudou enormemente de um lado e de outro deu um salto qualitativo do ponto de vista de integração do sistema brasileiro de defesa da concorrência, mesmo antes de reformas de lei, práticas e instituições. Isto não me parece ter precedentes nos últimos anos.

Por fim, queria laurear o CADE porque passou por um período muito difícil do ponto de vista de estrutura, os Conselheiros trabalharam muito e muitas vezes sem a assessoria e sem a estrutura que deveriam ter deram o melhor de si para fazer um trabalho, enormemente apreciado, com uma qualidade sem paralelo e com a importância que sabem que sua atividade tem.

Agora começa nossa discussão “indigesta”: política de concorrência, política industrial e regulação. Evidentemente, este tipo de discussão deve começar propondo primeiro um moldura - e novamente me colocaram em

um painel de discussões econômicas. Acho que esse tipo de discussão sempre começa a partir de uma moldura.

Há uma moldura comum para debater política industrial e política de concorrência e, em certa medida, uma política regulatória? Se há uma moldura comum, quais são os critérios que devem guiá-la?

A segunda dimensão que vou tentar discutir com vocês hoje é a seguinte: assumindo que haja uma moldura comum, do ponto de vista normativo, para debater política industrial, política de concorrência e política regulatória, como é que na prática as coisas funcionam do ponto de vista da operacionalidade institucional? Cada país escolhe?

Eleger e indicar agências responsáveis por políticas regulatória, concorrencial e industrial de formas distintas não parece formar um desenho ótimo. Portanto, as escolhas que cada país faz influenciam em como esta moldura teórica funciona na prática.

A terceira dimensão é a seguinte: assumindo que não se tenha conseguido construir uma moldura teórica coerente para testar valores da política industrial, de concorrência e regulatória e desenhar uma arquitetura institucional que dê alguma funcionalidade a essa moldura, qual seria o papel do Direito nisso?

Bem, ainda que se consiga construir uma moldura normativa que do ponto de vista da economia política seja coerente, no momento em que isso se torna uma lei de concorrência como a lei 8.884, quais são as escolhas, do ponto de vista de teoria jurídica que influenciam e que, eventualmente, quebram a consistência dessa moldura? Como é que se lida com isso no cotidiano?

Em breve síntese, são estas as três questões que eu gostaria de discutir com vocês.

Eu vou tentar, na medida do possível, pular definições básicas. Todas elas foram de forma excelente descritas pelo Cleveland. Então, vou tentar me beneficiar do que o Cleveland já discutiu, aproveitar para discordar de uma ou outra colocação e levantar novos dados pois, afinal de contas, é um painel de debates.

Então, o primeiro desafio evidentemente é se é possível construir uma moldura teórica comum. Trata-se da primeira daquelas três dimensões que descrevi e que vou tentar debater com vocês hoje, além da segunda: é possível, na prática, construir um desenho institucional que permita a

convivência de todas elas? Também há a terceira : qual é o papel do Direito? O quê que acontece quando introduzo o Direito nessa equação?

Para começar a discutir essa moldura, a primeira dimensão, do ponto de vista de economia política, começo sempre com um problema: países diferem pois seus históricos de crescimento e sua história de desenvolvimento são profundamente distintos.

Daí, começa-se com um problem: por que há tamanha diferença de produto por trabalhador nas diversas economias ao longo do tempo? E por que será que ela não é explicada apenas pela acumulação de fatores de produção, de capital físico e de educação? Lembrem-se que há uma larga tradição de contabilidade do crescimento que tenta desagregar, quando um país cresce, o crescimento do país em capital físico do seu crescimento em capital humano.

Uma outra colocação que vou tentar discutir com vocês é que a diferença de produto por trabalhador de países distintos não se explica simplesmente pelo estoque de capital físico ou de capital humano que cada país tem.

Antes de começar a discutir políticas micro e macroeconômicas, a primeira pergunta é porque se verifica esse tipo de diferença. O resumo da ópera desse primeiro problema, que nos incomoda, é que aparentemente as economias ricas são capazes de transformar a mesma quantidade de capital físico e educação em uma quantidade muito maior de produto do que economias pobres. A diferença entre valor na produção por trabalhador para a mesma quantidade de capital físico e educação é o que os economistas, de forma “malandra”, denominaram “produtividade total dos fatores”. Por que “malandra”? Porque a PTF – produtividade total dos fatores – é uma rubrica muito chique para identificar a medida de nossa ignorância ou para quantificar o nosso desconhecimento: é o famoso “resíduo”. Mas os economistas, assim como os advogados, são vaidosos; é difícil chamar resíduo de “resíduo”, então chamou-se resíduo de “produtividade total dos fatores”.

Na verdade, quando se olha o crescimento do país, desagrega-se o seu crescimento e se vê que ele não foi explicado nem pelo acréscimo de capital físico nem pelo acréscimo de capital humano, e além disso, que o quê não foi explicado é algo do ponto de vista contábil que tem que ser identificado com esse resíduo. Percebe-se que tal resíduo é a produtividade total dos fatores. Que os economistas não fiquem zangados comigo, mas ele evoluído enormemente nos últimos vinte anos pelo menos do ponto de vista de seu melhor entendimento.

Alguns fatos estilizados, para os advogados entenderem o tamanho da encrenca aqui. O diferencial de produtividade total dos fatores entre países ricos e países muito pobres costuma ser estimado em algo em torno de um terço (1/3). O diferencial, se utilizarmos os EUA como parâmetro, e os países de renda intermediária como o Brasil é de 0.6. Isso na prática, advogados, significa o seguinte: ainda que o Brasil tivesse uma economia do mesmo tamanho da economia americana, uma força de trabalho do mesmo tamanho que a da americana e que o número de horas para educar a força de trabalho fosse o mesmo número de horas gasto pela força de trabalho da economia americana, ainda assim o produto brasileiro seria algo como 60% do que é o produto americano. Daí, a pergunta é por que?

Eu sempre brinco e o governo tem uma resposta pessimista e uma otimista a essa pergunta. A resposta pessimista é “não sei”. A resposta otimista é “não sei, mas intuo”. Eu que sou um otimista incurável quero que nos inscrevamos todos na mesma categoria, qual seja, “não sabemos, mas intuimos”. Há alguma evidência em torno disso e a nossa discussão em torno de política industrial, política de concorrência e regulação tem muito haver com “não sei, mas intuimos”.

Essa resposta do porquê que a economia brasileira tivesse a mesma força de trabalho, o mesmo número de horas na educação dessa força gasta, o mesmo estoque de capital físico que a economia americana, ainda assim a renda só seria 60% do que a renda americana. Ela não é trivial e tangencia as três políticas: concorrencial, regulatória e industrial. Na verdade, ela vai muito além dessas três políticas e não se esgota nelas. Mas quero pinçar em que medida ela tangencia essas três políticas e tratar esse tangenciamento em duas partes. Assim, vamos chamar a primeira parte dessa resposta de eficiências em geral - estáticas e dinâmicas, as quais o Cleveland acabou de apontar.

Na primeira parte desta nossa discussão sobre a rubrica “eficiências”, tanto política concorrencial quanto política industrial e, sobretudo regulação têm um papel crucial pois elas definem o destino de muito do que a gente chama de eficiências. Por que isso? Isso pelos motivos que o Cleveland explicou e, na verdade, acho que todos vocês estão cansados de ouvir, ou seja, um dos nortes da política de concorrência e da política regulatória deve ser minimizar o peso morto e a ineficiência alocativa no final de cada ano. Portanto, para minimizar a ineficiência alocativa os ativos na economia são desviados para usos mais produtivos, que são quantificados ao final do ano. Isto cria determinados incentivos que o Cleveland descreveu.

Então, deixe-me começar pelas coisas que o Cleveland não discutiu. Ao invés de começar com o mantra da política da concorrência, começo pela política industrial frisando que uma parte relevante do que se costuma discutir no âmbito do resíduo ou da produtividade total dos fatores tem muito haver com a criação de incentivos, com a geração ou difusão de novas tecnologias e com o estímulo à produção eficiente, este sim relacionado à concorrência.

A contribuição da política da concorrência é óbvia, discutida por todos nós e é isso que acabei de escrever. O norte da política da concorrência é em princípio uma política que deve buscar o bem-estar do consumidor e eficiência alocativa, bem como cuidar dessas eficiências estáticas e minimizar o peso morto no final de cada ano. Mas e a política industrial? Será que política da concorrência ela é suficiente para garantir o ritmo de inovação, geração e difusão de novas tecnologias, estímulo à produção eficiente? Aqui começam as brincadeiras e as sutilezas desse debate que é às vezes ideológico, às vezes político, às vezes econométrico e às vezes filosófico.

A primeira delas, começando por concorrência, é que há alguma evidência empírica de que uma política forte de concorrência está associada a ganhos de eficiência produtiva; vale dizer, as unidades produtivas, os empresários e as empresas buscam produzir a mesma quantidade ao menor custo possível. Isso está associado de forma positiva à inovação e difusão de novas tecnologias. Por que? Tradicionalmente, advogados e profissionais da concorrência costumam dizer: “-porque concorrência estimula”.

Mas, quando você pára para pensar um pouco sobre isso, percebe-se que a coisa não é tão trivial e simples. Por que? Imaginem os senhores que vocês têm o monopólio nas mãos; se isto acontecer, qual é a lei da economia que diz que vocês não devem buscar ganhar eficiências produtivas? Vale dizer, se vocês extraem lucro de um monopólio de determinado mercado, qual é a lei que diz que vocês não deveriam buscar cada vez mais reprimir seu custo para extrair um excedente cada vez maior? Por que não extrair um lucro de monopólio cada vez maior? O que diz que vocês não devem buscar eficiência já que ao monopolista ou ao não-monopolista aplicam-se as mesmas condições?

Daí o Direito começa a dar algumas contribuições. Durante anos, alguns economistas debateram o porquê que isso acontecia. Supostamente, era porque o monopolista deveria ter incentivos próximos do ponto de vista de geração de lucro. Assim, começou-se um diálogo entre Direito e Economia e a se discutir o que é “governança corporativa”, qual é o papel do acionista minoritário, qual é o papel dos credores de uma companhia num país onde

não há um mercado de capitais pujante como no Brasil, etc. Assim mesmo, num país como o Brasil, onde se tem uma participação extremamente minoritária do parque industrial que tem capital aberto, qual é o papel que os minoritários, do ponto de vista jurídico, e que os detentores de interesses econômicos têm sobre a companhia ao pressionar seus controladores a adquirir eficiências produtivas?

Com a evolução dessas duas ciências – do direito e da economia – começou a se descobrir que, afinal de contas, a concorrência tem um papel indireto, o que é interessante. A concorrência faz com que credores e minoritários pressionem as estruturas de governança corporativa de suas respectivas empresas, as quais seguem adiante na busca de eficiências produtivas. Este é o primeiro “insight” interessante entre a relação dos dois.

E a política industrial? No âmbito da política da concorrência se percebe que definido seu norte da forma como descrevi, a derivação óbvia é que ela deve combater a cartéis que causam uma perda de bem-estar possível num determinado ano. Aliás, a Dr^a Bárbara deu uma excelente exposição a respeito de qual foi o planejamento estratégico da SDE no primeiro ano no âmbito do combate a cartéis. Assim, um órgão antitruste deve atuar muito sobre os diferentes e múltiplos marcos e molduras regulatórias para minimizar a ineficiência e melhorar a alocação de ativos, que foi a segunda prioridade que a SDE e a SEAE elegeram neste ano. Dessa forma, entende-se um pouco melhor por que a política pública foi definida dessa maneira.

Mas e a política industrial? Qual o papel dela nesse contexto todo? Aqui têm alguns dados sobre o contexto que descrevi: o impacto da concorrência direto e indireto sobre a produtividade total dos fatores (há um estudo muito bom do *Oscar Tetel* e do *Tressel* de 2002, que estima o impacto sobre produtividade total dos fatores neste contexto que descrevi agora) acaba fazendo com que minoritários e credores pressionem as estruturas de governança corporativa em países que se aproximam, do ponto de vista institucional, do Brasil. Há dois exemplos disso me ocorreram: Grécia e Portugal.

O impacto de uma reforma regulatória conseqüente, com viés concorrencial, foi estimado em até 10% sobre a produtividade total dos fatores no longo-prazo. Há discussões e problemas sobre esse tipo de estudo e talvez nos debates nós falamos um pouco nisso.

No caso da política industrial, contudo, ela também deveria estimular o progresso tecnológico e as eficiências e, na verdade, tem diversos instrumentos para fazê-lo - o Cleveland descreveu alguns deles. Antes de entrar um pouco na discussão desses instrumentos preciso dizer que o mercado

de capitais como alternativa à política industrial na alocação de crédito e recursos tem alguns problemas. O primeiro deles é metodológico: o que se está chamando de mercado de capitais? Por exemplo, acho que o desenvolvimento de mercado de crédito, mercado de capitais e de título de dívida é importantíssimo numa estratégia de desenvolvimento ou na criação de alternativas de escoamento na alocação de ativos à política industrial.

No que diz respeito ao mercado de capitais de títulos de capital propriamente dito, quando se olha, por exemplo, evidências de países que supostamente tem mercado de capitais maduro, qual é o grande exemplo? Os EUA. Os Estados Unidos têm um mercado de capitais maduro, fortalecido e que funciona, ou que deveria funcionar, como alternativa à política industrial.

Então, o ponto é que o mercado de capitais é importantíssimo porque funciona como *benchmarking*. Ele tem qualidades conhecidas de todos nós, funciona como um instrumento de alocação de recursos alternativa à política industrial, mas se traçássemos o vetor do mercado de capitais depois de cem anos de funcionamento nos EUA e víssemos se mais empresas abriram ou fecharam seu capital, isto é, se o mercado de capitais é um escoador de poupança a investimento positivo ou negativo, ficaríamos impressionados ao constatar que alguns estudos dizem que foi negativo segundo mostram que mesmo os países com mercado de capitais mais maduros, têm as atividades das empresas financiadas em mais de 80% por lucros retidos.

