

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA
ATO DE CONCENTRAÇÃO Nº 08012.000396/98-08**

Requerentes: Igaras Papéis e Embalagens S/A e Trombini Papel e Embalagens S/A

Relator: Conselheiro Mércio Felsky

EMENTA. Ato de Concentração. Lei nº 8.884/94, artigo 54, § 3º. Compra da PONTE NOVA papéis e mebalagens Ltda pela IGARAS papéis e mebalagens S/A. Contrato de Compromisso com condição para fechamento do negócio. Mercados relevantes de papéis para embalagem e embalagens de papelão ondulado. Mercado nacional. Tempestividade da apresentação do Ato. Não alteração do grau de concentração dos mercados considerados. Aprovação sem restrições.

ACÓRDÃO

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, aprovar a operação, sem restrições. Participaram do julgamento o Presidente Gesner Oliveira, os Conselheiros Lucia Helena Salgado e Silva, Arthur Barrionuevo Filho, Mércio Felsky, Ruy Afonso de Santacruz Lima, declarando-se impedido e Marcelo Procópio Calliari. Presente a Procuradora-Geral do Cade, Marusa Vasconcelos Freire.

Brasília, 05 de agosto de 1998 (data do julgamento).

Mércio Felsky
Conselheiro-Relator

Gesner Oliveira
Presidente do Conselho

***RELATÓRIO SIMPLIFICADO DE ANÁLISE DE ATOS E CONTRATOS
OBJETO DO ART. 54 DA LEI Nº 8.884/94***

I. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

Em 07.10.97, a TROMBINI Papel e Embalagens S. A . e IGARAS Papéis e Embalagens S. A . firmaram um Contrato de Compromisso de Compra e Venda de Quotas, pelo qual a TROMBINI transferiria parte de seus ativos a uma nova empresa a ser constituída, e depois, alienaria a totalidade de sua participação nesta nova empresa à IGARAS (fls. 15/45).

A nova sociedade — PONTE NOVA PAPÉIS E EMBALAGENS LTDA.— foi criada com as unidades fabris de Itaquaquecetuba - SP e Feira de Santana - BA, produtoras de Papelão Ondulado, e com a fábrica de Ponte Nova - MG, produtora de papéis reciclados (fls. 04), e, em 06.01.98, efetivou-se a transferência do total das quotas desta nova sociedade para a IGARAS (fls. 52/55). A operação foi apresentada à SDE/MJ em 27.01.98.

A modalidade do negócio foi compra e venda de quotas de sociedade limitada, e o valor da operação foi de, aproximadamente, R\$ 38,0 milhões.

A justificativa da operação, para as requerentes, é que a operação visa manter a atuação da IGARAS no crescente mercado de papelão ondulado, além de a empresa poder acompanhar o maior volume de produção de suas fábricas de papel. Já a TROMBINI estaria passando por um processo de reestruturação de capital, tendo que liquidar alguns de seus ativos para equalizar seu passivo oneroso e garantir a sobrevivência do grupo.

II. IDENTIFICAÇÃO DAS INTERESSADAS

a) IGARAS Papéis e Embalagens S. A .

De acordo com o Parecer Técnico da SEAE/MF (fls. 78), a IGARAS PAPÉIS E EMBALAGENS S.A (IGARAS) é uma empresa formada pela Riverwood International Corporation (EUA) e Cia. Suzano de Papel e Celulose (Brasil), que produz papéis para embalagens, embalagens de papelão ondulado e "multipack". Possui seis unidades industriais: duas fábricas de papel e celulose (SP e SC), três de papel e papelão ondulado (SP) e uma gráfica (SP). Possui cerca de 2.650 empregados e seu faturamento, no ano de 1997, foi estimado em R\$ 276 milhões. A Igaras tem ainda uma subsidiária na Argentina (Igaras Argentina S/A) que atua, principalmente, em sistemas de embalagens "multipack".

A Riverwood International Corporation e a Companhia Suzano de Papel e Celulose apresentaram faturamento em 1997, respectivamente, de US\$ 1.140.000.000,00 e de R\$ 1.693.670.000,00.

b) Trombini Papel e Embalagens S. A .

