

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

ATO DE CONCENTRAÇÃO Nº 08012.007995/97-81

REQUERENTES: MAHLE GmbH E COFAP - COMPANHIA FABRICADORA DE PEÇAS

CONSELHEIRA-RELATORA: LUCIA HELENA SALGADO E SILVA

Ato de Concentração nº 08012.007995/97-81

EMENTA: Ato de Concentração. Integração realizada em ações e valores monetários junto à empresa Magneti Marelli-Mahle S/C Ltda, que passou a deter 81% do controle acionário da Cofap representativo de 32,5% de seu capital social, resultando em uma participação da Mahle nesta nova empresa de 31% representativo do todo de atividade de anéis. Extinção do Processo sem julgamento do mérito, por já terem sido examinadas por este Plenário os efeitos da operação em tela.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, na conformidade dos votos e das notas eletrônicas, acordam os Conselheiros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, por unanimidade, decidir pela extinção do presente ato de concentração, sem julgamento de mérito, por reconhecer a existência de coisa julgada, nos termos do art. 267, inciso V, do Código de Processo Civil. Participaram do julgamento o Presidente Gesner Oliveira, os Conselheiros Lucia Helena Salgado e Silva, Arthur Barrionuevo, Mércio Felsky, Ruy Santacruz e Marcelo Calliari. Presente o Procurador Substituto, Dalton Soares Pereira.

Brasília, 03 de fevereiro de 1999 (data do julgamento).

Gesner Oliveira
Presidente do Conselho

Lúcia Helena Salgado e Silva
Conselheira-Relatora

RELATÓRIO³²

Trata-se de operação relativa à integralização realizada em ações e valores monetários junto à empresa Magneti Marelli- Mahle Participações S/C Ltda, que passou a deter 81% do controle acionário da COFAP representativo de 32,5% de seu capital social, resultando numa participação da Mahle nesta nova empresa de 31% representativo do todo de atividade de anéis. A operação representa a segunda etapa da aquisição, realizada em 27 de junho de 1997, do controle de 70,08% do capital votante e 28,38% do capital total da empresa COFAP - Companhia Fabricadora de Peças, pela Magneti Marelli S.p.A. (AC 08012.007154/97-38).

Em simultâneo com a operação acima citada, foi firmado um “Memorando de Entendimentos” (ME) entre a Magneti Marelli S.p.A. e a Mahle GmbH, prevendo a constituição da empresa denominada Magneti Marelli Participações S/C Ltda, destinada a deter as ações da COFAP adquiridas pelas partes. É importante lembrar que a Mahle adquiriu 11,43% do capital votante da COFAP em operação realizada em 8 de julho de 1997 (operação anexada ao AC 84/96). O ME também estabeleceu os princípios e diretrizes com relação à gerência e à destinação dos negócios e atividades da COFAP.

No dia 14 de outubro de 1997 foi firmado o “Protocolo que Instrumentaliza a Aquisição das Ações Ordinárias Escriturais de Emissão da COFAP”, redefinindo as condições de pagamento das ações adquiridas. Além disto, por esse instrumento, formalizou-se a transferência das ações detidas pela ABS Empreendimentos Imobiliários, correspondentes a cerca de 10% do capital votante da COFAP, prevista para ocorrer após 27/06/99. As empresas consideram que apenas com a assinatura do Protocolo supracitado realizou-se a efetiva transferência das ações da COFAP

Com a operação e a concretização dos acordos firmados no ME, a Magneti Marelli ficou responsável pelos segmentos de produção e comercialização de amortecedores, sistemas de exaustão e seus respectivos centros de pesquisa e desenvolvimento. A participação da Mahle GmbH na empresa criada no referido ME, denominada atualmente Magneti Marelli-Mahle Participações S/C Ltda., é de 31%, garantindo seu controle sobre todas as atividades

³² Elaborado pelo assistente processual Alexandre Gheventer, sob a supervisão da relatora.

de anéis da COFAP, respectivo centro de pesquisa e as atividades comerciais relativas ao mercado de reposição.

A justificativa da operação é a mesma já apresentada no AC 84/96, a saber, o processo de reestruturação da indústria automobilística e a necessidade de se manter na disputa concorrencial mundial, por meio de investimentos em novas tecnologias e da inserção estratégica em sistemas de *global sourcing* e *follow source*. A operação, de acordo com as requerentes, é exigência do novo ambiente competitivo dos anos 90, decorrente da globalização e da abertura comercial, que impele a formação de estratégias de fusões, aquisições e *joint ventures*, como forma de incrementar a competitividade e a sobrevivência da indústria automobilística nacional.

Quanto à descrição da operação em maiores detalhes, assim como das requerentes e do mercado, adoto integralmente o parecer da SEAE em anexo, de lavra de Cecília Vescosi de Aragão, Fernando da Silva Santiago e Fernando José de Oliveira Baptista, sob a coordenação de Pedro Bernardo, procedimento já adotado por mim no voto do AC 84/96.

A Procuradoria do CADE, em 9 de novembro de 1998, concluiu que a operação elevou o poder de mercado das requerentes, sendo, contudo, passível de aprovação por atender os requisitos da §1º e §2º, do art. 54, da Lei nº 8.884/94.

É o relatório

ERRATA DO RELATÓRIO (informações complementares)

No intuito de complementar a instrução processual, solicitei novas informações sobre o segmento de amortecedores e o estágio atual das negociações entre a COFAP e a Indústria de Fundação Tupy (ofício/Gab/70/98). As respostas estão juntadas às fls. 364/376 e 379/392.

Foram também solicitadas informações sobre o setor de amortecedores aos principais clientes da COFAP (General Motors do Brasil, Ford Brasil-Argentina e Volkswagen do Brasil (ofícios/Gab/LHS nº 78/98, 79/98 e 80/98). Responderam às solicitações as empresas General Motors (fls. 393) e Volkswagen (fls. 397).

Na sessão ordinária de 20.01.99, o Plenário diligenciou às empresas solicitando comprovação da operação envolvendo a venda do negócio de fundição da Tupy para a Fundação Mauá. Em 27.01.99, as empresas apresentaram documentação comprobatória sobre o negócio.

O processo foi enviado à Procuradoria para nova manifestação, que entendeu ser esta nova operação pró-competitiva “por diminuir os efeitos da operação original”, sugerindo a aprovação do Ato na forma pretendida pelas concorrentes.

