



A Política de Concorrência no Brasil e o Novo Paradigma Regulatório*

CYNTHIA ARAUJO NASCIMENTO**

RESUMO O texto discute a redefinição do papel do Estado na economia diante do novo contexto econômico mundial, enfatizando como a política de concorrência pode contribuir para o debate sobre o conflito existente entre reestruturação industrial e competição. Apresenta-se, ainda, a evolução da política de concorrência no Brasil, bem como seu atual arcabouço institucional. A questão dos fatores que dão fundamento aos processos de fusões e aquisições de empresas é também discutida perante a realidade de uma economia que busca uma sólida estrutura competitiva para se integrar aos novos padrões de competitividade.

ABSTRACT This article discusses a redefinition of the State's role in the economy in the new global economic environment, focusing on how a competitiveness-oriented policy might contribute to settle the existing clash between industrial restructuring and competition. The evolution of a free competition policy in Brazil is also discussed, as well as its current institutional framework. The issue of factors underlying corporate mergers and acquisitions is also tackled vis-à-vis the reality of an economy seeking to achieve a solid competitive structure to meet the new competitiveness standards.

* Agradeço a Armando Castelar Pinheiro e a Maurício Serrão Piccinini pelas contribuições à elaboração deste texto e aos comentários dos pareceristas, eximindo-os dos erros porventura remanescentes.

** Economista do Convênio BNDES/Pnud.

1. Introdução

Desde fins da década de 80 o Brasil vem promovendo uma ampla redefinição do papel do Estado na economia, através da abertura comercial, da privatização de empresas estatais e da desregulamentação de algumas atividades econômicas. Como consequência, o modelo de desenvolvimento tem mudado, com um profundo processo de transformação das instituições econômicas e das normas e práticas que regulam a participação dos agentes nas atividades produtivas. Em contraste com o modelo pretérito, cuja prioridade maior residia no aumento puro e simples da capacidade instalada, com a ocupação de “espaços vazios”, a nova estratégia de desenvolvimento busca o crescimento econômico pela incorporação de novas tecnologias e novas técnicas de gerenciamento.

No novo modelo, o mercado passa a desempenhar um papel ainda mais importante na alocação de recursos, responsabilidade que no passado ficava muitas vezes a cargo do Estado. Nesse novo ambiente econômico, as políticas de concorrência passam a ter um papel fundamental para garantir que o mercado possa alocar e distribuir eficientemente os recursos dentro da economia, notadamente em uma organização industrial oligopolista como a brasileira. Cabem a essas políticas a definição e a garantia de regras justas para o jogo competitivo, protegendo empresas e consumidores contra o abuso de mercado por parte de firmas que detenham posição dominante em determinados segmentos. Consciente da necessidade de modernizar leis e instituições de defesa da concorrência, o governo vem tomando, nos últimos anos, significativas medidas para renovar o aparato regulatório na área de competição. São exemplos desse esforço a nova Lei Antitruste e a Lei de Defesa do Consumidor.

Nesse contexto, tem tido lugar, e há expectativa de que se aprofunde, uma substantiva reconfiguração da estrutura das empresas e setores da economia brasileira. Essa reestruturação, aqui como no resto do mundo, encontra nos processos de fusões, aquisições e incorporações um de seus principais instrumentos. Num ambiente competitivo em escala global, de internacionalização da economia, essa onda de fusões representa um dos caminhos para a obtenção de escala, tecnologia, mecanismos de acesso a mercados e capacidade financeira, fatores necessários para enfrentar a concorrência a nível internacional. No Brasil, onde ocorre uma transição de paradigmas, mudando-se de um modelo autárquico, comandado pelo Estado, de economia fechada e inflacionária, para um modelo de mercado, com o império da

concorrência e da competição, no qual o consumidor é o personagem principal, a dimensão dessas transformações é várias vezes magnificada.

O objetivo deste texto é contribuir para a discussão de como a política econômica deve tratar esse conflito entre reestruturação industrial e competição, apresentando a evolução da política de concorrência no Brasil e seu atual arcabouço institucional.

