

**KALINKA MARTINS DA SILVA**

**SISBI/UFU**



1000228590

**A POLÍTICA BRASILEIRA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: MUDANÇAS  
INSTITUCIONAIS NOS ANOS 1990 E ANÁLISE DOS ATOS DE  
CONCENTRAÇÃO JULGADOS PELO CADE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
2004**

KALINKA MARTINS DA SILVA

MON  
347.733(81)  
5586/p  
TES/MEI

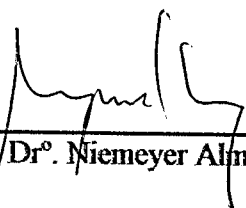
**POLÍTICA BRASILEIRA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: MUDANÇAS  
INSTITUCIONAIS NOS ANOS 1990 E ANÁLISE DOS ATOS DE CONCENTRAÇÃO  
JULGADOS PELO CADE**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação  
em Desenvolvimento Econômico da Universidade  
Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a  
obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de Concentração: Economia Industrial  
Orientador: Prof. Drº Niemeyer Almeida Filho

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
2004

Dissertação defendida e aprovada, em 29 de outubro de 2004, pela banca examinadora:



---

Prof./Dr.º Niemeyer Almeida Filho

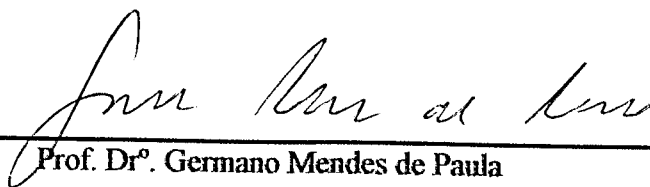
Universidade Federal de Uberlândia



---

Prof. Dr.º Marcelo Silva Pinho

Universidade Federal de São Carlos



---

Prof. Dr.º Germano Mendes de Paula

Universidade Federal de Uberlândia

Aos meus pais, por todo esforço, durante suas vidas, para nos criar e educar com tanto amor, ensinando-nos a acreditar em nós e em Deus, acima de tudo.

## Agradecimentos

A Deus, pela oportunidade de concluir mais uma etapa desta breve passagem.

Ao professor Drº Niemeyer Almeida Filho, orientador deste trabalho, por toda a sua dedicação, ensinamentos e apoio prestados, que muito contribuíram para a realização desta dissertação.

Ao Professor Drº Germano Mendes de Paula, por sua colaboração e valiosas sugestões ao longo deste trabalho.

Ao Professor Drº Marcelo Silva Pinho, por ter aceito o convite para comparecer na banca julgadora desta dissertação.

A CAPES que, ao conceder-me a bolsa de estudos, me permitiu maior dedicação à pesquisa.

Aos meus irmãos, Kárita Antônia, Leina e Rodrigo, pelo apoio dado em todos os sentidos e todos os momentos.

Aos meus amigos, Cristiane, Gisele, Janete, Luzia e Reginaldo, pela amizade e companheirismo.

A todos os companheiros de mestrado e graduação da Universidade Federal de Uberlândia, que, direta ou indiretamente, tiveram sua contribuição no desenvolvimento desta dissertação.

## Sumário

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sumário.....                                                                                                                    | 6  |
| Lista de Tabelas.....                                                                                                           | 7  |
| Lista de Figuras.....                                                                                                           | 7  |
| Índice de Siglas e Abreviatura.....                                                                                             | 8  |
| Resumo.....                                                                                                                     | 9  |
| Introdução.....                                                                                                                 | 10 |
| Capítulo 1.....                                                                                                                 | 14 |
| Origem e Natureza da Política Antitruste.....                                                                                   | 14 |
| 1.1 O Contexto Histórico do Surgimento das Leis Antitrustes.....                                                                | 15 |
| 1.2 Objetivos da Utilização das Leis Antitrustes.....                                                                           | 16 |
| 1.3 Escola de Harvard x Escola de Chicago.....                                                                                  | 20 |
| 1.3 Teoria dos Mercados Contestáveis.....                                                                                       | 27 |
| Capítulo 2.....                                                                                                                 | 29 |
| A Política Antitruste no Brasil.....                                                                                            | 29 |
| 2.1 Abordagem Histórica da Regulação do Poder Econômico no Brasil.....                                                          | 29 |
| 2.1.1 Primórdios da Regulação da Defesa da Concorrência: Constituições de 1930 e 1937.....                                      | 30 |
| 2.1.2 O Decreto-Lei nº7.666/1945 e a Constituição de 1946.....                                                                  | 31 |
| 2.1.3. A Lei nº4.137/1962 e a Constituição de 1967.....                                                                         | 34 |
| 2.1.4. A Constituição de 1988.....                                                                                              | 35 |
| 2.2 O Processo de Industrialização Brasileiro e a (In) Eficácia da Política Antitruste (1930/1980).....                         | 37 |
| 2.3 Mudanças na Política Antitruste Brasileira na Década de 1990 e o Aumento da Atuação do CADE.....                            | 40 |
| 2.3.1 A Lei 8.884/1994.....                                                                                                     | 42 |
| Capítulo 3.....                                                                                                                 | 46 |
| Processo de Reestruturação Produtiva Brasileira e Análise dos Atos de Concentração Julgados pelo CADE no Período 1996/2002..... | 46 |
| 3.1 Reestruturação produtiva da década de 1990 e implementação do controle de estruturas.....                                   | 46 |
| 3.2 Análise dos Atos de Concentração.....                                                                                       | 59 |
| Referências Bibliográficas.....                                                                                                 | 90 |
| Anexo.....                                                                                                                      | 96 |

### Lista de Tabelas

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Fusões e Aquisições transfronteiras .....                                         | 47 |
| Investimento Externo Direto no Brasil.....                                        | 49 |
| Atos de Concentração Julgados no CADE 1994/2002.....                              | 59 |
| Atos de Concentração Aprovados.....                                               | 61 |
| Tempo de Análise no SBDC.....                                                     | 69 |
| Aplicação de Multa de Intempestividade.....                                       | 71 |
| Atos de Concentração por Origem do Capital.....                                   | 72 |
| Participação dos Atos de Concentração Conforme Setor de Atividade Econômica ..... | 76 |

### Lista de Figuras

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| Síntese do Modelo Estrutura, Conduta e Desempenho.....                       | 24 |
| Composição do SBDC.....                                                      | 42 |
| Guia – Etapas de Análise.....                                                | 56 |
| Evolução dos Números de Atos de Concentração Julgados no CADE 1994-2002..... | 60 |
| Origem do Capital estrangeiro.....                                           | 72 |

## Índice de Siglas e Abreviatura

|        |                                                           |
|--------|-----------------------------------------------------------|
| ANATEL | – Agência Nacional de Telecomunicações                    |
| ANEEL  | – Agência Nacional de Energia Elétrica                    |
| ANP    | – Agência Nacional de Petróleo                            |
| BNDES  | – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social    |
| CADE   | – Conselho Administrativo de Defesa Econômica             |
| CIP    | – Conselho Interministerial de Preços                     |
| COFAP  | – Comissão Federal de Abastecimento de Preços             |
| COFIE  | – Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas            |
| CONEP  | – Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços |
| ECD    | – Estrutura – Conduta – Desempenho                        |
| F&A    | – Fusões e Aquisições                                     |
| IED    | – Investimento Externo Direto                             |
| SBDC   | – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência            |
| SEAE   | – Secretária de Acompanhamento Econômico                  |
| SDE    | – Secretária de Direito Econômico                         |
| SUNAB  | – Superintendência Nacional de Abastecimento              |
| SNDE   | – Secretária Nacional de Direito Econômico                |
| PED    | – Plano Estratégico do Governo                            |
| PND    | – Plano Nacional de Desenvolvimento                       |
| TMC    | – Teoria dos Mercados Contestáveis                        |

### Resumo

O presente trabalho analisou a origem e a evolução da legislação antitruste brasileira, buscando identificar seus objetivos e referenciais teóricos. A hipótese investigada é que a gênese do antitruste no Brasil nasce ligada aos ditames da economia popular e aos interesses nacionais. O CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) foi criado em 1962, sendo responsável pela aplicação das leis antitruste. A evolução do antitruste no Brasil é marcada por duas fases, em um primeiro momento (1930/1980), foi constado uma ação tímida por parte do CADE, devido às circunstâncias de caráter político e econômico que norteavam a economia para uma maior concentração econômica e controle de preço. A partir da década de 1990, as normas antitrustes no Brasil passaram por uma inflexão com a promulgação da Lei nº 8.884/1994, que concede maior autonomia ao CADE e implementa o controle de estruturas. Essas alterações foram feitas em conformidade com um modelo de desenvolvimento que visava a uma menor participação e intervenção do Estado. Foi parte fundamental da pesquisa a revisão bibliográfica sobre o tema e a sistematização e classificação dos atos de concentração julgados nos anos 1996, 1997, 1998, 2000, 2001 e 2002, por setor e origem do capital.

## Introdução

A política antitruste (ou política de defesa da concorrência) faz parte do arsenal de instrumentos utilizados pelo Estado para fazer face às chamadas falhas de mercado, causadas pelo poder de mercado, entendido como a capacidade de restringir a produção e elevar os preços.

Neste trabalho, os dois termos, antitruste e de defesa da concorrência, serão usados como perfeitos substitutos, como faz SANTACRUZ (1998:9).

O objetivo deste trabalho é analisar a origem e a evolução do antitruste no Brasil e apresentar as mudanças institucionais na regulação do poder econômico no Brasil nos anos 1990, destacando a atuação do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), criado em 1962, conforme a Lei nº 4.137.

Para tanto, é feito um breve histórico do surgimento da legislação antitruste, que tem sua origem ligada ao desenvolvimento da economia norte-americana. Nos EUA (Estados Unidos), o antitruste surge para preservar o sistema de mercado, corrigindo as distorções trazidas pela excessiva acumulação de capital. O *Sherman Act*, de 1890, foi o primeiro diploma que corporificou a reação das autoridades contra os abusos do poder econômico.

A hipótese investigada neste trabalho é que o antitruste nasce no Brasil ligado à proteção da economia popular, ou seja, ao interesse do consumidor.

A regulação do poder econômico no Brasil remonta aos anos 1930, intensificando-se com o avanço do processo de industrialização e culminando com a criação do CADE em 1962, órgão especializado no combate ao abuso do poder econômico. Esse período

prolonga-se até o final da década de 1980 e pode ser caracterizado por uma forte intervenção estatal em diversos setores da economia, determinando, portanto, a característica do sistema de defesa da concorrência brasileiro, que se funda na intervenção do Estado e no resguardo da economia popular, por meio do controle de preços.

No período de vigência da Lei nº 4.137/1962, a atuação do CADE foi tímida, devido às circunstâncias de caráter político e econômico, referentes ao projeto de desenvolvimento adotado pelo Brasil até o final dos anos 1980 – dada a lógica protecionista da industrialização, o estímulo à ampliação da participação estatal na produção de insumos básicos e ao controle de preços.

A evolução da matéria do antitruste passa por uma inflexão nos anos 1990, com o fortalecimento do CADE e com a implementação efetiva do controle de estruturas pela Lei nº 8.884/1994. A lei foi criada como parte integrante do processo de abertura econômica, desregulamentação e privatização.

✓ Foi a partir dessa Lei que o CADE efetivou o controle preventivo dos atos de concentração (fusões, aquisições e *joint ventures*), assim, o CADE passou a ter uma atuação mais expressiva no cenário nacional, assumindo o papel de defesa da concorrência; sendo que, até então, ele cuidava do controle repressivo, fiscalizando e punindo empresas que não obedecessem às leis.

Na análise dos atos de concentração, o entendimento é que tal controle visa antecipar-se contra a formação de estruturas de mercados propícia ao abuso do poder econômico. O controle das estruturas busca prevenir a criação ou o reforço do poder de mercado na suposição de que ele será usado de forma abusiva no futuro. O modelo teórico, conhecido na literatura de organização industrial como Estrutura-Condução-Desempenho

(ECD), dá sustentação teórica para esse tipo de ação, ao associar alguns atributos da prevenção contra a criação ou o reforço do poder de mercado.

O controle de estrutura mostrou-se importante para resguardar interesses públicos, devido aos efeitos dos processos de desregulamentação e privatização. Avalia-se que, com o controle dos atos de concentração, é possível constituir uma economia mais competitiva, esperando-se que, com isso, os preços sejam relativamente mais baixos do que numa situação de ausência de legislação e que os produtos sejam melhores.

Durante o período de vigência da Lei nº 8.884/1994, aumentou consideravelmente o número de atos de concentração julgados pelo CADE, passando de 21, em 1994, para 522 em 2002, esse aumento reflete a intensa reestruturação produtiva pela qual passou a economia brasileira e o aumento da agilidade do CADE.

Para inferir a agilidade, foram analisados, o tempo de tramitação dos processos, a taxa de intervenção e a aplicação de multa de intempestividade.

No intuito de dimensionar a reestruturação produtiva, os dados de atos de concentração julgados pelo CADE foram classificados por origem de capital e por setor. Quanto à análise por origem de capital, foi identificado que as empresas de capital estrangeiro participaram intensamente do processo de reestruturação produtiva da economia brasileira e que os setores mais afetados foram os ligados diretamente ao processo de privatização ou desregulamentação.

Para a elaboração desta dissertação, além da pesquisa bibliográfica, foram utilizados dados dos Relatórios Anuais do CADE e dos Pareceres Técnicos emitidos pela Secretária de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Com base no exposto, esta dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro deles trata da origem da legislação antitruste nos Estados Unidos e seu referencial teórico. O segundo estuda a origem, e a evolução histórica e a aplicação do antitruste no Brasil no período de 1930-1980.

O terceiro discute a reestruturação produtiva da econômica brasileira na década de 1990 e a implementação efetiva do controle de estruturas com a promulgação da Lei nº8.884/1994, o que permitiu aumentar a eficiência da legislação brasileira. Analisa, ainda os atos de concentração por setor e origem de capital, destacando que a reestruturação econômica propiciou a entrada de empresas de capital estrangeiro mediante fusões e aquisições, e que os setores mais afetados são aqueles ligados diretamente à privatização e/ou desregulamentação.

Finalmente, são apresentadas as conclusões, que incluem uma síntese dos principais resultados alcançados.

## Capítulo 1

### Origem e Natureza da Política Antitruste

Este primeiro capítulo inicia-se com a exposição da origem da legislação antitruste. A legislação de controle da atuação das grandes empresas – monopólios e oligopólios – tem sua origem moderna ligada ao desenvolvimento da economia norte-americana. A lei antitruste de 1890 serve de marco para essa origem. Isto porque o ideário que sustenta a sociedade americana aponta para a possibilidade de que os desvios do mecanismo de mercado como instância reguladora ideal sejam compensados pela atuação do Estado. Assim, o processo de desenvolvimento econômico histórico, altamente concentrador de mercado e, portanto, de poder nas grandes empresas, foi objeto de diversos estudos em nível do Congresso Americano.

A base empírica desses estudos foi também estimuladora da formulação de novas teorias microeconômicas. Os trabalhos pioneiros de MASON (1939) e BAIN (1956) criaram toda a tradição da Organização Industrial, uma vertente crítica da formulação *hard core* da teoria neoclássica. É dessa tradição que será formulada a principal sustentação teórica para a aplicação da legislação antitruste americana, que encontra seu desenvolvimento no paradigma Estrutura-Conduita-Desempenho.

Para tratar dessas questões, o presente capítulo está dividido em quatro seções. A primeira apresenta um breve histórico do surgimento das leis antitrustes, a segunda analisa os objetivos da utilização das leis antitrustes, a terceira e quarta seções analisam o referencial teórico que dá sustentação para esse tipo de intervenção.

## 1.1 O Contexto Histórico do Surgimento das Leis Antitrustes

Os *trustes*<sup>1</sup> surgem nos EUA entre 1865 e 1883, com o aumento do nível de produção americana e com o avanço das estradas de ferro por todo o país. A integração proporcionada pelo avanço das estradas de ferro alargou o mercado e mudou a forma da concorrência.

Na década de 1870, as empresas ligadas a essas estradas de ferro iniciaram um processo de competição predatória. Descontos significativos eram concedidos, com o sacrifício do lucro cada vez menor. Para resolver esses problemas, as empresas celebraram acordos para disciplinar as suas formas de atuação no mercado e neutralizar a competição direta em preços. Aos poucos, esse processo de alteração da forma de concorrência foi estendido a outros setores industriais.

O processo de mudança na forma de concorrência, que ocorreu nos EUA, resultou numa forte concentração de mercado, com a diminuição do número de empresas e convergência do poder econômico. “Foi um momento de mudança radical no ambiente industrial norte-americano, mais de 1800 firmas desapareceram nas consolidações e muitas adquiriam parcela substancial dos mercados em que operavam” (SALGADO, 1996:10).

A concentração de poder econômico resultou em processos judiciais efetivos de contestação da forma de atuação das empresas no âmbito do Congresso Americano. Houve mobilização social suficiente para provocar a emergência de uma legislação específica: o *Sherman Act* (1890).

---

<sup>1</sup> Os trustes são práticas incompatíveis com o funcionamento livre do mercado. Os trustes são associações de empresas que alteram de alguma forma, a relação de jurídica de propriedade

Segundo FORGIONI (1998:65), o *Sherman Act* deve ser entendido como o mais significativo diploma que corporificou a reação contra a concentração dos poderes nas mãos de alguns agentes econômicos, no âmbito do pensamento liberal. O *Sherman Act* não constituiu uma reação contra o liberalismo econômico, pois tinha em vista, justamente, corrigir distorções que eram trazidas pela excessiva concentração de capital, ou seja, corrigir as distorções criadas pelo próprio sistema liberal.

Para SALGADO (1992:3), nos EUA, a formação dos *trustes* foi acompanhada por uma grande apreensão e protesto do público, isso porque o processo de concentração de poder econômico afrontava de maneira direta alguns dos pilares da organização da sociedade norte-americana, particularmente, o das liberdades individuais, em que se inclui o espaço de iniciativa dos agentes econômicos de pequeno porte.