É o relatório

ERRATA

pp.1, 2º § do Relatório. Onde se lê:

“Em simultâneo com a operação acima citada, (...). O ME também estabeleceu os princípios e diretrizes com relação à gerência e destinação dos negócios e atividades da COFAP.

leia-se

“Em simultâneo à operação acima citada (...). O ME também estabeleceu os princípios e diretrizes com relação à gerência e à destinação dos negócios e atividades da COFAP.

pp.1, 3º § do Relatório. Onde se lê:

No dia 14 de outubro de 1997 foi firmado o Protocolo que Instrumentaliza a Aquisição das Ações Ordinárias Escriturais de Emissão da COFAP, redefinindo as condições de pagamento das ações adquiridas. Além disto, por este instrumento, formalizou-se a transferência das ações detidas pela ABS Empreendimentos Imobiliários, correspondentes a cerca de 10% do capital votante da COFAP, previsto para ocorrer após 27/06/99. As empresas consideram que apenas com a assinatura do Protocolo supracitado, realizou-se a efetiva transferência das ações da COFAP”.

leia-se

No dia 14 de outubro de 1997 foi firmado o “Protocolo que Instrumentaliza a Aquisição das Ações Ordinárias Escriturais de Emissão da COFAP”, redefinindo as condições de pagamento das ações adquiridas. Além disto, por esse instrumento, formalizou-se a transferência das ações detidas pela ABS Empreendimentos Imobiliários, correspondentes a cerca de 10% do capital votante da COFAP, prevista para ocorrer após 27/06/99. As empresas consideram que apenas com a assinatura do Protocolo supracitado realizou-se a efetiva transferência das ações da COFAP”.

Lucia Helena Salgado e Silva
Conselheira-Relatora

VOTO

EMENTA: Ato de concentração. integralização realizada em ações e valores monetários junto à empresa Magneti Marelli- Mahle participações s/c Ltda, que passou a deter 81% do controle acionário da Cofap representativo de 32,5% de seu capital social, resultando numa participação da Mahle nesta nova empresa de 31% representativo do todo de atividade de anéis. extinção do processo sem julgamento de mérito, por já terem sido examinadas por este plenário os efeitos da operação em tela.

1. INTRODUÇÃO

O parecer da SEAE, por conter os elementos básicos à análise *anti-truste* (descrição dos mercados relevantes, a estrutura de cada mercado, a análise das condições de entrada e da possibilidade de ocorrência de efeitos anti-competitivos e adequada abordagem das eficiências alegadas) trouxe aos autos os principais aspectos para a formação da minha convicção no presente caso, tornando desnecessários maiores esforços de instrução. Por isso, adotei-o como relatório e tomo-o como base para apresentar minhas razões de decidir nos presentes casos.

As operações em exame estão ligadas a outras três operações, além de uma 6ª operação, noticiada pela imprensa, referente a uma carta de intenção

da Miba Sintermetall de adquirir 30% da Metal Leve Produtos Sinterizados Ltda³³. A tabela anexada a este voto resume as principais informações sobre cada operação.

Como já havia argumentado no voto do AC 84/96, as operações devem ser compreendidas dentro do atual ambiente competitivo na indústria automobilística, influenciado profundamente pelo fenômeno da globalização e pela política governamental nos anos 90, em especial, a abertura comercial e o novo regime automotivo. O fenômeno da globalização está presente na tendência à produção de carros mundiais e no predomínio de estratégias de *global sourcing* e *follow sourcing*³⁴, que resultou na ampliação do ambiente competitivo dos espaços nacionais para o espaço mundial. As políticas governamentais nos anos 90 para o setor, por sua vez, resultou em drástica mudança no perfil das importações. Como resultado da abertura comercial e dos incentivos à importação de autopeças, a participação das autopeças importadas na oferta cresceu de 5,6% em 1989 para 21% em 1996. Estes fatores explicam o atual momento da indústria automobilística nacional, caracterizada pelo rápido crescimento do grau de concentração e de desnacionalização.

2. A OPERAÇÃO E O MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS

Em 27 de junho de 1997, a Magneti Marelli adquiriu 70,08% do capital votante e 28,28% do capital total da empresa COFAP. Justamente com esta operação foi firmado um memorando de entendimentos (ME) entre a Magneti Marelli e a Mahle, criando uma nova empresa, hoje denominada de Magnetti Marelli-Mahle Participações S/C Ltda. Neste ME, ficou acertada a transferência das respectivas participações acionárias na COFAP para esta nova empresa, além de estabelecer princípios e diretrizes com relação à gestão dos negócios da COFAP. Tendo em vista as vocações das empresas partes, foram estabelecidas três divisões:

- **DIVISÃO I** (competência da Magnetti Marelli)

³³ Gazeta Mercantil, 13 de julho de 1998.

³⁴ - *global sourcing* : os fornecedores são escolhidos pelos centros de desenvolvimento, a partir de um *shopping* global (ou seja, da procura pelo melhor fornecedor ao redor do mundo).

- *follow source*: representa a atração pelas montadoras para perto de suas fábricas, de modo a melhor viabilizar o *just-in-time*.

Negócios de amortecedores (Mauá e Lavras), escapamentos (Amparos e Cambuí) e respectivos centros de P&D e atividades comerciais relativas ao mercado de reposição.

- **DIVISÃO II** (competência da Mahle)

Negócios relativos a anéis de pistão (Mauá, Itajubá e Cantanhede, em Portugal) e respectivos centros de P&D e atividades comerciais relativas ao mercado de reposição.

- **DIVISÃO III** (competência de ambas)

Negócios relativos à fundição de blocos de motor e cabeçotes de cilindro (Mauá), camisas, kits e fundidos (São Bernardo do Campo), componentes eletrônicos (Santo André), elastômeros (Mauá), atividade de mineração, agropecuária e outras atividades.

É importante destacar que os negócios da Divisão III não fazem parte do *core business* das duas empresas e o seu destino ainda não foi definido, podendo tanto serem adquiridos pelas partes signatárias do ME, como também serem transferidos, total ou parcialmente, para terceiros.