O presente trabalho é composto de cinco seções além desta introdução. A próxima seção discute como o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil até há alguns anos levou ao estabelecimento de uma estrutura industrial bastante heterogênea, com setores altamente concentrados, muitos deles dominados por empresas estatais, convivendo com outros em que a escala das empresas muitas vezes só permitia sua competitividade em uma economia autárquica como a brasileira. A terceira seção comenta, brevemente, as políticas de defesa da concorrência em alguns países selecionados. A quarta analisa os argumentos por trás da adoção de políticas de concorrência, apresentando-se a visão de alguns estudiosos do tema. A seção seguinte descreve a evolução do arcabouço institucional dessas políticas no Brasil, destacando a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as tendências atuais de mudanças na legislação. Ainda nesta seção, discute-se a questão da onda de fusões, aquisições e incorporações verificada a nível mundial e como as instituições tanto estatais quanto privadas estão se preparando para se adequar a esse processo, nesse período de transição entre paradigmas. A sexta seção apresenta as considerações finais.

2. Antecedentes

Um dos traços principais da estratégia de desenvolvimento adotada no país foi a criação de empresas estatais, que tiveram a atribuição de explorar recursos considerados prioritários, servindo para fornecer insumos básicos ao setor privado. Além disso, as políticas e práticas adotadas favoreceram a formação e consolidação de conglomerados mediante incentivos fiscais, fusões e facilidades de crédito a empreendimentos, dentre outras vantagens.

O esforço realizado no contexto dessa estratégia privilegiou os setores de bens intermediários e bens de capital. A estrutura industrial brasileira promovida no II PND reforçou a intervenção estatal com o objetivo de manter o nível de crescimento econômico e o aprofundamento do processo de substituição de importações. A política econômica adotada estimulou um movimento de cartelização, que foi facilitado pela formação de conglome-

rados e pela monopolização de alguns setores da economia, o que criou um ambiente desfavorável ao cumprimento das regras antitruste.

Cabe salientar que, para o padrão de desenvolvimento estabelecido nos anos 70, as políticas públicas adotadas foram funcionais, no sentido de regulação vigiada da concorrência oligopolista e de organização desses mercados. Nesse contexto, os órgãos públicos e as empresas estatais tornaram-se os instrumentos efetivos da política industrial. A base produtiva-tecnológica, ao longo do processo de industrialização, fundou-se em investimentos de grande porte e de longo prazo e na aquisição de tecnologia estrangeira, exigindo uma participação ativa do Estado. Os investimentos fixos em projetos industriais aprovados por órgãos públicos com funções regulatórias ou de incentivo ao desenvolvimento foram significativos. Por exemplo, o montante de investimentos apreciados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) foi "... elevado entre 1974 e 1978, com um pico em 1976. Quando se considera a relação entre o valor dos investimentos nos projetos aprovados (majoritariamente concentrados em insumos básicos) e a formação bruta de capital fixo da economia brasileira, observa-se que esta razão eleva-se de 7,4% em média no quadriênio de auge do *boom* (1970/73) para 11,8% em média no quadriênio seguinte" [(Malan e Bonelli (1983))].

O processo de substituição de importações que caracterizou esse padrão de desenvolvimento gerou um complexo aparato estatal voltado para a regulação das atividades econômicas. Seja concedendo subsídios, incentivos fiscais e financiamentos, controlando preços e fixando os custos salariais, dos insumos e dos serviços públicos, o Estado definia as regras de concorrência e de acumulação do sistema econômico.

Nesse processo podemos destacar a participação de alguns órgãos públicos como o Conselho Interministerial de Preços (CIP), que controlava os preços de forma mais ampla, abrangendo os principais produtos industriais e autorizando aumentos de preços desde que devidamente justificados por elevações de custo. Com isso, buscava-se combater a inflação sem sacrificar o crescimento econômico. Dado o caráter da política antiinflacionária adotada na época, a atuação do CIP era garantida por não se tratar de um sistema de congelamento de preços, pois se realizava uma análise caso a caso, e o preço fixado surgia do entendimento entre o órgão controlador e as grandes firmas.

Atualmente, a economia brasileira busca um novo modelo, com seu parque industrial cada vez mais exposto à concorrência internacional e com investimentos em modernização para se tornar mais competitiva. O cenário é totalmente oposto àquele dos anos 70. As tarifas e os preços tendem a ser

decorrentes da concorrência e as estratégias das empresas começam a considerar uma visão mais global, tornando imprescindíveis as inter-relações empresariais.