No Brasil desde 1939, a TROMBINI é uma empresa nacional que produz e comercializa papel e celulose, papelão ondulado, sacos de papel e artefatos. Seu faturamento, no ano de 1996, foi da ordem de R\$ 223 milhões, com 2.230 funcionários. Após a venda da Ponte Nova, a TROMBINI passou a operar seis unidades industriais; duas fábricas de embalagens de papelão (PR e RS), uma de sacos multifolheados (PR) e três de papel (PR, RS e SC).

III. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO RELEVANTE

Do parecer da SEAE (fls. 78) constam as informações seguintes: o papel tem como principal matéria-prima a celulose, obtida diretamente da madeira. No Brasil, como no resto do mundo, os principais produtores de papel têm uma estrutura de produção verticalmente integrada, desde a companhia de reflorestamento para a produção da madeira, passando pela produção de celulose para consumo próprio, até a produção do papel. Nota-se, também, a existência de grandes empresas unicamente produtoras de celulose, que visam principalmente o mercado externo, onde escoam cerca de 80% das suas produções. A presença dessas empresas no mercado é importante para garantir a oferta de celulose para as não-integradas.

A indústria papeleira pode ser formalmente dividida em dois segmentos: papéis fibra-curta e papéis fibra-longa. O tipo de papel depende da madeira da qual a celulose é obtida. A madeira do eucalipto (e de todas as árvores não-coníferas) apresenta fibras mais curtas, de onde se obtém a celulose fibra-curta, de menor resistência mecânica e, por isso, apropriada para a fabricação de papéis para imprimir e escrever, papéis para fins sanitários e papéis para embalagens leves (balas, sorvetes, cigarros, caixas de pastas de dente, de sabão em pó etc.). Já os pinus (árvores coníferas em geral) têm fibras mais longas e com maior resistência mecânica, apropriadas, por essa razão, para a fabricação de papéis para embalagens pesadas (Kraftliner), como caixas de papelão e sacos de papel industriais, além de papéis de imprensa.

A indústria de papel fabrica uma grande variedade de produtos, usualmente agrupados de acordo com o uso final em papéis de embalagem, papéis de imprimir ou escrever, papel de imprensa, papéis para fins sanitários, cartões e cartolinas e outros papéis, entre eles, os papéis para usos especiais (p.ex., papel carbono, cigarro, desenho, papéis térmicos etc.).

Adicionalmente, os papéis de imprimir ou escrever podem ser revestidos e não-revestidos, sendo que os primeiros são utilizados em áreas de publicidade (mídia impressa) e editoração (revistas e livros) e os segundos em xerografia, formulários contínuos, livros, cadernos etc..

Os papéis de embalagem podem, para fins deste relatório, serem classificados em duas categorias. Na primeira estariam os papéis para embala-

gens pesadas, ou seja, aqueles usados na confecção de caixas de papelão ondulado e de sacos multifolheados, e ainda nas embalagens de papel kraft (kraftliner, testliner e miolo). Estes papéis são utilizados em embalagens de bens de consumo em geral (caixas de papelão ondulado, cartões para caixas rígidas, sacos, rótulos e envelopes que identificam e protegem alimentos, bebidas, remédios, produtos de higiene etc.; na segunda, estariam os papéis de baixa gramatura (massa em grama por metro quadrado), utilizados em embalagens leves como envelopes, sacolas e embalagens flexíveis.

Os papéis para fins sanitários (papéis tissue) apresentam-se sob a forma de diversos produtos finais, tais como papel higiênico, toalha, guardanapo e lenço. Possuem baixas gramaturas (15 a 50 g/m²) e são produzidos a partir de diversos tipos de fibras.

Os papéis especiais, na verdade, outros tipos de papéis não classificados anteriormente, incluem uma diversidade de papéis de imprimir e escrever, como papéis de segurança (cheques e papel-moeda, por exemplo), papéis térmicos e copiativos (fax, papel foto), entre outros.