Dessa forma, se mesmo as empresas nos países que têm mercado de capitais mais maduros têm que depender dos próprios lucros retidos por uma questão de assimetria; se tais empresas, mesmo as mais desenvolvidas precisam depender de lucros retidos para financiar suas próprias atividades, será que é tão simples quanto mercado de capitais versus política industrial? Será que o mercado de capitais, mesmo que volte a ser pujante, não é mais um mecanismo de alocação, e não uma alternativa à política industrial propriamente dita?

Daí, vamos aos instrumentos de política industrial: o quê que podemos fazer? Quais são as trocas envolvidas na política industrial e na concorrência? Primeiro, há os benefícios horizontais que ninguém discute e cujo exemplo clássico é o incentivo fiscal à pesquisa e desenvolvimento. Vou entrar um pouco mais adiante em um exemplo mais específico, que acho importante, que é a desoneração de bens de capital. Porém, aqui começam as complicações e as proteções setoriais.

Um dos instrumentos clássicos de proteção setorial é a que se dá através de subsídios diretos e renúncias fiscais. As renúncias fiscais e os subsídios diretos e indiretos são hoje 34% do total do universo de subsídios e renúncias fiscais do governo, segundo os dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Desses 34% do total, na verdade está incluído no universo que corresponde ao total de renúncia o subsídio político-industrial *lato sensu*, que corresponde a 4% do PIB. O Brasil, em termos de renúncia fiscal - subsídio, renúncia direta e indireta - segundo a STN teve uma renúncia fiscal de 4% do PIB. Este é um dos instrumentos clássicos de política industrial: é a proteção setorial. A proteção setorial dá-se através de subsídios indiretos, através de incentivos, de juros equalizados ou coisas desse tipo.

O que estou propondo aqui é uma outra forma de fazer política industrial - sei que isso vai ser um pouco incontroverso – que é diminuir o nível de proteção efetiva dum determinado setor. Com relação a esta alternativa “c”, eu gostaria de dizer que qualquer política industrial conseqüente deveria começar mapeando qual é o nível de proteção efetiva de todos os setores da economia do ponto de vista tarifário.

Antes de discutir o que se onera e o que se desonera, o que se aumenta e o que se diminui, precisamos entender duas coisas: qual é o nível de proteção efetiva de cada setor da economia? E dentro desses setores, dessas cadeias, quais são as distorções que se têm? Mesmo em conceitos como os de escalada tarifária, que quer por exemplo impor alíquotas aos bens-finais maiores do que aos bens-intermediários, quais seriam elas?

Mesmo que adotemos ou aceitemos esse conceito, vamos analisar setores da economia e ver o que aconteceu com o Mercosul nos últimos tempos. Vamos descobrir que um instrumento muito bom em política industrial em alguns setores seria a desproteção efetiva do setor e não o incremento de sua proteção efetiva. Curioso que esses dados deveriam ser cruzados, portanto, com setores que são considerados dinâmicos e competitivos e com que setores não o são. Novamente, cuidado com os dogmas: vamos encontrar de tudo quando cruzarmos esses dados. Vamos encontrar setores que têm uma proteção efetiva baixíssima, que não são dinâmicos e competitivos, mas vamos encontrar, acho que em maior quantidade, setores que têm a proteção efetiva alta e, dentro dela, uma estrutura tarifária distorcida. Vamos encontrar ainda, setores pouco dinâmicos e pouco competitivos que são geradores de processo tecnológico dentro dessa matriz.

Veremos o que aconteceu dentro do que deveria ser uma política industrial começando por mapear a proteção efetiva e o nível dela, bem como distorções e gargalos. O Mercosul teve distorções fenomenais nos últimos anos. Dentro dessa perspectiva, hoje a TEC no Mercosul tem uma das maiores dispersões do mundo e varia entre 34.1% e 60.5% de proteção efetiva. Atenção ao tamanho da dispersão! Estamos falando de 30% de desproteção até 60.5% de proteção efetiva. Além disso, esta tremenda dispersão de proteção efetiva é dada num contexto em que a transparência é pequena e as distorções são altas. Não há como acompanhar qual é a racionalidade por trás de cada escolha de política industrial e de quebra, e mesmo aceitando o conceito de “escalada tarifária”, que é um outro debate, há uma série de setores que têm bens-finais com alíquotas bem menores que bens-intermediários. Assim, qualquer política industrial deveria começar desse diagnóstico e desse mapeamento.

Uma boa política industrial, por fim, também deveria buscar reduzir preços relativos dos bens de capital. Sei que este estudo de *L Sommer??* de 1991 costuma dizer que o efeito sobre a taxa de crescimento de uma queda dos preços relativos de bens de capital é maior do que um aumento na taxa de poupança, por exemplo, e isto é o que todo mundo discute aqui no Brasil, isto é, um determinante do crescimento. Tem pelo menos um estudo que diz que a despeito dos impactos da taxa de poupança, desonerar bens de capital teria um impacto ainda maior sobre a taxa de crescimento do que este. Então, uma política industrial deveria buscar desonerar, por exemplo, bens de capital.

Antes de entrar neste próximo capítulo de política industrial, vamos assumir que a política industrial fosse articulada em torno desse eixo e com esses objetivos. Até agora, qual foi o conflito que pudemos mapear entre política de concorrência e política industrial- mesmo as políticas setoriais, políticas verticais- se elas não geram grandes assimetrias e distorções entre agentes econômicos dentro do mesmo setor? Até agora, dentro do ponto de vista da moldura legal da Lei de concorrência e de uma política concorrencial articulada, não houve grandes conflitos.

Mas agora começam as nossas complicações: além de proteções tarifárias, de incentivos e de subsídios – já discuti os cuidados que devemos ter com tarifa –, uma política industrial pode querer incentivar fusões e aquisições. Aqui nossos problemas começam! Primeira pergunta: política de concorrência deveria funcionar como um teste de qualidade das escolhas de política industrial do ponto de vista do patrocínio de fusões e aquisições?

O que estou tentando defender é que a política de concorrência deveria ser um teste de qualidade da política industrial, sobretudo de políticas industriais verticais. Sou um pouco cético com relação ao uso de fusões e aquisições como instrumento de política industrial, mas também acho que esse debate está cheio de falsos conflitos. Vamos entender um pouco melhor em como é que tais conflitos se dariam.

Imaginem vocês que o BNDES resolve patrocinar uma fusão por entender que em um determinado mercado, ganhos descálicos e descontos seriam importantíssimos, e que haveria um incremento de competitividade daquela indústria se houvesse aquela fusão. Do ponto de vista de uma agência antitruste, a primeira coisa que deveríamos perguntar é qual o mercado relevante? Quer dizer, muitas vezes o BNDES quando discute competitividade global, está querendo dizer que o mercado relevante é mundial.

Mas, como as coisas são complicadas e sutis, se a estrutura tarifária não estiver distorcida e o mercado relevante for global, às vezes as importações de fato vão servir para disciplinar esse mercado. Mas quando um ramo de política industrial do governo distorce as tarifas, ele derrota outro ramo de política industrial do governo. Então, não estou falando de política industrial *versus* política de concorrência; estou falando que uma política industrial mal articulada impede a política de concorrência de fazer o seu trabalho e vice-versa.

Muitas vezes, uma fusão poderia ser aprovada no âmbito do sistema de concorrência porque se teve uma estrutura tarifária que foi bem articulada, mas a fusão acaba não sendo aprovada porque as importações não servem para disciplinar aquele mercado. Tal mercado não é contestável porque a escalada tarifária foi completamente distorcida e o BNDES que raciocinou com um mercado global competitivo- do ponto de vista do antitruste as importações serviriam para disciplinar o aumento de preços sem prejuízo ao consumidor- acaba fazendo-o num modelo que não existe na prática porque as tarifas de importação estão impedindo a contestabilidade do mercado.

Dessa maneira, minha primeira proposta é que seria muito importante articular essas políticas e centrar no mérito de cada uma delas. Não é o meu papel entrar no mérito das políticas industriais, mas a despeito de seu mérito, é muito importante articulá-las não só porque política industrial pode derrotar política de concorrência e vice-versa, mas porque a política industrial pode derrotar a política industrial também.

Para terminar no que diz respeito a esse tópico, ainda assim, mesmo que se tenha uma moldura, do ponto de vista normativo, extremamente bem concebida, uma estrutura tarifária que não seja distorciva, um mercado em que as importações possam disciplinar um aumento de preços, uma política de concorrência que funcione como um teste de qualidade das escolhas de política industrial e inclusive do ponto de vista de eventuais escolhas de fusões e aquisições e que não haja um conflito do ponto de vista de política econômica ou de economia política, ainda assim pode-se ter um conflito jurídico sério.

Vou terminar apenas com um deles que me parece relevante para as nossas próximas discussões. No momento que se define como norte da política de concorrência a busca do bem-estar do consumidor, a maximização do excedente do consumidor e não maximização do excedente total, pode-se ter uma situação, em tese, em que uma fusão tenha eficiências e ganhos, do ponto de vista de excedente total, que sejam aceitáveis e que funcionam nesse teste – política de concorrência *vis-a-vis* política industrial - mas que se consolidados na moldura normativa de um país que elegeu o bem-estar do consumidor e não o total do excedente como objetivo valorativo jurídico a perseguir no âmbito concorrencial, pode haver um órgão antitruste que não aceita aquelas eficiências porque elas não serão refletidas nos benefícios dos consumidores daquele produto.

Assim, pode-se ter eficiências não derivadas diretamente daquela fusão ou se pode ter eficiências derivadas dela que não se traduzem em preços menores daquele produto manufaturado por consumidores. Elas são desqualificadas do ponto de vista do órgão antitruste, mas são aceitas num teste de excedente total.

Portanto, IBRAC, discutam com os órgãos antitruste qual é do ponto de vista jurídico o norte que vamos eleger, porque se formos eleger como teste jurisprudencial na análise de fusões e aquisições um teste como de excedente total ao invés de um excedente do consumidor ou vice-versa, essa relação, inclusive a de política industrial versus política de concorrência pode mudar.

A minha mensagem, portanto, é a seguinte: a separação do Direito e da Economia é extremamente deletéria. Não é mais possível conviver com essa separação; passamos dessa fase! Economistas que militam no sistema não podem mais se dar ao luxo de não conhecer testes jurisprudenciais aplicados por órgãos antitruste em outros países. Advogados que militam no sistema não podem mais se dar ao luxo de abrirem mão de assessorias econômicas para discutir como usar esses testes jurisprudenciais a favor de

seus respectivos clientes. Não é mais possível fazer isso! Faz parte do tempo que nos aguarda. Mais do que isso, a evolução e a sofisticação desse tipo de marca e a discussão jurisprudencial no âmbito do sistema concorrencial é o que nos permitirá, creio eu, uma flexibilidade na convivência difícil entre política industrial, política de concorrência e política regulatória.

Para terminar, a segunda parte daquela discussão do “afinal de contas por que a renda por trabalhador no Brasil é tão diferente da de outros países, que tivéssemos uma economia igual?”. Isto tem muito haver com o que de forma muito lata e solta estou chamando de moldura institucional. Também nesse campo e especificamente no caso da regulação e da concorrência, há um longo caminho a percorrer.

Termino com três mensagens nesse campo. Primeiro: agência reguladora e regulação são coisas distintas. Pode-se ter um mercado regulado sem agência reguladora e um mercado regulado com agência reguladora que exerce uma função de regulação técnica e não de regulação econômica. Pode-se ter todas as trocas possíveis dentro de dois princípios: (1) regulação econômica visa superar mercado; (2) agência reguladora é uma instituição que se criou para resolver um problema de escolha pública muito específico, para ser uma gestora de contrato de infra-estrutura que é amortizado em vinte anos, e que é sujeito a todo tipo de incentivo para expropriação regulatória de parte a parte. Assim, inventou-se um “bicho” que se chama desreguladora para resolver esse problema.

No âmbito desse problema, há muito que se evoluir para aprimorar o diálogo institucional entre o órgão de defesa antitruste e as agências reguladoras à luz desses objetivos que variam de país a país e de caso a caso. Para terminar com um exemplo do que estou querendo dizer, considerem o maior problema do diálogo regulação-concorrência que é a infra-estrutura e o acesso à estrutura a *essencia facerete*, ou seja, o acesso às estruturas essenciais.

Os órgãos antitrustes do ponto de vista de desenho institucional estão muito bem equipados para dizer o que não se pode fazer, ou seja, não se pode negar acesso a uma infraestrutura essencial. Contudo eles estão muito mal equipados para dizer qual é o modelo de apreçamento que deve se aplicar a esse acesso essencial e isso muda de país para país, de caso para caso. No caso brasileiro, esse diálogo tem que ser implementado porque raras vezes o órgão antitruste vai acertar a mão na hora de tentar fixar um modelo de precificação de acesso; outras vezes uma agência desreguladora vai errar a mão na hora de discutir um problema clássico de acesso a infra-estrutura.

Porém no fundo, estas são duas faces de uma mesma moeda, qual seja, o acesso à infraestrutura e ao modelo de apreçamento. Este é um exemplo dos desafios que se colocam adiante, no caso do Brasil, acerca dos diálogo entre concorrência e regulação e entre a política da concorrência e a política industrial.

Muito obrigado a todos.

SLIDE 1

Concorrência, Política Industrial e Regulação

- Desafios: é possível construir uma moldura teórica comum que nos permita avaliar a todas?
- É possível, na prática, construir um desenho institucional que permita a convivência de todas?

SLIDE 2

Falsos conflitos vs. Verdadeiros Conflitos

- Por que algumas economias apresentam uma produção maior por trabalhador com mesmo nível educacional tão maior que outras?
- Economias produzem bens e serviços a partir da força de trabalho e capital (L e K).

SLIDE 3

- Problema: diferença entre produto por trabalhador nas diversas economias ao longo do tempo não explicada apenas pela acumulação de fatores de produção (capital físico e educação).
- Resumo da ópera: economias ricas transformam a mesma quantidade de K e educação em uma quantidade maior de produto do que economias pobres!

SLIDE 4

- A diferença entre o valor na produção por trabalhador para a mesma quantidade de K e educação é denominada Produtividade Total dos Fatores (PTF).
- PTF é um bonito nome para quantificar nosso desconhecimento!