A principal motivação para a mudança do modelo de desenvolvimento econômico foi a percepção de que a intervenção estatal e a ausência de competição haviam levado ao estabelecimento de uma estrutura industrial, que, ainda que bastante completa, era pouco eficiente e competitiva. Com a liberalização e o aumento da competição, estruturas de mercado sustentáveis no antigo paradigma mostraram-se inadequadas para gerar a competitividade exigida pelo novo modelo. Este processo vem sendo reforçado pelas tendências internacionais, onde a globalização de mercados exige, cada vez mais, competitividade interna e externa. Essas forças têm levado as empresas em todo o mundo a firmarem acordos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, à busca da racionalização dos investimentos e à obsessão pela redução de custos, estimulando a reestruturação das estratégias empresariais.

Segundo Frischtak (1994, p. 7), “a reação das empresas brasileiras à liberalização das importações e à desregulamentação do mercado após 1990 segue um modelo de reestruturação defensiva. No caso das empresas líderes, 91,2% responderam a um aumento da competição das importações e liberalização do mercado, introduzindo programas de qualidade; 80,8% racionalizando linhas de produto; e 78% expandindo programas de treinamento.”

O importante papel desempenhado pelos mercados no novo paradigma de desenvolvimento transforma as políticas de defesa da concorrência num componente fundamental da atuação governamental. Além disso, o processo de integração competitiva muitas vezes requer que, simultaneamente aos investimentos direcionados para a expansão da capacidade produtiva e para as inovações nos produtos e nos processos, as firmas se voltem para iniciativas de atuação coordenada, seja em investimentos conjuntos em P&D, em *joint ventures* ou mesmo pela incorporação e/ou fusão [Triches (1995)]. Cabe, assim, ao regulador distinguir os movimentos de concentração anticompetitivos, como a criação de barreiras à entrada e o abuso de posição dominante, que devem ser reprimidos, daqueles de caráter defensivo, que muitas vezes são essenciais às empresas no jogo competitivo de uma economia globalizada. Essa tarefa, que é extremamente difícil em todos os países, dada a assimetria de informação existente entre empresas e governo, fica ainda mais complicada no Brasil, devido ao desaparecimento dos órgãos de controle e à falta de tradição do Estado em atuar nessa direção.

3. Ambiente Internacional

A política de concorrência teve sua importância renovada em grande parte do mundo nos anos 80. Na Europa, principalmente, e em países como Canadá, Coréia do Sul e Japão, esta política vem sendo aperfeiçoada com o objetivo de incentivar as empresas a aumentar sua competitividade.

Os Estados Unidos possuem uma ampla experiência em políticas de concorrência. Sua legislação é composta pelas Leis do Sherman Act (1890) e do Clayton Act (1914), que abrangem quase todos os tipos de políticas antitruste. O Sherman Act representa uma norma de regulação baseada num sistema de penalidades; seus pontos mais importantes declaram ilegais as tentativas de cartelização dos mercados através de acordos ou práticas concentradoras, proibindo, ainda, os atos tendentes à monopolização. O Clayton Act, que vem sofrendo importantes modificações ao longo dos anos, amplia e complementa os alcances do Sherman Act, possibilitando a punição de condutas capazes de afetar potencialmente a concorrência, além de incluir diversas disposições que o transformaram no principal estatuto destinado ao questionamento de fusões anticompetitivas.

A legislação americana evita pronunciar regras detalhadas para o funcionamento do mercado. São passíveis de proibição apenas as restrições que favorecem o exercício do poder de mercado e/ou promovem a geração de efeitos anticoncorrenciais sem uma contrapartida de ganhos de eficiência. Para a legislação americana, o conceito de poder de mercado refere-se à capacidade de se restringir a produção e de aumentar ou baixar os preços num dado mercado, durante determinado período de tempo, de forma que venha a gerar prejuízos econômicos para os demais participantes.

Na Alemanha, as normas de defesa da concorrência são administradas e aplicadas pelo Escritório Federal dos Cartéis, que tem a atribuição de interpretar e aplicar a lei. O principal instrumento legal é a Lei Contra as Restrições à Concorrência, de 1957, que proíbe os acordos restritivos à concorrência, a imposição de preços de revenda, a venda casada, os contratos de exclusividade etc. Ao longo dos anos, esta lei sofreu modificações que permitiram a formação dos cartéis especializados, quando constituídos por pequenas firmas, estabeleceram o controle de fusões e incorporações, que são autorizadas mediante notificação prévia, e definiram em detalhe o conceito de abuso de posição dominante e, por conseguinte, o seu controle.