Em 1914, de forma complementar ao *Sherman Act*, foi promulgado o *Clayton Act*, que tinha o propósito de proibir as práticas restritivas que poderiam dar origem a mercados concentrados, entre tais práticas, incluía-se a aquisição de ações de uma empresa rival.

Essas duas leis norte-americanas marcam todo o desenvolvimento da legislação que se estabeleceu nos diversos países e economias ao longo do século XX<sup>2</sup>, pois consolidaram a concepção de que cabe ao Estado contrapor-se o poder crescente das grandes empresas. Além disto, denotam a concepção de que a legislação de regulação tem o potencial de intervir decisivamente, o que em outras tradições, como a marxista, por exemplo, é interpretado como um movimento inerente à ordem social capitalista.

## 1.2 Objetivos da Utilização das Leis Antitrustes

<sup>2</sup>No pós-Segunda Guerra, uma das expressões da hegemonia norte-americana foi a sua capacidade de impor a aliados e derrotados seus pontos de vista sobre o modo de organização econômica, inclusive a legislação antitruste. (SALGADO, 1992:8).

A partir da consolidação da concepção de que o Estado pode contrapor-se a um movimento de concentração da produção nos mercados, estabelece-se uma linha de desenvolvimento da legislação e de discussão dos objetivos do Estado ao constituir a Legislação antitruste.

De fato, o estabelecimento de uma legislação de defesa da concorrência reflete uma das principais preocupações do Estado – a de regular as atividades econômicas privadas, de modo a compatibilizar, por um lado, o incentivo à concorrência, e, por outro, o bem-estar do cidadão consumidor.

Segundo FARINA (1996:37), a política de defesa da concorrência pode ser definida como congregando aquelas ações e parâmetros regulatórios do Estado que estão voltados para a preservação de ambientes competitivos e para o desencorajamento de condutas anticompetitivas derivadas do exercício de poder de mercado, tendo em vista preservar e/ou gerar maior eficiência econômica no funcionamento dos mercados.

As autoridades antitrustes podem enfrentar o abuso do poder de mercado de duas maneiras:

- **Controle de Conduta, e**
- **Controle de Estrutura**

O controle de conduta visa fiscalizar e reprimir condutas empresariais consideradas anticompetitivas. Segundo FAGUNDES, PONDE e POSSAS (1998:36), as condutas são classificadas em dois tipos: (1) as práticas restritivas horizontais, que reduzem a intensidade da competição, afetando as interações entre as empresas ofertantes de um mesmo mercado,

abrangendo, por exemplo, a combinação de preços, a cooperação entre concorrentes e a construção de barreiras à entrada; e (2) as práticas restritivas verticais, que limitam o escopo das ações de dois agentes que se relacionam como compradores e vendedores ao longo da cadeia produtiva ou nos mercados finais, incluindo condutas como a discriminação de preços e a imposição de listas de preços, por parte dos fabricantes, sobre distribuidores.

O problema enfrentado pelas autoridades antitrustes, no controle de conduta, é o que a literatura especializada chama de diferenciação entre o comportamento honesto e justo de práticas desonestas e injustas. De acordo com SANTACRUZ (2000:3), o combate às condutas consideradas anticompetitivas exige a identificação das condutas lícitas do ponto de vista competitivo, o que não é algo trivial. Por exemplo, a imposição de vendas casadas é considerada, por parte dos especialistas em antitruste, como anticompetitiva, enquanto outra parte a julga lícita, em alguns casos, e até mesmo positiva.

Já o cartel é uma conduta considerada ilícita per se, uma vez que esse tipo de acordo tem como objetivo restringir a produção e aumentar os preços. “O cartel representa um acordo, um ajuste, uma convenção, de empresas independentes, que conservam, apesar desse acordo, sua independência administrativa e financeira. (...) O cartel tem como precípua objetivo eliminar ou diminuir a concorrência e conseguir o monopólio em determinado setor da economia”. (BRANCO e BARRETO, 1964:30).

SANTACRUZ (2000:3) ressalta que o fundamental para a caracterização da conduta anticompetitiva depende da existência do poder de mercado por parte do(s) vendedor (es). Contudo o poder de mercado por si só não é o alvo da legislação (apenas seu uso abusivo), pois, muitas vezes, ele é alcançado por meio de ações julgadas lícitas do ponto de vista da

concorrência, como redução de custos e preços, aumento da qualidade do produto, diferenciação de produto, outras formas de inovação etc.

Como o controle de conduta, não raro, se mostra problemático para a autoridade antitruste, esta lança mão do controle de estrutura, que visa coibir a formação de estruturas de mercado excessivamente concentradas, partindo da hipótese de que quanto menor o número de ofertantes, maior a possibilidade de práticas anticompetitivas. “A prevenção está inevitavelmente vinculada à suposição de abuso posterior, uma vez que o poder de mercado por si só não pode ser objeto da ação antitruste” (SANTACRUZ, 2000: 5).

\* Segundo FAGUNDES, PONDE e POSSAS (1998:37), os atos de concentração são divididos em verticais e horizontais: o chamado ato de concentração vertical está focado sobre as fusões, aquisições e *joint ventures* entre empresas que se relacionam - ou podem relacionar-se -, ao longo de uma determinada cadeia produtiva como vendedoras e compradoras. Já nos atos de concentração horizontais, a preocupação das autoridades antitrustes está direcionada para aquelas situações que envolvem empresas concorrentes em um mesmo mercado, podendo levar a uma eliminação - total ou parcial - da rivalidade entre os agentes envolvidos.

FORGIONI (1998:357) cita ainda as concentrações conglomeradas, que acontecem quando as empresas envolvidas na operação atuam em mercados relevantes completamente distintos.

Em geral, operações que implicam aumento considerável do grau de concentração em mercados caracterizados por elevado nível de barreiras à entrada e baixo dinamismo tecnológico, além de não apresentarem evidências da geração de ganhos de eficiência produtiva significativos, tendem a não ser autorizadas pelas autoridades antitrustes.

### 1.3 Escola de Harvard x Escola de Chicago

Segundo SANTACRUZ (1998:11), a política antitruste vem se apoiando, nos últimos 30 anos, em duas “escolas”, que, apesar de terem fundamentação igualmente neoclássica, apresentam propostas de ação diferente. A Escola de Harvard tem fundamentação teórica no modelo Estrutura-Condução-Desempenho (ECD), que dominou sem contestações a política antitruste norte-americana da década de 1950 à de 1980. A Escola de Chicago, também conhecida como *efficiency school*, passou a influenciar a política antitruste norte-americana no início dos anos 1980.

As diferenças entre as duas escolas giram em torno dos objetivos da política antitruste e dos efeitos sobre o bem-estar econômico e social. Para SANTACRUZ (1998:14), a Escola de Harvard teria uma interpretação ampla dos objetivos da intervenção antitruste, que englobaria a busca da eficiência alocativa, a distribuição de renda e a desconcentração do poder econômico como uma finalidade em si mesma, já para a Escola de Chicago a eficiência alocativa seria o único objetivo.

Assim, a noção de eficiência econômica é fundamental para a política antitruste, uma vez que a intervenção busca alterar uma dada situação para outra “melhor” em termos do bem-estar. Nesse sentido, a eficiência econômica é um critério de estimativa do desempenho das firmas, dos mercados e da economia em sua totalidade (em termos de geração de bem-estar econômico) SANTACRUZ (1998:14).

O mais conhecido critério de eficiência econômica – eficiência alocativa - está teoricamente ligado à concorrência perfeita. A eficiência alocativa é maximizada na situação Pareto-ótima, em que não existe a possibilidade de um agente econômico obter

ganhos de bem-estar sem uma conseqüente redução de bem-estar de outro agente econômico. Sendo assim, mover os mercados na direção da máxima eficiência significa aproximar os preços dos custos marginais, de uma forma que quanto mais distante os preços estiverem dos custos marginais, pior o desempenho dos mercados em termos de bem-estar.

Nessa perspectiva, a ação da concorrência seria plena nas condições de mercado definidas no modelo de concorrência perfeita. Nessas circunstâncias, não haveria poder de mercado.

CARLTON e PERLOFF (1994:87) relacionam as características já conhecidas do modelo neoclássico básico às características de um mercado em concorrência perfeita são as seguintes:

- **Produtos Homogêneos:** todas as firmas vendem produtos idênticos;
- **Perfeita Informação:** vendedores e compradores têm todas as informações relevantes sobre o mercado, incluindo a quantidade e os preços dos produtos;
- *Price taking:* compradores e vendedores não podem influenciar os preços dos produtos, os preços são formados, no mercado, pela interação entre as curvas de oferta e demanda;
- **Não há custos de transação:** nenhum comprador ou vendedores incorre custos ou taxas para participar no mercado;
- **Livre entrada e saída:** tanto a entrada e a saída acontecem sem ônus.

Na teoria neoclássica, o mercado organizado em concorrência perfeita é o alocador eficiente de recursos. O mecanismo de oferta e de demanda leva a preços de equilíbrio ótimos do ponto de vista social.

Assim, o monopólio e o oligopólio não seriam considerados estruturas de mercado eficientes (no sentido paretiano), o que tornaria necessária à intervenção do Estado para manter e promover a concorrência. O monopólio e o oligopólio não são eficientes do ponto de vista alocativo, porque os preços são fixados acima do custo marginal.

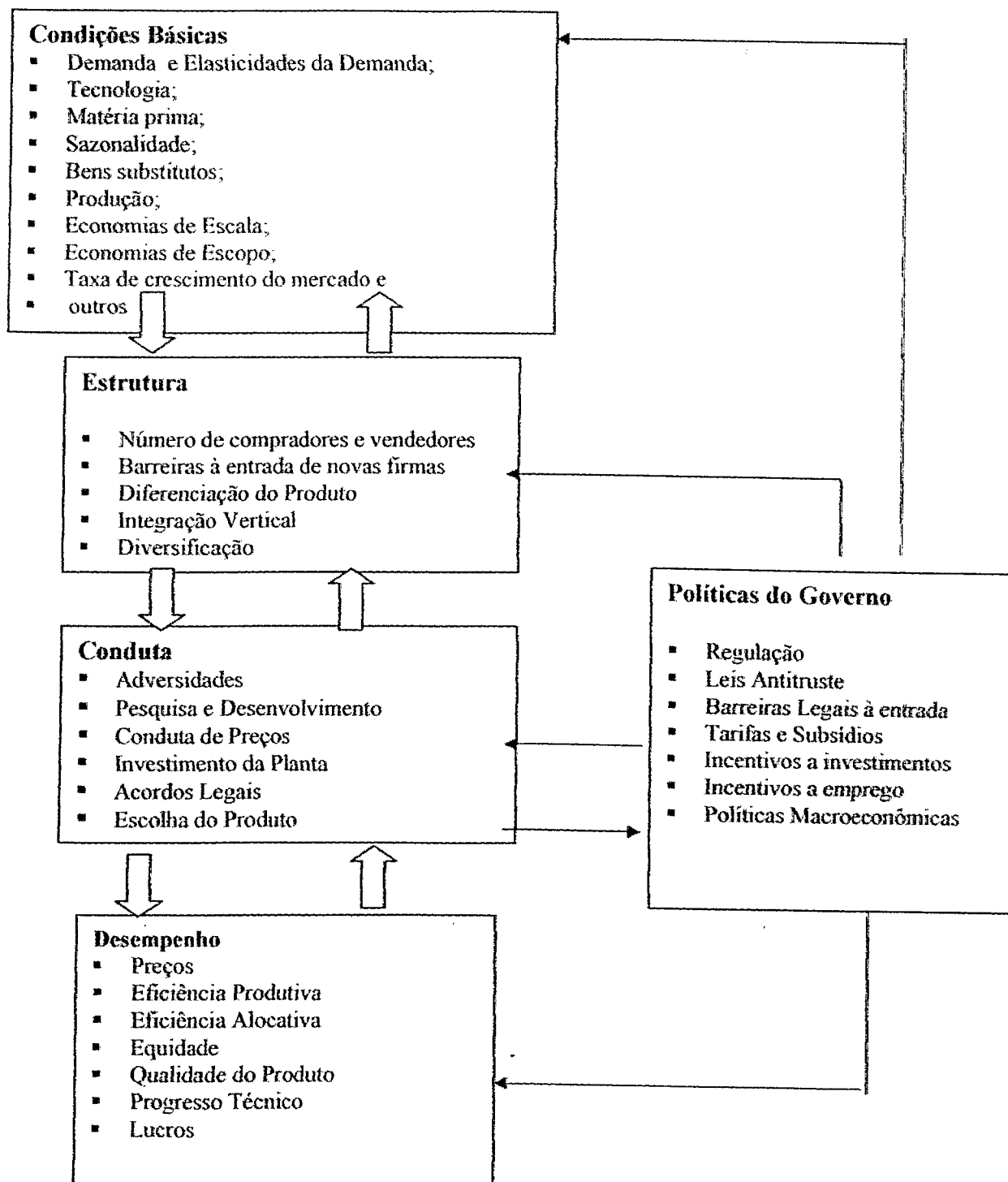
Conforme SANTACRUZ (1998:19), a análise desenvolvida em Harvard baseia-se na proposição teórica de que elementos chave estruturais de um mercado determinam a conduta e o desempenho das firmas nesse mercado. No centro desse paradigma, encontra-se o modelo de equilíbrio geral competitivo, utilizado, inclusive, na avaliação do desempenho das firmas na indústria. A eficiência alocativa é alcançada quando os preços de mercado igualam o custo marginal de longo prazo, e a eficiência técnica é atingida quando o preço situa-se no ponto de mínimo da curva de custo médio de longo prazo.

Esse modelo prevê que a redução do número de vendedores e a elevação do nível das barreiras à entrada facilitam a coordenação das firmas e elevam a probabilidade de que os preços praticados no interior desse mercado sejam maiores do que os custos médio e marginal de longo prazo.

De acordo com o paradigma ECD, a performance de uma indústria, ou seja, seu desempenho no mercado em produzir benefícios para os consumidores, está associada a sua estratégia ou conduta. Esta, por sua vez, depende da estrutura de mercado em que tal indústria esteja inserida, a qual determina a própria competitividade do mercado.

A Figura 1 mostra as principais relações do modelo Estrutura-Conduta-Desempenho:

**Figura 1**  
**Síntese do Modelo Estrutura, Conduta e Desempenho.**



Fonte: CARLTON e VELD (1994).

Assim, desde a década de 1950, a visão *mainstream* do antitruste baseia suas recomendações no modelo ECD, que relaciona o desempenho dos mercados, em termos de bem-estar, com um determinado elenco de atributos característicos de sua estrutura, principalmente, grau de concentração da oferta e grau de barreiras à entrada.

A partir da década de 1980, a Escola de Chicago passou a influenciar a política antitruste norte-americana. A Escola de Chicago é uma requalificação dos pressupostos apresentados pela Escola de Harvard, desenvolvendo-se tanto para simplificar a visão até ali prevalecente em favor de proposições teóricas, quanto para consolidar uma visão liberal das funções do Estado. Suas críticas principais são que a Escola de Harvard não teria conseguido demonstrar teórica e, empiricamente, que a concentração de mercado seria maléfica ao bem-estar econômico, mediante a elevação do poder de mercado.

Os pontos básicos da Escola de Chicago são, segundo SALGADO (1996:56):

1. A dominância no mercado é um resultado da superioridade em eficiência, com o que a causalidade estrutura -> desempenho do modelo ECD é revertida,
2. A única forma preocupante, portanto, de poder de mercado é a derivada da colusão entre oligopolistas.

Para os autores da Escola de Chicago, os atos de concentração incrementam a eficiência econômica e não deveriam constituir em objeto de política antitruste. A concentração é encarada como sendo freqüentemente fruto do desempenho eficiente de firmas que logram alcançar economias de escala, reduções de custos, melhor qualidade nos produtos, ampliando seus mercados. Nessa visão, uma firma com capacidade gerencial superior ou mais agressiva e bem sucedida em inovações apresentaria lucratividade mais

elevada e cresceria mais rapidamente do que as demais participantes do mercado, tornando-o concentrado, no tempo. Dessa forma, o domínio do mercado por uma firma refletiria sua maior eficiência e não seu poder de mercado. (SANTACRUZ, 1998:35).

A Escola de Chicago não recomenda o controle preventivo sobre as estruturas dos mercados porque não se poderia demonstrar que a concentração dos mercados é redutora de eficiência alocativa. Adicionalmente, atos concentradores de mercado podem trazer eficiência. De fato, este deveria ser o objetivo da política antitruste: elevar a eficiência alocativa do sistema.

Quanto ao controle das condutas, Chicago propõe uma mudança nos critérios de avaliação das condutas empresariais. Se o objetivo da política antitruste é promover a eficiência econômica nos mercados, os critérios de avaliação das condutas das firmas deveriam levar em conta se elas são promotoras ou redutoras das eficiências. Nesse sentido, mesmo o controle de condutas deveria considerar como anticompetitivas apenas aquelas que são redutoras de eficiência. Deslocar rivais e concentrar mercados, por exemplo, não poderiam ser práticas consideradas ineficientes, uma vez que esse tipo de ação faria parte das regras do jogo, desde que alcançada por meio da maior eficiência. SANTACRUZ (1998:41)

A atuação antitruste deveria concentrar-se na tentativa de minimizar o poder de mercado conseguido pela colusão. “O foco da política antitruste deve estar sobre cartéis, fusões horizontais grandes o suficiente para criar monopólio diretamente, como nos casos clássicos de *trustes*, ou para facilitar a cartelização, ao reduzir de forma significativa o número de vendedores no mercado” (POSNER 1989, *apud* SALGADO 1996:57).

### 1.3 Teoria dos Mercados Contestáveis

Uma outra vertente teórica que tem mostrado influência sobre as políticas antitrustes, embora seja menos geral e não chegue a constituir-se numa escola, é a dos Mercados Contestáveis (TMC). Esta teoria trouxe argumentos novos para as críticas à política antitruste. Ela não dá sustentação seja para os defensores da intervenção aberta do Estado nos mercados, seja para aqueles que rejeitam qualquer intervenção, mas dá base a algum grau de ação antitruste e regulação pelo Estado. Na verdade, a teoria ajuda a dimensionar o papel de uma intervenção reguladora. (BAUMOL e WILLIG, 1986, *apud* FONTENELE, 1996: 403).

A Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC) foi desenvolvida nos anos 1970 e consolidada no livro de BAUMOL, PANZAR e WILLING (1982). Esta teoria afirma que é possível haver elevada concentração econômica sem perdas de bem-estar social, bastando que, para isso, haja uma forte concorrência potencial e que não existam barreiras à entrada e a saída das firmas.

Para a TMC, as estruturas de mercado concentradas não conduziram, obrigatoriamente, a preços de equilíbrio acima do custo marginal. Um oligopólio perfeitamente contestável, que alcança um equilíbrio que o proteja de incursões de entrantes potenciais, só teria uma opção de preço: preço igual ao custo marginal.

Para FONTENELE (1996:396), atingir o ótimo não seria resultado exclusivo para os mercados perfeitamente competitivos. Qualquer mercado contestável poderia comportar-se de forma a obter os resultados ideais, embora não, necessariamente, isso ocorra em todos

os mercados. Nesse sentido, um mercado perfeitamente contestável seria apenas uma referência teórica.

As características dos mercados perfeitamente contestáveis são definidas como aquelas em que tanto os concorrentes efetivos quanto os potenciais têm acesso às mesmas tecnologias e consumidores, e nos quais não existam barreiras à entrada e nem custos de saída. Os entrantes potenciais podem ingressar e sair do mercado, mesmo que transitoriamente, antes que as empresas estabelecidas possam reagir à entrada.

Um mercado é contestável quando as firmas estabelecidas são vulneráveis à entrada do tipo "*hit and run*", o que denota não haver barreiras à entrada nem custos irrecuperáveis de saída (*sunk costs*). A inexistência de barreiras à entrada expõe que a tecnologia é de pleno conhecimento, os produtos são homogêneos e altamente substitutos, de modo que não há vantagem na diferenciação. Os custos fixos podem ser não desprezíveis, desde que haja dificuldades em recuperá-los SALGADO (1996:82).

No caso de mercados que não apresentam as características da contestabilidade, a regulação direta ou a ação antitruste seriam justificadas. Seria preciso, então, criar as condições para que se aproximem do ideal da contestabilidade. Assim, a ação do Estado deveria dirigir-se à minimização ou eliminação dos *sunk costs* e evitar que existam altas barreiras à entrada.

## **Capítulo 2**

### **A Política Antitruste no Brasil**

Após a apresentação do surgimento das leis antitruste e do arcabouço teórico que da sustentação para esse tipo de intervenção, passamos, agora, para a evolução do antitruste no Brasil.

A hipótese investigada é que a gênese dessa matéria diverge da norte-americana, pois nasce miscigenada com a proteção à economia popular e a defesa dos interesses nacionais.

Este capítulo está dividido em três seções, a primeira trata do surgimento das regras antitruste no Brasil; a segunda discute a eficácia da lei antitruste no período 1930/1980, e a terceira analisa as mudanças na legislação na década de 1990.

#### **2.1. Abordagem Histórica da Regulação do Poder Econômico no Brasil**

Esta seção procura abordar a origem da regulação antitruste no Brasil, destacando suas especificidades diante de um Estado interventor nas atividades empresariais e protecionista no que diz respeito aos interesses da população (consumidor).

### 2.1.1 Primórdios da Regulação da Defesa da Concorrência: Constituições de 1930 e 1937

A origem da política de defesa da concorrência no Brasil remonta aos anos 1930. Na Constituição de 1934, aparece pela primeira vez na legislação brasileira, a preocupação com a “liberdade econômica”.

*“Art. 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e das necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todas a existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica” (Constituição da República Federativa do Brasil – 1934).*

De acordo com FORGIONI (1998:100), a liberdade econômica aparece ligada à idéia de que ao Estado é facultado intervir sobre a economia, no resguardo de interesses maiores que aqueles dos agentes econômicos individualmente considerados.

Além de regular as atividades econômicas, a preocupação com a defesa da “economia popular” está presente na Constituição de 1934, que contém o primeiro dispositivo legal que regula a matéria. O sentido de “popular”, aqui, consiste na defesa da economia voltada para o conjunto da população e do consumidor.

A primeira legislação antitruste brasileira data de 1938, pelo Decreto-lei nº 869, no qual foram enumerados os crimes contra a economia popular. Segundo FORGIONI (1998:106), esse Decreto-lei, com normas definidas e punindo crimes contra a economia popular, é, nitidamente, em muitos aspectos, a primeira legislação antitruste brasileira.

As principais normas antitrustes contidas nesse Decreto-lei foram a de coibir o açambarcamento de mercadorias; manipular a oferta e a procura; e a de impedir a fixação

de preços mediante acordo entre empresas, dentre outros aspectos arrolados nos Art. 2 e Art. 3.

O Decreto-lei nº 869/1938 foi baseado, em grande parte, no direito antitruste norte-americano. Para SHIEBER (1966:17), o pensamento do legislador, não esconde os ensinamentos da doutrina e experiência que se radicaram na legislação e na jurisprudência norte-americana.

Apesar de conter normas antitrustes, esse Decreto-lei não teve maior aplicação. SHIEBER (1966:6) examinou a jurisprudência e a doutrina brasileira, só encontrando um caso em que as disposições da legislação antitruste foram aplicadas, e isso ocorreu não em um processo judicial, mas em um parecer do Consultor-Geral da República respondendo a uma consulta da *Standard Oil Company of Brazil*, acerca de certas cláusulas de um contrato celebrado pela empresa norte-americana com proprietários brasileiros de postos de gasolina. O Consultor-Geral, Dr. Aníbal Freire, havia avaliado algumas cláusulas ilícitas e o processo, submetido ao presidente Getúlio Vargas, que aprovou o parecer e despachou: “Aprovado. A consulente deve modificar seus contratos e instruções no sentido de submeter-se à lei que define os crimes contra a economia popular”.

### **2.1.2 O Decreto-Lei nº 7.666/1945 e a Constituição de 1946**

Em 1945, foi editado o Decreto-lei nº 7.666, que disciplinou o abuso do poder econômico, de forma específica e sistemática, e criou a CADE (Comissão Administrativa de Defesa Econômica), com a finalidade de coibir os casos de abuso do poder econômico.

A edição do Decreto-lei nº 7.666/1945 foi resultado das constantes lutas empreendidas por Agamemnon Magalhães<sup>3</sup>, Ministro da Justiça do Governo Getúlio Vargas, inconformado com os abusos cometidos por indústrias estrangeiras contra pequenas fábricas do Nordeste.<sup>4</sup>

Segundo FORGIONI (1998:112), mais do que a luta para controlar as atividades dos agentes detentores de poder econômico, o antitruste, no Brasil, surgiu com uma aura de “nacionalismo”, de proteção do interesse da indústria nacional contra o poder estrangeiro.

O Decreto-lei nº 7.666/1945 colocava nas mãos do Poder Executivo um instrumento apto a controlar a atividade do poder econômico no Brasil, facultando até mesmo a intervenção em empresas que praticassem atos nocivos aos interesses públicos.

Conforme BANDEIRA (1979:3), o Decreto-lei nº 7.666/1945 foi interpretado por muitos como um ato de nacionalismo econômico, desencorajador da entrada de capitais estrangeiros, sendo tratado pelos opositores do Governo Getúlio Vargas, como um instrumento nazi-fascista, que ameaçava a economia brasileira.

O Decreto-lei nº 7.666/1945 teve vigência de apenas quatro meses, pois após o Golpe de 29 de outubro, o referido Decreto-lei foi revogado.

A redemocratização do País em 1945 conduziu à convocação de uma Assembleia Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição de 1946. Essa nova Constituição traz, pela primeira vez, expressamente, por meio do Artigo 148, o princípio de repressão ao

<sup>3</sup> Segundo FORGIONI (1998:109) Agamemnon Magalhães foi eleito por unanimidade pelos doutrinadores o pioneiro do antitruste no Brasil.

<sup>4</sup> Especificamente, o caso de Delmiro Gouveia, industrial da localidade da Pedra, região do Rio São Francisco, que resistiu a todas as pressões da empresa inglesa *Machine Conon* para que vendesse sua propriedade e acabou sendo assassinado - seu corpo jogado no rio São Francisco. Ver: BANDEIRA, M. Cartéis e Desnacionalização: A experiência brasileira: 1964:1974,1979, p. 5 e ss.

abuso do poder econômico, originalmente previsto no Decreto-lei n.º 7.666/1945. A Constituição de 1946 conferiu ao Estado o poder de intervir na liberdade empresarial somente para corrigir anomalias.<sup>5</sup>

O principal mérito dessa Constituição, na perspectiva de uma regulação antitruste, foi o de ter ampliado a abrangência da repressão ao abuso do poder econômico, não mais limitado aos ditames da economia popular.

Segundo VAZ (1993:250), com a consagração do princípio da repressão ao abuso do poder econômico na Constituição de 1946, tinha início uma nova fase no chamado “sistema brasileiro antitruste”, no qual a tônica deixava de ser simplesmente a defesa da economia popular, e passa a ser a do compromisso com a ordem econômica.

Sob a égide da Constituição de 1946, foram promulgadas, em 1951, as Leis n.ºs 1.521 e 1522. A Lei n.º 1.521/1951 regulava a intervenção do governo na economia e arrolava os crimes contra a economia popular<sup>6</sup>. A Lei n.º 1.522/1951 tornava como crimes contra a economia popular o descumprimento de tabelas oficiais de preços de bens e serviços essenciais.

Foi também criada a Comissão Federal de Abastecimento de Preços (COFAP), encarregada do controle de preços. A COFAP estava autorizada a tabelar os preços máximos e a estabelecer condições de vendas de mercadorias, de prestação de serviços e das diversões públicas, a fim de impedir lucros excessivos.

---

<sup>5</sup> Art. - 148. A lei reprimirá a toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamento de empresas individuais e sociais, seja qual for a sua natureza, que tenha por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros”. (Constituição da República Federativa do Brasil – 1946)

<sup>6</sup> Art. 2º e Art. 3º

### 2.1.3. A Lei nº4.137/1962 e a Constituição de 1967

O artigo 148 da Constituição de 1946 foi regulamentado em 1962, com a Lei nº4.137. Foi criado o CADE<sup>7</sup> (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Esse órgão tinha por funções examinar os atos capazes de propiciar abuso econômico e atuar, se necessário, por meio de intervenção ou desapropriação do acervo das empresas.

Segundo FORGIONI (1998:125), a Lei nº 4.137/1962, por meio do seu Artigo 74, estabelecia a possibilidade de um controle a priori por parte da autoridade administrativa dos atos dos agentes econômicos que pudessem produzir quaisquer dos efeitos tipificados no referido artigo.

*“Art.74. Não terão validade, senão depois de aprovados e registrados pela CADE os atos, ajustes, acordos ou convenções entre empresas comerciais, industriais ou agrícolas, de qualquer natureza ou entre pessoas ou grupo de pessoas vinculadas a tais empresas ou interessadas no objeto de seus negócios, que tenham efeito:*

- a)equilibrar a produção com o consumo;*
- b)regular o mercado;*
- c)estabilizar preços;*
- d)padronizar ou racionalizar a produção;*
- e)especializar a produção ou distribuição;*
- f)estabelecer uma restrição de distribuição em detrimento de outras mercadorias do mesmo gênero ou destinadas à satisfação de necessidades conexas.*

Segundo FRANCESCHINI e FRANCESCHINI (1985:78), a legislação antitruste brasileira filiou-se à doutrina da legislação inglesa, que faculta a “Regra da Razão” (por essa regra, somente as práticas que restrinjam a concorrência de forma não razoável são

<sup>7</sup> Art. 8º Eº criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, com a incumbência de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, nos termos desta lei.

consideradas ilegais). Nesse sentido, o art. 74 da Lei n.º 4.137 de 1962 possibilitou a legitimação de acordos cuja função normal é restringir a concorrência.

(aprofundar Regra da Razão)

Essa lei deu competência ao CADE para legitimar acordos restritivos da concorrência. Nesse aspecto, a lei brasileira afastou-se da legislação norte-americana, pois esta não permitia que a autoridade antitruste isente uma prática restritiva (FORGIONI, 1998:122).

Esse ponto da lei facilitou, como veremos adiante, a implementação de políticas econômicas que não levavam em conta o ideal da livre concorrência. Nesse sentido, comenta FERRAZ JUNIOR (1994:69), a lei antitruste transformou-se em um instrumento de legitimação de certas práticas que a economia nacional, por força da política econômica do governo do Golpe de Estado de 1964, começava a incentivar.

#### **2.1.4. A Constituição de 1988**

A Constituição de 1988 acompanhou a evolução do processo de regulamentação do poder econômico, mantendo a ênfase na proteção à economia popular. A concorrência é um instrumento para o alcance de outro bem maior – assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência.”

A Constituição de 1988 limitou as possibilidades de intervenção do Estado no domínio público, atribuindo o desempenho da atividade econômica aos agentes privados.

*“Art. 173 Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” (Constituição da República Federativa Brasileira – 1988.)*

Devido à preocupação de evitar abusos econômicos pela iniciativa privada, a Constituição de 1988 dotou o Estado de poder para proteger a concorrência, conferindo-lhe uma função regulatória.

*“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” (Constituição da República Federativa Brasileira – 1988.)*

Portanto, a evolução das normas que regem a ação do Estado para regular o poder econômico segue uma linha única, na qual o poder estatal é visto como capaz e necessário ao desenvolvimento social. Nesse sentido, afasta-se do ideário originário da regulação do poder econômico preconizado no *Sherman Act*, que, como foi mostrado, tem por principal objetivo manter a competitividade nos mercados e dar suporte a uma sociedade em que, pretensamente se tenha liberdade de escolha tanto para unidades produtivas quanto para consumidores.

Para FORGIONI (1998:106), a função de defesa da economia popular, que é constitucionalmente assegurada desde a primeira legislação antitruste até a Carta de 1988, constitui uma das principais diferenças que se fazem sentir entre o sistema norte-americano e o brasileiro.

Na sequência, mostraremos como o processo de desenvolvimento econômico brasileiro interferiu, pela sua natureza, na eficácia da política antitruste.

## 2.2 O Processo de Industrialização Brasileiro e a (In) Eficácia da Política Antitruste (1930/1980)

Segundo CONSIDERA (2002:13), o desenvolvimento brasileiro se fez sem muita ênfase nas questões relativas à concorrência, pois as indústrias mais dinâmicas foram instaladas no Brasil, a partir do estímulo da política de desenvolvimento brasileira, com uma estrutura oligopolizada e protegida por altas tarifas de importação.

A política econômica caminhou no sentido do estímulo ao aumento da participação estatal na indústria, no apoio à conglomeração econômica e no controle de preços.

Um aspecto marcante do período 1930/1990 foi o processo de aceleração inflacionária e as tentativas dos vários governos de frear esse movimento por meio do controle de preços.

Essa tentativa de controle de preços representou uma verdadeira cartelização da economia por parte do Estado. O controle de preços foi efetivado por diferentes órgãos. Inicialmente, foi realizado pela COFAP (Lei nº1522/1951), porém, a devido sua ineficiência, esse órgão foi substituído, em 1962, pela SUNAB (Lei Delegada nº5).

Em 1965, foi criada a CONEP (Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços), que tinha como objetivo conceder incentivos fiscais e creditícios as empresas que adotassem voluntariamente aumentos moderados de preços, em 1967, esse controle de preços tornou-se compulsório, e o aumento de preços da indústria manufatureira passou a ter autorização prévia da CONEP.

Em 1968, foi criado o CIP (Conselho Interministerial de Preços), pelo Decreto nº 63.196, que passou a examinar previamente os preços de novos produtos e os reajustes

existentes, mediante regras detalhadas e complexas, o que representou uma intervenção do governo sobre a administração de preços inimagináveis em uma democracia.

Para FERRAZ JÚNIOR (1993:44), o CIP foi um protótipo da transmissão da idéia do cartel guiado pelo Estado para a economia privada. Funcionou não só como um instrumento de cartelização via sindicatos empresariais, mas também num instrumento que criou a mentalidade da cartorialização, das fatias empresariais via Estado.

Além do controle de preços, outro aspecto da política industrial brasileira, no período de 1930/1980, foi o incentivo à concentração econômica. As empresas estrangeiras que instalaram suas plantas produtivas no Brasil trouxeram um padrão tecnológico baseado em economias de escala apropriado para o mercado dos países desenvolvidos. Esse padrão adequou-se ao pequeno mercado brasileiro, concentrando fortemente a produção de bens duráveis de consumo e os bens intermediários usados na produção.

A estrutura industrial brasileira promovida no PED (Plano Estratégico do Governo 1968/1970), no I PND (Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento 1972/1974) e no II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento 1975/1979), reforçou a intervenção estatal com o objetivo de manter o nível de crescimento econômico. A política econômica adotada estimulou um movimento de cartelização, que foi facilitado pela formação de conglomerados e pela monopolização de alguns setores da economia, o que criou um ambiente desfavorável ao cumprimento das regras antitrustes.

Interessante observar que o II PND estabeleceu um amplo programa de formação de conglomerados financeiro – industrial – comercial, pois considerava tal regime concentracionista fundamental para o revigoramento das atividades empresarias do setor privado.

*Em nosso País, sempre se tendeu à excessiva proliferação de empresas, desprovidas de poder de competição, pela insuficiência de escala. Nessas condições, uma política de fusão de empresas nacionais – e o que tem se estimulado é exatamente isso –, para adquirir escala econômica, significa: elevar a eficiência do setor, fortalecer o empresariado do País e aumentar o grau de competição daquele mercado. Sim, porque a existência de algumas empresas médias e eficientes, ao lado das grandes, vitaliza a competição no setor, ao invés de enfraquecê-la. II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979, p. (54).*

O Decreto-lei nº 1.182 de 1971 criou a COFIE (Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas) e estimulou as fusões, incorporações e a abertura do capital de empresas nacionais. O objetivo explícito do governo era o fortalecimento das empresas de capital privado nacional, assim, justificava-se a criação de uma comissão que estimulasse as fusões.