Em geral, os produtos de papel encontram uma grande variedade de produtos substitutos no que se refere à sua aplicação para a confecção de embalagens. As embalagens confeccionadas em outros materiais como resinas plásticas, vidro, alumínio e folha de flandres, concorrem em maior ou menor grau com o papel destinado a esta finalidade. Já a demanda por papéis de imprensa e de imprimir/escrever sofre o impacto do desenvolvimento de meios eletrônicos de comunicação.

a) Mercado relevante de produto

A IGARAS produz papéis para embalagem nas fábricas de Otacílio Costa (SC) e Angatuba (SP), sendo o segundo maior produtor destes papéis no Brasil. Nas fábricas de Jundiaí (SP), São Miguel Paulista (SP) e Itajaí (SC), produz embalagens de papelão ondulado, sendo o maior fornecedor de embalagens de papelão ondulado para produtos de exportação. A IGARAS produz, ainda, embalagens "multipack" em uma das maiores e mais modernas gráficas da América Latina.

A TROMBINI, como já mencionado, produz papel e celulose, papelão ondulado e sacos e artefatos de papel. A PONTE NOVA, empresa criada pela TROMBINI e vendida para a IGARAS, produz papéis para embalagens e embalagens de papelão ondulado.

A SEAE (fls. 78/9) definiu o mercado relevante como sendo o "de papéis de embalagem de papelão ondulado" (sic).

Após realizar diligências complementares, identifiquei dois mercados relevantes de produto: o de papéis para embalagem e o de embalagens de papelão ondulado. Esta definição dos dois mercados se torna necessária pelo simples motivo de que as empresas envolvidas na operação produzem os dois tipos de produto, e ademais, os mesmos não são substituíveis entre si, do ponto de vista do consumidor. Assim, para fins da presente análise, são dois os mercados relevantes de produto: o de papéis para embalagem e o de embalagens de papelão ondulado.

O mercado relevante de papéis para embalagem inclui chapas de papelão, papel e cartão ondulado (mesmo encobertos por colagem), encrespados, plissados, gofrados, estampados ou perfurados, em rolos ou em folhas. Inclui, ainda, os acessórios ou outros papéis, cartões, pasta ("quate") de celulose e mantas de fibra de celulose etc. (fls. 05).

O mercado relevante de embalagens de papelão ondulado se refere à produção do que comumente se designa como caixas de papelão, sacos, bolsas, cartuchos e outros tipos de embalagens para acondicionamento, transporte, e armazenagem de diversos produtos, entre os quais, os avícolas, bebidas, borrachas, partes e peças para autos, materiais elétricos, mobiliário, perfumaria e cosméticos, farmacêuticos, plásticos, têxteis, vestuário, vidros e cerâmicas etc.

b) Dimensão geográfica do mercado

As Requerentes delimitaram geograficamente o mercado relevante como o mercado mundial. Entretanto, a SEAE e o DPDE/SDE o definiram como mercado nacional (fls. 79 e 91). De acordo com a SEAE, a eficiência das indústrias aqui instaladas, a abundância das matérias-primas brasileiras, o fato de as caixas de papelão serem feitas sob encomenda e a inexistência de barreiras tarifárias corroboram esse entendimento.

c) Avaliação das perspectivas do mercado

De acordo com as Requerentes (fls. 05) trata-se de um mercado bastante concorrido, que apresenta curvas de crescimento acima da evolução do produto interno bruto, no qual o consumo per capita tem evoluído. Contudo, o nível desse consumo (8.7 kg/habitante) ainda permanece aquém do consumo per capita de outros países, como p. ex., o dos Estados Unidos (88,1 kg/habitante), o do Japão (68,3 kg/habitante) e o da França (42,1 kg/habitante).

d) Empresas participantes do mercado

De acordo com informações dadas pelas Requerentes (fls.), as empresas participantes do mercado de papéis para embalagem são as listadas na seguinte tabela (dados de 1997):

Empresa	Produção (t)	Participação (%)
KLABIN	493.436	17,0
IGARAS/PONTE NOVA	344.945	11,9
RIGESA	273.916	9,4
TROMBINI	223.758	7,7
ORSA	203.139	7,0
CELUCAT	110.978	3,8
Outros	1.260.442	43,3
TOTAL	2.910.614	100

Fonte: Requerentes

Os principais participantes no mercado relevante de embalagens de papelão são, conforme informaram as requerentes, as da seguinte tabela (dados de 1997):

Empresa	Produção (t)	Participação (%)
KLABIN	263.398	16,6
RIGESA	211.657	13,3
TROMBINI	183.996	11,6
IGARAS/PONTE NOVA	155.878	9,8
ORSA	103.004	6,5
Outros	671.422	42,2
TOTAL	1.589.355	100,0

Fonte: Requerentes.

