



F U N D A Ç Ã O
GETULIO VARGAS

EPGE

Escola de Pós-Graduação
em Economia

Ensaaios Econômicos

Escola de

Pós-Graduação

em Economia

da Fundação

Getúlio Vargas

Nº 408

ISSN 0104-8910

Concorrência no Mercosul: Para Além do Protocolo de Fortaleza

Renato Galvão Flôres Junior

Janeiro de 2001

URL: <http://hdl.handle.net/10438/572>

Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Fundação Getulio Vargas.

ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Diretor Geral: Renato Fragelli Cardoso

Diretor de Ensino: Luis Henrique Bertolino Braidó

Diretor de Pesquisa: João Victor Issler

Diretor de Publicações Científicas: Ricardo de Oliveira Cavalcanti

Galvão Flôres Junior, Renato

Concorrência no Mercosul: Para Além do Protocolo
de Fortaleza/ Renato Galvão Flôres Junior - Rio de Janeiro :
FGV,EPGE, 2010

(Ensaio Econômico; 408)

Inclui bibliografia.

CDD-330

CONCORRÊNCIA NO MERCOSUL: PARA ALÉM DO PROTOCOLO DE FORTALEZA*

Renato G. Flôres Jr.

EPGE / Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro

ABSTRACT

We address specific problems to be considered once the *Protocolo de Fortaleza* becomes a fully recognised agreement. Elimination of anti-dumping measures *a la* WTO, services competition and the interrelationship between the regulatory agencies and the competition offices, issues regarding the concept of relevant market and, in a broader view, harmonisation of rules, criteria, institutions and regional competitive environments, are discussed. The European experience, if properly adapted, can be of value. In this context, two important principles are singled-out: acknowledgement of an *acquis Mercosul* – which allows a realistic and constructive perspective when facing the integration challenges, and the wise use of subsidiarity, for faster developments with lighter central institutions. Dispute settlement, in the competition framework, is not tackled, though – in this case – we are favourable to the creation of a supranational organism. All these points do not naturally encompass everything required for the full implementation of a competition policy in Mercosul.

Preliminary Version
(December, 2000)

* Agradeço a Paulo Borba Casella, Roberto Ruiz Diaz Labrano, João Grandino Rodas e Eduardo Montanat por comentários, idéias e/ou apoio relacionados a este trabalho. Uma versão inicial foi apresentada no Seminário Internacional – Direito da Concorrência, CADE/USP/CIEE (São Paulo, 18 e 19 de dezembro de 2000), tendo se beneficiado das críticas e discussões com os participantes. O Autor é o único responsável pelas idéias e eventuais erros.

1. INTRODUÇÃO.

Com o depósito, no segundo semestre de 2000, da ratificação brasileira, entrou em vigor este ano o Protocolo de Fortaleza, conforme dita o seu Art. 33. As perspectivas de próximas ratificações pela Argentina e o Uruguai, e os recentes aprimoramentos na legislação de defesa da concorrência neste Estado Parte e no Paraguai, sinalizam uma plena vigência do Protocolo em 2001. Somando-se a isso o aumento de empresas, seja do Cone Sul seja estrangeiras, operando com uma perspectiva de “mercado Mercosul”, e o contínuo incremento de casos de concorrência junto aos órgãos nacionais mais avançados, do Brasil e da Argentina, cabe sem dúvida uma reflexão sobre a questão da concorrência no bloco, com vistas a desenvolvimentos e problemas futuros.

Neste artigo, tomando sempre por base o Protocolo de Fortaleza - que julgamos constituir um começo mais do que razoável para o enquadramento da questão - discutimos alguns pontos que deveriam ocupar a agenda dos negociadores preocupados com o acirramento da competição no interior do bloco e com os modos de equacioná-lo de uma forma ágil e moderna. Não trataremos entretanto do adequado delineamento da estrutura de solução de controvérsias no contexto da concorrência. É sabido que o Protocolo desenha um esquema que, dependendo do rumo do caso, pode levar tanto a um impasse como a situações onde a conclusão final, e suas eventuais penalidades, não consigam ser implementadas em tempo hábil. Propostas de melhoria tem sido o objeto de vários trabalhos, Werter Faria, em particular, tendo-se ocupado em aplicar o seu notório bom senso à simplificação e aperfeiçoamento dos procedimentos¹.

Vale todavia mencionar que, embora tenhamos uma posição de reserva quanto à criação de tribunal ou tribunais com amplos poderes no Mercosul, somos, no caso específico da concorrência, favoráveis a que, em seu devido tempo, se instaure de fato um órgão supranacional com poder efetivo de dirimir as questões dessa ordem no interior do bloco. Claro é que, se olharmos a

¹ Em diversos foros como, por exemplo, o recente *Seminário Internacional Mercosul e União Européia – Encontro das ECSAs (European Community Studies Associations) Brasil, América Latina, Argentina e Portugal*, Vitória (ES), 20 a 22 de novembro de 2000.

experiência européia, a credibilidade e reconhecimento de um tal órgão estão associados à existência de um outro organismo onde as suas decisões possam ser contestadas pelas partes insatisfeitas: no caso da União Européia (UE), a Corte do Luxemburgo. Desse modo, poder-se-ia dizer que aceitar a existência de um órgão supranacional de defesa da concorrência no Mercosul, traz implícita a aceitação da criação, cedo ou tarde, de um tribunal no bloco. Sem nos alongarmos na qualificação desse argumento – exercício que foge ao objetivo deste trabalho –, diríamos que não necessariamente; a solução arbitral, desde que bem qualificada e tendo então caráter irrevogável, poderia funcionar – ao menos por um bom tempo – como contraponto às decisões do tribunal ou conselho de concorrência.

A ênfase em apoiar os argumentos no Protocolo de Fortaleza obedece também a um outro propósito. A prática comunitária européia gerou o conceito de *acquis communautaire*, largamente invocado em inúmeras discussões sobre avanços na integração, novas medidas ou tratados. Em linhas gerais, visa-se sempre preservar os passos já dados na integração, de forma a torná-la um processo (contínuo e) cumulativo, atentando porém sempre à boa orientação dos futuros desenvolvimentos. Cremos que já é hora do Mercosul ganhar consciência do seu *acquis*, de modo a, diante dos grandes problemas que tem e terá pela frente – comuns a qualquer criação de um mercado comum –, não esquecer o já conquistado, e gerar soluções que sejam uma inteligente evolução do mesmo.

A estrutura do artigo reflete aproximadamente os grandes pontos abordados. A seção 2 discute a relação com o comércio intra-bloco e o uso do anti-dumping. A seção 3 aborda a questão dos serviços e das agências reguladoras, enquanto a 4 tece considerações sobre mercado relevante no contexto do Mercosul. A seção 5 retoma uma perspectiva geral sobre o tema da harmonização, enquanto as principais conclusões são resumidas na última seção.

A literatura estritamente correlata a estes temas no Mercosul não é muito vasta. Paulo Borba Casella tem dedicado atenção a várias faces da questão, fazendo muitas vezes o paralelo com a solução européia, desde inclusive os

tempos anteriores ao Protocolo de Fortaleza². Faria (1992) e Tavares de Araújo e Tineo (1998) seriam trabalhos talvez mais próximos em espírito ao nosso, o último já contemplando o Protocolo.

2. CONCORRÊNCIA E COMÉRCIO INTRA-BLOCO; A QUESTÃO DO ANTI-DUMPING.

É inadmissível que, em um contexto de criação de um mercado comum, como é o projeto do Mercosul, o uso do instrumento das ações anti-dumping continue com impressionante frequência. Tal dispositivo, eventualmente justificado entre estados membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), comercializando sob a égide do princípio da nação mais favorecida, não cabe no interior de um mercado comum. Nesses, como ocorreu com a UE, os casos de dumping passam a ser objeto do órgão (supranacional) de concorrência, como o são, corriqueiramente, no interior dos espaços nacionais. Note-se que nem só em projetos ambiciosos como os de um mercado comum tal prática tem sido adotada. No Acordo de Livre Comércio entre a Austrália e a Nova Zelândia, foi também o anti-dumping abolido, como uma forma de aumentar a confiança no aumento do intercâmbio comercial.

Alguns chamam a atenção para o fato de que, tanto na UE, como no acordo Austrália-Nova Zelândia, o número de queixas de dumping caiu violentamente após a abolição desse direito em sua versão OMC. Ao invés de olhar tal fato como indício de terem os produtores locais ficado mais desprotegidos com esta medida, o consideramos como mais uma comprovação indireta do uso distorcido do anti-dumping nas relações comerciais entre os países. Finger and Fung (1994) e Tharakan (1993), entre muitos outros trabalhos, têm levantado evidências e argumentos eloqüentes nesse sentido. Sem dúvida, a verificação inicial de dumping pelas regras da OMC, de modo a permitir a imediata cessação das exportações enquanto o processo se desenrola, é mais rápida do que a usualmente exigida em situações semelhantes de cunho nacional.

² Casella (1994), que contém na nota de pé de página (2) várias referências a outros trabalhos do autor

Mas é justamente aí, ao perder o tempo que tinham para se adaptar à maior produtividade ou melhor tecnologia do competidor – uma das grandes vantagens do uso indiscriminado e protecionista do esquema da OMC -, que reside talvez a maior causa de desestímulo dos produtores domésticos frente à ausência desse instrumento. Fato que, a nosso ver, é mais saudável do que nocivo.

A defesa contra o dumping – permitindo, em consequência, a abolição do anti-dumping – consta claramente no Protocolo de Fortaleza. Tanto o item XII do Art. 6 inclui explicitamente o dumping como prática restritiva à concorrência (*vender, por razões não justificadas pelas práticas comerciais, mercadoria a preço abaixo do custo*), como pode ser ele enquadrado como infração, no espírito do Art. 4, por causar danos à liberdade de comércio no interior do bloco. Até o uso inteligente da legislação nacional, numa perspectiva de construção do mercado comum, pode resolver determinado tipo de questões. O Paraguai, no caso do dumping praticado pela Bayer Argentina, sem recorrer ao instrumento genebrino, solucionou de forma exemplar a questão.

A abolição do anti-dumping no interior do bloco pressupõe a completa normalização dos fluxos comerciais internos. De fato, a criação de um mercado comum é um processo de interação contínua entre plena liberalização comercial interna e harmonização das regras e condições de concorrência³. No Mercosul, para não falar dos casos do açúcar e dos automóveis, é importante a circulação sem obstruções, à tarifa zero, dos bens no espaço interno e a contínua vigilância contra o uso indevido de barreiras não tarifárias (vide Berlinski et alii (2000) para uma competente avaliação deste item). Ademais, é também crucial a harmonização da Tarifa Externa Comum (TEC), de modo que as assimetrias existentes não confundam a questão do dumping.

Após a assinatura do Protocolo, as gestões com vistas à abolição do anti-dumping esbarraram na oposição argentina, tendo os prazos inicialmente acordados não sido cumpridos e a Argentina procurado ligar esta medida ao tema do controle dos subsídios no interior do bloco. Na recente reunião de

traçando paralelos com a experiência européia, seria um exemplo dessa fase.

³ Para uma visão (um pouco) mais técnica e ampla desse processo, e das dificuldades que ele traz aos métodos de avaliação das integrações, vide Flôres (1996).

Florianópolis, houve progressos concretos a esse respeito, consubstanciados em uma das Resoluções do encontro. Entretanto, enfatizamos que a normalidade pressupõe a inteira abolição do anti-dumping no seio do bloco.

3. SERVIÇOS E AGÊNCIAS REGULADORAS.

Se o Mercosul se encontra bastante próximo da livre circulação de bens, o mesmo não pode ser dito quanto à de serviços. Entretanto, os movimentos em diversos setores, especialmente telecomunicações, finanças e energia, prenunciam que dita circulação e integração deverão se aprofundar de modo dramático em breve. Importante mola propulsora de tal aprofundamento é a crescente presença estrangeira em tais setores, que já trabalha com uma “perspectiva Mercosul”⁴. Contribuem também de forma muito positiva os avanços nos grupos técnicos – como a unificação de protocolos e a plena implementação do *roaming*⁵, que avança nas telecomunicações, ou os progressos na área de transportes, tanto terrestre como fluvial (subgrupos 05 e 06, respectivamente) -, que permitirão a base necessária para a livre circulação almejada.

Com uma tal dinâmica, muito em breve teremos que enfrentar fusões e consolidações na área de serviços financeiros do Mercosul, ou delicados problemas de concorrência transnacional entre operadores de telecomunicações, só para citar alguns problemas. Dois pontos todavia chamam a atenção. O primeiro é que a regulação da maioria dos setores de serviços se encontra longe de estar harmonizada entre os Estados Partes. Como sabido, por razões ligadas inclusive ao seu plano de estabilização, a Argentina largou na frente na privatização desses setores, sendo seguida pelo Brasil, enquanto no Uruguai a

⁴ Os exemplos são vários, indo desde a onipresente Espanha, que em muitos casos está usando o Brasil como foco de sua expansão tanto no Mercosul como na própria América do Sul (ainda que não necessariamente, vide a aquisição da YPF argentina pela Repsol), ao movimento de saída para o exterior de antigas estatais – hoje privatizadas e total ou parcialmente estrangeiras – como a Embratel.

⁵ A facilidade do *roaming* permite ao usuário de um celular referido a uma determinada área/operadora utilizá-lo de forma plena e normal em outras áreas ou cidades controladas por outras operadoras, sendo tarifado na sua área de origem. A tendência natural é que um celular “válido” no Rio de Janeiro venha a ser usado sem restrição não só em São Paulo ou Porto Alegre, como em Buenos Aires, Córdoba ou Montevidéu.

grande maioria dos mesmos continua estatizada e o Paraguai começa a ensaiar algumas experiências de modernização.

Não fora isso, um segundo ponto mais grave ocorre. Especialmente nos membros onde a privatização avançou mais – Argentina e Brasil –, a relação entre as agências reguladoras de serviços, criadas após as privatizações, e os órgãos de defesa da concorrência não é clara. Por mais que se negue, isto se dá de fato no Brasil, entre SeAE, SDE e CADE de um lado, e seja Anatel, Aneel ou ANP, por exemplo, do outro. Situação que poderá se complicar com a criação de novas agências – como a de transportes aéreos – e a da própria Agência Nacional de Concorrência, cujo projeto se encontra em estágio de consulta pública. Na Argentina, a recente Lei 25.156, sancionada aos 25 de agosto de 1999 e promulgada aos 16 de setembro seguintes, se mostra alerta ao problema, mas ainda existem muitas dúvidas sobre como as coisas funcionarão na prática.

No plano internacional, é fato que a relação entre agências reguladoras específicas e o sistema de defesa da concorrência tampouco é clara. Desde curiosos casos norte-americanos, onde (talvez exagerando um pouco) o *Federal Communications Committee* “não dá bola” para os órgãos do Departamento de Justiça, a conflitos na UE – sejam entre a Diretoria de Concorrência e agências nacionais, seja no interior de determinados membros – desentendimentos e confusões existem. Isso só torna mais preocupante o caso do Mercosul, para o qual vemos dois caminhos que devem ser seguidos.

É importante que, sob o guarda-chuva da concorrência⁶, as agências ou correspondentes órgãos reguladores dos diversos membros comecem a conversar entre si, de modo a serem identificadas as principais diferenças e se venha a esboçar um conjunto de posições comuns no âmbito das questões de concorrência. Como o Protocolo de Fortaleza não é exatamente omissivo nesta área, encontrando-se – além dos objetivos e princípios gerais nos Arts. 1, 2 (e seu Parágrafo Único) e 4 – itens no Art. 6 que poderiam ser utilizados em questões concorrenciais em serviços⁷, tais posições comuns deveriam ser orientadas dentro das linhas do mesmo, minimizando-se a produção de novos textos. Caso a

⁶ O que seria o ideal, ou, se não for possível, dentro dos grupos técnicos específicos.

especificidade de algum tema assim o exija, diretrizes complementares poderiam ser emanadas, como adendos ao Protocolo. Nossa posição – como parece ficar claro destas linhas – é que tais assuntos de concorrência fiquem dentro da estrutura (supranacional) para tal do Mercosul, não passando às áreas técnicas respectivas.

A nova dinâmica dos serviços públicos de interesse comum traz ainda interrogações em muitas frentes. Para a correta avaliação dos casos de concorrência, muitas vezes é necessário um melhor conhecimento do perfil da demanda. Isso se põe seja em investigações de posição dominante, seja na sempre difícil caracterização do mercado relevante – tema que será objeto da próxima seção. Exemplificando, a definição do leque de produtos/serviços usualmente associados a uma dada prestadora, e a de seus complementares ou substitutos, necessita do conhecimento dos hábitos de consumo no dado país ou região. Na área dos serviços financeiros, por exemplo, onde as mudanças recentes em sua legislação colocam os Estados Unidos em posição semelhante à nossa, o *Federal Reserve Board* conduz, sistematicamente, inquérito sobre o comportamento dos consumidores, tanto os domiciliares como as pequenas empresas⁸. O uso dessas informações em temas de concorrência é altamente esclarecedor, além de não trivial, Elliehausen and Wolken (1992), Kwast et alii (1997). Situações e necessidades similares podem ser imaginadas, sem muito esforço, ao menos para os mercados de serviços de telecomunicações e energia elétrica.

Seria muito interessante, ademais de relevante, se o Mercosul, em um projeto coordenado de seus órgãos estatais de estatística, e juntamente com as agências ou órgãos específicos em cada país membro, realizasse inquéritos junto aos consumidores para melhor compreender os seus hábitos e desejos. Tais dados contribuiriam à orientação dos princípios comuns, indicando onde o esforço de harmonização dever-se-ia concentrar. O IBGE (Brasil) ou o INDEC (Argentina), bem como seus similares no Uruguai e Paraguai, poderiam alternadamente

⁷ Como, apenas para exemplo, os de número III, V, VII e XIII.

⁸ São eles, respectivamente, o *Survey of Consumer Finances - SCF* e o *National Survey of Small Businesses Finance - NSSBF*.

assumir a coordenação de cada pesquisa. Para economizar custos, os questionários poderiam ser aplicados em uma subamostra de uma pesquisa contínua tradicional, como a PNAD, no Brasil, no caso dos domicílios (consumidores).

Finalmente, cabe lembrar que embora nessa seção tenhamos nos concentrado nos serviços de interesse público, objeto – se privatizados – da supervisão de agências reguladoras nacionais, há diversos outros setores cuja livre circulação ainda está incipiente. É provável que, aí também, adendos específicos se façam mais tarde necessários.

4. MERCADO RELEVANTE NO MERCOSUL.

Qualquer um que trabalhe na área da concorrência sabe da importância de uma correta definição do mercado relevante para cada caso. Fruto, em linhas gerais, da combinação de uma dimensão geográfica relevante com a especificação da cesta de produtos específicos, similares ou substitutos, o cerceamento do mercado relevante pode mudar o julgamento de um determinado caso, transformando uma suposta infração em procedimento normal e vice versa. Todo esse trabalho, na defesa da concorrência usual, é conduzido ao nível do Estado nação, as considerações, *em geral*, não ultrapassando as fronteiras do mesmo.

Ao se passar para o âmbito de uma integração regional as coisas mudam significativamente de figura. Para alguns, no espaço integrado, deixam de existir impactos puramente nacionais, qualquer ato de conduta ou concentração tendo forçosamente repercussão em todo o mercado comum. Embora sob um prisma teórico, este juízo seja válido em uma condição limite, tendo, além disso, relevância em muitas questões concretas; trata-se, a nosso ver, de uma posição extrema. Cremos que o Art.3 do Protocolo – que deixa a cada Estado Parte o julgamento daqueles atos cujos efeitos sobre a concorrência só a ele se restrinjam

– tem claramente o seu lugar, abrindo uma possibilidade de *subsidiariedade*⁹ que nos parece de todo saudável. Todavia, restam seguramente importantes questões em aberto.

Muitas vezes, como concedido acima, atos de concentração ou conduta, de âmbito aparentemente nacional, podem ter um impacto em outros membros do Mercosul. Isso implica que, mesmo em um contexto nacional, é necessário adotar uma visão de “mercado comum”. Poder-se-ia argumentar que tal preocupação é irrelevante: se todos os atos eventualmente nocivos ao mercado comum, o seriam a nível nacional, os atos sancionados pelos órgãos nacionais seriam necessariamente inócuos ao Mercosul.

Infelizmente, como deixam transparecer as últimas linhas dos Arts. 2 e 5, ao incluir os *atos que afetem o comércio entre os Estados Partes*, a situação é um pouco mais complexa. É possível imaginar diversas situações legítimas ou legitimadas em um mercado relevante nacional que afetariam o comércio entre os membros do bloco. Seguem dois exemplos:

- i) um ato de concentração permissível a nível nacional que, no entanto, criaria um monopólio exportador a outros países membros, monopólio esse que poderia ter uma posição dominante nesses mercados;
- ii) operações de venda casada, ou de algum tipo de controle distorcido de canais de distribuição ou pontos de venda, descontinuadas a nível nacional porém mantidas em práticas de exportação.

No primeiro exemplo, o ato teria sido sancionado pelo órgão nacional; no segundo, o procedimento teria sido modificado, conforme digamos uma deliberação do CADE, porém mantido fora do país.

Parece-nos portanto evidente, mesmo a nível nacional, a necessidade de princípios gerais que norteiem a definição do mercado relevante nos casos ditos

⁹ O Princípio da *Subsidiariedade* (têrmo que estamos traduzindo do inglês *subsidiarity*) tem a sua entrada formal na teoria comunitária européia aparentemente no relatório Padoa-Schioppa (1987) e, a nosso ver, é de crucial importância na construção de um mercado comum. Em linhas gerais, a *subsidiariedade* visa aumentar a eficiência do corpo de regras da integração, evitando a centralização excessiva das mesmas. Grosso modo, toda regulamentação cuja aplicação fôr mais eficiente a nível regional deve ser aí mantida, ocupando-se a diretrizes centrais (e dos órgãos supranacionais) com princípios gerais, de âmbito global e/ou harmonizador. A *subsidiariedade* alivia a “burocracia central” e permite que a integração avance mais rápido, respeitando melhor as distintas preferências regionais.

nacionais. Já, nesse sentido, o Art.7 determinava a adoção (no prazo de dois anos !) de normas comuns para o controle de atos e contratos, *de qualquer forma manifestados*, que pudessem afetar a concorrência no Mercosul. Não temos notícia dos avanços que tenham sido feitos nessa direção; entretanto, há um princípio muito simples que pode nortear as decisões nacionais. Faz ele parte de um elenco mínimo de regras que vêm sendo concebidas por juristas e economistas preocupados com um mínimo de harmonização das questões de concorrência em esfera mundial¹⁰. Nossa versão do mesmo seria algo assim:

“a defesa da concorrência a nível nacional deve levar em consideração não somente os impactos nacionais como os de âmbito global, especialmente regional” .

A conscienciosa adoção desse princípio evitaria, por exemplo, as duas distorções mencionadas acima. Claro está que, ainda usando estes dois casos, o órgão nacional poderia atuar “cegamente” e, após, as distorções ao comércio entre os países membros - ocasionadas ou persistentes - serem levadas ao Comitê de Defesa da Concorrência do Mercosul. Trata-se entretanto de poupar tempo e custos no âmbito do mercado comum, atuando-se, quando possível, de forma pró-ativa na defesa da concorrência. Para isso, o diálogo entre os órgãos nacionais e um constante esforço de harmonização são peças fundamentais¹¹.

Um tal comportamento cooperativo tem outros desdobramentos relevantes. Já o Art. 14 prevê que o Comitê de Defesa da Concorrência *estabelecerá, em cada caso investigado, pautas que definirão, entre outros aspectos, o mercado relevante*, atitude absolutamente primordial pois a própria definição de mercado relevante, para um dado caso, pode diferir segundo a interpretação de cada órgão nacional. Há, portanto, no próprio Protocolo, a clara noção da importância de critérios comuns para julgar qualquer caso *inter-*

¹⁰ Englobando personalidades como Eleanor Fox, da *New York University*, e Michel Waelbroeck, da *Université Libre de Bruxelles*.

¹¹ Estes dois conceitos são tão importantes que voltarão a ser objeto da próxima seção.

membros. A adoção consertada, a priori, de um certo número de tais critérios, só trará mais eficiência ao processo.

5. HARMONIZAÇÃO: UMA VISÃO MAIS GERAL.

A harmonização tem sido aqui defendida como uma forma de evitar problemas, poupar custos e, abreviadamente, de tornar mais eficiente o mecanismo de defesa da concorrência no Mercosul. Se quanto mais ao detalhe descer o empenho de harmonização, maiores provavelmente serão os ganhos de eficiência; maiores entretanto serão as dificuldades em se obter o acordo entre os membros. Por outro lado, mesmo a nível mais geral, há pontos que merecem atenção e, de cuja concordância, depende um bom funcionamento, inclusive no detalhe, do sistema comunitário de concorrência.

O ponto mais geral diz respeito ao objetivo mesmo da defesa da concorrência. Como sabemos, eles podem ser de mínimos a quase inexistentes – como preconiza, grosso modo, a Escola de Chicago –, passando por ter um foco quase que especificamente na competição entre empresas, como é de fato usualmente exercida nos Estados Unidos, até chegar a uma visão mais social, com preocupações quanto à situação das pequenas e médias empresas e, em alguns casos, o nível de emprego, como praticada na UE. Ainda que possa parecer surpreendente, não é claro qual seja o objetivo geral dessa defesa no Mercosul. Se surpreendente for, não deve entretanto alarmar: o estabelecimento claro do objetivo da defesa da concorrência é fruto do amadurecimento tanto das práticas da própria defesa quanto da visão da sociedade sobre o tema. Não é grave que esse objetivo assuma formas cambiantes no presente estágio da integração, mas grave será se não debatermos o assunto com vistas a chegarmos, no devido tempo, a uma definição clara de objetivos.

Outra instância geral é a busca por um mínimo de harmonização das condições ambientais de concorrência no espaço do mercado comum. Por ambientais entendemos sobretudo *institucionais*, de modo que um caso supranacional possa ser analisado segundo um critério razoavelmente uniforme

nos diversos mercados a ele afetos. Na seção 2 destacamos a importância da efetiva *livre* circulação de bens e serviços no mercado comum, desprovida de barreiras tarifárias e não-tarifárias e de acordos especiais distorcivos, na seção 3 mencionamos a necessidade de um mínimo de harmonização entre o funcionamento das diversas agências reguladoras, junto com um mínimo de equidade nas delicadas questões de subsídios e incentivos, todas essas são instâncias de harmonização de condições institucionais de concorrência.

Novamente, tal harmonização não se trata de tarefa fácil, muito menos rápida. Novamente, entretanto, é importante sinalizar um esforço concreto nessa direção. O Art. 30 do Protocolo é um lúcido ponto de partida, recomendando a adoção de mecanismos de cooperação e de consultas técnicas entre os órgãos nacionais. Embora não suficiente, essa medida é fundamental e, à semelhança do que vem sendo ensaiado com sucesso na área macroeconômica, imediatamente após a ratificação do Protocolo pelo Uruguai e a Argentina, uma iniciativa similar deveria ser empreendida pelos órgãos nacionais dos quatro membros. A troca sistemática de experiências e informações, tanto a nível geral, aberto, quanto orientada a questões específicas, é um primeiro passo essencial no sentido da criação de um ambiente institucional menos heterogêneo.

Finalmente, a harmonização deve ter também uma visão para fora do bloco. Em tempos onde se discute a criação de normas internacionais de concorrência, e a quem nomear – senão a OMC - como o zelador do fiel cumprimento das mesmas, o Mercosul não pode perder a dimensão estratégica da concorrência dentro do seu projeto de inserção internacional. Nesse aspecto, a harmonização tem como meta a criação de uma *voz comum*, do Mercosul, nos foros internacionais onde a concorrência for discutida. Esta necessidade é tão importante como as duas outras anteriormente mencionadas, dando à discussão das questões ditas internas uma indispensável perspectiva global, a ser acionada seja nos contenciosos, seja nos grupos internacionais de estudo, seja nas importantes negociações dos acordos de livre comércio ora em curso.

6. CONCLUSÕES.

Este artigo discutiu alguns problemas que devem ser atacados, uma vez estando o Protocolo de Fortaleza em vigor, para a efetiva implantação – e o seu bom funcionamento - de um sistema de defesa da concorrência no Mercosul. Foram abordadas a questão da eliminação dos processos anti-dumping *a la* OMC, a concorrência em serviços e a questão do relacionamento com as agências reguladoras, problemas levantados pelo conceito de mercado relevante no Mercosul e, de um modo mais geral, o problema da harmonização de regras, critérios, instituições e condições regionais de concorrência.

Como ocorre em outras instâncias da integração, a experiência européia, desde que criteriosamente analisada e adaptada, pode ser de grande valia. Destacamos aí dois princípios que nos parecem muito importantes e que o Mercosul parece não tê-los muito em mente. A conscientização do *acquis Mercosul* – à semelhança do *acquis communautaire* – que permite uma perspectiva realista e construtiva diante dos constantes desafios da integração. E a inteligente aplicação da *subsidiariedade*, identificada no Protocolo, e que permitiria uma avanço mais rápido, com estruturas centrais mais leves.

Não discutimos a questão da solução de controvérsias em casos de concorrência, ainda que, nesse contexto, sejamos favoráveis à criação de um organismo supranacional.

Todos esses pontos não esgotam contudo a agenda de tarefas necessárias a uma plena implementação da defesa da concorrência no espaço integrado que está em formação.

REFERÊNCIAS

- Berlinski, J. (coord.) 2000. *Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el Mercosur: Una Evaluación Económica de las Restricciones al Comercio Interno y su Impacto Regional*. Documento de Síntesis (de um estudo envolvendo o Instituto Torcuato di Tella (Arg.), o IPEA (Brasil) e o Dep. de Economia da Universidad

de la Republica (Uruguai)). Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, Montevideo.

- Casella, P. B. 1994. Direito da concorrência na C.E. e no Mercosul, in L. O. Baptista, A. de A. Mercadante e P. B. Casella, eds., *Mercosul – das Negociações à Implantação*, Editora LTr Ltda., São Paulo.
- Elliehausen, G. E. and J. D. Wolken. 1992. Small business clustering of financial services and the definition of banking markets for antitrust analysis. *The Antitrust Bulletin*, XXXVII, ; 707-26.
- Faria, W. R. 1992. *Defesa da Concorrência no Mercosul*. Senado Federal, Brasília; Associação Brasileira de Estudos da Integração, Porto Alegre.
- Finger, J. M. and K.-C. Fung. 1994. Will GATT enforcement control antidumping ? *J. of Economic Integration* 9 (2); 198-213.
- Flôres, Jr., R. G. 1996. A avaliação do impacto das integrações regionais. *Temas de Integração*, 1 (1º semestre); 51-61.
- Kwast, M. L., M. Starr-McCluer and J. D. Wolken. 1997. Market definition and the analysis of antitrust in banking. *The Antitrust Bulletin*, XLII (4); 973-95.
- Padoa-Schioppa, T. 1987. *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Report of a Study Group appointed by the EC Commission, Brussels.
- Tavares de Araújo, J. and L. Tineo. 1998. Harmonization of competition policies among Mercosur countries. *The Antitrust Bulletin*, XLIII, 1; 45-70.
- Tharakan, P. K. M. 1993. Contingent protection: the US and EC anti-dumping actions. *The World Economy*, 16 (5); 575-600.