No Brasil, o conceito de controle do “abuso de posição dominante” baseia-se na experiência internacional em legislação antitruste,¹ não cabendo o con-

¹ Ver, a respeito da experiência internacional, Boner e Krueger (1991).

trole da economia como um todo, mas sim a definição clara de parâmetros legais de atuação do governo nos processos de concentração econômica.

O conceito de poder de mercado na Alemanha difere da legislação americana porque sua primeira preocupação é dirigida à proteção das pequenas e médias empresas, e não ao consumidor final. No caso alemão, a simples presença no mercado de um segundo concorrente já é suficiente para descaracterizar a situação de domínio. A legislação alemã de defesa da concorrência foi elaborada para prevenir o abuso de posição dominante no mercado, mas não para proibi-la.

Países como Reino Unido, França, Suécia, Canadá, Austrália, Espanha e Japão também possuem políticas ativas de defesa da concorrência, porém pouco inovam em relação aos modelos americano e alemão. Apenas o Japão adotou um sistema que procura mesclar os dois modelos, a fim de adequar sua legislação às especificidades de sua política industrial e de comércio exterior.

4. Justificativa para Políticas de Concorrência

A adoção de políticas de competição, assim como de outras políticas de regulação, parte da constatação de que a existência de falhas de mercado, aí incluída a presença de empresas com poder de mercado, implica que o *laissez-faire* defendido pelos economistas clássicos pode ficar longe de representar o modelo competitivo que garante que as soluções de mercado sejam eficientes. Como bem observado por Armstrong, Cowan e Vickers (1994, p. 8):

“In industries with market power and/or other market failures, irrespective of ownership, or ownership change, incentives for efficiency depend critically on the regimes of competition and regulation in which the industries operate.”

A legislação antitruste tem como objetivo proteger e intensificar a competição, importante mecanismo para se alcançar a inovação técnica e a eficiência produtiva e alocativa. Dessa forma, a eficiência produtiva e alocativa e a eficiência tecnológica devem ser, pois, os aspectos a serem estimulados prioritariamente por uma política de concorrência que vise promover as virtudes de economias de mercado.

A maior dificuldade para a aplicação de uma política de concorrência reside na distinção das ações predatórias, que visam simplesmente restringir a concorrência, daquelas ações decorrentes da busca de maior eficiência produtiva. A eficácia da política de concorrência vai depender do ambiente político e econômico que a sustenta. Nestes termos, a política de competição,

longe de somente intensificar a livre concorrência em seu caráter liberal, deve procurar promover a cooperação empresarial, quer em termos de projetos em P&D e na verticalização da produção, quer na criação de concorrências potenciais mesmo que transitórias.

Uma política de defesa da concorrência deve procurar responder ao problema de estratégias anticompetitivas ou de estruturas concentradas sem a devida sustentação de determinantes tecnológicos ou de custos de transação. Segundo Scherer (1980), a política antitruste é uma das armas mais importantes utilizadas pelo governo para harmonizar o comportamento maximizador de lucros das empresas privadas com o interesse público.

Os críticos das leis antitruste afirmam que a sua aplicação resulta em ineficiência ao determinar a fragmentação do mercado e sacrificar economias de escala. Ineficiências ocorrem devido às falhas de mercado, que podem vir a ser corrigidas através de algum tipo de intervenção, como políticas creditícias, subsídios e mecanismos de difusão tecnológica. Os adeptos contra-argumentam que as pressões da concorrência forçam a busca de custos mais baixos, beneficiando os consumidores. Para Scherer (1980), ambos os argumentos procedem, e a evidência empírica não esclarece a relação entre aplicação da lei e níveis de custos.