SLIDE 5

- Alguns fatos estilizados: diferencial de PTF entre países ricos e muito pobres: 1/3.
- Diferencial entre EUA e países de renda intermediária: 0.6, isto é:
- Ainda que o Brasil tivesse a mesma quantidade de K e educação dos EUA, a renda por trabalhador brasileira seria apenas 60% da americana !

SLIDE 6

- Por quê? A resposta não é trivial e tangencia as três políticas: concorrencial, regulatória e industrial.
- Resposta em 2 partes: eficiências e moldura institucional

SLIDE 7**Parte I**

- Criação de incentivos à geração e difusão de novas tecnologias e estímulo à produção eficiente (i.e. eficiências estáticas e dinâmicas).
- Contribuição da Política de Concorrência:
- Norte da política de concorrência (i) bem-estar do consumidor e (ii) eficiência alocativa

SLIDE 8

- Menor perda de bem-estar/ineficiência: Política de Concorrência analisando cuidadosamente F&A e combatendo cartéis!
- Bônus adicional: maior concorrência estimula inovação e eficiências produtivas.
- Scarpetta e Tressel (2002) estimam impacto sobre PTF. Na Grécia e Portugal, impacto estimado em 10%!

SLIDE 9

- Política Industrial também deveria estimular progresso tecnológico e eficiências. Uma estratégia para fazê-lo pode implicar:
- Benefícios horizontais (e.g. incentivos fiscais a P&D);
- Proteção setorial (e.g. subsídios diretos e renúncias, que são 34% do total-4%do PIB) ou
- Desproteção e correção de distorções (e.g. correção de distorções tarifárias)

SLIDE 10

- Uma boa política industrial deveria começar por mapear as distorções de proteção efetiva setorial corrigindo-as,
COMPLEMENTANDO A POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA.
- Exemplo: mesmo que se admita conceito de escalada tarifária do Mercosul, houve muitas distorções nos últimos anos.

SLIDE 11

- Hoje a TEC do Mercosul tem elevada dispersão (efetiva varia de $-34\%,1$ a 60.5%), pouca transparência e bens finais com alíquotas menores que bens intermediários.
- Uma boa política industrial também deveria buscar reduzir os preços relativos dos bens de capital (de Long & Summers, 1991): também aqui não há conflito!

SLIDE 12

Outros instrumentos de PI

- Além de proteções tarifárias e incentivos/subsídios, PI pode incentivar FUSÕES E AQUISIÇÕES.
- PC deveria funcionar como teste de qualidade das escolhas de PI?
- Ainda sim, conflitos jurídicos ou normativos podem surgir: experiência europeia sugere alguns cuidados . . .

SLIDE 13

Cuidado com as Tarifas!

- A proteção de um setor geralmente implica “desproteção” de outro e um aumento de preços aos consumidores finais. Por isso, em geral, subsídios são instrumento de PI mais efetivos . . .

SLIDE 14**Parte II**

- No que diz respeito à moldura institucional, regulação e concorrência respondem pela maior desafio:
- Regulação e concorrência; convivência amistosa?

Exemplo: acesso à infra-estrutura essencial vs. preços de acesso

SLIDE 15**Resumo da ópera**

- Concorrência deve ser teste de qualidade para PI!
- Mesmo quando não houver conflitos econômicos entre as duas políticas, pode haver conflitos jurídicos (e.g. fusões)
- No âmbito da evolução institucional, há muito o que evoluir no diálogo concorrência e regulação e não há modelo ótimo.

(005)

Dr. Ubiratan Mattos

Muito obrigado Dr. Daniel.

O terceiro palestrante desta tarde é o professor Fábio Erber, professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e diretor de Crédito Industrial do BNDES. Ele nos trará então, a visão do BNDES sobre política industrial e concorrência.

(006)

Dr. Fábio Erber

Eu agradeço ao IBRAC, especialmente ao Ubiratan, a possibilidade de participar deste debate dizendo que não estou falando aqui em nome do Banco (BNDES). Estou falando mais em meu nome. Com alguns anos neste *trotoir*, prefiro falar a título pessoal.

Eu não preparei nenhuma exposição, o que tem uma grande desvantagem. Mas certamente há uma vantagem: não estou preso a um esquema pré-concebido e posso reagir um pouco às duas excelentes exposições que me precederam.

Gostaria de começar esclarecendo problemas semânticos porque eles são sempre um grande obstáculo no entendimento e na fraternidade humana.

Política industrial é usada de uma variedade de maneiras, mas vou usá-la aqui no sentido bastante restritivo, como políticas endereçadas ao setor industrial e serviços conexos. Portanto, o objeto da política industrial é a indústria.

As políticas do tipo infraestrutura são muito importantes para indústria, mas também são muito importantes para a agricultura, para a pecuária, para a pesca, enfim, para o mundo inteiro. Então, da maneira como estou usando não são políticas industriais as políticas macroeconômicas. Políticas macro têm um enorme impacto sobre a indústria e, aliás, em regra têm um impacto maior que as próprias políticas industriais.

Daí, vários anos atrás, termos trabalhado com uma taxionomia que usava dois conceitos – políticas explícitas e políticas implícitas. As políticas

industriais implícitas na política macroeconômica são, freqüentemente, muito mais importantes para indústria do que àquelas medidas desenhadas especificamente para indústria; é como um campo de forças em que um dos vetores é muito mais forte do que o outro e portanto determina a direção da resultante desse campo de forças.

Então, reconhecida a importância da política macro sobre a política industrial, darei um exemplo. No momento trabalho no BNDES e posso reduzir substancialmente a taxa de juros que o Banco cobra, que o impacto disso sobre a demanda vinda da indústria será muito pequeno se as expectativas dos industriais definidas a partir da combinação taxa de juros – taxa de câmbio não os estimularem ao investimento. A política macro tem um peso muito grande e, reconhecido esse peso, acho que não é política industrial, mas sim política macroeconômica.

Estou fazendo essas separações para evitarmos um pouco confusões semânticas, por que elas aparecem recorrentemente na literatura sobre esse tema e declarações de empresários etc.

O segundo ponto é que política industrial, da maneira como utilizo, engloba política comercial e política tecnológica, quer dizer, os três são parte de um todo integrado. Um dos problemas institucionais brasileiros é exatamente a proliferação de órgãos que tratam desse assunto e que, a meu juízo, deveriam ser tratados de forma articulada.

A história de tratamento por economistas do tema política industrial é longa. Mas gostaria de apresentar uma visão talvez um pouco diferente daquelas que já foram apresentadas. Para começar é um tema que divide a tribo de economistas, profundamente. Em um livro que foi feito há uns dois anos por Ricardo *Biolchovski?*, que fez um levantamento de temas polêmicos entre economistas, este era o tema polêmico que dividia a tribo profundamente. Então, a idéia de que possa haver um consenso entre economistas sobre política industrial me parece rigorosamente ilusória.

Há tempos atrás, o BNDES fez uma mesa em que havia vários economistas discutindo política industrial: tinha o Gustavo Franco, o Eduardo Amadeu, o Antonio Castro, o Luciano Coutinho e eu. O comentário que fiz para platéia era de que, entre os organizadores, a probabilidade de se obter um consenso a partir daquela mesa era a mesma de que na Assembléia Geral das Nações Unidas todos os delegados se pusessem a falar simultaneamente e daquilo emergisse o esperado. Quer dizer, diferenças irreconciliáveis nos separam e o máximo que fazemos é civilizadamente reconhecer que as diferenças existem.

Eu diria que há quatro posições na profissão e que são importantes registrar. A primeira é que “não deve ter política industrial de jeito nenhum porque o mercado se encarrega”, o que é uma posição muito antiga. Durante um longo tempo, o pessoal de economia do bem-estar dizia que o mercado tem falhas e que por isso dever haver uma política industrial. Isso foi mais ou menos até os anos 60 ou 70, quando houve a grande reforma liberal e contra-atacaram dizendo que é verdade que o mercado tem falhas, mas o Estado também as têm e é apropriado, mas a burocracia tem que ser insulada, enfim, é uma argumentação que se supõe que todos conhecem.

O problema é que não há critério para decidir entre as falhas de mercado ou as falhas de Estado. Reconhecidamente existem as duas categorias, mas quais que são piores? A própria teoria neoclássica ensina que na presença de múltiplas falhas do mercado, não sendo possível removê-las todas simultaneamente e, dessa forma, estabelecer uma situação que leve a um “ótimo-de-pareto”, então não há critério intrínseco que permita definir qual falha de mercado deve ser removida primeiro.

Portanto, é preciso um critério não econômico para hierarquizar as falhas de mercado que serão removidas e as que serão priorizadas. Em suma, este debate não é resolvível do ponto de vista da teoria econômica e acho que convém reconhecer isto, o que nos levaria ao desespero caso não houvesse outras alternativas de pensar o problema. Parece-me que uma outra alternativa de pensar o problema, que encontra muitos pontos comuns com abordagens modernas da teoria da concorrência, é reconhecermos que não há um critério para definirmos isso. Quer dizer, depende das situações, visto que a história tem um papel fundamental nisso e que a política não é um demônio a ser exorcizado mas é parte integrante da definição desse processo, eu diria que há pontos comuns que vão além.

O primeiro é o reconhecimento de que não existe algo tão caro à economia convencional como o agente representativo. Ele é aquela firma bonitinha de livro-texto que tem a curvinha em ‘u’ dos custos; ela até pode existir, mas existe uma plêiade de empresas. Portanto, não existindo agente representativo é que surge um problema imediato; estamos no terreno da Gertrude Stein, “uma rosa, uma rosa, uma rosa” ou podemos falar algo além disso, generalizar.

Um conceito que nos permite generalizar e estabelecer um tipo de agregação que pode ser chamada de mesoeconômica é o conceito de “setor”. Parece-me que o reconhecimento da complexidade e, portanto, da necessidade

de um conceito agregativo como “setor” une tanto o pessoal que trabalha com política industrial como o pessoal que trabalha com política da concorrência. Isso me permite fazer um comentário muito *ad latere* sobre este outro dilema que nos persegue faz anos, que são políticas horizontais e verticais.

Dado que os setores são diferentes, que desempenham papéis completamente distintos na vida econômica, social e tecnológica dos países, eu diria que no limite não existem políticas horizontais definidas como políticas que são neutras entre os setores. Nesse sentido, qualquer política que se faça tem rebatimentos setoriais distintos. Perguntem vocês a um produtor de frutas, em comparação com quem não exporta e com um produtor de aeronaves que exporta 95%, se a política de câmbio- uma das mais gerais possíveis- é neutra setorialmente. Assim, sentem-se os dois na mesa e verão que as respostas são muito diferentes.

Uma vez conversando por ocasião dos debates recentes desse documento de política industrial, eu brinquei com um colega do Ministério da Fazenda dizendo que achava que política horizontal é fruto da má consciência. Essas pessoas que querem fazer política industrial mas têm vergonha, então dizem: “façamos políticas horizontais”. Toda política industrial que é vertical é um pouco o Estado se iludindo ou se comportando como *Boujoir Gentien!!*, que falava em prosa e não sabia e que ficou muito admirado, aos 40 anos, ao descobrir esse fato. Então, acho que a dimensão setorial é algo que une as tribos que trabalham com política industrial e com política da concorrência.

Acho que um segundo elemento é o de que operamos num mundo de incerteza, isto é, de incerteza substantiva. Informação não é simplesmente imperfeita. Era como dizia Kant, que simplesmente não sabíamos e que estamos o tempo inteiro fazendo apostas. O mercado e o Estado fazem apostas quando tomam decisões. Não é uma questão de podermos procurar melhores informações mas em geral elas são contraditórias.

Eu confesso, Daniel, um enorme ceticismo em relação a ajustes econométricos. Digo sempre que mediante módica quantia, produzo o ajuste que você quiser.

Produção total de fatores por produtividade total dos fatores, se quiserem dou um exemplo *da compare* a estimativa feita sobre o impacto da política industrial na dita produtividade total dos fatores feita para Coréia pelo Banco Mundial e aquela publicada por um coreano que tem um nome irrecuperável para mim, mas que está no *World Development* de 1993 e que

avalia o relatório do Banco Mundial. Teremos um belo exemplo. Eles obtêm estimativas, as técnicas e a função de produção são muito parecidas, daí obtêm resultados completamente diferentes dependendo das imputações. Então, acho que não podemos nos iludir à mistificação dos números. O velho Barlog, que era um húngaro migrado para Oxford e que tinha senso de humor - que não é uma qualidade muito presente na profissão - quando começou essa discussão disse: “Ah sei, coeficiente de progresso técnico; 80% são não explicados, era melhor a gente chamar isso de coeficiente de ignorância”.

Logo, acho que o ceticismo quanto à cientificidade das nossas informações é compartilhado pelas duas tribos bem como o reconhecimento de que tanto o mercado quanto o Estado são mecanismos de seleção que têm que interagir. Essas posições muito radicais e ideológicas e deveríamos evitá-las.

Eu diria que há um outro elemento em comum que é muito importante em termos de possibilidade de articular as duas tribos, ou seja, nos dois casos - estou falando de práticas modernas - estamos preocupados com a eficiência dinâmica da economia, isto é, com a capacidade de gerar inovações não apenas tecnológicas, mas organizacionais e sociais ao longo do tempo. Essa visão temporal me parece crítica na definição dos dois tipos de políticas.

Parece-me, no entanto, que com esses pontos em comum há alguns pontos que são diferentes. Quer dizer que a política industrial de forma geral incorpora uma dimensão de internacionalização da produção, não apenas do comércio, a qual a política de concorrência normalmente tem dificuldades de tratar. Parece que do ponto de vista de alguém que está envolvido com política industrial é uma diferença importante. Quer dizer, a despeito de estarmos discutindo isso, quando acabar essa manhã, teremos acordos bilaterais mas você não teremos uma multilateralização da legislação e das práticas da política da concorrência. Isto não é trivial porque abre o espaço para que a política industrial, especialmente nessa visão evolucionista de economia política com a qual estou tratando, tenha um espaço para preocupações de soberania nacional que normalmente não estão presentes na discussão de política da concorrência.