3. MERCADO RELEVANTE

O AC 0812.007995/97-81 refere-se à concretização dos acordos firmados entre a Marelli e a Mahle, assegurando à Mahle a administração dos negócios de anéis da COFAP. O efeitos econômicos do Memorando de Entendimentos no tocante ao negócios de anéis da COFAP já foram analisados no AC 84/96, julgado em 12 de agosto passado, quando foi concluído existirem eficiências na produção conjunta de pistões e anéis. Isto posto, passo a concentrar meu voto no AC 08012.007154/97-38, que tem como partes as empresas Magneti Marelli e COFAP.

A SEAE define os produtos relevantes como escapamentos, blocos e cabeçotes de ferro para motor tendo em vista a sobreposição verificada no *mix* de produtos das requerentes. No caso de escapamentos, a sobreposição envolve diretamente as empresas Marelli e COFAP, ao passo que no caso de blocos e cabeçotes a sobreposição é indireta, pois não envolve a Marelli, mas a empresa Teksid, controlada pelo mesmo grupo controlador da Marelli - o Grupo Fiat. Embora o produto “amortecedor” não faça parte do mercado relevante

definido pela SEAE, devido às implicações verticais da operação, e como a COFAP detém 70% de participação no mercado original e de reposição de amortecedores, este produto também deverá ser considerado na análise.

Vale ressaltar que a SEAE considerou inexistir substituíbilidade pelo lado da demanda e alguma flexibilidade na produção de peças fundidas, em especial, de ferro por alumínio. Porém, embora exista a possibilidade de se converter a produção peças de ferro para peças de alumínio, ela é bastante limitada. As requerentes informaram que qualquer decisão de substituição ocorre apenas no momento da definição do projeto da peça ou do veículo que será utilizado, em geral, veículo leve. Atualmente a COFAP produz apenas blocos e cabeçotes de ferro, a maior parte para veículos pesados, não sendo capaz de produzir blocos e cabeçotes de alumínio. Embora os investimentos necessários à produção destas peças de alumínio sejam baixos, tal decisão exigiria substituição de equipamentos e mudança no processo produtivo, o que implicaria na instalação de uma nova fundição. Por não se tratar do *core business* da empresa esta hipótese não tem sido cogitada pela empresa. Portanto, acompanhando a SEAE, considero como produto relevante, no tocante a blocos e cabeçotes, somente os de ferro fundido para motores a gasolina e diesel.

Quanto à dimensão geográfica, embora fosse possível cogitar uma definição mais ampla que as fronteiras nacionais, em razão dos fatores já expostos sobre a tendência à concorrência global e as facilidades às importações de autopeças, e aprofundados no AC 84/96, defino, conservadoramente, o mercado geográfico como nacional. Não obstante as possibilidades de importações sejam amplas, em particular devido às baixas alíquotas efetivas de importação decorrentes da política governamental para o setor, os fluxos internacionais de comércio, como demonstram os dados de *market-share* presentes no parecer da SEAE, não são muito significativos. Os dados sugerem que as montadoras apenas instrumentalizam as facilidades à importação atualmente vigentes na negociação de preços e qualidade dos produtos obtidos de seus fornecedores, em geral localizados próximos a elas.

Com os dados de participação de mercado agregados no parecer da SEAE, obtivemos as seguintes variações nos graus de concentração nos mercados relevantes:

GRAU DE CONCENTRAÇÃO - VARIAÇÃO DO HHI³⁵

	Antes	Depois	Δ HHI
escapamentos ³⁶	5.078	5450	372
blocos de ferro	1699	2.259	559
cabeçotes de ferro	2920	4541	1621

Elaboração: CADE

Deve-se salientar que os índices de concentração foram elaborados somente sobre as participações das requerentes no mercado original. Como explica o parecer da SEAE, a Marelli não participa do mercado de reposição de escapamentos. No caso de blocos e cabeçotes de ferro, apesar dos reiterados pedidos da SEAE, não foram obtidas informações satisfatórias. As requerentes argumentam que não dispõe de dados informando sua participação no mercado de reposição, e que, ademais, como em geral as peças são recondicionadas e não substituídas esse mercado seria insignificante. No entanto, as requerentes também não informaram o tamanho desse mercado.

Os dados da tabela indicam claramente que a operação gera um concentração nos mercado relevantes, em especial, nos mercados de blocos e cabeçotes de ferro. No caso de escapamentos, embora o HHI seja elevado, a variação no grau de concentração resultante da presente operação foi pequena, já que a Marelli detinha um *market share* de apenas 3%.

No mercado de blocos e cabeçotes de ferro a operação gera restrições mais visíveis à concorrência, eliminando um concorrente direto e efetivo. É bem verdade que são identificadas alternativas na oferta desses produtos: GM-

³⁵ Não foi considerado o item “outros”, que inclui pequenas empresas e importações, para efeitos do cálculo do HHI.

³⁶ Cabe registrar que no parecer SEAE nº 93, referente ao presente AC, a SEAE apresenta os seguintes dados sobre o segmento original de escapamentos em 1997: **COFAP/Arvin e Kadron – 62%**; Mastra – 35% e **Magneti Marelli – 3%**. Já no AC 08012.005234/98-85, entre a Arvin Industries Inc e COFAP, avaliado pelo Plenário em 20 de janeiro de 1998, a SEAE apresenta os seguintes dados: **Arvin – 30%**; **Magneti Marelli – 45%**, Mastra – 20%; e Walker – 4,5%. Mesmo considerando os possíveis somatórios de participações entre empresas envolvidas, ainda restaria uma diferença de 10% (COFAP/Arvin e Kadron e Magneti Marelli – 65%, e Arvin e Magneti Marelli – 75%). Possivelmente, os dados referentes ao AC Arvin/COFAP são mais confiáveis, por serem mais recentes, e porque as informações sobre este setor no AC Marelli/COFAP se baseiam em estimativas das requerentes.

Ford (20,9% do *market share*), e Tupy (25%), além de outras empresas nacionais menores e estrangeiras (19,5%) no mercado de blocos de ferro e Tupy (28%) e outras empresas menores e estrangeiras (10,7%) no mercado de cabeçotes.

Vale dizer que dos concorrentes consultados, apenas a Mastra (escapamentos) ofereceu objeções. Porém, a empresa não ofereceu fatos capazes de contestar a operação (ver parecer da SEAE, fls. 252). Já alguns clientes assinalaram algumas restrições, destacando o fato da Teksid e da Marelli serem parte de uma montadora concorrente (Fiat). Em geral, os clientes manifestaram preocupações com relação à redução do número de fornecedores no mercado, deslocamento dos produtos COFAP para a linha de montagem da Fiat e elevação do nível dos preços.

