

Universidade de Brasília – UnB

Departamento de Economia

**A Relação Entre Defesa da Concorrência e Protecionismo na Análise
do Ato de Concentração envolvendo Braskem e Solvay**

MARÍLIA NAOMI COUTO DE OLIVEIRA ARAKE

Brasília - DF

2014

MARÍLIA NAOMI COUTO DE OLIVEIRA ARAKE

**A Relação Entre Defesa da Concorrência e Protecionismo na
Análise do Ato de Concentração envolvendo Braskem e Solvay**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, no curso de Graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Orientadora: Professora Andrea Felipe Cabello

Brasília - DF

2014

Agradecimentos

À minha família, por acreditarem no meu potencial e sempre me darem a confiança necessária para que eu também acreditasse. Por estarem sempre ao meu lado.

Aos meus amigos, pela compreensão e apoio durante toda a graduação e especialmente durante a elaboração deste trabalho.

A todos os colegas de trabalho que fizeram e fazem do CADE um ambiente de grande aprendizado. Obrigada pela paciência e pelos ensinamentos que levarei para toda a minha vida profissional.

À Flora, Júlia e Manuela, pelo apoio durante todos esses anos, pela amizade, cumplicidade, aprendizado e companheirismo.

Resumo: Existe uma relação direta entre a adoção de uma medida protecionista, na forma de uma tarifa aplicada às importações, e a limitação da concorrência entre a indústria doméstica e os produtos importados. A proteção à indústria nacional pode trazer diversos benefícios que justificam a inclusão de medidas protecionistas na política industrial e de comércio exterior. Por outro lado, a restrição à concorrência com os produtos importados pode prejudicar os setores que dependem da importação para serem competitivos internamente. Este trabalho irá analisar um Ato de Concentração envolvendo duas empresas da segunda geração da indústria petroquímica, uma indústria altamente concentrada e, ao mesmo tempo, protegida por um imposto de importação e diversas outras barreias não tarifárias. O objetivo é analisar os efeitos positivos e negativos decorrentes da concorrência, de um lado, e da proteção, do outro.

Palavras-Chave: Defesa da concorrência; Protecionismo; CADE; Ato de Concentração; Indústria Petroquímica.

SUMÁRIO

Introdução	1
1. Defesa da Concorrência.....	6
1.1. Escola de Chicago e Escola de Harvard	8
1.2. Benefícios da livre concorrência	9
1.3. As primeiras políticas de defesa da concorrência	13
1.4. O histórico da defesa da concorrência no Brasil	15
1.4.1. A Lei 8.884/1994.....	17
1.4.2. A Lei 12.529/11 e a ação do CADE atualmente no controle de concentrações.....	19
1.5. O Guia de Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal	21
1.5.1. Mercado Relevante	22
1.5.2. Possibilidade de exercício de poder de mercado	23
1.5.3. Probabilidade de exercício de poder de mercado	24
1.5.4. Eficiências e efeito líquido da operação	25
2. Protecionismo	27
2.1. Teoria positiva da proteção	27
2.2. Teoria normativa da proteção.....	30
2.3. Teoria política da proteção.....	31
2.4. O argumento da indústria nascente.....	33
2.5. O protecionismo adotado na política econômica brasileira	37
2.5.1. A abertura comercial no Brasil.....	41
3. O Ato de Concentração Braskem/Solvay.....	44
3.1. O histórico da indústria petroquímica no Brasil.....	44
3.2. O ato de concentração 08700.000436/2014-27	47
A operação	47
A definição dos mercados relevantes	49

Dimensão produto	49
Dimensão geográfica	50
A concentração resultante da operação - Possibilidade de exercício de poder de mercado	55
Probabilidade de exercício de poder de mercado	56
Condições de importação e rivalidade	57
Condições de entrada	57
Resultado da análise da Superintendência-Geral do CADE	59
3.3. Discussão	59
Conclusão	64
Referências Bibliográficas.....	67

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar o Ato de Concentração recentemente notificado ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, envolvendo as empresas Braskem S.A. e Solvay S. A., atuantes na indústria petroquímica. Tal análise terá como foco as restrições concorrenciais atualmente verificadas nos mercados afetados por esta operação entre a indústria nacional e os produtos importados, principalmente em relação à proteção à indústria nacional decorrente da aplicação de um imposto de importação.

Para isso, no primeiro capítulo, será abordada a literatura de defesa da concorrência. Primeiramente, será exposto como o mecanismo da concorrência é capaz de influenciar as condições de um determinado mercado, quais sejam, o nível de preços, o incentivo a inovações, qualidade dos produtos ofertados, entre outros. Segundo Ragazzo (2005), a garantia da livre concorrência é amplamente aceita como instrumento ideal para maximizar o bem-estar social e a eficiência econômica.

Em seguida, serão apresentados as principais bases teóricas utilizadas na formulação das legislações antitruste de diversos países, o debate entre Escola de Harvard e Escola de Chicago. Deste debate é possível enxergar que os efeitos de um ato aparentemente anticompetitivo podem ser enxergados sob perspectivas distintas. Enquanto a primeira foca sua análise concorrencial na estrutura do mercado como elemento principal para determinar seu desempenho, a segunda propõe que sejam investigados fatores como ganhos de eficiência econômica decorrentes de determinado ato de concentração ou conduta (Ruiz e Gama, 2007).

Serão expostos, então, os benefícios advindos de um ambiente em que se preserve a livre concorrência, os quais se tornam as justificativas para que o Estado invista na formulação de uma política de defesa da concorrência. Segundo Salgado (1995), é consensual entre os economistas que a concorrência é tanto a causa como o efeito do desenvolvimento de novos produtos e de processos produtivos mais eficientes. A incerteza sobre o comportamento de seus concorrentes faz com que a firma busque o modo de produção ao menor custo possível, além da busca de estratégias para atrair consumidores. Dessa forma, a concorrência seria um instrumento de garantir ao consumidor final um produto de maior qualidade a um preço mais baixo. Nesse sentido, estratégias comerciais que visem ou tenham como efeito reduzir o grau de concorrência devem ser controladas pelo Estado para garantir a preservação de um ambiente concorrencialmente saudável.

Por outro lado, será exposto, ainda, que atos de concentração e condutas que tenham como consequência a diminuição da concorrência podem também ter um efeito positivo aumentando a eficiência de diversas formas, tais como, aumentando as eficiências no âmbito da produção e da distribuição, reduzindo custos de transação, trazendo melhorias no campo da diferenciação de produtos e inovação de processos (Fagundes, 2003). Por isso, é preciso que a autoridade antitruste seja capaz de analisar tais operações concentracionistas de forma a avaliar se trata-se de uma legítima busca de eficiência econômica, ou de uma tentativa de lesar a concorrência (Salgado, 2007).

Também será feita uma contextualização do surgimento as primeiras legislações antitruste no mundo e suas motivações. O Canadá e os Estados Unidos foram os primeiros países a implementarem uma legislação nesse sentido. Segundo Ruiz e Gama (2007), esses foram os primeiros passos de uma reação política para atender a uma demanda da população que se preocupava com a transformação econômica do final do século XIX, quando se iniciou um processo de forte concentração em diversas indústrias, criando um ambiente propício para a cartelização das empresas.

Por fim, é apresentado um histórico da defesa da concorrência no Brasil e a forma como é aplicada hoje em dia, mostrando que nem sempre houve no país a consciência de que o investimento na formulação de uma política nesse sentido poderia ter efeitos benéficos no bem estar social e no desenvolvimento econômico, assim como nem sempre o cenário da política governamental e econômica do país esteve propício para a implementação desta política. Hoje, o que se observa é uma estrutura institucional de defesa da concorrência recentemente reformulada, buscando-se cada vez mais aprimorar a aplicação da teoria antitruste à análise dos atos de concentração e condutas submetidos à apreciação do CADE.

No segundo capítulo, será feita uma abordagem da teoria por trás de políticas protecionistas, que visam criar ambientes mais favoráveis ao desenvolvimento da indústria nacional. Existem diversos argumentos para se defender uma postura protecionista da autoridade governamental, que vão além do efeito direto na mudança da estrutura de uma economia de produção de bens primários para a produção de bens industrializados. Uma restrição das importações pode ser um instrumento da política cambial de um país, como já foi no Brasil, como forma de limitar a saída de divisas. Da mesma forma, crises no balanço de pagamentos pode levar a autoridade governamental a restringir o acesso da população às importações. A

adoção de uma tarifa também pode beneficiar a economia por significar recursos para o governo via tributação, por exemplo. Ainda, pode-se buscar a criação de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento da indústria doméstica, ao protegê-la da concorrência com os produtos advindos dos países industrializados.

Primeiramente, será apresentada a Teoria Positiva da Proteção, expondo os mecanismos que podem ser utilizados em uma política de comércio exterior para restringir o volume de importações de um determinado produto. Nesse sentido, destacam-se que os efeitos da imposição de uma tarifa protecionista, por exemplo, a um insumo de um setor, pode ser prejudicial à concorrência dos produtos nacionais em relação aos importados. Ocorre, portanto, um efeito negativo na economia ao desestimular a produção da indústria que vê seu insumo fortemente taxado.

Nesse sentido, o efeito protecionista gerado pela adoção de uma tarifa de importação de um determinado produto pode acabar por gerar distorções, ou seja, efeitos adversos incompatíveis com o objetivo da política governamental, ao criar um estímulo negativo à produção interna com o aumento do preço dos insumos importados, tornando a indústria nacional menos competitiva.

Um dos primeiros argumentos utilizados para defender a adoção de uma medida protecionista foi o argumento da indústria nascente, também abordado no segundo capítulo. Desenvolvida por Friedrich List, tal teoria se baseava principalmente no argumento de que a introdução da indústria, representando um grande avanço em termos de produtividade, estaria diretamente associado ao progresso técnico e crescimento da nação em vários sentidos. Dessa forma, dadas as dificuldades enfrentadas por um indústria no início de sua instalação e operação, o Estado deveria intervir buscando impor medidas protecionistas que limitassem a concorrência entre os produtos da indústria nacional nascente e os produtos importados com origem em países cuja industrialização estivesse em fase mais avançada e, portanto, mais competitiva.

Ainda, será apresentado um histórico da industrialização no Brasil tendo como referência as medidas protecionistas adotadas ao longo dos anos, desde as tentativas de contenção da crise do setor cafeeiro na primeira metade do século XX. Como se verá, predominou no Brasil, por intervenção direta do Estado, a promoção da industrialização por meio de substituição de importações. O desenvolvimento econômico brasileiro esteve muito ligado à intervenção estatal direta por meio da imposição de medidas protecionistas limitando o

volume de importações, até o momento de abertura comercial ocorrido no começo dos anos 1990.

Os temas do primeiro e segundo capítulos, aparentemente desconexos, são abordados no terceiro capítulo na análise do ato de concentração 08700.000436/2014-27. Tal operação gera concentração horizontal no mercado de resinas de PVC, um insumo utilizado por diversas indústrias, inclusive por setores essenciais para o desenvolvimento do país, como o da construção civil.

Primeiramente, é apresentado um breve histórico da instalação da indústria petroquímica brasileira, relacionando-a à postura protecionista adotada pelo Estado até os anos 1990. As três primeiras centrais petroquímicas organizavam-se de forma semelhante: PQU, COPENE e COPELUL, empresas da primeira geração da indústria petroquímica, eram abastecidas pela Petrobrás e forneciam insumos básicos às empresas da segunda geração. A participação do Estado no controle dessas empresas era uma característica marcante dessa indústria. O cenário mudou com as privatizações ocorrida nos anos 1990. Nesta década e nos anos 2000, observou-se um intenso movimento concentracionista na indústria petroquímica.

Em seguida, será apresentada a análise feita pela Superintendência-Geral do CADE do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27, o qual resulta na formação de um monopólio da produção de PVC no Brasil. Seguindo a estrutura do Parecer Técnico da Superintendência-Geral, serão apresentadas as características desse mercado em relação à concorrência entre a indústria nacional e a indústria estrangeira. Além de barreias não tarifárias que limitam significativamente a concorrência entre os produtos dessas duas indústrias, verifica-se a existência de um imposto de importação aplicado ao PVC, protegendo ainda mais um setor que já apresenta elevadas barreias à importação, prejudicando os participantes da cadeia de produção de PVC que seriam beneficiados por um acesso mais fácil ao produto importado.

Forma-se um cenário, então, em que se encontram os benefícios e prejuízos tanto de uma restrição da concorrência, quanto da aplicação de uma medida protecionista: enquanto a concentração no mercado pode gerar ganhos de eficiência importantes para a indústria nacional se tornar mais competitiva no mercado mundial, uma concentração significativa do mercado pode gerar, por exemplo, aumentos de preços que prejudicam os demais participantes da cadeia produtiva; ao mesmo tempo, a proteção à uma indústria também pode ter esse efeito de ganho de

competitividade no mercado mundial, mas impõe aos compradores internos dificuldades de obtenção deste insumo, prejudicando competitividade dos mesmos.

Dessa forma, o Estado tem como papel promover a defesa da concorrência, proporcionando um ambiente propício para que os benefícios decorrentes da livre concorrência possam ser alcançados. Ao mesmo tempo, o Estado tem como missão a adoção de políticas que beneficiem o desenvolvimento da indústria nacional, gerando crescimento e desenvolvimento econômico para o país. Essa é a contradição discutida do último capítulo, verificada na prática no ato de concentração analisado.

1. Defesa da concorrência

Não existe um conceito fechado para "concorrência". Intuitivamente, entende-se concorrência como um movimento que impulsiona firmas rivais a disputarem entre si pela escolha do consumidor com o objetivo de alcançar maiores volumes de venda, conseqüentemente, maior participação no mercado e maiores lucros. Ou ainda, "um processo pelo qual os agentes econômicos, agindo independentemente em um mercado, limitam a capacidade uns dos outros de controlar as condições prevalecentes no mercado" (Moura e Beltrame, 2003, p.297). Nesse sentido, a definição de concorrência, seguindo a visão neoclássica, segundo Fagundes (1998), é o estado estrutural que garante a ausência de cooperação entre as firmas de um determinado mercado. Sendo assim, a concorrência entre rivais se reflete no preço cobrado por seus produtos, a quantidade ofertada no mercado, e a qualidade dos bens e serviços prestados.

Como descrito por Stigler (2008), o conceito de concorrência permaneceu bastante vago por muitos anos, sendo concebido como o fenômeno que leva dois ofertantes a disputarem espaço no mercado ao venderem seus produtos por preços mais baratos. Dessa forma, a discussão comparativa sobre o nível de concorrência dos mercados não era aprofundada, tinha-se apenas uma intuição de que quanto maior o número de firmas participando de um mercado, maior seria a rivalidade entre elas, tornando a concorrência mais acirrada.

Segundo Salgado (2007), a concorrência sustenta e contradiz a dinâmica das economias de mercado, pois ao mesmo tempo em que é o que leva as empresas a buscarem posição dominante no mercado, uma vez que visam, legitimamente, maiores lucros, acaba por excluir os agentes menos eficientes, concentrando o mercado. Nesse sentido, a autora vê a concorrência como um bem público, por tornar a aumentar a eficiência econômica, e um mal do ponto de vista privado, por isso há a necessidade de o Estado intervir para que os agentes privados não ajam de forma a distorcer as condições de mercado para prejudicar a concorrência.

A partir deste conceito, é possível passar para a definição de o que consiste uma política de defesa da concorrência. Segundo Matias-Pereira (2006), a defesa da concorrência está pautada em determinar certos "comportamentos das empresas como sendo ilegais, por prejudicarem os consumidores e/ou diminuírem o bem-estar social" (p. 55).

Neste ponto, destaca-se que investir na formulação de uma política de defesa da concorrência só é procedente quando elaborada dentro de uma economia de mercado, em que os

agentes concorrem entre si disputando a escolha dos consumidores de bens e serviços. Se o regime político vigente consistir em um Estado intervencionista, a eficácia e a utilidade de uma ação antitruste não é tão clara ou, simplesmente, não existe (Ragazzo, 2005). Como será discutido nas próximas seções, o histórico da defesa da concorrência no Brasil começou com a promulgação da Lei 4.137 de 1962. São, portanto, mais de 50 anos com a existência de uma legislação neste sentido, dos quais por quase três décadas não houve qualquer utilidade ou efeito relevante as ações do Estado como defensor da concorrência no ambiente econômico (Salgado, 2007), uma vez que até o início dos anos 1990, o Estado assumiu posição fortemente intervencionista, sem espaço para o mercado se autorregular.

Segundo Ragazzo (2005), a garantia da livre concorrência é amplamente aceita como instrumento ideal para maximizar o bem-estar social e a eficiência econômica. Dentro deste conceito, eficiência econômica, estão incluídos outros cuja definição se torna importante para a compreensão dos objetivos da defesa da livre concorrência e dos benefícios advindos de se ter um ambiente concorrencial preservado. São eles: eficiência alocativa, eficiência produtiva e eficiência distributiva, todos fatores aumentados e beneficiados pelo processo concorrencial.

Segundo Fagundes (2003), o conceito de eficiência, segundo a visão neoclássica, é construído a partir de outros três conceitos: de eficiência alocativa, a qual consiste na produção de bens que gere a maior satisfação possível para os consumidores utilizando planos de produção tecnicamente eficientes das firmas, ou seja, a alocação eficiente dos recursos disponíveis; de eficiência produtiva, que consiste na produção de uma determinada combinação de bens utilizando a menor quantidade de recursos produtivos possível; e, por fim, a eficiência distributiva, que refere-se a alocação dos bens entre os agentes de forma a proporcionar a cada um deles a maior utilidade possível.

Segundo Salgado (2007), a formulação de uma política de defesa da concorrência precisa envolver a criação de instrumentos que incentivem os agentes a construírem estratégias de "vencer" a concorrência que, ao mesmo tempo, atendam também aos objetivos da coletividade, por exemplo, promovendo inovação e ofertando bens de maior qualidade, com investimentos em tecnologia e pesquisa, novos produtos e serviços, redução de custos, barateamento de preços. E isso tem que ser feito sem que seja criado um ambiente propício ao conluio entre concorrentes para elevação de preços e de redução da produção, criação de dificuldades para concorrentes e entrantes no mercado e outras formas de práticas restritivas.

1.1. Escola de Chicago e Escola de Harvard

Diversos países que tem seus sistemas econômicos baseados na economia de mercado possuem em suas legislações algum tipo de regulamentação para definir uma política de defesa da concorrência (Ragazzo, 2005). Como descrito por Ruiz e Gama (2007), a teoria antitruste, ou a teoria de defesa da concorrência, teve como base para sua construção o debate entre a Escola de Harvard e a Escola de Chicago, iniciado a partir dos anos 1950.

A primeira busca nas teorias de Organização Industrial os princípios para a elaboração do modelo Estrutura-Condução-Desempenho (ECD), de 1950, o qual representou uma evolução teórica na construção da defesa da concorrência (Ruiz e Gama, 2007). O modelo ECD sintetizava uma visão estruturalista que consistia em, a partir da estrutura do mercado, ou seja, de grau de concentração e da forma como os *market shares* (participações de mercado) eram divididos entre as empresas de uma determinada indústria, seria definida a conduta de tais empresas. Nesse sentido, mercados com elevado grau de concentração, teriam mais espaço para condutas de coordenação entre os players para aumentar preços, por exemplo. Dessa forma, a **estrutura** do mercado influenciaria a **conduta** das empresas, que, por fim, ao conseguirem alterar artificialmente as condições do mercado para aumentar preços, teria efeito direto no **desempenho** dessas empresas por conseguirem lucros maiores (Ruiz e Gama, 2007).