Ressaltadas essas diferenças, parece-me que no entanto o terreno comum é muito maior do que as diferenças. Assim como existem diferenças entre o pessoal que faz política industrial mais *stricto sensu* e o pessoal que faz política tecnológica e científica, ainda assim reconhecemos uma unidade essencial entre essas políticas. Então, acho que a mesma unidade existe entre a política industrial e a política da concorrência, dado-se a esse marco comum,

a essa visão de mundo comum e de preocupações comuns. Daí a questão é “por que permanecemos separados até agora, por que o destino não nos uniu?”

Acho que uma parte da resposta está em preconceitos de parte a parte. Quer dizer, o pessoal da concorrência diz que o pessoal de política industrial é perigoso e stalinista, que querem estabelecer algo como Gosplan no Brasil; já o pessoal da política industrial diz que o pessoal da concorrência só pensa em concorrência perfeita, que ignoram o oligopólio e acham que o oligopólio é feio e ruim, enfim, que querem transformar a sociedade industrial no análogo dos plantadores de batata do Mississipi. Acho que tem uma boa dose de preconceito e que há uma história institucional de pouca articulação, até porque no passado recente, quando a estrutura institucional do sistema de defesa da concorrência foi concebida, posta em prática e reforçada inclusive pelo meu amigo Gesner, que está aqui, a estrutura de política industrial praticamente não existia; havia iniciativas de política industrial *ad hoc*.

Isso parecia um problema dos têtes-à-têtes, dos pérfidos orientais querendo destruir a nossa indústria. Aí o pessoal da CPA (Comissão de Política Aduaneira) e o pessoal do DECON (Departamento de Defesa Comercial) concediam um direito compensatório e o BNDES concedia um crédito. Disto dou testemunho porque eu vi um diretor do BNDES dizer, “o que você acha que vai acontecer com a estrutura industrial na indústria têxtil? Isso eu não tenho a menor idéia”. Já no caso do regime automotivo, que foi feito onde nunca houve a menor indicação, queria-se uma, duas, quinze ou vinte e três montadoras e havia projeto até no Acre de montadora de automóvel. Nesse período, portanto, a estrutura de política industrial era extremamente frágil e praticamente inexistia.

Parece-me que estamos em um momento auspicioso para aumentarmos as interações entre essas estruturas, até porque os responsáveis por uma das áreas têm sensibilidade para a importância da outra. Logo, com esse apelo à cooperação e à fraternidade entre as tribos, eu agradeço muito a atenção.

Se vocês quiserem, debater essa política depois, ela tem as impressões digitais de muitas pessoas. Algumas impressões são minhas então estou às ordens para, se souber, dar os esclarecimentos que vocês quiserem.

(007)

Dr. Ubiratan Mattos

Fábio, muito obrigado pela excelente palestra. Ela foi muito descontraída. Certamente, nós vamos querer conversar com quem deixou a impressão digital nesse documento. Então, nós vamos discutir nos debates e, depois deles, voltaremos a conversar.

O quarto palestrante é o Dr. José Tavares. O Dr. José Tavares, conhecido de todos, após um longo período em Washington como consultor da OEA (Organização dos Estados Americanos) e de diversos outros organismos internacionais retornou ao Brasil para assumir a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e nos honra aqui com a sua presença. Com a palavra o Dr. José Tavares.

Dr. José Tavares - IX Seminário

Muito obrigado Dr. Ubiratan pelo convite para estar aqui. Ao contrário das exposições anteriores, minha exposição será muito breve e nem de longe terá a sofisticação que vocês viram. Será uma exposição essencialmente informativa, quase que burocrática.

Muito rapidamente, vou falar um pouco da indústria farmacêutica, como exemplo de aplicação de política industrial, regulação e concorrência. Mais especificamente, falarei da indústria farmacêutica no contexto do Mercosul, para exemplificar uma aplicação deste documento que vocês têm na pasta: o Acordo Bilateral de Cooperação entre Brasil e Argentina, assinado em outubro, por ocasião da visita do Presidente Lula à Argentina.

Há várias décadas, o Brasil e diversas outras economias vivem um dilema. Por um lado, como estimular a capacitação tecnológica da indústria farmacêutica nacional, especialmente na produção de fármacos – o que significa incorporação e desenvolvimento de tecnologia muitas vezes geradas no exterior, esse é um objetivo tipicamente de política industrial como vocês viram pelas exposições anteriores. De outro lado, como controlar o poder de mercado das empresas, em geral multinacionais que operam na fronteira tecnológica do setor. O problema é que, frequentemente, essas duas preocupações são tratadas de forma misturada, e não se resolve nem uma coisa nem outra.

Na área de regulação instituiu-se a CMED (Câmara de Medicamentos). Nessa instância trabalha-se em várias frentes na área de regulação, mas sempre tomando o cuidado em limitar ao mínimo necessário a quantidade de produtos que terão preços controlados, aplicando-lhes ainda uma fórmula paramétrica que considera a evolução dos custos de produção dos medicamentos. De qualquer forma, espera-se aplicá-la a um número bem pequeno de produtos. Outra área na qual se trabalha é a questão do controle de preços de novos produtos lançados pela indústria.

Ao lado dessas preocupações, essencialmente da área de regulação, existem outros objetivos que merecem ser brevemente mencionados, vez que demonstram a preocupação do governo com o tema da política industrial, fato que se observa nos documentos lançados esta semana.

Existe um instrumento que está na fronteira entre essas duas coisas: o custo de importação de mercadorias. Nesse sentido, foi apresentado na semana passada à CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) e à CMED uma proposta de reformulação da Tarifa Externa do Mercosul, mantendo a coerência, tanto com os objetivos de política industrial, quanto com os objetivos de regulação. Deve-se destacar, que a evolução da discussão em ambas frentes demonstrou a credibilidade dessa possibilidade, e apresentou uma metodologia de trabalho, embora ainda seja cedo para dar a discussão como encerrada.

O que se propôs, em linhas gerais, foi que a Tarifa Externa do Mercosul seja zero para todas aquelas mercadorias produzidas, ou por monopolistas da região, ou por duopólios, caso nenhuma das duas empresas pertença a uma indústria nascente, embora determinadas empresas possam ser tecnicamente qualificadas como monopolistas domésticos e competir em mercados nascentes em níveis internacionais.

No contexto específico da indústria farmacêutica, é necessário corrigir as distorções apontadas pelo Secretário de Direito Econômico em sua exposição, que resultam em alíquotas superiores para o princípio ativo dos medicamentos. Por fim, também se sugeriu alíquota zero para produtos que não tenham produção regional, na linha de uma atualização da lista de exceção, instrumento que tem vários defeitos, cuja exposição não pertence ao escopo dessa apresentação. Em poucas palavras, acompanhou-se a idéia de que produtos que não tenham produção regional tenham alíquota zero.

Não se propõe mudança no restante da estrutura tarifária da TEC, visto que tal medida terá que ser feita numa articulação mais estreita com a

Quando tais critérios foram apresentados à CAMEX na semana passada, acredito que ficou estabelecido o conceito de que um monopolista não deva ser protegido por tarifas de importação, fato surpreendente, diga-se, uma vez que existe uma tradição, originada com o modelo de substituição de importações, que estabelece que: “se existe produção local, logo deve haver proteção”, regra cuja motivação é bem pouco clara.

Um aspecto interessante desta proposta é que ela foi feita em articulação com os órgãos de defesa da concorrência da Argentina. A idéia é que os órgãos de defesa da concorrência de ambos países façam a mesma proposta de revisão da TEC para esse setor, dificultando ligeiramente a briga mercantilista entre o pessoal da área de comércio exterior.

Deve-se também registrar que o Protocolo Brasil-Argentina é um dos resultados importantes do ano na agenda internacional, obtido em tempo extremamente hábil devido ao esforço conjunto entre SEAE e SDE. De fato, desde que o Mercosul foi criado, já se assinaram diversos protocolos que produziram poucos resultados. Quando os países do Mercosul assinaram o Protocolo de Assunção, em 1991, eles deram início a um processo em que, durante quatro anos, quatro países, todos com desequilíbrios macroeconômicos graves, fizeram reformas estruturais durante toda década de 90. Não obstante a diversidade da situação, esses países foram capazes de criar uma Área de Livre Comércio institucionalmente mais abrangente do que a NAFTA. Essa área de livre comércio multiplicou o comércio e o fluxo de investimentos da região por várias vezes, resistiu a duas crises sérias – a desvalorização cambial do Brasil e a crise da Argentina, e, embora o fluxo comercial tivesse caído depois das crises não houve retrocesso institucional.

Não obstante esse enorme sucesso, os governos receberam muito pouco crédito pelo feito que mudou a história das relações comerciais do Brasil com a região. A simples razão é que, quando assinaram o Tratado de Assunção, os Governos prometeram muito mais que o exequível, por exemplo, fazer em quatro anos o que a Europa levou quarentas anos - o mercado comum, a moeda comum, as instituições comuns, etc.

Não obstante esse equívoco, outra peculiaridade interessante do Mercosul é que, além das distorções nos mecanismos de proteção efetiva apontadas pelo Secretario de Direito Econômico, a TEC protege os países de maneira diferenciada, dependendo de suas respectivas estruturas tributárias. Em outras palavras, a TEC no Brasil tem um significado diferente da TEC na Argentina e no Uruguai.

Apesar de todos seus problemas, a TEC teve um mérito enorme, de impedir o retrocesso do processo de abertura comercial dos países da região na virada dos anos 80. O Mercosul como uma área de livre comércio é uma instituição consolidada, mesmo tendo ambições demasiadamente amplas.

O governo atual não pretende resolver todos os problemas do Mercosul, entretanto, pretende-se avançar em um ponto fundamental em qualquer processo de integração: harmonizar as condições de concorrência nos mercados domésticos dos países que compõem o bloco integrado, pois, enquanto essa questão não for superada, sempre existirão tensões protecionistas dentro da região, como foi patente durante a década de 90, principalmente depois da desvalorização do Real, e, como é ilustrado pela experiência da NAFTA ao longo da década de 90.

Dessa maneira é necessário aprofundar a cooperação na área de concorrência, lembrando que o Protocolo de Fortaleza, único instrumento disponível até então, é a cara do Mercosul, ou seja, tem inúmeras ambições, algumas altamente meritórias, como o compromisso de acabar com o “*antidumping*” na região e eliminar os desequilíbrios causados por subsídios, mas é extremamente irrealista.

Dentre os irrealismos do Protocolo, havia a idéia de que em dois anos, não só se criariam as instituições de defesa da concorrência nos países onde ainda não existiam, como também, harmonizar-se-iam os critérios de notificação e análise de atos de concentração e condutas anticompetitivas, certamente um plano ambicioso demais para o período de dois anos.

Além de tudo isso havia outro defeito sério, que denominei em estudos anteriores de “viés mercantilista” do Protocolo, isto é, a idéia, disposta em um de seus artigos, de que o Protocolo trataria de todas as condutas anticompetitivas que tenham impacto no comércio intra-regional. Ora, essa é a parcela menos importante dos problemas de concorrência nos processos de integração regional, mais relevante é harmonizar as condições de concorrência nos mercados domésticos dos países membros. Certamente existirão algumas práticas anticompetitivas e atos de concentração que terão impacto sobre o comércio da região, mas esse não é o foco principal da política de concorrência num processo de integração, como bem ilustra a experiência da União Européia, da Austrália e da Nova Zelândia, ou seja, de todos os processos de integração bem sucedidos.

Nesse contexto, não se procurou fazer uma reforma do Protocolo de Fortaleza, visto que, enquanto Paraguai e Uruguai não tiverem leis de concorrência, é um esforço improdutivo. Por outro lado, a Argentina atualmente tem uma excelente lei de concorrência, em certos aspectos mais avançada que a nossa, e não há nada que impeça a cooperação entre Brasil e Argentina, tais elementos permitiram uma negociação extremamente rápida do Acordo de Cooperação.

Para concluir, gostaria de chamar a atenção para o fato deste Acordo ter sido assinado em outubro, e já em novembro se observa alguns resultados práticos, por exemplo, a articulação da proposta de uma nova estrutura tarifária para a indústria farmacêutica mencionada acima. Mais ainda, dado que os técnicos da área de comércio exterior aceitaram com certa facilidade, a idéia de que os monopólios não devam ser protegidos por tarifas de importação, é possível avançar e preparar uma proposta de oferta.

Nesse momento pode-se também indagar por que esse critério de redução de impostos de importação de produtos produzidos por monopolistas também não é proposto na ALCA. Ora, nesse caso, a redução não tem qualquer efeito, pois reduziria os impostos de importação para as mesmas empresas que estão do outro lado, portanto, não há interesse em negociação comercial nessa situação.

Por outro lado, pode haver outros casos em que essa possibilidade ocorra, nesse contexto a Secretaria está fazendo um levantamento de todos setores da economia em que existam empresas monopolistas produzindo *tradeables* protegidos por tarifas elevadas de importação. Essa será uma das ofertas do Mercosul nas negociações da ALCA e no contexto da União Européia.

Essa é minha breve apresentação que procura mostrar como o Governo está tentando articular política de concorrência, regulação e política industrial.

Muito obrigado.

Dr. Pedro Dutra

Boa tarde a todos.

Eu vou, nesta mesa de economistas e antropólogos, fazer referência a dois aborígenes pouco citados e, a partir da localização deles, orientar a minha palestra que se dividirá em dois tópicos principais – regulação e concorrência. Dentro de regulação, o nicho de política industrial.

Os aborígenes são as empresas, os administrados e uma classe inferior de aborígenes, muito pouco prestigiada, mas existentes, que são os advogados.

Para examinar a questão de regulação e de política industrial, eu creio que, ficando no plano das realidades concretas, devemos começar pelo que o governo atual apresenta em forma literal, que podemos ler, que podemos analisar, como gostam os advogados. Nós vamos ver aí alguns documentos importantes: (1) um projeto de lei - que já me advertiu, o meu querido amigo José Tavares, que ainda não foi enviado, portanto, pode e creio eu que todos esperam sofrer modificações - que trata da disciplina de agências reguladoras, põe disciplina nisso; (2) outro projeto, que ainda não é um projeto, esse sequer tem o nome de projeto de lei, é aquele que busca reformular ou estabelecer regras, políticas.