Os possíveis impactos verticais decorrentes da inserção do grupo Fiat tanto na produção de autopeças como na fabricação de veículos automotivos já justificaria uma análise mais acurada por parte da autoridade *antitruste*. Sabemos que estes impactos podem gerar diversos efeitos anticompetitivos, em especial a criação de barreiras à entrada decorrentes do aumento do capital mínimo necessário, uma vez que novos entrantes poderão ser compelidos à verticalização, ou mesmo possíveis estratégias de bloqueio.

Tendo em vista os possíveis efeitos anticoncorrenciais, inclusive de natureza vertical, a análise da operação deverá considerar, a seguir, as condições de entrada, no intuito de se verificar se o *market share* obtido pelas requerentes constitui ou não fonte real de exercício de poder de mercado.

4. CONDIÇÕES DE ENTRADA

Escapamentos

Os investimentos requeridos para a produção de sistemas de exaustão em escala mínima eficiente (1 milhão de peças/ano ou 4% da produção nacional) são estimados em cerca de R\$ 8 milhões, o que pode ser considerado baixo. As requerentes não informaram os custos adicionais necessários à constituição de uma rede de revenda e de difusão da marca. Em especial, a marca COFAP deve ter importância elevada na tomada de decisão dos consumidores no mercado de reposição, o que deve elevar os investimentos de novos entrantes nesse mercado. Porém, como visto, além de ser moderadamente descon-

centrado, a operação não afetou o grau de concentração do mercado de reposição de escapamentos.

Não existem barreiras relacionadas a vantagens absolutas de custos, tais como, patentes, segredo industrial e acesso exclusivo a fontes de matérias-primas. Porém, como observa a SEAE, as montadoras tem grande poder na determinação dos preços das peças em razão do fácil acesso ao mercado internacional, o que exige escalas de produção razoavelmente elevadas e capacitação tecnológica, condições necessárias para que a fornecedora de autopeça seja competitiva na disputa por esses clientes.

Blocos e cabeçotes de ferro

Os autos não mencionam o valor do investimento requerido para a produção em escala mínima eficiente em blocos e cabeçotes de ferro (41 mil toneladas/ano, ou 29% da produção do Mercosul). É fácil perceber que a escala de produção é muito elevada, muito embora as requerentes argumentem que “*são as montadoras que custeiam os investimentos em ferramentais, o que faz com que os investimentos das fundições sejam pequenos*” (SEAE, fls. 259). Porém, as requerentes admitem que, para empresas que não atuem em mercados similares “*a fabricação de peças fundidas requer elevados investimentos em moldes e prensas e o domínio de tecnologias específicas, o que faz com que os chamados sunk costs sejam elevados*” (SEAE, fls. 260).

As requerentes também consideraram que existem vantagens absolutas de custos para empresas já instaladas, “*tendo em vista o tipo de tecnologia empregada e as economias de escala dinâmicas (learnig by doing)*” (SEAE, fls. 260). Entretanto, foi acentuado que estes custos são baixos para empresas que atuem em mercados similares. Não há barreiras vinculadas à marca pois o mercado de reposição é praticamente inexistente. A entrada na fabricação destas peças está sempre vinculada a um contrato com alguma montadora e na elaboração de um projeto específico elaborado em conjunto com a fabricante (*co-design*).

É importante mencionar que não foram registrados novos ingressos no segmento de blocos e cabeçotes. Pelo contrário, as requerentes citam as saídas da Sofunge (São Paulo), adquirida pela fundição Tupy em novembro de 1995 e desativação da fundição cativa da Ford, em 1997.

Amortecedores

Em resposta às diligências solicitadas por mim (of. LHS 70/98), as requerentes prestaram os seguintes esclarecimentos quanto às condições de entrada:

- Os investimentos necessários para montar uma planta de escala mínima eficiente de 600.000 unidades/ano somam cerca de US\$ 4 milhões. Entretanto, para montadoras que já produzem amortecedores em outros países, e que já produzem componentes mais complexos, o custo de entrada cairia para a metade;
- Não existem barreiras à entrada relacionadas com gastos em distribuição e propaganda no mercado de peças originais, sendo as peças diretamente vendidas às montadoras. No caso do mercado de peças de reposição a fidelidade à marca é mais importante, embora as requerentes afirmem que não seja uma condição necessária para a atuação das empresas;
- A produção de amortecedores requer desenvolvimento interno de capacitação tecnológica, de forma que as empresas já instaladas são capazes de produzir produtos de qualidade superior àqueles produtos oferecidos por um entrante eventual. Assim, as dificuldades em desenvolver uma tecnologia própria podem criar uma desvantagem para entrantes potenciais;
- As empresas que atuam no Brasil sofrem intensa competição potencial de produtores que atuam em outros países;
- As requerentes ainda citaram as seguintes empresas seriam candidatas em potencial para atuar no mercado brasileiro: ARVIN (norte-americana), SACHS (alemã, que já fabrica no Brasil amortecedores para tampas de porta-malas e realiza importações da Argentina), DELPHI (norte-americana, controlada pela General Motors, e que já atua via importações), SHOWA (japonesa, produz amortecedores para motocicletas na Zona Franca de Manaus), KAYABA e TOKICO (japonesas).

As requerentes informam que a empresa Stabilus implantou uma fábrica de amortecedores mola a gás em outubro de 1996 em Minas Gerais. Destacam ainda a possibilidade eminente de ingresso da empresa Sachs Automotive, do grupo Mannesman (Alemanha), que deverá investir US\$ 60 milhões na instalação de uma fábrica de amortecedores em São Paulo³⁷.

Ainda com relação às barreiras à entrada, a SEAE acrescenta que

“(...) o fato de que a entrada de quase uma dezena de novas montadoras de automóveis no Brasil criará uma demanda adicional por autopeças no longo

³⁷ Gazeta Mercantil de 26 de maio de 1997.

prazo, principalmente se persistir a exigência legal de utilização de elevados níveis de nacionalização na produção de automóveis brasileiros. Conseqüentemente, empresas poderosas e concorrentes da Magneti Marelli e COFAP no mercado internacional poderão se beneficiar de uma demanda para seus produtos no mercado brasileiro”.

