

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT  
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP  
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

# **ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA**

---

---

## **DETERMINANTES DE NATUREZA REGULATÓRIA DA COMPETITIVIDADE**

Nota Técnica do Bloco Temático III

O conteúdo deste documento é de exclusiva responsabilidade da equipe técnica do Consórcio. Não representa a opinião do Governo Federal.

Campinas, 1993

A Comissão de Coordenação - formada por Luciano G. Coutinho (IE/UNICAMP), João Carlos Ferraz (IEI/UFRJ), Abílio dos Santos (FDC) e Pedro da Motta Veiga (FUNCEX) - considera que o conteúdo deste documento está coerente com o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) e servirá para elaboração do Relatório Final do Estudo

A Coordenação do ECIB agradece ao consultor Ruy de Quadros Carvalho (Professor do Instituto de Geociências/UNICAMP) pela elaboração deste documento e pelos trabalhos de coordenação das Notas Técnicas Temáticas do Bloco "Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade".

**CONSÓRCIO**

**Comissão de Coordenação**

INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL/UFRJ  
FUNDAÇÃO DOM CABRAL  
FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR

**Instituições Associadas**

SCIENCE POLICY RESEARCH UNIT - SPRU/SUSSEX UNIVERSITY  
INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI  
NÚCLEO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - NACIT/UFBA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - IG/UNICAMP  
INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

**Instituições Subcontratadas**

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA - IBOPE  
ERNST & YOUNG, SOTEC  
COOPERS & LYBRAND BIEDERMANN, BORDASCH

**Instituição Gestora**

FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS - FECAMP

### EQUIPE DE COORDENAÇÃO TÉCNICA

<b>Coordenação Geral:</b>	Luciano G. Coutinho (UNICAMP-IE) João Carlos Ferraz (UFRJ-IEI)
<b>Coordenação Internacional:</b>	José Eduardo Cassiolato (SPRU)
<b>Coordenação Executiva:</b>	Ana Lucia Gonçalves da Silva (UNICAMP-IE) Maria Carolina Capistrano (UFRJ-IEI)
<b>Coord. Análise dos Fatores Sistêmicos:</b>	Mario Luiz Possas (UNICAMP-IE)
<b>Apoio Coord. Anál. Fatores Sistêmicos:</b>	Mariano F. Laplane (UNICAMP-IE) João E. M. P. Furtado (UNESP; UNICAMP-IE)
<b>Coordenação Análise da Indústria:</b>	Lia Haguenaer (UFRJ-IEI) David Kupfer (UFRJ-IEI)
<b>Apoio Coord. Análise da Indústria:</b>	Anibal Wanderley (UFRJ-IEI)
<b>Coordenação de Eventos:</b>	Gianna Sagázio (FDC)

### Contratado por:

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

### COMISSÃO DE SUPERVISÃO

O Estudo foi supervisionado por uma Comissão formada por:

João Camilo Penna - Presidente	Júlio Fusaro Mourão (BNDES)
Lourival Carmo Mônaco (FINEP) - Vice-Presidente	Lauro Fiúza Júnior (CIC)
Afonso Carlos Corrêa Fleury (USP)	Mauro Marcondes Rodrigues (BNDES)
Aílton Barcelos Fernandes (MICT)	Nelson Back (UFSC)
Aldo Sani (RIOCELL)	Oskar Klingl (MCT)
Antonio dos Santos Maciel Neto (MICT)	Paulo Bastos Tigre (UFRJ)
Eduardo Gondim de Vasconcellos (USP)	Paulo Diedrichsen Villares (VILLARES)
Frederico Reis de Araújo (MCT)	Paulo de Tarso Paixão (DIEESE)
Guilherme Emrich (BIOBRÁS)	Renato Kasinsky (COFAP)
José Paulo Silveira (MCT)	Wilson Suzigan (UNICAMP)

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO .....	1
INTRODUÇÃO .....	27
1. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS .....	31
2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO BRASIL .....	35
2.1. Aspectos gerais .....	35
2.2. Questões específicas em áreas selecionadas .....	44
2.2.1. Regime de Proteção à Propriedade Intelectual	44
2.2.2. Regulação do Investimento Direto Estrangeiro	54
2.2.3. Políticas de Defesa da Concorrência .....	74
2.2.4. Política de Controle Ambiental .....	82
3. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS .....	90
3.1. Propostas para a Revisão Constitucional .....	90
3.2. Proposição de Leis, de Regulamentação de Leis, de	
Normas Administrativas e Inovações Organizacionais	90
3.2.1. Propriedade intelectual .....	90
3.2.2. Investimento direto estrangeiro .....	91
3.2.3. Defesa da concorrência .....	93
3.2.4. Controle ambiental na indústria .....	95
3.2.5. Sobre a integração das políticas regulatórias	
com as demais políticas de competição e com	
as políticas de reestruturação industrial ..	98
4. INDICADORES .....	99
4.1. Meio Ambiente .....	99
4.2. Defesa da Concorrência e do Consumidor .....	102
4.3. Investimento Estrangeiro .....	102
4.4. Propriedade Industrial .....	102
BIBLIOGRAFIA .....	104

---

**RESUMO EXECUTIVO****1. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS**

As características da competição global pelos mercados de produtos de maior densidade tecnológica levou os países mais industrializados a priorizarem, nas atuais negociações, a busca de homogeneização internacional na regulação de questões que eram até então tratadas primordialmente como assunto exclusivo de política interna: propriedade intelectual, políticas de competição, normas e padrões relacionados com saúde, segurança e meio ambiente, e outras.

É significativo que uma das principais assessoras econômicas do presidente dos EUA considere que o objetivo das políticas comerciais das economias mais industrializadas em relação às indústrias e mercados de alta tecnologia não é simplesmente melhorar os termos de troca ou a redução de déficits comerciais, mas "assegurar uma fatia nacional na produção mundial e os benefícios (*spillover benefits*) associados às indústrias de alta tecnologia."<sup>1</sup> Ainda segundo Tyson, as chamadas questões "internas" ou "estruturais" afetam os termos da competição em indústrias globais de alta tecnologia em dois sentidos: em primeiro lugar, afetam as possibilidades de acesso dos concorrentes estrangeiros aos mercados nacionais e, em segundo lugar, criam ambientes concorrenciais e comportamentos diferenciados para as empresas de países diversos.<sup>2</sup>

Considerando a posição da analista, os comentários acima, além de seu valor analítico, têm o significado de um verdadeiro programa de política comercial e ajudam a entender a insistência norte-americana (e das outras nações industrializadas) em que

---

<sup>1</sup> Tyson, L. D'A. *Managing Trade Conflict in High-Technology Industries*. In: Martha Caldwell Harris and Gordon E. Moore (org.) *Prospering in a Global Economy. Linking Trade and Technology Policies*. National Academy of Engineering, Washington, 1992: 74.

<sup>2</sup> Tyson op. cit. p. 76.

---

*"rules are also required to reduce impediments to trade caused by structural differences among nations."*<sup>3</sup>

Do ponto de vista da pressão internacional para esta "redução das barreiras estruturais", o caso da regulação da propriedade intelectual é paradigmático. A questão não se refere apenas a patentes e marcas, mas também a outros tipos de mecanismos jurídicos aplicáveis a setores específicos como direitos de autor (no caso de *software*), proteção a projetos de circuito integrado, direitos de melhorista (para novas espécies vegetais) e segredo industrial.

A inclusão do tema da propriedade intelectual nas negociações multilaterais (GATT) reflete esta tendência e aponta no sentido de se fixarem padrões mínimos de proteção jurídica a serem observados pelas legislações nacionais, vinculando a regulação do comércio exterior ao atendimento de tais padrões, de modo que os países que não os observem teriam excluídas as concessões a seus produtos.

A importância de o Brasil adaptar-se a estas regras é diretamente proporcional ao peso que venha a atribuir à sua inserção internacional. Vale ainda ressaltar que, como sugere a Nota Técnica Temática "O Brasil Frente aos Macro-Blocos Comerciais e o GATT" do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, as negociações e os compromissos multilaterais são mais flexíveis e interessantes para uma economia do porte da brasileira do que o risco de se sujeitar às pressões (mais fortes e restritas) bilaterais.

Uma outra "barreira estrutural", bastante sensível, e que tem levantado crescente preocupação entre os países em desenvolvimento é a das restrições ambientais ao comércio exterior. As exigências de controle ambiental cresceram nos países ricos e com isso se exacerbam as pressões, da parte de seus produtores, para que se imponham padrões semelhantes às importações. Os mais afetados são os exportadores dos países em

---

<sup>3</sup> Tyson *op. cit.* p. 77.

desenvolvimento, que geralmente operam a padrões ambientais bem inferiores aos dos países da OCDE.

Assim, produzir com menor risco ambiental no ciclo do produto - produção, uso e disposição - é a tendência geral nos mercados mais competitivos. Algumas formas mais nítidas dessas tendências já podem ser observadas: selo ecológico, reciclagem e criação de padrões internacionais de controle de poluição na produção.

Em conclusão, há hoje significativas demandas dos países industrializados no sentido da ampliação das esferas de influência internacionais sobre as estruturas regulatórias nacionais. Não há dúvida de que os países em desenvolvimento são agentes com baixo poder de barganha nessa disputa, mas não se pode deixar de considerar também que os interesses dos países industrializados, especificamente com relação a mecanismos de regulação, nem sempre convergem. Por outro lado, considerando as disfunções da estrutura regulatória brasileira vigente até o final dos anos 80, e a necessidade interna de que fosse reformada, nem sempre a direção apontada pelas pressões externas foi contraditória com a criação de um ambiente competitivo e a melhora da competitividade da indústria brasileira.

## 2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO BRASIL

Neste Resumo Executivo são apresentadas apenas considerações relativas a aspectos gerais da regulação da atividade econômica no Brasil e à necessidade de sua reformulação para responder aos novos desafios da competitividade. Diagnósticos mais detalhados da situação atual e das tendências em cada uma das quatro áreas regulatórias específicas estudadas no Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (propriedade intelectual, investimento direto estrangeiro, defesa da concorrência e controle ambiental), são apresentados no corpo desta Nota de Síntese.

A necessidade de reformulação das políticas regulatórias no Brasil insere-se no contexto maior da urgência de revisão da própria natureza e forma da ação estatal com vista à promoção da industrialização. O esgotamento do padrão de intervenção estatal vigente até o final da década passada é resultado da convergência e articulação de profundas mudanças na economia brasileira e na economia mundial.

O padrão de industrialização "voltada para dentro" (*inward looking*), que marcou a experiência de industrialização brasileira no pós-guerra, encontrou seus limites no final dos anos 70. A economia brasileira viveu, naquele período, um dos processos de industrialização mais intensivos e integrados entre os países em desenvolvimento. A dinâmica do crescimento industrial baseou-se principalmente no investimento em infra-estrutura e na expansão de capacidade de produção, para atendimento de um mercado doméstico protegido e em crescimento. Apesar de sua efetividade em criar uma indústria diversificada e integrada, essa experiência revelou alguns pontos de fragilidade significativos. Entre eles vale destacar, por seus efeitos dinâmicos, o baixo grau de capacitação tecnológica e o uso predatório dos recursos humanos. As limitações daquele modelo de industrialização estão imbricadas com o desequilíbrio macroeconômico e a desorganização financeira do Estado, que têm marcado a economia brasileira nas duas últimas décadas.

À medida que as limitações apontadas acima foram se evidenciando, em particular no que respeita ao fracasso do processo de industrialização em promover maior equidade, diminuiu, na mesma proporção, a legitimidade política das instituições e políticas que constituíram o cerne do sistema de promoção da industrialização.

Em suma, a própria dinâmica interna da economia brasileira (e suas implicações políticas) apontou para a necessidade de superar o padrão de política industrial orientada estrategicamente pelo *inward looking* e, conseqüentemente, superar as políticas regulatórias associadas àquele padrão.

Em linhas gerais, tratava-se de um tipo de regulação que implicava um alto grau de intervenção nos mercados de produtos e fatores, **determinando suas estruturas e o comportamento dos agentes neles presentes**. Esta estrutura regulatória era coerente com o objetivo prioritário de constituição de capacidade produtiva local e ocupação do mercado interno, e assumia a forma de instituições e políticas detalhadas de controle sobre questões tais como condições de entrada e saída, investimento em expansão, controle de preços e conduta em mercado, definição de áreas para capitais de acordo com sua origem, etc.

Por outro lado, as mudanças estruturais da economia mundial, nas duas últimas décadas, tornaram ainda mais evidentes as debilidades acima expostas. Frente à significativa aceleração do progresso técnico nos países industrializados e à centralidade que este assumiu nos padrões de concorrência dos mercados mais promissores, as limitações dinâmicas de um setor produtivo marcado por frágil capacitação tecnológica foram agravadas. Nos setores produtores de bens e serviços de maior valor agregado e, mais ainda, nos setores produtores de tecnologias de ponta (por exemplo, no complexo eletrônico), as exigências de escalas crescentes para viabilizar investimentos em P&D tornaram-se incompatíveis com estratégias industriais voltadas predominantemente para o mercado interno.

A "saída para fora" da economia brasileira tem exigido uma profunda reformulação da política comercial, não apenas no que diz respeito à revisão das políticas de importação e exportação, mas também no que respeita à adesão brasileira às normas e instituições multilaterais de regulação do comércio exterior. À medida que aumenta o peso econômico e a importância estratégica do desempenho exportador da economia brasileira, aumenta proporcionalmente a pressão para que o país venha a aderir de maneira mais completa ao GATT, assumindo não apenas as vantagens mas também as obrigações decorrentes dessa adesão.

Ora, conforme visto no item anterior, esta pressão vem ocorrer num momento de ampla reformulação e ampliação da agenda de negociação da regulação internacional do comércio. Portanto, a pressão pela reforma das normas e instituições regulatórias brasileiras é também decorrente das transformações em curso nas normas e instituições regulatórias internacionais e será sempre proporcional à importância que o país venha a atribuir à sua adesão a elas e à sua capacidade de moldá-las.

Esta "pressão externa" pela alteração da estrutura regulatória ganhou um reforço de grande peso a partir da decisão política de integração comercial e econômica do Brasil no Mercosul. Com mais razão ainda do que no caso do comércio com outros blocos, a integração econômica no Mercosul exigirá brevemente (em grau tão maior quanto sua efetiva ocorrência) a homogeneização de políticas em áreas como propriedade intelectual, controle e acesso do investimento direto estrangeiro, regulação antitruste, definição de monopólios estatais, etc., tendo em vista a garantia de reciprocidade no acesso aos mercados nacionais.

A reforma das normas e instituições regulatórias da economia brasileira deve, portanto, ser entendida como um componente do conjunto de medidas necessárias a uma renovação da política industrial como um todo, que se impõe a partir do esgotamento da industrialização "voltada para dentro" e das condições externas em que se deu tal esgotamento. Se se coloca como objetivo

estratégico para a política industrial um aumento substancial da competitividade externa da indústria brasileira, sustentada num salto de sua capacitação tecnológica, então coloca-se também a necessidade de adotar/desenvolver estratégias, instrumentos e instituições adequadas a esta nova fase.

A questão regulatória fundamental, no quadro dessa renovação da política industrial, diz respeito à definição do ambiente competitivo das firmas domésticas (independentemente da propriedade de seu capital) e a suas implicações para a conduta inovativa das empresas. Ela se materializa nas políticas que afetam entradas e saídas, bem como as condutas em mercado, tais como as políticas de concorrência, de proteção ao consumidor, de proteção à propriedade intelectual, de regulação do investimento direto estrangeiro, de regulação do funcionamento de monopólios naturais ou institucionalizados, etc.

Note-se que a ênfase é na **conduta das empresas** e não na estrutura dos mercados. Dessa forma, a tendência à concentração e à oligopolização dos mercados, ao invés de ser vista como uma "imperfeição" a ser corrigida ou compensada, é vista como intrínseca às condições de competição e muitas vezes desejável para viabilizar condutas mais inovadoras e competitivas.

Por essa mesma razão, **o horizonte de mercado com que trabalha a promoção da competição não pode ser apenas o do mercado doméstico**. As tendências à globalização da competição e à concentração nos mercados mais promissores exigem que as políticas de regulação relativas ao ambiente competitivo doméstico (por exemplo, a política de defesa da concorrência e a política de regulação do investimento direto estrangeiro) sejam integradas num todo coerente com as políticas de comércio exterior. A competição provocada por importações, pela entrada de novos investidores estrangeiros ou ainda a competição enfrentada na atividade exportadora podem se constituir em incentivos ainda mais fortes do que a competição doméstica. A utilização de combinações flexíveis e variadas desses estímulos, a partir das características de cada mercado e das potencialidades das

empresas que nele atuam, é necessária para fomentar a competitividade.

### **3. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA**

#### **3.1. Propostas para a Revisão Constitucional**

a) Revogar integralmente o Artigo 171 da Constituição, que estabelece distinção entre *empresa brasileira* e *empresa brasileira de capital nacional*.

b) Alterar o parágrafo 1º, Artigo 176 da Constituição, de maneira a garantir o acesso à exploração dos recursos minerais, mediante autorização ou concessão da União, a empresas controladas por capital estrangeiro no setor.

#### **3.2. Proposição de Leis, de Regulamentação de Leis, de Normas Administrativas e Inovações Organizacionais**

##### **3.2.1. Propriedade intelectual**

As sugestões que seguem referem-se primordialmente à regulamentação da nova Lei de Propriedade Industrial (atualmente tramitando no Senado), de maneira a resolver algumas de suas ambigüidades, bem como à proposição de diplomas legais complementares a essa lei:

a) a regulamentação da lei de propriedade industrial deverá resolver a ambigüidade persistente sobre as condições do patenteamento de microorganismos; recomenda-se evitar interpretações restritivas, que na prática coloquem obstáculos aos pedidos de patentes;

b) a regulamentação da licença compulsória por abuso de poder econômico deve ser articulada com as leis de defesa da concorrência, de maneira a harmonizar não apenas as definições legais, mas também sua operacionalização;

c) interessa às empresas nacionais de farmoquímicos, que desenvolveram capacitação tecnológica em processos, a formação de um mercado de produtos genéricos, que pode garantir espaço significativo para o aprofundamento da capacitação dessas empresas; isto requer legislação específica, que pode se articular com a regulamentação da lei de patentes, a exemplo do que ocorre nos EUA;

d) uma iniciativa absolutamente urgente consiste na agilização da proposição e votação da Lei de Proteção aos Cultivares; há um grande interesse nesse sentido da parte das empresas e instituições públicas com atuação na indústria de sementes.

### **3.2.2. Investimento direto estrangeiro**

Há necessidade de complementar a revisão em curso do estatuto que disciplina as condições do IDE, com ênfase na criação de mecanismos indutores de desempenho ligados aos investimentos em P&D e à transferência de tecnologia:

a) propõe-se aproveitar a tramitação do Projeto de Lei nº 4647/90, atualmente na forma de substitutivo apresentado pelo Deputado Manoel Costa, que revê o estatuto do capital estrangeiro no Brasil (Lei 4131), para introduzir uma taxação diferenciada na remessa de dividendos e de *royalties* (incentivos) para empresas estrangeiras que cumpram requisitos de desempenho relacionados com a transferência de tecnologia e a capacitação tecnológica; estes requisitos seriam definidos em função da avaliação de metas quantitativas de investimento em P&D (com tratamento preferencial para gastos em centros externos à empresa), em atividades de engenharia e em determinadas formas de desenvolvimento de recursos humanos, bem como de metas qualitativas relacionadas com o tipo de associação estabelecida com parceiros nacionais e o grau de transferência de tecnologia (possibilidade de absorção efetiva pelo parceiro nacional); é bom salientar que muitos dos aspectos liberalizantes daquele projeto (por exemplo, no que diz

respeito ao levantamento de vedações) não são compatíveis com o atual texto constitucional;

b) revogação das leis que estabelecem restrições ao IDE para operação em transporte rodoviário (Lei 8813/80) e produção de audio-visuais (Lei 8401/92);

c) agilização da votação da Lei Complementar sobre o Sistema Financeiro Nacional, tendo em vista superar as restrições à instalação de instituições financeiras estrangeiras previstas no Artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

d) através da Carta-Circular nº 2282/92, o Banco Central divulgou as normas para registro de capital estrangeiro efetivado sob a forma de direitos sobre patentes ou marcas; como para muitos setores estas não são as formas correntes de apropriabilidade jurídica, seria conveniente que se definissem critérios para o registro de outras formas relevantes, particularmente as relativas a *copyright* e transferência de *know-how*;

e) propõe-se ainda que o Ministério da Indústria e Comércio, assessorado pelo Banco Central, promova um levantamento e sistematização da legislação sobre investimentos no exterior dos países da OCDE, tendo em vista identificar e aproveitar os indutores externos ao investimento existentes nesses sistemas, entre eles os acordos de bitributação e os mecanismos de incentivo à pequena e média empresa estrangeira.

### **3.2.3. Defesa da concorrência**

O atual governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3712/93, que transforma o CADE em autarquia e o fortalece, além de estabelecer as funções específicas da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, no monitoramento das práticas dos setores oligopolizados. A tramitação desse projeto na Câmara, se, por um lado, representa

um passo importante na direção da criação das condições administrativas para uma efetiva implementação da política de defesa da concorrência, desencadeou uma disputa burocrática que gerou um conjunto de propostas contraditórias entre si. Em face desse emaranhado de propostas, a melhor solução parece ser a de insistir no projeto original do governo, com ênfase nos seguintes pontos:

a) Transformação do CADE em autarquia, com o reforço de sua estrutura, criação de corpo próprio de procuradores e autonomia de suas decisões em relação ao Ministro da Justiça. Esta autonomia é fundamental para garantir a credibilidade de suas decisões. A criação do corpo de procuradores é fundamental para o fortalecimento de sua capacidade de implementação, uma vez que terá mais agilidade para defender suas decisões frente a recursos interpostos junto ao poder Judiciário.

b) Manutenção e reforço da SDE e de suas atribuições. A proposta de fundir a SDE com o CADE é inadequada, uma vez que unificar as funções do órgão investigador (SDE) com a do órgão julgante (CADE) tende a minar a legitimidade das decisões do último. A questão fundamental é encurtar os prazos legais de investigação e dotar a SDE de uma estrutura administrativa adequada para exercer suas funções (hoje a SDE dispõe de apenas 23 funcionários para dar conta de mais de 700 processos). Também parece adequada a proposta do Ministério da Justiça de criar a carreira de técnicos de defesa da concorrência, no âmbito da SDE, a fim de sanar sua deficiência de recursos humanos. A eficácia da integração da SUNAB à SDE é no mínimo discutível, uma vez que a função da primeira é o monitoramento de preços e condições de abastecimento, de alta importância para a gestão da política econômica de curto prazo, enquanto que a função da SDE é o acompanhamento de mercados oligopolizados e de práticas anticompetitivas. Ainda que uma faceta destas seja a prática de preços abusivos, isto não recomenda a superposição das duas funções. Pelo mesmo motivo, a transferência da agência de investigação e monitoramento antitruste para o Ministério da Fazenda levaria ao risco de esta se transformar num órgão cujas

prioridades seriam determinadas pela política de estabilização de curto prazo. A colaboração entre as duas agências (e seu fortalecimento) parece ser a política mais adequada. Uma alternativa também válida (embora mais complicada politicamente) seria vincular o CADE e a SDE, como autarquias autônomas, à Presidência da República.

c) Outra sugestão de alteração institucional para reforço da política antitruste (embora não seja objeto do PL 3712) é a criação da Divisão de Direito Econômico (Direito da Concorrência e do Consumidor) no âmbito do Ministério Público, como desdobramento da divisão de Direitos Difusos. Esta separação induziria à especialização de um corpo de procuradores, o que fortaleceria a defesa da concorrência na instância judicial.