Se alguém souber o que quer dizer a expressão “política”, ganha um prêmio, e se alguém souber dizer o que significa a expressão “política pública”, merecerá a consagração nacional, porque é a expressão mais usada e não definida de forma inteligível, “tudo é política pública”. Eu acho que, verificando a experiência jurídica e histórica brasileira, política pública é “a vontade do Presidente, do Ministro e do burocrata que tem a caneta na mão”, mas isso é outro assunto.

Então, voltando aos temas, que aqui me referi, esses projetos, esses documentos literários, nós temos essa tentativa de definição de política, para o mercado elétrico e, ainda, mais recentemente, o PPI e esse documento, que o Cleveland também explicou, sobre política industrial, delineamentos de uma política industrial.

O que uma visão, do ponto de vista desses aborígenes, pode sugerir desses projetos? Tentando fazer uma condensação, eu diria, e é uma observação desse aborígene aqui, que nós estamos diante de uma possibilidade de um regresso ao que já se fez no Brasil. A grande questão, ou grande ponto, que nós notamos em todos esses projetos é um momento da presença da intervenção estatal na economia, mas não da intervenção estatal que recentemente tentou se implantar no Brasil, é verdade, com aquele ânimo que o governo anterior mostrou para as reformas institucionais - o que levou a ficar oito anos no poder e não conseguir efetivar nenhuma delas -, mas enfim, uma tentativa trocar o câmbio, ou de trocar o perfil dessa intervenção estatal.

Pelo que se vê desses documentos, e eu vou me limitar apenas a dois deles, esse projeto de lei das agências reguladoras e ao projeto – não sei se tem o nome de projeto, tem um outro nome, um nome mais moderno, mas enfim - de disciplina ou de política para o setor de energia. O que se vê nesses dois documentos é uma acentuação excessiva da intervenção estatal, que privilegia uma coordenação das forças de mercado e uma intervenção menos técnica e mais político-partidária. Eu falo “político-partidária” para identificar a intervenção política feita por membros do executivo - nós sabemos que o executivo é ocupado pelos titulares ou pelo seu titular, então, o chefe máximo que são eleitos, por isso é um programa de partido.

Já disse, um grande jurista brasileiro, que “não deixar o governo implementar a sua política é uma fraude ao povo”. Eu não concordo com isso porque existe também um Congresso que é eleito pelo povo e é o Congresso que vota as normas que cabem ao Executivo, ao seu titular fazer cumprir, aliás, é o juramento do Presidente da República cumprir as leis. Então, aí nós já temos um pouco de confusão lançada sobre esse tema, quer dizer, quando se quer declaradamente aumentar a intervenção estatal para implementar políticas públicas, políticas de governo, e quando se quer aumentar a intervenção estatal para se coordenar as forças de mercado - e aqui apoiado no que meu amigo Fábio falou com muita propriedade o que seja falha de mercado, o que seja falha de Estado -, há uma acentuação expressiva da intervenção estatal na ordem econômica.

Isso nos leva a uma situação que nós já vivemos e, eu diria, que o Brasil viveu essa situação majoritariamente. Um único período em que houve esse arrefecimento foi o período recente do governo anterior que, eu diria, de parte do governo anterior, quando foram criadas as agências reguladoras com alguma independência decisória, quando houve uma retração das políticas industriais. Mas, fora isso, o que nós assistimos se olharmos a história brasileira é um modelo muito parecido com o que hoje se propõe. José Tavares acabou de dizer que examinando um projeto recente de política industrial, ele verificou que era muito parecido com o que ele e o Fábio formularam a vinte ou trinta anos atrás.

Então, o que é interessante verificar, e eu acho que valeria a pena, é como a história tratou isso, como essa coisa muito esquecida chamada “lei” tratou isso, como a lei foi aplicada, como a lei de defesa da concorrência foi aplicada nos períodos de política industrial. Ela não foi, ela não existia. Quando existiu, simplesmente não foi aplicada. Quando Vargas propôs, de forma articulada, uma política industrial na década de 30, ele a propõe, formula-a, num Estado autoritário. Criou-se o Decreto nº 869 que na época não se chamava de “defesa da concorrência”, mas “defesa da economia popular”. Ele foi aplicado com rigor razoável em padarias - a jurisprudência mostra que vários padeiros sofreram as duras penas da lei -, fora isso, não tem muita jurisprudência. Então, não foi aplicada. Depois o Decreto foi revogado em 1946. Houve uma lei em 1951, que não vingou. E o projeto sai em 1963, uma Lei muito boa, nº 4.137. Essa Lei foi fulminada logo no início, o CADE foi criado naquela época e, veio o golpe militar, logo o CADE desapareceu. Então, o CADE ressurgiu em 1991, com a Lei de 1991, uma lei muito ruim de defesa da concorrência, reacionária, que cria um órgão de investigação sem independência decisória, o que foi uma falha que persiste. Assim, o CADE começa a tentar aplicar, ou melhor, a sociedade começa a tentar aplicar a Lei de Defesa da Concorrência e começa também um processo de abertura.

Então, se nós verificarmos como conviveu a política industrial e defesa da concorrência, a experiência brasileira mostra que esse é um casamento que não se consuma. O Daniel elegantemente colocou alguns problemas pré-nupciais, eles são muito grandes e eu não sei como isso será feito. Eu desconfio que vai ter um encaminhamento complexo. Dizia-se que se examinassem as leis, por exemplo, o projeto de lei das agências reguladoras, ele traz um outro dado assustador – ele não consegue sequer promover aquilo que ele se destina que é a regulação. O processo tem tamanhas falhas técnicas que ele é insustentável.

O programa de estruturação do setor elétrico vai pelo mesmo caminho, ele, simplesmente, como dizem os americanos, é incapaz de decolar. Têm seis órgãos que se sobrepõem, pelo menos seis, e todos debaixo da Ministra ou do Ministro. Então, a confusão normativa é simplesmente geral, ao meu ver temos a possibilidade de regresso muito grande. Não estou dizendo que o regresso é mal, o regresso aqui é apenas um regresso histórico, repetir uma experiência passada. Quem diz que uma experiência passada, quando se repete eventualmente, se dá de forma dramática, não fui eu, o Dr. Gesner talvez saiba que foi. Mas a questão que se põe é essa.

Do ponto de vista do governo, não vejo um mal maior, o governo está sendo coerente. Os titulares do governo, com muita honestidade, sempre disseram “este negócio de independência de agência reguladora nós, simplesmente, não aceitamos; agência reguladora tem que cumprir política pública, política de governo” – a Ministra Dilma disse isso, o Ministro Miro Teixeira disse isso. O Presidente de República disse “as agências ajudaram a terceirizar o Estado então há uma coerência nesse propósito do governo”. Vejo por outro lado, que essa coerência não ganha uma coordenação maior, os Ministérios de algumas áreas têm proposta que também não se assemelham ou que por vezes se contradizem. Mas isso é natural, o governo anterior se caracterizou por isso.

Por fim, a posição de governo se reveste de uma característica que me surpreende, e surpreende a alguns, que viram nos titulares ou nos próceres desse governo, no governo anterior uma atitude contrária, que eu chamaria de uma “embriaguez midiática”. Esses projetos são lançados na mídia com grande estardalhaço e são debatidos fechadamente, como, por exemplo, o debate para a redação deste projeto de lei das agências reguladoras não contou com a participação dos representantes das agências reguladoras existentes e, quando foi à consulta pública, o prazo assinado foi de quinze dias - isso é muito mal. Depois foi ampliado para mais quinze, mas, ainda assim, mostrou que há uma grande assimetria de informação, o governo, com essa tendência midiática muito forte.

Claro que não é uniforme em todos os membros do Governo, mas há uma preocupação grande de fazer chegar ao público por essa forma o que o governo faz. Por outro lado, não há uma preocupação tão grande do governo em contar com a colaboração de boa parte da sociedade. Os prazos para discussão, no caso do projeto de lei de agências reguladoras, foram muito exíguos. No do programa de reforma do setor elétrico é uma grande interrogação, ele está sendo discutido internamente, há uma medida provisória que sai e não sai, cuja paternidade não é reconhecida. Hoje está nos jornais que a Ministra chamou representantes do setor, e por aí vai, numa zona não muito clara de debate público.

Isso tudo nos leva a algumas indagações que têm quase um caráter de afirmação. Primeiro, essa reversão cultural que se quer estabelecer. Aqui, tanto se falou em cultura da concorrência, mas temos que saber que essa cultura da concorrência só floresce num ambiente histórico propício. Se esse ambiente histórico está sendo alterado muito subitamente, antes, por exemplo, de as agências reguladoras e o próprio CADE conseguirem se afirmar, aí nós teremos uma possibilidade de frustração de afirmação dessa cultura.

O outro ponto é a questão de a repressão e a regulação não se afirmarem sobre critérios de independência técnica, de independência decisória e de uma regulação técnica, e, daí, resvalarem para uma não independência decisória e uma visão regulatória de política-partidária, ou politizada, e não técnica.

Nós ainda, com base na história, podemos divisar duas questões. A primeira seria uma reestatização indireta, das quais tivemos pequenas amostras controvertidas, mas que já se prenunciam, e a outra é a fuga de investimentos diretos, que essa é uma realidade que pode ser revertida, mas ainda não se pode dizer que os sinais sejam de reversão. O que nos anima é que não há nada decidido.

É possível e esperamos que essa questão seja mais debatida, não apenas entre o próprio governo – aí o voto do representante do Ministério da Fazenda numa dessas reuniões, sobre o programa do setor elétrico - ponderando que algumas questões deveriam ser melhores estudadas. Ontem, o Ministro Palocci, num sinal muito bem posto, a meu juízo, disse que a questão macro está muito bem encaminhada, a questão micro precisa ser mais debatida. É o recado em “economês”, mas que traduzido diz o seguinte, “é preciso debater mais como a intervenção do Estado na ordem vai se dar, para que não haja uma reversão a experiências pretéritas”.

O meu segundo ponto é mais na área de concorrência, senão, diretamente na área da concorrência. Pessoalmente achei extremamente instigante o Programa de *Compliance*, ou para nós aborígenes “de conformidade”, que a SDE em boa hora apresenta, e, ficamos sabendo, que ela porá um instrumento normativo desse programa em consulta pública para debate. É instigante esse programa, ele tem pontos extremamente relevantes, os seus pontos fundamentais são sem dúvida muito saudáveis para a concorrência. Eu me senti pessoalmente estimulado por essa saudável iniciativa da SDE, a propor, sem o caráter da autoridade, que se discuta, que se debata também um Programa de *Compliance* da autoridade antitruste.

Tenho, aqui, alguns pontos que poderiam nortear esse debate, para que o Programa de *Compliance* ache um complemento, que ele não fique apenas como algo que possa ser visto. Desde já, digo que nada nele sugere, mas assim como a mídia distorce as palavras, eventualmente, certos conceitos, e o Fábio mostrou isso aqui muito bem, ganham vida própria, em sentido inverso àqueles que se quer dar. Eu creio que nós podemos prever que esse Programa de *Compliance* possa, em meio a algumas tribos empresariais, ser mal entendido, entendido como um programa de captação sub-reptícia de informações ou de uma investigação que não ousa dizer o seu nome. Então, eu creio que o Programa de *Compliance* ou de “conformidade” de autoridades de defesa da concorrência seria uma forma de complementar esse programa.

Eu aqui teria alguns pontos desse programa. O primeiro deles seria a divulgação regular, o que eu chamo de divulgação regular pela autoridade antitruste. Quando eu falo “autoridade antitruste”, evidentemente, eu estou me referindo ao “conjunto” dos órgãos de defesa da concorrência. Eu resisto a usar a palavra sistema, foi o Gesner que inventou isso, eu creio que não há um sistema, há órgãos de naturezas diferentes, com qualidades diferentes – agora tem um novo órgão neste universo que é o Ministério Público. Então, eu não diria que há um sistema, propriamente, há órgãos de defesa da concorrência que pensam diferentemente, têm estruturas diferentes, aplicam a mesma lei, e aí há uma similaridade, uma convergência, mas sistema, eu acho que não é bem o caso.

Enfim, a divulgação regular pelas autoridades e, essas autoridades é que entrariam nesse Programa de *Compliance*, eu citaria de forma não exaustiva três pontos. O primeiro, a agenda das autoridades, e isso é muito importante - o Gesner inaugurou isso no CADE. É importante saber, para os advogados, para as empresas, quem é recebido pelas autoridades. Por que? Porque as autoridades desempenham uma função pública. Aqui, faço uma grande ressalva, se já estiver sendo feito, parabéns. Apenas, então, é preciso divulgar isso. Eu, por exemplo, entrei no *site* da SDE e no da SEAE, e tive alguma dificuldade de encontrar algumas informações – e agora estou numa companhia extraordinária que é da Dr. Bárbara, ela também teve dificuldade de encontrar informação. Então, agenda das autoridades, relatórios detalhados, para quando haja uma substituição de titulares, o novo titular não tenha que ficar fazendo indispensáveis auditorias ou correções para levantar o estoque de processos, enfim, isso tudo. Então, um esforço para que esses relatórios detalhados sejam feitos de forma regular. Depois, isso já é feito, mas sempre no sentido de aperfeiçoar, um andamento dos processos já atualizados na rede, isso é um instrumento extraordinário para o administrado.