Segundo Matias-Pereira (2006), a política de defesa da concorrência foi tradicionalmente construída a partir da teoria desenvolvida pela Escola de Harvard. A estrutura do mercado, caracterizada pela quantidade de participantes, diferenciação do produto, barreiras a entrada, custos e verticalização dos agentes, seria o determinante da conduta das empresas, a qual seria observada na determinação dos preços, incentivo à pesquisa e desenvolvimento, estratégia de investimento. Tais fatores que compõe a conduta das firmas, por sua vez, influenciariam o desempenho das mesmas, observado na alocação dos recursos, satisfação dos consumidores, progresso técnico e equidade de renda.

Dessa forma, políticas de defesa da concorrência que se baseiam no modelo ECD vão focar suas ações no controle da estrutura do mercado, por meio do controle dos atos de concentração, pois esta seria o primeiro passo definidor do funcionamento do cenário

competitivo (Ruiz e Gama, 2007), sendo que toda concentração no mercado seria ineficiente (Matias-Pereira, 2006).

A Escola de Chicago apresentava um posicionamento diferente. Os adeptos a esta escola criticavam a primeira por enxergarem que a concentração (ou estrutura) do mercado seria apenas uma característica a ser considerada na análise da autoridade antitruste, mas não a principal (Ruiz e Gama, 2007). A partir do momento que a Escola de Harvard condiciona todo o funcionamento de um determinado mercado à sua organização estrutural, considera apenas a quantidade de empresas e a diferença de tamanho entre elas, ignorando diversos outros fatores que influenciam o comportamento colusivo ou não dos participantes de uma indústria (Tirole, 2002, em Ruiz e Gama, 2007).

Nesse sentido, a intervenção antitruste não seria justificável simplesmente porque um determinado mercado apresenta altos índices de concentração. Apesar de ser consensual que para que um agente consiga exercer poder de mercado, é necessário que ele detenha parcela significativa deste mercado, ou seja, que haja alta concentração e possua um alto *market share*, tal fato não é suficiente para determinar que um agente agirá de forma anticompetitiva, demandando intervenção governamental (Possas, 1996).

Como complementação à análise, a Escola de Chicago sugere que, a partir da determinação dos índices de concentração de mercado, sejam investigados fatores como ganhos de eficiência econômica decorrentes de determinado ato de concentração ou conduta. Ou seja, não abandonam a possibilidade de que uma concentração no mercado possa ter efeitos anticompetitivos, mas avaliam a possibilidade de que tal concentração pode ter um efeito líquido positivo, gerando economia de recursos, redução de custos e economias de escala e escopo, por exemplo, que compensem um eventual risco ao ambiente concorrencial (Ruiz e Gama, 2007).

1.2. Benefícios da livre concorrência

"Em uma economia cada vez mais aberta e dinâmica, as autoridades de defesa da concorrência precisam ser ágeis, sob pena de perderem efetividade; precisam garantir segurança jurídica, sob pena de perderem parte de sua legitimidade; e precisam ter mecanismos de

acompanhamento dos mercados, sob pena de não conseguirem cumprir seu principal objetivo, que é defender o consumidor e o mercado interno" (Defesa da Concorrência no Brasil - 50 anos, p. 14)

Os benefícios da livre concorrência há muito tempo são reconhecidos, mesmo antes de se ter um conceito de concorrência formalizado. Como descrito por Nassau W. Senior, em 1836, em um ambiente de concorrência perfeita, observadas condições de livre transferência de capital e trabalho, e perfeito conhecimento das formas produtivas que maximizam lucro, a concorrência perfeita faria com que os preços fossem regulados pelo custo da produção (Stigler, 2008).

O aprofundamento no estudo da concorrência ocorreu a partir do final do século XIX, justamente quando as grandes empresas e empreendimentos industriais começaram cumprir um papel relevante no cenário econômico da Inglaterra. A fundamentação matemática dos efeitos derivados da livre concorrência foi apresentada por Augustin Cournot, em 1838. O modelo matemático desenvolvido por Cournot permitiu demonstrar que a diferença entre o preço do produto e o custo marginal de produção tende a zero quando o número de firmas no mercado tende ao infinito, de forma que um ambiente de concorrência perfeita é formada por produtores cuja produção individual é desprezível se comparada ao montante total ofertado, de modo que um ofertante não é capaz de influenciar o preço a partir da quantidade individualmente produzida (Stigler, 2008).

A intuição por trás deste efeito da concorrência, qual seja, aproximar o preço cobrado ao custo marginal de produção e o funcionamento do mercado ao seu ponto mais eficiente, foi apresentada pelo economista Edgeworth. O raciocínio é que quando há apenas um ofertante no mercado, ele irá cobrar o preço máximo por sua mercadoria que os consumidores estivessem dispostos a pagar. Tendo que concorrer com outro ofertante por esses consumidores, o ofertante procuraria oferecer um preço mais vantajoso, levando o mercado a um equilíbrio competitivo. Além do efeito nos preços, a concorrência ainda tem efeito na alocação eficiente dos recursos de um mercado. Cada produtor buscando, individualmente, aumentar a eficiência da utilização de seus recursos, resultaria na maximização da produção agregada (Stigler, 2008).

Essa intuição deixa de funcionar a partir do momento em que, racionalmente, os ofertantes passam a determinar seus preços e quantidades produzidas de forma coordenada. Ou seja, fixam o preço a ser cobrado no mercado de forma que nenhum participante oferte o mesmo

produto a um preço mais barato, eliminando o efeito da concorrência. Nesse ponto, torna-se necessária a defesa da concorrência. Sem que haja uma autoridade reguladora da ação dos players dos mais diversos mercados, será racional, partindo do princípio que as firmas buscam maximizar seus lucros, que as mesmas coordenem sua ação para acabar com a pressão da concorrência que empurra os preços, e os lucros, pra baixo.

Dentre os benefícios observados em um ambiente de livre concorrência, além dos efeitos sobre preços descritos acima, pode-se listar a maior variedade de produtos disponíveis para o consumidor e maiores incentivos às empresas para que aumentem a produtividade e a qualidade de seus produtos e busquem tecnologias mais eficientes, resultando em um aumento do bem estar do consumidor ao mesmo tempo em que traz elementos necessários para o desenvolvimento econômico (Ragazzo, 2005, e Moura e Beltrame, 2003).

Existem ainda benefícios secundários que motivam a ação governamental na formulação de uma política de defesa da concorrência, quais sejam, são a proteção a pequenas empresas, a preservação de um sistema de livre iniciativa, manutenção da justiça e honestidade, e até limitação da inflação. Ocorre que muitas vezes tais objetivos podem ser conflitantes, como por exemplo, a proteção às pequenas empresas e o aumento da eficiência alocativa (Moura e Beltrame, 2003).

Segundo Matias-Pereira (2006), o mercado tem como função atender às demandas materiais dos indivíduos, na medida em que permite que as trocas ocorram de maneira impessoal, utilizando menor quantidade de recursos e em menor tempo. Para que os mercados possam cumprir sua função, é necessário que se observem e preservem determinadas normas que garantam seu funcionamento adequado, ou eficiente. Por isso, o autor destaca a necessidade de que o Estado disponha de instituições sólidas para garantir a defesa da concorrência.

A concorrência, como exposto anteriormente, gera efeitos que beneficiam os consumidores e o desenvolvimento econômico de forma geral. Segundo Salgado (1995), é consensual entre os economistas que a concorrência é tanto a causa como o efeito do desenvolvimento de novos produtos e de processos produtivos mais eficientes. A incerteza sobre o comportamento de seus concorrentes faz com que a firma busque o modo de produção ao menor custo possível, além da busca de estratégias para atrair consumidores. Dessa forma, a concorrência seria um instrumento de garantir ao consumidor final um produto de maior qualidade a um preço mais baixo.

Nesse sentido, estratégias comerciais que visem ou tenham como efeito reduzir o grau de concorrência, sejam elas concentrações no mercado ou condutas anticompetitivas, devem ser analisadas pela autoridade antitruste. Segundo Salgado (2007), quando os mercados se afastam das condições de concorrência perfeita, são criadas condições e incentivos para a adoção de práticas anticompetitivas. Uma concentração de poder de mercado em um agente, por exemplo, tem dois efeitos que acabam por prejudicar o consumidor: efeitos coordenados, pois mercados concentrados são mais propícios a comportamentos colusivos entre concorrentes; e efeitos unilaterais, pois um agente com muito poder de mercado tem liberdade para exercer abuso de posição dominante. Tais efeitos ocorrem principalmente em mercados em que há elevadas barreiras à entrada ou que a rivalidade entre os players não é suficiente para disciplinar os preços.

No entanto, segundo Salgado (2007), a maior parte das operações que tem como consequência concentração do mercado são resultado do acirramento da concorrência, como uma estratégia dos agentes para reduzir custos, produzir de forma mais eficiente e aproveitar oportunidades de negócios mais lucrativos, sem, necessariamente, visar exercer abuso de poder de mercado. Conforme descrito por Fagundes (2003), atos de concentração e condutas que tenham como consequência a diminuição da concorrência podem também ter um efeito positivo aumentando a eficiência de diversas formas, tais como, aumentando as eficiências no âmbito da produção e da distribuição, reduzindo custos de transação, trazendo melhorias no campo da diferenciação de produtos e inovação de processos. Ao mesmo tempo, a redução da concorrência traz ineficiências na produção agregada e na alocação de recursos.

Dessa forma, é preciso que a autoridade antitruste seja capaz de analisar tais operações concentracionistas de forma a avaliar se trata-se de uma legítima busca de eficiência econômica, ou de uma tentativa de lesar a concorrência (Salgado, 2007). Segundo Fagundes (2003), a decisão da autoridade antitruste, seja no julgamento de uma conduta anticompetitiva, seja na análise de um ato de concentração, deve considerar todas as ineficiências e eficiências geradas, mesmo que essas não sejam decorrentes de uma maior eficiência relativa de uma firma em relação às suas rivais, e sim de uma estratégia que reduza o grau de concorrência entre as mesmas.

Isso posto, dado que o objetivo da política de defesa da concorrência é atingir o bem estar social, tendo que incluir no seu planejamento e aplicação interesses das demais

políticas governamentais, tais como, proteção ambiental e nível de empregos, a ação do estado deve ser direcionada para preservar o processo competitivo, e não os competidores individualmente (Ragazzo, 2005). Neste sentido, a ação antitruste deve observar os efeitos de um Ato de concentração ou conduta supostamente anticompetitiva para o ambiente concorrencial como um todo, como modo de se chegar à justiça social, possibilitando uma repartição ótima dos recursos dentro da sociedade. Prejuízos a agentes específicos, dessa forma, não necessariamente tem relevância para a ação do estado.

Dessa forma, uma vez que as empresas tem como reação à própria concorrência a criação de dificuldades à atuação de seus rivais e à entrada de novos concorrentes, cabe ao Estado "a responsabilidade de atuar como garantidor da cidadania econômica" (Matias-Pereira, p. 53, 2006)

Assim, o princípio da livre concorrência fornece a base jurídica para impedir que os agentes econômicos possam desvirtuar as prerrogativas de liberdade de iniciativa, prejudicando a sociedade e os mercados. A manutenção e a preservação da liberdade e da igualdade dependem da atuação do Estado na economia limitando a livre iniciativa de agentes econômicos. E isso se dá, como dito, com fundamento no princípio da livre concorrência. (Ragazzo, 2005, p.88)

1.3. As primeiras políticas de defesa da concorrência

A necessidade de se intervir nas ações dos agentes visando preservar um ambiente competitivo surgiu no século XIX. Antes, no período em que vigorava o liberalismo clássico do século XVIII, o Estado era visto apenas como um garantidor das liberdades individuais, não cabendo a ele uma postura fortemente intervencionista no mercado (Ragazzo, 2005). A livre concorrência, então, era tida como uma consequência das ações dos agentes em busca de seus interesses individuais, de modo que a intervenção do Estado visando garantir a livre concorrência não fazia sentido em uma estrutura de mercado onde bens e serviços eram ofertados de forma atomizada, inexistindo poder de mercado por parte de qualquer agente (Ragazzo, 2005).

Essa estrutura atomizada foi tomando outra forma a partir da Revolução Industrial. Segundo Ragazzo (2005), a introdução de um sistema fabril com maiores níveis de produtividade e com maior alcance na distribuição, possibilitou aos agentes um crescimento significativo, seja por aumento na produção, seja por meio de fusões e aquisições, de modo que algumas firmas passaram se destacar por deter maior participação de mercado. Neste novo cenário, mais concentrado, surgiram as primeiras reivindicações derivadas de uma preocupação de que estes agentes, agora participantes de mercados oligopolizados, poderiam exercer poder de mercado, controlando quantidade ofertada no mercado e os preços dos bens e serviços.

O interesse das primeiras ações estatais intervindo no ambiente concorrencial era manter a liberdade e a igualdade nos mercados de bens e serviços, ou seja, passavam a enxergar limites na livre iniciativa dos agentes, principalmente agentes que tinham poder de mercado capaz de influenciar preços e quantidades de produção prejudicando o bem estar social (Ragazzo, 2005).

O Canadá foi o primeiro país a adotar uma legislação de defesa da concorrência, aprovando seu estatuto antitruste em 1889. Em seguida, foram os Estados Unidos, com o *Sherman Act*, de 1890. Segundo Ruiz e Gama (2007), esses foram os primeiros passos de uma reação política para atender a uma demanda da população que se preocupava com a transformação econômica do final do século XIX, quando se iniciou um processo de forte concentração em diversas indústrias, criando um ambiente propício para a cartelização das empresas.

Até hoje, segundo Fagundes (2003), o principal argumento utilizado para a formulação das diversas políticas antitruste é que a concorrência, "concebida como um processo em que o funcionamento da "mão invisível" dos mercados seria capaz de gerar o máximo benefício para a coletividade, deve ser protegida contra alguns efeitos colaterais oriundos do próprio impulso que a movimenta" (p.12). Ou seja, uma vez que o objetivo dos agentes de maximizar seus lucros pode gerar uma distribuição assimétrica de poder de mercado, cria-se a possibilidade de alguns agentes isolados com maior poder econômico manipularem preços e condições de concorrência de forma artificial para benefício próprio.

O objetivo de uma política de defesa da concorrência pode ser posto também da seguinte maneira: "aumentar a eficiência econômica para que consumidores se beneficiem de preços mais baixos, maior possibilidade de escolha e melhoria da qualidade dos produtos. Uma

concorrência sustentável é a força que leva as companhias a serem eficientes e a repassarem os benefícios aos consumidores". Dessa forma, as primeiras intervenções estatais no campo da concorrência visavam conter ações dos agentes econômicos que pudessem causar distorções no processo competitivo e acabar por excluir concorrentes potenciais ou efetivos, prejudicando o bem estar social (Moura e Beltrame, 2003, p. 295).

1.4. O histórico da defesa da concorrência no Brasil

Conforme exposto acima, quando o papel do Estado na economia é caracterizado por ser fortemente intervencionista, não há espaço para os mercados se autorregularem, de forma que uma política de defesa da concorrência é ineficaz por não alcançar os benefícios advindos de um ambiente de livre concorrência. Por outro lado, em um Estado extremamente liberal, as intervenções estatais na economia são bastantes limitadas, um cenário em que os agentes privados são movidos e regidos principalmente pela livre iniciativa (Ragazzo, 2005).

Segundo Ragazzo (2005), as Constituições Federais de 1824 e 1891 pouco dispunham sobre quais seriam as situações em que o Estado deveria intervir nos mercados, justamente por terem sido elaboradas baseadas em uma ideologia extremamente liberal.

A Constituição de 1934 foi o primeiro passo para regulamentar a interferência do Estado na economia, assumindo o papel de garantidor da liberdade de mercado, e dando a ele o poder de regular as forças do mercado, intervir e efetivamente monopolizar alguns setores da economia (Todorov e Torres, 2012). Foi apenas na Constituição de 1937 que pela primeira vez apareceu no âmbito constitucional a proteção à livre concorrência, em dispositivos que discorriam a respeito de abusos de poder de mercado como crimes contra a economia popular, como, por exemplo, fixação de preços entre concorrentes e venda de produtos abaixo de seus preços de custo (Ragazzo, 2005).

A criação da primeira autoridade de defesa da concorrência brasileira ocorreu apenas em 1945, com a promulgação do Decreto-Lei n. 7.666, chamada Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), mas tal decreto foi revogado em menos de três meses de vigência (Ragazzo, 2005).

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE, o qual hoje é a autoridade antitruste do país, foi criado apenas em 1962, pela Lei n. 4.137, a primeira Lei de Defesa da Concorrência Brasileira. O projeto da Lei n. 4.137 tramitou pelo Congresso Nacional

desde 1948, sendo aprovada apenas 14 anos depois. No Artigo 148 da Constituição de 1946, já estava prevista repressão às condutas anticompetitivas que tinham como objetivo dominar mercados, criando espaço para eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros, sendo que a aprovação da Lei da concorrência serviu como regulamentação de tal artigo.

Contudo, não foram observados efeitos relevantes no cenário econômico brasileiro em relação a maior competitividade nos mercados. Isso porque logo após a implementação da Lei n. 4.137 e a criação do CADE, o Brasil entrou no período da ditadura militar, no qual o Estado adotou uma postura fortemente intervencionista (Ragazzo, 2005). A partir do momento em que o Estado passa a controlar preços, não faz mais sentido qualquer tipo de ação para coibir a colusão entre concorrentes que tenha por objetivo justamente o controle de preços no mercado. Além disso, adotou-se no Brasil a política de substituição de importações, priorizando a indústria nacional e impondo dificuldades à entrada de produtos importados. Dessa forma, a concorrência do produto doméstico com o importado também foi artificialmente prejudicada (Ragazzo, 2005).

Salgado (2007) também destaca a ineficácia da Lei 4.137/62. Segundo a autora, todas as 117 condenações à práticas restritivas à concorrência determinadas pelo CADE durante o período de vigência dessa lei foram levadas ao Poder Judiciário e anuladas. Dessa forma, as poucas intervenções feitas pela autoridade visando punir condutas anticompetitivas eram revertidas, fazendo do CADE um órgão com uma função meramente formal (Ragazzo, 2005). Era evidente, portanto, a incoerência de se ter, em uma economia controlada pelo Estado, com estruturas de mercado cartelizadas, controle de preços e direcionamento dos investimentos e da produção, a formulação de uma política que tinha como objeto a defesa do livre mercado (Salgado, 2007).

A mudança deste cenário ocorreu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, freando o papel intervencionista do Estado na economia, assumindo, em contrapartida, funções de incentivo, planejamento e fiscalização, a política de defesa da concorrência voltou a ter importância no cenário econômico brasileiro (Ragazzo, p. 91, 2005).