#### 3.2.4. Controle ambiental na indústria

As propostas nessa área contemplam duas alternativas não excludentes:

a) uma alternativa menos ambiciosa do ponto de vista dos recursos envolvidos, em que a participação do Estado seria mais reativa, é a criação da **Comissão de Competitividade Industrial e Meio Ambiente**, com a participação dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, das Relações Exteriores, secretarias estaduais de meio ambiente, órgãos empresariais e sindicatos de trabalhadores. O objetivo da Comissão seria o de orientar a adaptação da indústria às restrições externas ambientais, utilizando apenas os aparatos legal e institucional existentes, atuando da seguinte forma:

- na elaboração de estudos (prospectivos) de tendências internacionais de restrições ambientais externas, a fim de auxiliar o setor industrial a identificar áreas de atuação prioritárias;

- analisar e propor alternativas às fontes existentes de financiamento à indústria que permitam o fomento de atividades de controle ambiental; nesta alternativa, o encaminhamento de soluções fica primordialmente a cargo do setor industrial - as atividades de fomento crescerão na medida em que a vontade política permita e que a adoção de recursos do Tesouro seja ampliada para este fim.

b) a alternativa mais ambiciosa, mas também mais adequada para um cenário em que as restrições ambientais externas venham a constituir barreiras não-tarifárias crescentes e abrangentes, que tendem a minar a competitividade das indústrias dissociadas do padrão ambiental internacional, e que exigirão recursos governamentais de vulto para o fomento e o financiamento do ajuste da indústria, é a criação do **Fundo Ambiental da Indústria** com base em impostos sobre a poluição. O objetivo principal do Fundo é **induzir mudanças estruturais** resultantes das necessidades de controle ambiental que assegurem a melhora da competitividade da indústria brasileira. A proposta visa **internalizar, via taxaço**, as restrições ambientais na esfera da produção e, ao mesmo tempo, **gerar recursos adicionais** para fomentar o controle ambiental. Neste caso, o Estado assume um papel pró-ativo e divide o ônus do ajuste ambiental com o setor industrial. As características básicas do Fundo Ambiental são as seguintes:

i) base e nível da taxaço: a fim de atender ao duplo objetivo do imposto, a taxaço seria fixada num nível que fosse suficientemente elevado para induzir o poluidor a optar economicamente pelo controle, substituição de insumos ou mudança de processo, e levasse em consideração o volume de recursos públicos necessários para fazer face aos gastos em controle e ajuste da indústria; em função das características dos problemas ambientais da indústria brasileira e da adequação da utilização de incentivos econômicos para atuar sobre eles, recomenda-se a taxaço:

- de poluentes hídricos e atmosféricos domésticos - neste caso, um imposto sobre o nível de emissão é proposto com base nos

---

custos de controle; uma primeira aproximação do nível de taxaço seria o custo médio de controle por poluente; ajustes periódicos destes níveis seriam realizados com base na avaliação dos resultados obtidos na redução das emissões de poluentes e necessidades de receita; a taxaço não exclui a definição de níveis de emissão autorizados pelo órgão de controle ambiental e a aplicação de sanções legais às empresas com emissões acima do autorizado; os impostos seriam cobrados pelo fisco federal com base em emissões médias estimadas pelo órgão ambiental estadual;

- das emissões de CO<sup>2</sup> - o nível de taxaço seria definido de acordo com o conteúdo de carbono de cada combustível, determinado pelo automonitoramento periódico de amostras destes combustíveis, da mesma forma que o recomendado para os poluentes hídricos e atmosféricos, com acompanhamento dos órgãos ambientais; para efeito de cobrança, o imposto já seria embutido no preço dos combustíveis e coletado diretamente pelo fisco federal;

- do nível de reciclagem e carga tóxica dos resíduos sólidos - o imposto sobre o próprio produto parece ser o mais recomendado neste caso; o nível de imposto estaria relacionado com o nível de reciclagem da embalagem e/ou de toxicidade do produto; o critério é o de quanto maior o volume da embalagem e carga tóxica e menor o conteúdo de material reciclado, maior o nível de imposto a ser cobrado; a cobrança também seria realizada pelo fisco federal;

ii) características do fomento com base no Fundo Ambiental: o objetivo do Fundo é fomentar o controle da poluição de acordo com decisões econômicas privadas que considerem os custos de controle *vis-à-vis* a carga fiscal, independentemente do quanto se contribui para seus recursos; o fundo seria em parte formado com recursos fiscais oriundos de impostos sobre a poluição industrial; a estrutura dos bancos regionais de desenvolvimento poderia ser utilizada para a avaliação contábil-financeira dos projetos; os recursos seriam fundeados no BNDES, que faria o repasse aos bancos regionais; os órgãos ambientais estaduais atuariam junto aos bancos regionais como avaliadores técnicos dos projetos apresentados para obtenção de recursos do fundo.

Recomenda-se fomentar as seguintes iniciativas: colocação de equipamentos de controle de poluição; alteração de processos produtivos; substituição de fonte energética ou matéria-prima; elevação do nível de reciclagem e redução do nível de toxicidade dos produtos e embalagens; desenvolvimento de tecnologias limpas; projetos de investimento de empresas fornecedoras de bens e serviços de proteção ambiental à indústria.

## 4. INDICADORES

### 4.1. Meio Ambiente

Não só o acompanhamento das políticas aqui propostas como também sua própria implementação requerem a elaboração de indicadores e estudos que, no momento, não se encontram à disposição no Brasil. Pelo menos quatro iniciativas devem ser realizadas.

#### a) Indicadores de Tendência Internacional

Estudos sobre as principais tendências internacionais ambientais que estarão atuando no mercado internacional de produtos industrializados.

Atenção deve ser dada aos seguintes aspectos: a) legislação ambiental de parceiros comerciais, pois a adoção de padrões locais serve de base e pretexto para sanções comerciais; b) restrições ambientais de desenvolvimento em blocos comerciais como NAFTA e CEE; c) acompanhamento junto ao GATT e órgãos empresariais mundiais das iniciativas sobre harmonização internacional de padrões ambientais.

Estes estudos devem ser coordenados pelo IBAMA, com suporte técnico de centros públicos e privados de pesquisa. A participação de órgãos empresariais e outras agências governamentais é essencial para dar suporte aos estudos a serem realizados.

Os resultados destes indicadores será de suma importância para implementação do Fundo Ambiental. Portanto, sua implementação precede a criação institucional do Fundo.

Além disso, devem oferecer orientação tecnológica no sentido de apontar medidas de controle de poluição necessárias, tanto no

aspecto técnico de engenharia como no aspecto econômico-financeiro de custos. Para tal, é necessário estar em constante intercâmbio com o setor produtivo ambiental.

Em suma, estes indicadores deverão identificar, por setores industriais, as restrições ambientais respectivas e as suas soluções.

#### b) Indicadores de Controle de Poluição e Qualidade Ambiental

É imprescindível que uma base de dados ambientais seja implementada para acompanhar a evolução do controle de poluição industrial no país (hídrica, atmosférica e resíduos sólidos). Tal tarefa somente se viabilizará se todos os órgãos ambientais estaduais ampliarem e atualizarem seus cadastros de empresas monitoradas. Caberia também ao IBAMA coordenar este projeto junto com estes órgãos ambientais.

Estes indicadores devem abranger uma desagregação setorial e regional bem detalhada, cobrir todos os poluentes e fontes de energia e descrever todas as tecnologias de processo utilizadas dentro dos seus parâmetros de engenharia e eficiência de controle.

Se a desagregação for detalhada, em nível de bacias hidrográficas ou áreas, então os objetivos do Fundo poderão abranger também a melhoria da qualidade ambiental do país, e não somente a competitividade de indústrias, ao viabilizar uma política ambiental a estes níveis regionais. Para tal, faz-se necessária também a elaboração de indicadores de qualidade ambiental por bacia para contrapor níveis de poluição e capacidade de assimilação e assim definir padrões ambientais específicos para cada caso.

Estes indicadores de qualidade ambiental também seriam de grande valia para contestar possíveis sanções comerciais quando os padrões ambientais externos divergirem do indicado para o caso brasileiro. Esta finalidade por si só justifica a elaboração

destes indicadores. Da mesma forma, como no caso dos indicadores de controle, caberá ao IBAMA e órgãos ambientais a implementação destes indicadores.

Também vale ressaltar que esta implementação precede a própria criação e gerência do Fundo Ambiental sugerido.

c) Indicadores de Custos de Controle Ambiental e Investimentos em P&D

Estes indicadores são igualmente fundamentais para implementar e acompanhar as propostas aqui sugeridas. Consistem em levantamentos junto à indústria de investimentos em controle ambiental e P&D por poluente e setor, assim como os custos relativos às tecnologias apropriadas para este fim. Tal tarefa pode ser delegada ao IBGE, que poderá realizá-la por meio de suas pesquisas industriais mensais (Produção Industrial Mensal - PIM) e anuais (Pesquisa Industrial Anual - PIA) e censos industriais. Os conceitos e procedimentos de coleta podem se beneficiar das pesquisas americanas existentes nesta área.

É importante realizar esforços de obter uma série que identifique o nível atual de investimentos, de forma a orientar a carga fiscal a ser dirigida aos setores.

d) Indicadores de Consumo Energético

Não há como realizar um esforço de controle de CO<sub>2</sub> sem conhecer os impactos deste controle no consumo energético do país. Para tal, faz-se necessária uma revisão contínua da matriz energética nacional à luz das metas de controle de CO<sub>2</sub>, de forma a subsidiar o planejamento energético e monitorar a consecução das metas de controle.

Uma revisão da matriz energética brasileira foi realizada recentemente sob o encargo de um grupo de trabalho, com representantes do governo e do empresariado. Vale, contudo, ressaltar que no caso do controle do CO<sub>2</sub> tais revisões terão que

ser institucionalizadas para serem periodicamente realizadas. Esta responsabilidade deve ser também do IBAMA, com apoio executivo do Ministério das Minas e Energia.

#### **4.2. Defesa da Concorrência e do Consumidor**

O sistema de indicadores para o monitoramento dos mercados e para a instrução dos processos requer informações atuais e em série histórica sobre setores industriais e empresas líderes no Brasil, além de informações internacionais para a elaboração de comparações. As informações indispensáveis são: dados econômico-financeiros, de custos e práticas comerciais (fornecedores, clientes, prazos de financiamento, formas de entrega, etc.). Tais informações poderão ser obtidas junto a empresas selecionadas ou através de bancos de dados de outros órgãos da Administração (Banco Central, IBGE, CVM e Receita Federal). Adicionalmente, deve ser monitorado o funcionamento do aparato de defesa da concorrência e do consumidor, classificando os processos por setor e características (origem e tamanho) das empresas envolvidas.

#### **4.3. Investimento Estrangeiro**

Os indicadores para monitoramento do investimento direto estrangeiro estão listados nas Notas Técnicas "Oportunidades Abertas para o Brasil Face aos Fluxos Globais de Investimento de Risco e de Capitais Financeiros nos Anos 90" e "Estratégias de Oligopólios Mundiais nos Anos 90 e Oportunidades do Brasil", do Bloco Temático de Condicionantes Internacionais da Competitividade.

#### **4.4. Propriedade Industrial**

Os indicadores para o monitoramento da ação dos mecanismos que regulam a apropriação da inovação tecnológica são:

- número de patentes solicitadas e concedidas, por setor, origem do capital e tamanho das empresas;

- tempo médio de patenteamento;

- proteção jurídica para cultivares: número solicitado e concedido, por tipo de cultura e de empresa (origem do capital e tamanho).

## QUADRO-RESUMO

## a) Meio Ambiente

## AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

## AGENTE/ATOR

EXEC. LEG. JUD. EMP. TRAB. ONGs

## CENÁRIO CASUÍSTICO

(Não requer alterações no quadro legal)

1. Organizar arranjo institucional atual através de uma Comissão de Competitividade Industrial e Meio Ambiente, monitorada pelos Ministérios do Meio Ambiente, Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio, Minas e Energia e Relações Exteriores; Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, Órgãos de classe empresariais e sindicatos de trabalhadores.

X X X X

2. Elaborar estudos das tendências internacionais das restrições externas ambientais; identificar áreas prioritárias de atuação; e ampliar capacidade de fomento.

X X

X

## CENÁRIO ANTECIPATIVO

(Requer alterações na legislação fiscal e ambiental para a introdução dos impostos sugeridos)

1. Criar Fundo Ambiental da Indústria através de impostos sobre poluição e fomento às atividades de controle ambiental. Coordenação do Ministério do Meio Ambiente e execução dos Ministérios do Planejamento e Fazenda. Participação regional dos órgãos ambientais estaduais.

X X X X

2. Impostos induziriam as firmas a internalizarem de forma eficiente as medidas de controle ambiental e, ao mesmo tempo, gerariam recursos adicionais ao Fundo. Coleta dos impostos a cargo da Receita Federal. (os impostos incidiriam sobre poluição hídrica e atmosférica, conteúdo de carbono dos combustíveis e nível de reciclagem e toxicidade dos produtos).

X

3. As atividades de fomento (através do BNDES e bancos regionais de desenvolvimento) seriam sistemáticas e abrangentes.

X

4. O acompanhamento seria realizado com base em indicadores: de tendência internacional das restrições ambientais (IBAMA, Ministérios da Indústria e Comércio e Relações Exteriores); de nível de controle ambiental (IBAMA e IBGE); de nível de investimentos em controle ambiental (IBAMA e IBGE); e de consumo energético (Ministério das Minas e Energia).

X



## b) Defesa da Concorrência e do Consumidor

-----  
 AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

AGENTE/ATOR

EXEC. LEG. JUD. EMP. TRAB. ONGs

ACAD.  
 -----  
 -----

Estabelecimento de condições administrativas:

### 1. Pessoal Técnico:

- Treinamento dos atuais funcionários do DPDE e de outros da administração pública que sejam deslocados para o Departamento, por curso organizado pela Escola Nacional de Administração Pública-ENAP ou instituição pública equivalente; X
- o pessoal técnico especializado desempenhará também a função de disseminar informações sobre as diretrizes e procedimentos da política de defesa da concorrência; X
- para manter um quadro técnico enxuto, estudos setoriais que fundamentem o detalhamento das diretrizes da política e outras análises de maior fôlego podem ser realizados através de projetos de cooperação técnica com instituições de pesquisa ou com o recurso à consultoria especializada. X X

X

### 2. Sistema de Informações:

- requisição de informações atualizadas de empresas selecionadas (empresas líderes e empresas representadas em denúncias de práticas restritivas) com base legal na Lei Delegada nº 5/62, Lei nº 8.158/91); X
- manter abertos os canais com bancos de dados de outros órgãos da Administração, como Banco Central, IBGE, CVM e Receita Federal, preferencialmente com o estabelecimento de uma rotina de colaboração entre os respectivos quadros técnicos. X

### 3. Estrutura de Investigação:

- aproveitamento da infra-estrutura da SUNAB, que dispõe de recursos operacionais (delegacias em todos os estados), legais (Leis Delegadas nº4 e 5) e humanos (corpo de fiscais e procuradores) para realizar diligências; X
- reciclagem através de intenso processo de treinamento e mesmo a renovação do quadro de funcionários da SUNAB; X
- programa de valorização do funcionário responsáveis por investigações e instruções de processos, com estímulos pecuniários, de carreira e de status. X

Estabelecimento de condições de credibilidade:

- adoção de medidas preventivas tão logo existam evidências de transgressão à lei; X
- valor das multas elevado; X
- confirmação, pelo poder judiciário, das decisões

---

---

do CADE.

X

---

---

## AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

## AGENTE/ATOR

EXEC. LEG. JUD. EMP. TRAB. ONGs

- regulamentação da Lei nº 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor - com a definição das sanções administrativas às infrações previstas na lei e das competências e procedimentos para a aplicação das punições.

X

## Alterações no aparato legal:

- criação de uma entidade administrativa autônoma, com personalidade jurídica própria, a partir da fusão do DPDE e da SUNAB, como uma autarquia vinculada à Presidência da República, da mesma forma que o CADE (que se desvincularia do Ministério da Justiça);

X

- mudança na estrutura do CADE (incorporação de procuradores, chefia a cargo de uma espécie de Ombudsman, nomeado pelo Presidente, após arguição do Senado e com mandato fixo);

X

- desdobramento da Divisão de Direitos Difusos e Coletivos do Ministério Público com a criação de uma Divisão de Direito Econômico (Direito da Concorrência e do Consumidor), formada por procuradores especializados em defesa da concorrência e dos consumidores;

X

- emenda do Código de Defesa do Consumidor para prever a competência administrativa do CADE, como órgão judicante em questões atinentes à defesa do consumidor; consolidação e incorporação ao Código, na emenda proposta, de todas as peças de regulamentação que tratam de matéria relativa ao consumidor (consórcios para aquisição de bens de consumo duráveis, mensalidades escolares, aluguéis, planos e seguros de saúde, etc.);

X

X

- campanha institucional para incentivar a multiplicação de entidades públicas (estaduais e municipais) e privadas de defesa do consumidor, de modo a descentralizar a fiscalização e a aplicação da Lei.

X

X

- os artigos da Lei Delegada nº 5, da Lei nº 4.137, da Lei nº 8.078 e da Lei nº 8.158, que definem as competências da SUNAB, CADE e SNDE e suas respectivas vinculações, ou ainda a possibilidade de recurso ao Ministro da Justiça de decisões do CADE, seriam matéria de emenda na lei que proporia a criação do novo aparato institucional da defesa da concorrência.

X

### c) Investimento Estrangeiro

#### AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

	AGENTE/ATOR					
	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
1. Aproveitar os indutores externos ao investimento (incentivos existentes no exterior para investimentos diretos de pequenas e médias empresas)						
- Dinamização dos acordos de dupla tributação	X	X				
- Criação de mecanismos de incentivo fiscal que potencializem os indutores externos (evitando taxas artificiais de rendimento)	X	X				
2. Estabelecer indutores de comportamentos "virtuosos" para a competitividade sistêmica (atualização tecnológica, utilização de centros independentes de P&D, cooperação com universidades, parcerias com fornecedores, treinamento, etc.)	X			X	X	
3. Reprimir o abuso do poder econômico e práticas comerciais restritivas	X	X		X	X	
4. Compatibilizar a política para investimento estrangeiros em nível regional (MERCOSUL)	X					
5. Propostas para a revisão constitucional:						
- Revogar integralmente o Art. 171 da Constituição (Distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional)	X	X				
- Alterar o parágrafo 1º, Art. 176 da Constituição p/ garantir acesso à exploração dos recursos minerais a empresas controladas por capital estrangeiro	X	X				
6. Revisão de legislação/normas:						
- introduzir taxação diferenciada na remessa de dividendos e royalties p/ empresas estrangeiras que cumpram requisitos de desempenho relacionados à transferência de tecnologia e capacitação tecnológica	X	X				
- Revogar leis que estabelecem restrições ao IDE p/operação e transporte rodoviário (Lei 8813/80) e produção de áudio-visuais (Lei 8401/92)	X	X				
- agilizar votação da Lei Complementar sobre o Sistema Financeiro Nacional p/superar as restrições à instalação de instituições estrangeiras financeiras previstas no Art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	X	X				
- definir critérios p/ registro de outras formas de apropriabilidade jurídica, em particular copyright e transferência de know-how	X	X				
- levantar legislação sobre investimentos no exterior dos países da OCDE p/ identificar indutores externos ao investimento	X					



## d) Propriedade Industrial

AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

AGENTE/ATOR

EXEC. LEG. JUD. EMP. TRAB. ONGs

1. Definição de microorganismos patentáveis: evitar regulamentação restritiva X X
2. Regulamentação das razões que impedem licença compulsória por falta de exploração econômica; considerar casos de exploração antieconômica; articular com Lei antitruste a definição de abuso de poder econômico X X
3. Constituição de um mercado de produtos genéricos farmacêuticos X X X
4. Aprovação da Lei de Proteção de Culturas X
5. Aprofundar discussão sobre adesão do Brasil à UPOV/78 e ao Tratado de Budapest X
6. Garantir condições operacionais ao INPI X

Legenda: EXEC. - Executivo  
 LEG. - Legislativo  
 JUD. - Judiciário  
 EMP. - Empresas e Entidades Empresariais  
 TRAB. - Trabalhadores e Sindicatos  
 ONGs - Organizações Não-Governamentais  
 ACAD. - Academia

Nota: Em caso de coluna em branco, leia-se "sem recomendação".

---

---

## INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota é integrar e sintetizar os resultados e as proposições de um conjunto de estudos temáticos sobre as implicações da estrutura regulatória da atividade econômica para a competitividade da indústria brasileira. O momento político atual está marcado pela proximidade de decisões sobre mudanças institucionais que terão repercussões importantes e duradouras para o desempenho futuro da economia brasileira, sobretudo para a competitividade de sua indústria e serviços.

No que diz respeito à ação regulatória do Estado, as grandes questões imediatas são aquelas a serem enfrentadas no âmbito da iminente revisão constitucional, tais como as vedações ao capital estrangeiro, a abrangência na definição dos monopólios da União e a definição de empresa brasileira. No entanto, para além da revisão constitucional, outros aspectos institucionais da reforma regulatória, com implicações de máxima relevância para a atividade econômica, estão hoje na agenda de políticas do Congresso e do Executivo. Este é o caso da institucionalização da política de promoção da concorrência e o da revisão do sistema de propriedade intelectual no país, questões que, além do componente legal, demandam esforços de construção organizacional. Além disso, outros aspectos deveriam merecer maior consideração, devido a suas repercussões potenciais para o desempenho de produtos brasileiros em mercados externos. Este é o caso da adoção de normas e instituições de regulação que induzam ao ajuste da indústria brasileira aos padrões ambientais daqueles mercados.

Neste texto, as mudanças institucionais acima citadas são tratadas de maneira integrada, como um componente importante da reformulação da ação estatal que hoje se faz necessária para ampliar a capacidade competitiva da economia brasileira, num cenário internacional marcado pela globalização. Nosso argumento central é o de que **a urgência e a natureza da reforma regulatória em pauta são determinadas pela articulação de importantes mudanças na economia mundial e na economia brasileira.** No plano

externo, a redefinição da agenda de regulação econômica multilateral, para além da discussão das barreiras comerciais convencionais, passou a priorizar temas relativos a diferenças "estruturais" entre as nações, como a regulação de investimentos, restrições ambientais e a proteção à propriedade intelectual. Como se verá, esta guinada tem sido resultado da defesa dos interesses econômicos (conflitantes) dos países mais industrializados, diretamente afetados pelas características que tem assumido a competição global pelos mercados de produtos e serviços de alto valor agregado, em particular os de alta tecnologia. Internamente, evidencia-se que as instituições e instrumentos de intervenção estatal (entre eles, o aparato regulatório) que promoveram uma industrialização "voltada para dentro" não são apropriados para a fase em que a prioridade passa a ser o dinamismo tecnológico e a competitividade da economia brasileira, no contexto de sua maior integração na economia mundial.