O segundo ponto seria a questão do sigilo. É importante que haja uma simetria de informação entre autoridade e público, entre autoridade e administrado, porque o administrado é muito sensível à informação da autoridade. Os aborígenes advogados encontram extrema dificuldade para dizer a um empresário que está sendo investigado, que o parecer da SEAE, o parecer da SDE, pedindo a condenação não é definitivo. Ele diz, “mas a divulgação disso antes que eu leia o parecer me causa um dano muito grande, a minha imagem, agora, já criou para o CADE uma expectativa negativa”. É verdade que, nós que lidamos com isso, sabemos que esse fato não se dá na prática, mas é importante. O Daniel falava isto no almoço, uma das próximas preocupações, e aí eu estou vendo o que caráter complementar dessa sugestão se efetiva, é disciplinar o sigilo, que não se limita evidentemente a essa simetria de informações, mas também a uma forma objetiva de proteção de dados e informações que são encaminhadas aos defesa da concorrência. Aqui, fazendo uma ressalva, que nem todo dado e nem toda informação é merecedor de sigilo. É claro que nós sabemos - nós advogados -, às vezes, por pressão do cliente ou o próprio empresário, se quer que todo dado seja sigiloso, até os balanços de companhia aberta, o que é efetivamente um absurdo.

O último ponto é o que eu chamaria grosseiramente “devido processo legal”. Um tema nesse âmbito que poderia integrar o programa, um tema que pode suscitar enormes debates – eu acho que nada no Brasil suscita enormes debates, mas é uma coisa que a gente tem que falar porque um dia pode ser debatido efetivamente -, é o foco da instrução ser a determinação do fato da causa, ou o fato infracional ou o fato da integração do poder econômico. Eu tenho visto alguns pareceres, isso se presta mais pela natureza deles, é o caso da SEAE, mas não se limita a isso, com uma tendência muito saudável de orientar o CADE ao que fazer, é quase um voto e não um processo de instrução. Eu posso estar sendo um pouco excessivo, talvez eu possa apontar dois ou três casos. Isso não firma uma tendência, mas eu vou, então, dizer algo que pode ilustrar isso de forma mais concreta: “o CADE nos casos mais importantes está refazendo a instrução de quase todos esses processos mais importantes”. Então, aí há um indicativo que a SEAE e a SDE, claro, juntamente com o CADE, podem apurar a instrução que elas promovem. A função da SDE é instrutora, a da SEAE não era, passou a ser nessa alteração que houve em 2000. Mas, enfim, esse é um ponto.

O outro ponto é o prazo e o limite da instrução, porque também não podem ser acometidas as autoridades com uma enxurrada de limites, “o meu limite é um minuto de pedidos de instrução suplementar”.

O outro é a questão do acesso aos autos, também pode ser disciplinado. Na SDE esse problema não existe, a SEAE dizia com razão que não dava acesso aos autos porque ela não é órgão instrutor, hoje ela é. Então a pergunta é se ela deve dar ou não acesso aos autos?.

Por fim, a questão da celeridade e, aí, eu vou me valer de uma conversa que tive com o Cleveland, há pouco tempo, em que ele me mostrou um voto, de uma página do CADE, e que ficou evidente, que esse poderia, em atos de concentração, ser aplicado em 98% dos casos. A pergunta a todos advogados é esta: por que é impossível ou tem sido até agora, a SEAE e a SDE e, eventualmente, o Ministério Público, sentarem e fazer senão um parecer comum, um parecer padronizado para casos simplificados? Esse parecer seria curto, seria imediatamente encaminhado ao CADE, até como uma forma de pressão do CADE de adotar também um modelo tal e qual o Cleveland sugere. Eu tenho certeza que isso pode ser feito.

Enfim, todos esses pontos que eu aqui referi desse programa, eu também tenho a certeza que eles já estão sendo cogitados pela SDE, pela SEAE e pelo CADE, e algum deles já estão sendo implantados. Eu não falei nada de novo. Eu apenas quis dar uma sugestão no sentido de complementar essa iniciativa da SDE, que nós passaremos a comentar a partir da divulgação próxima da sua norma, a portaria que irá regulamentá-la.

Concluindo, eu creio que o momento é extremamente fértil para que se discuta à luz da experiência, à luz de dados, objetivos e de casos concretos, o rumo da regulação e da defesa da livre concorrência a ser feita sempre com aquela insistência antiquíssima, porém, ainda viva na forma da lei.

Muito obrigado.

DEBATES

Daniel Goldberg

Eu tinha invocado alguma precedência na resposta às observações do Pedro porque antropólogos vêm primeiro. Então, usualmente é assim que se organiza o processo, mas o José tinha pedido para falar primeiro de regulação e acho, novamente que antropologia ajuda a explicar algumas distorções que temos passado na concorrência e um pouco da agenda que se coloca adiante.

Primeiro, uma breve informação. Acho que pelo menos dois ou três pontos que o Pedro tocou são absolutamente essenciais e têm que nortear, sim, a nossa agenda. O primeiro deles, para tentar resumir um pouco do que o Pedro falou, diz respeito à transparência. Para não entrar nos diversos sub-ítem da proposta do Pedro quanto ao Programa de Conformidade da autoridade antitruste, pode ser que ele queira também que publiquemos quais são os argumentos utilizados pela outra parte, mas acho que não chegamos a este ponto de transparência, até porque ele vai ter acesso a eles mais cedo ou mais tarde. Mas eventualmente o que a gente está discutindo aqui é um eixo que gira em torno deste princípio que é a transparência.

Nesse sentido, acho que ele é um dos grandes itens; é importantíssima. Acho também que me cabe informar que na Secretaria de Direito Econômico vocês podem acessar a agenda do Secretário, inclusive no que diz respeito às partes que lá o visitam. Isso está no *site* da SDE e tem um *link* no *site* do MJ também.

Eu tentei fazer algo que causou algum estranhamento num primeiro momento, mas acho pela análise do Pedro, que foi aceita a primeira correição parcial da história do Direito Brasileiro de Defesa da Concorrência. Em fevereiro baixei um procedimento de correição parcial e, por conta desses aspectos que o Pedro notou, descobri coisas espetaculares nesse procedimento. Primeiro, coisas que dizem respeito ao sigilo e que são complicadíssimas. Segundo, coisas que dizem respeito a nossa comunidade aborígene e que são extremamente interessantes.

Propõe-se, então, um programa em três etapas em conformidade à legislação antitruste, porque afinal de contas é disso que estamos falando. Trata-se de um esforço concentrado de aprimoramento de métodos, rotinas e práticas da SDE e de outros órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e que diz respeito à transparência e ao sigilo. Eu estava falando para o Pedro durante o almoço sobre as minhas idéias no que diz respeito ao sigilo e acho que são extremamente importantes. Numa terceira etapa, uma vez que nós tivermos feito a nossa parte, talvez possamos cobrar a parte dos aborígenes também.

Porém, são muito complicadas tais coisas! Muito se reclama que o Sistema de Defesa da Concorrência perde tempo com procedimentos cartoriais, que os processos ficam menos céleres, que os fluxos de trabalho não fazem muito sentido e que há duplicação ineficiente, mas é muito surpreendente perceber que é ainda pior, ou seja, que há duplicação de procedimentos com pareceres díspares pela SDE e pela SEAE - o que deve

terminar. Isto ocorre devido ao fato de que o mesmo advogado, no mesmo caso, define o mercado relevante de dois jeitos, um na SDE e outro na SEAE. Às vezes acontece pior: o advogado diz que o cliente dele é parte de um grupo controlador no momento e, no ano seguinte, ele diz que não é mais a parte controladora, agora é competidora e assim por diante.

Como o sistema é muito pobre e carece de recursos, temos uma característica que nos Estados Unidos costuma-se dizer que é a dependência da boa-fé processual. Para além da boa-fé processual acho que temos que desenvolver a cultura da boa-fé do órgão público ao lidar com matérias que podem ser extremamente sensíveis do ponto de vista da imagem da empresa e do mercado como um todo, bem como a boa-fé dos que representam as empresas junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Isso para que possamos gastar menos fiscalizando se a estrutura societária que o advogado declarou é verdadeira ou não, porque isso gasta um tempo e uma quantidade de recursos humanos inacreditável e porque, afinal de contas, os advogados atuam junto aos clientes para que as informações sejam fidedignas.

Talvez a minha mensagem aqui seja a de que eu não acho que precisemos de um Programa de Conformidade à legislação antitruste dos órgãos de defesa da concorrência; precisamos mais do que isso. No que diz respeito aos órgãos de defesa da concorrência, esta é a mensagem que tenho tentado dar desde o início e é este o papel do IBRAC: nós precisamos de um acompanhamento constante de um processo de prestação de contas e aprimoramento institucional, práticas e rotinas; é muito mais que um processo de conformidade.

Além disso, para dar um segundo informativo objetivo, a SDE enviou à Secretaria de Acompanhamento Econômico uma Proposta de Normatização de instrução conjunta de atos de concentração que cria a prática e a rotina de instruir e analisar conjuntamente atos de concentração com pareceres que, não ao arrepio da lei, saiam subscritos pelo Secretário de Direito Econômico e pelo Secretário de Acompanhamento Econômico, com ganhos substantivos para o sistema como um todo.

Por fim, eu queria dizer que o que tentei sustentar aqui, e acho que em certo sentido o Fábio também, é que há um risco na convivência entre política industrial e política de concorrência, mas que as dicotomias não precisam necessariamente repetir a experiência do passado remoto. Não acho que estamos num mundo no qual precisamos meramente repetir o movimento do governo anterior ou voltar à era Vargas. Talvez pela minha juventude, idealismo e inexperiência, eu acredite que é algo mais; talvez eu acredite que

é há um pouco mais entre o céu e a terra do que sonhava a nossa filosofia e que talvez estejamos caminhando e progredindo para algo que vai muito além da mera opção “vamos voltar atrás um pouquinho; vamos voltar muito atrás”.

Realmente acredito que é possível construir uma moldura de convivência comum entre política de concorrência e política industrial. Há duas opções: abdicamos desse desafio, sentamos e esperamos que uma das duas seja consumida no fogo da outra, ou trabalhamos em prol de uma moldura comum. Tentei dizer que acredito firme e profundamente na política de concorrência como instrumento privilegiado de desenvolvimento. Acredito também, que do ponto de vista jurídico, a defesa da concorrência é algo que está em fase de consolidação e que deve ser aprofundado. Prometo lutar por isso e quero fazê-lo de forma madura e objetiva.

Ubiratan Mattos

O comentário que vou fazer na verdade é quase um testemunho. O Daniel no seu discurso de posse fez uma referência muito elogiosa ao IBRAC. Eu mencionei isso na abertura do seminário e este é o momento de retribuir a menção feita pelo Daniel no seu discurso de posse. Devo lembrar que o primeiro interlocutor dos administrados do Daniel, assim que tomou posse, foi justamente o IBRAC num evento que nós fizemos em São Paulo- lá ele foi nos contar os seus planos para a Secretaria. Acho que é importante que estes temas sejam levantados porque cada vez mais se ressalta a necessidade de realmente a administração e o administrado debaterem esses temas.

O Daniel gostaria de prestar contas - mas aqui nós não vamos fazê-lo porque ele próprio já se ofereceu para prestá-las em outra oportunidade. Vamos passar já para os debates. Perdão, antes há um brevíssimo comentário e depois passamos aos debates.

Pedro Dutra

O que eu disse foi a partir do que leio e do que o governo publica. Sem dúvida, o José Tavares tem razão e o Daniel também. Hoje se debate a concorrência como se debate uma política industrial e isto é extremamente saudável. Aliás a presença do Fábio, do Daniel e do José Tavares, no governo e aqui, demonstra isso de forma insofismável. Mas, quero lembrar, que figuras preeminentes no governo declaram que a concorrência não é importante.

Então, nós estamos diante de posições conflitantes e temos que trazer aos nossos amigos aqui presentes esta dúvida que algumas autoridades nos põem.

Outra questão foi que no governo anterior, fui o primeiro a dizer da inapetência dele pelas reformas essenciais. Quanto ao trabalho que foi feito pela Casa Civil, pelo Luiz Alberto Santos, ele é muito melhor do que o projeto de lei mas o problema é que ele não foi apresentado tal. O projeto de lei não o traduz e o que sobrou para comentar é que ele é muito ruim.

Quanto ao que o Daniel falou, não esperava nada diferente e por isso eu posso cumprimentá-lo. Daí, vejo que a minha modesta proposta, na verdade mais um convite, é que ele tenha mais tempo e que o Dr. Ubiratan não irá regateá-lo nesse tempo para que possamos debater e apoiar, inclusive observando os advogados, que devem ter uma conduta aborígine quando apresentam as suas informações.

Estamos esperando que o Dr. Ubiratan promova esta oportunidade de ouvirmos o Dr. Daniel e crivá-lo com inúmeras perguntas que serão, eu tenho certeza, muito bem respondidas.

Ubiratan Mattos

Na verdade até já temos. Está acertado com a Dra. Bárbara Rosenberg um *workshop* em Brasília para discutir o PPI. Isto será anunciado oportunamente.

Vamos à sua pergunta, por favor. Só uma anotação, desnecessária evidentemente, mas por favor evitem os discursos – perguntas curtas e objetivas.

Bruno Sobral - SEAE

Meu nome é Bruno Sobral, da SEAE.

Eu quero justamente voltar ao tema de política industrial. O que se percebe é que hoje, apesar do reconhecimento por muitos de que concorrência é um dos pilares da política econômica e que ela gera eficiências, apesar dos esforços fantásticos em termos de “advoca-se”, eu acho que nesse último ano o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência só não apareceu na revista “Caras”. Ele está em todos os jornais e isso é muito bom. Mas me

parece que as fricções entre os tomadores de políticas verticais e nós, ainda, são muito grandes.

Gostaria de fazer uma pergunta para o Cleveland no seguinte sentido: o documento de política industrial que você leu e nos apresentou aqui fala de integração quanto às políticas como uma premissa entre elas e a política de concorrência. Você falou também que esse documento não é conflitante com as políticas de defesa da concorrência. Eu pergunto o seguinte: essa moldura inicial proposta pelo documento de política industrial que foi construído com as digitais do Dr. Fábio é suficiente? Ela nos atende, nós que somos apaixonados pelo “mercado de plantadores de batata do Mississippi”?

Cleveland Prates Teixeira

Obrigado pela pergunta, Bruno. Ela me dá a oportunidade de esclarecer algumas questões, já que eu passei muito rapidamente pela parte final.