O reposicionamento imediato dos produtos não é hipótese razoável devido à existência de custos irrecuperáveis significativos, em particular, no segmento de cabeçotes e blocos de ferro. Evidentemente, o grau de barreira à entrada depende da posição *a priori* do produtor potencial. Se este já atua no mercado mais amplo de fundidos, possivelmente ele possui instalações essenciais (*essential facilities*), e seus custos de entrada poderiam ser bem menores. Porém, não há elementos nos autos sobre empresas deste segmento que poderiam rapidamente reconverter parte de sua capacidade produtiva para a produção dessas peças.

As requerentes também argumentam que, devido aos baixos investimentos requeridos, as montadoras concorrentes também poderiam se verticalizar. Porém, a tendência mundial tem sido exatamente a inversa, a saber, o distanciamento das montadoras na fabricação direta de autopeças e maior frequência de projetos elaborados em parceria (*co-design*).

Contudo, como já argumentei no voto do AC nº 84/96,

“(...) procede o argumento de que a aquisição da Metal Leve pela Mahle, em vistas do cenário de ampliação da demanda com a entrada de novas montadoras no mercado não parece apresentar obstáculo nem desestímulo para a entrada de novos concorrentes. Como já se mencionou, as montadoras definem fora do país quem serão seus fornecedores e tendem a atrair, a medida em que se instalam, novos fornecedores, acirrando a concorrência de maneira geral na indústria de autopeças.”

Pela avaliação das informações, mesmo considerando o provável crescimento da demanda de autopeças, as condições de ingresso no segmento de blocos e cabeçotes de ferro são mais difíceis do que as condições de ingresso em média verificadas no setor de autopeças em geral. Assim, tendo em vista a elevação do grau de concentração, a operação, de fato, pode criar efeitos anticoncorrenciais nesse mercado.

Porém, as consulentes informaram que, em 01/07/98 foi firmado “Protocolo de Intenções para Realização de Negócio” entre a COFAP e a Indústria

de Fundação Tupy, que tem como objetivo a venda da unidade de fundição da primeira para a última no prazo de trinta dias. A comunicação sobre o protocolo de intenções envolvendo a venda da operação de blocos de motores da COFAP para a Tupy (fls. 216/218), de 03 de julho de 1998, prevê a realização de certas ações no decorrer deste prazo, com a sucessiva execução da venda. A se confirmar a venda, remédios *antitruste*, tais como a alienação deste negócio, não seriam mais necessários. Evidentemente, os efeitos desta nova operação serão avaliados no momento adequado, quando a mesma for submetida à apreciação do CADE.

No ofício LHS 70/98 foram solicitadas informações sobre o estágio atual de negociações envolvendo a COFAP e a Tupy. As requerentes afirmaram que a venda da unidade de fundição da COFAP para a Tupy veio a se consumir na forma prevista no Protocolo de Intenções acima mencionado.

5. SOBRE O ARGUMENTO DO PODER DE BARGANHA

Com relação à capacidade de exercício de poder de mercado, o argumento sobre o poder de barganha detido pelas montadoras nas negociações com seus fornecedores desenvolvido no AC 84/96 deve ser requalificado neste caso específico. Afirma a SEAE:

“ Não se pode deixar de mencionar o fato de que os dados da estrutura da demanda mostram que, após a operação, as montadoras serão clientes de uma empresa que participa de um grupo econômico diretamente concorrente (no caso, o grupo Fiat). Ficariam, pois, na dependência de fornecimento de sua concorrente para a obtenção dos produtos necessários ao seu processo produtivo. Além dos produtos em análise, preocupa, por exemplo, o caso dos amortecedores, que, embora não façam parte do mercado relevante, constituem o principal produto da COFAP, que detém cerca de 70% da participação total nos segmentos original e de reposição. Assim, se as empresas envolvidas na operação praticarem preços diferenciados ou mesmo restringirem o volume de peças vendidas ou não cumprirem prazos de entrega, estarão causando sérios prejuízos aos seus concorrentes.

Assim, como resultado das operações, o mercado restou dominado por um grupo econômico que, em sua composição, possui um forte concorrente das demais instaladas no Brasil. Nessa ordem de idéias, a tese do elevado poder de barganha das montadoras com relação a este mercado específico perde um pouco de sua força. Na verdade, verifica-se uma relação mais

próxima ao equilíbrio, dados o porte dos agentes envolvidos. Ademais, dado o porte dessas fabricantes de autopeças (gigantes mundiais), delinea-se uma tendência à necessidade de relativizar a magnitude do poder de barganha das montadoras, situação ainda não verificada na realidade do mercado” (SEAE, fls. 261).

De fato, relações de forças entre agentes econômicos próximas a uma situação de equilíbrio tende a aumentar a probabilidade de condutas anticompetitivas. Porém, a mera matriz de forças é elemento insuficiente para a análise do poder de barganha. Deve-se considerar na análise, adicionalmente, o tipo de investimento. Se o investimento necessário à produção do bem não exige conhecimentos tecnológicos específicos ou custos irrecuperáveis significativos, há baixa probabilidade de surgir problemas entre as partes. Itens desta natureza são pouco propensos a condutas anticoncorrenciais, já que a montadora, nesta situação, ou pode facilmente encontrar outras alternativas no mercado *spot*, ou pode atrair a instalação de um novo fornecedor, ou ainda, optar pela verticalização.

Em geral, como já observado, as montadoras tem relativa facilidade ao acesso ao mercado internacional de autopeças, o que suaviza os riscos de comportamento anticoncorrencial mesmo em situação de equilíbrio de forças. Neste sentido, o poder de barganha depende tanto do porte das empresas, como da existência de outras alternativas viáveis para a obtenção do produto. E aí, de fato, se a fabricação de peças fundidas (no caso de blocos e cabeçotes de ferro) requer elevados investimentos em moldes e prensas e domínio de tecnologias específicas, elevando o nível de *sunk costs* do fornecedor deste tipo de autopeça, como observado pela SEAE, a probabilidade de se encontrar fornecedores alternativos, ou mesmo de integração vertical, é menor. Portanto, concordo com a posição da SEAE de que, no caso de blocos e cabeçotes de ferro, o argumento do poder de barganha não se aplica, não apenas devido à situação de agentes econômicos de porte semelhante, como também, devido ao menor número de fornecedores alternativos.