Segundo Matias-Pereira (2006), apenas no início dos anos noventa, quando o Brasil passou pelo processo de privatizações e maior abertura comercial, é que a política de defesa da concorrência passou a ter maior relevância. Observou-se, então, uma mudança no cenário econômico das décadas de 1970 e 1980, em que a economia brasileira se apoiava em

grandes empresas estatais e em estruturas e o Estado aparecia como o principal fornecedor de bens e serviços para a população.

Segundo Ragazzo (2005), o foco do modelo econômico desenhado pela Constituição de 1988 eram os agentes econômicos particulares, diferentemente das Cartas anteriores que focavam seu texto no papel intervencionista do Estado. O desenvolvimento socioeconômico deveria advir, portanto, do próprio funcionamento da econômica de mercado e não necessariamente de uma ação direta do Estado. Além disso, esta Constituição teria representado um avanço na fundamentação da ordem econômica nacional impondo limites à livre iniciativa, reconhecendo que "a livre concorrência é um dos balizadores necessários para que a livre iniciativa possa corretamente atender à sua função social" (p. 92). Dessa forma, representou também uma ruptura em relação ao liberalismo das legislações anteriores ao reconhecer que o poder de mercado conquistado por alguns agentes poderia distorcer o funcionamento dos mercados se os mesmos fossem regidos por uma livre iniciativa absoluta, sem que houvesse um Estado fiscalizador garantindo a preservação da livre concorrência.

Os principais pontos que se destacam no texto da Constituição de 1988 em termos de avanços na construção de uma política de defesa da concorrência são Artigo 170, incisos IV e V, que trazem o princípio da livre concorrência e o princípio de defesa do consumidor, respectivamente, e o Artigo 173, que claramente pontua a função do Estado de reprimir abuso de poder econômico que visem eliminar a concorrência.

1.4.1 A Lei 8.884/1994

A Lei 8.884/94 foi promulgada em 11 de junho de 1994, revogando a Lei 4.137/62, assumindo o papel de nova lei da concorrência que transformava o CADE em uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça (Artigo 3º), dando ao órgão maior autonomia. Segundo Todorov e Torres (2012), esta lei foi uma das ações do Estado no sentido de liberalizar a economia no início dos anos 1990, sendo necessária na construção da nova organização econômica que se pretendia realizar, dando maior importância às forças do mercado.

Segundo descrito por Ragazzo (2005), o texto da então nova lei da concorrência condizia com os princípios nos quais a Constituição de 1988 se embasava. Já em seu primeiro artigo, transcrito a seguir, é possível observar que a Lei 8.884/94 se destacava por diferir das

legislações dedicadas à defesa da concorrência vigentes até então ao ampliar a função da autoridade concorrencial para além dos abusos de poder econômico:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Como descrito anteriormente, a Lei n. 8.884/94 foi promulgada em um contexto bastante diferente das leis de defesa da concorrência anteriores. O Brasil tinha, então, uma constituição que delegava ao Estado a função de permitir o funcionamento da economia de mercado, ao mesmo tempo em que impunha limites à livre iniciativa quando a mesma pudesse causar distorções no mercado prejudicando a livre concorrência. A nova legislação destoava da anterior também por frear o papel intervencionista do Estado observado durante o período da ditadura militar.

Neste sentido, a função do CADE poderia ser dividida em três vertentes: preventiva, repressiva e educacional. A primeira diz respeito à atuação da autarquia na estrutura do mercado, analisando fusões, aquisições, incorporações e outras operações que podem concentrar poder de mercado nas mãos de um ou poucos agentes representando risco de prejuízo à concorrência. A segunda, repressiva, diz respeito à ação do CADE na investigação e julgamento de condutas anticompetitivas, como cartéis, discriminação de clientes, venda casada, preço predatório, entre outras. Por fim, a função educativa dá ao CADE o dever de orientar e conscientizar a população sobre as diversas condutas anticompetitivas, além de estimular a pesquisa na área concorrencial, e promover cursos, palestras e seminários relacionados ao tema¹.

Sobre esta última função, Ragazzo (2005) destaca que ainda há um longo caminho até que o público geral absorva a cultura da livre concorrência. Isso porque o país ainda carrega a memória do longo período intervencionista do Estado controlador de preços e das condições de mercado na ditadura militar como a forma ideal de maximizar o bem estar social. O autor justifica que isso se dá porque os benefícios advindos de um ambiente onde a livre

¹ As funções do CADE estão descritas no site da autarquia, disponível em <<http://cade.gov.br/Default.aspx?a686868a9675b793a1>> acesso em 20 de agosto de 2014.

concorrência é preservada não são tão óbvios e demoram a ser percebidos pela sociedade, o que acaba escondendo que os benefícios de um modelo econômico baseado na livre concorrência superam consideravelmente aqueles derivados da ação de um Estado intervencionista.

Matias-Pereira (2006) observa que ainda há pouca disseminação da tradição da defesa da concorrência sobretudo em países em desenvolvimento, o que resulta na constante contestação das decisões do CADE, no caso brasileiro, que não são aceitas pacificamente por lideranças políticas e empresariais que tem seus interesses prejudicados pelas decisões do órgão. O autor também credita tal fato ao desconhecimento da população sobre o objetivo maior da defesa da concorrência.

As duas primeiras funções, preventiva e repressiva, segundo Fagundes (2003), são os dois principais instrumentos da política antitruste para atingir seu objetivo que é promover o bem estar social garantindo um ambiente concorrencialmente saudável. Segundo este autor, as políticas antitruste são formuladas para coibir qualquer ação empresarial que tenha o potencial de gerar redução da eficiência econômica decorrente da concorrência entre uma firma e seus rivais. Tais ações podem ser tanto estruturais, via aquisição de um rival alterando a concentração do mercado (onde entra a função preventiva do CADE), ou de restrição vertical, via firmamento de contrato de exclusividade que prejudique o acesso de um concorrente a um insumo, por exemplo, ou ainda com uma conduta anticompetitiva horizontal (onde entra a função repressiva do CADE).

1.4.2 A Lei 12.529/11 e a ação do CADE atualmente no controle de concentrações

Conforme descrito por Salgado (2009), em 2007 houve uma iniciativa do Governo Federal para elaborar projetos de lei visando criar um ambiente de estímulo ao investimento privado, no âmbito do Programa de aceleração de Crescimento (PAC). Entre as metas estabelecidas, estava a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, aperfeiçoando o aparato institucional da defesa da concorrência no Brasil.

A nova lei de defesa da concorrência foi aprovada em dezembro de 2011, e entraria em vigor 180 dias mais tarde. Mas as discussões acerca da necessidade de se reformar o SBDC já começaram no início dos anos 2000. O texto da nova lei da concorrência apresentava soluções para os problemas amplamente discutidos e reconhecidos pelos especialistas da área,

como a demora no julgamento dos processos, ineficiência causado pela duplicação de um mesmo trabalho a ser realizado por duas ou mais unidades do SBDC, e revisão dos critérios de submissão obrigatória de atos de concentração, dado que a maioria das operações notificadas no âmbito da Lei 8.884/94 tinham pouco ou nenhum efeito competitivo no Brasil (Todorov e Torres, 2012).

A principal inovação trazida pela Lei 12.529/11 foi a análise prévia dos atos de concentração. Antes, no âmbito da Lei n. 8.884/94, operações que resultassem em os atos de concentração que preenchessem os critérios de notificação obrigatória, eram efetivadas para então, dentro de um prazo de 15 dias úteis, serem apresentadas ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, formado pelo CADE, pela então Secretaria de Direito Econômico - SDE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE (Todorov e Torres, 2012).

Esse sistema se mostrava pouco eficiente, e já não era adotado nas principais jurisdições, como pelo FTC nos Estados Unidos e pela Comissão Europeia. No Brasil, apenas a partir de junho de 2012 os atos de concentração passaram a exigir aprovação prévia antes que as operações se concretizassem.

Outra mudança relevante trazida pela Lei 12.529/11 foi a extinção da Secretaria de Direito Econômico como órgão isolado. As funções da então SDE foram incorporadas ao CADE, cuja estrutura passava a ser composta por um Tribunal (composto por seis conselheiros e pelo presidente da autarquia), pela Superintendência-Geral (responsável pela análise de atos de concentração e condutas anticompetitivas) e pelo Departamento de Estudos Econômicos (Todorov e Torres, 2012).

No que diz respeito ao controle de concentrações, relevante para a discussão do presente trabalho, segundo o Art. 90 dessa lei, realizam-se atos de concentração econômica quando:

I - 2 (duas) ou mais empresas anteriormente independentes se fundem;

II - 1 (uma) ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via contratual ou por qualquer

outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas;

III - 1 (uma) ou mais empresas incorporam outra ou outras empresas; ou

IV - 2 (duas) ou mais empresas celebram contrato associativo, consórcio ou joint venture.

Há que se considerar, ainda, que não são todas as operações listadas acima que obrigatoriamente devem ser notificadas ao CADE. Segundo a Portaria Interministerial n° 994, que estabelece os critérios de notificação dos atos de concentração previstos no Art. 88 da Lei 12.529/11, são de submissão obrigatória atos de concentração em que:

(i) pelo menos um dos grupos envolvidos na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no Brasil, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 750.000.000,00; e

(ii) pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no Brasil, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 75.000.000,00.

Dessa forma, apenas operações cujas partes envolvidas possuam um determinado poder econômico precisam ser notificadas ao CADE, de forma que atos de concentração entre pequenas empresas, ou ainda, que representem um incremento muito pequeno de participação de mercado a um agente não precisam ser analisadas pelo órgão, tornando todo o funcionamento da política de defesa da concorrência mais eficiente.

1.5. O Guia de Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal

Quando um ato de concentração é submetido à aprovação do CADE, ou quando uma conduta supostamente anticompetitiva é analisada pelo órgão, a análise antitruste segue alguns passos pré-determinados para chegar à conclusão de aprovar ou não o ato de concentração, ou de condenar ou não uma conduta anticompetitiva. O Guia de Análise

Econômica de Atos de Concentração Horizontal (Guia), expedido pela SDE e pela SEAE, apresenta os procedimentos e princípios adotados na análise antitruste.

Segundo descrito por Ruiz e Gama (2007), o centro da análise antitruste é determinar a possibilidade de exercício de poder de mercado. Isso porque um ato de concentração ou uma conduta só poderá ser considerada prejudicial à concorrência se dele resultar aumento de poder de mercado de um agente, ou seja, que um agente seja capaz de manter o nível de preços superior ao nível competitivo de maneira não transitória.

1.5.1. Mercado Relevante

Dessa forma, o primeiro passo consiste em determinar o mercado afetado por um ato de concentração para então saber se foi criado poder de mercado decorrente de uma operação (Matias-Pereira, 2006). O **mercado relevante** é definido como o *menor espaço econômico, em termos de produto, e geográfico, no qual o poder de mercado é possível de ser exercido por uma firma atuando de forma isolada ou grupo de empresas agindo de forma coordenada, durante um certo período de tempo* (Ruiz e Gama, 2007, p. 237).

A definição do mercado relevante pode ser feita utilizando-se três métodos: o primeiro consiste na estimação das elasticidades-preço cruzadas da demanda, de forma a medir a reação da quantidade demandada de um determinado bem, dado um aumento de preços de outro; o segundo parte da observação da correlação dos preços de dois bens ao longo do tempo, sendo que bens de um mesmo mercado relevante teriam variações semelhantes; por fim, e o mais utilizado, é o Teste do Monopolista Hipotético - TMH, proposto pelo *Horizontal Merger Guidelines*, dos EUA, um instrumental teórico que incorpora os conceitos de elasticidade da oferta e da demanda, testando o grau de substitutibilidade entre produtos (Ruiz e Gama, 2007).

Segundo descrito no Guia, o exercício do TMH consiste em, a partir do conjunto de produtos ofertados pelas Requerentes de um ato de concentração e da área em que tais produtos são ofertados, determinar qual seria o efeito de um aumento pequeno porém significativo de não transitório dos preços para um suposto monopolista nesta área. Caso não for rentável para o hipotético monopolista impor tal aumento de preços, ou seja, se os consumidores passarem a consumir produtos substitutos (substitutibilidade sob a ótica da demanda), ou outras firmas redirecionarem sua produção para competir com o monopolista (substitutibilidade sob a ótica da oferta), ou se os consumidores passarem a comprar em áreas mais amplas que a

previamente delimitada, o mesmo exercício é repetido adicionando-se os produtos substitutos mais próximos e ampliando a área do mercado. Esse exercício é repetido até que se encontre o menor conjunto de produtos e a menor área em que seria rentável para um monopolista impor um aumento de preços. Tal conjunto de produtos é definida como a dimensão produto do mercado relevante, e a área, como a dimensão geográfica.

Na prática, o que se observa é a possibilidade de os consumidores passarem a consumir bens substitutos daqueles ofertados pelas partes envolvidas no ato de concentração e a possibilidade de outros fabricantes passarem a competir pelos consumidores de tais produtos. Nesse sentido, são considerados:

- *características físicas dos produtos;*
- *características dos processos produtivos;*
- *propriedades comerciais dos produtos;*
- *evolução dos preços relativos e das quantidades vendidas;*
- *tempo e os custos envolvidos na decisão de consumir ou produzir produtos substitutos;*
- *tempo e os custos envolvidos na decisão de consumir ou produzir produtos idênticos provenientes de outras áreas; e*
- *evidências de que os consumidores desviarão sua demanda ou levarão em conta a possibilidade de desviá-la em função de mudanças nos preços relativos ou em outras variáveis de competição (comportamento passado dos consumidores).*(Guia, p.10)

1.5.2. Possibilidade de exercício de poder de mercado

Definidas as dimensões produto e geográfica do mercado relevante, a próxima etapa do Guia diz respeito a averiguar a possibilidade de a empresa resultante controlar parcela substancial do mercado relevante, e assim, haja a possibilidade de exercer poder de mercado unilateral ou coordenado no mercado relevante.

No Brasil, a participação de mercado da empresa resultante da operação considerada suficientemente alta para viabilizar o exercício unilateral de poder de mercado é de 20%. Portanto, quando há nexos causal entre a operação e o controle de parcela substancial do mercado, e a concentração resultante supera 20% da oferta, é preciso avaliar a probabilidade de

exercício de poder de mercado. Em relação a possibilidade de exercício de poder coordenado de poder de mercado, utilizam-se dois critérios: (i) que a participação de mercado das quatro maiores empresas supere 75%; e (ii) que a participação da empresa resultante da operação supere 10%.

1.5.3. Probabilidade de exercício de poder de mercado

A análise passa, então, a considerar se é provável que a empresa resultante exerça poder de mercado. Isso porque, como descrito nas sessões anteriores, uma alta participação de mercado não é suficiente para que um agente consiga aumentar preços ou reduzir oferta. A análise antitruste considera os seguintes fatores como possível inibidores de exercício de poder de mercado: (i) importações, (ii) entrada de novos concorrentes, e (iii) rivalidade entre os players.

Caso as condições de se importar (tarifas de importação, custos de internação, entre outras) possibilitem um aumento da participação das importações no consumo aparente de um determinado produto diante de um aumento pequeno porém significativo e não transitório de preços, este pode ser considerado um remédio efetivo contra o exercício de poder de mercado. Tradicionalmente, considera-se que quando a participação das importações no consumo aparente é de pelo menos 30%, há indícios de que as importações seriam capazes de disciplinar os preços internos.

Em relação à entrada de novos concorrentes, a análise antitruste verifica três critérios: se a entrada é suficiente, provável e tempestiva. O primeiro, diz respeito à possibilidade de as oportunidades de vendas geradas pelo crescimento do mercado, ou por outros fatores, serem absorvidas pelo potencial entrante. Dentre outros aspectos, verifica-se se as oportunidades de vendas são inferiores ou superiores à capacidade ociosa dos players já instalados. No primeiro caso, provavelmente tais oportunidades de venda não estariam disponíveis para serem absorvidas pelo potencial entrante, e sim pelos concorrentes deste mercado, e, nesse caso, a entrada não poderia ser considerada suficiente. Verifica-se ainda a capacidade de um entrante capturar consumidores dos players já instalados.

Para que a entrada seja considerada provável, é preciso que as oportunidades de venda sejam maiores que sua escala mínima viável a que o entrante potencial deve operar, ou seja, o menor volume de vendas que remunere o investimento realizado na entrada neste mercado e que viabilize a operação de sua empresa. Caso isso não seja observado, o entrante não

conseguiria escoar sua produção no menor nível possível para o mercado, o que torna sua entrada improvável.

Por fim, uma entrada é considerada tempestiva quando o período necessário para se entrar no mercado, desde o planejamento, obtenção de licenças e permissões, construção e operação da planta até a distribuição do produto seja inferior a dois anos.

Dessa forma, caso esses três critérios sejam preenchidos, e não sejam observadas barreiras significativas à entrada, esta pode ser considerada como um remédio efetivo contra o exercício de poder de mercado, pois um aumento de preços levaria entrantes a capturarem um desvio de demanda daquela determinada firma.

Por fim, analisa-se como se dá a rivalidade entre os concorrentes no mercado. Para isso, são observadas características como o número de participantes no mercado, o grau de diferenciação do produto, a fidelização dos consumidores à marca, os custos de transferência de um ofertante para outro, a existência de capacidade ociosa no mercado para absorver um desvio de demanda dos consumidores, entre outros. Todos estes são fatores que determinam quão agressiva é a concorrência entre os players do mercado. Quanto mais intensa for a rivalidade, mais facilmente os consumidores poderão desviar sua demanda diante de um aumento de preços, o que inibiria o exercício de poder de mercado.

1.5.4. Eficiências e efeito líquido da operação

No caso de nem as importações, nem a entrada, nem a rivalidade serem suficientes para constatar que é improvável o exercício de poder de mercado da empresa resultante do ato de concentração, para o mesmo seja aprovado ou reprovado, é necessário analisar os efeitos líquidos da operação.

Como descrito anteriormente, concentrações horizontais podem representar aumento de eficiência economia, por promover economias de escala e escopo, melhorias nas condições de produção e distribuição, introdução de tecnologia mais produtiva, entre outros benefícios. Sendo assim, cabe à autoridade antitruste avaliar se os incrementos de bem-estar econômico superam os possíveis prejuízos decorrentes da restrição da concorrência.

Esse é um cálculo de difícil execução. Primeiramente, é necessário que as eficiências decorrentes do ato de concentração sejam específicas da operação, ou seja, não possam ser alcançadas de outra forma menos danosas à concorrência. Além disso, é preciso que

a autoridade antitruste tenha segurança de que as alegadas eficiências sejam atingidas e tenha a possibilidade de verificar sua viabilidade, o que nem sempre é possível devido a fatores externos à vontade das partes envolvidas na operação. Por fim, os benefícios advindos da concentração devem atingir não apenas as empresas concentradas, mas também os consumidores, de forma que o incremento do bem-estar econômico seja distribuído à coletividade.

Um estudo de eficiências, portanto, exige que seja possível, com segurança, mensurar os benefícios específicos advindos da operação em análise. Se tais benefícios superarem um possível exercício de poder de mercado da empresa resultante, o ato de concentração pode ser aprovado pela autoridade antitruste. Caso isso não se verifique e o efeito líquido da operação seja negativo, a mesma deve ser reprovada ou condicionada a restrições estruturais ou comportamentais às partes.