O que eu disse foi que, considerando os princípios que estão colocados neste documento e analisando sob o ponto de vista daquela seção que eu abri de política industrial, eu não identifiquei pontos de conflito que sejam totalmente insanáveis. É claro que você sempre pode ter aquela questão “se vamos estimular economias de escala, vamos criar uma grande multinacional verde-e-amarela”. Eventualmente, você pode ter algum tipo de conflito, dependendo do caso. Mas os princípios que estão lá colocados, não vedam *a priori*, e é bom deixar muito claro que há possibilidade de que a defesa da concorrência atue normalmente.

O fato de não fazer menção à política da concorrência, acho que basicamente é porque o tema é “diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio de comércio exterior”. Corrija-me se eu estiver enganado. Então, não é uma diretriz de política da concorrência, mas sim uma diretriz de política industrial acompanhada de uma política tecnológica e de comércio exterior. Eu não consegui detectar nessa minha rápida leitura desse documento nada que fosse tão grave, e que *a priori* gerasse alguma razão para que nós saíssemos nos batendo aqui. Muito longe disso, acho que acabamos caminhando num mesmo sentido.

Ubiratan Mattos

Pela ordem a professora Elizabeth Farina e depois o professor Gesner Oliveira.

Elizabeth Farina

Obrigada. Eu estava com vontade de fazer uma palestra, mas tenho que fazer uma pergunta. Queria fazer uma ponderação sobre as observações econômicas que o Daniel fez a respeito das políticas industrial e da concorrência e sobre o conflito entre elas, associando-o à discussão sobre excedente total *versus* excedente do consumidor, assim como a visão de que política industrial teria dentro dela um potencial conflito na medida em que estaria mais associada à visão de que numa situação de ganhos de eficiência vinda da política industrial fosse positivo do ponto de vista da alocação geral dos recursos da economia, o que eu acho bem razoável e com um conflito potencial de efeito de curto-prazo com o consumidor.

Então, acho que – sei que estou me demorando, mas vou ter que fazê-lo – é um falso conflito porque ainda que elejamos para a política de concorrência um foco importante no consumidor, existem questões que são de impacto direto *versus* impacto de longo-prazo e a política industrial, por definição, não é uma política de curto-prazo. Portanto, não é aí que o conflito vai se estabelecer se nós estamos falando de excedente total ou de excedente do consumidor porque a política industrial é de médio e longo-prazo, quase que de desenvolvimento olhando setorialmente. Portanto, a dinâmica é mais importante do que esse tipo de conflito.

Se fôssemos adotar uma visão muito estrita, e entendo que o Daniel não teve a intenção de adotar, o efeito imediato sobre o excedente do consumidor poderia nos levar a pensar algo desta natureza. O preço predatório pode beneficiar o consumidor no curto-prazo, nesse sentido não temos na esfera da defesa da concorrência que discutí-lo. O professor Landi discute isso num texto de 2002, então não estamos sozinhos.

Se, por exemplo, bem-estar é igual a preço baixo, podemos admitir uma série de práticas que tradicionalmente achamos que são prejudiciais à concorrência, mas como beneficiam o consumidor no curtíssimo prazo- por exemplo, um *dumping* internacional- então esse critério estaria a salvo. Estou exagerando e sei que você está meio nervoso na cadeira, mas essa é uma discussão que se tem hoje não só no Brasil e, pelo menos, estamos bem acompanhados.

Eu tinha mais algumas coisas para falar, mas tenho uma pergunta para o professor Fábio Erber sobre suas impressões digitais: – eu não li o documento – mas quais os critérios pelos quais foram escolhidos tais setores e o que se pensa em termos do que as empresas envolvidas nessa política industrial terão de dar em contrapartida a ela? Quer dizer, se você pudesse dar uma desenhada rápida como é que se chegou a essa escolha.

(*Intervenção Ubiratan Mattos*: Elizabeth, deixe-o responder porque nós temos mais pessoas querendo fazer perguntas.)

Assim, talvez seja melhor termos alguma coisa para criticar do que fazê-lo simplesmente com base na intuição. Isto é, se tivermos o modelo e os dados, pelo menos pode-se dizer que o modelo e os dados estão errados e que se tem o outro modelo para seguirmos comperando. (Desculpa-me.)

(*Ubiratan Mattos*: Eu devo mencionar o seguinte que o professor Fábio Erber vai pernoitar em Campos do Jordão aqui no Hotel, então ele tem a noite toda para discutir . Por enquanto, ele vai responder à pergunta.)

Fábio Erber

Os setores foram quatro: dois do complexo eletrônico – *software* e componentes eletrônicos (semicondutores) -, bens de capital e farmacêuticos. O critério é duplo: o de balanço e pagamentos e um critério de portador de tecnologia, isto é, de relevância para a inovação. São os dois critérios básicos.

Todos esses setores têm impacto muito grande no corpo econômico e social, e todos eles são muito importantes do ponto de vista de divisas. Então, o critério de vulnerabilidade externa foi muito importante assim como o de inovação. Vemos que a inovação é muito enfatizada no texto.

Gesner Oliveira

Muito brevemente, eu queria fazer uma sugestão e uma pergunta.

Sugestão. Se nós lembrarmos da exposição do Michael Reynolds de ontem a respeito do que mudou na Comissão Européia, um dos pontos operacionais interessantes que ele ressaltou foi a maior integração dos grupos de análise de defesa da concorrência. Ele estava se referindo a fusões, mas acho que se estende também para o caso de cartéis e outras áreas. Eu não conheço no Brasil grupos setoriais mais tensos do ponto de vista de conhecimento acumulado do que os grupos do BNDES. Seria imprescindível, sobretudo dado à escassez de recursos, que houvesse mais cooperação do ponto de vista de conhecimento técnico, específico do setor. Eu acho que houve alguma exploração nesse sentido mas isso poderia ser muito bem explorado independentemente de qualquer outra dificuldade conceitual.

O segundo ponto, na verdade, é uma sugestão também. Eu acho que esse texto de diretrizes tem um ineditismo grande, um pioneirismo por integrar várias áreas do governo. Acho que um documento político-industrial nunca refletiu um debate interministerial e também acho que ele reflete a dificuldade, as indefinições, a lentidão e obviamente a complexidade do debate que estamos vendo aqui. Agora, a parte da concorrência ficou muito escondida a ponto de escapar até mesmo da nossa leitura e da leitura brilhante do Conselheiro Cleveland. Mas ela só aparece na parte de fármacos (página 21) e a política de estímulo à produção doméstica requer coordenação com as políticas de saúde e com as políticas de regulação.

É importante que o sistema de defesa da concorrência monitore sistematicamente preços e concentração. Acho que fica evidente que a concorrência é muito mais do que isso; talvez nem seja isso e realmente valeria a luz das reflexões tentar incorporar isso no texto.

Ubiratan Mattos

Tenho um pedido do Dr. Moacir. Dr. Moacir com a palavra.

Moacir Moraes, membro do Ministério Público, Sub-Procurador da República junto ao CADE.

Inicialmente queria fazer umas considerações em torno do que disse o Dr. Pedro Dutra.

O Ministério Público tem uma função que eu diria extra-sistêmica, se é que esta palavra “Sistema” Brasileiro de Defesa da Concorrência é contestada. Eu praticamente não tenho nenhum preconceito em dizer que faço parte de um sistema do ponto de vista processual mas quero lhes dizer e assegurar que não temos no Ministério Público nenhum compromisso com política de governo; nós temos sim com políticas públicas. O Ministério Público tem se manifestado nos processos do CADE com absoluta isenção. Não estou dizendo que Vossa Senhoria tenha feito qualquer crítica à manifestação do Ministério Público, mas é necessário aproveitar esse momento para dizer que a nossa atividade não é uma preocupação meramente formal quanto ao andamento do processo. O devido processo legal tem sido uma preocupação do Ministério Público. Realmente várias falhas, as quais não são evidentemente das autoridades atuais do Sistema de Defesa da Concorrência, consistem em processos antigos, cheios de vícios procedimentais e que precisam ser saneados. A rigor dever haver o chamamento à ordem desses procedimentos.

Então, dentro dessa visão que tenho do Ministério Público, nossa preocupação não é de agradar ou desagradar o governo mas sim de manter a formalidade do processo para que aquele título extrajudicial, que é a decisão do CADE, não saia imperfeito e difícil de se impor perante a coletividade.

Mas a pergunta que eu queria fazer sobre o tema é para o Dr. Tavares. A questão dos medicamentos sempre foi uma preocupação da câmara do consumidor e, muitas vezes, os procedimentos que surgem perante os PROCONs e Ministérios Públicos Estaduais se atêm às relações de consumo. Há um desdobramento do CADE com referência à ordem econômica, daí vem a questão sobre as competências do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal. Jamais admitirei, e isto é um ponto de vista pessoal, que problemas de ordem econômica constitucionalmente sejam de competência dos Estados e do Ministério Público Estadual. Quando se começa alguma coisa no âmbito estadual, ela se desdobra na decisão de uma autarquia, que do ponto de vista da autoridade administrativa é federal; logo, é impossível que isto seja apreciado em grau de mandado de segurança ou de ações de nulidade perante a Justiça Estadual quando o controle será feito pela Justiça Federal.

Então, quando se indagou à Secretaria de Acompanhamento Econômico sobre o aumento de preço de medicamentos, a informação que tivemos foi a de que as planilhas realmente não eram contestáveis porque havia uma crise cambial que justificava o aumento dos insumos. Eu pergunto então, se o fato de propor uma isenção ou uma alíquota zero para importação de insumos dos medicamentos para a indústria farmacêutica consiste numa política industrial ou numa política tributária? Isso é uma conveniência do governo? Porque em outros setores se vê, evidentemente, essa mesma preocupação.

É só isso que eu gostaria de ouvir. Como não sou versado, não sou economista, é só isto que eu gostaria de saber. Trata-se de uma pergunta de ju-jurista.

José Tavares

É o seguinte: quando se queria a Tarifa do Mercosul, eu disse que ela tinha inúmeras impropriedades, algumas das quais o Daniel já apontou. O que acontece é que a Tarifa do Mercosul foi fruto de um processo de abertura no Brasil e na Argentina. Na verdade, ela reflete muito mais a reforma tarifária ocorrida no Brasil do que em qualquer outro país que faz parte do Mercosul.

Eu sempre fui um crítico da Tarifa Externa do Mercosul porque eu acho que, embora ela tenha tido aquele positivo de impedir que houvesse um retrocesso, do ponto de vista de quem analisa processo de integração, ela foi muito prematura. Quer dizer, os governos deveriam ter se concentrado na primeira etapa, na constituição de uma área de livre comércio. Num segundo momento fazer o que estamos fazendo agora, isto é, cuidar da convergência, das condições de concorrência dos mercados domésticos e somente em uma etapa mais adiante se pensar numa Tarifa Externa Comum, mas que não estivesse envolvida dos vícios da substituição da exportação. Pois, se olharmos toda a estrutura da TEC, ela continua com a idéia de alíquota baixa para o insumo e alíquota um pouco mais elevada para o produto final. Ora, isso é uma lógica da substituição da importação. Se examinarmos a tarifa de qualquer economia industrializada, ela é zero ou quase-zero na maioria dos casos e alta para alguns produtos.

Há vinte anos que venho dizendo que a tarifa é um instrumento em extinção, não que estejamos caminhando para o livre-comércio, mas pela simples razão que os instrumentos de proteção estão mudando de área. A

proteção está muito mais na área da regulação, das políticas de compras governamentais e da própria política de concorrência do que na da tarifa. Mas é uma extinção que está sendo lenta.

O que nós estamos fazendo agora é, de uma forma muito gradual, tentando ajustar a TEC a um estado mais consistente com a economia da região. Quer dizer, temos uma tarifa que é inspirada na lógica da substituição da importação e estamos querendo mudar isto. A primeira impressão que havia era a de que monopolista tem alíquota zero e isto não é nenhuma atitude hostil aos monopólios. Como diz *Bomol*, “monopolista com uma longa vida, freqüentemente é sinal de virtude e não de vício”. Eu acredito muito nisso, sempre fui um grande divulgador das idéias do *Bomol* aqui no Brasil.

Então, em princípio, não obstante essa simpatia pelos monopólios, o fato é que em economia industrializada alguma vamos encontrar monopolistas que produzem *printables*???(*min. 34:49*) sendo protegidos por tarifas de importação porque a única função dela é aumentar o poder de mercado desse monopolista.

Por outra parte é sempre importante lembrar que uma tarifa de importação sempre significa um mecanismo de transferência de renda da sociedade para os setores protegidos. Dessa forma, não existe nenhuma razão efetiva para existirem tarifas em produtos que não tenham produção regional. Há época da substituição de importação, essas tarifas existiam para sinalizar as áreas onde o governo gostaria de atrair investimento; não tínhamos proteção mas já colocávamos tarifas para dizer : “olha, aqui já temos proteção, então, entramos”. Nós estamos tentando mudar essa lógica.

A grande novidade, acho que fizemos uma mudança de rota, foi iniciar essa discussão a partir de um entendimento entre os órgãos de defesa da concorrência do Brasil e da Argentina. Não acho que fizemos nada de revolucionário, apenas estamos propondo uma mudança parcial na TEC. Vamos propor, numa segunda etapa agora no começo do ano, uma lista de produtos produzidos por monopolistas que serão negociados na ALCA e na União Européia. Não temos muita pressa dado que essa situação persistiu até hoje, então não há por que querer acabar com isso da noite para o dia. Mas o nosso entendimento é que isto se dará na medida em que ampliar a cooperação entre órgãos de defesa da concorrência e acho que isto está estimulando o Paraguai e o Uruguai a ter leis nesse sentido. Nós vamos caminhando na direção de harmonizar as condições de concorrência dentro da região.

No final deste processo, que não vai ocorrer na minha gestão e na do Daniel, nós teremos no Mercosul uma Tarifa Externa Comum que efetivamente possa ter esse nome.

Obrigado.

Ubiratan Mattos

Tenho um pedido do Dr. Laércio Farina. Laércio, por favor, sua pergunta.

Laércio Farina

Vamos acalmar o Dr. Daniel Goldberg! Vamos fazer uma pergunta a ele. Na verdade, são duas perguntas dentro de uma.