Cabe observar, porém, que embora o maior nível de investimentos exigido no segmento de fundidos teoricamente eleve os custos da integração vertical, outras grandes montadoras também possuem produções cativas. A Ford, em resposta à SEAE, informou que 100% das peças de blocos e cabeçotes de ferro utilizadas em sua linha de montagem são importadas da planta da Ford, na Espanha. Já a General Motors informou que não adquire essas peças da Magneti Marelli ou da COFAP, sendo que no caso de motores a gasolina, sua demanda é basicamente atendida por produção cativa através de uma uni-

dade industrial em S.J. dos Campos. Entretanto é importante ressaltar que, clientes de fundidos da COFAP, como a Scania e a Hubner Indústria Mecânica, manifestaram preocupação quanto à redução do número de fornecedores e se posicionaram contrários à operação.

Nos caso específico de blocos e cabeçotes de motor, portanto, as preocupações concorrenciais seriam mais de ordem horizontal do que vertical, uma vez que as outras grandes montadoras não são clientes da COFAP e adquirem os produtos mediante produção cativa e de outros fornecedores. No caso de escapamentos e amortecedores, por possuir como clientes as outras grandes montadoras concorrentes, podem ter implicações concorrenciais mais sérias.

Abaixo estão relacionados os principais clientes da COFAP em amortecedores, conforme solicitado no of.LHS 73/98:

Principais Clientes da COFAP no Brasil	
EMPRESAS/GRUPO	% SOBRE O FATURAMENTO
FIAT AUTOMÓVEIS S/A	17,01
GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA	11,44
VOLKSWAGEN	9,13
GRUPO ROLES	6,90
GRUPO SAMA	5,24
GRUPO REAL	4,03
D.PASCHOAL S/A	3,98
MERCEDES BENZ DO BRASIL S/A	2,75
GRUPO NATACCI	2,65
GRUPO GUATIL	2,49

Fonte: Requerentes

Principais Clientes da COFAP no Mundo	
EMPRESAS/GRUPO	% SOBRE O FATURAMENTO
CHRYSLER (EUA)	18
FIAT (BR)	14
GENERAL MOTORS (BR + AR)	7
GRUPO ROLES (BR)	6
VOLKSWAGEN (BR, AR, MX)	5,8
DELPHI (GM/BR)	5,5
GRUPO SAMA (BR)	4,6
D. PASCHOAL (BR)	4

SM (VW/BR)	2,2
FORD (BR/AR)	1,7

Fonte: Requerentes

No dia 09 de dezembro passado foram remetidos ofícios à Ford, General Motors e Volkswagen, solicitando informações sobre o produto “amortecedores” utilizado por essas empresas, a saber, relação das fornecedoras, existência de produção cativa, viabilidade da aquisição do produto no mercado nacional ou no exterior no curto prazo e posicionamento quanto aos aspectos positivos ou negativos da operação no tocante a esse produto. Até o momento deste voto, das empresas oficiadas, somente a General Motors e a Volkswagen responderam às solicitações.

De acordo com a GM, a empresa não produz amortecedores e tem como única fornecedora a COFAP. Porém, afirmam que o *“fornecimento de amortecedores, tanto no âmbito nacional como internacional, poderia ser realizado pelas empresas MONROE, ARVIN, SACHS e DELPHI, que têm condições de oferecer custo e qualidade e possuem disponibilidade de oferta para atender as nossas necessidades”*. Quanto aos efeitos da operação, acreditam que a *“associação tende a aumentar a competitividade entre as empresas, com melhorias dos níveis de tecnologia e qualidade do produto”*.

A Volkswagen informou que não tem produção cativa dessas peças e possui como fornecedores, além da COFAP (39% dos amortecedores), a MONROE (48%) e a SACHS (13%). Esclareceu, ainda, que *“se um dos fornecedores aumentar os preços ou interromper a produção existe viabilidade de aquisição de amortecedores nas outras duas fontes locais. Caso este problema ocorra com as três fontes, existem empresas no exterior que, após um período de desenvolvimento da peça e dependendo de negociações comerciais, estariam aptas a fornecerem”*. Concluiu, portanto, que a parcela da operação relativa ao segmento de amortecedores não é razão de maiores preocupações para as principais concorrentes da Fiat.

4. EFICIÊNCIAS

A seguir estão descritas todas as eficiências listadas pelas requerentes:

1) Aporte de novas tecnologias;
2) Aumento das exportações, através da inserção nos canais de comercialização do grupo Marelli, permitindo que a COFAP/Marelli seja um fornecedor global;

3) Aumento da qualidade em razão das novas tecnologias;
4) Economias resultantes da maior racionalização dos investimentos e do melhor aproveitamento dos recursos despendidos com P&D;
5) Maior competitividade a partir da maior especialização e conseqüente possibilidade da COFAP/Marelli ser um <i>co-designer</i> em escala mundial;
6) Maior nível de P&D na área de amortecedores e o incremento das exportações desse produto; e
7) Maiores níveis de investimentos, produção, exportação e tecnologia de sistemas de escapamentos e amortecedores

Fonte: requerentes, fls.104

No tocante aos amortecedores, devido aos possíveis impactos verticais decorrentes da operação, solicitei aos requerentes maiores detalhes sobre os ganhos de eficiência (OF. LHS nº 73/98), cuja resposta sintetizo a seguir:

i) *Viabilização a longo e médio prazo da base industrial da COFAP.* Embora a empresa seja bem sucedida neste segmento de mercado, o que é visível em seu *market share*, as requerentes argumentam que as recentes mudanças no padrão de concorrência da indústria automobilística a nível mundial, certamente redundariam em crescentes dificuldades para a COFAP. A associação com a Magneti Marelli significa deverá resultar para a COFAP maiores aportes financeiros, recursos em *marketing* e distribuição, a possibilidade de produzir sistemas de suspensão completos e a elevação de sua capacidade gerencial no novo contexto de competição global. Além disto, a Magneti Marelli já se encontra homologada para fornecer diversos produtos para montadoras européias, o que representaria uma via de entrada importante para a COFAP no mercado europeu.

ii) *Preservação e desenvolvimento da capacitação tecnológica da COFAP.* As requerentes apresentaram previsão de investimentos da COFAP em P&D, nos próximos anos:

Ano	Valor (R\$ 1.000)
1998	3.000
1999	4.000
2000	4.000

Fonte: Requerentes

iii) *Incremento das exportações de amortecedores.* A quantidade de amortecedores exportados para a FIAT italiana deverá aumentar de 1 milhão

de peças/ano para 3 milhões, pois se prevê que a COFAP abastecerá amortecedores dianteiros de outros modelos fabricados na Itália. Segundo as requerentes, estima-se que cerca de 25% das necessidades de amortecedores da FIAT italiana deverão ser abastecidas pela fábrica da COFAP no Brasil.