A ação da autoridade antitruste, descrita acima, para promover uma política de defesa da concorrência se justifica dados os benefícios advindos de um ambiente concorrencialmente saudável, em que os ofertantes buscam inovações, melhorar seus produtos, processos produtivos, além de os preços se tornarem mais competitivos, e os malefícios gerados pela restrição da concorrência, quais sejam, baixa qualidade do produto ofertado, estruturas ineficientes e preços mais altos.

2. Protecionismo

A industrialização de um país é reconhecidamente um elemento essencial para impulsionar seu desenvolvimento, promover avanços na produtividade do trabalho e proporcionar aumento da renda e do bem-estar da população. Além disso, gera empregos, mão de obra qualificada e promove ganhos de escala.

Sendo assim, o Estado tem interesse em formular uma política governamental que tenha como objetivo promover o desenvolvimento da indústria de um país, e assim, alcançar os benefícios de se ter uma indústria tecnologicamente avançada, com alta produtividade, e que permita que o país concorra no mercado internacional. Como exposto por Bielschowsky (2004), "a questão principal das disputas teóricas e políticas relativas ao futuro dos países desenvolvidos foi, nos anos 40 e 50, a da conveniência da intervenção do Estado para estabelecer um novo padrão de crescimento" (p. 11).

Este capítulo irá apresentar a teoria por trás de políticas protecionistas, que visam criar ambientes mais favoráveis ao desenvolvimento da indústria nacional. Ainda, será apresentado um histórico da industrialização no Brasil a partir das medidas protecionistas adotadas ao longo dos anos. Como se verá, o desenvolvimento econômico brasileiro esteve muito ligado à intervenção estatal direta por meio da imposição de medidas protecionistas limitando o volume de importações, até o momento de abertura comercial ocorrido no começo dos anos 1990.

2.1. *Teoria Positiva da proteção*²

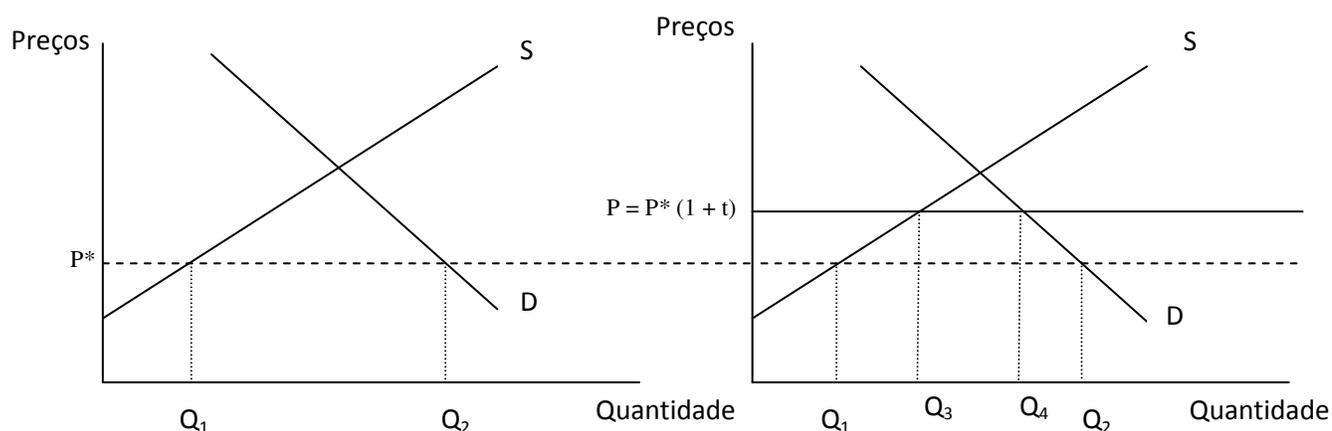
Como descrito em Baumann et al (2004), quando há um cenário em que a demanda interna por determinado produto é superior à oferta interna do mesmo, ou seja, quando a oferta nacional é deficitária, haverá um excesso de demanda que os consumidores irão direcionar às importações. O objeto da Teoria Positiva da Proteção é justamente estudar as maneiras que a autoridade governamental pode atuar impondo restrições quantitativas (limitando o volume máximo de importação de determinado produto), ou impondo um imposto de importação com o objetivo de tornar o produto importado mais caro, visando restringir ou

² Esta seção está baseada em Baumann, Canuto e Golçalves (2004).

controlar o volume de importações de um país. Além disso, procura-se avaliar quais os efeitos que cada instrumento de ação tem na economia.

Existem diferentes medidas, e com diferentes efeitos, que a política de comércio exterior de um país pode utilizar para interferir nos volumes de importações e exportações. A redução do volume de importações visando uma contenção no desequilíbrio das contas externas pode ocorrer por meio de: "a) mudança na composição e volume de gastos governamentais, com o propósito de reduzir importações; b) alteração nos preços relativos, via política cambial, de modo a tornar as importações relativamente mais caras que a produção nacional; e c) dificultar as importações com a imposição de restrições quantitativas ou de elevação de preços dos produtos importados pela cobrança de imposto sobre importações" (p. 61).

Dos mecanismos utilizados como medida protecionista, ou seja, que restrinja a concorrência da produção da indústria nacional com o produto importado, destaca-se a imposição de uma tarifa *ad valorem*. A cobrança de tarifas *ad valorem* sobre produtos importados é um dos instrumentos mais utilizados em políticas de comércio exterior. Trata-se da cobrança de um percentual fixo sobre valor do produto importado. Dessa forma, o preço do produto importado aumenta, reduzindo a quantidade demandada do mesmo pela população, ou seja, reduzindo a demanda por importações, como mostram os gráficos abaixo:



Supondo um país pequeno³, ou seja, em que o preço internacional do produto demandado é dado exogenamente e que a redução da demanda nacional não altere o mesmo, e ausência de custos de transação, de forma que o único custo a ser pago pela importação seja seu

³ O modelo supondo um país grande, ou seja, cuja produção interfere na oferta e nos preços externos, não é relevante para o presente trabalho, mas pode ser visto em Baumann et al (2004).

preço internacional. A um preço internacional P^* , a população do país irá demandar a quantidade Q_2 , enquanto os ofertantes deste produto instalados no país estarão dispostos a produzir Q_1 . Dessa forma, há um excesso de demanda pelo produto equivalente a Q_1Q_2 . Este excesso de demanda interna será direcionado ao mercado externo, ou seja, esta será a demanda por importações.

Como exposto anteriormente, a autoridade governamental pode considerar que tal volume de importações é excessivo, demandando uma ação que limite este volume, seja para equilibrar contas externas, seja para proteger a indústria nacional da concorrência internacional. Dessa forma, ao aplicar uma tarifa *ad valorem* t , o preço do produto no mercado interno aumenta de P^* para $P = P^* (1 + t)$, reduzindo a quantidade demanda para Q_3 e aumentando a quantidade ofertada para Q_4 , já que o preço é mais alto. O excesso de demanda é reduzido, então, para Q_3Q_4 . Ou seja, a demanda por importações é reduzida para Q_3Q_4 , atingindo o objetivo da autoridade governamental.

Outra forma de restringir o volume de importações é estabelecer um regime de quotas de importação. Trata-se da determinação, por parte do governo, de uma quantidade máxima que pode ser adquirida no mercado externo de determinado produto. Tal instrumento tem um efeito direto na limitação da quantidade importada, mesmo que a demanda por importações da população se mantenha constante já que o preço não se alterou.

O comércio internacional pode ser restringido, ainda, por meio da imposição de barreiras não tarifárias, como a instituição de normas de comercialização de um produto que poderia ser importado, mas que a indústria do país exportador não seja capaz de atender. As barreiras ao comércio exterior podem ser também "naturais", ou seja, não impostas ou determinadas pela autoridade. Estas seriam, por exemplo, a inviabilidade econômica de se realizar importações devido ao alto custo do transporte da mercadoria.

Além da tarifa *ad valorem* mencionada acima, a tarifa cobrada sobre importações pode ser fixa, ou seja, independentemente do volume comprado no mercado externo, cobra-se um valor a cada operação de importação realizada.

Tarifa proibitiva será aquela que, considerando o aumento causado no preço do produto importado no mercado interno, a quantidade demanda torna-se igual à oferta interna do produto dada o aumento na quantidade que os ofertantes estão dispostos a produzir e a redução

da quantidade demandada. Dessa forma, a demanda nacional é completamente suprida pela oferta dos produtores nacionais, de forma que não existe mais demanda por importações.

Ocorre que a imposição de uma tarifa sobre determinado produto nem sempre é simples e facilmente calculável, uma vez que o valor da tarifa para um mesmo produto importado pode ser diferente dependendo do agente importador. Por exemplo, o governo pode ter a intenção de favorecer uma indústria específica que utilize um insumo importado por ela e por outras indústrias. Dessa forma, a redução tarifária para os produtores desta indústria, uma parcela dos importadores, e a adoção de regimes tarifários variados para outros, acaba por tornar a tarifa verdadeira, ou seja, a tarifa efetivamente vigente sobre determinado produto, não imediatamente estimável, pois dependerá das quantidades importadas sob cada regime tarifário.

A partir deste mesmo exemplo, pode-se definir o conceito de tarifa efetiva. Conforme descrito em Baumann et al (2004), ao impor uma tarifa à importação de um determinado produto que seja utilizado como insumo para a produção de outro, ocorre uma espécie de "transbordamento" na proteção ao se adicionar a tarifa ao preço do insumo. A proteção efetiva de um setor, portanto, teria que ser calculada considerando-se não apenas a tarifa imposta sobre o produto final, mas também sobre os insumos utilizados na cadeia produtiva. Outro fator que interferiria, portanto, no cálculo desta tarifa efetiva seria o peso de cada insumo na composição do produto final.

A consideração da *margem de proteção efetiva* é importante principalmente quando tratamos de economias reais, com bases produtivas compostas por milhares de produtos que se inter-relacionam ao longo da cadeia. Segundo Baumann et al (2004), somente com o mapeamento de quais insumos participam da cadeia de cada setor (determinados também os pesos) é que se pode saber o efeito efetivo da imposição de tarifas como estímulo a um determinado setor da economia.

Para o presente trabalho, é relevante ressaltar que a imposição de uma tarifa considerada alta a um insumo de um setor, pode ser prejudicial à concorrência dos produtos nacionais em relação aos importados. Ocorre, portanto, um efeito negativo na economia ao desestimular a produção da indústria que vê seu insumo fortemente taxado. Este assunto será retomado no próximo capítulo.

2.2. *Teoria normativa da proteção*

Como visto na seção anterior, o efeito protecionista gerado pela adoção de uma tarifa de importação de um determinado produto pode acabar por gerar distorções, ou seja, efeitos adversos incompatíveis com o objetivo da política governamental, ao criar um estímulo negativo à produção interna com o aumento do preço dos insumos importados, tornando a indústria nacional menos competitiva.

Essa possibilidade de distorções levou os economistas a analisarem se o efeito de uma medida protecionista seria realmente positivo na economia, dada as distorções geradas pela adoção de tarifas. Por outro lado, não se encontra, mesmo nas economias mais abertas, um exemplo de ausência total de qualquer barreira comercial. Ainda, segundo Baumann et al (2004), após a Segunda Guerra Mundial, observou-se a adoção de barreiras comerciais em vários países em desenvolvimento, buscando incentivar a indústria nacional. A Teoria Normativa da Proteção propõe, portanto, "a análise dos motivos econômicos que levam as autoridades de um país a adotarem certos tipos de intervenção na política comercial externa" (p. 59).

Como será descrito adiante, existem diversos argumentos para se defender uma postura protecionista da autoridade governamental, como benefício da arrecadação fiscal, ou pela necessidade de se financiar os custos iniciais de uma indústria nascente em fase de instalação, ou, ainda, o estímulo ao desenvolvimento de um setor considerado estratégico para a economia do país. Cabe, então, verificar qual é o instrumento de proteção mais adequado para cada caso, que cause menos distorções e menor redução do bem-estar social, este é o enfoque da Teoria Normativa da Proteção (Baumann et al, 2004).

Este objetivo não é fácil de ser alcançado. Por exemplo, como descrito por Baumann et al (2004), ter como justificativa para a imposição da tarifa a arrecadação fiscal, é um argumento frágil pelo fato de se poder taxar o consumo diretamente, sem envolver o mercado externo. Ainda, o protecionismo justificado pela necessidade de se financiar os custos iniciais da indústria nascente poderia ser substituído pela disponibilidade de empréstimos, podendo este problema ser resolvido no mercado de capitais. Por fim, proteger setores estratégicos da economia é de difícil aplicação a partir do momento em que a definição do critério de qual setor deve ser prioridade, e qual setor traria resultados mais positivos para a economia do país de maneira geral, não é claro ou de fácil definição (Corden, 1997, em Baumann et al, 2004).

2.3. *Economia política da proteção*

Outro enfoque possível para avaliar a motivação para a adoção de medidas protecionistas é o da Economia Política da Proteção. A política comercial adotada pela autoridade governamental é, como qualquer outra política pública, fruto da identificação de necessidades do país levando ao planejamento de estratégias para suprir tal necessidade. Existem, no entanto, diversos caminhos a serem tomados para se alcançar o objetivo.

A definição da política comercial externa, ou seja, do caminho escolhido, dessa forma, como qualquer outra política, está sujeita à pressão de diversos agentes econômicos que podem se beneficiar ou prejudicar com a adoção de medidas protecionistas. A Economia Política da Proteção tem como objeto identificar como se dá a determinação da política comercial externa, incluindo os agentes envolvidos, o nível de proteção, o instrumento utilizado, os setores beneficiados, entre outros fatores envolvidos neste processo (Baumann et al, 2004).

A adoção de uma medida protecionista, como se viu, interfere diretamente no nível de atividade do setor protegido. O efeito da imposição de uma tarifa *ad valorem* leva ao aumento da produção interna dado o aumento no preço do produto no mercado interno. Claramente, existe um benefício para esta indústria, de modo que a mesma pressionaria o governo para que tal tarifa fosse imposta. Por outro lado, podem existir pressões internacionais para que o produto importado não se torne menos competitivo, ou ainda, setores que dependam da importação deste produto a preços mais baixos para serem competitivos, pressionando o governo a não adotar tal medida protecionista.

A partir desses interesses divergentes, considerando ainda os efeitos políticos da ação governamental para agradar um ou outro grupo, constrói-se um elemento que irá interferir diretamente na formulação da política comercial do país. Como descrito em Baumann et al (2004) :

"O argumento é que em democracias representativas os governos moldam sua políticas não apenas em função das demandas por parte do eleitorado em geral , mas também em resposta às pressões de grupos com interesses específicos" (p. 80).

A justificativa para a adoção de uma medida protecionista sempre envolverá, portanto, os efeitos políticos que a motivaram e que serão causados pela mesma. Para este

trabalho, se verá que o Estado brasileiro esteve sempre muito próximo ao setor petroquímico, pois, entre outros motivos, este setor era vinculado a um impulso ao desenvolvimento dos outros setores da economia no Brasil. Além disso, havia o objetivo de incentivar grupos empresariais de um setor recém instalado (Azuaga, 2007). Dessa forma, a defesa de um determinado setor sempre levará em consideração motivações políticas além de econômicas.

Nesse sentido, Abreu (2007) destaca que a liberalização comercial do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foi fortemente influenciada pela eleição presidencial de 1989 que elegeu Fernando Collor, em desfavor do candidato que representava os interesses dos sindicatos industriais, que naturalmente defendiam a manutenção de uma política protecionista. Da mesma forma, as medidas adotadas até a década de 1930 beneficiavam diretamente o setor cafeeiro, em detrimento dos consumidores de importações ou exportadores de outras commodities que não se beneficiavam com o aumento dos preços das exportações do café.

2.4. *O argumento da indústria nascente*

A adoção de uma medida protecionista pode ter diversas motivações que vão além do efeito direto na mudança da estrutura de uma economia de produção de bens primários para a produção de bens industrializados. Como se verá adiante, uma restrição das importações pode ser um instrumento da política cambial de um país, como já foi no Brasil, como forma de limitar a saída de divisas. Da mesma forma, crises no balanço de pagamentos pode levar a autoridade governamental a restringir o acesso da população às importações. A adoção de uma tarifa também pode beneficiar a economia por significar recursos para o governo via tributação, por exemplo. Ainda, pode-se buscar a criação de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento da indústria doméstica, ao protegê-la da concorrência com os produtos advindos dos países industrializados.

Este último argumento, o da proteção da indústria nascente, foi teve como um de seus principais desenvolvedores Friedrich List, um dos primeiros a falar em protecionismo. List produziu trabalhos bastante relevantes na área de desenvolvimento econômico e industrialização, sendo um dos primeiros e mais relevantes nomes a tratar deste assunto. O autor criticava o foco dos economistas clássicos nas forças de mercado e nas ações individuais dos agentes, dando

importância ao papel dos agentes como parte de uma nação e de forças da economia internacional no processo de desenvolvimento econômico.

Segundo Boianovsky (2011), List conseguiu um importante contribuição teórica ao associar o crescimento econômico e político de uma nação ao seu poder produtivo (“*productive power*”), constituído por capital natural, capital humano e capital produtivo (“*capital of nature*”, “*capital of mind*” e “*capital of productive matter*”). O primeiro refere-se aos insumos disponíveis e a fertilidade da terra; o segundo, ao conhecimento, avanços em ciência e tecnologia, instituições, sistema educacional, entre outros fatores que constituem condições sociais da nação. A produtividade do capital produtivo dependeria, portanto, destes dois primeiros, de forma que o desenvolvimento econômico da nação não estaria sujeita apenas à alocação dos fatores de produção entre os indivíduos, mas também da cooperação entre os indivíduos da nação para gerar crescimento.

Segundo Boianovsky (2011), List via o desenvolvimento econômico das nações dividido em etapas. A primeira seria um estágio selvagem, seguido por uma etapa pastoral, e, então, um estágio em que se insere a atividade agrícola. No estágio de desenvolvimento seguinte, há a introdução da manufatura, e por fim, na última etapa, a o desenvolvimento do comércio, coexistindo com a agricultura e a manufatura. O ponto do desenvolvimento crucial discutido por List seria o transição de uma economia essencialmente agrícola para a introdução da manufatura, ou seja, o nascimento da indústria.

Isto de baseava principalmente no argumento de que a introdução da indústria, representando um grande avanço em termos de produtividade, estaria diretamente associado ao progresso técnico e crescimento da nação em vários sentidos, como pode ser percebido neste trecho:

The economic role of the state is to protect and enlarge the national productive powers mainly through industrial development, since manufacturing is perceived as closely associated with technical progress, art, improved infrastructure, political freedom, urbanization and methods of warfare (p. 6).

A partir desta divisão do desenvolvimento econômico das nações em etapas, tornou-se possível a comparação entre as mesmas, observando-se em que etapa cada nação se encontrava. Ao mesmo tempo em que existem países no mesmo estágio de desenvolvimento,

outros ainda se encontram em etapas menos produtivas, ou com uma indústria ainda em fase de instalação. Disso, surge o argumento da indústria nascente. Tal argumento baseia-se no fato de que, dada a diferença de maturidade das indústrias dos países, seria necessária a adoção de medidas protecionistas para proteger a indústria daqueles países cuja introdução da manufatura está menos avançada, ou a indústria está menos desenvolvida, de forma que permita que esses países possam competir com os demais, mais avançados e desenvolvidos, no comércio internacional (Boianovsky, 2011).