Além disso, se o que importa é a eficiência dinâmica, é preciso levar em conta a relação entre processo de inovação e estruturas de mercado. Scherer (1994) acha que as leis antitruste apontam para a direção correta ao preservar a concorrência e evitar que barreiras à entrada sejam desnecessariamente erigidas. O importante é manter a entrada livre para que novas empresas possam desafiar as já estabelecidas com idéias que forcem o processo de inovação. Além disso, não há evidências de efeitos adversos oriundos da aplicação da lei sobre o vigor da inovação tecnológica e a taxa de crescimento da produtividade.

5. Arcabouço Institucional

No Brasil, desde a criação do Cade e de toda a legislação antitruste, verificaram-se diversas dificuldades de caráter político e jurídico, seja com relação à tendência intervencionista e reguladora do Estado, seja com relação à tradição processualista brasileira em que sempre se privilegiaram as garantias jurídicas baseadas no princípio da segurança quanto ao tratamento das representações, retardando o julgamento dos processos.

A história da legislação antitruste no Brasil desenvolveu-se através de uma série de projetos de lei, regulamentos e medidas provisórias, que resultaram nas seguintes leis:

- Lei 1.521/51, que trata dos crimes contra a economia popular;
- Lei 4.137/62, que criou o Cade e regula o abuso de poder econômico;
- Lei 8.002/90, que reprime as infrações contra os direitos do consumidor;
- Lei 8.137/90, que define os crimes contra a ordem econômica e tributária e as relações de consumo;
- Lei 8.158/91, que institui normas para a defesa da concorrência; e
- Lei 8.884/94, que transformou o Cade em autarquia, fortalecendo-o no monitoramento das práticas dos setores oligopolizados e centralizando as ações do governo nessa área.²

Além dessas leis, a Lei 8.078, de 11.09.90, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, vem corroborar a defesa do sistema de concorrência no que diz respeito aos interesses dos agentes econômicos no mercado e dos consumidores, além de intensificar os instrumentos legais de defesa da ordem econômica. Esse código procura atender aos direitos fundamentais do consumidor, estabelecidos pela Comissão das Nações Unidas, que são os seguintes: direito à segurança, direito de ser adequadamente informado sobre os produtos e serviços e suas condições de venda e direito de escolher entre bens alternativos de boa qualidade e preços razoáveis.

Entre 1963 e 1990, considerada a primeira fase de atuação do Cade, foram instaurados apenas 117 processos de concorrência desleal, fraude, denúncias de agentes econômicos contra abuso do poder econômico, *antidumping* e outros tipos de infrações que resultaram em 16 condenações num total de 337 procedimentos ingressados. Saliente-se que esses números refletem, além da enorme lentidão no encaminhamento dos processos, a pouca vontade política de atuação do Cade, engessado pelas atribuições regulatórias dos demais órgãos públicos.

Referindo-se a esse período, Farina (1992) argumenta que: “Não houve na história do Cade nenhum processo espetacular... a maioria dos processos examinados pelo Cade pode ser considerada marginal para uma economia fortemente oligopolizada como a brasileira. Nos poucos casos em que foram

2 Esta lei revogou as Leis 4.137/62, 8.002/90 e 8.158/91.

processadas importantes empresas da vida nacional, a eficácia do Cade foi reduzida em virtude do caráter brando das penas previstas na Lei 4.137/62... A maior preocupação das empresas é com a opinião pública, mas dada a escassa divulgação dos processos nos veículos de comunicação de maior penetração, a força desta variável se mostra insuficiente para inibir eventuais abusos.”

Em 1990, criou-se a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE), vinculada ao Ministério da Justiça, com o objetivo de agilizar os processos, aplicando sanções anteriormente à instauração do processo administrativo. À SNDE, instância anterior ao Cade, vincula-se o Departamento Nacional de Proteção e Defesa Econômica (DNPDE), que tem a atribuição de investigar e instruir os processos, cabendo ao Cade o julgamento dos mesmos. Entretanto, apesar de terem o direito de reprimir os abusos de poder econômico, tanto a SNDE quanto o DNPDE não encontraram respaldo administrativo suficiente para viabilizar o bom desempenho de seus papéis. Cabe ressaltar que o excesso de regulamentações sobre o mesmo tema e a pluralidade de órgãos criados com atribuições pouco definidas e, de certa forma, semelhantes contribuíram para um inadequado funcionamento do aparelho estatal. A partir de 1994, entretanto, a SNDE passou a ter um desempenho mais significativo.