Ao propor uma **agenda positiva** para o encaminhamento da reforma das políticas regulatórias (no sentido inverso a uma agenda defensiva), os estudos que compõem este bloco temático pretendem contribuir para a superação de alguns mitos que freqüentemente são apresentados como axiomas em debates que revelam um grau maior de polarização ideológica do que de informação apropriada. Entre estes, por exemplo, está o mito de que os temas das atuais negociações econômicas internacionais representam primordialmente uma manifestação do "consenso" dos interesses do Norte contra os interesses do Sul e que, portanto, cada componente dessa agenda seria, em potencial, prejudicial à economia brasileira. Outro mito igualmente disseminado consiste em identificar como neoliberal qualquer defesa da revisão do padrão de intervenção estatal na economia, para adequá-lo às novas prioridades.

O que se procurará argumentar é que, em grande medida, os "novos temas" de regulação multilateral refletem mudanças estruturais nas economias mais industrializadas, nas características do comércio mundial e nos fluxos de investimentos

internacionais. Ao mesmo tempo que estes novos temas são incontornáveis para o Brasil enquanto parceiro econômico, não se pode dizer que as mudanças regulatórias a eles associadas apresentem apenas ameaças, e não também oportunidades, para a economia brasileira. Argumentar-se-á ainda que a reforma institucional/regulatória é parte de uma necessária renovação dos objetivos e instrumentos de política industrial, é parte da mudança de um padrão de intervenção marcado pela "produção" de estruturas produtivas e pela constituição de mercados, para outro caracterizado pela promoção de condutas empresariais inovativas e competitivas.

O texto está organizado da seguinte forma. A primeira seção analisa as principais tendências internacionais relativas à emergência dos "novos temas" de regulação incluídos nas negociações atualmente em curso no GATT e em outros foruns. A ênfase recai sobre as questões de propriedade intelectual e restrições ambientais. A segunda seção apresenta um diagnóstico do sistema regulatório no Brasil. São discutidos, inicialmente, os determinantes gerais da urgência da reforma das políticas regulatórias vigentes no Brasil, procurando defini-las e situá-las no âmbito da renovação das estratégias, instituições e instrumentos da política industrial. Na seqüência, analisa-se o estado atual das políticas regulatórias no Brasil, as propostas de reforma que se encontram em curso e suas implicações para a competitividade dos setores industriais mais diretamente afetados, em quatro áreas específicas: sistema de propriedade intelectual, regulação do investimento direto estrangeiro, política de defesa da concorrência e do consumidor e política de controle ambiental. Na terceira seção apresenta-se, com base no diagnóstico desenvolvido na seção anterior, proposições para as reformas em curso ou em discussão nas quatro áreas regulatórias mencionadas. Estas sugestões foram agrupadas e articuladas em função do tipo de mudança institucional envolvida: propostas pertinentes à revisão constitucional, propostas relativas a mudanças de estruturas legais já em curso e propostas que se orientam para a constituição de novas instituições (organizações) públicas e/ou reforma e fortalecimento das existentes.

Finalmente, na quarta seção são apontados os indicadores relevantes para monitorar os efeitos da regulação sobre a competitividade.

---

## 1. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

A pauta de conflitos (ou negociações) comerciais entre as economias industrializadas tem sido ampliada nos últimos anos para incorporar questões que há pouco tempo eram consideradas como pertencendo estritamente ao campo das políticas internas. Assim, uma variedade de políticas e questões "internas" - como a proteção da propriedade intelectual, a definição de padrões ambientais e de saúde, a adoção de padrões de qualidade, as políticas antitruste e outras - são vistas pelos países industrializados como fatores que afetam a competição internacional e, portanto, devem ser submetidos à regulação do comércio internacional.

Em grande medida, esta tendência é fruto das características que assumiu a disputa entre as grandes potências econômicas pelo controle dos mercados de produtos de alta tecnologia. É significativo que uma das principais assessoras econômicas do presidente dos EUA considere que o objetivo das políticas comerciais das economias mais industrializadas em relação às indústrias e mercados de alta tecnologia não é simplesmente melhorar os termos de troca ou a redução de déficits comerciais, mas "assegurar uma fatia nacional na produção mundial e os benefícios (*spillover benefits*) associados às indústrias de alta tecnologia." (Tyson 1992:74). Ainda segundo Tyson, as chamadas questões "internas" ou "estruturais" afetam os termos da competição em indústrias globais de alta tecnologia em dois sentidos:

*"First, these differences affect the accessibility of different national markets to foreign competitors.(...) National differences in the extent and organization of regulatory institutions, in antitrust laws and their enforcement, in patent protection - even national differences in land use policies - may have large but unintended effects on the ability of foreign firms to break into a particular national market. Such differences can act as very real "structural impediments" to foreign market access even though they are not explicitly designed for that purpose. Second, other kinds of structural differences create different*

---

*incentive environments and behavioural tendencies for different national firms. National differences in antitrust policies, in the organization of science and technology, in the protection of intellectual property rights, and in the financial system, are salient examples.*" (Tyson, 1992:76).

Considerando a posição da analista, os comentários acima, além de seu valor analítico, têm o significado de um verdadeiro programa de política comercial e ajudam a entender a insistência norte-americana (e das outras nações industrializadas) em que *"rules are also required to reduce impediments to trade caused by structural differences among nations."* (Tyson 1992:77).

Do ponto de vista da pressão internacional para esta "redução das barreiras estruturais", o caso da regulação da propriedade intelectual é paradigmático. A questão não se refere apenas a patentes e marcas, mas também a outros tipos de mecanismos jurídicos aplicáveis a setores específicos como direitos de autor (no caso de *software*), proteção a projetos de circuito integrado, direitos de melhorista (para novas espécies vegetais) e segredo industrial.

A inclusão do tema da propriedade intelectual nas negociações multilaterais (GATT) reflete esta tendência e aponta no sentido de se fixarem padrões mínimos de proteção jurídica a serem observados pelas legislações nacionais, vinculando a regulação do comércio exterior ao atendimento de tais padrões, de modo que os países que não os observem teriam excluídas as concessões a seus produtos. A importância de o Brasil adaptar-se a estas regras é diretamente proporcional ao peso que venha a atribuir à sua inserção internacional.

Vale ainda ressaltar que, como sugere a Nota Técnica Temática "O Brasil Frente aos Macro-Blocos Comerciais e o GATT", as negociações e os compromissos multilaterais são mais flexíveis e interessantes para uma economia do porte da brasileira do que o risco de se sujeitar às pressões (mais fortes e restritas) bilaterais. A este respeito, a lembrança da disputa comercial com os EUA, em 1986/88, é exemplar. Utilizando-se da seção 301 de sua

---

Lei de Comércio, os EUA pressionaram países como a Coréia, Taiwan e Brasil a modificarem suas respectivas leis de patentes, mediante ameaça de sobretaxação de produtos exportados para o mercado norte-americano. A mudança da posição do Brasil no GATT, a este respeito, veio dar maior legitimidade à busca da autonomia para encaminhar a reforma do Código de Propriedade Industrial levando em consideração os interesses nacionais brasileiros. O fortalecimento das instâncias multilaterais tem ainda se refletido na proliferação de novos tratados relacionados com a propriedade intelectual (como o novo tratado da UPOV, de 1991, e o de Budapest, 1977).

Uma outra "barreira estrutural", bastante sensível, e que tem levantado crescente preocupação entre os países em desenvolvimento é a das restrições ambientais ao comércio exterior. As exigências de controle ambiental cresceram nos países ricos e com isso se exacerbam as pressões, da parte de seus produtores, para que se imponham padrões semelhantes às importações. Os mais afetados são os exportadores dos países em desenvolvimento, que geralmente operam a padrões ambientais bem inferiores aos dos países da OCDE.

Assim, produzir com menor risco ambiental no ciclo do produto - produção, uso e disposição - é a tendência geral nos mercados mais competitivos. Algumas formas mais nítidas dessas tendências já podem ser observadas:

a) **selo ecológico** - na tentativa de capturar as tendências ecológicas do mercado consumidor, as indústrias dos países desenvolvidos têm se utilizado de estratégias comerciais de selo ecológico em seus produtos;

b) **reciclagem** - tendência marcante no controle ambiental dos países desenvolvidos é o conjunto de regras associadas à reciclagem ou redução da carga tóxica, para melhorar a disposição de resíduos sólidos (lixo); cresce a pressão desses países, no âmbito do GATT, para a adoção de normas internacionais de

reciclagem, a fim de evitar medidas protecionistas unilaterais com base em princípios de reciclagem;

c) **controle de poluição** - há uma tendência à criação de padrões internacionais de controle da poluição no processo de produção, de forma a proteger os países onde tais padrões são elevados; os principais líderes mundiais da indústria já estão se organizando para este fim.

Em conclusão, há hoje significativas demandas dos países industrializados no sentido da ampliação das esferas de influência internacionais sobre as estruturas regulatórias nacionais. Não há dúvida de que os países em desenvolvimento são agentes com baixo poder de barganha nessa disputa, mas não se pode deixar de considerar também que os interesses dos países industrializados, especificamente com relação a mecanismos de regulação, nem sempre convergem. Por outro lado, considerando as disfunções da estrutura regulatória brasileira vigente até o final dos anos 80, e a necessidade interna de que fosse reformada, nem sempre a direção apontada pelas pressões externas foi contraditória com a criação de um ambiente competitivo e a melhora da competitividade da indústria brasileira.

## 2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO BRASIL

### 2.1. Aspectos Gerais

A necessidade de reformulação das políticas regulatórias no Brasil insere-se no contexto maior da urgência de revisão da própria natureza e forma da ação estatal com vista à promoção da industrialização. O esgotamento do padrão de intervenção estatal vigente até o final da década passada é resultado da convergência e articulação de profundas mudanças na economia brasileira e na economia mundial.

O padrão de industrialização "voltada para dentro" (*inward looking*), que marcou a experiência de industrialização brasileira no pós-guerra, encontrou seus limites no final dos anos 70. A economia brasileira viveu, naquele período, um dos processos de industrialização mais intensivos e integrados entre os países em desenvolvimento. A dinâmica do crescimento industrial baseou-se principalmente no investimento em infra-estrutura e na expansão de capacidade de produção, para atendimento de um mercado doméstico protegido e em crescimento. Apesar de sua efetividade em criar uma indústria diversificada e integrada, essa experiência revelou alguns pontos de fragilidade significativos. Entre eles vale destacar, por seus efeitos dinâmicos, o baixo grau de capacitação tecnológica e o uso predatório dos recursos humanos<sup>4</sup>.

As limitações daquele modelo de industrialização estão imbricadas com o desequilíbrio macroeconômico e a desorganização financeira do Estado, que têm marcado a economia brasileira nas

---

<sup>4</sup> Para uma avaliação dos limites e fragilidade da industrialização "voltada para dentro", no caso brasileiro, ver Araújo Jr. et alii (1990), Suzigan (1991) e Araújo Jr. et alii (1992). Para uma avaliação crítica da experiência latino-americana como um todo, ver Fajznlber (1991) e CEPAL (1990). Um estudo empírico que evidencia a pouca capacitação tecnológica da indústria brasileira, mesmo nos setores tecnologicamente mais atualizados, está em Furtado et alii (1993). Sobre as determinações recíprocas entre uso predatório dos recursos humanos e a limitada capacitação tecnológica, como características estruturais na industrialização brasileira, ver Carvalho (1993). Para o conceito de capacitação tecnológica, ver Enos & Park (1988), Enos (1992) e Lall (1992).

duas últimas décadas. Além disso, elas também estão associadas ao aprofundamento da desigualdade social. Se a aceleração inflacionária e a crise do Estado tiveram como um de seus efeitos mais perversos a derrubada do investimento, também é digno de nota que algumas características estruturais do setor produtivo - ou das políticas públicas para ele voltadas - contribuíram para alimentar a desestabilização ou se constituíram em obstáculos à sua superação. Assim, por exemplo, o uso indiscriminado de incentivos fiscais e o recurso ilimitado ao protecionismo comprometeram, além do possível, a eficácia alocativa da economia, com efeitos significativos tanto para o equilíbrio fiscal, como para a formação de custos e preços. O fraco dinamismo tecnológico, com suas implicações para o baixo crescimento da produtividade e pequena capacidade de inovação em produtos de maior valor agregado, têm reforçado a dependência da lucratividade e da competitividade do setor produtivo ao baixo custo e à extrema flexibilidade do trabalho no Brasil. Assim, entre as virtudes de nossa experiência de industrialização (e de outros países latino-americanos), certamente não se pode apontar sua contribuição para uma distribuição mais eqüitativa da renda, em contraste com as situações de outras economias de industrialização recente (Fajnzylber 1989).

À medida que as limitações apontadas acima foram se evidenciando, em particular no que respeita ao fracasso do processo de industrialização em promover maior eqüidade, **diminuiu, na mesma proporção, a legitimidade política** das instituições e políticas (*policies*) que constituíram o cerne do sistema de promoção da industrialização. Alguns exemplos podem ser apontados. O apoio oferecido por consumidores e usuários da própria indústria à recente política de abertura comercial (Oliveira, 1993) parece revelar, mais que uma adesão acrítica e extemporânea a idéias liberais, um desencanto crítico com os resultados de uma industrialização sustentada num controle de importações que, na prática, acarretava a generalização de reservas de mercado por tempo indeterminado. O progressivo isolamento político da Política Nacional de Informática, desmontada de maneira intempestiva no início do governo Collor,

pode ser atribuído, pelo menos em parte, à generalização da idéia de que os resultados de políticas de regulação de mercados que objetivavam prioritariamente (e de maneira abrangente) a internalização da produção e a nacionalização da indústria eram insatisfatórios para um momento em que a questão da competitividade da indústria brasileira no mercado externo já estava colocada.

Em suma, a própria dinâmica interna da economia brasileira (e suas implicações políticas) apontou para a necessidade de superar o padrão de política industrial orientada estrategicamente pelo *inward looking* e, conseqüentemente, superar as políticas regulatórias associadas àquele padrão. Os traços básicos dessa políticas, bem como sua lógica interna, serão discutidos na próxima seção. Vale, no entanto, adiantar que se tratava de um tipo de regulação que implicava um alto grau de intervenção nos mercados de produtos e fatores, **determinando suas estruturas e o comportamento dos agentes neles presentes**. Esta estrutura regulatória era coerente com o objetivo prioritário de constituição de capacidade produtiva local e ocupação do mercado interno, e assumia a forma de instituições e políticas detalhadas de controle sobre questões tais como condições de entrada e saída, investimento em expansão, controle de preços e conduta em mercado, definição de áreas para capitais de acordo com sua origem (nacional privado, estatal, estrangeiro), etc.

Por outro lado, as mudanças estruturais da economia mundial, nas duas últimas décadas, tornaram ainda mais evidentes as debilidades acima expostas. Frente à significativa aceleração do progresso técnico nos países industrializados e a centralidade que este assumiu nos padrões de concorrência dos mercados mais promissores, os limites dinâmicos de um setor produtivo marcado por frágil capacitação tecnológica foram agravadas. Nos setores produtores de bens e serviços de maior valor agregado e, mais ainda, nos setores produtores de tecnologias de ponta (por exemplo, no complexo eletrônico), as exigências de escalas crescentes para viabilizar investimentos em P&D tornaram-se incompatíveis com estratégias industriais voltadas

predominantemente para o mercado interno. A comparação inevitável com as economias de industrialização recente do leste asiático revelou que, em relação às economias latino-americanas, aqueles países conseguiram uma *performance* bastante superior em termos de inserção internacional eficiente, incorporação de progresso técnico dinâmica em nível empresarial e equidade social. O "*shock* asiático" teve um peso importante na percepção que se desenvolveu ao longo dos anos 80, na América Latina, de que o padrão de desenvolvimento do pós-guerra está esgotado (Perez Nunes, 1993:15).

As debilidades "intrínsecas" da industrialização "voltada para dentro", a crescente globalização da produção e dos mercados de produtos e serviços de alto valor agregado e a percepção da existência de uma forte correlação entre dinamismo tecnológico e competitividade externa nos países industrializados levaram à reconsideração da questão do mercado externo nas estratégias de política industrial latino-americanas, na segunda metade dos anos 80. Superou-se o tratamento antinômico com que até então se opunham estratégias voltadas para o mercado interno e aquelas que enfatizavam o desempenho exportador (CEPAL, 1990). Passou-se a valorizar o desempenho das empresas brasileiras no mercados externos (sua competitividade) como elemento dinamizador da economia local. Mais importante, a experiência dos NICs asiáticos mostrou a necessidade de se adotarem políticas governamentais e estratégias empresariais de exportação mais consistentes e duradouras (Oliveira, 1993). No lugar de uma política comercial a reboque das necessidades de ajuste externo e um desempenho exportador sustentado no baixo custo de trabalho e em recursos naturais abundantes, passou-se a enfatizar a necessidade do *upgrading* tecnológico na exportação de manufaturados e a busca da "competitividade autêntica" (Suzigan, 1991; Araújo Jr. *et alii*, 1992).

Esta nova consideração da "saída para fora" da economia brasileira tem exigido uma profunda reformulação da política

comercial<sup>5</sup>, não apenas no que diz respeito à revisão das políticas de importação e exportação, mas também no que se refere à adesão brasileira às normas e instituições multilaterais de regulação do comércio exterior. À medida que aumenta o peso econômico e a importância estratégica do desempenho exportador da economia brasileira, aumenta proporcionalmente a pressão para que o país venha a aderir de maneira mais completa ao GATT, assumindo não apenas as vantagens mas também as obrigações decorrentes dessa adesão.<sup>6</sup>

Esta pressão vem ocorrer num momento de ampla reformulação e ampliação da agenda de negociação da regulação internacional do comércio. As características da competição global pelos mercados de produtos de maior densidade tecnológica levou os países mais industrializados a priorizarem, nas atuais negociações, a busca de homogeneização internacional na regulação de questões que eram até então tratadas primordialmente como assunto exclusivo de política interna: propriedade intelectual, políticas de competição, normas e padrões relacionados com saúde, segurança e meio ambiente, e outras. Portanto, a pressão pela reforma das normas e instituições regulatórias brasileiras é também decorrente das transformações em curso nas normas e instituições regulatórias internacionais e será sempre proporcional à importância que o país venha a atribuir à sua adesão a elas e à sua capacidade de moldá-las.

Esta "pressão externa" pela alteração da estrutura regulatória ganhou um reforço de grande peso a partir da decisão política de integração comercial e econômica do Brasil no Mercosul. Com mais razão ainda do que no caso do comércio com outros blocos, a integração econômica no Mercosul exigirá brevemente (em grau tão maior quanto sua efetiva ocorrência) a

---

<sup>5</sup> No caso brasileiro, esta reformulação teve início no fim do governo Sarney, ganhou impulso no governo Collor e tem tido continuidade no atual governo.

<sup>6</sup> No que diz respeito estritamente à regulação de barreiras comerciais, "a liberalização comercial unilateral empreendida pelo país colocou-o em posição incomparavelmente mais confortável do que no passado, nos assuntos tradicionais do GATT: em termos da agenda de produtos, o Brasil é hoje identificado como um full member do GATT, desvincilhando-se da imagem de free-rider." (Nota Técnica Temática "O Brasil Frente aos Macro-Blocos Comerciais e o GATT", p. 39).

---

homogeneização de políticas em áreas como propriedade intelectual, controle e acesso do investimento direto estrangeiro, regulação antitruste, definição de monopólios estatais, etc., tendo em vista a garantia de reciprocidade no acesso aos mercados nacionais.

A reforma das normas e instituições regulatórias da economia brasileira deve, portanto, ser entendida como um componente do conjunto de medidas necessárias a uma renovação da política industrial como um todo, que se impõe a partir do esgotamento da industrialização "voltada para dentro" e das condições externas em que se deu tal esgotamento. Se se coloca como objetivo estratégico para a política industrial um aumento substancial da competitividade externa da indústria brasileira, sustentada num salto de sua capacitação tecnológica, então coloca-se também a necessidade de adotar/desenvolver estratégias, instrumentos e instituições adequadas a esta nova fase.<sup>7</sup> O que cabe aqui examinar é o papel e a natureza da reforma das políticas regulatórias no âmbito de uma nova política industrial voltada para fortalecer o desempenho competitivo da indústria.

Neste sentido, será útil salientar a convergência em torno da importância da **firma como agente da inovação**, e da **competição (ou concorrência) como incentivo indispensável**, na literatura recente que tem tratado da necessidade de políticas industriais voltadas para a promoção da capacitação tecnológica e da competitividade nos países em desenvolvimento. Na verdade, essa literatura é heterogênea, tanto em termos dos paradigmas teóricos a que se filiam as diferentes propostas, como no que diz respeito ao conteúdo mesmo dessas propostas.

Assim, por exemplo, as proposições inspiradas nas posições do Banco Mundial (Frishtak, 1989a; Dahlman, 1989) contrastam com

---

<sup>7</sup> Esta é uma questão complexa, que envolve um conjunto amplo de políticas públicas e estruturas institucionais que afetam direta ou indiretamente a performance e o comportamento do setor produtivo, tais como: a política de investimento público e seu financiamento; a estrutura de tributação; a política de financiamento do investimento privado e do risco tecnológico; a política de educação e recursos humanos; as políticas de coordenação setorial; etc. Cada uma destas questões foi objeto de estudos específicos, no âmbito de outros blocos temáticos do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.

---

as propostas mais intervencionistas da "Reestruturação Produtiva", da CEPAL (CEPAL, 1990 e 1992) e de autores que as influenciaram (Fajnzylber, 1989; Teubal, 1990; Justman & Teubal, 1990; Perez, 1993). Na perspectiva do "New Developmental State" (Frischtak, 1992), o escopo básico da nova ação estatal deveria consistir em prover condições de estabilidade e previsibilidade no ambiente macroeconômico e realizar investimentos, implementar políticas e construir uma estrutura de regulação orientados pelo critério básico de corrigir imperfeições do mercado e suprir suas falhas decorrentes de custos de transação elevados (como, por exemplo, na provisão de informações e outras externalidades necessárias à coordenação dos agentes, na complementação do investimento privado na infra-estrutura, inclusive tecnológica, e na provisão de "bens públicos", como educação e saúde). Em contraste, a proposta cepalina toma a utilização de "políticas de estimulação dos mecanismos de mercado" (inclusive a redução dos custos associados à obtenção de informações) como uma **primeira instância** de atuação da política industrial, a ser complementada por mecanismos de intervenção mais direta na formação de custos, como por exemplo a oferta de crédito de baixo custo ao investimento produtivo, a concessão de incentivos e compensações ao risco tecnológico e a formação de recursos humanos para a indústria. A ênfase da CEPAL na utilização "horizontal" ou "neutra" desses instrumentos, que evite discriminar entre setores produtivos, por sua vez, contrasta com outras proposições de inspiração schumpeteriana que atribuem uma ênfase bem maior à necessidade de políticas seletivas ou discriminatórias (entre setores e empresas), como as de Lall (1992).