Ainda segundo Boianovsky (2011), List construiu sua teoria de desenvolvimento dividindo-o em três etapas distintas para a introdução da indústria de uma nação, quais sejam, (a) o incentivo à agricultura de forma que seja possível exportar parte da produção e importar manufaturas; seguido por (b) etapa em que ocorre a industrialização por substituição de importações, ou seja, produção interna das manufaturas até então importadas até que a demanda interna por manufaturas seja satisfeita pela oferta nacional; por fim (c) a indústria se desenvolveria até o ponto em que o país se tornasse um exportador de bens industrializados e importasse insumos e produtos agrícolas.

O Estado deveria, então, intervir com a imposição de tarifas protecionistas para promover a industrialização por substituição de importação, permitindo o crescimento da indústria nacional ao restringir a concorrência com a indústria externa dos países mais desenvolvidos. Isto por que a instalação de uma nova indústria (ou uma indústria nascente) contaria com dificuldades já superadas pelas nações industrializadas, como a falta de mão de obra qualificada e um custo inicial de instalação alto. Além disso, até que a indústria conseguisse operar em uma escala maior, teria que arcar com custos fixos consideráveis e poucas vendas, e dado que o custo médio diminui com o aumento da produção (Boianovsky, 2011).

Todas as nações industrializadas tiveram em seu processo de desenvolvimento industrial, alguma forma de proteção tarifária. Segundo List (em Boianivsky, 2011), os benefícios advindos da adoção de medidas protecionistas visando o desenvolvimento de um setor da indústria de uma nação iam além do aumento da produtividade, pois implicava também maior qualificação da mão de obra, avanços em pesquisa e desenvolvimento, além de impulsionar e permitir o desenvolvimento de outros setores relacionados que não necessariamente foram diretamente protegidos pela imposição de uma tarifa.

A teoria de List, qual seja, a adoção de tarifas visando proteger a indústria nascente, só seria aplicável a nações com um certo nível de desenvolvimento, que envolveria uma agricultura já estruturada e evoluída, poder produtivo já desenvolvido a um certo nível, e com área e população suficientemente grandes. Antes de chegar a este ponto, o desenvolvimento da nação seria alcançado de forma mais eficiente com o estímulo ao comércio exterior com países que tivessem uma indústria mais desenvolvida (Boianovsky, 2011).

Isto porque, segundo List, o estímulo à importação de bens industriais e à exportação de produtos agrícolas em um país sem uma indústria estabelecida, levaria a um aumento da demanda interna por manufaturas em termos de volume e de diversificação, tendo efeito sobre a produção interna levando ao aumento da renda. Dessa forma, uma "nação atrasada" entraria em um ciclo de progresso e desenvolvimento (Boianovsky, 2011).

Os países essencialmente agrários também se beneficiariam, segundo List, de uma política protecionista da indústria dos países desenvolvidos. Considerando que a adoção de tarifas levariam as indústrias menos desenvolvidas a alcançarem as mais desenvolvidas, haveria um crescimento agregado das nações industrializadas, aumentando sua demanda por insumos e bens agrícolas, fornecidos pelas nações tropicais exportadoras de commodities primárias, de forma que o crescimento das mesmas também seria estimulado (Boianovsky, 2011).

Manoilescu foi um dos críticos de List por este não fundamentar economicamente a necessidade de se adotar tarifas protecionistas. Manoilescu ainda defendia o protecionismo como forma de estimular a indústria doméstica, mas, diferentemente de List, via a imposição de tarifas como um estímulo ao deslocamento de trabalhadores do setor agrícola para a indústria, onde sua produtividade seria maior que seu salário, representando um ganho social (Boianovsky, 2011).

O argumento da indústria nascente passou, então, a receber novas interpretações e derivações. Prebisch, um dos principais nomes da CEPAL, na linha do argumento de Manoilescu, defendia que o protecionismo seria necessário para compensar disparidade entre a produtividade nas nações industrializadas e dos países subdesenvolvidos com economia baseada principalmente na atividade agrícola. Daí, difere do argumento da indústria nascente ao defender a adoção de medidas protecionistas não apenas em países em que o início do processo de industrialização é recente, mas em países em que a produtividade é inferior à dos países

desenvolvidos, e enquanto houver essa diferença, o protecionismo deveria permanecer vigente (Boianovsky, 2011).

2.5. *O protecionismo adotado na política econômica brasileira*

A industrialização de muitos países da América Latina começou com o estímulo à exportação de bens agrícolas, que acabava por diversificar a demanda interna por bens industrializados além de aumentar o mercado consumidor por bens manufaturados. Este grupo de países adotaram políticas fortemente protecionistas no século XIX, apesar de muito se falar sobre o livre comércio com esta região nesta época. Ocorre que as medidas protecionistas não eram bem elaboradas, e tinham objetivos de arrecadação fiscal que muitas vezes se confundiam com proteção para promover o desenvolvimento da indústria nacional (Boianovsky, 2011).

Como descrito por Teichert (Boianovsky, 2011), muito do que foi desenvolvido por List em termos de teorias acerca do protecionismo foi adotado pelas nações latino americanas para promover o desenvolvimento de suas indústrias.

No Brasil, já foi possível observar mudanças nas tarifas sobre bens importados impulsionadas por pressão de grupos industriais em 1844, quando houve aumento das tarifas *ad valorem* de 15% para até 60% (Boianovsky 2011). No final do século XIX e início do século XX, intensificou-se a pressão pela adoção de tarifas protecionistas, lideradas por Amaro Cavalcanti e Serzedelo Correia, influenciados por List e a teoria da indústria nascente.

Cavalcanti foi um dos principais defensores da adoção temporária de tarifas para a indústria brasileira no início do século XX. Temporária, pois não seriam mais necessárias uma vez que a indústria estivesse completamente estabelecida e pudesse participar do livre comércio com nações industrialmente desenvolvidas. Além disso, o aumento dos preços dos bens importados teria efeito benéfico de aumento de capacidade produtiva que superaria o prejuízo em termos de bem estar dos consumidores que diminuiriam a quantidade consumida do produto importado. Esses benefícios apenas poderiam ser alcançados por meio da adoção de tarifas, pois, segundo Cavalcanti, a indústria nascente brasileira não teria forças para sobreviver e crescer competindo com as nações desenvolvidas (Boianovsky, 2011).

Correia, por sua vez, também foi um importante incentivador da aplicação das ideias de List à economia brasileira. Correia defendia que um certo nível que proteção era

indispensável para que o poder produtivo das indústrias de países não desenvolvidos pudesse se desenvolver. Apenas assim, a indústria doméstica nascente conseguiria competir minimamente com as nações com uma indústria estabelecida e madura (Boianovsky, 2011).

Um segundo impulso da industrialização no Brasil ocorreu durante a depressão economia dos anos 1930 sofrida pelos países industrializados. Segundo descrito por Furtado (1959), a solução encontrada para solucionar a crise do setor cafeeiro do início do século XX, via acumulação de estoques de café financiada pela expansão do crédito, acabou por garantir a manutenção da demanda interna e do nível de emprego nos demais setores da economia brasileira, além do cafeeiro. O aumento de renda gerado pela criação de meios de pagamento seria, em parte, destinado a um aumento da procura por bens importados, ao mesmo tempo em que ocasionou uma desvalorização da moeda nacional, tornando os produtos importados mais caros para os consumidores brasileiros.

O aumento dos preços relativos dos bens importados resultou, então, na transferência da procura por esses bens para o mercado interno. Segundo Furtado (1959), "ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital" (p.277).

A expansão da produção de bens industriais se deu tanto pelo aumento da intensidade da utilização da capacidade instalada, aumentando assim a rentabilidade da indústria e atraindo novos investimentos, como pela expansão da capacidade instalada via importação de bens de capital a preços mais baixos, dado que muitas empresas haviam fechado em países fortemente atingidos pela crise iniciada em 1929 (Furtado, 1959).

Crescia, portanto, a procura por bens de capital para atender à demanda do mercado interno enquanto as condições de importações estavam cada vez mais difíceis. Assim, criou-se um ambiente favorável à instalação de uma indústria de bens de capitais. Segundo Furtado (1959), a produção industrial no Brasil cresceu 50% entre 1929 e 1937, impulsionada pela desvalorização cambial que encarecia as importações, pela existência de capacidade ociosa na indústria nacional, e pela manutenção da renda do setor exportador como medida de solucionar a crise do setor cafeeiro, levando a produção industrial "a ser o fator dinâmico principal no processo de criação de renda" (p. 283).

Nos anos entre 1939 e 1949, no entanto, ocorreu um processo inverso, em que os preços relativos das importações se reduziu comparado aos preços no mercado interno, levando novamente a um aumento da demanda por bens importados. Havia, agora, um desequilíbrio entre a capacidade de importar e o aumento da renda, ou seja, o desejo de importar. Como forma de remediar tal desequilíbrio, como medida de uma política cambial, adotaram-se controles seletivos às importações, uma medida que teve efeitos muito relevantes no processo de industrialização do país (Furtado, 1959).

Ao invés de induzir uma desvalorização da moeda, que naturalmente levaria a uma redução da demanda por importações, introduziu-se *uma política seletiva de compras no exterior*, controlando as importações principalmente de produtos acabados de consumo, mantendo as condições favoráveis de importação para bens de capital e insumos. Dessa forma, o setor industrial viu a concorrência com os produtos importados diminuir ao mesmo tempo em que se beneficiou de um aumento de produtividade dada a facilidade de importar máquinas e matérias-primas. "Essa conjuntura foi responsável pelo aumento da taxa de capitalização e pela intensificação do processo de crescimento que se observa no pós-guerra" (Furtado, 1959, p. 304).

Como descrito por Vianna e Villela (2004), nessa fase ocorreu o desenvolvimento da indústria para substituir a importação principalmente de bens de consumo duráveis, ocorrendo a instalação das indústrias de eletrodomésticos, por exemplo, que até então não eram produzidos dentro do país. Essa medida protecionista, combinada ao subsídio à importação de bens de capital e insumos, resultou em um estímulo à produção para o mercado doméstico, ao invés de para o mercado exportador.

Esse sistema de controle de importações via concessões de licenças prévias para importar só foi abandonado em 1951, com a liberalização ocorrida no governo Vargas, voltando a limitar a concessão de licenças no ano seguinte, agora com prazos de extinção (6 meses para bens não essenciais e 12 meses para bens de produção). Outra medida tomada com o objetivo de estimular as exportações e desestimular as importações foi a adoção de um regime de taxas múltiplas de câmbio, a qual não atingiu, no entanto, seu objetivo (Vianna e Villela, 2004).

A Instrução 70 da Sumoc, de outubro de 1953, trouxe como uma das mudanças para a política cambial a extinção da limitação do volume de importações e a introdução de leilões de câmbio. De tal forma que, certos bens, para serem importados, tinham a taxa de câmbio acrescida de sobretaxas, fixas ou variáveis, a depender do que se importava. Essa política

acabou por gerar desvalorização cambial, desestimulando as importações, ao mesmo tempo em que se mantinha um controle seletivo das importações via encarecimento dos custos de se importar produtos de setores selecionados, protegendo, assim, a indústria doméstica. Como resultado, em 1953, enquanto o PIB apresentou crescimento de 4,7%, o crescimento da indústria foi de 9,3% (Vianna e Villela, 2004).

O governo de Juscelino Kubitschek tinha como objetivo claro o estímulo ao desenvolvimento econômico do Brasil em direção à uma mudança estrutural de industrialização do país. A implementação do Plano de Metas, com grandes investimentos nos setores de infraestrutura básica e manufatura, intensificou o processo de industrialização por substituição de importações, tendo como resultado um crescimento da participação da indústria da transformação no PIB, em contrapartida a uma diminuição da participação da produção agrícola.

Como descrito por Villela (2004), além dos investimentos nas áreas de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, o Planos de Metas previa a implementação de uma tarifa protecionista, que junto com a política cambial, favorecia a importação de bens de capital e insumos. Durante o período de "Milagre Econômico", de 1968 a 1973, observou-se um significativo aumento das importações e de sua participação no PIB, como consequência do crescimento do setor de bens de consumo duráveis no país pressionando ainda mais o volume de importações de insumos e bens de capital, tornando o país cada vez mais dependente do mercado externo desses produtos (Hermann, 2004).

O processo de industrialização por substituição de importações continuou a ser adotado nos anos seguintes como estratégia de desenvolvimento, aliado ao aumento de exportações, crescimento, combate à inflação e estabilização das contas externas. Em 1974, após o primeiro choque do petróleo, construiu-se um cenário de forte restrição externa, ao mesmo tempo em que o Brasil era fortemente dependente da importação de bens de capital e insumos, sobretudo petróleo. Como medida de ajuste estrutural, buscou-se durante o governo Geisel ampliar a produção desses bens, de modo a atenuar a dependência externa, e, assim, permitir o crescimento.

A estratégia de industrialização por substituição de importações, adotada no país desde o anos 1950, atingiu seu auge durante o governo Geisel, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Tal plano previa investimentos em setores específicos, apontados como "pontos de estrangulamento" que seguravam o crescimento da economia brasileira dada a

dependência em relação ao mercado externo. Eram eles: infraestrutura, bens de capital, insumos, energia e exportação. De fato, no início dos anos 1980, com a maturação desses investimentos, o volume de importações foi reduzido, tendo como uma das causas a substituição de importações visada pelo II PND, tanto de bens de capital quanto de petróleo. Ao mesmo tempo, na pauta de exportações, observou-se queda de participação de bens primários e crescimento do peso de bens manufaturados (Hermann, 2004).

2.5.1 A abertura comercial no Brasil

Segundo Abreu (2007), até a primeira metade da década de 1980, era predominante no Brasil a associação da obtenção de crescimento rápido e bom desempenho econômico no longo prazo a uma alta tarifa restringindo o volume de importações. No entanto, a ineficiência, ou fragilidade, de tal política de comércio exterior ficava cada vez mais clara. O direcionamento para a construção de políticas mais liberais iniciou-se em 1988, após uma reunião ministerial da Rodada Uruguai, de 1986.

A Rodada Uruguai, segundo Baumann et al (2004), foi uma das rodadas de negociação para promover as reformas do GATT⁴ (*General Agreement on Tariffs and Trade*, em português, Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio) no sentido de reduzir as barreiras comerciais entre os países participantes. Destaca-se como resultado da Rodada Uruguai a consolidação da Organização Mundial do Comércio como uma instituição permanente e a obrigatoriedade de adoção das decisões resultantes das negociações por todas as partes contratantes. Nesta ocasião, as tarifas para produtos industrializados foram reduzidas, em média, em 30%, sinalizando um movimento cada vez maior em direção à redução das barreiras ao comércio [Abreu (1996), em Baumann et al (2004)].

Segundo Abreu (2007), em 1990, em uma reunião do GATT, realizada em Bruxelas, ficou marcada a intensificação da transição da economia brasileira em direção a liberalização da economia, com destaque para as negociações a respeito do setor agrícola.

⁴ O GATT foi um acordo firmado entre 23 países, entre eles, o Brasil. O GATT tinha como objetivo formular um conjunto de regras relacionadas às práticas de comércio exterior dos países participantes, além de ser um fórum de negociação comercial. O foco do GATT era reduzir as barreiras comerciais, notadamente, reduzir os níveis tarifários. Destaca-se no GATT a Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), que proíbe que um país discrimine outro em termos de concessão de benefícios dados aos demais países, a necessidade de se dar igualdade de condições de concorrência ao produto nacional e ao importado uma vez que esteja dentro do país, e a proibição de limitação de volume de comércio [Seitenfus (2000) em Baumann et al (2004)].

Segundo o mesmo autor, além de atender aos interesses de consumidores de bens de consumo, insumos e bens de capital importado, a liberalização econômica no Brasil não sofreu maiores oposições nem mesmo daqueles que tiveram seus interesses prejudicados.

Segundo Abreu (2007), o conturbado ambiente econômico até o início dos anos 1990, com baixas taxas de crescimento e elevada inflação, restringiu a atuação do governo brasileiro na formulação de políticas de comércio exterior. Internamente, observou-se a insustentabilidade do modelo de industrialização por meio de substituição de importações como ferramenta para estimular o desenvolvimento da indústria nacional e o crescimento econômico a partir do final dos anos 1970. Com a recessão do início dos anos 1980, após o choque do petróleo de 1979, houve forte desvalorização cambial reduzindo ainda mais o volume de importações no país, que já não era significativo dado as restrições a importações vigentes no país.

Em relação ao investimento público, que poderia impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional, havia pouco espaço para sua expansão. A poupança pública sofreu forte redução na década de 1970, chegando a quase zero na primeira metade dos anos 1980, o que gerou pressão para cortes dos gastos governamentais. Tais cortes, no entanto, não foram realizados com um bom planejamento de quais projetos deveriam ser terminados e quais deveriam ser paralisados, levando a não conclusão de quase todos os projetos públicos em andamento, comprometendo as taxas de retorno dos investimentos (Abreu, 2007).

As altas taxas de inflação também foram um fator que prejudicaram o desenvolvimento da indústria nacional, mostrando a fragilidade da manutenção da industrialização pelo método de substituição das importações. Segundo Abreu (2007), projetos de construção envolvendo contratos de longo prazo, assim como bens de capital, sofreram significativos aumentos de preços, uma vez que os fornecedores buscavam se proteger diante da inflação que chegou a mais de 2000% ao ano no começo dos anos 1990.

Como descrito por Castro (2004) e exposto na seção anterior, o modelo de substituição por importações tinha como características básicas: (i) forte intervenção estatal como provedor de infraestrutura, sobretudo nos setores de energia e transporte e em setores prioritários como siderurgia, mineração e petroquímica; (ii) adoção de medidas protecionistas, utilizando instrumentos como tarifas a importações e restrições seletivas de importações; e (iii) disponibilização de crédito para investimento no setor industrial.

Na década de 1980, quando o foco das políticas governamentais estava voltado a encontrar uma solução para frear a inflação que se seguiu crescente naqueles anos, pouco se avançou na indústria em termos de tecnologia e produtividade. Esse modelo de crescimento foi mantido até o início dos anos 1990, quando o modelo econômico adotado pelo governo Collor de privatização e abertura comercial promoveu uma ruptura com o modelo até então adotado.

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) introduzia medidas que visavam estimular a competitividade da indústria nacional, ao mesmo tempo em que promovia a concorrência com o mercado externo. Por meio das privatizações das empresas estatais, acreditava-se que as mesmas se tornariam mais eficientes dada a concorrência que enfrentariam. Em relação às políticas de comércio exterior, destacou-se a adoção de regime de taxa de câmbio livre e a liberalização da política de importações, extinguindo várias restrições quantitativas até então vigentes, ao mesmo tempo em que instituiu-se uma reforma tarifária prevendo reduções das tarifas de importação, aumentando gradualmente a concorrência entre a produção interna e o produto importado (Castro, 2004).

Segundo descrito por Abreu (2007), foram três movimentos de liberalização comercial no Brasil, a primeira iniciada em 1988, a segunda em 1991 e a terceira em 1994. Na primeira, a tarifa média nominal foi reduzida de 57,5% para 32,1%; na segunda, além da redução da tarifa para 13,5%, destacou-se a eliminação das proibições de importações e outras barreiras não tarifárias citadas acima; na terceira, a tarifa média nominal chegou a 11,2%. Após 1994, no entanto, houve um novo aumento das tarifas, ainda que não aos níveis anteriores, como forma de conter a crise do balanço de pagamentos no período.

