

25/04/2014 - 05:00

O papel do Cade

Por **José Tavares de Araujo Jr.**

Ao contrário da opinião defendida neste espaço pelo empresário Marcio Fortes em 2 de abril, o julgamento em curso no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre o cartel do cimento é um marco na história da defesa da concorrência no Brasil. O conselheiro relator recomendou a aplicação de multas de R\$ 3,1 bilhões para as empresas, de R\$ 26,2 milhões para seus executivos e de R\$ 5,3 milhões para as associações do setor. Além disso, propôs a venda de ativos que representam 24% da capacidade produtiva dos mercados de cimento e de concreto, bem como outras penalidades previstas na lei antitruste. Tais sanções são as mais severas já aplicadas no país em casos desse tipo. Entretanto, o aspecto mais importante a ser destacado é que o fim do cartel trará benefícios significativos para a sociedade por meio da redução dos custos da construção civil e dos investimentos em infraestrutura.

A eficácia do Cade no combate a condutas anticompetitivas é fruto de um processo de amadurecimento institucional inaugurado em 1994 com a lei 8.884, que criou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e deu autonomia ao Cade para atuar como autoridade antitruste. Até 2011, o SBDC incluía também a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae), que atuavam como órgãos de instrução. Após a lei 12.529/11, a etapa de instrução foi concentrada no Cade, a SDE extinta, e a Seae passou a ter a função de "promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade" (Art. 19).

As normas criadas pela lei 8.884 foram vistas com ceticismo por vários economistas durante algum tempo. Mário Henrique Simonsen, por exemplo, publicou o artigo "O Cade Atrapalha" na revista "Exame" em fevereiro de 1996, defendendo a visão de que o instrumento relevante para coibir a ação dos monopólios domésticos não era a lei antitruste, mas a abertura da economia à competição internacional: "Inflação, taxa de câmbio automaticamente indexada e restrições às importações são a maior proteção aos monopólios, e não há Cade capaz de neutralizá-los".

Normas do direito antitruste ainda são pouco difundidas no ambiente empresarial brasileiro

De fato, a crítica de Simonsen descreveu antecipadamente um conflito que nos anos seguintes se tornaria um desafio permanente para o Cade: o de lidar com distorções de mercado criadas por atos governamentais. Desde então, duas tendências se acentuaram. Por um lado, as decisões do Cade geraram uma jurisprudência nacional sobre controle de fusões e aquisições, abuso de posição dominante e formação de cartel, tornando mais transparente e previsível a conduta da autoridade antitruste. Por outro lado, o poder de mercado dos principais oligopólios e monopólios estabelecidos no país tem sido preservado pela proteção aduaneira, medidas antidumping e outros privilégios.

A lei 12.529/11 introduziu alguns mecanismos que, em princípio, deveriam amenizar esse conflito. Segundo o artigo 19, cabe à Seae aferir danos potenciais à ordem econômica advindos de normas em elaboração em distintas instâncias estatais, bem como analisar as condições de concorrência vigentes em setores específicos e propor medidas para corrigir eventuais distorções encontradas. Aquele artigo determina ainda que a Seae divulgue anualmente um relatório de suas ações voltadas à promoção da concorrência.

Esta inovação foi particularmente oportuna, posto que, desde 2008, o contraste entre a jurisprudência antitruste e o viés protecionista da política comercial brasileira foi acirrado pelo retorno a um estilo de gestão que havia sido abandonado nas duas décadas anteriores, centrado na adoção de medidas tópicas e transitórias, como a criação de ex-tarifários, alterações na lista de exceções da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), requisitos de conteúdo local e uso de tributos domésticos para restringir importações. Embora este estilo tenha sido parcialmente suspenso em 2013, não existem evidências suficientes para se avaliar o papel exercido pela Seae nesta mudança de rumos. De qualquer forma, os fatos recentes parecem indicar que, sob o amparo dos instrumentos criados pela lei 12.529/11, a profecia de Simonsen poderá, finalmente, cair em desuso.



No entanto, alguns empresários ainda se recusam a aceitar estes avanços institucionais, como bem ilustram os argumentos de Marcio Fortes. Segundo ele, o julgamento em curso no Cade sobre o cartel do cimento é "um precedente gravíssimo, que desestimula o mercado de capitais a investir na expansão de fábricas, não só de cimento, mas de diversos outros produtos, desestimula a racionalização da produção, reduz o prestígio do próprio

Brasil não apenas nacional, como internacionalmente, pela ingerência excessiva de organismos governamentais na livre iniciativa". [...] "O Cade atual, e o caso do cimento é ilustrativo, é um dos exemplos da necessidade de modernização da administração pública brasileira".

Não é esta a avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do International Competition Network (ICN), do Antitrust Bulletin, e demais entidades que acompanham a evolução das leis antitruste no mundo contemporâneo. Na verdade, a literatura especializada - tanto a brasileira, quanto a internacional - mostra que, atualmente, o Cade é reconhecido como uma das autoridades mais sólidas entre os países que dispõem de leis de defesa da concorrência. Revela também que, ao contrário do que diz Marcio Fortes, este conselho é um dos ícones da modernização recente da economia brasileira, juntamente com o Plano Real e demais reformas iniciadas na década de noventa.

Entretanto, o objetivo aqui não é a polêmica pessoal, mas chamar a atenção para o fato de que as normas do direito antitruste ainda são pouco difundidas no ambiente empresarial brasileiro. É provável que este atraso cultural venha a ser superado num futuro próximo. Mas, enquanto isso não ocorrer, tal deficiência deverá ser tratada pelos analistas econômicos como um dos componentes do chamado Custo Brasil.

José Tavares de Araujo Jr. é diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes).