

**CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE
DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO DO CADE RELATI-
VA AO ATO DE CONCENTRAÇÃO 16/94 (20/11/96)**

Índice

I) INTRODUÇÃO

II) HISTÓRICO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO 16/9438

III) ASPECTOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO DO
CADE46

IIIA) NECESSIDADE DE TORNAR A DECISÃO EXEQUÍVEL

IIIB) PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE

IIIC) JURISPRUDÊNCIA DO CADE

IV) MOTIVAÇÃO E DEFINIÇÃO DE MERCADO RELEVANTE DA DE-
CISÃO DO CADE

IVA) MOTIVAÇÃO DA DECISÃO DO CADE

IVB) MERCADO RELEVANTE CONSIDERADO NA DECISÃO DO CADE

V) INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE O MERCADO DE AÇOS LONGOS

VA) PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO PRODUTIVO

VB) BARREIRAS À ENTRADA NO MERCADO RELEVANTE

VI) MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO SEGMENTO DE AÇOS LONGOS

VIA) AS OPERAÇÕES GERDAU/PAINS, BELGO/DEDINI E BELGO/MENDES
JR.

VIB) MUDANÇA ESTRUTURAL NO SETOR DE AÇOS LONGOS E DINÂMICA
CONCORRENCIAL

VIC) MUDANÇA ESTRUTURAL NO SETOR

VID) ASPECTOS ESPECÍFICOS DE VERGALHÕES

VII) GRUPO GERDAU

VIII) A PAINS

INVESTIMENTOS

DEFINIMENTO DA UNIDADE PRODUTIVA DE CONTAGEM

TECNOLOGIA

FRETE

IX) IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO

DETALHAMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO

ESTÁGIO I: PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO DO CADE

ALTERNATIVA

*Reconstituição da Unidade de Laminação de Contagem**Retomada de Planos de Investimento**Difusão de Tecnologia**Medida Compensatória de Emprego**Salvaguardas adicionais**Monitoramento da Implementação da Decisão*

ALTERNATIVA

ALTERNATIVA

CONDIÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE CUMPRIMENTO DA DECISÃO⁸⁷

BIBLIOGRAFIA

Lista de Quadros

Quadro I	Cronograma dos Atos Processuais Realizados no Ato de Concentração
Quadro II	Fluxograma da Operação
Quadro III	Processo de Produção do Aço
Quadro IV	Barreiras à Entrada no Mercado de Aços
Quadro V	Coefficiente de Importação de Produtos Siderúrgicos
Quadro VI	Participação das Empresas na Produção de Produtos Longos Comuns e Importação
Quadro VII	Situação do Mercado Relevante de Aços Longos Após Operações Pains, Dedini e Mendes Jr.
Quadro VIIa	Situação do Mercado por Ocasão da Decisão do CADE
Quadro VIIb	Situação do Mercado Atual
Quadro IX	Performance da Pains Pós-Operação
Quadro X	Dimensão dos Impactos do Programa de Dez Pontos da Alternativa 1

Diretrizes para Implementação da Decisão do CADE Relativa ao Ato de Concentração 16/94

I) INTRODUÇÃO

A proposta ora apresentada contém diretrizes para que se faça cumprir decisão do CADE relativa ao Ato de Concentração 16/94, subsidiando esforços do Colegiado no sentido de determinar as providências necessárias ao cumprimento ou execução da referida decisão.

Objetiva-se tornar a decisão exequível sem, contudo, reabrir a discussão sobre seu mérito. O assunto faz parte de um conjunto de pendências herdadas do Conselho anterior, cabendo ao Colegiado atual encaminhá-las e resolvê-las a seu tempo e da melhor maneira possível.

Observam-se as seguintes diretrizes:

- a implementação da decisão deve estar estritamente consoante com a Lei 8.884/94;
- a ótica da racionalidade econômica deve ser privilegiada no sentido de minimizar custos privados e sociais, entendimento correspondente no plano jurídico ao princípio de direito processual civil da menor onerosidade¹;
- os fatos novos ocorridos desde a tomada da decisão no segmento siderúrgico no mercado relevante envolvido, bem como na própria PAINS devem, obviamente, ser levados em consideração.

O texto está organizado da seguinte forma. A próxima seção contém breve histórico do Ato de Concentração (AC) 16/94. Os principais aspectos jurídicos da implementação da decisão estão discutidos na Seção III. A Seção IV resgata as motivações da decisão do CADE à época. A Seção V apresenta as principais características do mercado de aços longos. Este material deveria ser suficiente para situar o atual Colegiado em relação ao julgado.

As três Seções subsequentes analisam mudanças estruturais verificadas, desde a decisão do CADE, respectivamente, no mercado, no Grupo Gerdau e na empresa.

¹ Incrito no **Art. 620 do Código de Processo Civil segundo o qual “Quando por vários meios o credor puder promover a execução, o Juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o devedor”.**

Esta análise se torna particularmente relevante, dado o objetivo precípua e a determinação legal de que se “...elimine os efeitos nocivos à ordem econômica” (art. 54, § 9º da Lei 8884/94, grifo nosso). Ora, a natureza de tais efeitos constitui variável temporal, exigindo, por conseguinte, análise minuciosa em uma situação anômala em que, por fatores alheios à vontade deste Colegiado, ocorreu hiato pronunciado entre a Decisão original e sua implementação prática.

A última Seção submete à apreciação e crivo dos membros do Plenário, as alternativas para a forma de implementação da Decisão relativa ao Ato de Concentração 16/94.

II) HISTÓRICO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO 16/94

O Quadro I contém breve retrospectiva dos principais eventos associados à transação Gerdau/PAINS.

Em 28.03.94, foi submetida a exame do CADE, a transação na qual o Grupo Gerdau Internacional Empreendimentos Ltda., doravante denominada Grupo Gerdau, adquiriu o controle acionário da “holding” Korf GmbH, empresa constituída de acordo com a legislação alemã, por intermédio da Siderúrgica Laísa S.A., subsidiária do Grupo estabelecida em Montevidéu, Uruguai.

O Grupo Gerdau e o Grupo Korf têm expressão internacional e atuam no setor siderúrgico. No Brasil, o Grupo Gerdau, à época da operação, era constituído por seis empresas produtoras de aço. O Grupo Korf, através da Siderúrgica PAINS, concorria no segmento de aços longos comuns, onde ocorreu a concentração.

A estrutura de propriedade da PAINS e das subsidiárias envolvidas antes e depois da operação é descrita no fluxograma do quadro II abaixo, mostrando, esquematicamente, a compra da Korf GmbH pela Siderúrgica Laísa, o que implicou no controle acionário da PAINS pelo Grupo Gerdau.

À época da apresentação do requerimento, vigorava a Lei nº 8.158/91. No curso do procedimento administrativo foi editada a Lei nº 8.884 de 11 de junho de 1994, revogando a anterior e alcançando todos os feitos em tramitação.

Em julgamento realizado em 29.03.95, por maioria dos seus membros, o Conselho decidiu pela aprovação parcial da transação, determinando às requerentes, nos termos do parágrafo 9º do art. 54 da Lei nº 8.884/94, a desconstituição dos atos pertinentes à incorporação da Cia. Siderúrgica PAINS ao Grupo Gerdau. Determinou, também, que, no prazo de 15 dias, a partir da publicação da ata, que as requerentes informassem ao CADE o prazo ne-

cessário à adoção das providências referentes ao cumprimento da decisão, sob pena de imediata execução judicial, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.884/94.

A integração vertical envolvendo a incorporação das empresas de tecnologia, comercial e produção de ferro gusa foi aprovada por unanimidade.

A decisão do CADE baseou-se no entendimento de que o prejuízo à concorrência estava centrado no controle da PAINS pelo Grupo Gerdau, por dispor de condição de dominância no mercado de aços não planos, e também baseou-se na ausência dos requisitos exigidos no parágrafo 1º do art. 54, inviabilizando, portanto, a autorização².

Em 02.05.95, a Siderúrgica Laisa solicitou reconsideração da decisão quanto ao desfazimento parcial da operação e a concessão de prazo suplementar para cumprir a decisão até a apreciação do recurso.

O CADE conheceu do pedido de reconsideração nos termos do art. 18 e seguintes da Resolução nº 001/95, e concedeu prazo suplementar de 15 dias para a adoção das providências determinadas pelo Colegiado.

Na Sessão que julgou o pedido de reapreciação em 09/10/95, o Colegiado, por maioria de votos, decidiu, no mérito, negar provimento àquele pedido, mantendo a decisão proferida em 29.03.95.

Em 01.11.95, a Siderúrgica Laisa interpôs recurso hierárquico ao Ministro da Justiça com fundamento no artigo 5º, incisos XXXIV, alínea a, LIV, LV, artigo 84, inciso II e artigo 87, § único da Constituição Federal.

A recorrente questionou a constitucionalidade do art. 50 da Lei nº 8884/94, que considera as decisões do CADE terminativas no âmbito do Poder Executivo. O citado art. 50 contrapõe-se ao art. 21 da Lei nº 8.158/91, que o revogou, uma vez que este previa recurso voluntário ou de ofício ao Ministro da Justiça.

O recurso interposto pela Siderúrgica Laisa foi acolhido pelo Exmo. Sr. Ministro da Justiça, com efeito suspensivo. Em suas razões, o Sr. Ministro determinou à Secretaria de Direito Econômico - SDE que se pronunciasse quanto ao mérito da questão e quanto às medidas necessárias ao pleno andamento do recurso.

Em 03 de novembro de 1995, esgotou-se o prazo de quinze dias contados a partir da publicação da ata da Sessão de 09 de outubro de 1995, publicada no DOU de 17 do mesmo mês e ano, para que as Requerentes in-

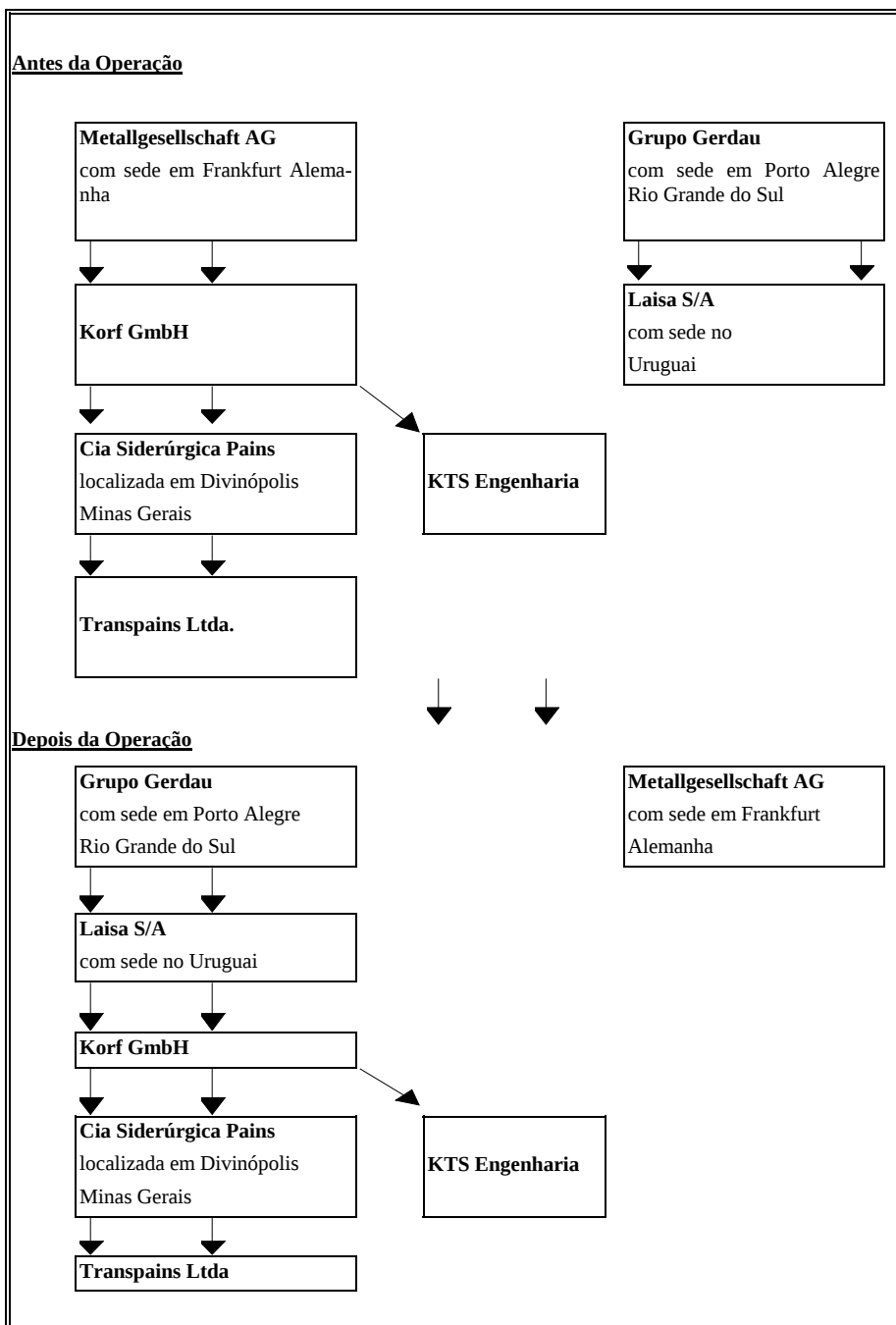
² Aspectos adicionais da motivação da Decisão do Colegiado anterior são discutidos na Seção IV adiante.

formassem ao CADE o prazo necessário ao cumprimento da decisão de 29.03.95, publicada no DOU de 31 do mesmo mês e ano, e confirmada na Sessão de 9 de outubro de 1995.

Quadro I - Cronograma dos Atos Processuais Realizados no Ato de Concentração 16/94

[illegible]

--

Quadro II - Fluxograma da Operação (*)

(*)O fluxograma mostra a parte da operação que envolve siderurgia

Tal decisão previa que, em caso do seu descumprimento, seria promovida a imediata execução, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.884 de 11 de junho de 1994.

Nessa mesma data, o Plenário do CADE, reunido extraordinariamente, designou como procurador “ad hoc” o Dr. Carlos Eduardo Massot Fontoura, nos termos do art. 16 do seu Regimento Interno, e determinou à Procuradoria a imediata execução da decisão.

Em 13 de novembro, através do Parecer PG/adhoc/nº01/95, o Procurador designado concluiu, em suas razões, pela impossibilidade de se dar cumprimento à decisão, considerando indeterminadas as providências a serem tomadas pelas Requerentes, inexistindo multa arbitrada e prazo determinado para a obrigação de fazer, não se revestindo, portanto, o título executivo extrajudicial, no caso a decisão do CADE, dos requisitos necessários à sua exeqüibilidade, conforme os pressupostos legais exigíveis.

Em 26.12.95, o Presidente do CADE enviou expediente à Procuradoria Geral da República (Ofício nº 804/95), solicitando a designação de membro do Ministério Público para promover a execução da decisão do Plenário, considerando que, àquela época, a Procuradoria do CADE encontrava-se acéfala pela vacância do cargo de Procurador -Geral.

Em 02.01.96, através do ofício nº 008/96, o Presidente Interino do CADE ratificou os termos do expediente anterior, enviando à Procuradoria Geral da República proposta de ação de execução contra o Grupo Gerdau, encaminhando também minuta de termo de execução e cópias das peças dos autos.

Em 29 de agosto de 1996, o Procurador-Geral da República, através do Ofício PGR/GAB/Nº621, devolveu à Presidência do CADE os autos do processo administrativo em questão, acompanhado de manifestação do Doutor Flávio Giron, Subprocurador-Geral da República.¹

A manifestação do douto Subprocurador da República considerou incerta e duvidosa a constitucionalidade das regras contidas no art.12 e no art. 50 da Lei nº 8.884/94 e inexecutável a pretendida execução da desconstituição parcial da aquisição da empresa alemã KORF GmbH, controlada pelo grupo MetallGesellsChaft AG, acionista majoritária da Companhia Siderúrgica PA-

1 Observe-se que, embora datado de 29 de agosto, o expediente enviado só foi recebido em 16 de setembro de 1996 na autarquia.

INS, pela inexistência de título executivo extrajudicial revestido dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade nos termos do Código de Processo Civil.

As razões expendidas pelo ilustre Subprocurador da República embasaram-se também no entendimento de que a decisão administrativa ainda está pendente de apreciação no âmbito da administração pública, pelo recurso hierárquico, acolhido com efeito suspensivo pelo Sr. Ministro.

III) ASPECTOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO DO CADE

● A discussão dos seguintes pontos jurídicos é útil para estabelecer diretrizes de implementação da decisão do CADE com relação ao AC 16/94:

- Necessidade de tornar a decisão exequível;
- Princípio da menor onerosidade e;
- Jurisprudência do CADE.

IIIa) Necessidade de tornar a decisão exequível

Encaminhados os autos ao procurador “ad hoc” para dar prosseguimento ao processo com a execução judicial, este considerou em suas razões que a decisão não se revestia dos pressupostos legais exigíveis, posto que os prazos e as formas de seu cumprimento ainda não tinham sido estipulados.

Em sua conclusão, restitui os autos para a apreciação do Colegiado, salientando que *“não temos, em consequência, título executivo extrajudicial para darmos cumprimento à decisão.”*

Na verdade, a manifestação da Procuradoria, por seus fundamentos, guardou extrema coerência com o mandamento legal e com o próprio teor do decisório em apreço. Ao conformar sua determinação de desfazimento parcial da operação aos termos do § 9º do art. 54, o Colegiado reconhecia a complexidade do caso, uma vez que a transação já havia sido efetivada com efeitos perante terceiros.

Nesses casos, a norma impõe ao órgão público a obrigação de determinar os meios mais indicados, a seu critério, para o cumprimento da decisão .

A concessão dada às requerentes para elaborarem sua proposta não elide, portanto, o ônus do órgão público.

Na inteligência do citado § 9º do art. 54, emerge pacífico o entendimento de que cabe, portanto, ao CADE a avaliação e a indicação das opções possíveis para a efetiva eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica, ponto nuclear da questão.

Observe-se que o § 9º, quando prevê a hipótese de desfazimento dos atos que não forem realizados sob condição suspensiva e dos quais já tenham decorrido efeitos perante terceiros, deixou a cargo do Colegiado a determinação dos meios, exemplificando as hipóteses, sem exauri-las, embora condicionadas ao atingimento do fim colimado, que é a eliminação dos efeitos não desejados da operação submetida.

Abstrai-se claramente, do texto legal que o objetivo maior é o resultado prático a ser obtido.

Assim, em conformidade com o lúcido parecer do procurador “ad hoc”, Dr. Carlos Eduardo Massot Fontoura, torna-se imperativo que sejam determinadas as providências necessárias ao cumprimento da decisão, estipulando-se os meios e os prazos para tanto, de modo a possibilitar o prosseguimento do feito, com a efetiva eliminação dos efeitos nocivos advindos da aquisição da PAINS pelo Grupo Gerdau.

Dessa forma, estar-se-ia conformando a decisão em tela aos termos do preceituado nos artigos 585, VII, 586, 587, e demais artigos do Código de Processo Civil (C.P.C.), para viabilizar sua execução judicial, o que, de outro modo, não poderia ser efetivado por faltar-lhe os elementos de liquidez, certeza e exigibilidade.

Vale notar que, consoante as normas do art. 618 do referido C.P.C., é nula a execução se o título executivo não for líquido, certo e exigível.

Não se exclui da abrangência dessa norma, portanto, o título extrajudicial, quer tenha como objeto prestação de dar coisa certa ou genérica, de fazer ou não fazer ou de quantia certa, da mesma forma que deve entender como credor, em seu sentido lato, o titular de título executivo.

A execução por título executivo extrajudicial, para as hipóteses contempladas no inciso VII do Art.585 do CPC, nas quais se inserem as decisões do CADE, segue a regra geral.

Ao pretender-se implementar uma decisão sem conformá-la às exigências legais, instalar-se-ia um círculo vicioso, pois, o Poder Judiciário, fatalmente, terminaria por devolvê-la a este Colegiado para proceder à sua adequação.

Objetiva-se, com o comentário acima, não a discussão de matérias pertinentes à competência da Procuradoria-Geral, que sobre elas melhor dirá, mas apenas enfocar neste documento um quadro real da situação que se apresenta, municiando o Conselho tanto quanto possível com uma gama de informações que permitam respaldar tecnicamente da melhor forma as determinações desse Colegiado.

Impôs-se a esta presidência, lastreada no entendimento do parecer do procurador “ad hoc”, confirmado pela manifestação da Procuradoria-Geral da República, que não se pode ignorar, o aprofundamento das questões pertinentes ao caso, com o fito de levar ao conhecimento e à apreciação do Plenário uma análise criteriosa da matéria, tendo em conta que os Conselheiros que julgaram o A.C. nº 16/94 não seriam os mesmos responsáveis pela implementação da decisão em apreço, seja pela via administrativa, seja pela via judicial.

Efetivamente, o art. 60 da Lei nº 8.884/94 estabelece que “a decisão do Plenário do CADE, cominando multa ou impondo obrigação de fazer, constitui título executivo extrajudicial”, sujeitando-se, portanto, às normas do Código de Processo Civil para fazê-la cumprir na esfera do Poder Judiciário.

Na hipótese de se verem esgotados os esforços na esfera administrativa, caberá ao CADE, então, através de sua Procuradoria, promover o cumprimento de suas decisões por meio de processo de execução judicial. Trata-se de medida na esfera do Poder Judiciário, caracterizando-se como um conjunto de atos materiais destinado a assegurar a eficácia prática do título executivo, que, no caso das decisões do CADE, constitui-se em título executivo extrajudicial, ato jurídico que autoriza a promoção da execução.

Inserida, portanto, dentro da hipótese prevista no inciso VII do Art. 585 do Código de Processo Civil, a decisão do Plenário deve adequar-se aos preceitos legais relativos aos títulos executivos abrangidos pela Seção II do Capítulo III do Título I do Livro II do referido diploma legal.

Ao iniciar a execução judicial da decisão prolatada nos autos do Ato de Concentração nº 16/94, o CADE, enquanto titular do direito substantivo, transfere ao Poder Judiciário a tutela jurídica executiva. Caberá, portanto, naquele momento, ao Juízo Federal substituí-lo para realizar a satisfação do direito consubstanciado na decisão exequenda, assim como caberá a esse mesmo Juízo a imposição ao devedor do cumprimento da obrigação, tendo como pressuposto o título executivo.

Para a relação que se instaura na esfera judicial, não se faz necessário pesquisar e descobrir o direito do credor, porque este deve vir expresso no título executivo, uma vez que há a presunção de certeza desse direito. O juiz

da execução apenas realiza as operações materiais necessárias à concretização daquele direito já proclamado.

Reside nesse ponto a importância de se revestir o título executivo das condições necessárias à sua rápida e eficaz implementação, sob pena de delongas em desserviço da melhor Justiça.

A doutrina evidencia duas condições necessárias à uma execução judicial, a saber:

- 1) inadimplemento da obrigação, que é seu pressuposto substancial, tornando exigível o cumprimento da dívida, entendida aí no seu sentido amplo; e
- 2) existência de título executivo, atestando liquidez e certeza da obrigação.

Ressalte-se que, no caso em pauta, as duas condições básicas estão imperfeitas.

Parece-nos pouco sustentável estar configurada a inadimplência do Grupo Gerdau na falta de apresentação, no prazo fixado pelo CADE, de proposta para o desfazimento da operação.

A empresa, quando abriu mão do benefício que lhe foi concedido, devolveu ao CADE, com sua omissão, o ônus de determinar o “modus facien-di” da operação.

Abstraindo-se do exame quanto ao cabimento do recurso hierárquico interposto, ficou incompleto, pois, o primeiro requisito. É que a notificação para a empresa limitava-se a estabelecer o prazo para sua manifestação, tido como procedimento inicial para a definição de como se proceder ao desfazimento imposto pela decisão.

Não há que se alegar que a sanção imposta pelo não atendimento a essa notificação, implicaria na “imediata execução da decisão do CADE”.

Tal expressão deve ser interpretada no sentido de que as próximas providências estariam a cargo da Autarquia, a qual, de plano, determinaria as providências que entendesse mais adequadas à satisfação da decisão. Não cumpridas tais determinações, estaria, então, consubstanciada a inadimplência do Grupo Gerdau, o que ensejaria a execução forçada.

Com relação à segunda condição, ficou evidenciada a carência dos elementos essenciais ao título executivo.

Fragiliza-se a força do título executivo com o fato do devedor ser constrangido por meio de execução judicial a cumprir uma obrigação indefinida, quando a decisão constituída nesse título não fixa multa, não estabelece a forma de desfazimento, que pode ser apresentada de vários modos, e nem tampouco os procedimentos necessários à operacionalização do resultado objetivado.

Na determinação das providências a serem tomadas pelas empresas como medida necessária ao prosseguimento do presente processo, é relevante considerar a avaliação de todos os aspectos que revestem a questão que ora se levanta, como forma de permitir a realização plena do resultado pretendido pela decisão de 29.03.94, confirmada na íntegra em 09.10.94.

IIIb) Princípio da menor onerosidade

A ótica da racionalidade econômica, com a minimização dos custos sociais e privados, deve ser privilegiada, considerando-se que a coletividade é a beneficiária maior dos resultados a serem obtidos, sendo que a demora em sua obtenção não aproveita nem ao mercado e nem à sociedade como um todo, além de não trazer benefícios duradouros às requerentes.

Em consonância com essa assertiva, é aplicável, subsidiariamente, o princípio abrigado no art. 620 do Código de Processo Civil, pelo qual um Juiz, em face de várias alternativas para uma execução, deve mandar que esta se faça de modo menos gravoso para o devedor.

Mais propriamente, cabe a aplicação das regras básicas de Direito Econômico, conforme conceituadas por Albino de Souza. Sendo um ramo do conhecimento jurídico, o Direito Econômico aplica métodos da Ciência Jurídica, devendo, no entanto, ser auxiliado pela Ciência Econômica, eis que os métodos unicamente jurídicos não conduzem à desejada penetração na realidade econômica submetida à regulamentação pelo Direito.

Incorporando o conceito de equilíbrio econômico às normas jurídicas, a “regra do equilíbrio” exprime-se nos seguintes termos:

“Para toda relação de Direito Econômico há sempre um “ponto de equilíbrio”, ou uma “zona de equilíbrio”, que traduz a mais justa ponderação dos interesses individuais e sociais postos em confronto ante os fundamentos econômicos da ideologia adotada.”

Cabe, igualmente, buscar no conceito de economicidade, o auxílio necessário à melhor aplicação da regra legal:

“ A toda ação econômica deve corresponder um proveito que coincida com os sacrifícios e dispêndios efetuados pelo sujeito da ação e, ao mesmo tempo, com o interesse geral dela decorrente.”

IIIc) Jurisprudência do CADE

A experiência passada do CADE, em casos submetidos à sua apreciação e que não foram autorizados pelo Colegiado, total ou parcialmente, está consubstanciada em três processos descritos a seguir: o AC 12/94 (Rhodia-Sinasa), o AC 06/94 (Eternit-Brasilit) e o AC 27/95 (Kolynos/Colgate).

Rhodia-Sinasa

O Ato de Concentração nº 12/94 foi submetido à apreciação do CADE pelas empresas RHODIA S.A. e SINASA S.A, que celebraram uma transação pela qual a EXCEL S.A., antes controlada pela SINASA, passava ao controle acionário da RHODIA S.A., detentora de 91,14% das ações, restando com a SINASA 7,41%, cabendo a parcela restante a outros quatro acionistas. A empresa EXCEL, assim reestruturada, passava a denominar-se RHODIA STER S.A., assumindo a condição de controladora da empresa CELBRAS QUÍMICA E TEXTIL S.A., antes pertencente ao Grupo SINASA que, através da EXCEL, detinha seu controle, passando a CELBRAS a denominar-se RHODIA-STER FIPACK.

Entendendo que o ato sob exame, na parte relativa ao mercado de fibras sintéticas de poliéster e acrílicas, não atendia às condições estabelecidas no parágrafo 2º do art.54 da Lei nº 8884/94, o Conselho decidiu, por unanimidade, aprovar parcialmente a operação, determinando às requerentes, nos termos do parágrafo 9º do art.54 da Lei nº 8884/94, a sua desconstituição parcial, de forma a excluir as atividades pertinentes à fabricação das fibras de acrílico e poliéster. Determinou ainda que, em prazo de 15 (quinze) dias úteis, a partir da publicação da ata no Diário Oficial da União, as partes deveriam informar ao CADE, o prazo necessário à adoção das providências referentes ao cumprimento da decisão, sob pena de sua imediata execução judicial, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.884/94.

Essa decisão deixou à escolha das requerentes as formas de desconstituição da parte do negócio relativa às fibras sintéticas de poliéster e acrílicas. A escolha seria válida desde que restaurasse o vigor concorrencial do mercado.

Importante notar que, seguindo a mesma linha, o voto que norteou o julgado do caso Gerdau também ofereceu às requerentes a oportunidade de

elaborar uma proposta que lhes fosse factível e, ao mesmo tempo, atendesse à decisão do CADE.

Outra, no entanto, foi a conduta das requerentes no processo RHO-DIA. Neste último caso, as empresas utilizaram-se da prerrogativa concedida e submeteram ao Conselho a sua proposta de cumprimento da decisão, que foi colhida com a condição de agregar aos seus termos condições e garantias adicionais indicadas no voto do Conselheiro-Relator.

No relatório do Conselheiro José Matias Pereira, ao submeter ao Plenário do CADE a proposta apresentada pela Rhodia, considerou que “ *a citada decisão, conforme consta dos autos, não estabeleceu a forma como seria desconstituído o ato de concentração horizontal, pelo qual se criou o monopólio ali vetado, deixando em aberto para as Requerentes, a escolha de uma entre as diversas hipóteses de DESCONSTITUIÇÃO prevista na segunda parte do parágrafo 9º do artigo 54 da Lei nº 8.884/94...*”

No voto da Conselheira Neide Malard, constante daqueles autos, ressalte-se o seguinte ponto:

“ *No caso presente, este Colegiado, ao invés de escolher de pronto a alternativa capaz de eliminar os efeitos anticoncorrenciais, determinou às partes que propusessem a forma de desfazimento do ato para se atingir a finalidade legal, qual seja, o retorno do mercado às condições anteriores ao processo de concentração desautorizado.*”

Restou indubitável, portanto, nos autos, a necessidade de procedimentos intermediários entre a decisão prolatada e a sua implementação, que, no caso, foi voluntária.

A proposta apresentada pela Rhodia consistia na abertura de uma nova sociedade, a POLIFIATEX - FIBRAS TÊXTEIS LTDA., no prazo de dois meses, cujo objeto principal seria a industrialização e a comercialização de fibras acrílicas e de poliéster, para a qual transferir-se-ia um conjunto de máquinas e equipamentos relativos à fabricação daquelas fibras, de modo a assegurar a produção futura em quantidades iguais àquela que ocorria no mercado nacional antes da transação.

A empresa assim constituída seria, no prazo de quatro meses, colocada à venda, com a alternativa de vender apenas seus ativos, em licitação, por preço e condições de pagamento lastreados em avaliação, realizada por empresa idônea do ramo, sendo toda a operação de alienação acompanhada por empresa de auditoria de conhecida reputação, comprometendo-se as vendedoras a envidar todos os esforços para que a venda se realizasse no menor

tempo possível. A nova empresa teria administração independente da RHODIA-STER.

As quotas da empresa constituída, a POLIFIATEX - FIBRAS TÊXTEIS LTDA., foram vendidas e transferidas para a empresa peruana SUDAMERICANA DE FIBRAS S.A., e determinados ativos situados fora das instalações industriais da POLIFIATEX foram cindidos e vertidos à sociedade Zamifer Têxtil Ltda., cujas quotas foram vendidas para a empresa brasileira UNNAFIBRAS TÊXTEIS LTDA.

Em 06.03.96, o Colegiado decidiu, por maioria, tendo o Presidente se utilizado do voto de qualidade: 1) Aprovar o processo de venda de ativos da POLIAFITEX-FIBRAS TEXTEIS LTDA.; 2) Aprovar a contratação pelo CADE de empresa de reconhecida especialização para avaliar e acompanhar, pelo período de três anos, a capacidade técnica operacional das empresas SUDAMERICANA DE FIBRAS S.A. e UNNAFIBRAS TEXTIL LTDA., bem como o cumprimento das obrigações por ela contratualmente assumidas perante as vendedoras, RHODIA e SINASA, e o compromisso de que, ao final desse prazo, o processo deveria retornar ao Conselho que deliberaria pelo seu arquivamento.

Eternit-Brasilit

O Ato de Concentração n 06/94, por sua vez, tratou da criação de uma empresa ETERBRAS SUL LTDA., para incorporar as unidades produtivas da BRASILIT S.A. em Esteio, Rio Grande do Sul, e da ETERNIT S.A. em Colombo, no Paraná.

O CADE considerou inexistentes as eficiências que justificariam a aprovação da operação face à eliminação da concorrência entre as duas empresas, agentes no mesmo mercado, e decidiu por unanimidade negar autorização para a associação.

Atualmente, o processo administrativo encontra-se arquivado.

Kolynos-Colgate

No caso Kolynos/Colgate foram estabelecidas diretrizes de forma a orientar o cumprimento da decisão pela empresa, evitando-se, desta forma, a ocorrência de medidas protelatórias e assegurando o restabelecimento do vigor concorrencial do mercado. Dentre as diretrizes, foram oferecidas pelo

Colegiado três opções à empresa: a) suspensão temporária do direito de uso da marca Kolynos; b) licenciamento exclusivo da marca Kolynos para terceiros; e c) alienação da marca Kolynos.

IV) MOTIVAÇÃO E DEFINIÇÃO DE MERCADO RELEVANTE DA DECISÃO DO CADE

IVa) Motivação da Decisão do CADE

O Colegiado do CADE considerou que o ato de concentração prejudicaria a concorrência e que não haviam sido satisfeitas condições que compensassem tal dano.

Destacam-se os seguintes fundamentos que motivaram a decisão do CADE:

a) A transação elevaria a participação do Grupo Gerdau no segmento de aços não planos (alcançando 46,2%), ampliando o “market share” nos mercados de vergalhões e de barras e perfis;

b) O Grupo Gerdau já detinha posições monopolísticas no mercado de aços não planos nas Regiões Sul e Nordeste;

c) O seguinte conjunto de eficiências apresentado pelo Grupo Gerdau para compensar a restrição à concorrência não foi devidamente demonstrado:

- Os ganhos de economia de escala, dado que a tendência do setor de caminhar no sentido das *minimills*, contrariaria o argumento;

- A melhoria da qualidade dos produtos, dado que o produto não apresenta grande conteúdo tecnológico;

- As vantagens da utilização do processo EOF da PAINS, dado que o mesmo parecia apresentar baixa probabilidade de difusão em outras empresas do setor;

- A distribuição equitativa dos benefícios privados decorrentes da operação àqueles que serão transferidos aos consumidores.

d) O nível de barreiras ao ingresso de novas empresas no mercado foi considerado elevado, dada a concentração existente e a alta capacidade disponível (nenhuma empresa havia entrado no mercado nos últimos dez anos);

e) As importações de aços não planos têm sido inexpressivas, dado o elevado custo de transporte dos produtos e o seu baixo valor agregado.

Por ocasião do pedido de reconsideração, a corrente vencedora do Plenário entendeu que não haviam sido trazidos fatos novos que justificassem o pedido de reapreciação.

Na oportunidade, o Grupo Gerdau informou ao Colegiado sobre fato noticiado pela imprensa dando conta que a ACESITA e o Grupo Sul América haviam adquirido 51% do capital votante da Villares, acarretando profunda alteração no mercado relevante de aços especiais, ou seja, juntas essas empresas deteriam 69% desse mercado. Assim, com vistas a minimizar os supostos efeitos anticoncorrenciais no mercado de aços não planos e com o objetivo de melhorar os padrões de concorrência no mercado de aços especiais, propôs o Grupo Gerdau ao Colegiado direcionar da atual capacidade da PAINS (450.000 t/ano), 250.000 para o mercado de aços longos especiais (que representaria 12,1% desse mercado). Tal rearranjo, segundo o Grupo, demandaria 5 anos e requeria o aporte de US\$ 78 milhões. A adoção de tal estratégia, no entendimento do Grupo Gerdau, de um lado, reduziria o nível de concentração no mercado de aços não planos e, de outro, elevaria os padrões concorrenciais no mercado de aços especiais.

Tal proposta, na forma apresentada, não prosperou em razão de os Conselheiros terem entendido que se tratava de um novo mercado relevante (aços especiais), o qual não havia sido devidamente caracterizado. As repercussões desse redirecionamento tanto para o mercado de aços não planos quanto para o de aços especiais não se apresentava demonstrado, sendo o prazo proposto considerado demasiadamente longo.

IVb) Mercado Relevante Considerado na Decisão do CADE

O mercado relevante considerado pelo CADE àquela época, conforme o voto do Conselheiro-Relator, é o segmento de aços longos como um todo, compreendendo os subgrupos de aços longos que são barras, vergalhões, fio-máquinas, perfis leves, médios e pesados e trefilados (subprodutos de barras e, principalmente fio-máquina).

Poder-se-ia argumentar que como tais categorias possuem baixa substitubilidade da demanda entre si, talvez fosse razoável considerar cada um desses como um produto relevante diferente. Por outro lado, segundo Possas (1995), existem algumas possibilidades de substituição na produção.

Assim, os equipamentos utilizados para barras poderiam também ser utilizados na produção de vergalhões retos e os de fio-máquina na produção

de vergalhão em rolo. Os equipamentos citados seriam os leitos de resfriamento e os bobinadores, além dos laminadores de acabamento. Além disso, existe algum grau menor de substituição na produção entre barras e vergalhões-retos de um lado e fio-máquina e vergalhões em rolo de outro, o que exigiria investimentos de cerca de um ano de maturação. Infere-se, a partir dessas informações, que existe certa margem de flexibilidade na produção das diversas linhas de longos entre si. A questão de se isso permite caracterizar o mercado relevante como o de aços longos e não como cada uma das linhas citadas acima é passível de discussão.

Entretanto, e de acordo com as diretrizes estabelecidas na Introdução, será seguida, para efeitos da presente análise, a metodologia utilizada pelos votos do CADE, considerando-se o segmento de longos como o mercado relevante, posto que se pretende respeitar o espírito da decisão já exarada pelo Colegiado. A próxima seção contém informações úteis acerca do segmento de aços longos.

V) INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE O MERCADO DE AÇOS LONGOS

Analogamente àquilo que se fez anteriormente com relação aos principais fatos referentes ao AC 16/94, convém resgatar as principais características do mercado relevante em questão, de sorte a situar o atual Conselho acerca da melhor forma de implementar a Decisão.

As Sub-seções Va) e Vb) descrevem respectivamente as principais características do processo produtivo do aço e as barreiras à entrada no segmento de longos vis à vis o restante do setor siderúrgico.

Va) Principais Características do Processo Produtivo

O processo de produção de aço compreende duas “rotas”: as usinas “integradas” e as “semi-integradas”, conforme a seguinte sequência de etapas:

A) Integradas:

1) Preparação das matérias primas, envolvendo uma das alternativas:

1.1) carvão mineral que se transforma em coque, e minério de ferro, que se transforma em sinter;

1.2) carvão vegetal;

2) Redução no alto forno do minério de ferro;

3) Refino na aciaria onde o ferro-gusa (80%) juntamente com a sucata (20%) é transformado em aço líquido e;

4) Lingotamento do aço líquido, que pode ser por:

4.1) Lingotamento contínuo (mais moderno) ou;

4.2) Lingotamento convencional.

5) Laminação.

B) Semi-Integradas:

Nas usinas semi-integradas, não existem as etapas de preparação da matéria-prima e de redução do minério de ferro nos altos fornos. Neste caso, o insumo tradicionalmente utilizado é a sucata, que é fundida em fornos elétricos e posteriormente refinada. A sequência de produção é a seguinte:

1) fusão de sucata, gusa sólido ou ferro esponja em fornos elétricos;

2) Refino;

3) Lingotamento do aço líquido, que pode ser por:

3.1) Lingotamento contínuo (mais moderno) ou;

3.2) Lingotamento convencional.

4) Laminação.

O Quadro III resume o processo de produção das usinas integradas a coque.

Observe-se que do lingotamento contínuo (mais moderno) ou do lingotamento convencional e laminação de desbaste (mais tradicional), fase 4 do processo produtivo, é que saem as matérias primas fundamentais para a produção de aços longos e planos. No caso de aços longos, as matérias primas são os lingotes (após lingotamento convencional), blocos e tarugos (após lingotamento contínuo mais direto ou após laminação de desbaste no caso de lingotes do lingotamento convencional).

Na fase da laminação é que sairão os aços longos, ou seja, vergalhões, fio-máquina, barras e perfis, onde se situa o mercado relevante conforme definido na Decisão do Colegiado.

Destaque-se, além da descrição acima, os seguintes pontos relevantes para a análise:

- Apesar das exportações de aços longos terem superado, segundo o IBS, 1 Milhão de toneladas em 1995, é importante ter claro que o mercado externo constitui variável de ajuste após satisfeita a demanda no mercado interno. Enquanto naquele ano a exportação atingiu cerca de 20% da produção, em anos de demanda interna reprimida e, portanto, de picos de exportação, aquela chega atingir 40% da produção;
- Na maior parte dos países do mundo, os preços internos do aço são maiores que os preços internacionais FOB, dado o elevado custo de transporte;
- Esse setor opera, tradicionalmente, com uma ociosidade média de 20%, em função da forte sazonalidade da demanda de alguns produtos, principalmente, trefilados e vergalhões, respectivamente, dos setores de agropecuária e de construção civil.

Vb) Barreiras à Entrada no Mercado Relevante

O Quadro IV, baseado em Paula (1996), resume a comparação das barreiras à entrada no setor siderúrgico por segmento:

Quadro IV - Barreiras à Entrada no Mercado de Aços

Barreiras	<i>Aços Planos</i>	<i>Não-Planos</i>	<i>Especiais</i>
Escala	Altas	Baixas	Médias
Tecnológicas	Médias	Baixas	Altas
Custo de Transporte	Alto	Alto	Alto

Fonte: Paula (1996). Elaboração: CADE.

Tanto em termos de necessidade de economias de escala como de atualização tecnológica, o segmento de aços não-planos é o que apresenta o menor nível de barreiras à entrada do setor siderúrgico.

Segundo Paula (1996),

“deve-se ainda destacar que a difusão das minimills, em grande medida em função dos melhoramentos das máquinas de lingotamento contínuo, permitiu a redução das barreiras à entrada para a produção de aços longos comuns”.

No entanto, conforme Booz Allen (1996), a própria evolução tecnológica foi gerando maiores necessidades de escala nas chamadas minimills. Paula adverte, ademais, que,

“embora tenha havido, naturalmente, uma queda no montante necessário para a implantação de uma siderúrgica, os investimentos iniciais ainda são bastante significativos, em comparação com outros setores industriais”.

Verifica-se ainda que o custo de transporte é considerado alto em todos os segmentos. Ou seja, não se pode considerar o segmento de aços longos comuns desprovido de barreiras à entrada. Apresenta barreiras menores relativamente aos outros (planos comuns e especiais) e ainda uma tendência de redução das mesmas.

Além disso, para o segmento de aços longos comuns, o mesmo autor aponta quatro barreiras à entrada²:

i) alta capacidade ociosa no segmento, reduzindo rentabilidade esperada do potencial entrante e gerando expectativa de guerra de preços por parte dos “incumbents”;

ii) alta pulverização do mercado interno, exigindo acesso à rede de distribuição, agravando os problemas derivados do alto custo de transporte;

iii) grande poder econômico dos “incumbents” que fortalecem a expectativa de guerra de preços realçada no primeiro item;

iv) menor valor adicionado por unidade de peso, fazendo com que o custo de internação (frete + custo portuário) apresente um peso relativamente maior;

Em relação a este último ponto, o Quadro V abaixo demonstra o baixo grau de penetração das importações no setor siderúrgico brasileiro em 1995:

Quadro V - Coeficiente de Importação de Produtos Siderúrgicos em 1995 (em 1000 Ton)

	Consumo Aparente	Importações	Coeficiente Importado	TEC - 1996
Planos	7324	170	2,3%	Entre 12% e

² Compartilhadas em maior ou menor grau pelos outros dois segmentos.

				14%
Longos	4670	99	2,1%	Entre 12% e 16%
1) Lingotes Blocos e Tarugos	362	1	0,3%	6% Lingotes 8% Blocos e Tarugos
2) Trilhos e Acessórios	38	25	65,8%	12%
3) Perfis Leves	169	3	1,8%	12%
4) Perfis Médios e Pesados	98	2	2,0%	14%
5) Fio-Máquina	381	12	3,1%	Entre 12% e 14%
6) Trefilados	1073	15	1,4%	Entre 12% e 14%
7) Vergalhões	1466	0,025	0,002%	12%
8) Barras	894	15	1,7%	Entre 12% e 14%
9) Tubos sem Costura	163	26	16,0%	16%

Fonte: IBS. Elaboração: CADE

Conforme pode ser constatado, tanto no segmento de planos como no de longos, há baixo coeficiente de importações, 2,3% e 2,1%, respectivamente. Apenas no segmento de trilhos e acessórios é que se verifica uma maior penetração de importações³. É importante ressaltar que o coeficiente de penetração de importações permaneceu baixo, a despeito da pronunciada queda nas alíquotas de importação de aço, que passaram da faixa de 35% e 45% em 1990 para 12% e 14% em 1995 (a alíquota de vergalhão passou de 35% para 12% no período), quase três vezes menor em pontos percentuais. Destaca-se no caso específico de vergalhões, que a participação das importações no consumo aparente é praticamente inexistente, conforme Quadro V.

Paula (1996) realça ainda a barreira técnica existente no mercado de longos, onde Brasil, Paraguai e Bolívia adotam o padrão CA-50, enquanto o padrão CA-40 prevalece nos demais países. Essa, no entanto, não deve ser uma barreira técnica insuperável, dado que:

³ O único produtor interno é a CSN.

- os países exportadores podem adaptar as especificações de seus produtos para serem exportados para o Brasil, assim como os produtores nacionais o fazem para exportar para o estrangeiro, onde também existem peculiaridades e;

- as empresas de construção civil, consumidoras de vergalhão, podem, em resposta a um aumento de preço abusivo, utilizar o CA-40 importado. A única implicação seria a necessidade de aumentar a quantidade de aço utilizada.

As evidências acima sugerem, de qualquer forma, que, pelo menos no curto prazo, o segmento de aços longos, especialmente vergalhões, apresenta forte característica de “non-tradeable”. Possivelmente, no longo prazo, caso se verifiquem reduções significativas no custo de transporte (especialmente portuário), combinado com elevação da escala de importações e consequente indução de eliminação de barreiras técnicas, haveria possibilidade de maior contestabilidade via compras externas.

Em relação às quatro barreiras à entrada discutidas acima, Paula (1996) assinala, ademais, que sua importância poderia ser atenuada com o ingresso de produtores de planos e especiais nesse segmento. Tal hipótese, até há pouco considerada altamente improvável, é atualmente cogitada por alguns especialistas do setor e, se verificada, quebraria a tradicional divisão de mercados específicos entre as empresas.

VI) MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO SEGMENTO DE AÇOS LONGOS

A concentração do setor de aços longos comuns no Brasil apresentou crescimento acentuado nas duas últimas décadas. Em 1972 havia 17 grupos produtores no País, sendo que em 1994 constata-se redução para apenas 7. Atualmente este número ficou restrito ao Grupo Gerdau e Belgo Mineira, secundado por siderúrgicas de médio porte como a Barra Mansa e por pequenas unidades como a Itaunense e a CBA.

Cumprе destacar duas mudanças estruturais importantes:

i) Crescimento do Grupo Belgo revelado pela,

- acumulação própria expressa em investimentos direcionados à expansão da capacidade produtiva de suas usinas e à aceleração do processo de atualização tecnológica. Sua atual capacidade de laminação deverá se expandir, em 1997, passando de 850.000t/ano para 1,2 milhão de toneladas/ano;

- renovação do contrato de arrendamento firmado entre a Siderúrgica Belgo Mineira e a Mendes Júnior, prorrogado até dezembro de 1997, em exame pelo CADE e;

- aquisição da Dedini pela Belgo Mineira, mediante operação aprovada pelo CADE em fevereiro de 1996.

ii) Indícios de associações novas que poderiam estar refletindo um redesenho na divisão tradicional do setor siderúrgico. A associação realizada entre a Açominas e a Aliperti para produção e comercialização de vergalhões constitui exemplo nesta direção.

Dada a importância dos efeitos sobre a dinâmica concorrencial do item i) e o caráter ainda especulativo das mudanças apontadas no item ii), vale a pena se concentrar no crescimento do Grupo Belgo e seus efeitos.

Via) As Operações Gerdau/PAINS, Belgo/Dedini e Belgo/Mendes

Jr.

De acordo com o IBS, a PAINS não lida com aços planos. A principal linha da empresa é a de aços longos (7,2% da oferta potencial de longos comuns do País em 1995), com os seguintes produtos: i) barras; ii) fio-máquina, e principalmente, iii) vergalhões (respondia por cerca de 84% da produção da empresa à época da operação, segundo voto da Conselheira Neide Mallard- Página 35 - IBRAC). Além disso, a PAINS produz arames na área de trefilados, além de tarugos.

O impacto da operação de compra da PAINS pelo Grupo Gerdau no setor de aços longos comuns como um todo pode ser descrito através do Quadro VI.

Tomando como referência os valores para 1995, o “market share” da Gerdau em aços não planos se ampliou de 44,8% para 52%, impactando o HHI em 652 pontos. Conforme os critérios da Federal Trade Commission, o grau de concentração no mercado de longos, mesmo antes da operação, poderia ser considerado alto. Aumento de mais de 50 pontos em um mercado com HHI superior a 1800 (concentração alta) ou de mais de 100 em um mercado com HHI entre 1000 e 1800 pontos (concentração moderada) estão naquilo que poderá ser chamado na “região de alerta”, cujas células correspondentes estão hachuradas no Quadro VII.

Observa-se que o mais adequado do ponto de vista metodológico, seria considerar ao invés da produção em 1995, a capacidade de produção das empresas listadas naquele ano, haja visto ser um dado menos sujeito às flutuações conjunturais da indústria além de refletir melhor as possibilidades de ampliação de market-share de cada empresa. Por exemplo, em 1995, houve forte descontinuidade na produção da Mendes Jr. que, apesar de ter capacida-

de de produzir 1 milhão de toneladas de laminados, apenas produziu 420 mil naquele ano. No entanto, dada a falta de dados completos das capacidades produtivas das empresas, manteve-se os dados de produção.

Além disso, o Quadro VI subestima o grau de contestabilidade deste mercado ao não considerar os entrantes potenciais. Por exemplo, a SIPASA, usina já em fase de implantação, não foi considerada e apresenta capacidade planejada de 500 mil toneladas-ano. Essa usina apresenta condições de entrar em operação em prazo de 1 ano. Já a AÇOMINAS vem demonstrando forte interesse em ingressar no mercado de produtos longos acabados, estando em negociações avançadas com a Mendes Jr. e a Belgo Mineira.

Ressalte-se que o mesmo vale para as operações de compra e arrendamento da Belgo-Mineira, respectivamente com a Dedini e a Mendes Jr., conforme Quadro VII, cujos efeitos também incidem sobre o mercado relevante de aços longos.

O resultado líquido das três operações em aços longos é um aumento do HHI de cerca de 1300 pontos, ou seja, de 2600 para 4000. Além disso, o “market-share” dos dois grandes grupos (Gerdau e Belgo) passou de 64% para 87%. Note-se que o efeito conjunto das operações Belgo/Dedini e Belgo/Mendes Jr. é, de fato, superior ao da Gerdau/Pains (722,6 pontos de HHI em comparação com 652,1, conforme Quadro VII).

Cumprido destacar que o ato de concentração da Belgo com a Dedini e o arrendamento da Mendes Jr. conferem nova conformação no mercado de aços longos, conforme mostra o Quadro VIII. Enquanto o Grupo Gerdau, após a operação PAINS, atingiu um “market-share” de 52% nesse segmento, a segunda maior empresa detinha apenas cerca de 20%. As duas operações da Belgo-Mineira fizeram com que esta última atingisse um “market-share” de quase 35%.

Quadro VI - Participação das Empresas na Produção de Produtos Longos

Comuns e Importação (em Toneladas)

	Produção em 1995	Participação %
PRODUÇÃO DE LONGOS + IMPORTAÇÃO	4.434.967	
AÇONORTE (**)	500.902	11,3%
COSIGUA (**)	1.012.348	22,8%
RIOGRANDENSE (**)	473.911	10,7%
GERDAU (SEM PAINS)	1.987.161	44,8%
PAINS	319.500	7,2%
GERDAU (COM PAINS)	2.306.661	52,0%
BELGO MINEIRA	860.722	19,4%
DEDINI	266.649	6,0%
BELGO + DEDINI	1.127.371	25,4%
MENDES JUNIOR/BMP	420.434	9,5%
BELGO + DEDINI + MENDES	1.547.805	34,9%
COFAVI	49.411	1,1%
C.S.N.	39.099	0,9%
ITAUNENSE	114.648	2,6%
COPALA	6.239	0,1%
C.B.AÇO	31.530	0,7%
BARRA MANSA	294.952	6,7%
IMPORTAÇÕES	44.622	1,0%
HHI ANTES DAS TRÊS OPERAÇÕES	2643,3	
HHI APÓS OPERAÇÃO PAINS	3295,4	
HHI APÓS OPERAÇÃO DEDINI	3531,2	
HHI APÓS OPERAÇÃO MENDES	4018,0	

Fonte: IBS. Elaboração: CADE

(*) Considera-se as importações, para efeito de cálculo do HHI, como provenientes de apenas uma empresa.

(**) Grupo Gerdau.

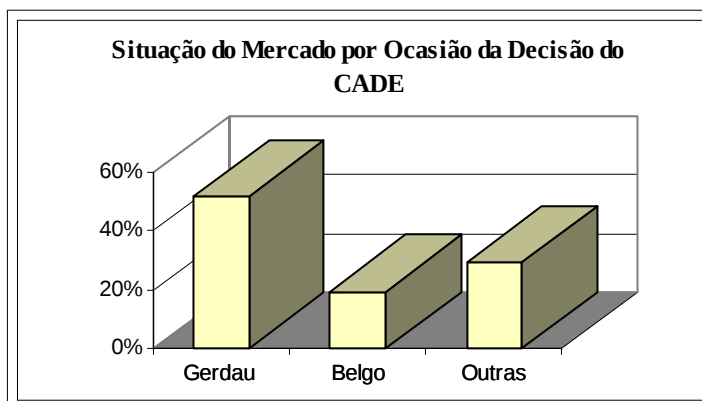
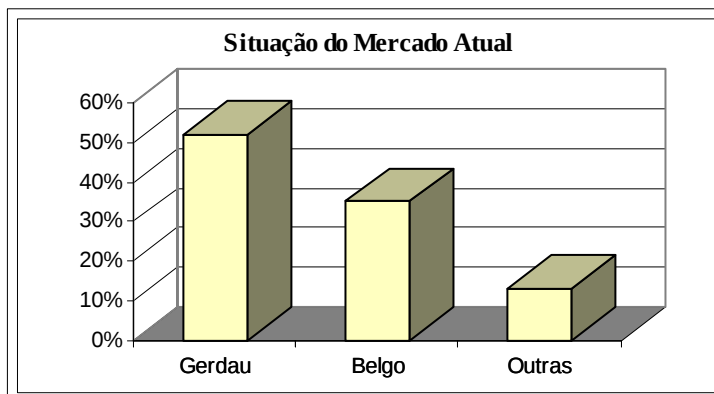
Quadro VII - Situação do Mercado Relevante de Aços Longos Após Operações Pains, Dedini e Mendes Jr.

Classificação Segundo Critérios da Federal Trade Commission

Varição no HHI	Até 50	Entre 50 e 100	Superior a 100
HHI Depois da Operação			
Baixa Concentração até 1000			
Concentração Moderada entre 1000 e 1800			
Alta Concentração superior a 1800			Operação Gerdau/Pains [De 2643,3 para 3295,4, variando 652,1 pontos] Operação Belgo/Dedini [De 3295,4 para 3531,2, variando 235,7 pontos] Operação Belgo/Mendes [De 3531,2 para 4018,0, variando 486,9 pontos]

Fontes: IBS. Elaboração: CADE .

Quadro VIIIa

**Quadro VIIIb**

Ressalte-se, ademais, que no caso de lingotes, blocos e tarugos, o aumento da concentração gerado pela operação PAINS foi modesto, passando de 9,9% para 10,2%. Conclui-se, assim, que a concentração ocorreu basicamente na laminação (fase 5 do Quadro III) e não nas etapas anteriores.

Vib) Mudança Estrutural no Setor de Aços Longos e Dinâmica Concorrencial

Nesses dois anos que transcorreram desde a compra da Pains pelo Grupo Gerdau, a estrutura do mercado de aços longos sofreu notáveis modificações, conforme ilustrado na sub-seção anterior. Os próximos parágrafos sugerem de forma esquemática seus possíveis efeitos sobre a concorrência.

A situação imediatamente anterior à operação da Pains e que foi acentuada pela transação era marcada por claro domínio da Gerdau. O modelo que mais se aproxima de tal configuração é o de firma dominante, no qual a empresa dominante dita a formação de preços do mercado, apenas secundada por uma franja de firmas marginais que, individualmente, não têm capacidade de influenciar o processo de determinação do equilíbrio.

Nesse contexto, a dominação da firma dominante depende, em grande medida, da parcela do mercado detida pela mesma, em detrimento da franja. Quanto menor esta última, mais a firma dominante se assemelha a um monopolista. A aquisição da Pains em 1994 teve impacto negativo precisamente por acentuar o domínio da Gerdau, retirando uma das firmas que compunha a franja do mercado.

O crescimento da Belgo sugere, por seu turno, uma alteração neste quadro. Relativamente à situação anterior, verifica-se agora maior potencial de rivalidade entre a Gerdau e a Belgo no mercado de aços longos. Nesta nova configuração, um modelo de duopólio concentrado passa a ser uma aproximação mais acurada do regime de mercado prevalente.

Quais as implicações deste fato sobre o nível de bem estar, ou mais propriamente, sobre a dimensão e natureza dos “efeitos nocivos à ordem econômica?” Como sói ocorrer em mercados oligopólicos, as possibilidades são variadas dependendo das hipóteses a serem feitas.

A variável central reside na probabilidade de colusão entre os duopolistas. Caso esta probabilidade seja elevada, o resultado é desfavorável do ponto de vista do bem estar; caso esta probabilidade seja baixa, o resultado será próximo à uma solução de Cournot que, sob determinadas hipóteses, é superior ao equilíbrio da firma dominante.⁴

Por sua vez, dentre os vários fatores que influenciam a probabilidade de colusão, destaca-se o grau de mudança do mercado. Ambientes de intensa mudança estrutural, como o atual da economia brasileira, são menos propícios à colusão dada à incerteza, à imperfeição de informação e à insegurança geradas pelo processo de transformação.

Do ponto de vista da implementação da Decisão, há dois pontos a serem considerados:

4 Este resultado depende das hipóteses da firma dominante deter parcela significativa do mercado e de existir uma franja relativamente pequena e de igual tamanho em ambos os casos. Tais pressupostos não parecem, contudo, distantes do caso em exame.

i) a dimensão do dano ao mercado provocado pela operação da Pains terá sido atenuado por alterações estruturais subseqüentes se e somente se preponderarem fatores de diminuição da probabilidade de colusão no duopólio concentrado; caberia, portanto, assegurar que a ação da autoridade competente minimize esta probabilidade.

ii) providências no sentido de neutralizar os danos causados pela operação Pains devem levar em conta a nova configuração do mercado para não reforçarem demasiadamente a posição de domínio do outro oligopolista.

Vic) Mudança Estrutural no Setor

A exemplo de outros casos de exame de atos de concentração, cum-pre sempre evitar uma superestimativa da importância dos índices de concentração ou do estabelecimento de intervalos rígidos como referência para o processo de decisão pois:

- embora exista uma correlação entre grau de concentração e margens de lucro extraordinário, a teoria moderna da organização industrial e a evidência empírica não corroboram hipótese de relação simples de causalidade entre os dois indicadores;
- a estrutura industrial brasileira contém peculiaridades importantes associadas à natureza do processo de substituição de importações que marcou a dinâmica do crescimento na maior parte deste século e ao tamanho relativamente pequeno comparativamente à economia norte-americana, para a qual se aplica a classificação da FTC⁵ e;
- a economia brasileira passa por verdadeira revolução produtiva em virtude de seu ajustamento à abertura e estabilidade com mudanças estruturais na maioria dos segmentos relevantes para a análise antitruste, incluindo o siderúrgico.

De fato, nesse setor, conforme Barros e Goldenstein (1996), o processo de reestruturação em curso, que envolve também uma forte tendência à concentração, tem gerado uma significativa melhoria nos indicadores de produtividade. Segundo os autores, os mesmos passaram de uma média de 158 toneladas/homens/ano em 1990 para 283 em 1995, sendo que algumas usinas já atingem 450 toneladas/homens/ano, nível dos mais produtivos do mundo.

De qualquer forma, não é claro até que ponto esse processo de reestruturação e modernização está correlacionado com o grau de concentração.

⁵ O PIB nacional é cerca de 10% do norte-americano.

A produção mundial, conforme Paula (1996), apresenta tendência de desconcentração. No entanto, a nível de cada país isoladamente, há uma nítida tendência no sentido da concentração dos mercados nacionais, assim como no caso brasileiro. A aparente contradição se deve, segundo o autor, aos chamados países “late-comers”, ou seja, à difusão do número de países produtores de aço.

Assim, a tendência mundial no setor ainda estaria caminhando no sentido da concentração. De acordo com Booz-Allen & Hamilton (1996), “nenhuma empresa brasileira está ou esteve incluída entre os 15 maiores do mundo ao longo dos últimos 20 anos”, sugerindo que o tamanho das empresas brasileiras não pode ser considerado excessivamente elevado. De acordo com aquela consultoria, as principais vantagens relacionadas com economia de escala no setor siderúrgico são as seguintes:

- o diferencial de competitividade deixa de situar-se somente no custo industrial e se desloca para outros custos na cadeia de serviços ao cliente. O nível de serviço aos clientes está associado a todo um conjunto de soluções de “softwares” e canais de distribuição que impõem dimensões mínimas, as quais as pequenas empresas dificilmente alcançam de forma competitiva;
- as pequenas evoluções tecnológicas de equipamentos e processos requerem um nível de atualização que a empresa isolada não tem condições de acompanhar;
- equipamentos de maior dimensão têm proporcionado melhor aproveitamento de matérias-primas e energia e;
- a maior capacidade de investir e o domínio de tecnologias das empresas siderúrgicas maiores permitem também maior mobilidade dos fabricantes dentro das diversas linhas e a diminuição de custos. No âmbito de uma avaliação da escala dentro da defesa da concorrência, esse é um aspecto positivo pela maior possibilidade de contestabilidade entre linhas de produto.
- No que tange às tendências de ampliação relativa da participação das *minimills* na produção de aço, duas importantes qualificações devem ser feitas para o Brasil:
 - A escala eficiente padrão de uma *minimill* é de 1 milhão de toneladas/ano, valendo lembrar que a Pains opera a 360 mil toneladas ano;

- Uma *minimill* operando na escala padrão necessita um suprimento metálico proporcional de sucata, cuja ampliação de oferta não se vislumbra no Brasil. Por isso é que nos EUA, que apresenta geração forte de sucata, o modelo *minimill* tornou-se padrão.

Outro ponto a se considerar sob o ponto de vista da relativização da avaliação pura e simples dos índices de concentração é a não observância de uma relação forte entre concentração e aumento de mark-up⁶, conforme Paula (1996).

Vale destacar que as economias de escala são de fundamental importância nas etapas de redução e aciaria, dados os elevados custos fixos envolvidos. Por sua vez, a etapa de laminação pode operar com níveis de produção mais baixos, com menores custos fixos unitários, além de permitir flexibilidade operacional no atendimento de demandas específicas.

Vale por fim observar que o HHI obtido para o Brasil no segmento de longos ao cabo das três operações (4018) ficou abaixo do HHI estimado por Paula (1996) para a Argentina (6166), a despeito do fato desse ser um resultado natural, dado o tamanho relativos das duas economias. De qualquer forma, a Argentina sempre será um parâmetro natural, de forma a se concluir que não se observa uma concentração tão elevada no Brasil, mesmo após as três operações.

Seria desejável, portanto, que em seu conjunto, as decisões do Colegiado em relação ao setor siderúrgico, bem como as formas escolhidas para sua implementação, levassem em consideração as mudanças estruturais observadas no Brasil e no mundo.