Segundo FRANCESCHINI e FRANCESCHINI (1985:20), a promulgação do Decreto-lei nº 1.182 não objetivou a derrogação ou a modificação da Lei antitruste, pois a concessão dos benefícios legais não permitiu às empresas beneficiárias ferirem os preceitos da lei e nem procurarem dominar os mercados nacionais.

De acordo FORGIONI (1998:130), o entendimento que se tinha da Lei nº 4137/1962 era de que a prática somente seria vedada à medida que produzisse um dos efeitos enumerados no texto normativo, o que permitiu a autorização de inúmeros atos concentradores de mercado.

Assim, em razão das circunstâncias de caráter político e econômico do período de vigência da Lei nº 4.137/1962, a atuação do CADE foi tímida. Na concepção de FARINA (1990:468), não se podia esperar uma vigorosa ação do CADE em um período dominado pela execução de uma política industrial protecionista e estimuladora da concentração em vários setores.

O contexto político econômico foi, sem dúvida, determinante para a pouca expressiva atuação do CADE no período de vigência da Lei nº 4.137/1962. Segundo SALGADO (1996), no período de 1963 a 1990, o CADE cuidou de 337 procedimentos ingressados, entre os quais foram instaurados 117 processos e apenas 16 foram condenados. Desses, todos tiveram a condenação suspensa pelo Poder Judiciário, após o recurso das partes inconformadas.

Conforme FORGIONI (1998:127), um dos principais problemas enfrentados na concretização da Lei nº 4.137 pelo CADE derivou da atuação do Poder Judiciário, agindo para a salvaguarda das garantias individuais dos cidadãos, constitucionalmente assegurados.

### **2.3 Mudanças na Política Antitruste Brasileira na Década de 1990 e o Aumento da Atuação do CADE**

No início dos anos 1990, o papel do Estado na economia mudou de forma drástica, passando de um “Estado-empresário”, que procurava impulsionar o desenvolvimento econômico, para um “Estado regulador” da economia. Nesse contexto, o Brasil passava por um processo de fortalecimento das políticas de defesa da concorrência.

A Lei nº 8.158/1991 (originária da Medida Provisória nº 204, de 02 de agosto de 1990) instituiu normas para a defesa da concorrência, no intuito de reprimir e prevenir a ocorrência de abusos do poder econômico. Essa lei criou a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE), vinculada ao Ministério da Justiça. Sem a revogação da Lei nº

4.137/1962, o CADE passou a atuar de forma conjunta à SNDE. Houve uma divisão de responsabilidades, sendo as funções<sup>9</sup> da SNDE de investigar e instruir os processos, cabendo ao CADE o julgamento destes.

Sob a égide da nova lei, aumentou o número de práticas julgadas. Segundo NASCIMENTO (1996:164), entre 1991 e 1993, o número de processos instaurados pelo CADE ultrapassou os 117 instaurados ao longo do 30 anos anteriores de atuação do órgão, além do julgamento de alguns processos pendentes há mais de 10 anos. Foram 128 processos administrativos, que, na maioria, trataram do comportamento de conluio entre empresas e abuso de posição dominante no mercado.

Mas, como ressalta SANTACRUZ (1998:86), na Lei nº 8.158/1991, o controle preventivo não era considerado o cerne da política econômica, baseada, então, na repressão às condutas anticompetitivas, especialmente, no aumento abusivo de preços. A legislação antitruste foi encarada por membros da equipe econômica, principalmente, como um instrumento substituto do controle de preços.

---

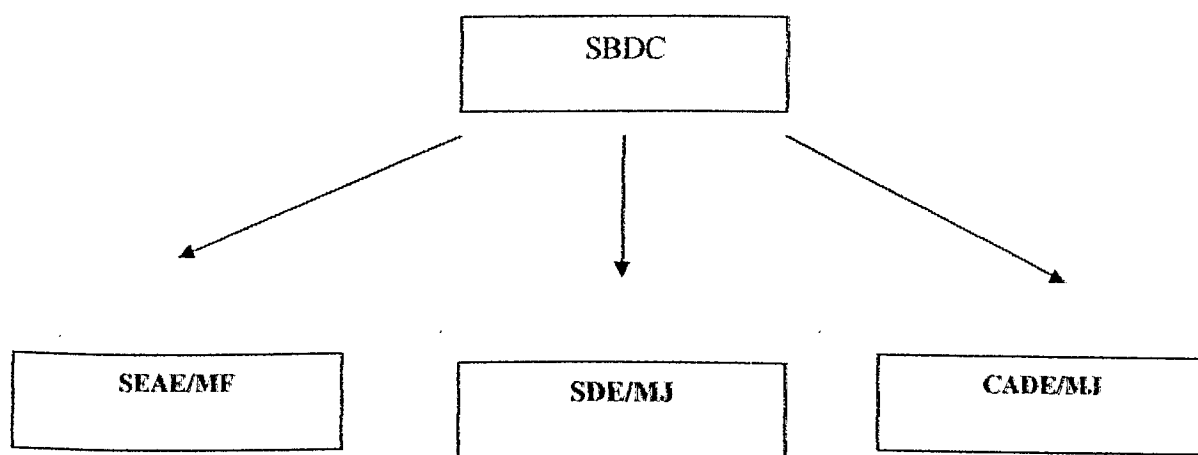
<sup>9</sup> Art. 1º Compete à Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE), do Ministério da Justiça, apurar e propor as medidas cabíveis com o propósito de corrigir as anomalias de comportamento de setores econômicos, empresas ou estabelecimentos, bem como de seus administradores e controladores, capazes de perturbar ou afetar, direta ou indiretamente, os mecanismos de formação de preços, a livre concorrência, a liberdade de iniciativa ou os princípios constitucionais da ordem econômica. Parágrafo único. Compete, igualmente, a SNDE adotar as providências necessárias à repressão das infrações previstas na Lei n.º 8.002, de 14 de março de 1990

### 2.3.1 A Lei 8.884/1994

Em 1994, em simultâneo ao plano de estabilização monetária (Plano Real), o CADE foi fortalecido por uma nova legislação - Lei n.º 8.884 -, que o transformou em uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, o que lhe conferiu maior autonomia.

O CADE juntamente com a SDE (Secretária de Direito Econômico), vinculada ao Ministério da Justiça, e a SEAE (Secretária de Acompanhamento Econômico), ligada ao Ministério da Fazenda, formam o SBDC (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), conforme pode ser observado na figura 2.

**Figura 2**  
**Composição do SBDC**



A SDE foi criada pela Lei n.º 8.158 de 1991, sob a denominação de SNDE (Secretária Nacional de Direito Econômico). A Lei n.º 8.884/94 renomeou a SNDE, que passou a chamar-se SDE. Sua função, no que se refere aos atos de concentração, é a de

emitir pareceres técnicos de um ponto de vista jurídico, dos efeitos verificados, ou a verificar, dos atos jurídicos dos quais irradiam, ou irradiarão, por sua vez, efeitos sobre o mercado concorrencial.

A SDE, com a assistência e as recomendações da SEAE, conduz investigações preliminares e processos administrativos antes de submeter o caso ao CADE.

A SEAE foi criada em 1995, como resultado do desmembramento da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. As suas funções estão enumeradas no Art. 10 do Decreto nº 3.782 de 2001, dentre as quais, as principais são as de trabalhar em conjunto com a SDE e o CADE, de forma a garantir a defesa da concorrência e da ordem econômica, assim como o bem-estar do consumidor. No caso específico dos atos de concentração, sua função é emitir parecer técnico do ponto de vista exclusivamente econômico.

Essas secretarias são chamadas a opinar tecnicamente, e os seus pareceres são não vinculativos (são meras sugestões das secretarias). Nos casos que envolvem setores regulados, as agências responsáveis também emitem pareceres não vinculativos sobre os atos de concentração, que são enviados ao CADE. Somente no caso de telecomunicação, a SDE e a SEAE não emitem pareceres técnicos, cabendo essa função exclusivamente a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), que emite parecer ao CADE para a decisão final.

O CADE, órgão responsável pelo julgamento final dos processos, é uma autoridade colegiada, formada por seis conselheiros e um presidente, que são nomeados pelo

Presidente da República, depois de serem aprovados pelo Senado Federal.<sup>10</sup> Seus mandatos são de 2 anos, sendo permitida uma recondução. As decisões do CADE são tomadas por maioria absoluta, com a presença mínima de 5 (cinco) membros do Colegiado, incluindo o Presidente<sup>11</sup>, e não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo, podendo ser revistas apenas no Poder Judiciário.

O prazo para a emissão de pareceres é de 30 dias para cada secretária, e de 60 dias para o julgamento no CADE. Esses pareceres são suspensos sempre que cada um dos órgãos envia ofício solicitando informações adicionais sobre a operação. O prazo de notificação de um ato concentracionista é de 15 dias úteis após a vinculação do primeiro documento entre as empresas envolvidas.

Junto ao CADE, funciona uma Procuradoria, chefiada pelo Procurador-Geral, indicado pelo Ministro da Justiça e nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovado pelo Senado Federal. Seu mandato, como no caso dos demais, é de 2 anos, permitida uma recondução. Dentre as suas funções, está a participação nas reuniões do CADE, nos termos do parágrafo primeiro do artigo II, sem direito a voto.

Para SALGADO (1996:320), a importância da criação de uma Procuradoria está em que o CADE passa a contar com a possibilidade de defesa de suas decisões junto ao Poder Judiciário, posto que os agentes recorrem normalmente das decisões administrativas do CADE na Justiça. De outra parte, cabe também ao Procurador-Geral promover a execução judicial das decisões do CADE.

<sup>10</sup> Art. 4º O Plenário do CADE é composto por um Presidente e seis Conselheiros escolhidos dentre cidadãos com mais de ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal.

<sup>11</sup> Art. 49. As decisões do CADE serão tomadas por maioria absoluta, com a presença mínima de cinco membros.

Em linhas gerais, o Brasil possui uma legislação relativamente antiga no que se refere ao controle de condutas anticompetitivas. Entretanto, a atuação do CADE foi tímida nas décadas de 1960, 1970 e 1980, em decorrência das circunstâncias de caráter político e econômico. Foi a partir de 1994, com a promulgação da Lei nº 8.884/1994, que o CADE passou a ter uma atuação mais expressiva no cenário nacional, assumindo mais intensamente o papel de defesa da concorrência.

### **Capítulo 3**

#### **Processo de Reestruturação Produtiva Brasileira e Análise dos Atos de Concentração Julgados pelo CADE no Período 1996/2002**

O objetivo deste capítulo é o de analisar as transformações na economia brasileira na década de 1990, e como elas condicionaram um papel mais ativo dos órgãos antitruste, culminado com a implementação efetiva do controle de estruturas.

O controle de estruturas permitiu que os atos concentracionistas, envolvendo empresas com faturamento mundial superior a R\$ 400 milhões anuais ou parcela de mercado superior a 20%, fossem julgados pelo CADE.

O capítulo está dividido em duas seções, a primeira trata da reestruturação produtiva da década de 1990, que condicionou um novo papel para o Estado brasileiro, o que permitiu um aumento do fluxo de IDE e o aumento das fusões e aquisições. A segunda analisa o desempenho do CADE na análise dos atos e classifica os atos por setor e origem de capital, no intuito de dimensionar a reestruturação produtiva.

#### **3.1 Reestruturação produtiva da década de 1990 e implementação do controle de estruturas**

Até o final dos anos 1980, a economia brasileira caracterizava-se por uma dinâmica focada no mercado interno, com pouca abertura ao comércio exterior e alto grau de

proteção à indústria nacional. Nesse contexto, como discutido no capítulo 2, a política de defesa da concorrência não teve maior aplicabilidade.

Nos anos 1990, o Brasil passou por um processo de redefinição do papel do Estado na economia, mediante abertura comercial, privatizações e desregulamentações.

A exposição à concorrência externa e o funcionamento menos tutelado dos mercados obrigaram as empresas a reduzir os custos, acelerar o processo de inovação, buscar alianças estratégicas e adaptar-se a um quadro regulatório distinto. Nesse contexto, aumenta o número de fusões e aquisições, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Fusões e Aquisições transfronteiras**

em milhões de dólares

| Ano | 1996  | 1997   | 1998   | 1999  | 2000   | 2001  | 2002  |
|-----|-------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|
| F&A | 6.536 | 12.064 | 29.376 | 9.357 | 23.013 | 7.003 | 5.897 |

Fonte: UNCTAD, *World Investment Report* 2003; [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics)

O processo de fusões e aquisições faz parte da estratégia global de reestruturação por que passaram as empresas na década de 1990. Para SIFFERT FILHO e SILVA (1999:377), o processo de globalização, à medida que ampliou os mercados por meio de quedas das barreiras aos fluxos de bens serviços e capitais, alterou o ambiente institucional em que as empresas estavam acostumadas a operar, além disso, levou ao acirramento da concorrência interempresarial. Para o autor, a evolução das fusões e aquisições deve ser entendida como resposta estratégica das corporações ao surgimento desse novo ambiente institucional e concorrencial.

Entre as principais motivações do movimento de fusões e aquisições, HITT *et al* (2001:277), cita:

- Aumento do poder de mercado: a maioria das fusões e aquisições são realizadas para alcançar maior poder de mercado, que pode vir do aumento do poder compra diante dos distribuidores, ou por meio da compra de um negócio em uma indústria altamente relacionada, para permitir exercício de uma competência de foco. As aquisições horizontais aumentam o poder de mercado da firma na exploração dos custos e na exploração de sinergias. Nas aquisições verticais, a empresa passa a ter um controle adicional da cadeia de produção.
- Superar barreiras à entrada: quando um mercado é caracterizado por altas barreiras à entrada, a aquisição ou a fusão com uma companhia estabelecida pode ser mais efetiva do que estabelecer uma nova unidade produtiva.
- Acesso mais rápido a produtos e mercado: aquisições e fusões são meios pelos quais uma empresa pode ganhar acesso a produtos novos.
- Diversificação dos produtos: as fusões e aquisições são possibilidades das empresas de diversificar suas linhas de produto.

Os fatores citados por HITT *et al* tratam de fatores ligados ao acesso aos mercados e as tecnologias. CANTWELL e SANTANGELO (2002) destacam, ainda como motivação para as fusões e aquisições, as mudanças na regulação, que proporcionam acesso a novos mercados.

No Brasil, houve importantes mudanças no regime de regulamentação, que igualaram o tratamento entre as empresas estrangeiras e as de propriedade local, permitindo

que grandes grupos estrangeiros entrassem na economia brasileira por meio de fusões e aquisições.

Para ROCHA, IOOTTY e FERRAZ (2002:73), as fusões e aquisições ocorrerem no Brasil, em um contexto de estabelecimento de novos regimes de regulação e incentivos marcados pela priorização da estabilidade macroeconômica e pela liberalização da economia.

Nos anos 1990, as reformas econômicas representaram menor discriminação ao tratamento ao capital estrangeiro, que, somado à abundância de liquidez internacional, reinseriu a economia brasileira no fluxo de capitais estrangeiros, como mostra a Tabela 2.

**Tabela 2**  
**Investimento Externo Direto no Brasil**

em milhões de dólares

| Ano        | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>IED</b> | 10.792 | 18.993 | 28.856 | 28.578 | 32.779 | 22.457 | 16.566 |

Fonte: UNCTAD, *World Investment Report 2003*; [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics)

O aumento do IED (Investimento Externo Direto), em grande parte, foi verificado sobre a forma de fusões e aquisições, requerendo uma demanda maior por uma legislação de defesa da concorrência, para evitar que se formasse uma estrutura de mercado excessivamente concentrada..

Nesse contexto, há um processo de fortalecimento das políticas de defesa da concorrência, para que não se forme uma estrutura de mercado excessivamente concentrada.

De fato, o objetivo da política de defesa da concorrência é proteger e intensificar as forças competitivas, que se supõe constituir o mecanismo mais eficaz de alcançar a eficiência econômica, o vigor da inovação técnica e a criação de novos produtos.

No Brasil, as fusões e aquisições aconteceram em duas partes: a primeira, compreendeu partes exclusivamente privadas e a segunda envolvendo a saída do Estado.

SIFFERT FILHO e SILVA (1999:386) observaram que nos anos 1990, nos ramos como alimentos, bebidas e fumo e comércio varejista, o movimento de fusões e aquisições envolveu, exclusivamente, partes privadas, tendo o processo de abertura apresentado impacto apenas na intensidade desse movimento em tais gêneros.

Por outro lado, o processo de fusões e aquisições que ocorreu nos setores de energia elétrica, telecomunicações, siderurgia e petroquímica, esteve associado às privatizações.

O processo de privatização representou um dos pontos de apoio para a redefinição do papel do Estado. Por meio dele se pretendeu alcançar efeitos econômicos e financeiros, o que incluía a contribuição para a diminuição da dívida pública e a modernização do parque industrial.

O movimento de privatização requer um sistema de defesa da concorrência eficiente, pois a negligência em relação à defesa da concorrência pode induzir mudanças estruturais no mercado que permitem eliminar a concorrência (OLIVEIRA, 1998:40). Nesse sentido, a política de defesa da concorrência desempenha um papel importante na privatização, o de garantir que monopólios públicos não sejam simplesmente transformados em monopólios privados.

No intuito de evitar a formação de estrutura de mercados desnecessariamente pouco competitiva, deve-se contemplar a dimensão da concorrência na própria montagem da

privatização. Segundo CLARK (2000:38), a SDE participou de algumas discussões com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), responsável pela organização de muitas privatizações federais e estaduais. Mas, como ressalta o autor, essa atuação foi tímida foi após a consumação da operação que ocorreu de fato a atuação do SBDC.

O processo de privatização no Brasil pode ser dividido em duas etapas: de 1990-1994, foi marcada pela privatização das empresas de siderurgia, fertilizantes e petroquímicas; a segunda, de 1995-2002, caracterizou-se pela inclusão dos setores de mineração, financeiro e serviços público (eletricidade, telecomunicações e transporte).

As fases da privatização não coincidiram exatamente com a promulgação da Lei nº 8.884/1994, o que dificultou uma análise criteriosa da autoridade antitruste, além do mais, a análise do CADE referente à privatização aconteceu *a posteriori*. Naturalmente, quando se trata de operação envolvendo leilão de empresas, não se conhecem com antecedência os adquirentes finais, tornando insuficiente uma análise exclusivamente *a priori* por parte do órgão responsável pela defesa da concorrência.

A segunda etapa abrangeu as privatizações dos governos estaduais e as empresas de serviços públicos. Os dados analisados neste trabalho compreendem ao segundo período. A saída do Estado de alguns setores da estrutura produtiva (telecomunicações, energia, siderurgia e petroquímica) implicou a desarticulação do tripé – capital estatal, privado nacional e privado estrangeiro – formado no Plano de Metas e que prevaleceu até a década de 1980.

No pós-privatização, também se fez necessária uma atuação forte do Estado, no sentido da regulação e da defesa da concorrência, devido à saída do Estado dos setores

considerado monopólios naturais. No caso das telecomunicações, foi criada a ANATEL, energia elétrica foi criada a ANEEL e para óleo e gás foi criada a ANP. Essas agências, como foi visto, atuam de forma conjunta ao CADE, quando envolvem atos de concentração nos setores.

Tanto no caso das privatizações quanto das fusões e aquisições privadas, os atos de concentração devem ser apreciados pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, quando uma das empresas participantes detiver 20% do mercado relevante ou que tenha faturamento superior à R\$ 400 milhões anuais no mercado mundial.

A notificação da transação é realizada *a posteriori*, em um prazo máximo de 15 dias pós a realização (Parágrafo 4, art. 54), o período de 15 dias será definido a partir do primeiro documento vinculativo firmado entre as requerentes. A inobservância dos prazos de apresentação será punida com multa de intempestividade de valor não inferior a 60.000 (sessenta mil) nem superior a 6.000.000 (seis milhões) de UFIR a ser aplicada pelo CADE.

Na análise dos atos de concentração, o entendimento é que tal controle visa prevenir a formação de estruturas de mercados propícias ao abuso do poder econômico. Segundo SANTACRUZ (2000:5), o controle das estruturas busca evitar a criação ou o reforço do poder de mercado, na suposição de que ele será usado de forma abusiva no futuro. Portanto, o modelo brasileiro adotado a partir da promulgação da Lei nº 8.884/1994, tem uma aderência ao que chamamos de Escola de Harvard, o que aproxima a legislação brasileira à legislação norte-americana.

A base legislativa para o controle dos atos de concentração está presente no Artigo 54 da Lei nº 8.884/1994.

*“Art.54 – Os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços deverão ser submetidos à apreciação do CADE”.*

Segundo OLIVEIRA (1998:27), o controle do CADE sobre atos de concentração não obstrui a reestruturação da economia brasileira, necessária para a economia integrar a globalização, ao contrário, a ausência de tal controle em discrepância com a tendência internacional representaria fator inibidor para a integração do Brasil em uma economia global.

A ausência de tal controle poderia permitir um domínio excessivo por grupos específicos com o conseqüente desestímulo a novos entrantes e amortecimento dos fluxos de capitais externos.

Nem todas as fusões são anticompetitivas, o desafio para a autoridade antitruste é compatibilizar a teoria econômica com a realidade e distinguir fusões anticompetitivas daquelas que não o são.

No tangente à reestruturação industrial, é fundamental que o CADE tenha como pano de fundo o fato de que, em alguns setores, tal processo pode exigir incremento no grau de concentração, dada a necessidade de viabilizar uma escala mínima ótima condizente com o objetivo de incremento da produtividade, enquanto, em outros, isso não é verdade. Assim, é importante que as autoridades de defesa da concorrência incorporem, em seu diagnóstico, as peculiaridades de uma economia de porte médio (como é a brasileira) em processo de adaptação à abertura, desregulamentação e privatização.

Nesse sentido, as operações passam por uma criteriosa análise, ocorrendo prejuízo à concorrência como consequência de um ato concentrador, sem as devidas compensações na forma de geração de eficiências econômicas, cabe a autoridade antitruste bloquear a operação para evitar a criação ou o reforço do poder de mercado. Para SALGADO (2003:42), a utilização da regra da razão é a que melhor se adapta as necessidades econômicas de países em desenvolvimento como o Brasil, pois, em determinadas circunstâncias, certas práticas podem ser admitidas sempre que necessárias ao fortalecimento da economia.

Conforme SANTACRUZ (2000:9), o grau de concentração de mercado e o nível das barreiras à entrada são os principais atributos da estrutura de mercado, analisados. Atualmente, as agências antitrustes de todo o mundo vêm aumentando o peso de outras variáveis na análise.

Nessa perspectiva, o SBDC procurou incorporar outras variáveis, para isso, a SEAE/MF, em 1999 publicou a Portaria nº 39, passando a adotar o Guia para Análise de Atos de Concentração. Em 2001, mediante da portaria conjunta SEAE/SDE de nº 50, esse Guia foi aperfeiçoado e adaptado e passou a ser usado também nas análises da SDE. Segundo CONSIDERA (2002:20) esse Guia, à semelhança de guias de outras jurisdições antitruste, informa, clara e transparente, os procedimentos seguidos por ambas as secretárias quando analisam concentrações horizontais submetidas ao sistema.

Esse guia define cinco etapas para analisar os atos de concentração submetidos ao sistema. A primeira etapa consiste na fixação do mercado relevante - definir o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista esteja

em condições de impor um “pequeno, porém significativo e não transitório” aumento de preços.

Definido o mercado relevante, os órgãos antitrustes passam a analisar se a empresa resultante do ato de concentração tem parcela substancial de mercado, isso acontecerá, caso a empresa passe a ter uma percentagem superior a 20% do mercado relevante, ou ainda, quando a concentração tomar a soma da participação de mercado das quatro maiores empresas (C4) igual ou superior a 75%, e se a participação da nova empresa for igual ou superior a 10% do mercado relevante. Se o resultado for positivo, o julgamento prossegue.

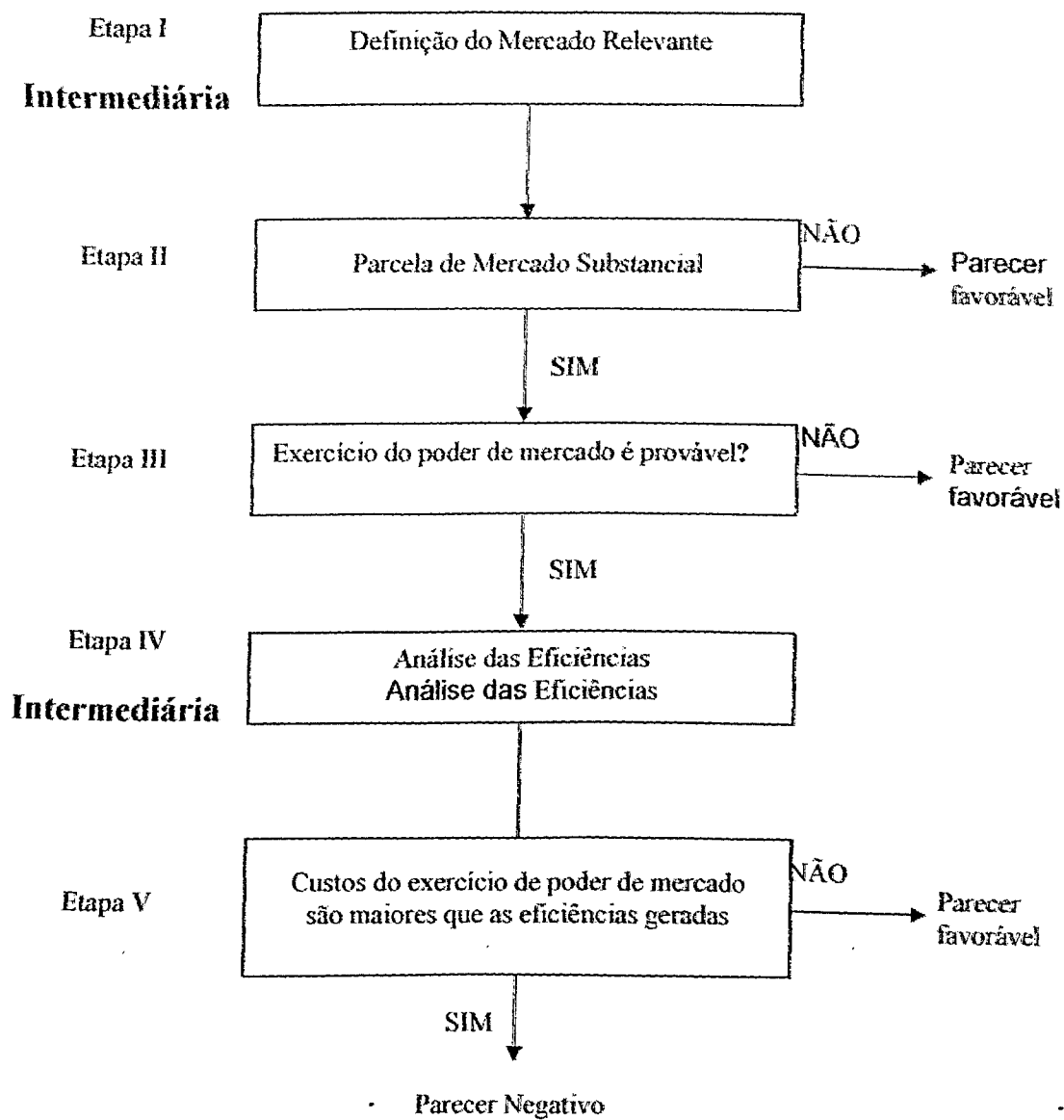
Na terceira etapa, é discutida a probabilidade do exercício do poder de mercado. Nesse item é aferida a possibilidade de importação, de entrada de novos competidores no mercado relevante (em um prazo inferior a 2 anos), e se as empresas remanescentes serão rivais ou se existe a viabilidade de colusão entre as empresa.

A quarta etapa consiste no julgamento das eficiências. Nessa fase, contrapõem-se os custos econômicos com as possíveis eficiências econômicas derivadas do ato. São avaliadas as eficiências: economias de escala, de escopo, da introdução de uma tecnologia mais produtiva, geradas em um período inferior a dois anos.

Após a verificação das eficiências, a quinta etapa consiste em que os benefícios gerados pelas eficiências sejam “distribuídos eqüitativamente” entre seus participantes e consumidores.

Após a realização da análise dos atos de concentração, o CADE pode aprovar ou não o ato de concentração, ou ainda aprovar impondo um compromisso de desempenho (fixação de obrigações definidas pelo CADE de modo a assegurar o cumprimento das condições estabelecidas no § 1º do Artigo 54 da Lei n.º 8.884/94).

**Figura 3**  
**Guia – Etapas de Análise**



Fonte: TEXEIRA (2001: 35)

De acordo com CONSIDERA (1998), uma elevada concentração, por si, não é necessariamente prejudicial à competição, desde que seja nula a possibilidade de a empresa exercer o poder de mercado que passe a ter. Isso ocorrerá sempre que houver possibilidades de importação, ou quando as barreiras à entrada forem pequenas. Ou ainda, quando outras empresas de porte estiverem instaladas no mesmo mercado. Nesse caso, os benefícios de redução de custos, derivados de uma alta concentração, seriam, em parte, repassados ao consumidor, via concorrência.

Assim, de acordo com as etapas definidas para análise dos atos de concentração, no Brasil, a Lei Antitruste considera, a princípio, que o poder econômico de uma empresa pode ser determinado pela parcela do mercado relevante que ela controla. Entretanto, nem sempre, o elevado percentual detido pela empresa significa existência de posição dominante, assim como sua diminuta participação não pode implicar ausência desse poder. O percentual da posição de mercado só adquire algum valor para fins de verificação da posição dominante, se comparado àqueles dos concorrentes.

Para o SBDC, o papel da política antitruste não é controlar ou intervir discricionariamente em estruturas de mercado existentes, mas de garantir condições para seu livre funcionamento e para a livre iniciativa dos agentes econômicos e que o papel do controle de concentrações é avaliar os efeitos econômicos da operação, impedindo consecução dos atos que gerem prejuízos à eficiência econômica e/ou ao bem-estar social. (GUIA DE ANÁLISE ECONÔMICA PARA ATOS DE CONCENTRAÇÃO, SEAE e SDE, 2001:18).

Segundo TEXEIRA (2001:7), todo o ato de concentração tem, potencialmente, efeitos positivos e negativos sobre a eficiência econômica. Os efeitos negativos são resultado do

exercício de poder de mercado, e os efeitos positivos são derivados de economias reais de recursos. São emitidos pareceres favoráveis para os atos de concentração que tiverem efeitos líquidos não-negativos sobre o bem-estar econômico do consumidor.

Interessante observar que, analisando os efeitos negativos e positivos dos atos de concentração, as instituições brasileiras incorporam os avanços modernos da legislação antitruste americana. A Escola de Chicago, a partir da década de 1980, consolidou que é necessária a incorporação dos ganhos de eficiência na análise antitruste. Para SALGADO (2001:3), a jurisprudência brasileira incorpora o *trade-off* concorrência versus eficiência, definindo condições para a aprovação de atos restritivos da concorrência em que se observe a geração de ganhos econômicos a serem compartilhados com a sociedade.

Segundo CONSIDERA (2002:21), o SBDC tem tomado incitavas, procurando, aprimorar os procedimentos visando a uma aplicação mais efetiva da defesa da concorrência. Em março de 2002, SEAE, SDE e CADE, passaram a adotar um procedimento simplificado para atos de concentração, chamado “rito sumário”, similar ao “*early termination*” adotado pela FTC (*Federal Trade Commision*) e pelo DOJ (*Departament of Justice*) dos EUA. Esse procedimento, para os quais a SEAE estabeleceu os critérios de aplicação, passam por uma análise da SDE e um julgamento do CADE igualmente rápidos, sendo usados na maioria dos casos mais simples, não danosos à concorrência, deixando tempo para os profissionais se dedicarem aos casos mais complexos e potencialmente anticompetitivos. Outra novidade foi a iniciativa da SEAE, a partir de março de 2002, de solicitar ao CADE as chamadas “medidas cautelares”, pelas quais o processo de fusão ou aquisição é interrompido até o julgamento final pelo CADE. Quando a SEAE identifica algum ato de concentração que resulte em elevado grau de parcela de

mercado e que possa vir a trazer efeitos nocivos à concorrência, é solicitada ao CADE a adoção de medida cautelar que evite ações das empresas que possam vir a tornar irreversível aquele ato ou contratos.

### 3.2 Análise dos Atos de Concentração

Ao longo do período investigado, 1996/2002, o CADE apreciou 2.093 atos de concentração. Percebe-se, pela tabela 3, uma nítida tendência no aumento dos atos notificados, que reflete, segundo OLIVEIRA (2000:7), três fatores principais:

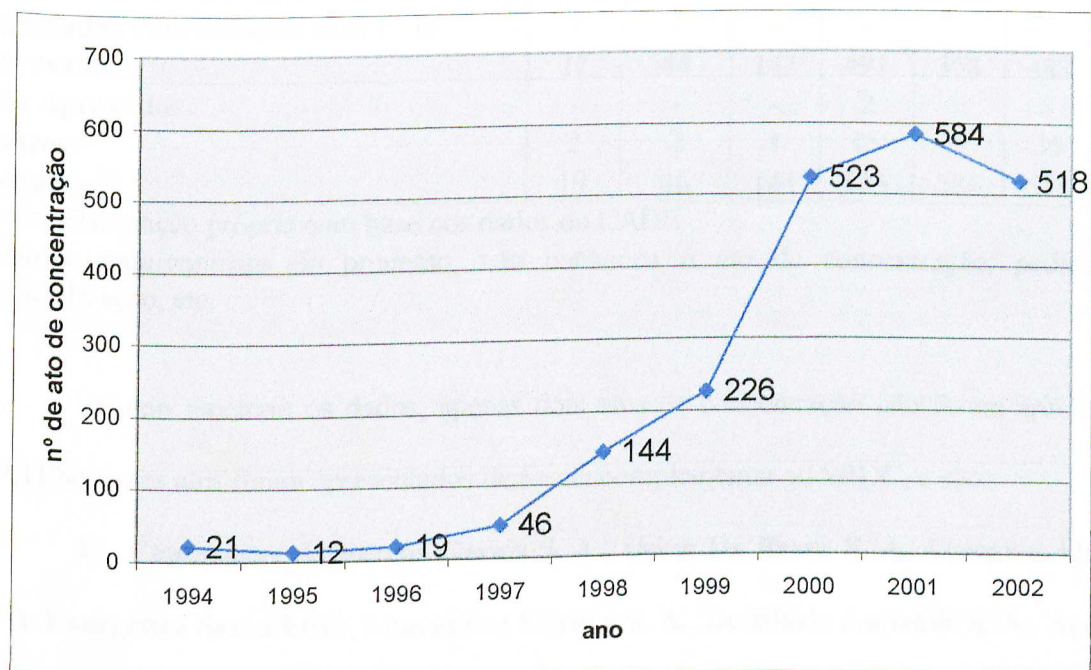
- Onda de fusões e aquisição que tem marcado tanto as economias desenvolvidas quanto os mercados emergentes que, como o Brasil, passaram por reformas liberalizantes.
- Diminuição da taxa de desobediência à lei em virtude do papel mais ativo que o CADE tem exercido na matéria.
- Aumento da produtividade da autoridade antitruste, permitindo maior número de julgados/ano, bem como maior visibilidade do CADE, propiciando maior consciência da comunidade de negócios acerca da legislação.

**Tabela 3**  
**Atos de Concentração Julgados no CADE 1994/2002**

| Ano                 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ato de Concentração | 21   | 12   | 19   | 46   | 144  | 226  | 523  | 584  | 518  |

Fonte: CADE

**Figura 4**  
**Evolução dos Números de Atos de Concentração Julgados no CADE 1994-2002**



Fonte: CADE

Dos 1834 atos de concentração julgados nos anos de 1996, 1997, 1998, 2000, 2001 e 2002, 93,74% tiveram aprovação integral de acordo com a tabela 4, o que demonstra uma taxa baixa de intervenção. Tabela 4

**Tabela 4**  
**Atos de Concentração Aprovados**

|                                                      | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
|------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Aprovados Integralmente</b>                       | 12   | 38   | 137  | 491  | 568  | 474  | 1720  |
| <b>Aprovados Integralmente com C.D.<sup>12</sup></b> | 4    | 4    | 1    | -    | 1    | -    | 10    |
| <b>Aprovados Parcialmente</b>                        | -    | -    | 1    | 15   | 6    | 9    | 31    |
| <b>Aprovados Parcialmente com C. D.</b>              | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | 1     |
| <b>Aprovados</b>                                     | 17   | 44   | 143  | 491  | 568  | 483  | 1746  |
| <b>Não Aprovados</b>                                 | -    | -    | -    | 2    | -    | -    | 2     |
| <b>Outros*</b>                                       | 2    | 2    | 1    | 15   | 9    | 35   | 64    |
| <b>Julgados</b>                                      | 19   | 46   | 144  | 523  | 584  | 518  | 1834  |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CADE

\*Outros: arquivamento do processo, não conheceu o ato de concentração, pedido de reconsideração, etc.

Como mostram os dados, apenas dois atos de concentração não foram aprovados (0,11%), esses atos foram apresentados de forma complementar ao SBDC, e são:

1 – Copersucar Armazéns Gerais S. A., Usina Da Barra S. A. Açúcar e Alcool, Cia. Energética Santa Elisa, Açucareira Corona S. A., Destilaria Andrade S. A., Açúcar e Alcool Oswaldo Ribeiro de Mendonça Ltda., Cia. Açucareira Vale do Rosário, Irmãos Francechi Agrícola Indústria e Comércio Ltda., Usina Nova América S. A., entre outros. Ac. nº 08012.002315/99-50.

A operação consiste na criação da Empresa Brasil-Alcool S.A, com o objetivo de comercialização no mercado internacional de álcool carburante e hidratado, por meio da comercialização do excesso de produção de suas empresas, com essa operação, serão retirados 15% do álcool carburante comercializado no mercado interno. (SEAE - Parecer nº

162/MF/SEAE/COGDC/COGPA:1999)

<sup>12</sup> compromisso de desempenho

As 84 requerentes atuam na produção e comercialização de álcool carburante e açúcar, assim, esse foi o mercado relevante do produto. O mercado relevante geográfico foi definido como a região centro-sul do Brasil.

As 84 empresas requerentes têm participação no mercado de 70% na produção de álcool da região Centro-sul do Brasil.

A SEAE não reconheceu essa operação como um ato de concentração e, sim, como a formação de cartel, recomendando ao CADE que não aprovasse a operação.

O CADE não aprovou a operação, tendo, como consequência, sua desconstituição.

## **2) Bolsa Brasileira de Álcool Ltda. – BBA Ac. nº 08012.004117/99-67**

A operação consiste em convênios de comercialização de álcool carburante realizados entre Cocal – Comércio, Indústria Canaã Açúcar e Álcool e outras empresas do setor sucroalcooleiro com a BBA.

A BBA é uma empresa constituída para comercializar, com exclusividade e por meio de convênios, o álcool produzido por 181 empresas do setor sucroalcooleiro. As empresas conveniadas à BBA detêm 85% do álcool produzido na região centro-sul, mas cada empresa não têm, individualmente, participação superior a 3% no mercado (SEAE - Parecer nº 207 /MF/SEAE/COGPA :1999).

O mercado geográfico foi definido como o da região centro sul do Brasil, e o mercado do produto, a produção e comercialização de álcool anidro e hidratado.

Esse ato é complementar à criação da empresa Brasil Álcool (Ato de Concentração nº 08012.002315/99-50), cujo objetivo é a retirada coordenada de 1,2 bilhão de litros de álcool do mercado interno.

A SEAE analisou esse caso não como atos de concentração e, sim, como formação de cartel. Já na SDE, a operação foi analisada como fusão, e a recomendação da secretária foi para a não aprovação da operação. No CADE, as operação foram julgadas como fusões. O CADE não aprovou as operações, tendo, como consequência, suas desconstituições.

Em 2,30% dos casos, o CADE interveio, mas não proibiu a transação por completo, apenas impôs compromissos de desempenho.

A crítica com a imposição de compromisso de desempenho é que são compromissos de natureza comportamental. Para SANTACRUZ (1998:120), os compromissos de desempenho realizados pelo CADE exigem uma estrutura de acompanhamento por parte do aparelho burocrático razoavelmente sofisticada, criando uma forma de intervenção incompatível com a regulamentação moderna dos mercados. Os casos mais conhecidos são:

#### **1) Colgate e Kolynos Ac nº 27/94**

A operação consistiu na aquisição da Colgate negócios de produtos de higiene oral da Kolynos em vários países da América Latina. No Brasil a análise foi submetida ao CADE, que, no ano de 1996, emitiu parecer favorável à concentração com a imposição de compromisso de desempenho.

As duas empresas eram líderes no Brasil nesses produtos, que incluíam pasta de dente, escova de dente e fio dental. O CADE definiu o mercado relevante como o mercado nacional e verificou que haveria uma elevada concentração no mercado de pasta de dente, e, além do mais, existia grande barreira à entrada de outras empresas no mercado. O estabelecimento de uma marca de prestígio junto ao consumidor foi considerado a principal barreira à entrada.

Segundo dados do CADE, a participação no mercado era creme dental Colgate 25,6% e Kolynos 52,5% assim, as duas empresas passariam a deter 78,1% do mercado

Para aprovar a operação, o CADE ofereceu à Colgate três medidas reparadoras: 1) Suspensão temporária do uso da marca Kolynos por um período de quatro anos; 2) Licenciamento exclusivo para terceiros da marca Kolynos durante vinte anos; 3) Alienação da Marca Kolynos. O objetivo do CADE, em qualquer uma das opções, era o de abrir espaço para novos concorrentes. A Colgate optou pela alternativa 1, que consistia na suspensão da marca Kolynos por quatro anos.

## **2)Gerdau -KORF GMBH Ac. nº 16/94**

Essa operação consistiu na transação que a Gerdau, por intermédio da Siderúrgica Laís, subsidiária do grupo estabelecida no Uruguai, adquiriu o controle acionário da holding KORF GMBH, empresa alemã acionista majoritária da Cia. Siderúrgica Pains.

O mercado relevante foi definido no mercado nacional de aços longos comuns e o mercado geográfico como o mercado nacional. Como resultado da operação, a Gerdau alcançaria 46% do mercado de aços não planos. (CADE:1997,61). Além da grande concentração de mercado, a operação elevaria a barreira à entrada de novas empresas devido à alta capacidade disponível.

O CADE, na sua decisão, optou pela aprovação parcial da transação, o que implicava a desconstituição dos atos pertinentes à incorporação da Pains a Gerdau.

O CADE tomou essa decisão baseado no entendimento de que o prejuízo à concorrência estava centrado na condição de dominância no mercado relevante de aços não planos pela Gerdau e ausência de alcance de geração de eficiência.

Foram oferecidas à Gerdau alternativas para a realização da operação: 1) que contemplou dez providências que, em seu conjunto, “eliminariam os efeitos nocivos à ordem econômica” associados à operação Gerdau/Pains. 2) previa o arrendamento da Pains por um período de vinte anos. 3) alienação da empresa Pains.

A Gerdau escolheu a alternativa 1, em que a principal medida é a reestruturação e venda da unidade de laminação da Pains, em Contagem.

### **3) AMBEV AC. nº 08012.005846/99-12**

No ano de 2000, as duas maiores produtores de cerveja do país, Brahma e Antártica, realizaram a fusão.

As duas empresas controlavam aproximadamente 50% e 25%, respectivamente, das vendas de cerveja no âmbito nacional. (CLARK: 2000, 24).

A Antártica possuía várias marcas de cerveja, sendo a mais importante a marca Antártica, já pelo lado da Brahma, as marcas mais importantes eram a Brahma e a Skol.

A concentração gerada no mercado de nacional de cervejas era a principal preocupação por parte do SBDC, além do mais, a operação envolvia a geração de barreiras à entrada, na distribuição, nos pontos de varejo e na fidelidade do consumidor.

A SEAE e a SDE realizaram investigações e emitiram pareceres indicando que a fusão seria maléfica à concorrência, e ambas recomendaram que a fusão poderia ser aprovada somente diante da exigência de desinvestimento pela AMBEV de uma das três marcas que estaria

sob seu controle – Antártica, Brahma e Skol – e das instalações de produção associadas a essa marca.

A decisão final do CADE foi a de imposição de vários compromissos de desempenho que não seguiram as recomendações emitidas pela SEAE e SDE.

A decisão consistiu, resumidamente, em: alienação da marca Bavária, e a venda de cinco cervejarias, cada uma localizada em uma região do país, com o compromisso da AMBEV de fornecer ao comprador acesso ao canal de distribuição num período de quatro anos.

A AMBEV não pode fechar nenhuma de suas plantas por um período de quatro anos sem antes oferecê-las para a venda, além do mais, a empresa deve criar um programa de re-treinamento e realocação dos trabalhadores demitidos em função do fechamento de plantas por um período de quatro anos.

#### **4) Garoto e Nestlé Ac nº 08012.001697/02-89**

Apesar dessa operação não estar contemplada nos anos referentes aos dados dessa dissertação, a importância da operação Nestlé/Garoto, iniciada no ano de 2002 e ainda não concluída é um caso emblemático e que merece atenção especial.

Esse ato consistiu na aquisição da Garoto pela Nestlé. Ao dar entrada no pedido de análise da operação no SBDC, a SEAE solicitou ao CADE que tomasse medidas para que o ato não se concretizasse até o seu julgamento. O CADE firmou um Acordo de Preservação de Reversibilidade da Operação, que visava, justamente, manter a Garoto em condições operacionais razoáveis, que lhe permitissem continuar a existir caso a operação não se concretizasse.

No parecer emitido pela SEAE, foi identificada a existência de concentração decorrente da presente operação na oferta dos seguintes produtos: cobertura de chocolate, chocolates sob todas as formas.

Na análise da SDE, foram detectadas elevadas concentrações nos mercados relevantes de chocolates para o consumo imediato (bombons e tabletes), dessa forma, a operação resultaria em grandes perdas para os consumidores. A recomendação dessa secretária foi que as empresas envolvidas na operação apresentassem ao CADE alternativas para inviabilizar o exercício do poder de mercado adquirido.

No CADE, o caso foi analisado e estabelecidos as seguintes conclusões:

Quanto à definição do mercado relevante, foi definido o mercado geográfico como o mercado nacional, devido à baixa importação. O mercado relevante do produto foi dividido em: 1º) mercado de balas e confeitos, a participação no mercado da Nestlé depois da aquisição seria inferior a 4%; 2º) mercado de achocolatados, a Nestlé e a Garoto juntas passariam a deter 61,2% do mercado desse mercado, o que não alterava a estrutura competitiva em razão da presença da Nestlé antes da fusão ser de 58,1%; 3º) mercado de cobertura de chocolates, Nestlé e Garoto, teriam juntas 88,5%, passando a Nestlé de 22,1% para 88,5%. 4º) no mercado de chocolates sob todas as formas, a Nestlé, depois da aquisição, passaria a ter 58,1% da oferta desse mercado. (VOTO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO Nº 08012.001697/2002-89)

Portanto, os riscos potenciais à concorrência foram detectados nos mercados de chocolate sob todas as formas e o mercado de cobertura de chocolate.

Além da concentração da oferta, outro item analisado foi a barreira à entrada. No mercado de cobertura de chocolates, a principal barreira à entrada detectada foi a alta escala

de produção. No mercado de chocolate sob todas as formas, foram: alta escala de produção, segredos industriais por parte das empresas estabelecidas e a fidelidade à marca.

Quanto à análise das eficiências, a Nestlé alegou que haveria: redução de custos com fechamento de depósitos, ganho com redução de locação de armazéns, redução de custos com embalagens, redução de custos com alterações em fórmulas e ingredientes; aproveitamento da fórmula da Garoto em coberturas de chocolates na Nestlé, entre outros.

O CADE não aceitou a alegação dos ganhos de eficiência da operação, por entender que esses não seriam alcançados exclusivamente pela operação e por que não seriam repassadas para os consumidores.

Diante do apresentado e servindo das recomendações da SEAE e da SDE, o CADE, no dia 04 de fevereiro de 2004, não aprovou a operação envolvendo a Nestlé e a Garoto e determinou que a Nestlé vendesse os ativos da Garoto a um terceiro interessado que não tenha parcela no mercado brasileiro superior a 20%.

Essa decisão foi de grande repercussão no cenário nacional, sendo que a Nestlé, inconformada com a decisão, entrou com um pedido de reapreciação no CADE para tentar reverter a decisão. A Nestlé conseguiu, em 16 de julho de 2004, a reabertura do processo no CADE. A proposta da empresa foi a de vender 10% da sua participação no mercado de chocolate. Até a data de conclusão deste trabalho, o pedido de reapreciação não tinha sido votado.

A análise da taxa de intervenção demonstra que a maioria dos atos foram aprovados sem restrições (93,74%), sendo que muitos deles sem qualquer relevo ou impacto na estrutura competitiva nos mercados relevantes, o que reforça a necessidade de simplificar o exame das operações.

Como os órgãos antitruste utilizam critérios de notificação excessivamente amplos (R\$ 400 milhões de faturamento ou 20% do mercado relevante), o sistema está congestionado por operações sem qualquer impacto para a concorrência. Além disso, as investigações são realizadas por três órgãos, o que aumenta mais ainda o prazo de tramitação dos processos.

A demora no julgamento do ato de concentração prejudica o desempenho do CADE, pois, como a notificação acontece depois da realização da fusão ou aquisição, devido à demora no julgamento do ato, os efeitos da concentração sedimentam-se, tornando mais difícil uma eventual desconstituição, e além do mais os efeitos negativos do ato vão sendo repassados para a população.

**Tabela 5**  
**Tempo de Análise no SBDC**

|              |                                      |          |           |          |           |           |                           | meses      |
|--------------|--------------------------------------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|---------------------------|------------|
|              | Anterior a<br>Resolução nº<br>5/1996 | 1997     | 1998      | 1999     | 2000      | 2001      | 2002<br>(Rito<br>Sumário) | 2003       |
| SEAE         | 8                                    | 3        | 6         | nd.      | nd        | nd        | 3,7                       | 2,6        |
| SDE          | 6                                    | 2        | 3         | nd       | nd        | nd        | nd                        | nd         |
| CADE         | 6                                    | 2        | 2         | nd       | nd        | nd        | nd                        | nd         |
| <b>Total</b> | <b>20</b>                            | <b>7</b> | <b>11</b> | <b>7</b> | <b>nd</b> | <b>nd</b> | <b>3,7</b>                | <b>2,6</b> |

Fonte: CADE

No intuito de diminuir o prazo de tramitação do projeto, e melhorar a coordenação no SBDC, o CADE, em 1996, editou a Resolução nº 5, que introduziu o procedimento para casos simples, reduzindo o número de itens de informação e documentos exigidos, e substituiu o sistema de análise em linha (instruções da SDE e SEAE e apenas

posteriormente, análise do CADE) por um modelo de avaliação simultânea por meio audiência inicial a ser realizada entre SDE, SEAE e CADE.

Além disso, essa resolução conferiu prioridade na análise dos atos de concentração apresentados previamente à sua realização no SBDC. O objetivo era reduzir o tempo da tramitação e minimizar os custos de uma eventual não aprovação do ato.

O resultado da Resolução nº5/1996 foi positivo, diminuindo o tempo de análise como mostram os dados, mas ainda existia espaço para a redução desse e compatibilizá-lo com a lei (30 dias para cada secretária e 60 dias para o CADE).

Para diminuir ainda mais o tempo de análise, em março de 2002, SEAE e SDE passaram a adotar um procedimento simplificado para atos de concentração - Rito Sumário.

Esse procedimento, para os qual a SEAE estabeleceu os critérios de aplicação, passam por uma análise da SDE e um julgamento do CADE igualmente rápidos sendo usados na maioria dos casos mais simples, não danosos à concorrência, deixando tempo para os profissionais dedicarem-se aos casos mais complexos e potencialmente anticompetitivos.

A adoção do tratamento simplificado para atos de concentração trouxe resultados surpreendentes: 40% dos casos de concentração foram analisados, em 2002, mediante o procedimento, num prazo médio de 20 dias, gerando eficiência para o SBDC e reduzindo os custos dos administrados. (RELATORIO DE ATIVIDADE 2002:3). Em 2003, quando o procedimento já estava bem desenvolvido na Secretaria, o resultado foi: 50% dos casos de concentração foram analisados mediante o procedimento sumário, no prazo médio de 20 dias. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2003:11)

Na tabela 6, é demonstrado o número de atos de concentração, que o CADE aplica multa de intempestividade.

Esses dados demonstram que o CADE aplica várias multas, quando as empresas envolvidas em fusões e aquisições ultrapassam o prazo para notificar o ato ao SBDC, o motivo é que, quanto mais tempo passa mais difícil de não aprovar a operação, pois os efeitos do ato estão sedimentados. Esse tipo de ação não seria necessário, caso, no Brasil o controle dos atos de concentração fosse realizado antes da operação.

**Tabela 6**  
**Aplicação de Multa de Intempestividade**  
em percentagem

|              | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Multa</b> | nd.  | nd.  | 7    | nd.  | 21,4 | 10,3 | 8,9  |

Fonte: CADE

A seguir a tabela 7 apresenta a importância da participação de empresas estrangeiras no processo de reestruturação produtiva que se observou no período. A entrada de empresas de capital estrangeiro implicou em um crescimento do grau de desnacionalização da maioria dos setores.

O aumento da participação estrangeira realizou-se por meio da compra de empresas de capital nacional e empresas estatais. Segundo LACERDA (2004), considerando-se o período de 1991/2002, a participação do capital estrangeiro na privatização brasileira atingiu 43,5% do total arrecadado.