Como resultado da liberalização comercial, as importações passaram de 4,5% do consumo aparente em 1989, para 22,5% em 1999. Como exposto por Abreu (2007), os setores em que se observou maior penetração dos produtos importados foram o de bens de capital e bens de consumo duráveis, incluindo equipamentos eletrônicos e de comunicação, máquinas e equipamentos elétricos.

O autor destaca também o efeito da liberalização comercial sobre a produtividade da indústria, aumentando-a. Nesse sentido, muitos estudos sugerem que a concorrência com empresas estrangeiras, ou seja, no mercado do produto final, impulsionou o aumento da produtividade da indústria doméstica. O trabalho de Lisboa, Menezes e Schor (2010) apresenta uma explicação alternativa para esse crescimento, propondo que este seria impulsionado (mais

fortemente) pela diminuição das tarifas de importação de insumos, o que reduziu o custo das firmas aumentando sua produtividade, superando o efeito da concorrência.

3. O Ato de Concentração Braskem/Solvay.

No primeiro capítulo, foi apresentado o funcionamento da autoridade de defesa da concorrência brasileira, o CADE, no controle de concentrações. No segundo capítulo, foi discutida a adoção de medidas protecionistas como forma de proteger a indústria doméstica, restringindo a competição entre a mesma e os players do mercado mundial.

Neste capítulo, será apresentado um ato de concentração recentemente analisado pela superintendência-geral do CADE, atualmente sob análise do Tribunal do conselho para ser julgado nos próximos meses. Nesse caso, observa-se que uma medida protecionista pode ter efeitos também prejudiciais para aquelas indústrias que dependem da importação de determinado insumo, objeto da proteção.

Antes, será feita uma breve contextualização da formação da indústria petroquímica. Em seguida, será apresentada a análise feita pela Superintendência-Geral do CADE e as peculiaridades do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27, cujas Requerentes são as empresas Braskem e Solvay.

3.1. O histórico da indústria petroquímica no Brasil

A indústria petroquímica, segundo relatado no voto do Conselheiro Luiz Carlos Prado no Ato de Concentração 08012.011068/2007-71, é um setor que passou por várias transformações no século XX. É fortemente caracterizada por se organizar em estágios verticalmente integrados, ou seja, em que os produtos de uma etapa são os insumos para a próxima. Tal característica de integração, faz com que esta seja uma indústria em que a localização dos players atuantes em cada etapa, em relação aos players das etapas anteriores e seguintes, seja determinante para a sua produtividade, ao mesmo tempo em que a inovação e o progresso técnico de uma etapa é determinante para o desenvolvimento das próximas.

Disso deriva um dos incentivos para os movimentos concentracionistas observados ao longo do desenvolvimento dessa indústria, tanto nacional como mundialmente. Segundo Gomes et al (2005), observou-se nos anos 1990 um movimento de concentração no setor, ocorrendo diversas fusões e aquisições. Segundo Prado, a natureza desta integração torna bastante vantajoso para a competitividade quando o complexo petroquímico é controlado por um grupo de empresas coligadas, de forma que "essa indústria ficou em seu desenvolvimento no

pós-guerra cada vez mais intensiva em capital, e dada as vantagens de decisões de investimento centralizadas, seu desenvolvimento foi liderado por grandes empresas internacionais ou grupos produtores de petróleo" (p. 10).

Prado destaca, ainda, que "a indústria petroquímica é considerada uma atividade catalisadora de desenvolvimento industrial, ou seja, sua característica de induzir o surgimento de outras atividades industriais a ela relacionada que a faz particularmente atraente para políticas industriais e/ou investimento estatal" (p. 10).

No Brasil, Gomes et al (2005) explica que, por se tratar de uma indústria em que a escala da produção, o nível de integração, a proximidade com o mercado consumidor, e a disponibilidade de tecnologia e matéria-prima são essenciais para sua competitividade, as empresas nacionais devem trabalhar para se tornarem cada vez maiores, com escala de produção aumentada, aproximando as etapas de produção, para que assim possa se inserir competitivamente no mercado mundial.

Segundo descrito no voto do Conselheiro Vinícius Carvalho no Ato de Concentração 08012.001205/2010-65, envolvendo as empresas Braskem, Petrobras, Petroquisa e Quattor, as primeiras plantas da indústria petroquímica se instalaram no Brasil no final da década de 1940, introduzidas por empresas privadas. Em 1952, a construção da Refinaria Presidente Bernardes pelo Conselho Nacional de Petróleo (CNP) representou um grande passo para a instalação da indústria petroquímica no Brasil.

Como descrito no capítulo anterior, o Plano de Metas instaurado na década de 1950, marcou uma época de intensa intervenção estatal na promoção do desenvolvimento econômico, reforçando o modelo de industrialização por substituição de importações. O setor petroquímico servia como base para permitir o crescimento e desenvolvimento dos setores estratégicos escolhidos como foco do Plano de Metas, quais sejam, transporte e energia, tendo o Estado como o principal responsável por sua instalação e seu desenvolvimento (Azuaga, 2007).

O Plano Trienal, de 1963, atuou no setor petroquímico concedendo isenções fiscais e incentivos para promover o desenvolvimento do setor, buscando atingir a autossuficiência em derivados do petróleo. Já no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG, o objetivo de conter a inflação associado a necessidade de reformas estruturais fez com que o Estado também voltasse sua atenção ao setor petroquímico para estimular sua expansão, e, assim, conter o aumento da importação de insumos básicos puxado pelo aumento da

produção na indústria de bens de consumo, resultado também da política de industrialização por substituição de importações (Azuaga, 2007).

Conforme descrito no voto do Conselheiro Vinícius Carvalho no Ato de Concentração 08012.001205/2010-65, a primeira central petroquímica instalada no Brasil foi a Petroquímica União S.A. - PQU, no estado de São Paulo, inaugurada em 1972. A Petroquisa, uma subsidiária da Petrobrás, assumiu o controle da PQU em 1975, reforçando a participação do Estado no setor.

O "milagre econômico" representou outro impulso para o consumo de insumos básicos, demandando mais uma vez a expansão do setor petroquímico. Buscando levar o desenvolvimento industrial para outras regiões do país, o segundo polo petroquímico, a Companhia Petroquímica do Nordeste - COPENE, foi instalado no município de Camaçari, na Bahia, liderado pela Petroquisa. Como descrito por Azevedo e Rocha (2005), a presença estatal no setor era uma das características do modelo tripartite, presente na consolidação da indústria petroquímica brasileira. Além da detenção, pelo Estado, de participação no capital acionário das empresas do polo petroquímico (participação esta que deveria ser superior a dos demais acionistas), o modelo tripartite caracterizava-se pela participação de capital nacional (público e privado) e capital estrangeiro, fornecedor de tecnologia.

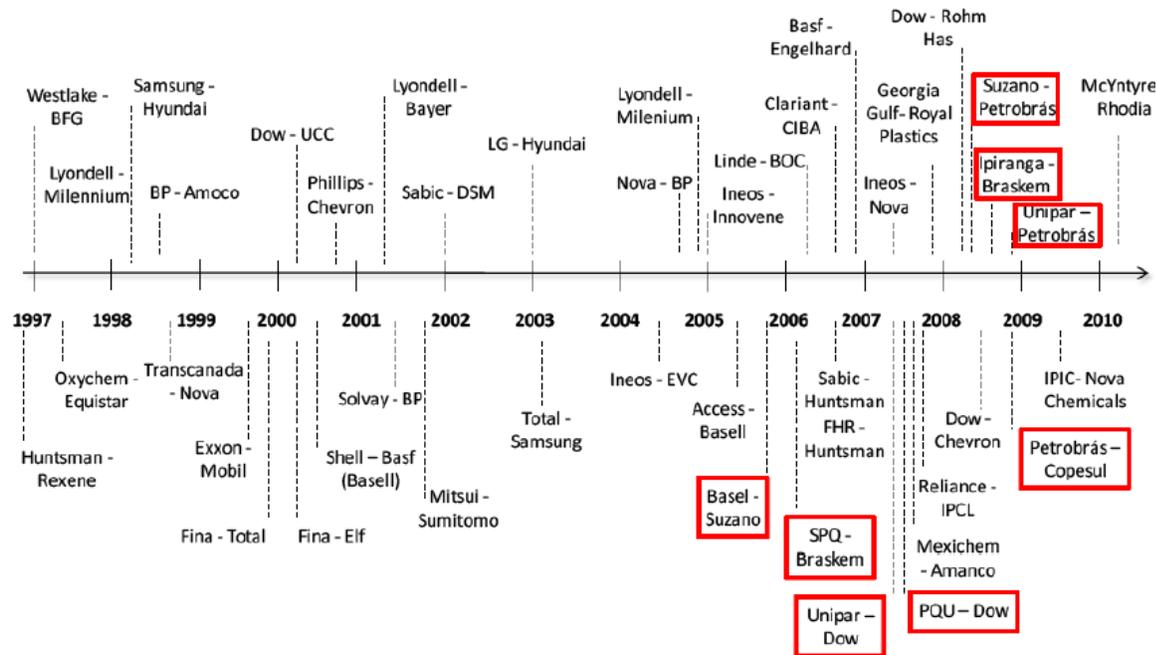
Como na ocasião dos dois primeiros polos petroquímicos, o terceiro, Companhia Petroquímica do Sul - COPELUL, também foi fruto de plano de desenvolvimento, nesse caso, o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Instalado no município de Triunfo - RS, esse polo começou suas operações em 1982, e também tinha participação da Petroquisa. Dessa forma, os três polos petroquímicos instalados no Brasil organizavam-se de forma semelhante: PQU, COPENE e COPELUL, empresas da primeira geração da indústria petroquímica, eram abastecidas com o fornecimento de nafta pela Petrobrás para fornecer insumos básicos às empresas da segunda geração.

O movimento de privatização do setor teve início após a crise econômica da década de 1980, que gerou elevada capacidade ociosa da indústria, e demandou investimentos consideráveis com a recuperação econômica. Ao longo da década de 1990, segundo descrito por Carvalho, a participação da Petroquisa (que chegou a deter o controle acionário de 36 empresas) em empresas do setor foi drasticamente reduzida, além de ter ocorrido considerável redução das barreiras alfandegárias, limitando a proteção ao setor. A participação do Estado nas centrais

petroquímicas passou a ser próxima a 15%, sendo vendidas ao setor privado empresas produtoras de petroquímicos intermediários e finais (Cário e Campos, 1998).

Segundo Carvalho, o período das privatizações foi seguido por um movimento de concentração na indústria. Como poder ser visto na figura abaixo, de 1997 a 2010, vários atos de concentração foram notificados no CADE resultando em concentração na indústria petroquímica. A criação da Braskem, em 2002, representou uma inovação ao integrar unidades empresariais de "segunda geração, e destas com suas fornecedoras de matéria-prima (unidades empresariais de primeira geração), objetivando obter escalas e sinergias, além de elevar de forma relevante a sua capacidade de investimento e P&D" (p. 31).

Figura I - Atos de Concentração na Indústria Petroquímica



Fonte: Voto do Conselheiro Vinícius Carvalho no Ato de Concentração 08012.001205/2010-65.

3.2. O ato de concentração 08700.000436/2014-27

A operação

O Ato de Concentração 08700.000436/2014-27 é um dos mais recentes casos envolvendo a segunda geração da indústria petroquímica notificado ao CADE. A operação, notificada ao CADE em 20 de janeiro de 2014 e ainda em análise pelo Conselho, trata da aquisição, pela Braskem S.A., de 70,59% das ações do capital social da Solvay Indupa S.A.I.C,

até então detidas pela Solvay Argentina S.A.. A Solvay Indupa Argentina S.A.I.C., por sua vez, é detentora de 99,99% do capital social da Solvay Indupa do Brasil S.A., de forma que a operação proposta daria o controle desta última também à Braskem.

As Requerentes, Solvay e Braskem, argumentaram, no formulário de notificação apresentado ao CADE, que tal operação representa um aumento de escala de produção para a Braskem no mercado de resinas de PVC, permitindo, assim, maior competitividade no mercado mundial.

Conforme discutido no primeiro capítulo, ganhos de escala constitui um dos argumentos favoráveis a concentração de um mercado. Na indústria petroquímica, economias de escala são realmente essenciais para a viabilidade econômica de uma empresa. Como descrito por Bastos (2009), a indústria petroquímica é altamente intensiva em capital, "registrando um caso clássico de oligopólio concentrado, em que há fortes barreiras à entrada, concentração em grandes empresas e movimentos cíclicos de investimentos, preços e margens de lucro" (p.332). Segundo a mesma autora, a escala se torna um dos principais fatores determinantes da competitividade, juntamente com a integração vertical da estrutura da firma (economias de escopo) e custo de produção.

As sobreposições horizontais e integrações verticais

A análise do mérito da operação inicia-se com a identificação das sobreposições horizontais e integrações verticais decorrentes do ato de contratação, para então se determinar os mercados relevantes envolvidos. No presente caso, segundo as informações apresentadas pelas Requerentes no formulário de notificação e segundo o Parecer técnico nº 189 da Superintendência-Geral, comparou-se a gama de produtos ofertados pela Solvay Indupa com os produtos ofertados pela Braskem no Brasil, bem como as relações verticais na cadeia petroquímica existentes entre os mesmos.

De um lado, a Solvay Indupa oferta resina de PVC, soda cáustica, hipoclorito de sódio, ácido clorídrico e hidrogênio para clientes brasileiros, enquanto, do outro, a Braskem oferta dezenas de produtos divididos em três unidades: vinílicos, insumos básicos e poliolefinas. Para entender as relações dos produtos ofertados pelas duas partes, foi feita uma breve exposição de como é feita a divisão da cadeia produtiva da indústria petroquímica em três gerações.

Na primeira, ocorre o craqueamento da nafta, do etano, do hidrocarboneto leve de refinaria (HLR) e do gás natural, tendo como produto os petroquímicos básicos, entre eles, o eteno. Na segunda geração, os produtos da primeira são processados para se obter petroquímicos intermediários ou finais, como a resina de PVC e outras resinas termoplásticas. Por fim, na terceira geração, os produtos petroquímicos intermediários são transformados em produtos prontos para venda ao consumidor final, como brinquedos, calçados, tubos, embalagens, entre outros.

Para a operação em análise, era relevante a cadeia produtiva da resina de PVC, ou simplesmente, PVC. A Braskem atua nas duas primeiras gerações da indústria petroquímica, enquanto a Solvay atua apenas na segunda. A sobreposição do portfólio das duas requerentes, considerando ainda a área em que cada uma atuava, se deu nos produtos PVC e soda cáustica, isto porque as demais potenciais sobreposições horizontais ou integrações verticais foram descartadas da análise por não haver sobreposição geográfica entre os mercados atendidos pelas requerentes ou por não haver possibilidade de fechamento de mercado decorrente da operação.

No presente trabalho, será abordada apenas a análise concorrencial feita para o mercado de PVC, pois esta apresenta elementos interessantes para serem abordados na perspectiva proposta, qual seja, relacionando concorrência e protecionismo.

A definição dos mercados relevantes

- ***Dimensão produto***

Segundo o Instituto do PVC⁵, esta é uma resina utilizada na fabricação de diversos produtos presentes no dia a dia da população. Trata-se de um produto cuja cadeia produtiva começa com o craqueamento da nafta para a obtenção do eteno, e com a eletrólise (processo que utiliza como insumo água, sal e energia elétrica) para a obtenção do cloro. Depois de diversos processos, é formado um pó, o PVC, que será utilizado pela indústria de transformação para produzir os produtos finais.

A última etapa da cadeia produtiva da resina de PVC, a polimerização do monocloreto de vinila (MVC), pode ser feita a partir de dois processos distintos: em suspensão e

⁵ Disponível em: <http://www.institutodopvc.org/publico/?a=conteudo&canal_id=39&subcanal_id=42>. Acesso em 21 de agosto de 2014.

em emulsão, obtendo-se o PVC-S e o PVC-E, respectivamente. Em relação à definição da dimensão produto do mercado relevante de PVC, apesar de a jurisprudência do CADE ter tratado até então PVC-S e PVC-E como um único mercado, considerando uma possível flexibilidade dos processos produtivos desses dois tipos de resina, a jurisprudência internacional tem um entendimento consolidado de que se tratam de mercados segmentados.

Sob a ótica da demanda, a instrução realizada pela Superintendência-Geral do CADE mostrou que PVC-S e PVC-E são utilizados em aplicações finais distintas, além de passarem por processos de transformação também distintos, de modo que um aumento do preço de um desses produtos não levaria os consumidores do mesmo a substituir a compra pelo outro, ou por outra resina termoplástica. As diferenças apontadas pelos agentes deste mercado dizem respeito à porosidade e ao diâmetro das partículas de um e outro tipo de PVC, do que implica diferentes aplicações finais. Conforme relatado no Parecer da Superintendência-Geral, o PVC-S é utilizado em produtos de PVC rígido, enquanto o PVC-E é utilizado em aplicações flexíveis.

A segmentação do mercado de PVC também foi evidenciada pelo fato de que os mercados de PVC-E e PVC-S possuem elementos de determinação de preços distintos, como a existência de direitos antidumping aplicados a importação de PVC-S dos Estados Unidos, China e Coreia do Sul, e a existência de um contrato de distribuição de PVC-E da Mexichem, empresa colombiana produtora de PVC, pela Braskem no Brasil.

Desta forma, os mercados relevantes resultantes da sobreposição das atividades das Requerentes na produção de PVC foram definidos pela Superintendência-Geral como (i) PVC-S (PVC-suspensão) e (ii) PVC-E (PVC emulsão). Este foi um primeiro destaque deste ato de concentração em relação a análises anteriores do CADE neste mesmo mercado. Pela primeira vez, segmentou-se a dimensão produto do mercado de PVC, sendo esta também a primeira vez que foi feita uma análise aprofundada desse mercado.

- ***Dimensão geográfica***

A dimensão geográfica do mercado relevante foi o ponto mais importante da análise realizada pela Superintendência-Geral em termos de avanço e aprimoramento da análise nos mercados de resinas termoplásticas. Para tanto, o parecer técnico considerou a análise da jurisprudência, a proporção do volume de PVC-S e PVC-E importado em relação ao consumo aparente dessas resinas, o déficit da oferta nacional de PVC, as barreias à importação existentes nesse mercado, a possibilidade de os demandantes de PVC desviarem sua demanda para o

mercado externo na ocasião de um hipotético aumento de preços no mercado interno, declarações feitas pelas empresas Requerentes em ocasiões anteriores a respeito do funcionamento do mercado de PVC, e, por fim, o estudo econométrico realizado pelo Departamento de Estudos Econômicos - DEE do CADE.

Jurisprudência do CADE

Na análise da jurisprudência, a Superintendência-Geral destacou dois casos relevantes envolvendo mercados da segunda geração da indústria petroquímica, como é o PVC. O primeiro foi o Ato de Concentração 08012.009856/2007-06, do qual decorria integração vertical entre o fornecimento de etileno pela Petroquímica União para a Unipar, produtora de polietileno, PVC e outros produtos da segunda geração que utilizam etileno como insumo. O segundo, o Ato de Concentração 08012.001205/2010-65, resultava em concentração nos mercados de polipropilenos, polietilenos e EVA, entre outros. Nos dois casos, a discussão a respeito da definição da dimensão geográfica do mercado de resinas termoplásticas apresentou fortes indícios de que a mesma seria internacional.