VId) Aspectos Específicos de Vergalhões

Os vergalhões, que representam o segmento mais afetado pela operação, caracterizam-se como os produtos de menor conteúdo tecnológico dos aços não planos, sendo direcionados exclusivamente para a construção civil.

Nesse contexto, é importante considerar alguns aspectos relacionados à substitutibilidade do produto. O relatório da Lafis (1996) sugere que há um certo grau de substitutibilidade entre os vergalhões, usados exclusivamente na construção civil como reforço estrutural do concreto armado, e os perfis

6 Enquanto apenas para os EUA e a França verificou-se uma relação positiva entre concentração e mark-up, para Japão, Alemanha e Reino Unido não se obteve qualquer relação. Mesmo nos dois primeiros países, a magnitude da relação foi muito diferente entre si.

conformados a frio e soldados, que são produtos resultantes da transformação do segmento de aços planos (chapas não revestidas). Tais perfis, que não devem ser confundidos com os perfis da família dos aços longos, é que dão origem às construções em estruturas metálicas, que progressivamente vêm tomando lugar do concreto armado na construção civil nos países desenvolvidos e, de forma bem mais lenta, no Brasil. No entanto, segundo aquele relatório, “no Brasil, seu uso na construção civil é menos difundido do que é o padrão dos países desenvolvidos, pois a abundância de mão de obra barata e não qualificada e relativa escassez de mão de obra qualificada torna seu uso menos competitivo do que o do concreto armado com vergalhões, na maioria dos casos”.

Por enquanto, o uso de estruturas metálicas ainda é muito restrito, mas nada leva a concluir que as mesmas não possam se configurar como uma importante opção de substituição de vergalhão em futuro próximo.

VII) GRUPO GERDAU

Segundo Paula (1996), o Grupo Gerdau expandiu-se mediante a aquisição de diversas usinas siderúrgicas, sendo que, mais recentemente, o Grupo vem intensificando suas estratégias de internacionalização da produção.

O Grupo Gerdau vem realizando reestruturação societária, envolvendo dois tipos de instrumentos: a incorporação de siderúrgicas e a diminuição do número de empresas que possuem ações cotadas em bolsas. Assim, as 6 empresas de capital aberto (Piratini, Riograndense, Guaíra, Cosigua, PA-INS, Usiba e Cearense) foram consolidadas em 3 grupos regionais, que são representados pela Riograndense, no Sul, Cosigua, no Sudeste, e Açonorte, no Norte/Nordeste.

As empresas do Grupo Gerdau instaladas no País produziram 2,8 milhões de toneladas de aço bruto em 1995, enquanto as unidades no exterior (Laisa no Uruguai, Aza no Chile e Courtice e Gerdau MRM Steel no Canadá) alcançaram 498 mil toneladas no mesmo ano.

Os investimentos do Grupo em 1995 atingiram US\$ 248,2 milhões, dos quais US\$ 135,2 milhões aplicados nas empresas do Brasil e o restante no exterior, incluindo a compra da Gerdau MRM Steel no Canadá (US\$ 93,9 milhões). Dentre os investimentos programados para os próximos 5 anos, aproximadamente US\$ 670 milhões, destacam-se a construção pela AZA de uma nova usina no Chile (US\$ 65 milhões), aumentando sua capacidade de produção das atuais 70 mil toneladas/ano para 350 mil toneladas/ano.

Além disso, o Grupo Gerdau é proprietário de grande rede de distribuição (Comercial Gerdau), a qual se constitui em um dos pilares da política comercial do Grupo. De fato, os dois principais fatores concorrenciais, no que diz respeito especificamente aos aspectos de distribuição e comercialização dos produtos, no mercado de vergalhões, são a cadeia de revendedores e a logística de transportes.

Historicamente, o perfil de distribuição das vendas do GRUPO GERDAU obedece às seguintes proporções:

20% - vendas através da Comercial GERDAU

20% - vendas através de distribuidores cadastrados

60% - vendas diretas aos consumidores/revendedores

De um lado, o maior número de revendedores e/ou distribuidores tende a produzir maior dispersão de preços e a estimular a consulta dos consumidores, embora seja difícil quantificar este efeito. Por outro lado, a Comercial GERDAU, ao atuar como uma espécie de entreposto de grandes estoques, cumpre a função de atender ao mercado específico de uma determinada região ou a mercados ainda não atendidos, sobretudo no abastecimento de encomendas maiores.

De qualquer forma, entende-se que algum tipo de limitação à atuação da Comercial Gerdau pode ser uma salvaguarda com alguma relevância no mercado.

VIII) A PAINS

A Companhia Siderúrgica PAINS, à época da negociação, era a 4ª empresa no “ranking” do mercado de vergalhões, com uma participação de 10,4%, correspondente à produção de 315.000 toneladas, dispondo de capacidade instalada de 450.000 t/ano.

Antes de ser adquirida pelo Grupo Gerdau, a PAINS, para ofertar seus produtos, utilizava-se de três unidades: Divinópolis, Contagem e São José dos Campos, antiga unidade da Fiel, à época de propriedade da MANNESMANN. Em Divinópolis era gerado o aço (tarugos) e laminados produtos nas “bitolas” de 12,5 a 82 mm. Parte dos tarugos gerados nesta unidade era transferida para Contagem, onde eram laminados produtos de 8 e 10mm. Uma terceira parte era transferida para São José dos Campos, onde eram laminadas as “bitolas” mais finas, de 6,3mm, e a MANNESMANN cobrava da PAINS pelos serviços de laminação.

Investimentos

Em 1992, a PAINS iniciou um plano de investimentos orçado em US\$ 45 milhões, denominado PAINS-600, a ser realizado no período 1992/1996, que implicaria em aumento da capacidade de produção de aço de 400 mil t/ano para 600 mil t/ano, com aumento de produtividade. Este conjunto de investimentos previa desembolsos em todas as áreas da planta de Divinópolis-MG (redução, aciaria e laminações) e sua concepção estava baseada na operação do negócio enquanto unidade independente, em um segmento que vinha exigindo contínuas reduções de custos e maiores escalas. Após esse plano, toda a produção seria concentrada em Divinópolis.

Quando da aquisição da empresa, já haviam sido desembolsados cerca de US\$ 25 milhões no plano PAINS-600. Nessa época, o GRUPO GERDAU efetuou uma reanálise de toda a estratégia de investimentos da PAINS. Após esta fase, decidiu dar apenas a uma parcela dos investimentos, cancelando a maior parte dos projetos programados pela antiga direção da empresa. Isto porque, além da expressiva retração de mercado, a PAINS passou a operar segundo a lógica produtiva de todo o GRUPO GERDAU e não mais enquanto unidade independente. Foram cancelados o aumento de capacidade do forno EOF II, o novo forno panela e o bloco acabador MORGAN.

O total de investimentos da PAINS na gestão Gerdau foi de US\$ 31,2 milhões em modernização e reestruturação, notadamente na ampliação do forno EOF; na instalação de leito de resfriamento de tarugos e no quarto veio de lingotamento contínuo; na reforma da laminação de médios; e na construção de um novo forno de reaquecimento de tarugos.

O Quadro IX resume dados selecionados sobre o desempenho da Pains, pós-operação da Gerdau:

Quadro IX - Performance da Pains Pós-Operação

Variáveis	Quantitativos	Variação % 95/94
Investimentos em Modernização	US\$ 31,2 milhões até 1996	
Produção de Aço em 1995	343,5 mil toneladas	-12,5%
Produção de Laminados em 1995	327,2 mil toneladas	-3%
Receita Bruta em 1995	R\$ 213 milhões	-23%

Lucro Líquido em 1995	R\$ 4,367 milhões	+60,1%
-----------------------	-------------------	--------

Fonte: IPT/Gazeta Mercantil. Elaboração: CADE.

Atualmente, a PAINS vem operando ao ritmo de 276 mil t/ano de laminados, produzidos exclusivamente em Divinópolis, uma vez que a unidade de Contagem foi desativada e a planta de São José dos Campos, inicialmente adquirida pela PAINS (já na gestão GRUPO GERDAU), foi transferida para a COSIGUA. Entretanto, sua aciaria já vem produzindo ao ritmo de 420 mil t/ano. Do excedente de tarugos gerado, uma pequena parte é vendida no mercado, notadamente externo, e a maior parcela é destinada às demais unidades do GRUPO GERDAU. Dessa forma, o cancelamento dos investimentos programados pelos antigos controladores, aliado à paralisação das atividades de laminação em Contagem, representou, na prática, uma restrição de oferta potencial ao mercado relevante da empresa, que não teria ocorrido caso a PAINS não tivesse sido adquirida pelo GRUPO GERDAU.

Cumpre reconhecer, por outro lado, uma sinergia derivada da inclusão da Pains dentro da lógica produtiva do Grupo Gerdau. Esse último é extremamente dependente do fornecimento de sucata para suas indústrias, que são, em sua maioria, semi-integradas. Como a Pains é uma usina integrada a carvão vegetal, o Grupo Gerdau reduziu sua dependência estratégica daquele insumo. De fato, nos últimos tempos, a PAINS vem transferindo tarugos de sua unidade para outras usinas do Grupo.

Definimento da Unidade Produtiva de Contagem

Além do cancelamento dos investimentos, em virtude do fechamento da unidade de laminação de Contagem-MG, onde eram produzidos os vergalhões nas “bitolas” de 8 a 10mm, o mercado foi privado da oferta de cerca de 40.000 T de vergalhões finos.

Esta laminação não se inseria na lógica produtiva do Grupo Gerdau, sendo que sua desativação ocorreu no momento em que o mesmo concluiu os investimentos na sua laminação de Divinópolis, viabilizando a fabricação dos vergalhões finos com vantagens de custo e qualidade.

A fábrica de Contagem é composta pelas seguintes unidades principais:

-Prédio de escritório, onde funcionam atividades administrativas e comerciais da PAINS.

-Dois galpões industriais que se encontram vazios e onde, no passado, funcionava uma trefilaria de arames.

-Uma oficina mecânica, onde funcionava a oficina de cilindros de laminação.

-Uma laminação com capacidade de 40.000 T/ano de vergalhões finos, desativada no final de 1995, compreendendo basicamente:

- forno de reaquecimento
- laminação de desbaste
- laminação de acabamento
- leito de resfriamento
- máquinas de dobras
- pátio de estocagem

Considerando aspectos como localização e flexibilidade operacional, a alternativa de alienação da unidade para terceiros não só geraria novos empregos, como contribuiria para aumentar a oferta de vergalhão.

Note-se, porém, que a alternativa de a unidade de Contagem ser adquirida por terceiros, somente seria viável se atendidos os seguintes quesitos:

a) conhecimento do setor: é fundamental que a unidade seja gerenciada por pessoal do setor, com conhecimento dos aspectos técnicos e comerciais, e que tenha condições de operar com custos fixos mínimos, que permitam manter competitividade com os custos totais das siderúrgicas.

b) investimentos: os equipamentos e as instalações da laminação de Contagem encontram-se em bom estado. Entretanto, para voltar a operar, necessitam de uma grande revisão mecânica e elétrica, além da instalação de alguns equipamentos que haviam sido transferidos para Divinópolis.

c) capital de giro: uma unidade de laminação, para iniciar suas operações, necessita de elevados recursos de capital de giro para formação de estoques e financiamento das vendas.

d) garantia de fornecimento de tarugos no longo prazo.

De acordo com o exposto, caso o Grupo Gerdau coloque a venda a unidade de Contagem, com os reinvestimentos necessários para seu pronto funcionamento e com um estoque de tarugos para minimizar a necessidade inicial de capital de giro, deve haver empresários do setor interessados no negócio.

Tecnologia

Uma das principais características da PAINS é a utilização da tecnologia de processo EOF (Energy Optimizing Furnace), sendo aquela a única siderúrgica brasileira a utilizar o mesmo. O EOF possibilita, segundo voto da Conselheira Neide Mallard (Pgs 35 e 36 IBRAC) *“uma ótima qualidade do aço, tanto em termos químicos, em função de baixo teor de enxofre, fósforo e carbono, quanto em conteúdo de gases, com baixo teor de nitrogênio e hidrogênio. Além disso, o processo gasta 50% menos de insumos energéticos do que os demais processos empregados na maioria das usinas brasileiras”*.

Outras tecnologias importantes da PAINS são *“o processo KorfArc System, que reduz o consumo de energia elétrica, de eletrodos e do tempo de fusão da carga metálica, ... e a MBF (Mini Blast Furnace), cujos benefícios principais são os baixos volumes de investimento”*.

Note-se, no entanto, que tal tecnologia é até certo ponto específica para a PAINS, requerendo condições especiais para sua difusão.

Em linhas gerais, a Siderúrgica PAINS sempre se caracterizou como uma empresa com alto conteúdo tecnológico, seja pelo pioneirismo na adaptação de novas tecnologias siderúrgicas, como pelas ações de Pesquisa e Desenvolvimento, feitas em conjunto com a KTS, empresa de engenharia do Grupo KORF.