A SEAE, que se ocupa apenas do mercado de embalagens de papelão, conclui que se trata de um mercado bastante competitivo, onde o maior produtor não tem mais que 16,6% do mercado relevante (fls. 79). O market share detido por empresas com menos de 5% da participação é de 42%. Ressalta que a TROMBINI continuará, por seu turno, a atuar no mercado com uma participação de 11%. E observa que, desse modo, a venda da PONTE NOVA para a IGARAS não acarretará significativa alteração no grau de concentração desse mercado, sendo incapaz a operação de criar ou aumentar substancialmente o poder de mercado da adquirente.

A SDE, da mesma forma que a SEAE, não distingue o mercado relevante de papel para embalagem do mercado de embalagem propriamente dita. Mesmo assim, argumenta que "o mercado nacional de papel para embalagem ondulado se mostra bastante competitivo, com participações de mercado dispersas entre várias empresas". Nota que "a variação do Índice de Herfindhal Hirschman (HHI), de apenas 16 pontos, diz que o impacto ocorrido no mercado relevante após a operação não é suficiente para alterar a concorrência neste mercado (...)". Citando o Parecer da SEAE, reafirma que "o poder dominante das requerentes fica limitado pois as barreiras a entrada de novos produtores no mercado relevante são baixas e o produto relevante é uma mercadoria com características de "commodity", sem fidelidade à marca" (fls. 92).

Informações das Requerentes (fls. 10) dão conta de que o investimento requerido para implantação de uma planta com escala mínima eficiente (19.500 t/ano) é de R\$ 15,0 a R\$ 20,0 milhões. Acrescentam que o custo de internação da caixa de papelão e do miolo é de 27% [do custo FOB] (fls. 06). Informam ainda que não houve ingresso ou saída de qualquer participante importante no mercado nos últimos 5 anos.

IV. PARECERES

A SEAE considerou a operação passível de aprovação, por não alterar " de forma significativa o grau de concentração da oferta – ocorrendo apenas uma troca de posição entre concorrentes" e por não alterar "outros atributos da estrutura do mercado".

A SDE (fls. 90), preliminarmente observou que "da contagem do prazo da apresentação do ato para exame nos Órgãos de Defesa da Concorrência, observamos seu ingresso em 27 de janeiro de 1998, quando se verifica que o negócio jurídico veio a se realizar em 07 de outubro de 1997, o que evidencia o ingresso de forma intempestiva". Assim, entendeu a SDE, afigurar-se a intempestividade da apresentação do ato, faltando-lhe o preenchimento do disposto no parágrafo 4º do art. 54 da Lei nº 8.884/94. Manifestou-se, afinal, pela aprovação da operação pelo fato do Ato não conter as naturais preocupações de afetação ao mercado, e pela cominação da penalidade imposta pelo parágrafo 5º do art. 54 acima pela intempestividade da apresentação.

A Procuradoria do CADE recomendou o não conhecimento da operação, porque ela não se enquadra nos requisitos de jurisdição "faturamento" e "concentração" presentes no parágrafo 3º da lei nº 8.884/94. Requereu, ainda, a juntada da procuração dos advogados da TROMBINI que não foram protocoladas ainda (fls. 103).

É o relatório.

VOTO

EMENTA: Ato de concentração nº 08012.000396/98-08. Lei nº 8.884/94, art. 54, parágrafo 3º. Compra da PONTE NOVA Papéis e Embalagens Ltda. pela IGARAS Papéis e Embalagens S.A.. Contrato de Compromisso com condição para fechamento do negócio. Mercados relevantes de papéis para embalagem e embalagens de papelão ondulado. Mercado nacional. Tempestividade da apresentação do Ato. Não alteração do grau de concentração dos mercados considerados. Aprovação sem restrições.