Não cabe neste trabalho aprofundar os contrastes ou colocar em discussão essas diversas concepções de reformulação da política industrial nos países em desenvolvimento. Do ponto de vista do entendimento do papel das políticas regulatórias, esses exemplos são interessantes antes pelo que apresentam de comum. Primeiramente, eles partem do entendimento comum de que o desempenho competitivo de firmas e países hoje depende de sua capacidade de absorver, adaptar e criar conhecimento tecnológico

(*technological capabilities*)<sup>8</sup> e que este é um processo centrado na firma, resultante de sua acumulação endógena de conhecimentos e qualificações, embora determinado, em parte, por fatores externos de natureza econômica e institucional (fatores sistêmicos). Em segundo lugar, considera-se que a **competição** (o ambiente competitivo) é um incentivo básico e indispensável, embora não suficiente, para a capacitação tecnológica da firma. **Do ponto de vista da eficiência dinâmica de uma economia, este é, a nosso ver, o espaço mais importante da regulação.** Lall sintetiza esta relação entre regulação, ambiente competitivo e acumulação de conhecimento tecnológico, em países de industrialização recente:

*"Competition is, as discussed earlier, the most basic of incentives affecting capability development. Domestic competition is influenced by the size of the industrial sector, its level of development and diversification, and government policies on firm entry, exit, expansion, prices, ownership, small scale industry and so on. Most developing countries impose constraints on internal competition, to prevent excessive entry (and thus fragmentation) in protected markets, to preserve employment, to promote small firms or public enterprises, to hold down prices, to force industry to locate in backward areas, or to prevent the growth of large firms or the concentration of economic power. Some industrial regulation is clearly necessary in every economy, but high levels of intervention can frustrate or dissipate the development of healthy capabilities, and prop up unviable enterprises that should die out. International competition from imports, entry of foreign investors or export activity can be an even greater stimulant to healthy technological development than domestic competition, in small or large countries (...)." (Lall, 1992:171; grifos nossos).*

Assim, a questão regulatória fundamental, no quadro dessa renovação da política industrial, diz respeito à definição do ambiente competitivo das firmas domésticas (independentemente da propriedade de seu capital) e a suas implicações para a conduta inovativa das empresas. Ela se materializa nas políticas que afetam entradas e saídas, bem como as condutas em mercado, tais

<sup>8</sup> Tomando como dadas as variáveis que determinam o que veio se convencionar como a competitividade sistêmica, tais como o ambiente macro, as taxas de juros e câmbio, a estrutura tributária, a infra-estrutura econômica, etc.

como as políticas de concorrência, de proteção ao consumidor, de proteção à propriedade intelectual, de regulação do investimento direto estrangeiro, de regulação do funcionamento de monopólios naturais ou institucionalizados, etc.

Em relação à tradição de política industrial "setorialista" que prevaleceu na fase *inward looking* da industrialização brasileira, a ênfase na competição representa uma **ruptura**, à medida que implica recuperar a capacidade estimuladora e disciplinadora do mercado como uma força a ser "domesticada" e coordenada pela intervenção estatal, e o desempenho ou estratégia inovativa (competitiva) **individual** da firma como principal critério de avaliação para e desta intervenção.<sup>9</sup> Neste sentido, pode-se dizer que se trata de estabelecer uma nova relação entre Estado e mercado.

Note-se que a ênfase é na **conduta das empresas** e não na estrutura dos mercados. Dessa forma, a tendência à concentração e à oligopolização dos mercados, ao invés de ser vista como uma "imperfeição" a ser corrigida ou compensada, é vista como intrínseca às condições de competição e muitas vezes desejável para viabilizar condutas mais inovadoras e competitivas.

Por essa mesma razão, **o horizonte de mercado com que trabalha a promoção da competição não pode ser apenas o do mercado doméstico**. As tendências à globalização da competição e à concentração nos mercados mais promissores exigem que as políticas de regulação relativas ao ambiente competitivo doméstico (por exemplo, a política de defesa da concorrência e a política de regulação do investimento direto estrangeiro) sejam integradas num todo coerente com as políticas de comércio exterior. Como sugere Lall, a competição provocada por importações, pela entrada de novos investidores estrangeiros ou ainda a competição enfrentada na atividade exportadora podem se

<sup>9</sup> O que absolutamente não implica desconsiderar a utilização de políticas que atuem discricionariamente entre setores selecionados (por exemplo, em função do alto risco que o investimento em inovação pode representar nesses setores) ou ainda a necessidade de coordenação setorial de políticas de corte horizontal. A este propósito, ver Lall (1992:180). A novidade consiste em vincular a concessão de proteção e/ou incentivos (fiscais ou creditícios) de natureza setorial a critérios de desempenho competitivo individual nos mercados interno e/ou externo.

constituir em incentivos ainda mais fortes do que a competição doméstica. A utilização de combinações flexíveis e variadas desses incentivos, a partir das características de cada mercado e das potencialidades das empresas que nele atuam, parece ser uma opção de bom-senso para a política industrial.

## **2.2. Questões Específicas em Áreas Selecionadas**

Este item examina as principais mudanças em curso em áreas selecionadas da estrutura regulatória da economia brasileira. Foram privilegiadas as áreas/políticas em que há maior intensidade de mudança (e que não foram cobertas por outros estudos do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira). Em cada área regulatória, examinam-se a situação anterior (até final dos anos 80), as mudanças em curso e as principais implicações para os agentes envolvidos. Embora cada questão seja tratada separadamente, houve um trabalho analítico no sentido de ressaltar a lógica interna comum dessas políticas, bem como seu modo de articulação.

### **2.2.1. Regime de proteção à propriedade intelectual<sup>10</sup>**

A base legal e institucional de proteção à propriedade intelectual no Brasil encontra-se sob um processo de mudança significativo, com o reforço da legislação, a emergência de novas áreas de proteção e a extensão do alcance dos direitos existentes. Dois aspectos das mudanças institucionais em curso foram privilegiados neste estudo, pela importância de suas conseqüências para um número considerável de setores. Trata-se do Projeto de Lei nº 824/91, aprovado pela Câmara Federal e em tramitação no Senado, que acarreta transformações na legislação

---

<sup>10</sup> Os resultados de pesquisa e conclusões apresentados nesta subseção apóiam-se primordialmente na Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade". Também foi de imensa valia o acesso às informações de um *survey* realizado pelo Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) do Instituto de Economia da UNICAMP, junto a empresas das áreas de sementes, química, e do setor sucro-alcooleiro, e a pesquisadores de vários institutos, entre janeiro e fevereiro de 1993 (ver Velho, 1993).

---

sobre patentes, marcas e segredos de negócio, entre os quais se destaca a extensão do reconhecimento patentário a produtos e processos até então não protegidos (nas áreas dos químicos, fármacos, alimentos e processos biotecnológicos não-naturais); e da iniciativa do Governo Federal de preparar proposta de lei (ainda não enviada ao Congresso) para a proteção de novos cultivares, que cria o direito de exclusividade sobre a comercialização.

O debate a respeito dessas mudanças tem sido bastante polarizado, seja devido à extratorordinária pressão colocada pelo governo dos EUA, no âmbito das relações bilaterais, para a adoção de uma legislação de proteção patentária que se aproxime do modelo considerado ideal pela indústria farmacêutica daquele país, seja pela resistência de segmentos da indústria química e farmacêutica nacional e de organismos não-governamentais representativos da comunidade científica (notadamente, a SBPC).

A Nota Técnica Temática sobre o tema procurou checar os pressupostos que estão por trás dessas posições polarizadas. A partir de uma discussão dos pontos substantivos de mudança trazidos com o PL 824 e a Lei dos Cultivares (em relação à legislação anterior), o estudo procurou inicialmente delimitar (relativizar) a importância efetiva dos mecanismos jurídicos como instrumentos de apropriabilidade da inovação.

Além disso, a realização de um *survey* junto a 28 empresas dos setores mais afetados por essa mudanças viabilizou o levantamento de informações necessárias para que se dessem respostas às seguintes questões: 1- até que ponto a forma de regulação patentária anterior (fraca) contribuiu para, por um lado, desenvolver a capacitação tecnológica das firmas nacionais e, por outro, segurar ou retardar decisões de investimento de multinacionais no mercado brasileiro; 2- até que ponto a mudança para um sistema mais forte de proteção à propriedade intelectual afetará o desenvolvimento tecnológico e a capacidade competitiva das firmas nacionais e o investimento das multinacionais do setor. Finalmente, ao procurar levantar o posicionamento das

empresas frente à questão, o estudo permitiu testar uma hipótese levantada na nota técnica inicial, segundo a qual "há um considerável (embora desconhecido) número de firmas brasileiras que atingiram um estágio de amadurecimento gerencial e de capacidade de inovação a partir do qual a introdução de um regime mais protecionista da propriedade intelectual passa a ser mais interessante." (Nota Técnica Inicial "Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade"). Por trás destas questões, o que se procurou avaliar é **como a mudança regulatória nesta área afetará o ambiente competitivo e as estratégias concorrenciais das empresas, em particular no que diz respeito ao peso da capacitação tecnológica nessas estratégias.**

**- As modificações legais em curso**

O sistema de proteção à propriedade intelectual conferido pelo chamado Código de Propriedade Intelectual (Lei nº 5772/71), em vigência no Brasil até a aprovação final e sanção do PL 824, apresenta lacunas importantes, de acordo com as avaliações disponíveis.<sup>11</sup> O Código exclui a patenteabilidade em produtos e processos em que ela é efetivamente importante, tais como químicos, farmacêuticos e alimentícios, além de processos biotecnológicos não-naturais. Esta lacuna, na perspectiva do formulador da política, tinha como perspectiva conceder um espaço para que empresas brasileiras viessem a se capacitar tecnologicamente nesses respectivos setores, pelo caminho da imitação e da engenharia reversa. Além disso, este sistema baseou-se em salvaguardas - a licença compulsória e a caducidade da patente - destinadas a criar limites ao direito de exploração da patente, tendo em vista obrigar a produção do objeto patenteado em território nacional. Na avaliação de Jessen (1993), a eficácia dessas salvaguardas foi discutível, seja pela sua pequena utilização<sup>12</sup>, seja pela excessiva morosidade da sua tramitação. Finalmente, deve-se atentar para o fato de que no

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, Frischtak (1989b).

<sup>12</sup> Segundo Jessen (1993: 21), até hoje só houve quatro requerimentos de licença compulsória no Brasil.

---

sistema em vigência é bastante falha a proteção aos segredos de negócio (*trade-secrets*).

O que muda com o PL 824? A nova lei de patentes, cuja tramitação se iniciou com um projeto do Executivo (de abril de 1991) e que foi aprovada na Câmara (em maio de 1993) em uma forma que viabilizava o acordo de lideranças, introduziu as seguintes modificações no sistema de regulação da propriedade intelectual:

a) eliminaram-se quase todas as exceções ao direito de patente, tornando-se possível o patenteamento nas áreas de química, farmacêutica e alimentos;

b) na área da biotecnologia, a proteção patentária é possível para os processos biotecnológicos não-naturais, mas no que diz respeito a seres vivos ficou restrito aos microorganismos geneticamente modificados, "desde que o objeto da referida patente seja utilizado em processo industrial"<sup>13</sup>;

c) o prazo de proteção patentária foi aumentado de 15 para 20 anos;

d) as salvaguardas do Código anterior são mantidas, de maneira atenuada; neste sentido, a mudança mais importante foi o condicionamento da caducidade do direito por falta de exploração à existência anterior de licença compulsória; a licença compulsória será cabível nos casos de interesse público ou emergência nacional, abuso do poder econômico, de patentes dependentes, e na não exploração do objeto da patente no país (depois de três anos da concessão da patente), ressalvando-se as "razões legítimas" de natureza econômica (por exemplo, falta de escala);

---

<sup>13</sup> Assim, são explicitamente não-patenteáveis os seres vivos (plantas e animais), inclusive os microorganismos quando isolados de processo industrial. O requisito da utilização em processo industrial introduziu uma ambiguidade na lei, à medida que não fica claro se se refere a utilização do microorganismo enquanto componente de processo industrial ou ainda à utilidade industrial da invenção, o que implicaria o reconhecimento do microorganismo enquanto produto. Aparentemente, a ambiguidade neste caso foi "funcional", pois, ao transferir para uma outra lei a ser elaborada a decisão sobre o problema, e portanto postergá-lo, a redação atual acelerou a celebração do acordo de lideranças.

e) ganharam a possibilidade de reconhecimento patentário retroativo (*pipeline*) as inovações que tenham pedido de registro de patente solicitado em qualquer mercado estrangeiro, mas que ainda não tenham tido a patente definitivamente reconhecida, nem tenham sido comercializados nesses mercados;

f) manteve-se o poder normativo do INPI; este órgão terá a atribuição de decidir em última instância casos de conflitos na interpretação da legislação específica e deverá averbar contratos de transferência de tecnologia indicados pelo Executivo.

Ao não reconhecer a patenteabilidade de novas variedades de plantas, o projeto da Câmara segue a orientação do Executivo de tratar a esta questão com um regime legal diferenciado. Em 1991, um grupo de trabalho na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) deu início à elaboração de um anteprojeto de Lei de Proteção de Cultivares. A versão inicial foi discutida já em diversas instâncias (com participação das empresas da área de sementes e mudas) e deve ser enviada ao Congresso. Esta proposta compreende a concessão de direitos de exclusividade de comercialização das sementes de uma nova variedade vegetal obtida por melhoramento genético. Esta proteção seria dada por 15 anos (25 anos, para espécies perenes) e abrangeria todos os gêneros e espécies vegetais. Na versão em elaboração, os direitos concedidos ao titular são mais restritos que os concedidos aos titulares de patentes. Por exemplo, não é abrangida na exclusividade a multiplicação de sementes para uso próprio por agricultores, o uso e venda de seu plantio como alimento ou matéria-prima, e ainda seu uso como fonte inicial para novos melhoramentos.

**- A eficácia da proteção legal como instrumento de  
apropriabilidade**

Um dos principais resultados da pesquisa realizada para este estudo diz respeito à **relativização da importância dos mecanismos legais e institucionais como instrumentos eficazes de**

---

**apropriabilidade de inovações.** As posições antagônicas nesse debate têm tendido a generalizar e absolutizar a influência do sistema legal de propriedade intelectual no desenvolvimento tecnológico, muitas vezes sem levar em consideração os mercados sobre os quais esse sistema atua, bem como outros fatores de maior importância na determinação das estratégias empresariais nesses mercados.

Na verdade, a importância e a eficácia da legislação e das instituições que a colocam em prática dependem das formas de concorrência vigentes nos diferentes mercados, do papel das inovações como fonte de vantagens competitivas e da existência de outras formas de apropriabilidade. A apropriação com base em mecanismos jurídicos é relevante apenas naqueles setores em que custos elevados de P&D e a facilidade de cópia a baixo custo tornam a patente uma forma de apropriabilidade necessária. Casos como os das indústrias química, farmacêutica e de alimentos são clássicos, neste respeito. A indústria de sementes melhoradas também aí se enquadra.

O significativo crescimento do interesse em torno da universalização de mecanismos de proteção legal da propriedade intelectual por parte das economias mais industrializadas reflete o fato de que a competição nas indústrias de **alta tecnologia** tem demandado investimentos elevados e ascendentes em P&D, associados à **incerteza quanto a seus resultados e à natureza de sua apropriabilidade**. Assim, por exemplo, o alto custo da pesquisa biotecnológica e as características intrínsecas de alguns de seus possíveis produtos (por exemplo, a auto-reprodutibilidade) fazem com que "a existência de mecanismos legais de apropriabilidade seja um dos pontos referenciais para investimentos na área." (Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade", p. 65).

No entanto, mesmo naquelas áreas de inovação em que a proteção legal é relevante, é necessário relativizar seus efeitos, porque:

---

"existem outros fatores que influem na motivação para os gastos privados em P&D e para a introdução de inovações, ou na possibilidade de monopolização do mercado; o mecanismo jurídico raramente é o único meio de apropriação, mas em geral faz parte de um conjunto de estratégias que visam a garantir a apropriabilidade; e, finalmente, sua eficácia quase nunca é absoluta nem para impedir a imitação, menos ainda para garantir que a inovação protegida legalmente não seja aperfeiçoada ou substituída." (Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade", p. 23).

Um conjunto de resultados do *survey* realizado junto às empresas sustentam a conclusão acima. Entre eles, destacam-se:

a) na indústria de sementes melhoradas, as empresas afirmam que suas estratégias de apropriabilidade buscam estabelecer um conjunto de meios, pelos quais possam manter suas vantagens competitivas: o segredo (possível no caso de sementes híbridas), as estratégias de comercialização e *marketing*, contratos de exclusividade na comercialização e a própria atividade de inovação constante. As leis de patentes e de proteção aos cultivares são vistas como mecanismos que se somarão a este conjunto. No entanto, os entrevistados afirmaram unanimemente que nenhum desses mecanismos, jurídicos ou não, têm eficácia absoluta em garantir-lhes as vantagens derivadas da introdução de novos produtos. A ausência de proteção jurídica realmente influenciou os rumos de pesquisa (favorecendo a rota de híbridos); ainda assim, a aprovação da LPC não garantirá controle absoluto (por ser este de difícil execução), por parte da firma titular, da reprodução das variedades protegidas.<sup>14</sup> De uma maneira geral, observou-se que a mudança do sistema legal vigente não importará mudanças **radicais** nas estratégias tecnológicas das empresas.

b) no setor de química fina, a ausência de proteção patentária não constituiu obstáculo à transferência de tecnologia das matrizes para as filiais, e nem tampouco a suas decisões de investimento no país; tais decisões têm sido determinadas muito

---

<sup>14</sup> Das seis empresas entrevistadas que declararam intenção de iniciar pesquisa em variedades com a aprovação da LPC, cinco visam ao mercado brasileiro de sementes de soja, o segundo mercado mundial, no valor de US\$ 200 milhões anuais (Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade", p. 44).

---

mais pela instabilidade econômica do que pelo regime de propriedade intelectual.

Por outro lado, é importante ressaltar, em favor do nosso argumento, que a existência de um regime fraco de propriedade intelectual (e a possibilidade de imitação legalmente permitida) não apenas não foi aproveitado para desencadear um processo de capacitação tecnológica<sup>15</sup> na maior parte das empresas nacionais atuando na química fina, como propiciou uma certa acomodação das empresas, dado que a alternativa de cópia futura estava sempre legalmente garantida (Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade", p. 54). Neste sentido, pode-se concluir que um regime fraco de proteção à propriedade intelectual não é **suficiente** para garantir estratégias imitativas bem-sucedidas; mais ainda, como parte de um sistema de políticas regulatórias que não promove a competição, tal regime pode acabar gerando resultado oposto ao esperado: acomodação, ao invés de um comportamento inovador.

**- A percepção das empresas sobre os efeitos prováveis da nova regulamentação patentária**

Feitas as ressalvas acima quanto ao papel mais de **condicionante** do que de **determinante** do regime de propriedade intelectual, é importante colocar que **uma parcela substancial das empresas pesquisadas é favorável, de maneira geral, à nova legislação de propriedade intelectual (PL 824 e LPC)**, vê com bons olhos seus prováveis efeitos e já estão se movimentando no sentido de adaptar suas estratégias às novas oportunidades e ameaças resultantes dessa mudança. Uma das principais conclusões da Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade", senão a principal, é de que **o novo regime de propriedade intelectual, em conjunto com outras mudanças institucionais com impacto sobre a dinâmica dos mercados (como a abertura comercial), têm atuado no sentido de criar um ambiente mais competitivo, que favorece a adoção de estratégias empresariais que dão maior peso à questão tecnológica.**

---

<sup>15</sup> No sentido de uma atividade imitativa que propiciasse a absorção efetiva de tecnologia.

As entrevistas realizadas junto às empresas de sementes melhoradas indicaram unanimidade a favor da Lei de Proteção aos Cultivares, o que parece confirmar a hipótese da existência de empresas e instituições de pesquisa que já atingiram um estágio de capacitação a partir do qual têm interesse em proteger juridicamente seus resultados de pesquisa. Na opinião das empresas, o principal efeito imediato dessa lei seria o de reforçar a eficácia dos contratos de exclusividade, que já são uma prática difundida nesse mercado.

Neste mesmo setor, tal unanimidade já não se verifica quanto à patenteabilidade de biotecnologias. As multinacionais entrevistadas demonstraram maior interesse. No entanto, as empresas nacionais consideraram que tal legislação pode facilitar-lhes a contratação de acordos de licenciamento com empresas estrangeiras, numa área em que não têm capacitação tecnológica, criando assim novas oportunidades de negócio.

Contudo, o que parece será o efeito mais abrangente e relevante da nova legislação de propriedade intelectual diz respeito à alteração do comportamento das empresas nacionais frente às novas condições de competição. Se essas empresas terão maior possibilidade de proteger seus resultados de pesquisa com a LPC, também se virão enfrentando maior concorrência das empresas estrangeiras que vierem a se instalar no país. Além disso, se a proteção legal ajuda a estabelecer uma certa previsibilidade quanto à apropriabilidade dos resultados de pesquisa, isto não significa que ela é capaz de cristalizar vantagens competitivas, já que um cultivar protegido pode ser superado por outro de melhores características. Assim,

"uma eventual lei para proteção dos cultivares pode acirrar a concorrência entre as empresas com atividade de pesquisa, à medida que cria um ambiente que, por um lado, valoriza a atividade inovativa e, por outro, inviabiliza estratégias puramente imitativas." (Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade", p. 46).

Já no setor de química fina, as posições dos agentes a respeito da lei de patentes são muito mais polarizadas. Isto parece refletir, sobretudo, a desigualdade dos níveis de capacitação tecnológica entre, de um lado, as multinacionais, líderes de mercado, com grande capacidade em P&D, e, de outro, as empresas nacionais, com restrita capacitação tecnológica. No entanto, estas últimas já absorveram as mudanças em curso como inevitáveis.

Uma conclusão importante da pesquisa é a de que, embora a mudança da legislação de propriedade intelectual possa vir a inviabilizar o crescimento de empresas nacionais que atuam em mercados de produtos tipicamente patenteados, a maior parte das empresas nacionais que apresentam alguma capacitação tecnológica em processos químicos trabalha apenas com produtos não-patenteados, ou cujas patentes já expiraram. Nesse sentido, vários entrevistados apontaram que uma alternativa importante seria a regulamentação de um mercado de produtos genéricos (de domínio público, sem possibilidade de comercialização por marcas), no qual existe ampla margem para pesquisa de aperfeiçoamentos de processo e produto.

Muitas empresas nacionais de química fina estão procurando ajustar-se às novas condições colocadas pela lei - seja pela busca de novos acordos de licenciamento (agora favorecidos pela legislação), seja pelo aproveitamento do final da vigência da lei atual para acelerar seu processo de qualificação - caracterizando **"um comportamento mais voltado para a concorrência, que tende a colocar a questão tecnológica no centro das estratégias pensadas para fazer face à nova lei."** (Nota Técnica Temática "Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade", p. 56; grifo nosso).

### 2.2.2. Regulação do investimento direto estrangeiro

O investimento estrangeiro direto ou de risco (IDE)<sup>16</sup> teve uma presença marcante no processo de industrialização brasileiro. Contando com um mercado de porte considerável, protegido e crescendo a taxas elevadas, e com um regime regulatório estável e relativamente favorável a esse tipo de investimento, a economia brasileira esteve entre as que mais atraíram o IDE, entre os países em desenvolvimento, até meados dos anos 80.<sup>17</sup> Este fluxo refletiu-se na participação significativa de empresas multinacionais (MNC) em praticamente todos os setores da indústria e dos serviços, com exceção daqueles em que há vedação legal ao IDE. Em grande parte dos setores industriais responsáveis por produtos de maior valor agregado, a participação das MNC é igual ou superior a 50% do faturamento.<sup>18</sup>

Em relação à consecução do principal objetivo definido nas políticas industriais do padrão de industrialização anterior - a constituição de uma base produtiva doméstica -, pode-se considerar que as MNC tiveram papel de destaque. Elas também têm desempenhado uma função importante na abertura de mercados externos e na captação de recursos externos (dar números básicos). Embora a presença do capital estrangeiro tenha contribuído para a difusão de métodos e técnicas de produção e gestão modernos, os estudos setoriais disponíveis mostram que a contribuição das MNC para a constituição de capacitação tecnológica própria na indústria brasileira foi modesta. As atividades tecnológicas desenvolvidas por subsidiárias de MNC

---

<sup>16</sup> O conceito de IDE aqui utilizado refere-se ao aporte de capital estrangeiro em empreendimentos produtivos, seja na indústria, seja nos serviços. Na falta de especificação em contrário, ele coincide com o "IDE no conceito geral" adotado pela Nota Técnica Temática "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90". Este conceito exclui os investimentos em portfolio (no mercado de ações) e inclui: investimentos em moeda e bens de empresas estrangeiras em subsidiárias ou associadas brasileiras, os reinvestimentos dessas empresas e a conversão de títulos de dívida externa em capital.