Neste sentido, a PAINS foi uma das primeiras siderúrgicas brasileiras a operar unidades de lingotamento contínuo, injeção de finos em alto forno (PCI), aciaria EOF, sistema SLIT de laminação e tratamento térmico em linha (TERMEX), que posteriormente foram difundidas por todo o setor. No período imediatamente anterior à aquisição pelo GRUPO GERDAU, a empresa vinha desenvolvendo, na planta de Divinópolis, tecnologia de gaseificação em uma unidade piloto, que encontra-se agora desativada.

O Grupo Gerdau, apesar de possuir usinas modernas e atualizadas tecnologicamente, não tem como característica investimento em P&D, e sim a compra de tecnologia. Nesse sentido, após a aquisição dos ativos do Grupo Korf no Brasil, o Grupo Gerdau transferiu o controle da KTS para a MAN-NESMANN DEMAG, mantendo apenas uma pequena participação. Além

disso, descontinuou os esforços de pesquisa que vinham sendo efetuados pela PAINS.

Desta forma, a aquisição da PAINS provocou danos ao mercado no que diz respeito à disponibilização de novos produtos ou processos. Neste sentido, a livre comercialização de Produtos Tecnológicos, mediante a disponibilização das instalações de Divinópolis para desenvolvimento das tecnologias KORF e a obrigação de não obstaculizar a difusão dos produtos de sua sociedade com a MANNESMANN DEMAG, seria importante para neutralizar os danos decorrentes da aquisição da PAINS.

Frete

O frete constitui outro fator relacionado às condições de comercialização de produtos no mercado para a construção civil sendo, em geral, adicionado ao preço cobrado dos revendedores (critério “CIF”).

Até a aquisição da PAINS, a estratégia do GRUPO GERDAU, no que diz respeito ao transporte de seus produtos, foi sempre operar através de terceiros. Com a aquisição da KORF, o GRUPO GERDAU incorporou a TRANSPAINS, que atualmente realiza parte das entregas da PAINS.

A TRANSPAINS é hoje a única empresa de transportes do GRUPO GERDAU e, desde o início de sua operação pelo Grupo, reduziu sua frota de cerca de 60 para 30 unidades (basicamente carretas). A empresa transporta aproximadamente 50% dos embarques da siderúrgica. Deste total, cerca de 30% é operada com a frota própria e 70% através da contratação de autônomos. Por conseguinte, apenas 15% das vendas da PAINS são transportadas em unidades próprias da TRANSPAINS.

Teoricamente, as vendas de vergalhões pelos fabricantes nacionais podem ser feitas “CIF” ou “FOB”, caso incluam ou não os custos do frete no faturamento do produto. Entretanto, tradicionalmente, as vendas são realizadas, em sua quase totalidade, pelo método “CIF”, no que os produtores chamam de “mercado de porta”, de forma que as encomendas são colocadas pelo produtor diretamente no estabelecimento consumidor. Ao produtor cabe o custo do transporte, em faturamento específico pelo transportador.

Há duas motivações básicas para a manutenção deste padrão de funcionamento:

- i) a garantia sobre as condições do fornecimento

Ao efetuar uma venda “CIF”, o fabricante passa a deter maior controle sobre a qualidade, a quantidade e a especificação do material, evitando problemas muito comuns no transporte de cargas, tais como: furto total ou parcial, troca do material embarcado, deformações nas barras, etc. Em casos

de alterações no material entregue, o fabricante responsabiliza-se diretamente pela substituição do produto. No caso de uma venda “FOB”, os riscos anteriormente citados correm por conta do comprador.

ii) o melhor gerenciamento da logística de carregamento e de administração dos estoques nas usinas produtoras

Uma vez que o mercado consumidor de vergalhões é extremamente pulverizado, a operação do transporte por terceiros envolve um sem número de operações de embarque e desembarque, em lotes de menor tonelagem e, na ausência de economias de escala, de maior custo para o consumidor final. Além disso, a ausência de controle sobre a logística de transportes pelo fabricante, pode trazer inconvenientes quanto à movimentação de produtos em seus pátios, aumentando os custos de expedição (maior área, maior número de funcionários dedicados à tarefa, por exemplo) e de gerenciamento dos estoques.

Por outro lado, é importante realçar que, assim como para o setor de aço como um todo as vendas realizadas pelo GRUPO GERDAU são, em sua quase totalidade, na forma “CIF”. O Grupo procura concentrar suas negociações em poucas transportadoras por unidade da federação (e.g., CODIL-RS e GROPEL-RJ). Com isso, adquire maior poder de negociação e barganha com seus distribuidores acerca do preço do frete e das condições de transporte.

Por isso, entende-se que a venda da TRANSPAINS pelo GRUPO GERDAU e a consequente terceirização das atividades de transporte dos produtos da empresa poderia ampliar o poder de barganha dos outros distribuidores, a despeito de eventuais efeitos negativos na logística do transporte de aço.

IX) IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO

Detalhamento para Implementação da Decisão

Dadas as observações acima, urge assegurar que as providências necessárias à implementação da Decisão do CADE efetivamente promovam o restabelecimento do ambiente concorrencial anterior à operação.

Ao amparo do inciso V do art. 8º da Lei 8.884/94, submeto ao Plenário a proposta para fazer cumprir a Decisão relativa ao Ato de Concentração 16/94 em dois estágios sequencialmente integrados.

Estágio I: determinação pelo CADE das providências necessárias ao cumprimento da Decisão em atendimento ao Par. 9º do Artigo 54, com prazo mínimo para a empresa se manifestar sobre sua disposição e forma de obediência à ordem do CADE.

Estágio II: caso a empresa não cumpra determinação do CADE, o Plenário deverá proceder às medidas judiciais cabíveis, conforme a Lei 8884/94.

Esta proposta não se propõe neste momento exaurir as etapas da fase de execução judicial que, se necessária, será promovida pela Douta Procuradora-Geral.

As providências do Estágio I se encontram detalhadas em seguida.

ESTÁGIO I: PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO DO CADE

Visando à eliminação dos efeitos negativos da operação de compra da PAINS pela Gerdau e atendendo ao princípio da menor onerosidade, o CADE determina três alternativas à empresa, detalhadas adiante.

A Alternativa 1 contempla dez providências que, em seu conjunto, “eliminam os efeitos nocivos à ordem econômica” associados à operação Gerdau/Pains.

A Alternativa 2 preve o arrendamento da Pains por um período de vinte anos.

A Alternativa 3 envolve a alienação da empresa Pains.

Sob a hipótese de cumprimento voluntário por parte da empresa, a Alternativa 1 representa opção operacionalmente mais viável em relação às Alternativas 2 e 3, dado que:

- reconstitui sob controle de produtor independente unidade de laminação que definhou em função da estratégia do Grupo Gerdau. Note-se que:

(i) a alienação de uma laminação independente é viável dado que a mesma possui flexibilidade operacional suficiente para atender demandas específicas, sobretudo se contar com vantagens de localização, operar com baixos custos administrativos e for assegurado o adequado suprimento de tarugos a custos competitivos;

(ii) a alienação da laminação de Contagem representaria a reativação de uma unidade que havia definhado e, praticamente, desaparecido com a administração Gerdau.

- assegura efetiva realização dos investimentos programados pelos antigos controladores da PAINS com o consequente aumento da oferta de laminados;

- compensa os efeitos danosos representados pela interrupção dos gastos em P&D do Grupo Korf;

- retira poder de mercado associado a controle do grupo sobre o frete com a venda da TransPAINS;

- atenua poder de mercado associado ao controle excessivo sobre a rede de distribuição.

Em contraste, note-se em relação às Alternativas 2 e 3, que:

- a PAINS opera a um nível de escala (cerca de 360 mil toneladas em 1995) que, como unidade independente, vem se demonstrando baixo para o padrão de competitividade internacional e mesmo para o mercado doméstico. As recentes mudanças no setor siderúrgico apontadas na Seção VIc refletem tais tendências. Ressalte-se, sobretudo, que as fases de redução, aciaria e lingotamento (fases 2, 3 e 4 do processo descrito no Quadro III) exigem elevadas escalas, o que não ocorre na fase de laminação. Dessa forma, a eventual alienação da empresa para um grupo pequeno ou não atuante no setor siderúrgico representaria, provavelmente, a inviabilidade da mesma no longo prazo;

- a venda para a Metallgesellschaft se revela inviável porque, embora esteja operando na Bolsa de Metais do Mercado Londrino (London Metal Exchange), tal empresa foi obrigada a reduzir suas atividades na área de siderurgia, não tendo ainda se recuperado da situação pré-falimentar⁷;

⁷ Financial Times, 31/10/96

- a venda da PAINS, para um grupo pequeno e/ou não atuante no setor envolveria período longo, com custos provavelmente elevados para o mercado;

- a venda para grupos maiores já presentes no mercado não seria recomendável, face às alterações estruturais no setor discutidas nas seções anteriores. Uma compra, por exemplo, pela BELGO não resolveria o problema de concentração, posto que a BELGO apresenta uma participação da ordem de 35% no mercado de longos. Na hipótese de aquisição pela AÇOMINAS, caberia uma avaliação dinâmica do mercado. A AÇOMINAS, apesar de ainda não atingir a etapa de laminação (restringindo-se à produção de tarugos), encontra-se em um processo de redefinição de sua estratégia, com negociações adiantadas para uma associação com a Siderúrgica Mendes Júnior e com a BELGO. Ou seja, dentro de uma análise prospectiva, a aquisição pela AÇOMINAS também geraria um problema futuro de concentração. Além disso, a AÇOMINAS, apresentando excedente de oferta de tarugos, possivelmente fecharia as etapas de redução e aciaria da Pains;

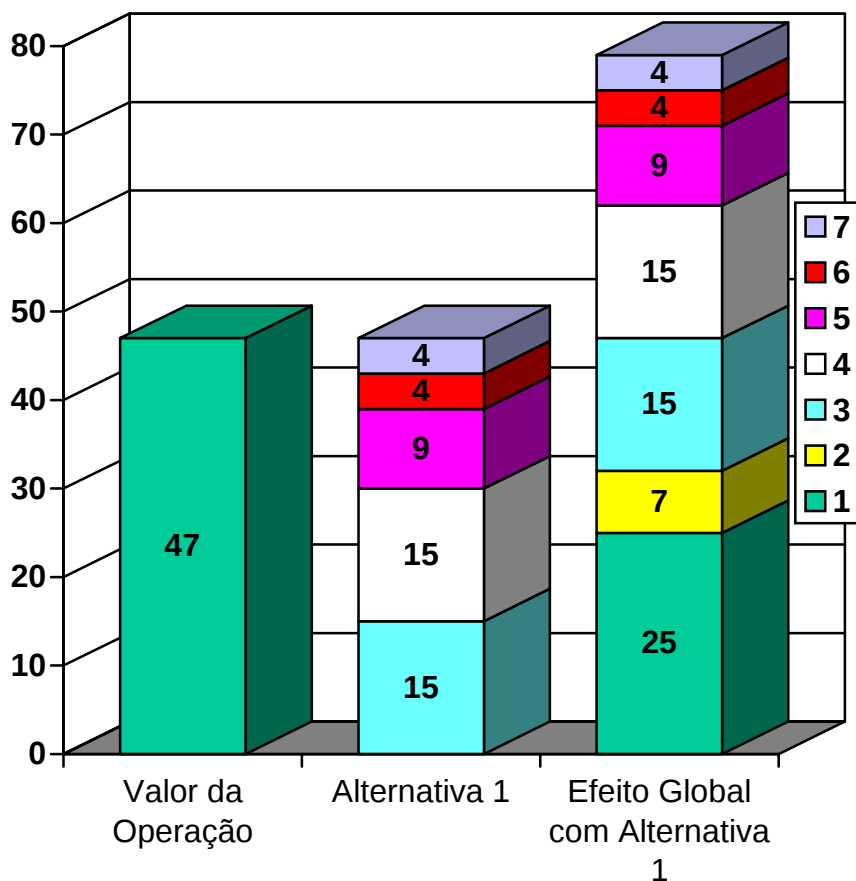
A Alternativa 1 oferece leque mais amplo de providências que, em seu conjunto, contemplam os diferentes aspectos da dinâmica concorrencial no segmento de aços longos. Tal alternativa exige, contudo, cumprimento voluntário e estrito, ainda que sujeito ao monitoramento da autoridade competente, de todas as providências elencadas para que possa ser implementada de forma eficiente.

O Quadro X dá uma dimensão do valor da operação, os investimentos já efetuados pelo Grupo Gerdau na Pains e os recursos associados ao programa de dez pontos contido na Alternativa 1 e que será descrito na próxima Seção. A primeira coluna do Quadro X se refere ao valor da aquisição de US\$ 47 milhões⁸. A terceira coluna apresenta as inversões já efetuadas pelo Grupo Gerdau na Pains, sendo US\$ 25 milhões fora do Plano Pains 600 original dos antigos controladores e US\$ 7 milhões de acordo com este Plano, mais o volume de recursos associados à Alternativa 1, que estão destacados na segunda coluna. Esta última compreende a continuidade do Plano Pains 600 original dos antigos controladores que não foi levada adiante pelo Grupo Gerdau (US\$ 15 milhões), constante dos pontos 2, 3 e 4 adiante; a reconstituição e alienação da Unidade de Contagem (estimada em US\$ 15 milhões) e o custo associado à garantia de oferta de tarugos (previsto em US\$ 9 milhões), constantes do ponto 1; a venda da TransPains (cerca de US\$ 4 milhões), conforme ponto

8 Conforme Voto do Conselheiro Relator.

8; e o valor presente dos rendimentos auferidos com tecnologia e programa de retreinamento estimados em US\$ 4 milhões, conforme pontos 5, 6 e 7.