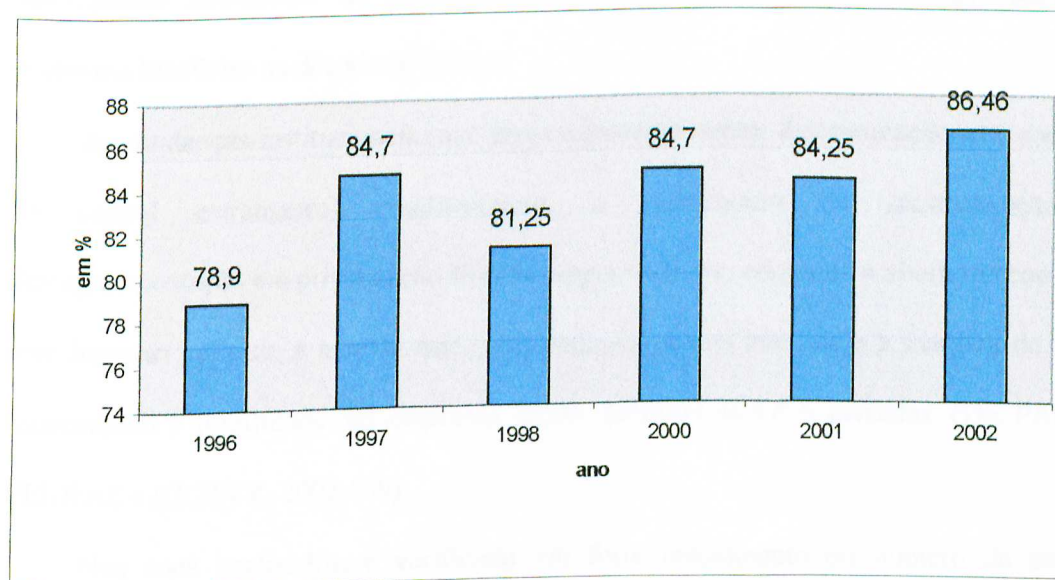
**Tabela7**  
**Atos de Concentração por Origem do Capital**

|                      | 1996      | 1997      | 1998       | 2000*      | 2001*      | 2002*        |
|----------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|--------------|
| Nacional             | 4         | 7         | 27         | 79         | 90         | 67           |
| Estrangeiro          | 15        | 39        | 117        | 443        | 492        | 447          |
| Nacional/Estrangeiro | 0         | 0         | 0          | 1          | 2          | 3            |
| <b>Total</b>         | <b>19</b> | <b>46</b> | <b>144</b> | <b>523</b> | <b>584</b> | <b>517**</b> |

Fonte: CADE \*SEAE – Elaboração Própria, os dados foram classificados por origem de capital de acordo com os pareceres técnicos emitidos pela SEAE.

\*\* não foi possível a análise de um parecer, visto que as empresas requerente foram mantidas em sigilo.

**Figura 5**  
**Participação do Capital estrangeiro**



Fonte: CADE

Devido ao critério de notificação dos atos de concentração adotado pelo SBDC (faturamento global superior a R\$ 400.000.000 ou 20% do mercado relevante), algumas operações com pouco reflexo no mercado nacional passam pela análise dos órgãos antitrustes nacionais.

Nesse sentido, esses dados são superestimados, pois algumas F&A tratam de reestruturação global que não tem reflexos sobre a economia brasileira. Uma parcela razoável das operações refletiu no mercado brasileiro os desdobramentos de transações realizadas no plano mundial, redefinindo estratégias de grupos internacionais.

Na falta de dados atualizados, é apresentado, para o ano de 1998, o dado disponível a respeito dessas transações em OLIVEIRA (1999: 21), 17% dos casos (144 atos julgados em 1998), a operação correspondem à sequência executada pelas subsidiárias de uma operação mundial entre as matrizes, com poucos efeitos sobre o mercado brasileiro.

Mesmo assim, como mostram os dados, as empresas de capital estrangeiro participaram ativamente do processo de reestruturação industrial por que passou a economia brasileira na década de 1990.

As mudanças institucionais (que proporcionaram menor discriminação ao tratamento ao capital estrangeiro) condicionaram o movimento de reestruturação. A desregulamentação e a privatização tiveram impacto direto, enquanto a abertura econômica teve impacto indireto, à medida que comprimiu os preços internos e a margem de lucro, aumentando a fragilidade das empresas locais, facilitou as F&A privadas. (DE PAULA, FERRAZ e IOOTTY, 2002:469).

Nos anos analisados, é verificado um forte crescimento do número de atos de concentração julgados pelo CADE (tanto privatizações como F&A privadas). Tais transações refletiram-se em maior internacionalização patrimonial. De acordo como os dados, a participação estrangeira é grande, atingindo 86% no ano de 2002.

Os dados apresentados neste trabalho estão em consonância com os resultados apresentados por ROCHA e KUPFER (2002). Esses autores analisam a as transformações

estruturais no setor produtivo brasileiro na década de 1990, tomando como base o conjunto das empresas líderes de setores industriais e de serviços, mediante dados publicados no Balanço Anual da Gazeta Mercantil.

A composição das receitas segundo a origem de capital sofreu uma profunda transformação ao longo dos anos 1990. As empresas estatais reduziram sua participação de 44,6% em 1991 para 24,3% em 1999, as multinacionais cresceram de modo intenso de 14,85 para 36,4% entre 1991 e 1999, e as empresas nacionais mantiveram a participação quase inalterada de 40,6% e 39,3% respectivamente. (ROCHA e KUFPER, 2002:7).

Apesar de os dados desta dissertação não fazerem a distinção do capital nacional entre estatal e privado, a análise dos atos de concentração permite auferir: 1º) intensificou o movimento de reestruturação patrimonial da economia brasileira, pois aumentou o número de fusões, aquisições e *joint ventures* julgados pelo CADE, e 2º) aumentou a participação das empresas de capital estrangeiro na estrutura produtiva brasileira.

Segundo LAPLANE *et al* (2000), a internacionalização da economia brasileira foi acompanhada de uma intensa desnacionalização, sendo uma especificidade do processo de internacionalização da economia brasileira e de outras economias periféricas. A internacionalização das empresas de capital privado nacional, por meio da aquisição de ativos no exterior e/ ou de seu maior envolvimento nos fluxos comerciais, poderia ter sido uma alternativa à transferência de propriedade e à redução de *market share* no mercado doméstico.

Na tentativa de explicar o fato de a internacionalização da economia ter sido acompanhada da desnacionalização, MENDONÇA DE BARROS e GOLDENSTEIN (1997) atribuem o aumento da participação das empresas de capital estrangeiro à

incapacidade de adaptação das empresas de capital nacional às novas condições de mercado. As empresas de capital nacional desenvolveram-se em um ambiente econômico de proteção institucional e subsídios ao investimento de expansão. Já FRANCO (1998) associa esse fenômeno às características dos investimento diretos, que privilegiam ativos já existentes, em detrimento à criação de nova capacidade produtiva.

O aumento do fluxo do IDE por meio de F&A representa o avanço das empresas de capital estrangeiro na economia brasileira, assim, a participação dessas empresas, que historicamente sempre foi elevado, aumentou ainda mais.

Essas evidências trouxeram de volta a discussão acerca dos efeitos na estrutura produtiva da maior participação do capital privado estrangeiro. A questão diz respeito às implicações que a operação de empresas de capital privado nacional e de capital estrangeiro apresentam para os fluxos externos e desenvolvimento tecnológico. Há, assim, uma simetria nessas implicações: empresas de capital privado nacional não remetem lucros e dividendos ao exterior; porém não dispõem de tecnologia de fronteira e de acesso facilitado a recursos financeiros externos. As empresas de capital estrangeiro remetem lucros e dividendos ao exterior; mas criam condições mais favoráveis à modernização produtiva, pelo acesso a novas tecnologias de produção e financiamento externo.

A seguir é demonstrado como a internacionalização da economia brasileira aconteceu na maioria dos setores, isso é feito através da análise dos atos de concentração julgado pelo CADE por setor.

**Tabela 8**  
**Participação dos Atos de Concentração Conforme Setor de Atividade**  
**Econômica**

| Setor                                      | 1996      | 1997      | 1998       | 2000*      | 2001*      | 2002*      | Total       |
|--------------------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Extração Mineral                           | 1         | 1         | 0          | 14         | 15         | 17         | 48          |
| Agricultura                                | 0         | 0         | 5          | 6          | 6          | 8          | 25          |
| Pecuária e Produto Animal                  | 0         | 0         | 0          | 3          | 3          | 5          | 11          |
| Ind. Madeireira                            | 0         | 0         | 0          | 1          | 1          | 2          | 4           |
| Ind. de Papel. e Celulose                  | 0         | 0         | 4          | 14         | 12         | 5          | 35          |
| Ind. Alimentícia                           | 2         | 3         | 16         | 18         | 17         | 12         | 68          |
| Ind. de Bebidas                            | 0         | 3         | 5          | 4          | 7          | 8          | 27          |
| Fumo                                       | 0         | 0         | 0          | 1          | 1          | 0          | 2           |
| Ind. Têxtil e de Produtos de Couro         | 2         | 1         | 4          | 4          | 1          | 2          | 14          |
| Comunicação e Entretenimento               | 0         | 0         | 1          | 20         | 38         | 25         | 84          |
| Ind. Química e Petroquímica.               | 6         | 12        | 25         | 60         | 64         | 45         | 212         |
| Ind. de Plástico e Borracha                | 0         | 0         | 2          | 12         | 13         | 5          | 32          |
| Ind. farmacêutica e de Produtos de Limpeza | 2         | 7         | 5          | 16         | 24         | 21         | 75          |
| Ind. de Prod. De Minerais Não Metálicos    | 0         | 0         | 2          | 8          | 8          | 11         | 29          |
| Ind. Metalúrgica                           | 2         | 5         | 20         | 12         | 24         | 28         | 91          |
| Ind. Mecânica                              | 0         | 0         | 1          | 21         | 27         | 30         | 79          |
| Ind. Mecânica Leve                         | 0         | 0         | 0          | 11         | 10         | 14         | 35          |
| Ind. Eletroeletrônica                      | 2         | 1         | 4          | 32         | 35         | 30         | 104         |
| Ind. de Informática e de Telecomunicações  | 0         | 1         | 5          | 78         | 81         | 34         | 199         |
| Ind. Automobilística e de Transporte       | 0         | 3         | 16         | 44         | 31         | 30         | 124         |
| Construção Civil                           | 0         | 1         | 4          | 6          | 3          | 9          | 23          |
| Comércio Atacadista                        | 1         | 7         | 8          | 11         | 8          | 21         | 56          |
| Comércio Varejista                         | 1         | 0         | 3          | 14         | 18         | 14         | 50          |
| Serviços de Transporte e Armazenagem       | 0         | 0         | 1          | 27         | 28         | 27         | 83          |
| Serviços Essenciais de infra-estrutura     | 0         | 0         | 1          | 65         | 53         | 61         | 180         |
| Serviços Gerais                            | 0         | 0         | 3          | 12         | 26         | 32         | 73          |
| Serviços Financeiros                       | 0         | 0         | 0          | 4          | 11         | 14         | 29          |
| Seguros e Previdência                      | 0         | 0         | 0          | 5          | 6          | 7          | 18          |
| Outros                                     | 0         | 1         | 9          | 0          | 13         | 0          | 23          |
| <b>Total</b>                               | <b>19</b> | <b>46</b> | <b>144</b> | <b>523</b> | <b>584</b> | <b>517</b> | <b>1833</b> |

Fonte: CADE, SEAE e SDE. \* Os dados por setor de atividade foram coletados na SEAE e na SDE e agrupados por Setores de Atividades, de acordo com a classificação existente no Anexo V da Resolução CADE nº 15/98.

A classificação dos atos de concentração julgados pelo CADE por setor são indícios da reestruturação produtiva por que passou a economia brasileira. Na Tabela 8, estão selecionados os principais setores afetados pelo processo de reestruturação produtiva. São eles: Indústria química e petroquímica, informática e telecomunicações, serviços essenciais de infra-estrutura, indústria automobilística e de transporte, indústria eletroeletrônica, indústria metalúrgica, comunicação e entretenimento, serviços de transporte e armazenagem, indústria mecânica, serviços gerais.

Desses, serão analisado detalhadamente três setores: indústria de informática e telecomunicações, serviços essenciais de infra-estrutura e indústria automobilística e de transporte.

### **Indústria de Informática e Telecomunicações**

Esse setor de atividade definido pelo CADE compreende a fabricação de computadores e periféricos, automação industrial, centrais telefônicas e, ainda, transmissão de dados.

O setor de informática e telecomunicações foi constituído no Brasil sob a proteção da Política Nacional de Informática (PNI). Este modelo de política estava centrado na substituição de importações e no desenvolvimento e produção local de bens de informática.

Segundo COUTINHO (1993:8), ao longo da década de 1980, o número de fabricantes nacionais cresceu de forma “explosiva”, enquanto as filiais estrangeiras mantiveram-se em nível reduzido, resultante da política de proteção ao mercado nacional.

Em 1990, com a posse do Governo Collor, a política de reserva de mercado para produtos de informática foi revogada. O mercado, até então, cativo das empresas nacionais, foi aberto à concorrência internacional.

O setor sofreu uma profunda reestruturação com o fim da reserva de mercado, assistiu-se ao desaparecimento, ou transformação em prestadores de serviços, de grande parte dos fabricantes independentes de microcomputadores e periféricos. Esse fenômeno foi resultado da proteção auferida a esse setor, protegido por regimes estatais e com pouca competitividade.

COUTINHO (1993:11) arrola as principais dificuldades do setor de informática e telecomunicações: leque reduzido de produtos com projeto nacional; limitada experiência em projeto de manufatura; limitada experiência em atividade de integração de sistemas, indisponibilidade de mão-de-obra qualificada; deficiências de infra-estrutura (C&T, educação, telecomunicações).

Nesse contexto de dificuldades internas das empresas, observou-se um aumento das fusões e aquisições nesse setor, com a entrada de empresas de capital estrangeiro.

Dos atos de concentração julgados pelo CADE nesse setor, 55% são atos que envolvem setor ligado ao provimento de internet. Um dado compatível com a realidade por ser uma indústria nova e em expansão no mercado internacional.

O que chama atenção nesses dados é o grande número de transações que envolvem a empresa Terra Networks S. A. (empresa do grupo espanhol Telefônica), desde 1998, essa empresa tem realizado diversas aquisições em todo o território nacional. A análise dos pareceres emitidos pela SEAE envolvendo essa empresa permite identificar o principal motivo dessas aquisições. Quais sejam, ao comprarem provedores de acesso local, é

adquirido uma base de clientes e infra-estrutura de conexão de provedores já estabelecido nos mercados locais.

As operações envolvendo a empresa no SBDC foram aprovadas integralmente devido à ausência de efeitos negativos para a concorrência, pois não foi detectado concentração na oferta.

### **Serviços Essenciais de Infra-estrutura**

Nesse setor de atividade, encontra-se energia elétrica, gás, saneamento básico e telecomunicações. Dentre esses, escolheu-se para análise o setor elétrico, por ser o mais representativo dos atos de concentração 1996/2002.

A estrutura patrimonial do setor de energia elétrica estabelecida com o Governo Federal sendo proprietário dos ativos de transmissão e geração e os governos estaduais sendo responsáveis pelas empresas de distribuição e empresas de serviços públicos com integração vertical. Mas essa estrutura apresentou algumas exceções.

A Eletrobrás (holding federal) era proprietária de duas empresas de distribuição Escelsa e Light. Por outro lado, os estados das regiões Sul e Sudeste mantiveram programas agressivos de investimentos para a criação de seus próprios ativos de geração e transmissão, a fim de impulsionar o crescimento mais acelerado dessas regiões.

O setor elétrico passou por um processo de reestruturação patrimonial devido o processo de privatização pós 1995, nesse ano, o alcance do processo de privatização brasileiro foi ampliado por meio da decisão de acabar com os monopólios do setor público na área de infra-estrutura, o que proporcionou fusões e aquisições nesse setor. Por outro

lado, os governos estaduais também desenvolveram seus próprios processos de privatização.

O processo de privatização iniciou-se em 1995 e 1996 com a privatização das empresas de distribuição do Governo Federal – Escelsa e Light. Em 1996, a primeira empresa de distribuição estadual foi privatizada – Cerj, no Rio de Janeiro. O governo de São Paulo, a partir de 1995, começou a privatização de suas empresas, Cesp e suas subsidiárias CPFL e a Eletropaulo.

Segundo DE PAULA, FERRAZ e IOOTTY (2002:483), no caso das privatizações, os consórcios, tiveram participação importante na aquisição das empresas estatais. Nesse tipo de associação estão presentes investidores institucionais (nacionais e estrangeiros), empresas nacionais e empresas estrangeiras, e nenhum dos participantes possui o controle absoluto da empresa.

No caso do setor elétrico, a privatização contou com a presença de investidores nacionais, estrangeiros e consórcio.

Os investidores nacionais participaram ativamente do processo, a Cemat (MT) e a Celpa (PA) foram adquiridas pelo Grupo Rede Inepar de nacionalidade brasileira.

Os investidores estrangeiros compraram na sua totalidade as ações da CEEE – Centro Oeste (RS) e da CESP Tietê – (SP) através da empresa AES (EUA). A empresa Duke Energy (EUA) adquiriu o controle da CESP Paranapanema (SP).

Já os consórcios foram importantes para a privatização da Coelba, tendo como principais investidores: Consórcio Guaraiana Iberdrola (Espanha) e Banco do Brasil (com participação acionária de 39% e 61% respectivamente). Na Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), tendo como compradores o consórcio VBC (Grupo Votorantim, Banco

Bradesco e Construtora Camargo Correa) e Fundo de Pensão, empresa adquirida por investidores de capital nacional.

Caso importante da formação de consórcio para a aquisição das empresas estatais foi a Escelsa (Espírito Santo Centrais Elétricas S. A). A Iven (consórcio formado pelos Bancos Opportunity, Pactual, Nacional, Icatu, Citybank e Bozano-Simonsen) e a GTD Participações S. A (formada por 11 fundações de seguridade social), adquiriram a Escelsa em leilão realizado 11/07/1995.