<sup>17</sup> Entre 1971 e 1980, o Brasil captou 6% do fluxo mundial de IDE (Bielschowsky, 1992), a maior parcela entre os países em desenvolvimento.

<sup>18</sup> No caso dos setores de material de transportes e farmacêutico, esta participação é de aproximadamente 70% (Frischtak, 1989b: 10).

---

são, em geral, limitadas, restringindo-se à adaptação de projetos de produto e processos desenvolvidos fora do país<sup>19</sup>.

O regime de regulação do IDE vigente até 1990 no Brasil refletia a ênfase das autoridades econômicas num certo tipo de controle coerente com os objetivos da industrialização "voltada para dentro". A ênfase era no estímulo ao reinvestimento de lucros, através da tributação diferenciada de remessas, que funcionava simultaneamente como uma forma de controle de divisas. Além disso, o estabelecimento em lei, e depois no texto constitucional, de um conjunto de restrições (vedações) setoriais à entrada do IDE, revelava a preocupação com a garantia do controle por nacionais sobre insumos e serviços considerados estratégicos, do ponto de vista político e militar, e a intenção de garantir um certo equilíbrio com a presença do capital nacional (via reserva de determinados mercados). Este último aspecto ainda se fazia sentir no tratamento preferencial ao capital nacional dado pela política de compras do Estado e no seu acesso exclusivo ao sistema de crédito público de longo prazo.

A tendência dos anos 80, com a concentração do fluxo mundial de IDE nos países da OCDE, levou a uma verdadeira guerra fiscal e regulatória entre os países em desenvolvimento, com vistas à atração de novos investimentos. Este processo foi particularmente acentuado na América Latina, envolvendo vários tipos de desregulamentações e relaxamento de vedações setoriais ao IDE.

Estas iniciativas foram justificadas a partir da percepção equivocada de que o regime regulatório é o principal determinante dos fluxos de FDI e de que sua alteração teria impacto sobre a inversão do fluxo em direção aos países em desenvolvimento. Os estudos internacionais disponíveis demonstram que as expectativas em relação às condições do mercado do país receptor (tamanho absoluto do mercado, nível de renda *per capita* e **taxas de crescimento**) são, de longe, o principal determinante das decisões de investimento externo de capital de risco (Baumann, 1992:3). O

---

<sup>19</sup> A este respeito, ver Hewitt (1988), para o caso da indústria eletrônica, Queiroz (1993), para o setor farmacêutico, e Carvalho (1993), para o segmento das montadoras do setor automotivo.

---

regime regulatório importa mais como fator condicionante do que determinante<sup>20</sup>.

Nesse sentido, a experiência brasileira, de meados da década passada até hoje, tem sido paradigmática. Como se observa na Nota Técnica Temática "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90" (p. 138-139), o fluxo líquido de IDE no sentido "geral" sofreu uma queda aproximada de 35%, da primeira para a segunda metade dos anos 80 (de uma média anual de US\$ 3,45 bilhões para US\$ 2,25 bilhões). O IDE "tradicional, que reflete o aporte efetivo de recursos em moeda das MNC para projetos de investimento nas subsidiárias, depois de uma trajetória sistematicamente ascendente desde 1973 (US\$ 325 milhões) até 1981 (US\$ 1.790 milhões), sofreu dramática redução a partir de 1982 (US\$ 1.260 milhões em 1982, US\$ 448 milhões em 1983), mantendo "uma trajetória de ininterrupto desengajamento até 1989" (Nota Técnica Temática "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90", p.142). Esta queda refletiu, primordialmente, a intensificação dos problemas relacionados com a dívida externa e o agravamento da instabilidade econômica, fatores que contribuíram para deteriorar as expectativas dos agentes econômicos.

Seguindo na mesma direção do México e da Argentina, o Governo Collor, a partir de 1990, adotou um conjunto de medidas, sobretudo relativas à entrada no mercado de capitais e à regulação e tributação de remessas, que visavam a tornar mais atrativo o IDE no Brasil. Estas medidas são comentadas abaixo. Por ora vale acrescentar que, no biênio 91-92, os fluxos de IDE cresceram, globalmente, em relação ao período 1986-1990 (Nota Técnica Temática "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90", p.138-142). O crescimento foi de apenas 3,7% no

---

<sup>20</sup> Assim, enquanto um regime hostil ou inadequado pode restringir o fluxo de IDE, regimes estáveis e abertos não são suficientes, por si mesmos, para incrementar esse fluxo. A este respeito, ver também UNCTC (1992) e Frischtak (1989b).

---

conceito de IDE geral, mas bem mais significativo no conceito tradicional: enquanto a média anual de IDE tradicional foi de US\$ 317 milhões na segunda metade da década passada, os valores no biênio 1991-92 foram, respectivamente, de US\$ 623 milhões e US\$ 1.325 milhões. Estes dados não deixam de ser surpreendentes, quando se considera que nesses dois anos a economia brasileira viveu uma de suas piores recessões.

Antes que se conclua apressadamente a respeito da influência da mudança regulatória nas alterações recentes do fluxo de IDE para o Brasil, é importante considerar outros fatores. Em primeiro lugar, a retomada do fluxo para o Brasil é parte da tendência mais geral de crescimento do fluxo de IDE para países em desenvolvimento como um todo, nos últimos dois anos. Esta decorreu da queda do crescimento e do investimento nos países da OCDE. Na verdade, a participação do Brasil nessa retomada (7,3% dos fluxos para países em desenvolvimento, em 1992) ficou bem atrás da participação de outros países em desenvolvimento, com economias mais estáveis, em crescimento e com expectativas mais favoráveis, como o México (22,6%), a China (18,3%) e a Argentina (9,1%) (Nota Técnica Temática "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90"). Em segundo lugar, como salientam Baumann (1992) e a referida Nota Técnica Temática, uma boa parcela desse novo fluxo refere-se não à vinda de capitais para investimento produtivo, mas a capitais especulativos que procuram aproveitar as oportunidades de ganhos de curto prazo oferecidas pela abertura dos mercados de capitais nesses países, pelos respectivos processos de privatização e por outras medidas de desregulamentação financeira. Finalmente, é necessário acrescentar que a nova "inflexão" dos fluxos de IDE em direção a países em desenvolvimento é ainda muito recente para ser tomada como tendência definitiva, sem a devida cautela.

Isto posto, não se pode negar que as mudanças introduzidas no regime regulatório do IDE no Brasil, desde 1990, foram importantes para adequar tal regime às características atuais da dinâmica global do capital estrangeiro e, portanto, contribuíram

para criar um clima mais favorável ao investimento estrangeiro. Nesse sentido, dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, a eliminação do imposto progressivo suplementar sobre remessas de lucros e dividendos veio corrigir o viés introduzido pela legislação anterior a favor da entrada de capitais de empréstimo, em detrimento de capitais de risco, à medida que o pagamento de juros recebia um tratamento mais favorável. Em segundo lugar, ao favorecer o registro de investimentos estrangeiros na forma de direitos sobre marcas e patentes, além de autorizar o pagamento de *royalties* e assistência técnica entre subsidiárias brasileiras e suas matrizes no exterior, houve o início do reconhecimento da importância das "novas formas de investimento", sobretudo no setor de serviços não-financeiros, baseadas em formas não-proprietárias (parcerias e *joint-ventures*), que requerem canais ágeis (não-acionários) de transferência de tecnologia (Nota Técnica Temática "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90").

Na verdade, a avaliação dos efeitos da renovação do regime regulatório do capital estrangeiro, em curso a partir de 1990, deve ser feita em conjunto com as demais alterações (não apenas regulatórias) de política econômica, em geral, e industrial, em particular, que têm afetado profundamente o funcionamento dos mercados e as condições do investimento na economia brasileira. Como se viu acima, o conjunto de políticas iniciadas pelo governo Collor e aprofundadas pelo atual governo - incluindo uma ampla desregulamentação, a renovação de políticas regulatórias cruciais (como as de propriedade intelectual, transferência de tecnologia e tratamento do capital estrangeiro), a política de abertura comercial e a política de privatização - constitui um conjunto de medidas consistentes em relação a pelo menos uma direção: uma maior liberalização dos mercados, tanto no sentido da conformação de sua estrutura, como no sentido do comportamento dos agentes. Neste sentido, não parece haver dúvidas de que este conjunto de mudanças passam a compor um **novo ambiente institucional** muito mais atraente para a atuação do capital estrangeiro de risco,

ambiente este que exerce influência no processo decisório de localização do IDE.

### **Regulação básica do IDE no Brasil**

O estatuto jurídico básico do investimento direto estrangeiro no Brasil foi sistematizado em 1962, com a Lei 4131, modificada pela Lei 4390, de 1964. A Constituição de 1988, ao mesmo tempo que instituiu uma alteração nesse estatuto, pela distinção da figura da **empresa brasileira de capital nacional**, consolidou em seu texto um conjunto de vedações setoriais diretas ou indiretas ao capital estrangeiro. Somente em 1991 é que a Lei 8393 veio introduzir algumas mudanças com importante significado prático nas condições de registro, remessas e tributação definidas pela Lei 4131. Além desses diplomas básicos, outras leis estabeleceram condições específicas de atuação do IDE em determinados setores, além das resoluções do Banco Central, que é o órgão principal de controle e implementação da política regulatória do capital estrangeiro.

Pode-se dizer que, até o ponto de inflexão marcado pela mudança institucional de 1990/91, a ênfase na regulação do capital estrangeiro recaía sobre o **controle dos fluxos** e a vedação ou **fechamento do mercado em determinados setores**. No primeiro caso, os instrumentos principais eram as Leis 4131 e 4390, e um conjunto de atos normativos correlatos (do BACEN, do INPI, etc.). A orientação fundamental era estimular o reinvestimento no país e desestimular o repatriamento. Assim, além da taxa progressiva sobre a remessa de lucros acima de um determinado limite, toda a legislação que regulava a transferência de tecnologia, seu registro como capital, e o respectivo pagamento de *royalties* e demais direitos sobre patentes e assistência técnica, seguia a orientação básica de evitar a evasão de divisas. Isto implicava uma postura bastante restritiva com relação aos fluxos de IDE direta ou indiretamente relacionados com transferência de tecnologia.

No caso das vedações setoriais ao IDE, pode-se considerar que sua motivação original na legislação brasileira (como em outros países) esteve ligada ao controle de áreas sensíveis à defesa militar e à segurança, daí se concentrarem em questões relacionadas com energia, transportes, comunicações, recursos minerais, mídia e (até certo ponto) sistema financeiro. No entanto, a partir dos anos 70, as vedações passaram a seguir uma motivação mais estritamente econômica, até certo ponto inspiradas pelo conceito de "segurança econômica". Tratava-se de garantir o controle, por empresas nacionais, de mercados considerados sensíveis para o desenvolvimento tecnológico nacional. Em última instância, o raciocínio subjacente era o de que o controle do mercado por empresas nacionais era condição fundamental para o exercício de algum controle nacional sobre estas tecnologias. O caso da reserva de mercado estabelecida pela Política Nacional de Informática (sistemizada em lei) foi paradigmático, neste sentido, e seguiu a mesma orientação que terminou por estabelecer uma distinção constitucional para as **empresas brasileiras de capital nacional**. Vejamos os instrumentos mais importantes dessa institucionalidade.

A Constituição de 1988 (art. 172) remete à lei ordinária a determinação das condições para o IDE, dos incentivos ao reinvestimento e da regulação da remessa de lucros (portanto, remete à Lei 4131/62, modificada pelas Leis 4390/64 e 8393/91). A novidade principal introduzida com a Constituição de 1988 foi a distinção da **empresa brasileira de capital nacional**, que se distingue da **empresa brasileira** (aquela constituída sob as leis brasileiras, com administração sediada no país) pelo fato de seu "controle efetivo" (controle da maioria do capital votante e do poder decisório) estar em caráter permanente sob a titularidade de pessoas físicas residentes no país (art. 171). Tal distinção dá cobertura para que a lei ordinária possa conceder "proteção e benefícios especiais temporários" para empresas de capital nacional em atividades consideradas estratégicas para a defesa ou

o desenvolvimento do país (art. 171)<sup>21</sup>. Além disso, a Constituição determina tratamento preferencial às empresas de capital nacional na aquisição de bens e serviços pelo Poder público. Estas distinções representaram uma ruptura com o regime estabelecido desde 1962 pela lei 4131, que definia tratamento jurídico estritamente igual para empresas controladas por capitais nacionais ou estrangeiros.

Também foram sistematizados no texto constitucional um conjunto de restrições setoriais à operação de investidores estrangeiros<sup>22</sup>, a saber:

a) na exploração de recursos minerais e de potenciais de energia hidráulica, restrita a brasileiros ou a empresas de capital nacional, mediante concessão da União (art. 176);

b) na pesquisa e extração de petróleo e gás natural, bem como na refinação e importação e exportação do petróleo e seus derivados básicos, e ainda no transporte marítimo (ou por conduto) do petróleo e derivados básicos produzidos no país, que constituem monopólio da União (art. 177);

c) na exploração e industrialização de minérios nucleares e seus derivados, que também são monopólio da União (art. 177);

d) na exploração de serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços **públicos** de telecomunicações, que são de atribuição exclusiva da União, diretamente ou mediante concessão a empresas controladas pelo Estado (art.21,XI)<sup>23</sup>;

---

<sup>21</sup> A Constituição prevê ainda que, nesses casos, sempre que se considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, a lei possa estender o conceito de "controle efetivo" ao controle das atividades tecnológicas da empresa, isto é, "o poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia" (art. 171, parágrafo 1º/I/a.).

<sup>22</sup> Algumas destas restrições já faziam parte de textos constitucionais anteriores; outras só existiam no âmbito da lei ordinária.

<sup>23</sup> Esta norma assegura a exploração privada de serviços de informações com base na rede pública. O alcance do monopólio encontra-se sob disputa no STF, em particular no que diz respeito a serviços limitados, como a telefonia celular.

e) na navegação costeira, reservada a embarcações brasileiras (de propriedade de nacionais) (art. 178); além disso, há restrições legais à atuação de capitais estrangeiros na navegação aérea doméstica (Lei 7565/86), na pesca em mar territorial brasileiro (Decreto-Lei 221/67 e Lei 6276/75) e no transporte intermodal;

f) na propriedade de empresas jornalísticas, de rádio e televisão, que é reservada a brasileiros, partidos políticos ou sociedades sob controle nacional (art. 222);

g) na exploração de serviços postais e do correio aéreo nacional, que compete exclusivamente à União (art. 21, X);

h) na exploração de serviços de gás canalizado, que é de competência exclusiva dos estados da Federação (art. 25).

Além das vedações constitucionais, um outro conjunto de restrições foram ou continuam sendo estabelecidas por leis específicas. Duas áreas merecem destaque. Em primeiro lugar, a Lei 4728/65 (Lei do Mercado de Capitais) e o Decreto-Lei 1986/82 estabelecem que as condições de operação do IDE nos mercados financeiro, de capitais e de seguros, obedecerão a regulamentação específica do Banco Central, podendo haver tratamento diferenciado entre investidores domésticos e estrangeiros. Até meados dos anos 80, o Banco Central impôs limites severos à expansão dos bancos estrangeiros no mercado brasileiro. A partir de 1986, contudo, estas restrições foram consideravelmente diminuídas, permitindo a expansão do IDE neste setor.<sup>24</sup> No entanto, o art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias determina que, até que Lei Complementar venha a regulamentar o art. 192 da Constituição (em que se prevê a necessidade de regulamentar a participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional), fica proibida a instalação de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no

<sup>24</sup> De acordo com Baumann (1992: 12), em 1987 a parcela dos bancos comerciais de propriedade de investidores estrangeiros em relação ao total dos ativos dos bancos comerciais operando no Brasil já era de cerca de 25%, uma parcela substancialmente maior do que as equivalentes nos países da OCDE.

---

exterior ou o aumento de participação de capital estrangeiro nas instituições financeiras sediadas no país. Vale ainda acrescentar que, até 1991, as normas de operação do BNDES vedavam o acesso de empresas de controle de capitais estrangeiros às operações do Banco.

Em segundo lugar, outra restrição significativa, com vigência até 1991, foi estabelecida pela Lei da Política Nacional de Informática (Lei 7232/74), que estabelecia a reserva, para empresas de capital nacional, de parte do mercado de bens e produtos de informática, ao estabelecer a necessidade de autorização pelo CONIN para que empresas de capital estrangeiro viessem operar na produção e comercialização de bens e serviços de informática que não pudessem ser ofertados por empresas nacionais. Na questão da transferência de tecnologia, uma área particularmente sensível para o IDE nas condições atuais (de tendência a parcerias e *joint-ventures* com empresas nacionais), a atuação do INPI via atos normativos, até 1990, visava a determinar o comportamento da empresa nacional; na prática, daí decorria um grande retardamento na aprovação dos contratos de transferência de tecnologia. Finalmente, outras restrições à entrada e operação do IDE emanam de legislação ordinária específica: restrições no transporte rodoviário (Lei 8813/80), nas empresas de segurança privada (Lei 7102/83), na produção de áudio-visuais (Lei 8401/92) e na compra de propriedades rurais por estrangeiros (Leis 5709/71 e 6634/79 e Dec. 74.965/74).

No que diz respeito à regulação dos fluxos de entrada e saída do IDE, o estatuto básico, até 1991, foi, como vimos, o definido pela Lei 4131, complementada pela Lei 4390/64. Estas leis não estabeleciam limites de tempo ou valor para remessas ou repatriação do capital estrangeiro investido no Brasil. No entanto, com o intuito de estimular o reinvestimento, estas leis estipulavam **imposto de renda progressivo** sobre as remessas de lucros e dividendos que ultrapassassem 12% do capital registrado. Até este teto, a tributação era de 25%; as remessas que ultrapassassem este teto estavam sujeitas a taxas de 40% a 60%. Esta legislação também proibia a remessa de *royalties* entre

---

subsidiária e matriz, além de limitar a dedutibilidade das despesas de assistência técnica aos primeiros cinco anos de produção do recipiente da tecnologia. Portaria do Ministério da Fazenda (436/58) fixava limites para esta dedutibilidade, de 5% do valor bruto da produção, no caso de licença de patentes e assistência técnica, e de 1%, no caso de marcas.

### **As mudanças a partir de 1990**

As mais importantes alterações na regulação dos fluxos de IDE foram introduzidas com a Lei 8383/91, que modifica a Lei 4131, e com resoluções do BACEN correlatas. Em ordem decrescente de importância, as modificações foram:

a) a Lei 8383 aboliu o Imposto de Renda suplementar progressivo, para as remessas acima de 12% do capital registrado;

b) a alíquota básica de Imposto de Renda sobre remessas de dividendos foi reduzida de 25% para 15%, a partir de 01/01/93, pela mesma lei<sup>25</sup>;

c) a nova lei também suspendeu a proibição de pagamento de *royalties* e assistência técnica entre subsidiárias instaladas no Brasil e suas matrizes no exterior, para o caso de contratos novos de aquisição de tecnologia;

d) o Banco Central, através de Carta-Circular, autorizou as empresas de capital estrangeiro a registrar as receitas provenientes de investimentos financeiros, para efeito de aumento da base de capital registrado;

e) também foi autorizada pelo BACEN a remessa de dividendos com base em capital (ou acréscimo de capital) cujo registro ainda esteja sendo processado no Banco; o BACEN ainda autorizou a atualização cambial dos lucros até a data da capitalização (antes

---

<sup>25</sup> Esta redução aplica-se igualmente a remessas relativas ao pagamento de juros, *royalties* e taxas de assistência técnica.

---

havia perda cambial significativa no reinvestimento de lucros, já que o BACEN usava os valores nominais apurados no balanço);

f) finalmente, o BACEN autorizou a divulgação das condições para registro de investimentos estrangeiros efetivados sob a forma de criação de direitos sobre patentes ou marcas, a título de integralização de capital (não foram considerados os direitos não patenteáveis - *know-how* - e nem tampouco os direitos autorais - *copyright*).

Como já apontado, os dois principais efeitos dessas medidas referem-se à correção do viés que favorecia o registro do investimento estrangeiro como empréstimo e não como capital de risco e ao favorecimento da integralização de formas não proprietárias de investimento estrangeiro, através de licenciamento de patentes e marcas. Neste sentido, pode-se dizer que a mudança torna a regulação do IDE mais atualizada em relação às novas tendências do capital estrangeiro. Um outro ponto importante a acrescentar é que a nova estrutura de taxas incidentes sobre remessas relativas a dividendos, juros e *royalties*, quando tomada em conjunto com a incidência do Imposto de Renda regular sobre o lucro de pessoa jurídica, veio trazer o encargo tributário sobre as subsidiárias de empresas estrangeiras operando no Brasil para um nível (entre 40% e 50%) bastante próximo daquele correspondente à estrutura de taxaçaõ das principais economias latino-americanas (Baumann, 1992:17).

Medidas no âmbito de outras instituições vieram reforçar esses mesmos efeitos e contribuir para a criação do "ambiente institucional mais atrativo" ao IDE. Na área da transferência de tecnologia, houve uma desregulamentação significativa (revogação do AN 15 do INPI, e da Portaria 436 do MF), que praticamente eliminou a interferência estatal obrigatória nas questões de conteúdo dos contratos de transferência, e deu liberdade às partes contratantes para o ajuste das condições desses contratos (inclusive de preço), sem eliminar o registro (averbação) devidamente necessário para estabelecer controle sobre a remessa de taxas e *royalties*.

Além das medidas acima comentadas, que se referem à regulação dos fluxos de IDE, é fundamental destacar que as mudanças desencadeadas pelo governo Collor marcaram o início da inflexão também no que se refere às vedações setoriais. Deste ponto de vista, o fim da reserva de mercado da informática foi tão emblemática quanto sua adoção. Ainda que a desregulamentação iniciada pelo governo Collor nessa área tenha sido intempestiva, desconsiderando os aspectos positivos da PNI<sup>26</sup> e deixando de apresentar uma alternativa de política setorial para um complexo industrial da importância do eletrônico, não se pode deixar de registrar que a Lei 8248/91 (que estabeleceu mudanças drásticas na PNI) foi aprovada pelo Congresso Nacional, com o voto de muitos parlamentares que anteriormente haviam votado pela Lei 7232. O fim da reserva de mercado de informática marcou o início do entendimento (da parte de políticos e *policy-makers*) não de que o conceito de "segurança econômica" não seja importante balizador para a política industrial, ou de que a participação do capital nacional em mercados tecnologicamente estratégicos não seja importante, mas de que políticas baseadas essencialmente na ocupação do mercado interno por capitais nacionais não constituem uma base adequada para o desenvolvimento tecnológico, nas condições atuais do progresso técnico e da globalização dos mercados.