Não houve em nenhum destes casos, ou em outro caso analisado pelo Conselho, uma investigação mais criteriosa a respeito da definição do mercado relevante geográfico de PVC, que apesar de apresentar dinâmica concorrencial com alguns pontos comuns com as demais resinas termoplásticas, é um produto com características específicas. Isso porque, até o ato de concentração entre Braskem e Solvay aqui analisado, nunca houve operação que resultasse em concentração de dois ou mais produtores de PVC instalados no Brasil, fazendo sentido, então, verificar mais cuidadosamente o cenário da oferta nacional de PVC.

Percentual do consumo aparente relativo às importações

Outro critério considerado na análise da Superintendência-Geral foi a participação das importações no consumo aparente de PVC-S e PVC-E. Segundo as informações apresentadas no parecer, as importações de PVC representam menos de 30% do consumo aparente deste produto, e, ainda, encontram-se concentradas em poucas origens. Segundo informações prestadas pela Associação Brasileira da Indústria do Plástico - ABIPLAST, obtidas no sistema AliceWeb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 77% das importações de PVC-S no Brasil em 2013 foram concentradas nas origens Argentina, Colômbia e Estados

Unidos. Ainda, 95% das importações de PVC-E do mesmo ano tiveram como origem Alemanha, Colômbia e Suécia.

Este seria um indício de que a definição do mercado relevante geográfico desses dois produtos como mundial incluiria na estrutura de oferta fabricantes localizados em outros países, que não os citados acima, que na realidade teriam pouca ou nenhuma participação nas vendas do mercado brasileiro, diluindo a participação de mercado das Requerentes e dos efetivos exportadores para o país.

Outro fator considerado na análise da composição dessas importações é que a Solvay Indupa é a única produtora de PVC da Argentina, de forma que parte do volume de importações advindo deste país seria intragrupo, ou seja, da Solvay Indupa da Argentina para empresas do Grupo Solvay localizados no Brasil. Dessa forma, a operação em análise resultaria no controle das importações deste país pela Braskem, limitando a concorrência das mesmas com a produção nacional. Em relação às importações de PVC-E da Colômbia, em decorrência da existência de um contrato entre a Braskem e a Mexichem Colômbia (única produtora de PVC neste país), prevendo a distribuição no Brasil com exclusividade pela Braskem do PVC-E fabricado pela Mexichem, também cabe à Braskem o controle das importações de PVC-E dessa origem, restringindo a concorrência das mesmas com a produção nacional.

O déficit da oferta nacional de PVC-E e PVC-S

O volume de importações de PVC-S e PVC-E, apesar de significativo, deve ser analisado também observando-se o déficit da oferta interna destes produtos. Como exposto no parecer da Superintendência-Geral, apenas as Requerentes do Ato de Concentração, Braskem e Solvay, possuem plantas produtoras de PVC instaladas no Brasil. Utilizando dados de 2012, juntas detêm a capacidade instalada de 880 mil toneladas ao ano, cuja taxa de operação de 90% resulta em uma capacidade instalada efetiva de 792 mil toneladas anuais. Por outro lado, o consumo aparente de PVC no Brasil, em 2012, foi de 1.160 mil toneladas, o que significa um déficit da capacidade efetiva nacional de 368 mil toneladas para atender a todo o consumo aparente.

Esse dado deve ser interpretado da seguinte forma: mesmo que as Requerentes estivessem operando a uma taxa de utilização de sua capacidade instalada de 90%, a qual, segundo a manifestação da Associação Brasileira da Indústria do Plástico - Abiplast neste Ato de Concentração, uma taxa superior às taxas normais no mundo, os consumidores de PVC no

Brasil ainda seriam obrigados a importar 368 mil toneladas para suprir sua demanda, o equivalente a 32% do consumo aparente. Dessa forma, um volume significativo de importações deve ser analisado com cautela: não necessariamente significa que o produto importado é competitivo no mercado interno, fazendo com que os demandantes recorram ao mercado externo para adquirir este insumo. Nesse caso, observa-se claramente uma deficiência da capacidade instalada da indústria nacional para atender à demanda interna, obrigando os consumidores a recorrerem às importações.

As barreiras à importação

Outro tópico abordado na análise da dimensão geográfica do mercado de PVC pela Superintendência-Geral foi em relação as dificuldades narradas pelos demandantes deste produto no processo de importação. A primeira delas diz respeito ao tempo necessário para a entrega do produto importado. Segundo as respostas aos ofícios enviados à clientes das Requerentes, enquanto o PVC produzido nacionalmente pode ser entregue em menos de sete dias, o produto importado pode levar até 100 dias para chegar ao cliente. Neste período, o comprador fica vulnerável à variação cambial, o que significa um risco maior na operação de importação quando comparada à compra no mercado doméstico.

Custos com frete e seguro também encarecem a mercadoria importada tornando-a menos competitiva. Segundo a manifestação da Abiplast, o custo do produto importado incluiria uma taxa de 25% sobre o frete pago à Marinha Mercante. Ainda, despesas aduaneiras decorrentes da internacionalização do produto, tais quais, custos de armazenagem, taxas portuárias, taxas para emissão de licenças, entre outras, encarecem consideravelmente o PVC importado.

Os direitos antidumping vigentes das principais origens das importações de PVC também foram citados como um fator até proibitivo para a realização da importação. Segundo Resolução n. 52 da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior), aplicam-se direitos antidumping de 10,5% a quatro empresas chinesas e 21,6% às demais empresas desse país, e de 18,9% das importações advindas da Coreia do Sul (com exceção de uma empresa sul coreana, sobre a qual é cobrado uma alíquota de 2,7%). Ainda, são aplicados direitos antidumping também na forma de uma alíquota *ad valorem* de 16% sobre as importações dos Estados Unidos, e sob forma de alíquota específica sobre as importações do México.

O imposto de importação aplicado ao PVC

Como visto no segundo capítulo, a aplicação de uma tarifa *ad valorem* tem como efeito a redução da quantidade demanda do produto importado. A aplicação de direitos antidumping, ao encarecer a importação de determinadas origens, reduz a competitividade do produto dessas origens, reduzindo a demanda do mesmo no mercado interno.

Nesse sentido, além dos custos citados acima, aplicam-se às importações de PVC uma tarifa de 14%. Conforme relatado no parecer da Superintendência-Geral, *a alíquota do imposto de importação também foi destacada pelos clientes como parcela significativa do custo do produto importado*. Uma das empresas consultadas, que faz parte dos demandantes de PVC, relatou que *a alta carga tributária e as barreiras impostas fazem com que a resina importada, mesmo que tenha um preço mais competitivo que o praticado pelas fabricantes nacionais, chegue ao país até mais custosa que o produto nacional, ainda com um prazo de entrega significativamente maior*.

China e EUA foram apontados como origens de importações de PVC com os preços mais competitivos, porém, dada a incidência do imposto de importação de 14%, somada aos direitos antidumping aplicados, o custo da importação se torna *proibitivo, sendo inviável a concorrência com o mercado nacional*. Todos estes custos e barreiras, tarifárias ou não tarifárias, impostas às importações de PVC-S e PVC-E se traduzem na impossibilidade de, diante de um aumento de preços no mercado interno, os compradores desses produtos poderem recorrer às importações como uma alternativa competitiva que possa restringir um possível exercício de poder de mercado por parte das Requerentes.

Essa impossibilidade, ou no mínimo, dificuldade, foram expostas no parecer da Superintendência-Geral. Como dito anteriormente, Braskem e Solvay são as únicas produtoras de PVC instaladas no território nacional, o que significa que a presente operação, da forma como foi apresentada, representa a concentração da produção nacional de PVC-S e PVC-E em um único fornecedor.

O estudo econométrico realizado pelo DEE

Como descrito no primeiro capítulo, o exercício de definição de mercado relevante pode ser feito através do Teste do Monopolista Hipotético, que consiste na observação da reação dos agentes do mercado, ofertantes e demandantes, diante de um aumento de preços de

um suposto monopolista. No presente caso, esse exercício seria justamente verificar se, diante de um aumento de preços da única fabricante nacional (Braskem/Solvay), seria possível que seus clientes desviassem sua demanda para concorrentes, no caso, importações.

Esse estudo foi realizado pelo Departamento de Estudos Econômicos do CADE, o DEE, publicado em uma nota técnica (nº 018/2014/DEE, anexa ao parecer técnico da Superintendência-Geral). Como descrito no parecer:

O TMH demonstrou que há alta probabilidade de que um aumento não transitório de preços de 5% a 10% seja lucrativo para um monopolista hipotético do mercado nacional de PVC. Segundo o DEE, este resultado indica que a produção nacional de PVC não seria rivalizada por outros produtos e/ou pela produção de outras regiões geográficas. Isto é, de acordo com a definição de mercado relevante geográfico utilizada na análise antitruste, o mercado relevante deste produto teria dimensão geográfica nacional (p. 29).

Isso posto, apesar de o volume de importações ser significativo se comparado ao consumo aparente de PVC, existem elementos neste mercado que limitam a concorrência do produto importado com o produto produzido nacionalmente. Esse limite foi relatado diretamente por clientes da Braskem e da Solvay, que apresentaram vários elementos que impediriam o acesso ao mercado externo como forma de limitar o exercício de poder de mercado dessas empresas. Ao mesmo tempo, tais argumentos qualitativos foram confirmados pelo estudo econométrico realizado no presente caso, de que um aumento de preços pequeno, porém significativo e não transitório não seria rivalizado pelas importações.

Dessa forma, a dimensão geográfica dos mercados relevantes de PVC-E e PVC-S foi definida pela Superintendência-Geral do CADE como a nacional.

A concentração resultante da operação - Possibilidade de exercício de poder de mercado

Definidas as dimensões produto e geográfica dos mercados relevantes, a análise antitruste passa para a identificação da estrutura de oferta de tais mercados, para, então, verificar se haveria a possibilidade de ocorrer um exercício de poder de mercado por parte da empresa que se forma a partir do Ato de Concentração.

A participação de mercado das Requerentes não está disponível, pois é informação confidencial de acesso restrito à autoridade antitruste. O que se depreende dos autos públicos do presente Ato de Concentração é que, definida a dimensão geográfica do mercado de PVC-E e PVC-S como nacional, existiram na estrutura de oferta a Braskem, a Solvay e as importações independentes das Requerentes.

O volume de importações independentes, ou seja, que não tenham sido feitas pela Solvay ou pela Braskem, corresponde a menos de 30% do consumo aparente de PVC no Brasil. Ainda, a operação transforma um duopólio em um monopólio da produção nacional de PVC-S. No caso de PVC-E, a operação resulta na concentração do único produtor nacional, a Solvay, com a Braskem, que detém exclusividade na distribuição do PVC-E produzido na Colômbia, uma das principais fontes de importações desse produto para o Brasil.

Em relação aos índices de concentração, o HHI destes mercados é superior a 2500 pontos, o que, segundo os parâmetros adotados pelo *Federal Trade Commission* (FTC), significa que estes são mercados altamente concentrados. Ainda, a variação do HHI decorrente da operação é superior a 3000 pontos, de forma que a concentração resultante também é significativa, representando risco de dano à concorrência.

Probabilidade de exercício de poder de mercado

Como descrito no primeiro capítulo, uma vez identificada a possibilidade de exercício de poder de mercado por parte do player resultante do ato de concentração, ou seja, quando a concentração ultrapassa 20% de *market share*, a análise antitruste passa a analisar a probabilidade de tal exercício de poder de mercado ocorrer. Para tanto, avalia se as importações poderiam ser um remédio efetivo a uma tentativa de aumento de preços por parte dos agentes do mercado, se as condições de entrada são favoráveis e a entrada no mercado relevante é considerada provável, tempestiva e suficiente, e se a rivalidade entre os players é suficiente para conter o exercício de poder de mercado. Se um desses elementos forem observados, o exercício de poder de mercado é considerado improvável e a operação pode ser aprovada sem restrições. Caso contrário, avalia-se o efeito líquido, dada as eficiências geradas, para decidir a respeito da aprovação ou reprovação do ato de concentração.

Neste caso, concentração resultante da operação foi significativa, dado que a mesma gera um monopólio da produção nacional de PVC-S e PVC-E.

- ***Condições de importação e rivalidade***

Para o mercado de PVC-E e PVC-S, a análise de importações e de rivalidade é coincidente, isso porque os únicos possíveis rivais das Requerentes seriam importadores, dado que Braskem e Solvay são as únicas empresas instaladas em território nacional produzindo PVC-E e PVC-S. Dessa forma, a possibilidade de as importações serem capazes de reprimir o exercício de poder de mercado das Requerentes é a mesma de que os rivais (todos importadores) absorvam um desvio de demanda proveniente dos clientes dessas empresas.

Essa discussão, no entanto, foi encerrada na definição da dimensão geográfica do mercado relevante. Constatou-se que a imposição de imposto de importação na forma de uma tarifa *ad valorem* de 14%, somada aos direitos antidumping cobrados sobre as importações das principais origens, aos custos relativos a tarifas portuárias, frete e seguro, risco cambial, maior tempo de entrega, necessidade de acumular estoques, entre outros, tornariam a importação de PVC-S e PVC-E não competitiva em relação à produção nacional.

Tal fato ainda foi verificado no estudo econométrico feito pelo DEE. O TMH demonstrou que mesmo que as Requerentes aumentassem em 10% seus preços no mercado doméstico, o desvio de demanda de seus clientes não seria suficientemente grande para tornar tal aumento não lucrativo. Ou seja, mesmo que parte da demanda possa ser desviada para o mercado externo, a queda da quantidade demandada no mercado interno não seria suficiente para eliminar o aumento do lucro decorrente do aumento de preços, sendo lucrativo, portanto, que a Braskem exerça poder de mercado.

Dessa forma, a Superintendência-Geral concluiu que haveria espaço para o exercício de poder de mercado por parte da Braskem, e que não seria provável que as importações (ou a rivalidade no mercado) pudesse coibir tal exercício.

- ***Condições de entrada***

Segundo relatado no parecer da Superintendência-Geral, uma das dificuldades encontradas na instrução deste ato de concentração foi justamente a ausência de concorrentes produtores de PVC instalados no Brasil. Isso porque não havia como consultar players desse mercado para averiguar possíveis barreiras à entrada, dificuldades encontradas na ocasião da instalação da fábrica, tempo necessário para se efetuar uma entrada completa, bem como

expectativas de crescimento do mercado e a escala mínima viável para que um entrante possa ser considerado um rival efetivo.

Dessa forma, a análise buscou elementos disponíveis na imprensa e em documentos da Braskem, bem como em análises da indústria petroquímica previamente realizadas pelo CADE para verificar a possibilidade de a entrada de um novo fabricante de PVC no mercado brasileiro inibir o exercício de poder de mercado das Requerentes.

Em relação ao tempo de entrada, o CADE tradicionalmente adota o limite máximo de dois anos, desde as primeiras fases do planejamento da entrada até o pleno funcionamento da unidade produtiva, como o tempo máximo necessário para que a entrada possa ser considerada tempestiva. No presente caso, a Superintendência-Geral verificou que, de acordo com uma transcrição de uma teleconferência que apresentava resultados da empresa aos investidores, disponível no sítio eletrônico da Braskem, em 2008 já estava em andamento o projeto de construção de uma nova planta produtora de PVC no estado de Alagoas. Essa mesma planta só foi inaugurada em 2012, quatro anos mais tarde. Essa evidência já descarta a possibilidade de a entrada no mercado de PVC ser considerada tempestiva.

Como a entrada deve ser, ao mesmo tempo, tempestiva, provável e suficiente para que possa ser considerada um remédio efetivo ao exercício de poder de mercado, a intempestividade verificada nesse caso também descarta a possibilidade de a entrada tornar improvável o exercício de poder de mercado. Ainda assim, o parecer da Superintendência-Geral apontou características da indústria petroquímica que dificilmente fariam a entrada nesse mercado ser considerada provável e suficiente.

Como descrito anteriormente, economias de escala são essenciais para a viabilidade econômica de uma empresa instalada na indústria petroquímica. Conforme exposto no voto do Conselheiro-Relator do Ato de Concentração 08012.005799/2001-92, "o padrão de competitividade que se desenha para a indústria petroquímica em âmbito global é marcado por movimentos concentracionistas, ou seja, pela busca de ganhos de escala e escopo, através da expansão da capacidade e da diversificação, e pela constituição de grandes empreendimentos petroquímicos verticalmente integrados" (p. 14).

Neste ponto, destaca-se que a Braskem teria como vantagem competitiva em relação a um possível entrante o fato de ser verticalmente integrada desde a produção do eteno. Ainda, a capacidade instalada da Braskem somada a da Solvay seria muito difícil de ser

alcançada por um entrante, tornando-as também mais competitivas por conseguir maiores ganhos de escala. Dessa forma, a Superintendência-Geral entendeu que a "entrada de um novo player no mercado de PVC-S e PVC-E não pode ser considerada como inibidor de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes" (p. 44).

Resultado da análise da Superintendência-Geral do CADE

Uma vez que foi considerado provável o exercício de poder de mercado das Requerentes, o próximo passo da análise antitruste seria verificar o efeito líquido da operação, qual seja, a diferença entre os benefícios gerados pela mesma, na forma de ganhos de eficiência, e os possíveis prejuízos causados ao bem-estar econômico decorrentes da limitação da concorrência entre os players do mercado.

Neste caso, no entanto, as Requerentes optaram por não apresentar o estudo que comprovasse as eficiências decorrentes da operação, dado que a elaboração de tal estudo exigiria a contratação de uma consultoria econômica, o que seria bastante custoso, além do tempo necessário para tal. Uma vez que a Lei 12.529/11 estabeleceu a análise prévia de atos de concentração, ou seja, que os mesmos não podem ser concluídos antes da aprovação do CADE, a demora de alguns meses para a conclusão desse estudo representaria mais alguns meses até que as Requerentes pudessem fechar o negócio, o que, para elas, não era interessante.

Dessa forma, não foi possível comprovar que os efeitos líquidos da operação seriam positivos, ou seja, que as eficiências geradas pelo Ato de Concentração superariam a perda de bem-estar. Isso posto, a Superintendência-Geral do CADE ofereceu impugnação da operação ao Tribunal, o que significa que a conclusão da análise realizada é de que o ato de concentração deve ser rejeitado, aprovado com restrições ou que não existem elementos conclusivos quanto aos seus efeitos no mercado, segundo art. 57, II, da Lei 12.529/11.

3.3.Discussão

A análise feita pela Superintendência-Geral do CADE do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27, o qual resulta em um monopólio da produção nacional de PVC-S e PVC-E, concluiu que existem diversas barreiras às importações desses insumos que comprometem significativamente a competitividade do produto importado internalizado, de tal

forma que apesar de serem produtos cujos preços FOB muitas vezes são mais competitivos que os das Requerentes, incorpora diversos custos que limitam a concorrência no mercado interno.