Além disso, a COFAP deverá diversificar sua linha de amortecedores para atuar no mercado europeu de peças de reposição. Estes novos produtos deverão, inclusive, se refletir no crescimento da oferta interna de reposição de amortecedores para veículos importados.

As requerentes também assinalam a expansão da COFAP em diversos países, destacando a construção de fábricas de amortecedores nos EUA e na Argentina, a produção de amortecedores na Itália com tecnologia desenvolvida pela COFAP e negociação de três *joint ventures* em países em desenvolvimento.

Por fim, foi respondido que a operação deverá redundar em um importante processo de modernização gerencial da COFAP, que inclui investimentos no valor de R\$ 1,5 milhões em 1999 na modernização da infraestrutura de informática da COFAP, a difusão de modernas técnicas de gerenciamento detidas pela Marelli, programa de treinamento gerencial nos próximos três anos, onde já foram investidos R\$ 513 mil na área de amortecedores, e implementação de sistema de intercâmbio de pessoal desde 1998.

As requerentes também destacam as seguintes condições estruturais na indústria de autopeças que propiciariam a transferência parcial das eficiências para os consumidores:

- Rivalidade local entre produtores de sistemas de exaustão e blocos e cabeçotes para motores;
- Pressão concorrencial exercida pelas autopeças importadas. As requerentes ainda observam que os blocos e cabeçotes concorrem com motores prontos importados;
- Baixas barreiras à entrada nos mercados relevantes de sistemas de escapamentos e blocos e cabeçotes, garantindo intensa concorrência potencial.

As requerentes argumentam que as tendências mercadológicas e tecnológicas no mercado internacional de autopeças exigem uma série de inovações, requerendo recursos físicos financeiros e tecnológicos,

que estão além da capacitação da COFAP. Estas inovações tecnológicas seriam as seguintes:

Escapamentos – coletor tubular, tubo de parede dupla, controle ativo de ruído, conversor catalítico com substrato metálico.

Amortecedores – sistemas de suspensão com forças variáveis e comandos eletrônicos.

Cabeçotes e blocos - substituição das peças de ferro por peças de alumínio em veículos leves.

Vale dizer que, embora se trate de produtos em declínio no segmento de veículos leves, os blocos e cabeçotes de ferro são predominantes em veículos pesados. Foi visto que, esse segmento de mercado não faz parte do *core business* da Mahle e da Marelli . Atualmente as operações do negócio de fundição tem sido gerenciadas conjuntamente pelas empresas. O desinteresse pela realização de maiores investimentos nesse negócio é visível na apresentação da operação pelas requerentes:

“(...) a fundição constitui-se em um mercado maduro, de baixa rentabilidade, inibindo investimentos, sendo estes de alto valor. Por consequência, temos na COFAP a operação deste segmento com tecnologia amplamente defasada e altos custos de produção (em especial de insumos e de mão de obra), o que impede a mesma de concorrer com outros grandes produtores mundiais” (fls. 45).

Em segundo lugar, a maior parte das necessidades de consumo de blocos e cabeçotes da Fiat são atendidas pela própria Teksid, subsidiária do Grupo Fiat, não havendo ganhos verticais de eficiência ou de redução dos custos de transação. Além disto, a COFAP concentra esse negócio no segmento de veículos pesados, cujas peças fundidas demandadas são de ferro, e não de alumínio.

Portanto, no tocante a essa parcela dos negócios da COFAP, não vislumbro eficiências que a operação pudesse trazer, e que eventualmente compensasse a elevação da concentração.

5. CONCLUSÕES

A operação trouxe alguns impactos verticais, que possivelmente podem resultar em maiores ganhos de eficiência às adquirentes. Porém, como

sabemos, se a verticalização muitas vezes corresponde à maximização da eficiência privada, não necessariamente será equivalente à maximização da eficiência social. Neste caso, as restrições e incentivos impostos pela legislação *antitruste* devem regular as decisões de integração em função do bem estar social.

Uma crítica comum ao argumento fundado na eficiência - a concentração vertical com ênfase na redução dos custos - é que a integração tem impacto anticoncorrencial, por aumentar o capital mínimo necessário à entrada por parte de um concorrente potencial. A maior eficiência obtida com a integração poderá implicar em maior poder de mercado, e portanto, maior concentração horizontal.

A opção das montadoras concorrentes pela integração vertical contrariaria as tendências recentes observadas no setor automobilístico. As próprias requerentes afirmam que a “*desverticalização das empresas montadoras está sendo acompanhada pelo surgimento do método de fornecimento de sistemas*” (fls.47), inspirado no sistema de “produção enxuta”, de origem japonesa. Ao contrário do método fordista de integração vertical máxima, o método de produção enxuta “*privilegia o sistema de sub-contratação de fornecedores externos, gerando uma desverticalização das montadoras*” (fls.48). O processo de montagem do veículo concentra-se, principalmente, em uma centena de sub-sistemas, onde são elaborados sistemas de componentes ou sub-montagens para montadoras. Assim, as relações entre fornecedor e montadora tende menos à integração vertical do que a outras formas de quase-integração, onde as decisões de cada agente são descentralizadas e autônomas e o desenvolvimento de produtos baseadas na cooperação.

A *rationale* econômica que explique a opção pela desverticalização mesmo quando existe especificidade de ativos pode ser fundamentada, por exemplo, na teoria dos direitos de propriedade desenvolvida pelo economista Oliver Hart³⁸. Embora a integração vertical seja uma solução em situações de ativos específicos, não necessariamente será ótima, porque tende a criar subinvestimentos da parte que teve reduzido seus direitos de propriedade. Assim, se por um lado a integração reduz os problemas de oportunismo, por

³⁸ Veja Hart Oliver. *Firms, Contracts and Financial Structure*. Cleveland Press, 1995.

outro, tende a criar desbalanceamentos na organização, devido a problemas de desestímulo pela perda daqueles direitos.