No período recente, o aprofundamento da revisão das vedações ao capital estrangeiro tem dominado o debate. Isto é potencializado pela perspectiva de revisão constitucional no curto prazo. De fato, a possibilidade de rever alguns dos monopólios tradicionais da União, além de restrições ao exercício de atividades por estrangeiros em determinadas áreas, tem constituído objeto de um dos principais - e mais polarizados - debates que se travam em torno da revisão do texto constitucional. Embora não se possa negar que se trata de questões importantes, a concentração do debate sobre a regulação do IDE na questão da revisão de vedações termina por passar ao

---

<sup>26</sup> Foge do escopo deste trabalho uma apreciação crítica da Política Nacional de Informática, bem como sobre seus efeitos. Para uma avaliação equilibrada, compondo pontos de vista mais favoráveis com pontos de vista mais críticos, ver Schmitz & Cassiolato (1992).

largo da questão que, a nosso ver, é (ou deveria ser) a mais importante, da perspectiva de uma política industrial voltada para fortalecer a competitividade da indústria brasileira. Esta questão se refere à definição clara do papel que será desempenhado pelo capital estrangeiro no fortalecimento da capacidade competitiva nacional e dos instrumentos de controle e indução para que tal conduta/desempenho venha se verificar. Estas são as questões examinadas a seguir.

### **Questões fundamentais para o aprofundamento da revisão da política de regulação do IDE**

Em função do que foi examinado acima, consideramos que o aperfeiçoamento da política de regulação do IDE, a partir de uma perspectiva de fortalecimento da competitividade da indústria brasileira, requer clareza quanto aos seus objetivos e reconhecimento dos condicionantes e oportunidades externos colocados tanto pelas características atuais do IDE, como pelo processo de integração regional (Mercosul).

Quanto aos objetivos da política, a questão principal é definir o papel que se espera dos IDE, no âmbito de uma política industrial voltada para a competitividade. O desempenho histórico das empresas multinacionais no Brasil - sendo responsáveis por grande parcela da exportação de manufaturados de alto valor agregado e também da captação de recursos externos - sugere que deve ser tratada de maneira mais clara e sistemática a exploração de seu potencial como agente importante da estratégia de inserção internacional da economia brasileira. Dadas certas características novas dos fluxos de IDE (busca de parcerias e *joint-ventures*, crescimento na área de serviços não-financeiros), pode-se considerar que **há um potencial a ser melhor explorado de contribuição do IDE para o aumento da capacitação tecnológica da indústria brasileira** (via transferência de tecnologia,

investimentos em P&D e articulação de redes de empresas).<sup>27</sup> Isto requer instrumentos e medidas que realizem esse potencial.

Quanto aos condicionantes, é necessário recolocar a questão da homogeneização das políticas regulatórias, sobretudo no marco da integração regional. Como já salientado, um conjunto de políticas regulatórias de mercado passaram a se constituir em questão de peso nas negociações internacionais sobre comércio exterior. O tratamento do IDE compõe este conjunto. No âmbito da integração no Mercosul, as questões **imediatas** da agenda de correção de assimetrias relativas à legislação sobre IDE referem-se à tributação de remessas de lucros, juros e *royalties* - propostas de políticas devem ser apresentadas pelos países até dezembro de 1994 (Baumann, 1993:21) - e outras restrições ao movimento de capitais.<sup>28</sup> No entanto, o aprofundamento da integração econômica na América Latina inevitavelmente colocará na agenda a questão do relaxamento de vedações setoriais, uma vez que a legislação brasileira a este respeito, hoje, é mais restritiva do que a de seus principais parceiros.

Em face desses objetivos e condicionantes, cabe apontar as diretrizes para as principais medidas ou instrumentos de regulação do IDE no Brasil:

a) Instrumentos de Indução de Desempenho do IDE

---

<sup>27</sup> Vale destacar as conclusões da Nota Técnica Temática "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90" (p. 275): "A contribuição básica que o investimento direto estrangeiro pode passar a oferecer no Brasil, nos anos 90, deve ser localizada na sua potencialidade como veículo de uma inserção internacional dinâmica, através da transferência de tecnologia, da maior facilidade de presença em determinados mercados de exportação e no seu melhor relacionamento com os circuitos internacionais de financiamento. Como é de amplo conhecimento, os canais de transferência de tecnologia a partir do IDE sempre foram demasiadamente restritos. Contudo, as novas formas de investimento, formas não-proprietárias ou formas compartilhadas de investimento oferecem possibilidades inéditas de transferência de tecnologia."

<sup>28</sup> A este respeito, é interessante notar que na atual negociação do Acordo de Cooperação Econômica entre os governos do Brasil e do Chile, os representantes chilenos consideram que os aspectos mais importantes são aqueles relacionados com o acesso ao mercado de prestação de serviços e novos investimentos, e não as questões relacionadas com reduções tarifárias (Gazeta Mercantil, 11/08/93).

---

Assim como hoje não há clareza (no âmbito da política industrial) quanto ao objetivo estratégico de explorar o potencial de contribuição do IDE para o desenvolvimento tecnológico do país, encontra-se uma ausência de mecanismos específicos de tratamento do IDE que atuem no sentido de induzir condutas das MNC que realizem aquele potencial. O fato de que a lei de incentivos fiscais aos gastos em P&D (recentemente aprovada no Congresso) não discrimine contra empresas de capital estrangeiro é um passo positivo, nesse sentido. No entanto, há necessidade de medidas mais diretamente voltadas para a indução de desempenho das MNC. É necessário criar estímulos, via taxaçaõ diferenciada de remessas, para os investimentos diretos estrangeiros que contribuam para o fortalecimento da capacitaçaõ tecnológica da indústria brasileira, como P&D, transferênciã de tecnologia para parceiro nacional, etc.

#### b) Instrumentos de Controle do Fluxo de IDE

Como se observou anteriormente, as mudanças recentes relacionadas com o tratamento de remessas e de registro de capital estrangeiro vieram corrigir as principais distorções existentes e atualizar a legislaçaõ em relaçaõ às tendênciãs atuais do IDE. Eliminou-se o viés a favor do capital de empréstimo e se avançou bastante na superaçaõ da restriçaõ excessiva aos fluxos relacionados com o comércio e a transferênciã de tecnologia. Há pouco que fazer nesta área.

#### c) Instrumentos de Vedação ou Restriçaõ Setorial

Esta é a área politicamente mais sensível da revisãõ das políticas para o IDE, seja em funçaõ da polarizaçaõ que a proximidade da revisãõ constitucional tem provocado, particularmente em torno da questãõ da manutençaõ ou revisãõ dos monopólios da Uniãõ, seja em funçaõ dos interesses econômicos em disputa, diretamente afetados pelo encaminhamento que se vier dar em cada restriçaõ setorial. E importante salientar que, apesar da propaganda em contrário desencadeada pelos lobbies interessados, a existênciã de vedações setoriais ao IDE não é tão relevante

---

para a criação de um ambiente institucional "atrativo" ao IDE em geral, em comparação, por exemplo, com o tratamento tributário de remessas, as condições de registro, etc. Na verdade, a importância da questão das vedações é localizada, isto é, refere-se a interesses setoriais específicos, à medida que modificações no estatuto atual podem vir a abrir oportunidades - até então fechadas - de investimentos e ocupação de mercados de grande porte. Aqui, a nosso ver, duas questões devem ser consideradas separadamente:

- A Questão da Empresa Brasileira de Capital Nacional

Em função da sua duvidosa eficácia econômica e jurídica, e do seu alto custo para a posição negociadora do governo brasileiro frente aos investidores externos, bem como nos fóruns multilaterais de negociação, questiona-se a manutenção, no texto constitucional, da distinção entre empresas estrangeiras e empresa brasileira de capital nacional, bem como dos privilégios ali inscritos. Como princípio de política econômica, a eficácia deste dispositivo, na forma geral e abrangente em que aparece na Constituição, é discutível.

Em primeiro lugar, ele implica admitir que as empresas de capital nacional terão **sempre** uma contribuição maior a dar do que as empresas multinacionais, para desenvolver atividades consideradas imprescindíveis ao desenvolvimento econômico e tecnológico nacional. Ora, considerando o que se argumentou nas seções anteriores sobre o potencial atual de contribuição do IDE para o desenvolvimento tecnológico da economia brasileira, coloca-se em cheque a validade dessa premissa; seria contraditório sustentar a continuidade dessa diferenciação e ao mesmo tempo propor a adoção de políticas de indução de desempenho para as MNC voltadas para a capacitação tecnológica. Em segundo lugar, o parágrafo 2º do art. 171 implica considerar que sempre será do interesse nacional e, portanto, um princípio legítimo de política econômica, que o Poder Público dê preferência, em sua política de compras, a empresas de capital nacional.

Todavia, maior do que a ineficácia econômica parece ser a jurídica. O Brasil, assim como outros países, sempre exerceu restrições setoriais de fato e de direito (expressas em lei) à atuação do IDE, sem que para isso fosse necessário respaldo constitucional ao princípio da discriminação. Ao contrário, fora as vedações e restrições setoriais explícitas consagradas em lei ou mesmo nas constituições anteriores, o princípio que prevalecia até 1988 é o que foi expresso na lei 4131: igualdade de tratamento jurídico de empresas brasileiras, independentemente da origem do capital. O art. 171 inverte a situação, introduzindo na lei principal a discriminação do capital estrangeiro como princípio. Além de não trazer nenhum resultado prático para o aumento da competitividade da indústria brasileira, este princípio vai contra as tendências das negociações internacionais de tratamento do IDE e abre um óbvio flanco na posição brasileira.

- A Questão dos Monopólios da União e das Vedações Setoriais

Com relação ao tratamento das restrições/vedações setoriais explícitas, definidas em lei ou na Constituição, para efeito de simplificação dividimos nossas diretrizes em três grupos:

a) Setores com implicações óbvias para a defesa nacional:

Este parece ser o caso de setores como a exploração de potenciais de energia hidráulica, exploração de minérios nucleares, navegação aérea doméstica, mídia (jornais, rádio, televisão) e empresas de segurança privada; aqui, a conveniência da manutenção da exclusividade da exploração nas mãos do Estado ou de nacionais parece fora de questão;

b) Setores cujas implicações para a defesa são duvidosas:

Este parece ser o caso da produção de audio-visuais e do transporte rodoviário; aqui a única função prática da legislação parece ser a de criar uma reserva de mercado para empresas nacionais; questiona-se o sentido de sua continuidade. Um caso

especial que também mereceria revisão é a exclusividade das empresas brasileiras de capital nacional nas concessões da União para a pesquisa e lavra de recursos minerais. É sabido que a mudança introduzida pela Constituição de 1988 terminou por reduzir substancialmente o interesse das MNC na exploração mineral no Brasil (elas só podem participar de empreendimentos como sócios minoritários). É sabido também que o retraimento do IDE nessa área contribuiu para agravar sobremaneira o atraso tecnológico no setor. A eficiência econômica e a capacitação tecnológica dos grupos privados nacionais é bastante precária, nesse setor (Figueiredo, 1993). Isto poderia ser corrigido caso o IDE fosse liberado no setor e a associação com o capital nacional fosse incentivada. De qualquer maneira, as questões de segurança (por exemplo, na exploração de determinados minérios) não seriam comprometidas, uma vez que a propriedade do solo é da União e caberia a ela definir as concessões de exploração ao IDE compatíveis com a segurança.

c) O caso do petróleo e das telecomunicações:

Este é um grupo especial, devido ao fato de que as atividades nesses setores têm uma dupla conotação: têm implicações estratégicas para a defesa nacional e envolvem empresas estatais gigantes, competitivas e que **acumularam capacitação tecnológica**. A vedação ao IDE é determinada pela garantia do monopólio à União (caso do petróleo) ou a empresas estatais (telecomunicações). A nosso ver, a definição da questão da manutenção ou do relaxamento do monopólio estatal nesses setores tem de ser vista no âmbito das políticas setoriais respectivas<sup>29</sup>, que levarão em conta entre outros fatores as características dos mercados mundiais, dos principais competidores, das tendências do progresso técnico, etc. É apenas dentro desse quadro que se pode ter maior clareza com relação à definição de políticas para esses setores. No entanto, algumas diretrizes gerais podem ser úteis na definição das políticas setoriais:

<sup>29</sup> Neste sentido, remetemos o leitor às Nota Técnicas sobre a indústria do petróleo e sobre o setor de telecomunicações do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.

1- Como em outras áreas, pode-se esperar que um eventual aprofundamento da integração regional da economia brasileira termine por exercer forte pressão no sentido da revisão dos monopólios (caminho já seguido por outras economias latino-americanas);

2- no entanto, as características de escala e investimentos nesses setores são de tal forma que o controle do mercado doméstico constitui uma base importante para desenvolver sua competitividade; portanto, a abertura de uma competição predatória no mercado brasileiro seria extremamente prejudicial à capacidade de competição da Petrobrás e da Telebrás;

3- há, contudo, formas de relaxamento do monopólio que evitariam a competição predatória; por um lado, a revisão poderia ser parcial (por exemplo, na pesquisa e lavra do petróleo), mantendo o monopólio naquelas áreas em que uma competição predatória fosse mais provável; por outro lado, o relaxamento do monopólio poderia se fazer na direção da constituição de parcerias e *joint-ventures* de capitais privados com as estatais desses setores, para a exploração de atividades específicas;

4- em qualquer caso (com manutenção ou relaxamento do monopólio), esses setores demandam a criação ou o aperfeiçoamento de estruturas regulatórias específicas, que mantenham o equilíbrio entre os objetivos econômicos das empresas e o atendimento das necessidades de abastecimento e segurança.

A concretização das diretrizes acima apresentadas em propostas de medidas ou políticas é apresentada na Seção 3.

---

### 2.2.3. Políticas de defesa da concorrência<sup>30</sup>

Como foi enfatizado no primeiro item desta seção, a política de defesa da concorrência tem um papel estratégico no conjunto de políticas regulatórias de novo tipo, voltadas para a promoção da competição e à indução de condutas inovativas e competitivas por parte dos agentes econômicos. Se uma das características da construção do novo regime regulatório é uma certa medida de desregulamentação, implicando maior liberalização do funcionamento dos mercados e das decisões privadas dos agentes (relativas a investimentos, preços, etc.), e se a forma predominante de organização industrial é o oligopólio, torna-se crucial a institucionalização de uma política estatal de monitoramento e eventual intervenção nos mercados com a finalidade de evitar e/ou coibir condutas anticompetitivas ou de prejuízo ao consumidor, que freqüentemente se associam à atuação dos oligopólios.

Neste sentido, a política de defesa da concorrência pode ser entendida como exercendo um papel de **super-estrutura regulatória**, pois pode articular e dar unidade de objetivo às demais políticas de regulação do mercado interno (isto é, a política de propriedade intelectual, de regulação do investimento estrangeiro, de regulação de monopólios estatais, de regulação do sistema financeiro, etc.). No entanto, é importante ter em vista que, dada sua natureza intrinsecamente **defensiva**, voltada para penalizar condutas anticompetitivas, a defesa da concorrência tem limites claros no que diz respeito a **promover** a competição. Portanto, **é indispensável sua integração com uma política de regulação do comércio exterior consistente e voltada para o mesmo objetivo.**

---

<sup>30</sup> Esta parte do texto baseia-se, em grande medida, na Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor".

---

### O que é defesa da concorrência

O que neste estudo chamamos de defesa da concorrência corresponde ao conceito de política antitruste (nome mais adotado internacionalmente), que teve sua origem na Lei Sherman norte-americana, de 1890. Sua conformação nos EUA reflete a referência (e inspiração) original ao paradigma da concorrência perfeita, o que terminou também por se constituir na principal fonte de problemas enfrentados pela legislação americana. Os problemas da experiência norte-americana sugerem que o ponto de partida de uma política de defesa da concorrência voltada para promover a competitividade (e não apenas a competição) é reconhecer que a estruturação dos mercados em oligopólio é predominante nas condições atuais do capitalismo.

Este pressuposto, contudo, não implica desconhecer a particularidade da concorrência entre as empresas oligopolistas. Entre elas, ao invés da concorrência aberta de preços, predominam as estratégias competitivas baseadas na inovação, com resultados para a diferenciação do produto e segmentação do mercado e para a introdução de processos produtivos redutores de custos, além dos ganhos provenientes de economias de escala. As estratégias dos oligopólios podem se revelar fontes dinamizadoras da economia. Em particular nos setores industriais em que a exigência de altos investimentos em P&D requerem escala dos grupos privados, os oligopólios têm desempenhado um papel fundamental para o avanço do progresso técnico.

No entanto, ao lado de suas "virtudes", a estrutura oligopolista também apresenta problemas intrínsecos:

"a organização dos mercados em oligopólios e as características da competição oligopolista geram vícios redutores de eficiência e bem-estar. A presença de poucos produtores em um mercado e a interdependência acentuada entre eles gera a necessidade, ao mesmo tempo em que cria as possibilidades, de coordenação de decisões. A coordenação de decisões é estimulada pela incerteza e pelo risco próprios ao ambiente capitalista, elementos que são magnificados em mercados oligopolistas. A incerteza e os riscos crescentes envolvidos nas atividades que materializam a competição

---

oligopolista e as possibilidades de coordenação de decisões dado o pequeno número de produtores, estão por trás da dimensão viciosa do comportamento oligopolista: os acordos redutores de incertezas, que simultaneamente arrefecem as pressões competitivas, reduzindo a necessidade daqueles empreendimentos que revelam o lado virtuoso da competição oligopolista". (Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor", p.10).

No entanto, como as *joint-ventures* em pesquisa e as alianças estratégicas têm demonstrado, acordos redutores de incertezas também podem apresentar dimensões virtuosas. Caberia, portanto, à política de defesa da concorrência monitorar e distinguir os acordos entre empresas que visam a ampliar vantagens competitivas, daqueles meramente defensivos, voltados para a redução do grau de competição. Outro aspecto vicioso comumente praticado por empresas oligopolistas são as práticas restritivas decorrentes de abuso de posição dominante, que podem afetar concorrentes ou consumidores. Em suma, o objetivo de uma política de defesa da concorrência deve ser:

"coibir os aspectos viciosos da organização oligopolista e estimular os aspectos virtuosos, associados à expansão da capacidade produtiva e à inovação de processos e produtos. Esses elementos de caráter normativo implicam reforçar a atualidade do aspecto mais essencial da política antitruste: a preocupação com o bem-estar do consumidor e com a manutenção de práticas competitivas, no suposto de que a concorrência é a maior garantia para que os consumidores possam realizar escolhas genuínas e ter à sua disposição produtos de boa relação qualidade-preço." (Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor", p.11).

De acordo com a classificação proposta na referida Nota Técnica, há três padrões básicos de regulação (intervenção) nas políticas de defesa da concorrência:

a) **regulação de estrutura**, que diz respeito à monitoração e regulação de acordos entre empresas, fusões e aquisições;

b) **regulação de conduta**, que se refere às práticas de negócios das empresas, visando a coibir práticas de colusão defensiva, acordos restritivos e abuso de posição dominante; no padrão europeu de política antitruste, este é o tipo de regulação mais importante e que demanda maior empenho do órgão regulador;

c) **regulação de desempenho**, refere-se a eventuais intervenções diretas no mercado, para fixar normas de conduta e desempenho (por exemplo, fixar preços e oferta), diante de práticas abusivas reiteradas, tais como descontinuidade de abastecimento e elevação não-justificada de preços; também a produção pelo setor privado dos chamados bens meritórios (saúde e educação) deve estar sujeita a este tipo de regulação, pois dadas as limitações da capacidade do mercado em prover oferta e preços adequados desses bens, cabe ao Estado garanti-los.

### **Evolução da defesa da concorrência no Brasil**

A adoção de uma legislação antitruste no Brasil foi originalmente, como no caso europeu, fruto da influência norte-americana no pós-guerra. Aí se enquadram a lei sobre crimes contra a economia popular (Lei nº 1.521, de 26/12/51) e a lei que institui o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e as normas de repressão ao abuso do poder econômico (Lei nº 4.137, de 10/09/62). Também é do Governo João Goulart a Lei Delegada nº 4, que define regras de intervenção no domínio econômico.

Na avaliação da Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor" (p.22-25), apesar de sua vigência formal, até o final dos 80 a legislação antitruste "acabou por compor o rol das leis que não pegaram". Isto era compreensível, no quadro de um padrão de industrialização em que o Estado (a intervenção estatal) se constituiu no principal agente estruturador dos mercados e regulador da concorrência capitalista. Como foi discutido acima, as políticas de órgãos públicos como o CDI, BNDES, CACEX e BNDES atuaram tanto na **definição das estruturas dos mercados** (ao

---

definir regras de entrada, autorizar investimentos, conceder incentivos, etc.), como na **determinação da conduta competitiva das empresas** (através de políticas de preços, normas de diversificação de produtos, "acordos setoriais" que promoviam a cartelização, etc.). Neste sentido, não apenas a estrutura dos oligopólios que caracterizam os principais setores industriais brasileiros, mas também os padrões de concorrência capitalista predominantes "foram, também, em grande medida, uma "obra pública"." Nesse ambiente, as regras antitruste não poderiam desempenhar nenhuma função, pois advogavam um mercado competitivo (via preços e atomização da oferta) que absolutamente não se compatibilizava com os comportamentos promovidos pelo padrão de intervenção estatal então vigente.

Na esteira da ampla desregulamentação promovida nos dois primeiros anos do governo Collor, a necessidade de uma ação estatal de defesa da concorrência ganhou uma nova dimensão. Eliminadas as instituições que até então sancionavam as estruturas de mercado e as políticas que concediam tratamento "setorial" às concessões de incentivo e proteção, determinando assim também a constituição de estratégias competitivas cartelizadas (ou respostas "setoriais"), era preciso desenhar uma política antitruste que potencializasse a dinâmica própria de cada mercado, tratando de coibir as práticas abusivas, redutoras de eficiência e bem-estar.

No entanto, é preciso lembrar que também os requisitos da política de estabilização deram urgência à institucionalização da política de defesa da concorrência. Ainda que esta não seja instrumento típico de estabilização, com efeitos de curto prazo, o fato é que a desmontagem do sistema de controle de preços deixou as autoridades econômicas sem instrumentos para monitorar e coibir aumentos excessivos de preços e lucros. Assim, a política de defesa da concorrência foi tomada como instrumento para a definição de parâmetros e o controle de práticas abusivas deste tipo, em particular nos mercados oligopolizados. Como se verá adiante, as dificuldades para a definição de tais parâmetros, e para a criação de condições para que a política de

defesa da concorrência exerça este controle de maneira eficaz, não são simples e demandam, ainda hoje, das autoridades, o desenho de uma resposta institucional adequada.

A elaboração de uma nova legislação de defesa da concorrência foi também motivada pela necessidade de dar maior velocidade à conclusão dos processos administrativos, com base na experiência da primeira fase do CADE.<sup>31</sup> Assim, Sampaio Ferraz justifica o primeiro diploma legal nessa direção, a Medida Provisória nº 204, de 02/08/90:

" Convencido da inoperância dos procedimentos da Lei nº 4.137/62 (que criou o CADE e os procedimentos de repressão ao abuso do poder econômico), cujos processos tinham uma duração média de 24 meses para conflitos que exigiam, pela celeridade das relações econômicas, decisões rápidas e até cautelares, o Executivo visou fundamentalmente a criação de um dispositivo mais leve, de eficácia maior, que, comandado por um órgão do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Direito Econômico, permitisse da parte do poder público uma interferência prévia e preventiva diante da ocorrência de anomalias de comportamento econômico, capazes de ferir os princípios constitucionais da ordem econômica." (Sampaio Ferraz, 1992:71, *apud* Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor", p.32).