Verifica-se, na atual fase de implementação da política de concorrência, um maior dinamismo na aplicação da legislação. Entre 1991 e 1993 o número de processos instaurados pelo Cade, com base na lei de defesa da concorrência, ultrapassou os 117 instaurados ao longo dos 30 anos anteriores de atuação do órgão, além do julgamento de alguns processos pendentes há mais de 10 anos. Foram 128 processos administrativos que, na maioria deles, trataram do comportamento de conluio entre empresas e abuso de posição dominante no mercado.

Para Salgado (1993), existe uma disposição para mudança quanto às relações comerciais tradicionais, que são baseadas em assimetrias de estruturas econômicas, como a imposição de condições de entrega, vendas casadas, diferenciação de preços e a solução cômoda de repassar à ponta o ônus de certas condições. Empresas de pequeno e médio portes, sem poder de mercado, viram-se motivadas a denunciar práticas antigas, como, por exemplo, a venda de insumos obrigatoriamente através de distribuidor do próprio fornecedor, enfrentando o risco de retaliação e mesmo de inviabilização de seus negócios.

Existe um aspecto interessante quando se verifica o perfil dos representantes desses processos, ou seja, aqueles que os provocam. Grande parte das

representações é liderada pelo governo, o que denota que a cultura da concorrência ainda não é muito utilizada pela sociedade, ficando o Estado sozinho a zelar pelo bom funcionamento das regras de mercado. Vale ressaltar que, nos Estados Unidos, 90% dos processos instaurados na esfera da legislação antitruste ocorrem por iniciativa da sociedade.

A Lei 8.884/94, embora seja vista por alguns setores como um empecilho às fusões e aquisições de empresas, concessões, privatizações e reforma do sistema financeiro, representa uma significativa melhora em relação às regras vigentes há alguns anos. Essa lei caracteriza-se como um avanço na direção da criação de condições administrativas para a implementação efetiva da política de concorrência, embora se deva ressaltar que apenas o seu estabelecimento não seja capaz de eliminar os riscos decorrentes da concentração industrial, podendo, no entanto, minimizá-los.

Pela Lei 8.884/94, devem ser submetidos ao Cade todos os processos de fusões e aquisições de empresas com faturamento bruto igual ou superior a R\$ 400 milhões ou que acarretem o domínio de mais de 20% do mercado relevante. Cabe salientar que esse percentual é considerado muito baixo, dada a parcela de mercado que as empresas de porte tendem a possuir após as fusões. Por exemplo, no caso do processo de compra da Pains pelo Grupo Gerdau, a decisão do Cade gerou polêmica. Em 1994, a siderúrgica Pains foi comprada por US\$ 50 milhões do grupo alemão Korf GmbH. A incorporação foi considerada ilegal pelo Cade, por quatro votos a três, decidindo-se pela exigência de dissolução da negociação, já que o Grupo Gerdau passaria a controlar 46,2% do mercado de vergalhões de aço, fato que foi considerado lesivo à livre concorrência.

Existe uma tensão com relação a esse tipo de processo. Por um lado, diversos estudiosos do tema apontam, cada vez mais, para uma tendência concentradora do setor siderúrgico no mercado mundial. Para o governo, o setor siderúrgico “só é viável em situação de oligopólio, porque exige grandes investimentos e só tem retorno financeiro quando operado em altos níveis de produção” [*Folha de S. Paulo* (09.12.95)]. Por outro lado, como lembram alguns analistas, as fusões e aquisições geram um aumento de poder de mercado, o que pode levar a um comportamento de conluio, criando condições para o abuso de poder econômico.

Dentre as transações envolvendo capital internacional, vale mencionar, por exemplo, o processo de aquisição da Kolynos (e suas nove unidades em outros países) pela Colgate-Palmolive, que vem sendo alvo de muita polêmica. No Brasil, a Kolynos foi avaliada em cerca de US\$ 760 milhões. Essa transação deu à Colgate-Palmolive cerca de 78% do mercado nacional de

higiene bucal, seguida pela Gessy-Lever com 20% e a Procter&Gamble com 9%. A Procter&Gamble apresentou à SNDE um pedido de impugnação dessa compra, argumentando que o mercado brasileiro tornar-se-ia um dos mais concentrados do mundo, bloqueando a entrada de novos concorrentes. Além disso, a Procter&Gamble alegou ter a Colgate-Palmolive pago uma quantia até três vezes superior ao valor da Kolynos, para deter o monopólio nesse setor. O mercado de creme dental é muito concentrado, tanto no Brasil como no resto do mundo. Saliente-se que qualquer empresa que comprasse a Kolynos tornar-se-ia dominante, uma vez que ela própria já detinha 50% desse mercado.