Sem dúvida, na inexistência de fornecedores alternativos e se por hipótese, surgirem comportamentos anticoncorrenciais por parte grupo Fiat, certamente as empresas optariam pela verticalização. Entretanto, tendo em vista as tendências recentes do setor automobilístico (fornecimento global e “produção enxuta”) somados à necessidade de conhecimentos tecnológicos específicos e de uma série de custos irrecuperáveis (no caso de blocos e cabeçotes de ferro), tal opção seria a mais ineficiente do ponto de vista privado, e em última análise, do ponto de vista dos consumidores finais.

No segmento de escapamentos, como visto, a operação não gerou concentração significativa, uma vez que a Marelli detinha uma participação de apenas 3% do mercado. Há que se destacar que os custos de entrada são relativamente baixos e que as montadoras tem amplo acesso ao mercado internacional, o que limitaria em muito o sucesso de qualquer estratégia anticoncorrencial envolvendo manipulação de preços ou quantidades no curto prazo.

No caso do segmento de amortecedores, também não se vislumbrou barreiras significativas à entrada. Embora não tenha ocorrido concentração horizontal, a operação poderia gerar impactos verticais negativos em razão do significativo *market-share* da COFAP. Porém, ao consultar três dos principais clientes da COFAP, duas não se manifestaram e uma foi favorável à operação.

Além disto, como destaquei no AC 84/96, o “*novo ambiente competitivo impõe, para as fabricantes nacionais de autopeças dificuldades até então inusitadas. De fato, como destaca o referido estudo do BNDES,*

"Apesar das expectativas de crescimento da indústria automobilística, inclusive com a entrada de novas montadoras - os países em desenvolvimento são vistos como a área de maior crescimento -, muitas empresas estão ameaçadas. As vultuosas exigências de capitalização e de investimentos para a ocupação de espaços nesta nova cadeia, o volume crescente de importação e a concorrência com novos fabricantes internacionais, trazidos pelas próprias montadoras, são alguns dos aspectos que mais afetam as empresas existentes no país."

O resultado desse contexto é a fragilização das posições de mercado de tradicionais firmas de capital nacional atuantes no setor.(...)”. *A abertura da economia a partir dos anos noventa, se trouxe inegáveis benefícios à di-*

nâmica da concorrência no setor automotivo, também exige que as empresas de autopeças se adaptem às novas condições de mercado e às pressões competitivas advindas de concorrentes internacionais. São condições essenciais à sobrevivência destas empresas a necessidade de reduzir custos, se integrando no esquema de global source e folow source para a produção de carros mundiais e produzir produtos de padrão de qualidade internacional, o que exige aportes tecnológicos e financeiros significativos.

Já o segmento de blocos e cabeçotes de ferro, como assinalado, levanta preocupações de natureza *antitruste*. A operação elevou substancialmente o grau de concentração, eliminando um concorrente direto e efetivo. Por sua vez, as possibilidades de entrada não são imediatas uma vez que parcela dos investimentos necessários implicam em *sunk costs* elevados, resultando na elevação dos riscos associados a este tipo de negócio. As próprias requerentes também admitem que existem dificuldades associadas a economias de escalas dinâmicas (*learning by doing*) para quem não atua no mercado ou em mercados similares. Por fim, vale dizer que não há substituíbilidade entre de peças de ferro (veículos pesados) e peças de alumínio (veículos leves).

Também não se vislumbraram eficiências capazes de compensar os danos à concorrência causadas pela operação nesse segmento específico. Além disto, o negócio de blocos e cabeçotes de ferro não faz parte do *core business* da Marelli ou da Mahle, o que me leva a concluir que não há elementos para supor que o inciso I do par. primeiro do art. 54 venha, para este mercado relevante, a ser cumprido, ao mesmo tempo quem fica evidente o descumprimento do inciso III do mesmo parágrafo.

Há notícia nos autos de ter sido firmado “Protocolo de Intenções para Realização de Negócio” entre a COFAP e a Indústria de Fundição Tupy, que tem como objetivo a venda da unidade de fundição da primeira para a última. Posteriormente, as requerentes afirmaram que a venda da unidade de fundição da COFAP para a Tupy veio a se consumar na forma prevista no Protocolo de Intenções acima mencionado. A documentação comprobatória da efetiva alienação do negócio de blocos e cabeçotes em favor da Indústria de Fundição Tupy foi apresentada pelas requerentes (fls. 398/422). Sobre esta operação em particular, a Procuradoria do CADE afirmou que “a venda dos negócios de fundição da COFAP, através da Fundição Mauá, para a Fundição TUPY representa fator positivo”, considerando a concentração resultante no segmento de blocos e cabeçotes de ferro, e que seria, mesmo, “*pró-competitiva por diminuir os efeitos de concentração na operação original*”.

Devo fazer apenas um pequeno reparo, quando o sr. Procurador afirma que “*conforme comunicado na petição às fls.399, as requerentes apresentaram tal operação junto à SDE em 06 de julho de 1998, tendo sido confirmada a concretização de venda da fundição em 02 de dezembro de 1998*”. Na verdade, as requerentes protocolaram pedido de anexação de cópias do “Fato Relevante” , publicado na imprensa, sobre o já mencionado “Protocolo de Intenções para Realização de Negócio” entre a COFAP e a Fundição Tupy. A operação entre estas empresas ainda não foi comunicada ao CADE, nos termos da Resolução nº 15 /CADE, para sua devida apreciação.

8. DECISÃO

Por todo o exposto, e tendo sido demonstrada a transferência do negócio de blocos e cabeçotes de ferro da COFAP para a Fundição Tupy, aprovo a operação sem restrições.

Decido ainda que as requerentes deverão submeter à apreciação do CADE, em até quinze dias após a publicação do acórdão deste processo, operação envolvendo a COFAP e a Fundição Tupy, nos termos previstos no art. 54 da lei nº8.884/94, sem prejuízo de aplicação de multa ou outras penalidades previstas em Lei.

Quanto ao nº 08012.007995/97-81 (MAHLE GmbH e COFAP), extinguo o processo sem julgamento de mérito, por já terem sido examinadas por este Plenário os efeitos da operação em tela.

É o voto.

Lucia Helena Salgado e Silva
Conselheira-Relatora