Esta medida provisória foi seguida de outras, com pequenas alterações de conteúdo, até a promulgação definitiva da Lei nº 8.158, em 08/01/91. Vale ressaltar que, em contraste com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11/09/90), a Lei de Defesa da Concorrência não passou por um processo de discussão em profundidade, nem no Congresso, nem na Sociedade Civil. Isto certamente contribuiu para a incorporação, na lei, de algumas inconsistências legais (fruto da "costura" das sucessivas medidas provisórias), bem como da manutenção de falhas relativas à definição de padrões para comportamentos abusivos em preços e lucros.

---

<sup>31</sup> Naquela fase, "muitas vezes a conclusão do processo administrativo se dava quando o fato econômico que lhe dera ensejo já se tornara irrelevante, até mesmo pelo desaparecimento da parte lesada." (Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor", p. 31).

---

Com vista à correção dessas falhas, o atual Governo enviou ao Congresso o Projeto de Lei nº 3.712/93. Os principais pontos desse projeto são:

- transformação do CADE em autarquia, com personalidade jurídica própria, podendo formar quadro próprio de pessoal e dispor de corpo de procuradores para atuar junto ao Judiciário;<sup>32</sup>

- atribuição à Secretaria de Direito Econômico do acompanhamento das práticas de setores oligopolizados e monopolizados, para prevenir a ocorrência de abuso do poder econômico;

- inclusão, na tipificação de práticas lesivas às relações de mercado, **do aumento abusivo de preços.**

Na avaliação da Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor", esta última iniciativa

"fundamenta-se na constatação de que uma economia cronicamente inflacionária como a brasileira encobre ineficiências que são facilmente repassadas aos consumidores, via aumento de preços, por agentes que dispõem de poder de mercado. É papel das autoridades antitruste agir de forma preventiva - acompanhando o comportamento das empresas em mercados concentrados - e repressiva - punindo o abuso de poder econômico que, no Brasil, toma freqüentemente a forma de aumento abusivo de preços" (p. 46)<sup>33</sup>.

No quadro da evolução das instituições de controle de comportamento dos agentes no mercado, é importante dar destaque para o grande avanço na Defesa do Consumidor. Apenas a Espanha demonstra tamanho avanço no reconhecimento **formal** dos direitos do consumidor, já que é o único outro caso da adoção de um código

---

<sup>32</sup> Esta medida deverá fortalecer a capacidade de implementação da política de defesa da concorrência, uma vez que o CADE passará a contar com defesa própria de suas decisões frente a recursos interpostos pelas partes junto ao Judiciário, além de ganhar agilidade na providência de outras medidas judiciais, como a expedição de mandatos.

<sup>33</sup> Comentários sobre a tramitação do projeto no Congresso e sobre as emendas apresentadas são examinados na seção 3, em que são adiantadas propostas de aperfeiçoamento da política.

equivalente em estatura ao Código Comercial. Em contraste com o caso da Lei de Defesa da Concorrência, o Código do Consumidor foi resultado de considerável mobilização da sociedade brasileira, a partir de organizações de consumidores que tomaram a si a tarefa de regulamentar o dispositivo constitucional que incluiu os direitos do consumidor no rol dos princípios da ordem econômica (Art. 170 da Constituição federal). Isto emprestou legitimidade ao Código, o que auxilia na compreensão de sua rápida influência sobre a adoção de novas regras nas relações entre consumidores e fornecedores, após sua entrada em vigência.

De qualquer modo, é também notável como, apesar da precariedade dos recursos operacionais hoje disponíveis para a defesa da concorrência, as empresas têm feito uso dessa base legal além do que seria esperado. De janeiro de 1990 a março de 1993, 583 denúncias deram entrada no DPDE e a grande parte dos processos administrativos instaurados o foram por provocação dos agentes econômicos (e não pelo governo), vale dizer, por aqueles que se consideram lesados em algum aspecto em suas relações comerciais e buscam na Lei uma saída para a resolução dos conflitos. Estes números ganham maior significado quando comparados com os da fase anterior do CADE: de 1963 a 1990, houve um total de 338 procedimentos ingressados no CADE, dos quais 117 se transformaram em processos administrativos, que levaram, em todo esse período a apenas 16 condenações (Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor", Tabelas 1, 2 e 3).

O exame das denúncias amparadas na nova base legal evidenciam uma "vontade de mudança" das relações comerciais tradicionais, baseadas em assimetrias de estatura econômica, como a imposição de condições de entrega, vendas casadas, diferenciação de preços, imposição de distribuidor próprio pelo fornecedor, etc. É a observação dessas iniciativas que leva estudiosos do tema a concluir que, hoje, o problema fundamental da política de concorrência não é mais a inexistência de base

---

legal adequada, e sim de condições institucionais e políticas que garantam sua efetiva implementação:

"O Brasil dispõe de uma legislação moderna e sofisticada em antitruste; não é perfeita, mas em sua curta vigência já se transformou em um instrumento da sociedade . As imperfeições da lei não inviabilizam sua aplicação nem tornam as correções indispensáveis. Indispensável é aplicar a lei, sobretudo diante de abusos de posição dominante. Indispensável é criar condições operacionais para a aplicação da lei." (Nota Técnica Temática "Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor", p.34).

É em torno desses pontos que se concentrarão as sugestões de aperfeiçoamento da política, a serem examinadas na próxima seção.

#### **2.2.4. Política de controle ambiental<sup>34</sup>**

Constatou-se, na análise das tendências internacionais, que a indústria brasileira irá enfrentar crescente restrição ambiental, sobretudo a partir do contexto internacional. Assim, no longo prazo, parece inevitável um processo de ajuste no padrão ambiental da indústria nacional, de forma que possa assegurar sua eficiência competitiva. A questão central para o setor industrial consiste nas mudanças que, no curto prazo, terão que ser realizadas e a suas respectivas conseqüências no padrão de competitividade atual. Em outros termos, consiste no balanço entre perdas reais de hoje com perdas possíveis de amanhã.

São as seguintes as pressões que se colocam para a indústria brasileira em relação à barreiras de natureza ambiental:

a) uma vez que tais barreiras sejam adotadas em mercados comuns de interesse comercial para o país (NAFTA, CEE), espera-se que os exportadores para esses mercados sofram a mesma imposição;

---

<sup>34</sup> Esta parte do texto baseia-se na Nota Técnica Temática "Política de Controle Ambiental e Competitividade".

b) embora rechaçadas na Agenda 21 e nas convenções assinadas na Rio-92, ainda não se pode assegurar que estas barreiras não sejam levantadas como uma solução imposta pelos países desenvolvidos ao resto do mundo;

c) acordos internacionais para controle de gases associados ao aquecimento global (CO<sub>2</sub> e CFC) serão fontes de possíveis sanções comerciais.

A questão fundamental da regulação ambiental da indústria, do ponto de vista de uma política voltada para promover a competitividade, consiste em criar as condições para que os agentes privados (as indústrias) sejam estimulados a efetuar o seu ajuste ambiental dentro do *timing* e de condições de financiamento adequados para minimizar a perda de mercados.

O principal impacto sobre a competitividade da indústria decorrente das restrições ambientais é a elevação dos preços relativos dos recursos naturais e serviços ambientais. Torna-se mais caro consumir recursos minerais e florestais e poluir a água e o ar. Assim, as indústrias que são intensivas no uso dos recursos ambientais são mais afetadas do que as outras. A competitividade das indústrias "sujeitas" deteriora-se frente à das indústrias "limpas". Esta diferenciação também dependerá do posicionamento do setor em termos de comércio exterior. Para os setores exportadores líquidos, as restrições ambientais afetam diretamente sua competitividade no curto prazo. Já para os setores importadores líquidos, crescentes restrições ambientais podem ser adotadas como uma forma de proteção.

#### **- A situação brasileira e a percepção dos empresários**

O setor industrial é responsável por uma parte significativa das emissões de poluentes no Brasil. No caso da poluição hídrica, considerando indústria e esgoto doméstico como base, 60% das emissões de carga orgânica são de fontes industriais. Em relação aos metais pesados, a responsabilidade das emissões é, quase na sua totalidade, industrial.

A poluição atmosférica, por sua vez, é predominantemente de fontes automotoras. Estimativas da CETESB, de 1991, para a região metropolitana de São Paulo, revelam que 51% das emissões de particulados e 30% das de sulfurados são de fontes industriais. Para os outros poluentes do ar (NO<sub>x</sub>, HC, CO<sub>2</sub>), a participação industrial não ultrapassa 10%. No entanto, o fato de as emissões atmosféricas serem predominantemente originadas no setor transportes não exime o setor industrial da responsabilidade por essas emissões: o controle dessas emissões depende, até certo ponto, da qualidade dos produtos automotores e dos combustíveis utilizados no país.

Finalmente, há que se observar o problema da disposição de resíduos tóxicos industriais. Embora não existam informações no Brasil sobre a eficiência desse controle, é pouco provável que esteja sendo realizado satisfatoriamente, uma vez que representa um problema ambiental grave mesmo nos países mais adiantados.

As implicações do padrão ambiental da indústria brasileira para sua competitividade se revelam quando se examina a participação setorial da carga poluidora, bem como sua relação com a atividade exportadora.

Entre 14 setores industriais (classificação IBGE, dois dígitos) estudados por Serôa da Motta *et alii* (1993), observou-se que os setores Minerais Não-Metálicos, Metalurgia, Papel e Celulose, Couros e Peles, Química, Farmacêutica e Alimentação e Bebidas são os que apresentaram maiores intensidades de poluição. Constituem, portanto, o que se poderia chamar de indústrias "sujas".

No caso da poluição hídrica, Couros e Peles apresentam problemas significativos, tanto em carga orgânica quanto em metais pesados. A Química tem problemas sérios de carga orgânica e vários poluentes atmosféricos. A metalurgia apresenta problemas com diversos poluentes atmosféricos e com metais pesados. Minerais Não-Metálicos é um caso também grave de poluição atmosférica e particulados. Papel e Celulose, além da carga

orgânica e dióxido de enxofre, tem emissões excessivas de óxidos de nitrogênio. Nos setores Farmacêutico, Bebidas e Alimentação preponderam os problemas de carga orgânica, embora em Alimentação se encontre também excesso de dióxido de enxofre.

Ocorre que o mesmo estudo identificou que são exatamente esses setores - com a exceção de Minerais Não-Metálicos e Alimentação - que apresentaram maior taxa de crescimento do volume de exportações (índices de *quantum*) durante a década de 80. Portanto, os setores que foram apontados como os setores "sujos" da indústria brasileira são também os setores dinâmicos das exportações e, portanto, sujeitos a restrições comerciais de cunho ambiental.

A questão que então se coloca é sobre se as empresas estão tomando consciência da ameaça de barreiras ambientais, e como estão reagindo. Neste sentido, foi realizado um *survey* junto aos coordenadores e consultores setoriais do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, por meio da aplicação de um questionário, com o objetivo de captar a percepção do empresariado a respeito das barreiras esperadas, suas implicações e os melhores instrumentos de política ambiental. Os resultados são a seguir resumidos:

a) a maioria parece concordar que as emissões locais do processo produtivo serão colocadas em termos de restrições ambientais externas. Grande ênfase foi também colocada na toxicidade dos produtos. No caso em que o recurso natural é matéria-prima importante, identificou-se preocupação com restrições nesta área. A preocupação com reciclagem foi pouco constatada.

b) os níveis de elevação dos custos médios unitários (para atender as exigências do padrão ambiental internacional) foram elevados, situando-se majoritariamente entre 5% e 10%. Os setores, em quase todos os casos, **esperam ainda realizar os investimentos que resultarão nesses custos adicionais.**

c) a expectativa é que as restrições ambientais externas sejam certamente mais severas que as internas.

d) fiscalização mais intensa e elevação das sanções pecuniárias e judiciais aparecem como as ações mais esperadas e desejadas de política ambiental doméstica.

e) a criação de um fundo de crédito subsidiado para fomento de tecnologia limpa parece ser bastante desejável, mas não esperada.

f) existe expectativa de que a publicação da lista de mérito das empresas menos ecológicas seja mais utilizada, embora não seja uma opção desejada. A auditoria ambiental é muito desejada e esperada.

g) a cobrança de impostos de poluição e exaustão e o uso de certificados são considerados previsíveis e desejáveis, enquanto o seguro ambiental é mais desejável que previsível.

#### **- Características e eficácia do controle ambiental**

Como se pode avaliar hoje a capacidade da política ambiental brasileira para o setor industrial, em termos de uma resposta aos problemas acima colocados?

A gestão ambiental no Brasil segue os ditames da Lei 6938 de 31/05/81, que estabelece a política nacional de meio ambiente e se apóia basicamente em instrumentos de comando e controle tais como: padrões, licenças, multas e sanções e zoneamento. Exceto em casos de interesses interestaduais, a aplicação destes instrumentos é competência das agências estaduais de meio ambiente. A Constituição de 1988 fortaleceu a legislação punitiva dos crimes ditos ambientais, com a introdução do conceito de direito difuso. Recentemente, a legislação de obrigatoriedade de auditoria ambiental nas empresas foi aprovada no Congresso e já existem iniciativas de institucionalização de formas de seguro ambiental.

Apesar de avanços expressivos na legislação, existem vários obstáculos para a execução plena da Lei 6938, bem como dos novos dispositivos constitucionais. Há uma percepção de que a legislação atual não é suficiente para garantir um controle ambiental eficiente e com equidade. Tal constatação não se limita à realidade brasileira. A literatura é pródiga em confirmar que estas deficiências são lugar comum em todos os países que se propuseram a definir uma atuação de controle ambiental.

Entretanto, os órgãos ambientais brasileiros vêm enfrentando problemas na utilização plena dos instrumentos de comando e controle idealizados. As principais deficiências podem ser agrupadas em: a) escassez de recursos financeiros e humanos e b) fraca integração inter e intragovernamental. A dependência de recursos orçamentários tem criado sérios problemas de financiamento, devido à própria magnitude das exigências legais das políticas ambientais, que acabam por demandar uma atuação muito ampla e intensa dos órgãos ambientais. Esta situação agrava-se com os problemas de financiamento comuns a todos os órgãos públicos, como ocorreu no país nos últimos anos.

#### **- Incentivos econômicos**

Embora ainda em pequena escala, recentemente alguns países (por exemplo, Suécia, EUA e CE) têm adotado incentivos econômicos ou de mercado para complementar (e, às vezes, substituir) os instrumentos de comando e controle, a fim de superar as dificuldades acima comentadas.

Por incentivos econômicos entende-se todo mecanismo de mercado que orienta os agentes econômicos a valorizarem os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de oportunidade social. Para tanto, atua-se na formação dos preços privados destes bens ou, no caso da ausência de mercados, criam-se mecanismos que acabam por estabelecer um valor social. Em suma, adota-se o "princípio do poluidor pagador". Os incentivos podem atuar via preços (taxas e tarifas) ou quantidades (certificados ou direitos de propriedade).

Atuando nos preços, objetiva-se internalizar os custos ambientais nos custos privados que os agentes econômicos incorrem no mercado em atividades de produção e consumo. Já os certificados ou direitos de propriedade procuram estabelecer níveis desejados de uso do bem ou serviço ambiental como, por exemplo, quantidade total de poluição ou de produção permitida, que são distribuídos entre os usuários ou produtores em formas de certificados ou direitos. Estes certificados poderiam então ser transacionados em mercados específicos com controle e taxaço da autoridade ambiental, através de operações de emissão e resgate destes títulos. As firmas comprariam ou venderiam estes títulos de acordo com seus custos de controle de poluição.

A nosso ver, a utilização de incentivos econômicos possibilitaria superar parte dos problemas enfrentados pela gestão ambiental brasileira, na medida em que:

a) permitem a geração de receitas fiscal e tarifária, através da cobrança de taxas, tarifas, ou emissão de certificados para fundear os órgãos ambientais e também financiar em condições preferenciais as firmas que adotarem práticas de controle mais adequadas ou tecnologias mais limpas;

b) estimulam o uso de tecnologias menos intensivas em recursos ambientais, pelas vantagens da redução da despesa fiscal ou tarifária obtida pela redução da carga poluente ou da taxa de extração;

c) atuando no início do processo de uso dos recursos ambientais - e não no fim da linha, como no caso da regulamentação - o uso de mecanismos de mercado pode anular ou minimizar os efeitos das políticas setoriais que, com base em outros incentivos, acabam por ampliar a apropriação da base ambiental;

d) minimizam os custos administrativos, ao dispensar a necessidade de tratar caso a caso a degradação ou extração;

e) permitem o emprego de taxaço ou tarifas progressivas, de forma que o controle ambiental possa ser efetivado segundo critérios distributivos, onde a capacidade de pagamento de cada agente econômico é considerada.

Em suma, o uso de incentivos econômicos contribuiria para promover não apenas a melhoria ambiental, mas também econômica, em termos fiscais e de eficiência produtiva. No Brasil, as tarifas de esgoto industrial por carga poluidora, as taxas de reflorestamento e as compensações da produção mineral e hidroelétrica têm sido exemplos de aplicações, ainda incipientes, de instrumentos de mercado. A criação de um Fundo Ambiental, com base num imposto sobre poluição, apresentada na próxima seção, é uma proposta no sentido de aprofundar a experiência brasileira com o uso de incentivos econômicos para o controle ambiental.

### 3. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

#### 3.1. Propostas para a Revisão Constitucional

Tendo em vista as diretrizes expostas na Subseção 2.2.2, bem como suas respectivas justificativas, propõe-se:

a) Revogar integralmente o Artigo 171 da Constituição, que estabelece distinção entre **empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional**;

b) Alterar o parágrafo 1º, Artigo 176 da Constituição, de maneira a garantir o acesso à exploração dos recursos minerais, mediante autorização ou concessão da União, a empresas controladas por capital estrangeiro no setor.

#### 3.2. Proposição de Leis, de Regulamentação de Leis, de Normas Administrativas e Inovações Organizacionais

##### 3.2.1. Propriedade intelectual

A iniciativa mais importante nessa área consistiu na votação da nova Lei de Propriedade Industrial pela Câmara (agora tramitando no Senado). De uma maneira geral, considera-se satisfatório o texto aprovado: ele incorporou os requisitos mínimos que se configuram como tendência nas negociações multilaterais (GATT), ao mesmo tempo que descartou os dispositivos considerados mais problemáticos pelas empresas nacionais. Assim, as sugestões que seguem referem-se primordialmente à regulamentação da nova lei (de maneira a resolver algumas de suas ambigüidades), bem como à proposição de diplomas legais complementares a essa lei:

a) a regulamentação da lei de propriedade industrial deverá resolver a ambigüidade persistente sobre as condições do patenteamento de microorganismos; recomenda-se evitar interpretações restritivas, que na prática coloquem obstáculos aos pedidos de patentes;

b) a regulamentação da licença compulsória por abuso de poder econômico deve ser articulada com as leis de defesa da concorrência, de maneira a harmonizar não apenas as definições legais, mas também sua operacionalização;

c) interessa às empresas nacionais de farmoquímicos, que desenvolveram capacitação tecnológica em processos, a formação de um mercado de produtos genéricos, que pode garantir espaço significativo para o aprofundamento da capacitação dessas empresas; isto requer legislação específica, que pode se articular com a regulamentação da lei de patentes, a exemplo do que ocorre nos EUA;

d) uma iniciativa absolutamente urgente consiste na agilização da proposição e votação da Lei de Proteção aos Cultivares; há um grande interesse nesse sentido da parte das empresas e instituições públicas com atuação na indústria de sementes.

### **3.2.2. Investimento direto estrangeiro**

Conforme discutido acima, há necessidade de complementar a revisão em curso do estatuto que disciplina as condições do IDE, com ênfase na criação de mecanismos indutores e requisitos de desempenho ligados aos investimentos em P&D e à transferência de tecnologia:

a) propõe-se aproveitar a tramitação do Projeto de Lei nº 4647/90, atualmente na forma de substitutivo apresentado pelo Deputado Manoel Costa, que revê o estatuto do capital estrangeiro no Brasil (Lei 4131), para introduzir uma taxaçaõ diferenciada na

---

remessa de dividendos e de *royalties* (incentivos) para empresas estrangeiras que cumpram **requisitos de desempenho** relacionados com a transferência de tecnologia e a capacitação tecnológica; estes requisitos seriam definidos em função da avaliação de metas quantitativas de investimento em P&D (com tratamento preferencial para gastos em centros externos à empresa), em atividades de engenharia e em determinadas formas de desenvolvimento de recursos humanos, bem como de metas qualitativas relacionadas com o tipo de associação estabelecida com parceiros nacionais e o grau de transferência de tecnologia (possibilidade de absorção efetiva pelo parceiro nacional); é bom salientar que muitos dos aspectos liberalizantes daquele projeto (por exemplo, no que diz respeito ao levantamento de vedações) não são compatíveis com o atual texto constitucional;

b) revogação das leis que estabelecem restrições ao IDE para operação em transporte rodoviário (Lei 8813/80) e produção de audio-visuais (Lei 8401/92);

c) agilização da votação da Lei Complementar sobre o Sistema Financeiro Nacional, tendo em vista superar as restrições à instalação de instituições financeiras estrangeiras previstas no Artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;<sup>35</sup>

d) através da Carta-Circular nº 2282/92, o Banco Central divulgou as normas para registro de capital estrangeiro efetivado sob a forma de direitos sobre patentes ou marcas; como para muitos setores estas não são as formas correntes de apropriabilidade jurídica, seria conveniente que se definissem critérios para o registro de outras formas relevantes, particularmente as relativas a *copyright* e transferência de *know-how*;

e) propõe-se ainda que o Ministério da Indústria e Comércio, assessorado pelo Banco Central, promova um levantamento e

---

<sup>35</sup> Sobre o conteúdo dessa Lei Complementar, ver a Nota Técnica Temática "Custo de Capital, Condições de Crédito e Competitividade: Instituições Oficiais de Crédito, Financiamento de Longo Prazo e Mercado de Capitais".

---

sistematização da legislação sobre investimentos no exterior dos países da OCDE, tendo em vista identificar e aproveitar os indutores externos ao investimento existentes nesses sistemas, entre eles os acordos de bitributação e os mecanismos de incentivo à pequena e média empresa estrangeira.