O fenômeno de concentração de capital é reconhecido mundialmente. Só nos Estados Unidos a onda de fusões e aquisições de empresas atingiu US\$ 347,1 bilhões em 1994 e US\$ 358 bilhões em 1995, com o envolvimento de todos os setores da economia, capitaneados pelos de entretenimento, farmacêutico, bancário e telecomunicações. Estima-se que o valor das operações de fusões e aquisições de empresas, no mundo, chegou a US\$ 800 bilhões em 1995 [*Gazeta Mercantil* (16.11.95)].

No mercado brasileiro, segundo dados apurados pela empresa norte-americana Securities Data Company (SDC), de 1994 para 1995, o volume de fusões e aquisições, incluindo as privatizações, cresceu 300%, saltando de US\$ 1,045 bilhão para US\$ 4,183 bilhões. Os bancos de investimento estimam que o mercado continue a crescer entre 50% e 100%. Excluindo-se os valores apurados com a venda de estatais, o valor de fusões e aquisições no setor privado chegou a US\$ 2,832 bilhões nesse mesmo período.

A compra ou aquisição de negócios em marcha tem sido cada vez mais utilizada pelas empresas estrangeiras interessadas em entrar no mercado brasileiro, considerado com um significativo potencial de crescimento, em um momento mais estável da economia com regras do jogo mais definidas. Saliente-se, ainda, que cada vez mais as tendências mundiais afetam o mercado brasileiro, exigindo maior competitividade para concorrer não apenas no exterior, mas também no mercado interno. Segundo levantamento realizado pela KPMG Peat Marwick Auditores, só no primeiro semestre de 1995 foram divulgadas 98 operações de compra, fusão e aquisição entre empresas, contra 82 operações realizadas no mesmo período de 1994. Ao longo de 1995, verificaram-se cerca de 200 operações, com participação de capital estrangeiro em mais de 50% delas [*Gazeta Mercantil* (16.11.95)].

A Lei 8.884/94 vem suscitando muitas discussões sobre a atuação do Cade. Formou-se uma comissão interministerial com a função de estudar propostas de mudanças na legislação para se evitar que o órgão interfira muito no

processo de fusões e aquisições de empresas e, conseqüentemente, no fluxo de investimentos estrangeiros. Para alguns analistas dessa comissão, “o que o Cade interpreta como um monopólio nocivo ao bom funcionamento da economia e do livre mercado pode ser considerado sadio frente às atuais tendências mundiais de mercado oligopolizado” [*Jornal do Brasil* (15.01.96)]. Quanto à legislação para o combate de práticas desleais de comércio, o país já reformulou sua lei antitruste mas não a adaptou, ainda, aos padrões de outros países, que prevêem compensações para os prejuízos sofridos pelas empresas devido a decisões contrárias aos seus interesses, como, por exemplo, a exigência de anulação de uma fusão ou aquisição.

6. Considerações Finais

Com a abertura dos mercados à concorrência internacional, a eliminação do controle de preços e o programa de privatização, verificou-se uma mudança na estratégia das empresas na busca de competitividade, através da racionalização e concentração de atividades, acesso a novas tecnologias e a novos mercados. Em face do processo de globalização, a perspectiva de crescimento do mercado interno e o reposicionamento estratégico das empresas têm levado a uma tendência de concentração. O crescimento do mercado de compra, fusões e incorporações é um processo recente na busca da competitividade a que foram submetidas as empresas brasileiras. Esse processo teve início com a abertura da economia às importações e se aprofundou com a redução da inflação.