Trata-se de ato de concentração cuja participação das empresas diretamente envolvidas nos mercados relevantes onde atuam, alcançam pouco mais de 10%. Além disso, essas empresas têm faturamento bruto anual abaixo do valor de R\$ 400.000.000,00, requisitos de jurisdição estabelecidos pelo parágrafo 3º, do Art. 54, da Lei nº 8.884/94. Entretanto, as empresas controladoras da adquirente obtiveram faturamento bruto, no exercício de 1997, superior a R\$ 400.000.000,00. Portanto, o Ato se enquadra na jurisdição do CADE.

Discordo, assim, do Parecer da Procuradoria do CADE que recomenda o não conhecimento pelo Plenário do Ato em questão, pelo motivo de o mesmo não preencher os requisitos de jurisdição "faturamento" e "concentração" presentes no comando legal acima citado. O CADE já definiu em outras ocasiões que a noção de 'faturamento' de 'qualquer participante' expressa no parágrafo 3º do art. 54 da Lei nº 8.884/94, refere-se ao faturamento de qualquer empresa ou grupo de empresas (AC nº 123/97) e, na decisão sobre o Ato de Concentração nº 08012.007992/97-93, ficou confirmado o entendimento de que "o parágrafo 3º do art. 54 da Lei nº 8.884/94 refere-se ao faturamento total de cada grupo". Portanto, a operação deve ser conhecida pelo CADE.

Quanto à intempestividade da apresentação do Ato, levantada pela SDE, onde considera que a data da celebração do Contrato de Compromisso de Compra e Venda de Quotas (07.10.97) é a data da operação, também não procede, pois o que o parágrafo 4º do art. 54 determina é que os atos sejam apresentados para exame, previamente ou no prazo máximo de quinze dias úteis de sua realização. No caso em apreço, ficou convencionado pelas partes que a "data de fechamento" do negócio seria a data da transferência das quotas do capital com os ativos da empresa alienada (fls. 23). Este fato se deu em 06 de janeiro de 1998 com a assinatura do Contrato de Compra e Venda de Quotas, dele constando, inclusive, alteração do Contrato Social da PONTE NOVA (fls. 52/59).

Além disto, como replicam as Requerentes em contraditório com a SDE, no Contrato de Compromisso firmou-se mera promessa de compra e venda de quotas, pela qual a TROMBINI obrigou-se, satisfeitas determinadas condições (cf. item 13, "CONDIÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DO FECHAMENTO"), a vender e a IGARAS a comprar a participação da primeira no capital da PONTE NOVA. O mesmo instrumento dispôs que até que houvesse a venda das quotas da PONTE NOVA, esta seria gerida por pessoas da família Trombini, ou seja, sem qualquer interferência da IGARAS. Como alegam as Requerentes, não ocorreu, por ocasião da assinatura do Compromisso de Compra e Venda de Quotas, a união dos centros decisórios da IGARAS e da PONTE NOVA, evento esse que daria início ao termo legal para apresentação do Ato.

De qualquer forma, mesmo que se convencionasse que a data de fechamento da operação seria diversa da data de compra e venda das quotas, o "Contrato de Compromisso" celebrado entre as partes fôra firmado sob a condição de que se o fechamento do negócio não ocorresse até 15.01.98, o mesmo estaria automaticamente rescindido de pleno direito (fls. 24).

Assim sendo, não poderíamos falar em direito adquirido, mas em expectativa de direito que poderia ou não ser confirmada com a realização da operação até o dia 15.01.98.

Com a transferência das quotas e das atividades e negócios da TROMBINI à PONTE NOVA em 06.01.98, data de assinatura do contrato de compra e venda, se deu a realização do negócio. Este é o ato formal que deve ser considerado para efeito do disposto no parágrafo 4º do art. 54 da Lei 8.884/94. Portanto, concluída a operação em 06.01.98 e tendo sido a mesma apresentada à SDE em 27.01.98, considero que a apresentação foi tempestiva.

Quanto ao mérito, tendo em vista que a operação não altera significativamente o grau de concentração dos mercados considerados, voto pela aprovação da mesma sem restrições.

É o voto.

Brasília, 05 de agosto de 1998

MÉRCIO FELSKY

Conselheiro Relator