### **3.2.3. Defesa da concorrência**

Conforme visto na Subseção 2.2.3, o atual governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3712/93, que transforma o CADE em autarquia e o fortalece, além de estabelecer as funções específicas da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, no monitoramento das práticas dos setores oligopolizados. A tramitação desse projeto na Câmara, se, por um lado, representa um passo importante na direção da criação das condições administrativas para uma efetiva implementação da política de defesa da concorrência, desencadeou uma disputa burocrática que gerou um conjunto de propostas contraditórias entre si. Foram apresentadas um conjunto de emendas extinguindo a SDE e transferindo ao CADE suas funções de monitoramento e investigação. O Ministério da Fazenda propôs a criação de uma nova agência antitruste que substituiria a SDE. Esta última proposta foi reforçada pela sugestão da SUNAB de integrar a SDE e a própria SUNAB em uma nova agência (Agência Brasil) que seria responsável pela política de acompanhamento de preços e de práticas anticompetitivas. Por sua vez, o Ministério da Justiça reagiu, anunciando o fortalecimento administrativo da SDE e a descentralização de suas atividades, com maior autonomia para as suas inspetorias regionais. Em face desse emaranhado de propostas, a melhor solução parece ser a de insistir no projeto original do governo, com ênfase nos seguintes pontos:

a) Transformação do CADE em autarquia, com o reforço de sua estrutura, criação de corpo próprio de procuradores e autonomia de suas decisões em relação ao Ministro da Justiça. Esta autonomia é fundamental para garantir a credibilidade de suas decisões. A criação do corpo de procuradores é fundamental para o

---

fortalecimento de sua capacidade de implementação, uma vez que terá mais agilidade para defender suas decisões frente a recursos interpostos junto ao poder Judiciário.

b) Manutenção e reforço da SDE e de suas atribuições. A proposta de fundir a SDE com o CADE é inadequada, uma vez que unificar as funções do órgão investigador (SDE) com a do órgão judicante (CADE) tende a minar a legitimidade das decisões do último. A questão fundamental é encurtar os prazos legais de investigação e dotar a SDE de uma estrutura administrativa adequada para exercer suas funções (hoje a SDE dispõe de apenas 23 funcionários para dar conta de mais de 700 processos). Também parece adequada a proposta do Ministério da Justiça de criar a carreira de técnicos de defesa da concorrência, no âmbito da SDE, a fim de sanar sua deficiência de recursos humanos. A eficácia da integração da SUNAB à SDE é no mínimo discutível, uma vez que a função da primeira é o monitoramento de preços e condições de abastecimento, de alta importância para a gestão da política econômica de curto prazo, enquanto que a função da SDE é o acompanhamento de mercados oligopolizados e de práticas anticompetitivas. Ainda que uma faceta destas seja a prática de preços abusivos, isto não recomenda a superposição das duas funções. Pelo mesmo motivo, a transferência da agência de investigação e monitoramento antitruste para o Ministério da Fazenda levaria ao risco de esta se transformar num órgão cujas prioridades seriam determinadas pela política de estabilização de curto prazo. A colaboração entre as duas agências (e seu fortalecimento) parece ser a política mais adequada. Uma alternativa também válida (embora mais complicada politicamente) seria vincular o CADE e a SDE, como autarquias autônomas, à Presidência da República.

c) Outra sugestão de alteração institucional para reforço da política antitruste (embora não seja objeto do PL 3712) é a criação da Divisão de Direito Econômico (Direito da Concorrência e do Consumidor) no âmbito do Ministério Público, como desdobramento da divisão de Direitos Difusos. Esta separação

induziria à especialização de um corpo de procuradores, o que fortaleceria a defesa da concorrência na instância judicial.

#### 3.2.4. Controle ambiental na indústria

As propostas nessa área contemplam duas alternativas não excludentes:

a) uma alternativa menos ambiciosa do ponto de vista dos recursos envolvidos, em que a participação do Estado seria mais reativa, é a criação da **Comissão de Competitividade Industrial e Meio Ambiente**, com a participação dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, das Relações Exteriores, secretarias estaduais de meio ambiente, órgãos empresariais e sindicatos de trabalhadores. O objetivo da Comissão seria o de orientar a adaptação da indústria às restrições externas ambientais, utilizando apenas os aparatos legal e institucional existentes, atuando da seguinte forma:

- na elaboração de estudos (prospectivos) de tendências internacionais de restrições ambientais externas, a fim de auxiliar o setor industrial a identificar áreas de atuação prioritárias;

- analisar e propor alternativas às fontes existentes de financiamento à indústria que permitam o fomento de atividades de controle ambiental; nesta alternativa, o encaminhamento de soluções fica primordialmente a cargo do setor industrial - as atividades de fomento crescerão na medida em que a vontade política permita e que a adoção de recursos do Tesouro seja ampliada para este fim.

b) a alternativa mais ambiciosa, mas também mais adequada para um cenário em que as restrições ambientais externas venham a constituir barreiras não-tarifárias crescentes e abrangentes, que tendem a minar a competitividade das indústrias dissociadas do padrão ambiental internacional, e que exigirão recursos

---

governamentais de vulto para o fomento e o financiamento do ajuste da indústria, é a criação do **Fundo Ambiental da Indústria** com base em impostos sobre a poluição. O objetivo principal do Fundo é **induzir mudanças estruturais** resultantes das necessidades de controle ambiental que assegurem a melhora da competitividade da indústria brasileira. A proposta visa **internalizar, via taxaço**, as restrições ambientais na esfera da produção e, ao mesmo tempo, **gerar recursos adicionais** para fomentar o controle ambiental. Neste caso, o Estado assume um papel pró-ativo e divide o ônus do ajuste ambiental com o setor industrial. As características básicas do Fundo Ambiental são as seguintes:

i) base e nível da taxaço: a fim de atender ao duplo objetivo do imposto, a taxaço seria fixada num nível que fosse suficientemente elevado para induzir o poluidor a optar economicamente pelo controle, substituição de insumos ou mudança de processo e levasse em consideração o volume de recursos públicos necessários para fazer face aos gastos em controle e ajuste da indústria; em função das características dos problemas ambientais da indústria brasileira e da adequação da utilização de incentivos econômicos para atuar sobre eles, recomenda-se a taxaço:

- de poluentes hídricos e atmosféricos domésticos - neste caso, um imposto sobre o nível de emissão é proposto com base nos custos de controle; uma primeira aproximação do nível de taxaço seria o custo médio de controle por poluente; ajustes periódicos destes níveis seriam realizados com base na avaliação dos resultados obtidos na redução das emissões de poluentes e necessidades de receita; a taxaço não exclui a definição de níveis de emissão autorizados pelo órgão de controle ambiental e a aplicação de sanções legais às empresas com emissões acima do autorizado; os impostos seriam cobrados pelo fisco federal com base em emissões médias estimadas pelo órgão ambiental estadual;

- das emissões de CO<sub>2</sub> - o nível de taxaço seria definido de acordo com o conteúdo de carbono de cada combustível, determinado pelo automonitoramento periódico de amostras destes combustíveis,

---

da mesma forma que o recomendado para os poluentes hídricos e atmosféricos, com acompanhamento dos órgãos ambientais; para efeito de cobrança, o imposto já seria embutido no preço dos combustíveis e coletado diretamente pelo fisco federal;

- do nível de reciclagem e carga tóxica dos resíduos sólidos - o imposto sobre o próprio produto parece ser o mais recomendado neste caso; o nível de imposto estaria relacionado com o nível de reciclagem da embalagem e/ou de toxicidade do produto; o critério é o de quanto maior o volume da embalagem e carga tóxica e menor o conteúdo de material reciclado, maior o nível de imposto a ser cobrado; a cobrança também seria realizada pelo fisco federal;

ii) características do fomento com base no Fundo Ambiental: o objetivo do Fundo é fomentar o controle da poluição de acordo com decisões econômicas privadas que considerem os custos de controle *vis-à-vis* a carga fiscal, independentemente de quanto se contribui para seus recursos; o fundo seria em parte formado com recursos fiscais oriundos de impostos sobre a poluição industrial; a estrutura dos bancos regionais de desenvolvimento poderia ser utilizada para a avaliação contábil-financeira dos projetos; os recursos seriam fundeados no BNDES, que faria o repasse aos bancos regionais; os órgãos ambientais estaduais atuariam junto aos bancos regionais como avaliadores técnicos dos projetos apresentados para obtenção de recursos do fundo; recomenda-se fomentar as seguintes iniciativas:

- colocação de equipamentos de controle de poluição;
- alteração de processos produtivos;
- substituição de fonte energética ou matéria-prima;
- elevação do nível de reciclagem e redução do nível de toxicidade dos produtos e embalagens;
- desenvolvimento de tecnologias limpas;
- projetos de investimento de empresas fornecedoras de bens e serviços de proteção ambiental à indústria.

### **3.2.5. Sobre a integração das políticas regulatórias com as demais políticas de competição e com as políticas de reestruturação industrial**

Um ponto sobre o qual se insistiu ao longo deste texto é o que se refere à importância de **manter a coerência e a integração das políticas regulatórias em torno de seu objetivo básico. Na nossa proposta, este objetivo** se define como sendo a promoção/indução de estratégias empresariais competitivas e inovativas. A estratégia das políticas regulatórias para contribuir para a consecução desse objetivo é a criação de um ambiente institucional mais competitivo e a criação de incentivos que se somem àqueles oferecidos pelas demais políticas que atuam sobre o processo decisório das empresas. Como também se viu, a integração das políticas regulatórias com essas políticas também é crucial. A promoção de um ambiente competitivo não pode ser tarefa isolada da defesa da concorrência ou da política de propriedade intelectual. A política de competição requer a integração das diversas formas de regulação dos mercados com a política de comércio exterior. Por seu lado, a referência básica para a política de competição (e, portanto, de atuação sobre os mercados) devem ser os objetivos das políticas estruturantes setoriais.

Estas considerações apontam para a necessidade de ampliar substancialmente a integração entre as diversas agências formuladoras e executoras dessas políticas: CADE, SDE, INPI, Banco Central, Secretaria de Política Industrial, Secretaria de Tecnologia (MCT), Secretaria de Comércio Exterior, entre outras. Esta é certamente uma obra de engenharia institucional e política cuja discussão está além dos objetivos desse texto. No entanto, vale insistir que a notável falta de integração na atuação desses órgãos constitui um dos pontos mais frágeis da atual estratégia de política industrial do Governo Federal.

## 4. INDICADORES

### 4.1. Meio Ambiente

Não só o acompanhamento das políticas aqui propostas como também sua própria implementação requerem a elaboração de indicadores e estudos que, no momento, não se encontram à disposição no Brasil. Pelo menos quatro iniciativas devem ser realizadas.

#### a) Indicadores de Tendência Internacional

Estudos sobre as principais tendências internacionais ambientais que estarão atuando no mercado internacional de produtos industrializados.

Atenção deve ser dada aos seguintes aspectos: a) legislação ambiental de parceiros comerciais, pois a adoção de padrões locais serve de base e pretexto para sanções comerciais; b) restrições ambientais de desenvolvimento em blocos comerciais como NAFTA e CEE; c) acompanhamento junto ao GATT e órgãos empresariais mundiais das iniciativas sobre harmonização internacional de padrões ambientais.

Estes estudos devem ser coordenados pelo IBAMA, com suporte técnico de centros públicos e privados de pesquisa. A participação de órgãos empresariais e outras agências governamentais é essencial para dar suporte aos estudos a serem realizados.

Os resultados destes indicadores será de suma importância para implementação do Fundo Ambiental. Portanto, sua implementação precede a criação institucional do Fundo.

Além disso, devem oferecer orientação tecnológica no sentido de apontar medidas de controle de poluição necessárias, tanto no

aspecto técnico de engenharia como no aspecto econômico-financeiro de custos. Para tal, é necessário estar em constante intercâmbio com o setor produtivo ambiental.

Em suma, estes indicadores deverão identificar, por setores industriais, as restrições ambientais respectivas e as suas soluções.

#### b) Indicadores de Controle de Poluição e Qualidade Ambiental

É imprescindível que uma base de dados ambientais seja implementada para acompanhar a evolução do controle de poluição industrial no país (hídrica, atmosférica e resíduos sólidos). Tal tarefa somente se viabilizará se todos os órgãos ambientais estaduais ampliarem e atualizarem seus cadastros de empresas monitoradas. Caberia também ao IBAMA coordenar este projeto junto com estes órgãos ambientais.

Estes indicadores devem abranger uma desagregação setorial e regional bem detalhada, cobrir todos os poluentes e fontes de energia e descrever todas as tecnologias de processo utilizadas dentro dos seus parâmetros de engenharia e eficiência de controle.

Se a desagregação for detalhada, em nível de bacias hidrográficas ou áreas, então os objetivos do Fundo poderão abranger também a melhoria da qualidade ambiental do país, e não somente a competitividade de indústrias, ao viabilizar uma política ambiental a estes níveis regionais. Para tal, faz-se necessária também a elaboração de indicadores de qualidade ambiental por bacia para contrapor níveis de poluição e capacidade de assimilação e assim definir padrões ambientais específicos para cada caso.

Estes indicadores de qualidade ambiental também seriam de grande valia para contestar possíveis sanções comerciais quando os padrões ambientais externos divergirem do indicado para o caso brasileiro. Esta finalidade por si só justifica a elaboração

destes indicadores. Da mesma forma, como no caso dos indicadores de controle, caberá ao IBAMA e órgãos ambientais a implementação destes indicadores.

Também vale ressaltar que esta implementação precede a própria criação e gerência do Fundo Ambiental sugerido.

c) Indicadores de Custos de Controle Ambiental e Investimentos em P&D

Estes indicadores são igualmente fundamentais para implementar e acompanhar as propostas aqui sugeridas. Consistem em levantamentos junto à indústria de investimentos em controle ambiental e P&D por poluente e setor, assim como os custos relativos às tecnologias apropriadas para este fim. Tal tarefa pode ser delegada ao IBGE, que poderá realizá-la por meio de suas pesquisas industriais mensais (Produção Industrial Mensal - PIM) e anuais (Pesquisa Industrial Anual - PIA) e censos industriais. Os conceitos e procedimentos de coleta podem se beneficiar das pesquisas americanas existentes nesta área.

É importante realizar esforços de obter uma série que identifique o nível atual de investimentos, de forma a orientar a carga fiscal a ser dirigida aos setores.

d) Indicadores de Consumo Energético

Não há como realizar um esforço de controle de CO<sub>2</sub> sem conhecer os impactos deste controle no consumo energético do país. Para tal, faz-se necessária uma revisão contínua da matriz energética nacional à luz das metas de controle de CO<sub>2</sub>, de forma a subsidiar o planejamento energético e monitorar a consecução das metas de controle.

Uma revisão da matriz energética brasileira foi realizada recentemente sob o encargo de um grupo de trabalho, com representantes do governo e do empresariado. Vale, contudo, ressaltar que no caso do controle do CO<sub>2</sub> tais revisões terão que

ser institucionalizadas para serem periodicamente realizadas. Esta responsabilidade deve ser também do IBAMA, com apoio executivo do Ministério das Minas e Energia.

#### **4.2. Defesa da Concorrência e do Consumidor**

O sistema de indicadores para o monitoramento dos mercados e para a instrução dos processos requer informações atuais e em série histórica sobre setores industriais e empresas líderes no Brasil, além de informações internacionais para a elaboração de comparações. As informações indispensáveis são: dados econômico-financeiros, de custos e práticas comerciais (fornecedores, clientes, prazos de financiamento, formas de entrega, etc.). Tais informações poderão ser obtidas junto a empresas selecionadas ou através de bancos de dados de outros órgãos da Administração (Banco Central, IBGE, CVM e Receita Federal). Adicionalmente, deve ser monitorado o funcionamento do aparato de defesa da concorrência e do consumidor, classificando os processos por setor e características (origem e tamanho) das empresas envolvidas.

#### **4.3. Investimento Estrangeiro**

Os indicadores para monitoramento do investimento direto estrangeiro estão listados nas Notas Técnicas "Oportunidades Abertas para o Brasil Face aos Fluxos Globais de Investimento de Risco e de Capitais Financeiros nos Anos 90" e "Estratégias de Oligopólios Mundiais nos Anos 90 e Oportunidades do Brasil", do Bloco Temático de Condicionantes Internacionais da Competitividade.

#### **4.4. Propriedade Industrial**

Os indicadores para o monitoramento da ação dos mecanismos que regulam a apropriação da inovação tecnológica são:

- número de patentes solicitadas e concedidas, por setor, origem do capital e tamanho das empresas;

- tempo médio de patenteamento;

- proteção jurídica para cultivares: número solicitado e concedido, por tipo de cultura e de empresa (origem do capital e tamanho).

---

**BIBLIOGRAFIA**

- ARAÚJO Jr., J.T., CORREA, P.G. & CASTILHO, M.R. (1992) *Oportunidades Estratégicas da Indústria Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (Série Documentos, 6).
- ARAÚJO Jr. *et alii* (1990) Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira no Anos 80. In: *Pensamiento Iberoamericano*, 17:13-38.
- BAUMAN, B. (1992) *Recent Measures Affecting Foreign Investment in Brazil*. Paper apresentado no Seminário Global Trends of Foreign Direct Investment and Strategies of Transnational Corporations in Brazil. São Paulo.
- BIELSCHOWSKY, R. (1992) *Transnational Corporation and the Manufacturing Sector in Brazil*. Paper apresentado no Regional Symposium on Foreign Investment. Santiago de Chile.
- CARVALHO, R.Q. (1993) Projeto de Primeiro com Conhecimento e Trabalho de Terceiro? Um Estudo Comparativo das Implicações da Aceleração da Mudança Tecnológica para os Processos de Trabalho e os Recursos Humanos na Indústria. *Revista de Estudos Avançados*, 17(17). São Paulo, Instituto de Estudos Avançados/USP.
- CEPAL (1990) *Transformacion Productiva Con Equidad. La tarea prioritaria de America Latina Y El Caribe En Los Anos Noventa*, LC/G.1601, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992) *Equidad Y Transformacion Productiva: Un Enfoque Integrado*, LC/G.1701. Santiago de Chile.
- DAHLMAN, C. (1989) *Impact of Technological Change on Industrial Prospects for the LDCs*. Washington, World Bank (Industry Series Paper, 12).
- ENOS, J.L. (1988) *The Creation of Technological Capability in Developing Countries*. Estudo preparado para a Organização Internacional do Trabalho. Londres/Nova Iorque, Pinter.
- ENOS, J. & PARK (1988) *The Adaptation and Diffusion of Imported Technologies: The Case of Korea*. London, Croom Helm.
- FAJNZYLBER, F. (1989) *Industrialización En America Latina: de la "Caja Negra" al "Casillero Vacío"*. Santiago de Chile, CEPAL (Cuadernos de la CEPAL, 60).
- FAJNZYLBER, F. (1991) A Política Industrial - Paradigmas Teóricos e Modernidade. In: TAVARES, M.C. *et alii* (orgs.) *Aquarella do Brasil*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed.
- FIGUEIREDO, B. (1993) Política Mineral. In: *Um Projeto para o Brasil. A Proposta da Força Sindical*. São Paulo, Geração Editorial

- FRISCHTAK, C.R. (1989a) *Competition Policies for Industrializing Countries*. Washington, The World Bank (Policy and Research Series, 7).
- FRISCHTAK, C.R. (1989b) *The Protection of Intellectual Property Rights and Industrial Technology in Brazil*. Washington, The World Bank, Industry and Energy Department (Industry Series Paper, 13).
- FRISCHTAK, C.R. (1992) *The Changed Role of the State: Regulatory Policies and Regulatory Reform in Industrialising Countries*. Paper presented at the Senior Roundtable on Managing Industrial Sector Deregulation in Asia, Penang, Malasia, sept.
- FURTADO, A. et alii (1993) *Relatório Síntese do Projeto Capacitação Tecnológica, Competitividade e Política Industrial: Uma Abordagem Setorial e por Empresas Líderes*. Campinas, DPCT/IG/UNICAMP.
- JESSEN, N. (1993) *Comentários sobre o PL 824/91*. Rio de Janeiro, mimeo.
- JUSTMAN, M. & TEUBAL, M. (1990) *The Structuralist Perspective to Economic Growth and Development: Conceptual Foundations and Policy Implications*. In: *Science and Technology - Lessons for Development Policy*. London, Intermediate Technology Publications.
- LALL, S. (1992) *Technological Capabilities and Industrialization*. *World Development*, 20(2):165-186.
- OLIVEIRA, G.J. (1993) *Abertura Econômica e Política de Comércio Exterior*. In: *Um Projeto para o Brasil. A Proposta da Força Sindical*. São Paulo, Geração Editorial
- PERES NUNES, W. (1993) *Donde Estamos En Política Industrial?* Comision Economica para America Latina Y El Caribe, Division de Desarrollo Productivo Y Empresarial. Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- QUEIROZ, S.R. (1993) *Os Determinantes da Capacitação Tecnológica no Setor Químico-Farmacêutico Brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, mimeo.
- SAMPAIO FERRAZ Jr., T. (1992) *Lei de Defesa da Concorrência - Origem Histórica e Base Constitucional*. *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA*, (2).
- SCHMITZ, H. & CASSIOLATO, J. (1992) *Hi-Tech for Industrial Development - Lessons from the Brazilian Experience in Electronics and Automation*. London/New York, Routledge.
- SUZIGAN, W. (1991) *Situação Atual da Indústria Brasileira e Implicações para a Política Industrial*. Campinas, Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia-NEIT/IE/UNICAMP, mimeo.

- TEUBAL, M. (1990) *Lineamientos Para Una Política de Desarrollo Industrial Y Tecnológica: La Aplicabilidad Del Concepto de Las Distorsiones Del Mercado*. Santiago de Chile, CEPAL (Cuadernos de la CEPAL, 63).
- TYSON, L. D'A. (1992) *Managing Trade Conflict In High-Technology Industries*. In: HARRIS, M.C. & MOORE, G.E. (eds.) *Prospering in a Global Economy. Linking Trade and Technology Policies*. Washington, National Academy of Engineering.
- SERÔA DA MOTTA, R. *et alii* (1993) *Current Status of Industrial Air Pollution Control in Brazil*. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, mar., mimeo.
- SERÔA DA MOTTA, R. *et alii* (1993) *Current Status of Water Pollution Control in Brazil*. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES (Texto para Discussão, 289).
- UNCTC (1992) *The Determinant of Foreign Direct Investment - A survey of the Evidence*. New York.
- VELHO, P.E. (1993) *A Legislação sobre a Propriedade Intelectual na Perspectiva de Algumas Empresas Seleccionadas*. Relatório de Pesquisa. Campinas, Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia-NEIT/IE/UNICAMP.

#### **Notas Técnicas Temáticas do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira**

*Política de Controle Ambiental e Competitividade*. Nota Técnica Temática do Bloco Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT-FINEP/Consórcio IE-UNICAMP/IEI-UFRJ. Campinas, 1993.

*Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Defesa da Concorrência e do Consumidor*. Nota Técnica Temática do Bloco Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT-FINEP/Consórcio IE-UNICAMP/IEI-UFRJ. Campinas, 1993.

*Implicações da Estrutura Regulatória das Atividades Econômicas sobre a Competitividade: Regulação do Investimento Direto Estrangeiro*, Nota Técnica Temática do Bloco Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT/FINEP-Consórcio IE-UNICAMP/IEI-UFRJ. Campinas, 1993.

*Regimes de Apropriabilidade da Inovação Tecnológica e Competitividade*. Nota Técnica Temática do Bloco Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT-FINEP/Consórcio IE-UNICAMP/IEI-UFRJ. Campinas, 1993.

*O Brasil Frente Aos Macro-Blocos Comerciais e o GATT.* Nota Técnica Temática do Bloco Condicionantes Internacionais da Competitividade, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT-FINEP/Consórcio IE-UNICAMP/IEI-UFRJ. Campinas, 1993.

*Oportunidades Abertas para o Brasil Face aos Fluxos Globais de Investimentos de Risco e de Capitais Financeiros nos Anos 90.* Nota Técnica Temática do Bloco Condicionantes Internacionais da Competitividade, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT-FINEP/Consórcio IE-UNICAMP/IEI-UFRJ. Campinas, 1993.

*Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade.* Nota Técnica Inicial do Bloco Determinantes de Natureza Regulatória da Competitividade, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT-FINEP/Consórcio IE/UNICAMP-IEI/UFRJ. Campinas, 1992.