As mudanças em estudo na atual legislação antitruste devem levar em consideração as realidades do mercado mundial, sob pena de que ela se transforme num entrave aos processos de fusões e aquisições, geradores de ganhos de escala, em alguns casos necessários à competitividade e fundamentais para que certos setores sobrevivam à concorrência numa economia aberta. Para alguns críticos da lei, a estrutura legal em que o Cade se baseia só faz sentido numa economia fechada. Na visão do atual secretário de Direito Econômico, “a nova lei antitruste deve deixar clara a repressão ao abuso de posição econômica, que leve à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros, além do estabelecimento de regras que permitam a defesa, via instauração de processos administrativos, das partes que se julgarem prejudicadas” [*Jornal do Brasil* (15.01.96)]. Inclusive, o governo está estudando a adoção de um mecanismo de consulta aos consumidores e concorrentes, que passariam a opinar e a fornecer informações nos processos de concentração econômica.

O exemplo das operações de compra da Pains pelo Grupo Gerdau e da Kolynos pela Colgate-Palmolive traz à tona a tensão existente entre rees-

truturação industrial e concorrência, que requer uma solução, sob pena de se limitar a competitividade internacional de alguns setores da economia brasileira. Na verdade, nem todas as fusões podem ser consideradas como anticompetitivas e, de fato, nos Estados Unidos, a maioria das fusões é pró-competitiva. Há um desafio para as agências encarregadas de aplicar as leis de concorrência quanto à transparência na identificação das operações anticompetitivas.

A política de concorrência expressa uma nova forma de atuação regulatória do Estado. Do mesmo modo que o aparato institucional protagonizado pelo CIP, CDI e outros órgãos foi funcional para promover as condições necessárias de estrutura e conduta adequadas à fase de substituição de importações, a nova fase de desenvolvimento, baseada na inserção competitiva na economia mundial, na busca de eficiência e qualidade, requer um aparato regulatório moderno que fomente as práticas e estruturas de mercado adequadas a esse novo padrão. É o papel que deve desempenhar a política de concorrência, como uma superestrutura regulatória que defina as regras do jogo de mercado. Isso significa que as regras gerais de comportamento definidas pela política de concorrência devem adequar-se não apenas às condutas de mercado, mas também às diretrizes de governo.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. O dilema político-institucional brasileiro. In: *Modernização política e desenvolvimento*. Fórum Nacional "Idéias para a Modernização do Brasil". Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.
- ARAUJO JR., J. T. *Mercados contestáveis e concorrência shumpeteriana nas economias de industrialização recente*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1984 (Texto para Discussão, 42).
- ARMSTRONG, M., COWAN, S., VICKERS, J. *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. MIT Press, 1994.
- BAUMOL, W. J. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, v. 72, n. 1, 1982.
- BONER, R. A., KRUEGER, R. *The basics of antitrust policy: a review of ten nations and the European Communities*. Washington D. C., 1991 (World Bank Technical Paper, 60).
- ERBER, F. S. *Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90 – uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento*. São Paulo: Unicamp, 1990.

- FARINA, E. *O papel da defesa da concorrência em economias desregulamentadas*. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 1992, mimeo.
- FARINA, E. M. Q., SCHEMBRI, A. Desregulamentação: a experiência norte-americana. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro: ago. 1990.
- FERRAZ JR., T. S. Lei de Defesa da Concorrência – origem histórica e base constitucional. *Revista de Mestrados em Direito Econômico*, UFBA, n. 2, 1992.
- FRISCHTAK, C. *O que é política industrial?* Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social – Ildesfes Brasil, n. 3, mar. 1994.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- KLAJMIC, M. *O papel do ministério da Economia, Fazenda e Planejamento no sistema de defesa da concorrência*. Rio de Janeiro, jul. 1992 (Nota Técnica DAP/MEFP).
- MALAN, P., BONELLI, R. *Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos anos 80*. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1983 (Texto para Discussão Interna, 60).
- POSSAS, M. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- SALGADO, L. H. *As políticas de concorrência (ou antitruste): um panorama da experiência mundial e sua atualidade para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1993 (Texto para Discussão, 264).
- SCHERER, F. *Industrial market structure and economic performance*. 2ª ed.; Houghton Mifflin Company, 1980.
- _____. *Competition policies for an integrated world economy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SHAPIRO, C., WILLIG, R. D. On the antitrust treatment of production joint ventures. *Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n. 3, p. 113-130, 1990.
- TRICHES, D. *Fusões, aquisições e outras formas de associação entre empresas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1995.
- WILLIAMSON, O. *Antitrust economics*. Cambridge: Blackwell, 1989.