A primeira é a seguinte: o que significa realmente essa expressão política de defesa da concorrência? É um elemento da política industrial, uma política em si? Eu particularmente não vejo a defesa da concorrência como uma política. Parece-me até que a política se resumiria a ampliar ou a reduzir a eficácia de uma lei que já está aí. E se existe de fato esse entendimento sobre política, a pergunta é qual é a visão do governo para implementá-la? Até mesmo essa discussão relativa às premissas que foram colocadas, isto é, se é o consumidor que deve vir primeiro ou se é a questão do excedente que deve nortear as decisões ou, pelo menos, a avaliação das concentrações quando nós estamos considerando um sistema que é híbrido?

Nós devemos levar em conta que o Ministério Público é atuante, muito embora somente do ponto de vista processual, como bem colocou o Dr. Moacir. Trata-se de um sistema que é composto por dois órgãos de governo que a princípio não se sujeitam às políticas governamentais – e de estado é o órgão ao qual competem a implementação da defesa da concorrência.

Eu gostaria que o Dr. Daniel esclarecesse essa equação e dou até a liberdade de responder à pergunta da Dr^a Elizabeth Farina.

Daniel Goldberg

Obrigado Laércio.

Eu vou começar a resposta da sua pergunta de um ponto que a Elizabeth levantou e que tem haver com o que na verdade o Fábio tinha dito há algum tempo sobre os números.

Eu queria dizer o seguinte, Fábio e Elizabeth: acho que de certa forma os números são como argumentos. A única coisa que me assusta mais do que alguém que usa os números é alguém que não os usa; são os números e os argumentos que nos permitem dizer que a infra-estrutura é uma coisa importante. Imagino eu que você deva estar dizendo isso com base talvez num desses estudos que você mencionou e que têm os nomes irrecuperáveis e que digam que o *gap* entre o produto asiático e o da América Latina, calculado a partir da década de 80 seja diretamente relacionado ao *gap* de infra-estrutura, ou como você disse, com relação a um outro estudo.

Enfim, os números são como argumentos e isso me leva a um segundo ponto que é pretender conferir cientificidade, ou não, à análise antitruste, à política industrial e à política de concorrência.

Veja, minha resposta vem em dois momentos: conferir cientificidade a essa discussão e discutir se essa cientificidade é objetiva. Há muito tempo que não se discute mais isso - volto ao meu amor pela antropologia. Na verdade, a objetividade da ciência consiste no trabalho com hipóteses as quais são discutidas no âmbito do discurso e no qual essas hipóteses se testam, refutam-se ou se mantêm.

No âmbito da política pública isso é particularmente sofisticado, difícil de fazer. A retórica e essas nossas discussões são extremamente relevantes porque são elas que filtram essas hipóteses e que as testam. Quanto maior a retórica, maior a discussão e quanto maior a divergência entre os números quem sabe conseguimos caminhar e, de fato, alcançar coisas positivas.

O que me leva a um terceiro ponto, respondendo ao casal Farina (Elizabeth e Laércio). Para falar do teste jurisprudencial que se aplica a uma fusão e a uma aquisição a minha contenção foi a de que concordo com o Pedro quando ele diz que esse diálogo entre política industrial e política de concorrência é perigoso. Eu tentei apontar, despeito da história brasileira que ele é perigoso. Por exemplo, em uma análise de fusão e de aquisição, qual é o peso que você deve conferir às importações, a partir de seu potencial disciplinador? E o que eu disse é que as opções de política industrial que são tomadas num momento anterior- por exemplo, optar por um mecanismo de subsídio, subvenção ou benefício fiscal, ao invés de uma proteção efetiva via tarifa, mais a ou menos COFINS- têm um impacto relevante na análise cotidiana

das fusões e aquisições que admitimos. Ainda que em tese a política industrial seja uma política de médio e longo prazo, infelizmente as opções e os arranjos institucionais acerca dela que discutimos hoje impactam diretamente no tipo de argumento que é admitido num tribunal administrativo ou não.

É muito importante que se discuta isso nesses termos. Talvez por isso a sugestão do Gesner tenha sido tão apropriada, quer dizer, talvez o BNDES não tenha em mente que a chance do bloqueio de uma fusão, pelo sistema de concorrência, aumenta se não tomarmos cuidado, por exemplo, com essa medida tarifária. Talvez o sistema de concorrência não tenha noção de que pode dialogar com o BNDES no que diz respeito ao leque de alternativas de instrumentos de política industrial. Dessa forma, talvez esta seja a resposta, ainda que preliminar, à sua pergunta.

Por fim, política de concorrência é algo engraçado porque quando se olha textos jurídicos, sobretudo no âmbito dos tratados internacionais que mencionam política de concorrência, eles significam uma coisa e quando se lê os multilaterais e se estuda textos jurídicos ou semijurídicos, eles falam de cultivo de concorrência. Você tem razão, o que eles estão dizendo ali são leis, regulamentos, práticas e decisões pelas cortes administrativas ou judiciais. É disso que eles tratam.

Mas, quando se fala dos textos prescritivos que mencionam política de concorrência ou quando falo de política de concorrência estou me referindo a algo diferente. Outro ponto importante que o Pedro levantou é que é uma das funções mais importantes dos órgãos de defesa da concorrência reside não só no fomento à cultura da concorrência, mas também na sua relação conflitiva. A SDE foi criada para isto, juntamente com outros órgãos de governo. Há um desenho institucional que é importante que para os órgãos do Sistema de Defesa da Concorrência; é o diálogo muitas vezes contencioso com órgãos de política industrial e com agências reguladoras. Talvez este desafio que nos colocou o Pedro, isto é, o medo de que esse casamento não seja possível resida na possibilidade do fortalecimento institucional dos órgãos de defesa da concorrência no que diz respeito ao seu potencial de estabelecer diálogos críticos, independentes e contenciosos com outros órgãos de política industrial.

O governo não é um monólito e não foi concebido para sê-lo; nenhum governo o é. Não é um desenho institucional sequer adequado que o governo seja um monólito. Há diferentes visões, e de um processo de diálogo entre essas elas dentro dessa arquitetura institucional é que surge isso que estou chamando de política da concorrência. Ela inclui não só regulamentos,

regulamentos, decisões, práticas e rotinas dos órgãos administrativos, mas também o relacionamento de órgãos administrativos do governo responsáveis por concorrência com outros órgãos do próprio governo, na tentativa de minimizar distorções das regulações e regras emanadas por outros órgãos do governo na eficiência alocativa do mercado e no bem-estar do consumidor. E a essa segunda vertente, estou chamando política de concorrência.

Ubiratan Mattos

Obrigado, Daniel. Mais alguma pergunta, *Pietro*(Pedro)?, você tem alguma pergunta? Por favor, faça a sua pergunta e depois o Fábio irá fazer seu comentário.

Pietro Ariboni

Tenho uma pergunta dirigida para o Daniel e para o Cleveland, mas utilizando o que foi levantado pelo Pedro, a respeito dessa aparente tendência de que o Estado estaria tentando voltar a ter um certo intervencionismo. O que, aliás, encontra certo respaldo até na reticência demonstrada pelo nosso Presidente da República ao comentar a ordem econômica e ao criticar os Estados Unidos, autores desse conceito, que entretanto praticam políticas específicas em defesa da agricultura e da siderurgia. Mas, levando-se em conta que essa reticência não cabe, já que ao governo compete cumprir o que consta na Constituição, eu apenas perguntaria, para a tranquilidade ou esclarecimento da platéia: a SEAE e a SDE participaram das discussões e da elaboração dessas diretrizes? Foram consultadas? Eu gostaria apenas de saber isso, objetivamente.

Daniel Goldberg

Sim, o modelo de energia elétrica tem as digitais do Sr. José Tavares.

Ubiratan Mattos

Fábio, você gostaria de fazer algum comentário sobre a resposta do Daniel? Por favor, a palavra é sua.

Fábio Erber

Não, eu estou de acordo a Elisabete e o Daniel. Não tenho nada contra números e contra modelos. Eu tenho, sim, contra o uso desse estilo “em verdade, em verdade, vos digo, eis que tenho o número que foi dado por um economista”. Eu tenho objeções seim contra esse tipo de retórica que é muito usada no debate política.

Eu não estou dizendo que o Daniel está usando isso dessa forma, mas que tenho objeções contra isso, tenho. Acho que vivemos neste mundo de sombras e incertezas, exceto os que têm a luz sobre si, logo temos que caminhar, em termos de epistemologia, naquilo que o Habermas propugnava como *maschprahethik??*, ou seja, uma ética de reconhecer que sabemos muito pouco e que temos que tentar ser e trabalhar na incerteza. Este é o caminho que acho que os órgãos de política industrial e de concorrência têm que seguir. Eu não tinha me dado do pouco que tinha de menção à política de concorrência nesse documento de diretrizes, e esta observação foi feita tanto pelo Cleveland quanto pelo Gesner.

Então, acho que é muito importante conversarmos sobre a idéia de que de repente haja colaboração técnica da SEAE e da SDE conosco lá no Banco, onde temos um certo conhecimento setorial: é uma excelente idéia! Enfim, acho que há vários caminhos pelos quais as duas tribos podem aprender a falar a língua uma da outra. Aliás, dou meu testemunho, até porque andei freqüentando durante bastante tempo a tribo de concorrência: percebi que a língua é a mesma, mas que os dialetos são diferentes.

Um comentário em relação à colocação do Pedro Dutra. Acho que o governo é mais intervencionista sim. Ele foi eleito com essa plataforma, e o é sem qualquer pudor. Acho que isso é um dado político que faz parte e que não é uma questão de retorno, mas sim de coerência com a plataforma política. Isto foi dito muitas vezes.

Ubiratan Mattos

Uma última pergunta, do Marcos Vinícius, e depois passaremos ao encerramento do evento.

Marcos Vinícius

Eu quero fazer uma pergunta para o professor Fábio. O senhor fez um comentário dizendo que a perspectiva da política industrial incorpora a questão da soberania nacional e que na política da concorrência o senhor não via essa incorporação.

Então a minha pergunta, objetiva, é a seguinte, em termos de política industrial, a variável “nacional/estrangeira” está incorporada e na política de concorrência não. Dentro daquilo que a gente já conhece, como é que o senhor vê? Por que o senhor fez essa afirmação?

Fábio Erber

Fiz essa afirmação porque isto é um clássico. A dimensão nacional está sempre presente em política industrial. Não conheço nenhum país em que isso não exista. Do que eu conheço na parte de política de concorrência, essa não é uma dimensão relevante.

Se você quiser, vamos ter que fazer uma discussão ampla. Isso é a minha constatação. Não estou nem dizendo que um viés seja melhor do que o outro, só estou constatando a diferença de vieses porque isso precisa ser reconhecido e tratado no âmbito dessa tentativa de diálogo que estou defendendo.

Ubiratan Mattos

O Dr. Daniel e o Dr. Cleveland têm um comentário a fazer.

Daniel Goldberg

O comentário, muito pouco técnico ou político, na realidade só diz respeito a como é a vida de um membro do órgão de defesa da concorrência. Voltando a explicar, isso vai soar extremamente familiar aos ouvidos de todos que aqui estão. É o seguinte: quando se aprova uma política setorial que beneficia um setor ou ainda nas raras vezes nas quais se aumenta a proteção efetiva de um setor, ele fica desprotegido porque seus insumos ficam mais caros. Imediatamente, o setor se mobiliza para bater na sua porta mas raras vezes essa resposta é imediata.

Quando se aprova uma política setorial, a despeito de seus méritos, vantagens ou retornos, há alguém para o laurear naquele momento. Claramente, há um setor bem organizado, com seus representantes constituídos e que conversa com os representantes do povo legitimamente eleitos, que estão no Congresso. Aliás, muitos deles estão lá no BNDES todos os dias e aplaudem e falam que, finalmente, o governo entendeu ser este setor um centro de geração de tecnologia, progresso e eficiência dinâmica; um verdadeiro portador de tecnologia que pode contribuir de forma positiva para a balança de pagamentos. Enfim, eles aplaudem o governo.

Quando se acerta uma política, está se beneficiando algo muito mais abstrato do que um setor receptor de uma política setorial favorável qualquer. Por isso é que, se por acaso não acertei na minha retórica “em verdade, vos digo”, peço que me desculpem por não ter conseguido veiculá-la. Passarei a fazê-lo porque preciso dessa retórica. Essa é a única coisa que tenho!

Por isso é que a tribo da concorrência tem esse mantra dos benefícios da política concorrencial: o meu cliente não está aqui na sala e não está no BNDES; ele é o sujeito invisível que não é o empregado da indústria que a sua política ajudou e que não está acompanhando o balanço de pagamentos. O meu cliente é o sujeito que muitas vezes não abriu o jornal e que não tem a menor idéia do que seja concorrência.

Portanto, o cliente passa por um processo de mediação pela sociedade, a qual precisa ser mobilizada e conscientizada de que ele é um cliente importante. Preciso também constituir um processo habermasiano de interlocução no espaço público dentro de um contexto de ação comunicativa, e o único jeito de constituir tal processo é usar a retórica. A retórica é a única arma que eu tenho e é a ela que recorrei sempre que necessário.

Ubiratan Mattos

Vamos encerrar este evento tradicionalmente fazendo alguns agradecimentos especiais. Nós tivemos um serviço de infra-estrutura, como vocês sabem, composto das “nossas meninas”: a Juliana Domingues, mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e a Fabíola Wüst Zibetti, pós-graduanda em Direito também pela Universidade Federal de Santa Catarina, que vieram graciosamente nos ajudar neste evento. Também agradecemos à Marcela, à Caroline e à Natasha; as tradutoras Lucelena e Magnólia; a equipe de áudio e iluminação; a nossa vice-secretária executiva, Dora, e o nosso secretário executivo, José Carlos.

Além disso, um agradecimento especial aos nossos ilustres convidados, componentes da mesa e evidentemente aos nossos associados. Nos veremos no próximo ano, possivelmente em Punta Del'Este.

Muito obrigado. Até o próximo ano.