Quadro X - Dimensão dos Impactos do Programa de Dez Pontos da Alternativa 1 (Em US\$ milhões)



FONTE:Revista do IBRAC, Voto do Conselheiro Relator, Pág.56 para o valor da operação.

Dados primários do BNDES para a estimativa da alternativa 1:

- 1 - Investimentos além do Plano Pains assumidos pelo Gerdau.
- 2 - Investimentos do Plano Pains realizados pelo Gerdau em Divinópolis.
- 3 - Continuidade do Plano Pains conforme Alternativa 1.
- 4 - Reconstituição e alienação da Unidade de Contagem.
- 5 - Custo associado ao contrato de garantia de oferta de tarugos.
- 6 - Venda da Transpains.
- 7 - Outros (valor presente dos rendimentos auferidos com tecnologia; programa de retreinamento).

Os parágrafos seguintes detalham cada uma das alternativas aludidas.

Alternativa 1

O Grupo Gerdau deverá adotar as seguintes dez providências:

Reconstituição da Unidade de Laminação de Contagem

1. Viabilizar no prazo de noventa dias a reconstituição da unidade de laminação da Pains em Contagem e promover sua venda em oferta pública, em prazo de noventa dias a partir da comprovação pelo CADE de que a referida unidade foi satisfatoriamente reconstituída.

O universo de compradores desta unidade de laminação a ser reconstituída deve ser restrito a agente não controlado pelo Grupo Gerdau e que detenha menos de 10% do mercado relevante de aços longos acabados ou a grupo de empresas que, em consórcio, detenha menos de 15% do referido mercado.

O vencedor da aquisição da unidade de Contagem terá preferência na aquisição da Transpains de que trata o item 8 desta Alternativa 1, se cobrir o maior lance.

A reconstituição da atividade da unidade de Contagem deverá, ademais, assegurar:

1.1 os investimentos necessários em equipamentos instalações de laminação;

1.2 o estoque de matéria-prima (tarugos) necessário para minimizar a demanda de capital de giro para início da operação;

1.3 contrato de garantia de oferta de matérias primas necessárias ao funcionamento da nova unidade, mediante fornecimento dos produtos semi-acabados ao longo de 10 anos por, no máximo, o preço de transferência dos tarugos da Pains para as demais empresas do grupo, ou, na ausência deste parâmetro, pelo preço CIF dos lingotes, blocos e tarugos importados. Este contrato de garantia deverá ser aprovado pelo CADE.

O descumprimento, sem justa causa, de quaisquer dos prazos mencionados implicarão pena de multa diária estipulada adiante no item 3 das condições para implementação das Alternativas de cumprimento da Decisão.

Retomada de Planos de Investimento

Além dos gastos associados aos demais itens desta Alternativa 1, no prazo máximo de 2 (dois) anos, o Grupo Gerdau deverá efetuar investimentos estimados em US\$ 22 milhões, visando a cumprir as seguintes metas:

2. Aumentar a capacidade do forno EOF II da PAINS em Divinópolis de forma compatível com o aumento da capacidade produtiva previsto no item 4 desta Alternativa 1, conforme o Plano de Investimentos dos antigos controladores que haviam sido cancelados após a operação Gerdau/Pains.

3. Instalar novo forno panela na PAINS em Divinópolis, conforme previsto naquele Plano.

4. Aumentar a capacidade instalada de laminação da Unidade de Divinópolis dos atuais 320 mil ton/ano para, no mínimo, 500 mil ton./ano de vergalhões.

Difusão de Tecnologia

5. Permitir, imediatamente, o acesso a terceiros das tecnologias desenvolvidas em seu acordo de cooperação tecnológica com a Mannesmann Demag, abstendo-se de qualquer cláusula de exclusividade.

6. Reinvestir integralmente os ganhos oriundos de contrato de cooperação com a Mannesmann (“cooperation fee”) em atividades de pesquisa e desenvolvimento conduzidas por instituição sem fins lucrativos de reconhecimento especializado e excelência técnica na área com o intuito de uso proconcorrencial dos frutos dos trabalhos realizados.

Medida Compensatória de Emprego

7. A empresa deverá prover programa de requalificação profissional e recolocação a ser aprovado pelo CADE com base em parecer técnico da Secretaria de Formação Profissional do Ministério do Trabalho para todos os trabalhadores cuja perda de emprego esteja diretamente associada à operação de compra da Pains pelo Grupo Gerdau e que assim o desejarem.

Salvaguardas adicionais

8. Alienar a TransPAINS mediante oferta pública para agente não controlado pelo Grupo Gerdau que detenha menos de 10% do mercado relevante, ou para grupo de empresas que, em consórcio, detenha menos de 15% do referido mercado, no prazo máximo de três meses ou no prazo em que o vencedor da oferta pública de que trata o item 1 desta Alternativa 1 exercer sua preferência de compra.

9. Restringir ao máximo de 20% a distribuição, pela Comercial Gerdau, das entregas da PAINS a empresas coligadas do Grupo Gerdau.

Monitoramento da Implementação da Decisão

10. O Grupo Gerdau deverá contratar consultoria especializada de notória reputação no setor para acompanhar a implementação das providências aceitas e aqui fixadas, mediante as seguintes condições:

10.1 A estipulação dos serviços a serem prestados à empresa pela consultoria deverá ser submetido à apreciação do CADE.

10.2 Os trabalhos desta consultoria serão analisados por equipe especializada do BNDES, designada especialmente para este fim, ao amparo do Convênio entre o CADE e aquela instituição.

Alternativa 2

O grupo Gerdau deverá arrendar pelo período de 20 anos, as unidades da PAINS localizadas em Contagem e Divinópolis com seus respectivos ativos para empresa independente que não detenha mais de 10% do mercado relevante, ou a grupo de empresas independentes que, em consórcio, detenha menos de 15% do mercado relevante.

Optando por esta alternativa, o Grupo Gerdau deverá reconstituir previamente ao arrendamento a unidade de Contagem, nos termos do item 1 da Alternativa 1.

O arrendamento deverá ocorrer no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a manifestação da empresa sobre sua opção de adotar a Alternativa 2, caso contrário serão tomadas as medidas legais para a execução da Decisão.

Alternativa 3

O Grupo Gerdau deverá alienar as unidades da Pains localizadas em Contagem e em Divinópolis com seus respectivos ativos para empresa que detenha menos de 10% do mercado relevante de aços longos ou grupo de empresas que, em consórcio, detenha menos de 15% do referido mercado.

A alienação poderá ser realizada por processo de leilão privado, conduzido por banco de investimento escolhido pela empresa ou através da colocação de ações na Bolsa de Valores após avaliação do ativo feito por banco de investimento ou por consultoria especializada cujo contrato de prestação de serviço tenha sido aprovado pelo CADE. O resultado do leilão deverá ser submetido à apreciação do CADE para que se pronuncie à luz do artigo 54 da Lei nº 8.884/94.

A alienação deverá ocorrer em 180 dias (cento e oitenta) dias após a manifestação da empresa sobre sua opção de adotar o conjunto de condições da Alternativa 3, caso contrário serão tomadas as medidas legais para a execução da Decisão.

CONDIÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE CUMPRIMENTO DA DECISÃO

As seguintes condições devem ser observadas para implementação da Decisão. Salvo menção explícita em contrário, as mesmas valem para as Alternativas 1, 2 e 3.

1. Prazo de 15 dias, a contar da publicação desta Decisão, para manifestação expressa da empresa quanto à determinação de cumpri-la, indicando sua opção por uma das alternativas apresentadas à sua escolha e desistência de qualquer reexame administrativo da Decisão.

2. Manifestando-se no prazo determinado, a empresa terá mais quinze dias para o detalhamento do plano de cumprimento da Decisão.

3. Esgotado o prazo estabelecido no item 1 acima sem que a empresa se manifeste formalmente, o Plenário tomará esta data como final para a adoção voluntária das providências contidas em sua Decisão e como termo

inicial para incidência de multa diária consoante o artigo 25 da Lei 8884/94, modificada pela Lei 9069/95, que fixa em R\$90.000,00 (noventa mil reais) diários até o efetivo cumprimento da Decisão.

Na fixação deste valor, levou-se em consideração o grau de lesão à concorrência, os efeitos econômicos sobre o mercado e a situação econômica do Grupo Gerdau, conforme demonstrado neste documento e de acordo com os parâmetros preceituados pelo art. 27 da citada Lei 8884/94.

4. Conforme descrição do Estágio II desta Decisão, a falta de manifestação da empresa em tempo hábil será entendida como não conformidade às condições impostas pela Decisão do Plenário do Cade, importando na adoção das providências necessárias à promoção da imediata execução judicial.

5. Visando a assegurar o atendimento do mercado e/ou a eventual geração de barreiras à entrada, os parâmetros para a retomada dos planos de investimento mencionados nos itens 2, 3 e 4 da Alternativa 1 podem ser revisitos se devidamente comprovada mudança súbita de cenário com relação à demanda, ratificada pela análise da consultoria especializada a que se refere o item 10 da Alternativa 1.

6. Quando não houver menção explícita de prazo, o Grupo Gerdau deverá implementar imediatamente as providências elencadas na Alternativa 1, sob pena de não satisfazer as condições estabelecidas, justificando imediata execução judicial.

7. A publicidade das operações de alienação deverão ser feitas em 3 jornais de grande circulação do País em três dias consecutivos ou 5 intercalados;

8. O Grupo Gerdau deverá se responsabilizar, a partir da publicação da decisão do Colegiado no Diário Oficial, pela manutenção das máquinas e equipamentos da empresa a ser constituída e/ou alienada, assegurando que aquelas se encontram em bom estado, até a concretização da transferência do controle conforme estabelecido na alternativa escolhida.

--- O ---

BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, C.A. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed. rev. Atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 1995,p.78.

BARROS, J.R.M. e GOLDENSTEIN, L. O Processo de Reestruturação da Indústria. *Gazeta Mercantil*, 12/08/96.

Belgo/Mendes AC 44/95 Em tramitação no CADE.

BOOZ-ALLEN e HAMILTON. *A Siderurgia Brasileira* . Rio de Janeiro. Maio de 1996.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição Federal 1988*.Brasília, Edição 1996.

CARLTON, D.W. E PERLOFF, J.M. *Modern Industrial Organization*. *Forresman Little Brown Glenview*, II., 1990.

DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*,1P.347, 1994.

DOU 04/05/92 - Portaria 186/92 - Regimento Interno do CADE - Art 16.

DOU 11/03/96 - Voto da Rhodia/Sinasa A.C. nº 12/94

DOU 12/06/95 - Resolução 001/95

DOU 13/06/94 - Lei 8.884/94

DOU 14/12/94 - Voto da Eternit-Brasilit A.C. 06/94

DOU 17/09/96 - Belgo/Dedini AC 14/94

DOU 17/10/95

DOU 27/09/96 - Voto da Kolynos/Colgate A.C. 27/95

DOU 31/03/95

DOU de 24/10/96, Seção I.

FEDERAL TRADE COMMISSION and U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Horizontal Merger Guidelines*. April 2, 1992.

GAZETA MERCANTIL e IPT/SP *Panorama Setorial - Siderurgia*. Maio de 1996.

IBS *Anuário Estatístico da Indústria Siderúrgica Brasileira*. 1996.

IBS *Relatório de Acompanhamento do Mercado Brasileiro de Aço 1990/95*. Junho de 1996.

LAFIS. Relatório Sobre o Setor Siderúrgico, 1996.

NEGRÃO, T. *Código de Processo Civil: e Legislação Processual em Vigor*. 26ª edição. Ed. Saraiva.

Ofício nº 008/96

Ofício nº 804/95 Procuradoria Geral da República

Ofício PGR/GAB/Nº621

Parecer PG/ad hoc/nº01/95.

PAULA, G.M. *Setor de Aços Longos Comuns*. Estudos Setoriais da Indústria Brasileira de Materiais de Construção. IEI/UFRJ. Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo. Rio de Janeiro, Maio de 1996.

PINDICK, R. E RUBINFELD, D. *Microeconomia*. MacGrawHill, 1994.

RELATÓRIO LAFIS. *Siderurgia e Metalurgia: Aços Longos*. 11/09/96.

REVISTA DO IBRAC. Volume 2, Número 4, Outubro de 1995.

REVISTA DO IBRAC. Caderno de Jurisprudência .Volume 3, Número 3, Março 1996.

SOUZA, W.P.A *Primeiras Linhas de Direito Econômico*”, São Paulo: Ed. LTR, 3ª ed. atual., p.94 e 95.

VISCUSI, W.K., VERNON, J. M., HARRINGTON, J.E. Economics of Regulation and Antitrust. Second Edition 1995 (First Edition 1992). MIT Press.