Um desses custos é a alíquota do imposto de importação aplicada de 14%. Ou seja, todo volume de PVC-S e PVC-E adquirido de empresas produtoras localizadas no exterior é acrescido em 14% por causa da aplicação desse imposto. Como visto no capítulo anterior, esse aumento do custo do produto importado tem como efeito a redução da quantidade demandada dos produtos. No caso do PVC, o parecer da Superintendência-Geral também destacou que essa redução da demanda por importações ocorre em um mercado em que a capacidade produtiva instalada é insuficiente para suprir a demanda interna, ou seja, onde há um déficit da oferta nacional.

Dessa forma, de um lado, temos um insumo que, segundo o Instituto do PVC, é utilizado na fabricação de produtos médico-hospitalares, janelas, pisos e revestimentos de paredes, brinquedos e artigos infláveis, produtos escolares, embalagens, tecidos decorativos, garrafas, computadores, automóveis, tubos e conexões, mangueiras, laminados, frascos, móveis, entre outros. O segmento da construção civil é o mais significativo, correspondendo a 60% do PVC consumido no país. É evidente, portanto, que o PVC-E e o PVC-S são insumos utilizados por diversas indústrias, inclusive por setores essenciais para o desenvolvimento do país, como o da construção civil.

Por outro lado, temos como produtores deste insumo, instalados em território nacional, apenas duas empresas, Braskem e Solvay Indupa. Uma vez constatado que os mercados PVC-E e PVC-S tem dimensão nacional, exclui-se a possibilidade de rivalidade efetiva com os demais fabricantes mundiais, tratando-se de um mercado altamente concentrado, o que significa menor poder de barganha por parte dos clientes. Como exposto pelos consumidores de PVC nos autos do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27, tal limitação de competitividade das importações prejudicam a rentabilidade e a viabilidade de seus negócios.

A manifestação da Abiplast no ato de concentração, representando os transformadores plásticos compradores de PVC, destacou esta diferença da estrutura da indústria petroquímica na segunda e na terceira geração, especificamente na cadeia produtiva de PVC, como mostra a tabela abaixo:

Tabela I - Disparidades entre a 2ª e a 3ª geração na produção de transformados de PVC

Aspectos estruturais (caso a operação seja consumada)	Braskem (produtora de PVC)	Indústria da Transformação de PVC
Estrutura de concorrência	Monopólio, uma grande empresa	Mercado pulverizado, centenas de empresas, maioria pequenas e médias
Empregos gerados	Centenas	Dezenas de milhares
Acesso ao mercado de capitais	Amplio e fácil	Restrito e difícil
Custo de crédito	Internacional, competitivo	Nacional, caro
Articulação com o governo	Grande articulação para definição/formulação de políticas públicas e defesa da concorrência	Grandes dificuldades de articulação devido à pulverização do setor
Compra de matérias-primas	Preço internacional	Preço internacional + custos de internação (inclusive defesa comercial) + taxas de conforto
Repasse de aumentos de custo (inclusive de matéria-prima)	Fácil e automático	Difícil e negociado
Acesso à opinião pública	Fácil acesso a mídia e formadores de opinião	Não se comunicam de maneira organizada
Preços de exportação	Quando ocorre (pois há falta de oferta local, que se dá com preços mais altos), muito abaixo dos vendidos no mercado interno	Não têm competitividade para exportar
Razão para importações	Importações ocorrem porque falta capacidade e oferta e/ou preços no mercado interno brasileiro são altos	Importações ocorrem porque o custo de se produzir no Brasil, incluindo o custo de matéria-prima, é muito alto

Fonte: Manifestação da ABIPLAST disponível nos autos públicos do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27.

Alguns pontos levantados nessa tabela mostra que, de fato, o PVC é utilizado por várias indústrias constituídas por empresas de menor porte quando comparadas à Braskem. A maior fragilidade dessas empresas se reflete em maiores dificuldades de realizar importações, dados os custos envolvidos nessas operações. Diante disso, a imposição de um imposto de importação dificulta ainda mais a compra de um insumo essencial para diversos setores, insumo este que não pode ser produzido apenas pela capacidade instalada no Brasil, cuja a importação é necessária, mesmo que não competitiva.

A Abiplast também apresentou uma tabela comparativa das tarifas nominais aplicadas às importações de PVC em diversos países produtores de PVC, elaborada a partir de dados da OMC⁶. Dela depreende-se que o imposto de importação aplicado no Brasil é maior que o de diversos países onde estão instalados produtores relevantes de PVC no mercado mundial:

Tabela II - Alíquota nominal do imposto de importação geral

País/grupo	Alíquota
Argentina	14,0%
Austrália	5,0%
Brasil	14,0%
Canadá	Zero
China	6,5%
Colômbia	10,0%
Coreia do Sul	6,5%
Estados Unidos	6,5%
México	7,0%
Taiwan	2,5%
Turquia	6,5%
União Europeia	6,5%

Fonte: Manifestação da Abiplast disponível nos autos públicos do Ato de Concentração

08700.000436/2014-27.

⁶ Segundo a Abiplast, utilizou-se o código tarifário 3904.10 do Sistema Harmonizado, no qual classificam-se tanto o PVC-S quanto o PVC-E.

O que se observa no mercado brasileiro, portanto, é um elevado nível de proteção do setor produtor de PVC, quando comparado a outros países, em um cenário em que as barreiras não tarifárias às importações são significativas e já reduzem a competitividade do produto importado, não há oferta interna suficiente para atender à demanda, e não há como substituir o uso do PVC por outro insumo.

Dessa forma, há uma perda de bem estar decorrente dessa proteção sentida em diversos setores da economia que dependem da importação de PVC. Ao mesmo tempo, há um benefício para as fabricantes locais deste insumo, pois dá a elas maior margem para estabelecer seu regime de preços ao restringir a concorrência com os demais fabricantes mundiais. A questão que não deve ser ignorada é se o prejuízo causado pela restrição da concorrência supera os benefícios.

Como se viu, é extremamente importante para a indústria petroquímica que a produção ocorra em grande escala para compensar os custos afundados de sua instalação, e para que as empresas possam ser competitivas participando do mercado mundial. Assim, ainda por ser um setor com reflexos de muitos outros na economia, é de se esperar que seja alvo de políticas comerciais e industriais, visando proporcionar um ambiente mais favorável ao seu desenvolvimento. Ocorre que as medidas aplicadas, como o imposto de importação, devem considerar o efeito da restrição das importações para os demais setores da cadeia produtiva.

A instrução realizada pela Superintendência-Geral do CADE no Ato de Concentração 08700.000436/2014-27, o qual gera um monopólio na produção nacional de PVC, mostrou que as restrições às importações deste insumo acabam prejudicando a competitividade de outros setores da economia. Dessa forma, a proteção à produção de PVC deve ser analisada considerando também as dificuldades e peculiaridades desse mercado apresentadas acima. Caso o Ato de Concentração seja aprovado da forma como foi apresentado, o possível aumento de poder de mercado, apontado pela Superintendência-Geral, deve ser considerado como mais um elemento que pressionaria a necessidade de se ter um mercado mais aberto às importações, mesmo que não fossem eliminadas as demais barreiras não tarifárias.

Conclusão

Este trabalho propõe uma análise do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27, o qual resulta na concentração da produção nacional de resina de PVC em um único ofertante, a Braskem. Essa análise foi feita sob duas perspectivas: a primeira, diz respeito a atuação da autoridade de defesa da concorrência, o CADE, e as motivações para a existência de uma política neste sentido; a segunda, refere-se a proteção aplicada à indústria doméstica, neste caso, de PVC, criando uma barreira à concorrência com a indústria estrangeira.

No primeiro capítulo, viu-se que os benefícios observados em mercados competitivos vão além da aproximação do nível de preços do custo de produção. A disputa entre ofertantes de um mercado para capturar consumidores, expandir suas vendas e, assim, terem o benefício próprio de aumento do lucro, acaba por incentivar esses ofertantes a buscarem formas produtivas mais eficientes, maior qualidade dos produtos, inovações tecnológicas e custos de produção mais baixos, ao contrário do que se observa em mercados em que há uma limitação da concorrência. Tal limitação tem maior probabilidade de ocorrer em mercados mais concentrados, em que os agentes possuam algum poder de mercado.

Dessa forma, torna-se desejável que haja um garantidor da preservação das condições da livre concorrência, o Estado, atuando no controle de concentrações e na repressão à condutas anticompetitivas. A formulação de uma política de defesa da concorrência precisa envolver a criação de instrumentos que incentivem os agentes a construírem estratégias de competição entre rivais que, ao mesmo tempo, atendam também aos objetivos da coletividade, por exemplo, promovendo inovação e ofertando bens de maior qualidade, com investimentos em tecnologia e pesquisa, novos produtos e serviços, redução de custos, barateamento de preços (Salgado, 2007).

No segundo capítulo, foram apresentados os mecanismos e justificativas utilizadas pela autoridade governamental para impor uma restrição ao volume de importações. O fechamento do mercado interno ao comércio exterior é feito, principalmente, pela adoção de tarifas de importação, restringindo a demanda por produtos importados.

Por um lado, viu-se que a proteção da indústria nacional traz benefícios para o seu próprio crescimento e desenvolvimento, pois desvia a demanda por produtos importados para os produtos fabricados internamente, gerando incentivos ao investimento, e assim, crescimento de setores que não seriam capazes de concorrer livremente com as importações. Tais benefícios

podem ser observados, ainda, em setores da indústria que dependam do desenvolvimento de algum outro que seja considerado um gargalo no desempenho industrial do país. Nesse sentido, o Estado também tem interesse em adotar medidas protecionistas que proporcionem um ambiente propício para o desenvolvimento econômico do país. Por outro lado, a adoção de tais medidas protecionistas também podem ter um efeito negativo na economia, por exemplo, por restringir a concorrência com produtos importados e, assim, possibilitar exercício de poder de mercado por parte dos agentes instalados no mercado nacional.

No terceiro capítulo, essa contradição entre a adoção de uma medida protecionista visando beneficiar o desenvolvimento de um setor, ao mesmo tempo em que prejudica os consumidores internos de diversos outros setores que dependem da importação, foi abordada na análise do ato de concentração entre Braskem e Solvay, únicas produtoras de PVC em território nacional. O que se observou foi o encontro destas duas políticas, de defesa da concorrência e de proteção à indústria interna, e seus respectivos interesses: de um lado, a política de defesa da concorrência buscando preservar um ambiente concorrencialmente saudável, em que se observam todos os benefícios citados acima; do outro, a imposição de uma tarifa ao produto importado como forma de proteger a indústria nacional de PVC e assim permitir que opere em escalas maiores e se torne mais eficiente e competitiva.

Da análise do ato de concentração, concluiu-se que este é um mercado altamente concentrado, mas que ainda assim poderia se beneficiar dos ganhos de escala e da verticalização da produção decorrentes da operação. Ocorre que um dos problemas encontrados no mercado de PVC é justamente a restrição da rivalidade dos players locais com o mercado externo, de modo que a criação de um monopólio da produção nacional poderia permitir o exercício de poder de mercado por parte da empresa monopolista, possivelmente, sem que o mesmo fosse contestado por um aumento das importações.

A dificuldade de se recorrer às importações dado o fechamento do mercado brasileiro via imposição de tarifa de importação, direitos antidumping, e outras barreiras não tarifárias acaba por prejudicar diversos setores da indústria brasileira que dependem do fornecimento interno do insumo PVC. E isso ocorre em um cenário particularmente preocupante por não haver capacidade instalada interna para atender a toda a demanda por este insumo.

A adoção de uma tarifa de importação como medida protecionista deve, portanto, sempre levar a consideração os prejuízos causados ao longo de toda a cadeia produtiva pela

restrição das importações de um insumo essencial. Dessa forma, políticas industriais e de comércio exterior que visem promover o desenvolvimento de um setor considerado estratégico para o desenvolvimento econômico do país precisam ponderar os efeitos concorrenciais do fechamento do mercado. Isso porque a impossibilidade de haver concorrência com produtores estrangeiros pode, na verdade, privar os consumidores internos do acesso a produtos mais baratos e de qualidade superior, o que não é desejável.

Pelo exposto, não se ignoram os benefícios decorrentes da proteção da indústria nacional, mas é preciso atentar para mercados específicos, como o de PVC, em que a limitação da concorrência com o mercado externo prejudica fortemente os consumidores brasileiros desse insumo. O fechamento do mercado nesse caso pode ter efeito benéfico apenas ao setor protegido, prejudicando um número considerável de outras indústrias, de forma que efeito final para o desenvolvimento econômico e bom estar social é negativo. Trata-se, portanto, de um ponto a ser trabalhado na formulação da política de comércio exterior brasileira, considerando também os efeitos concorrenciais das medidas adotadas.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. Comércio exterior - Interesses do Brasil. Editora Campus. 2007.

ABREU, M. Trade in manufactures: the outcome of the Uruguay Round and developing countries interests. In: MARTIN, W. e WINTERS, A., (eds.). *The Uruguay Round and the developing countries*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

AZEVEDO, P. e ROCHA, M. Governança ineficiente: uma análise das transações na indústria petroquímica brasileira. Disponível em: < www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A102.pdf > Acesso em 21 de agosto de 2014.

AZUAGA, F. A reestruturação da indústria petroquímica brasileira no período pós-privatização. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. São Paulo: USP, 2007. p.68-69.

BASTOS, V. Desafios da petroquímica brasileira no cenário global BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 29, p. 321-358, mar. 2009.

BAUMANN, R., CANUTO, O. e GONÇALVES, R. Economia internacional. Editora Elsevier. 2004.

BIELSCHOWSKY, R. Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. 480 p.

BOIANOVSKY, M. Friedrich List and the economic fate of tropical countries. 2011. Disponível em < http://www.anpec.org.br/downloads/Encontro%202011_texto%20Boianovsky.pdf > Acesso em 21 de agosto de 2014.

CÁRIO, S. e CAMPOS, R. Privatização na indústria petroquímica : um processo sem vinculação a uma estratégia de política industrial. Anais do 3º. Encontro Nacional de Economia Política. v.2. p.688. 1998.

CASTRO, L. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F., VILLELA, A., CASTRO, L. e HERMANN, J. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 140-165.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Defesa da Concorrência no Brasil - 50 anos. Disponível em:< <http://cade.gov.br/Default.aspx?2c0c0c1418f63911272901>> Acesso em 30 de junho de 2014.

FAGUNDES, J. Fundamentos Econômicos das Políticas de Defesa da Concorrência: Eficiência Econômica e Distribuição de Renda em Análise Antitruste. Editora Singular. São Paulo. 2003. 242p.

Formulário de notificação Ato de Concentração 08700.000436/2014-27.- Anexo I da Resolução CADE n 2/2012 - Disponível nos autos públicos do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27.

FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. Ed. 34. Companhia das Letras, 1959. 351 p.

GOMES, G., DVORSAK, P. e HEIL, T. Indústria petroquímica brasileira: situação atual e perspectivas. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 21, p. 75-104, 2005.

Guia de Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal. Disponível em <<http://cade.gov.br/Default.aspx?2b0b0d1319f738122121>>. Acesso em 20/08/2014.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F., VILLELA, A., CASTRO, L. e HERMANN, J. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 69-92.

HERMANN, J. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F., VILLELA, A., CASTRO, L. e HERMANN, J. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 93-115.

Lei 12.529/11, disponível em <<http://cade.gov.br/Default.aspx?f94ddd2bfa10e42ef8461e310c>>. Acesso em: 21 de agosto de 2014.

Lei nº 8.884/94, disponível em <<http://cade.gov.br/Default.aspx?76c958a173a87f8496a3b8>> acesso em 27 de maio de 2014.

LISBOA, M., MENEZES, N. e SCHOR, A. The Effects of Trade Liberalization on Productivity Growth in Brazil: Competition or Technology?. *Revista Brasileira de Economia*, v. 64(3), p. 277-289, 2010.

MAIA, M. Integração universidade/empresa como fator de desenvolvimento regional: um estudo da Região Metropolitana de Salvador. Tese . Universidade de Barcelona. Barcelona, 2005. p. 199.

MATIAS-PEREIRA, J. Políticas de Defesa da Concorrência e de Regulação Econômica: as Deficiências do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10(2), p. 51-73, 2006.

MOURA, F. e BELTRAME, P. Diretrizes Para Elaboração e Implementação de política de Defesa da Concorrência. Editora Singular. 2003.

Parecer técnico nº 189 da Superintendência-Geral do CADE. Disponível nos autos públicos do Ato de Concentração 08700.000436/2014-27.

Portaria Interministerial nº 994, de 30 de maio de 2012. Disponível em <<http://cade.gov.br/upload/Portaria%20994.pdf>> Acesso em: 21 de agosto de 2014.

POSSAS, M. L. Os Conceitos de Mercado Relevante e de poder de mercado no âmbito da defesa da concorrência. *Revista do IBRAC*, v.3, n. 5, p. 10-35, 1996.

RAGAZZO, C. Notas Introdutórias sobre o Princípio da Livre Concorrência. *Revista de Direito da Concorrência*, v. 6, p. 13-26, 2005.

Resolução n. 52 da CAMEX de 28 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1220036135.pdf> Acesso em 21 de agosto de 2014.

Resolução n. 85, de 8 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1291902568.pdf> Acesso em 21 de agosto de 2014

RUIZ, R. e GAMA, M. A Práxis Antitruste no Brasil: Uma Análise do CADE no Período 1994-2004. *Economia e Sociedade*, v. 16(2), p. 233-258, 2007.

SALGADO, L. H. Política de concorrência: tendências recentes e o estado da arte no Brasil. 1995. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3499> Acesso em 21 de agosto de 2014.

SALGADO, L. H. . Defesa da Concorrência no Brasil em Momento de Decisão. 2007. Disponível em: <http://works.bepress.com/lucia_salgado/12>. Acesso em 21 de agosto de 2014.

SALGADO, L. H. . Defesa da Concorrência no Brasil: Aspectos Institucionais, Desempenho Recente e Perspectivas de Reforma. 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4625>. Acesso em 21 de agosto de 2014.

STIGLER, G. Competition. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Segunda edição. Eds. Steven N. Durlauf e Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 2008 <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_C000261> doi:10.1057/9780230226203.0279

TIROLE, J. The Theory of industrial organization. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002.

TODOROV, F. e TORRES, M. History of competition policy in Brazil: 1930-2010 - *The Antitrust Bulletin*. v. 57, v. 2, 2012.

VIANNA, S. e VILLELA, A. O pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F., VILLELA, A., CASTRO, L. e HERMANN, J. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 21-44.

VILLELA, A. Dos 'Anos Dourados' de JK à Crise não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, F., VILLELA, A., CASTRO, L. e HERMANN, J. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 45-68.

Voto do Conselheiro Relator Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado no Ato de Concentração 08012.011068/2007-71. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000379491374.pdf> Acesso em 21 de agosto de 2014.

Voto do Conselheiro Relator Roberto Augustos Castellanos Pfeiffer no Ato de Concentração 08012.005799/2001-92. Disponível em: <<http://cade.gov.br/Default.aspx?a8889b6caa60b241d345d069fc>> Acesso em 21 de agosto de 2014.

Voto do Conselheiro Relator Vinícius Marques de Carvalho no Ato de Concentração 08012.001205/2010-65. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000585531243.pdf> Acesso em 21 de agosto de 2014.