Posteriormente em 19/11/1997, a Escelsa adquiriu a Enersul (Empresa de Energia do Mato Grosso do Sul). Assim, a Iven passou a ter participação do controle das empresas brasileiras de distribuição de eletricidade Escelsa (52,27%) e Enersul (34,08%).

A reestruturação acionária dessas empresas começou quando o Grupo EDP, em 1999, (Eletricidade de Portugal), consolidou sua presença no mercado brasileiro com a compra de 73,12% do capital social da Iven, passando assim ser o principal controlador da Escelsa e Enersul. (Nota de Imprensa EDP, 2001:2).

O Grupo EDP é um grupo português, suas atividades estão centradas nas áreas de produção e distribuição de energia elétrica, telecomunicações e tecnologias de informação, mas abrangem também outras áreas complementares e relacionadas, como água, gás, engenharia, ensaios laboratoriais, formação profissional ou gestão do patrimônio imobiliário.

No ano de 2004, com o intuito de simplificar a composição acionária a EDP, entrou com pedido de reestruturação acionária na ANEEL, que consistia:

- (i) incorporação pela Enersul do investimento e ágio registrado na sua controladora direta;
- (ii) incorporação da Iven pela Escelsa;

- (iii) incorporação, pela Escelsa, das ações da Enersul não detidas pela incorporadora; e
- (iv) incorporação, pela EDP Brasil, das ações da Escelsa e da Bandeirante não detidas pela incorporadora.

Como já discutido caso das privatizações o controle do CADE, acontece após a realização do leilão. Mas no pós-privatização qualquer mudança de propriedade que tem que ser analisado pelo CADE.

Nesse sentido, o CADE analisou todas as privatizações e posterior reestruturação acionária do setor. Todas foram aprovadas, pois as empresas não atuavam no setor então não foram detectadas possibilidades de concentrações verticais e horizontais, tendo em vista, que cada distribuidora atua com exclusividade, por meio de concessão, em determinadas áreas.

### **Indústria Automobilística e de Transporte**

Fazem parte desse setor de atividade, montadoras, autopeças (motores e componentes, material elétrico, baterias, transmissão e componentes, freios e componentes, pneumáticos, rodas e acessórios), aviões e componente, material ferroviário, bicicletas e motocicletas.

No setor automotivo, a concentração da produção mundial é elevada, sendo que as dez maiores empresas são responsáveis por 75% da produção mundial. FERRAZ (1997:166). No Brasil a produção de veículos automotores está concentradas nas grandes empresas produtoras mundiais.

Já a estrutura industrial do setor de autopeças brasileiro é mais complexa. O setor de autopeças pode ser dividido em dois grandes grupos: o primeiro é formado por grandes empresas estrangeiras e nacionais, fabricantes de produtos tecnologicamente mais sofisticados, que abastecem as montadoras, e um segundo grupo formado por um número grande de pequenas e médias empresas, na sua maioria de capital nacional, que utilizam tecnologias menos sofisticada e abastecem o mercado local de reposição.

Essa estrutura industrial sofreu alterações na década de 1990, devido à reestruturação do setor automotivo a nível global, as empresas passaram a adotarem estratégias globais, o que representou uma reestruturação das atividades.

Na década de 1990, o processo de reestruturação patrimonial no setor de autopeças brasileiro foi resultado das transformações derivadas da reorientação das estratégias das montadoras ao nível global.

Segundo RODRIGUES (1996:9) o acirramento da concorrência com importados pressionou pela redução das margens praticadas sobre custos, o que se somou à tendência de fragilização financeira das empresas de autopeças locais, ambiente propício as fusões e aquisições.

O setor de autopeças pressionado pelas mudanças na indústria automobilística passou por uma série de transformações para atender às exigências desta indústria. As empresas ocidentais passaram a utilizar o modelo de produção enxuta (já utilizados pelas montadoras japonesas). Esse modelo exige novas formas de organização da produção: transferência das responsabilidades de projeto das montadoras para as autopeças, ritmo rápido de mudanças no projeto e na tecnologia de produtos; tendência de fornecimento de sistemas de componentes e subconjuntos; e uso da eletrônica e de novos materiais, tais

como plástico, materiais compostos e alumínio, para tornar os produtos mais leves, fortes, duráveis e menos poluidores. (COUTINHO, 1993).

Para permanecer no mercado e alcançar de forma mais rápida esse novo padrão internacional vêm se verificando acordos entre empresas, na maioria com fabricantes estrangeiros.

Diante deste quadro, resta aos fabricantes que desejam trabalhar com as montadoras ter capacidade reconhecida de produzir com eficiência - baixo custo e qualidade. São apontadas como estratégias de sobrevivência e de lucratividade, as atuações através da propriedade da tecnologia; da eficiência em desenvolver sistemas; da capacidade de fabricar componentes ou montá-los em módulos a custo baixo.

Em função da concorrência em escala mundial, têm sido observadas medidas para redução de custos e aumento da presença em diversos mercados, para isso, ocorrendo reorganizações e associações. As empresas procuram concentrar-se mais em suas atividades centrais, fortalecendo-as também através de aquisições.

No Brasil, as novas formas de relacionamento na indústria pesaram sobre a estrutura do setor, formada por pequenas e médias empresas muitas com uma estrutura operacional e administrativa inadequada para responder com rapidez às novas exigências das montadoras. Os fabricantes de autopeças iniciaram um forte processo de ajuste, com ênfase em reduções de custos.

Os principais atores desse processo no Brasil foram às empresas: Freios Vargas, Dura/Excel do Brasil, Ina Holding, e Magnetti Marelli (empresa do Grupo Fiat).

As operações envolvendo o setor de autopeças foram aprovadas, pois não foi detectada concentração horizontal nas operações, inviabilizando, portanto o exercício do poder de mercado das requerentes.

## Conclusão

Ao longo da dissertação, procurou-se comprovar as hipóteses apresentadas, quais sejam: que em um primeiro período (1930/1980) a lei antitruste brasileira é direcionada aos ditames da economia popular e aos interesses nacionais, e em um segundo momento (a partir de 1994), a lei antitruste sofre uma inflexão com a implementação efetiva do controle de estruturas. Tarefa complexa, pois a sistematização da origem e da evolução histórica das normas antitruste está perdida em uma diversidade de diplomas, em que se protegem os mais diversos interesses, apenas mediatamente compatíveis.

Para tentar validar as hipóteses propostas, a pesquisa partiu da análise do surgimento do antitruste – que tem sua origem ligada ao desenvolvimento da economia norte-americana. O Sherman Act no ano de 1890, foi o primeiro diploma que corporificou a reação contra a excessiva concentração de mercado. Nos Estados Unidos o antitruste tem a função de preservar o próprio sistema de mercado, impedindo a formação de estruturas de mercado excessivamente concentradas.

Com o desenvolvimento da sociedade norte-americana, surgiram novas teorias para dar suporte a intervenção antitruste. O modelo ECD influenciou a política antitruste norte-americana, das décadas de 1950 a 1980, esse modelo prevê que quanto maior a concentração da oferta, maior a possibilidade de condutas anticompetitivas, nesse sentido seria necessário intervir preventivamente na estrutura do mercado. A Escola de Chicago, na década de 1980, apresenta uma requalificação dos pressupostos apresentados na Escola de Harvard, no intuito de afirmar a visão liberal do Estado. Para os autores da Escola de

Chicago, os atos de concentração incrementam a eficiência econômica, e não deveriam constituir em objeto de política antitruste.

Da tradição norte-americana foi formulada a principal sustentação teórica, para a aplicação do antitruste nos mais diferentes países, inclusive o Brasil.

Apesar da inspiração das leis norte-americanas está presente no primeiro diploma brasileiro que contém normas antitrustes – Decreto-lei nº 869/1938. A legislação brasileira segue uma trajetória diferente da legislação norte-americana; porque como foi mostrado ao longo desta dissertação, o antitruste no Brasil procurou proteger a economia popular, ou seja, que as grandes empresas não praticassem preços acima do nível considerado “justo” para o consumidor.

Nesse sentido, formou-se no Brasil um sistema antitruste independente e vigoroso, apesar de no período 1930/1980 de pouca aplicabilidade. No ano de 1962, foi criado o CADE, a função desse órgão é de impedir abusos do poder econômico.

Quando da criação do CADE em 1962, o Estado como elemento coordenador da política nacional, favoreceu um processo de fusões e aquisições. A idéia que estava por detrás dessa política, era de fazer que fossem criados empresas com porte suficiente para atender não só a demanda interna, como também ter um porte competitivo no mercado internacional, assim, justificava-se a criação da COFIE, um órgão voltado para o incentivo das fusões de empresas nacionais.

Paralelamente ao CADE, foram criados órgãos como a COPAF, SUNAB, CONEP e CIP, que tinham a função de controlar o aumento abusivo preços, esse controle de preços através do Estado representou uma verdadeira cartelização da economia.

Assim devido às circunstâncias de caráter político-econômico, vigentes no Brasil no período de 1930 até o final dos anos 1980, a legislação antitruste pouco foi utilizada.

A segunda fase inicia-se em 1994, com a promulgação da nova lei de concorrência – Lei nº 8.884. A lei proporcionou novos poderes ao CADE e implementou de forma efetiva o controle de estruturas.

A SEAE e a SDE, trabalham em conjunto com o CADE, no que se refere aos atos de concentração, a primeira, emite pareceres técnicos do ponto de vista econômico, e a segunda, pareceres técnicos do ponto de vista jurídico, cabendo ao CADE o julgamento final dos processos. No caso, de atos de concentração em setores regulados as agências também emitem pareceres técnicos.

O número de atos de concentração analisados pelos órgãos antitruste brasileiros tem crescido em ritmo acelerado desde 1994. devido, ao processo de reestruturação pelo qual passou a economia brasileira no período, com desregulamentações e a privatizações. Isto fez com que empresas que não atuavam no país passassem a atuar, a partir da compra de empresas já instaladas.

Mediante o aumento dos casos julgados, a taxa de intervenção do CADE nesses atos é baixo 2,40%, indicando que o sistema está congestionado por operações que não têm impactos negativos sobre a concorrência. Quando de fato, houve intervenção, foi exigido compromisso de desempenho, de natureza comportamental as partes envolvidas.

No caso de imposição de compromisso de desempenho os casos notórios foram: COLGATE/KOLYNOS e AMBEV, ambos com aprovação parcial da operação.

A crítica especializada chama atenção (SANTACRUZ: 1998 e CLARK: 2000), da dificuldade do monitoramento das cláusulas envolvidas na imposição dos compromissos de

desempenho, e do engessamento das atividades empresariais. Assim, o melhor seria a imposição de “compromissos estruturais” no lugar de compromissos de desempenho.

Quanto à participação estrangeira, os dados demonstraram que as empresas de capital estrangeiro participaram intensamente do processo de reestruturação produtiva da economia brasileira.

Quanto aos setores, os mais importantes são: Indústria química e petroquímica, informática e telecomunicações, serviços essenciais de infra-estrutura. Todas ligadas à privatização ou a desregulamentação, o que mostra que as reformas da década de 1990 tiveram um grande impacto na estrutura produtiva brasileira.

A saída do Estado do aparelho produtivo requer uma ação ágil e segura dos órgãos de defesa da concorrência e das agências reguladoras, para isso o SBDC, trabalha em conjunto com as agências regulatórias e no caso dos atos de concentração nesses setores, o julgamento final cabe aos CADE.

### Referências Bibliográficas

- BAIN, J. *Industrial Organization*. John Willey & Sons, 1956
- BAUMOL, W.J. & PANZAR, J.C. & WILLIG, R.D. *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982
- BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.
- BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.
- BRASIL. Decreto nº 63.196, de 29 de agosto de 1998, 63.196. Dispõe sobre o sistema regulador de preços no mercado interno e dá outras providências. *Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938. Define os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego. *Senado Federal – Subsecretaria de Informações*. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em: 25 de agosto 2003.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945. Dispõe sobre os atos contrários à ordem moral e econômica *Senado Federal – Subsecretaria de Informações*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto 2003.
- BRASIL. Lei nº 1.521 de 26 de dezembro de 1951. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. *Presidência da República - Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.
- BRASIL. Lei nº 1.522 de 26 de dezembro de 1951, autoriza o Governo Federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo.. *Presidência da República - Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.

BRASIL. Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962 Regula a repressão ao abuso do poder econômico. **Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.

BRASIL. Lei n.º 8.158, de 8 de janeiro de 1991. Institui normas para a defesa da concorrência e dá outras providências. **Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.

BRASIL. Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. **Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de agosto de 2003.

BRASIL, **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**: Brasília, p. 54 e 55.

BRASIL, Página da Internet da Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>>. Acesso em: 01 setembro 2003.

BRASIL, Página da Internet da Secretaria de Direito Econômico - SDE. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sde>>. Acesso em: 01 setembro 2003

BRASIL, Página da Internet do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência - CADE. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 01 setembro 2003.

BRASIL, Página da Internet do Portal da Concorrência. Disponível em: <<http://www.portaldaconcorrencia.gov.br>>. Acesso em: 01 janeiro 2004.

BANDEIRA, M. **Cartéis e Desnacionalização: A experiência brasileira: 1964:1974**. 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

BRANCO, N. A e BARRETO, C. A. **Repressão ao Uso do Poder Econômico**. São Paulo: Atlas, 1964.

CADE. **Relatório Anual 1996**. Disponível em <<http://www.cade.gov.br>> Acesso em: 04 de abril de 2003.

CADE. **Relatório Anual 1997**. Disponível em <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 24 de abril de 2003.

CADE. **Relatório Anual 1998/1999**. Disponível em <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 24 de abril de 2003.

CADE. **Relatório de Gestão 2000**. Disponível em <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 24 de julho de 2003. CADE.

CADE. **Relatório de Gestão 2001**. Disponível em <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 14 de agosto de 2003.

CADE. **Relatório Anual de 2002**. Disponível em:<<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 14 de agosto de 2003.

CADE. **Voto do Ato de Concentração nº 08012.001697/2002-89**, Requerentes, Nestlé Brasil Ltda e Chocolates Garoto S. A. Brasília DF, 04 de fevereiro 2004. Disponível em:<<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 14 de março 2003.

CANTWELL e SANTANGELO *M&As and the Global Strategies of TNCs*. In: *The Developing Economies*, vol. 40 nº 4, 400-434, dezembro 2002.

CLARK, J. **A política de concorrência e a reforma regulatória no Brasil: Um relatório de acompanhamento**, Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>>. Acesso em: 24 abril,2004

CONSIDERA, C. M. **Uma Breve História da Economia Política da Defesa da Concorrência**, novembro de 2002, documento de trabalho nº22. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>>. Acesso em: 24 setembro,2003.

CONSIDERA, C., CORRÊA, P. **The political economy of antitrust in Brazil: from price control to competition policy**. Paper prepared for Fordham Conference on Competition Policy, New York, October, 2001, 42 p. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/seae/>> Documento de Trabalho nº 11. Acesso em: 16. novembro de 2003

CONSIDERA, C. M. **Concorrência e Desenvolvimento Econômico**, Disponível em: [www.seae.gov.br](http://www.seae.gov.br)

CARLTON, D. W. e PERLOFF, M. J. **Modern Industrial Organization**, 2ª edição, New York: Harper Collins, 1994.

COUTINHO, L. **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira**. Campinas, 1993.

DE PAULA,G.M., FERRAZ, J. C. e IOOTTY, M. *Economic Liberalization and Changes in Corporate Control in Latin America*. In: *The Developing Economies*. XL-4 (December 2002): 467-96

EDP, Eletricidade de Portugal. **Nota para a Imprensa**, Lisboa, 27 novembro,2001.

LACERDA, C. A. **Globalização e Investimento Estrangeiro no Brasil**. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2004.

LAPLANE, M. et al **Internacionalização e vulnerabilidade externa** In: LACERDA, A.C. (org) **Desnacionalização**. São Paulo. Contexto, 2000 p.67-75

FAGUNDES, J., POSSAS, M.L., e PONDÉ, J.L. **Defesa da Concorrência e Regulação.** In: **Revista de Direito Econômico - CADE**, nº27, janeiro/julho 1998, p. 35-52

FARINA, E. M. M. O. **Política Antitruste: A Experiência Brasileira**, Anais XVIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC, vol. 1; 1990.

FARINA, E. M. M. O., 1996. Política Industrial e Política Antitruste: Uma Proposta de Conciliação. In: **Revista do IBRAC**, São Paulo: IBRAC, v. 3, n. 8, 1996.

FERRAZ, J. C. *et al* **Made in Brazil – Desafios Competitivos para a Indústria.** Rio de Janeiro: Campus, 1997

FERRAZ JR. T. S. “Conferências e comentários do Seminário Internacional sobre Política de Defesa da Concorrência” In: SAMPAIO, e SALGADO, L. H., **Defesa da Concorrência: a prática brasileira e a experiência internacional.** Série IPEA nº142, Brasília, p.44, 1993.

FERRAZ JR. T. S. **Lei de defesa da concorrência – origem histórica e base constitucional.** Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA, n.2 p.65-74, 1994.

FORGIONI, P. A. **Os fundamentos do antitruste.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FONTENELE, A. M. Das Análises de Bain à Teoria dos Mercados Contestáveis: uma inversão metodológica na construção de um modelo síntese. In: **Estudos Econômicos.** São Paulo, vol. 26 nº3, 381-409 setembro-dezembro 1996

FRANCESCHINI, J. I. G. e FRANCESCHINI, J. L. V. A. **Poder Econômico: exercício e abuso; direito antitruste brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

FRANCO, G. **A inserção externa e o desenvolvimento**, *mimeo.*

HITT *et al.* **Strategic Management: competitiveness and globalization Cincinnati. South-Western College**, 2001.

MASON, E. S. *Price Production Policies of Large-scale Enterprise.* The American Economic Review, XXIX (1), march 1939.

MENDONÇA DE BARROS, J.C. e GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. In: **Revista de Economia Política**, vol. 17 nº2 (66) abril-junho/1997.

NASCIMENTO, C. A. A Política de Concorrência no Brasil e o Novo Paradigma regulatório. In: **Revista do BNDES.** Rio de Janeiro, v.3 nº5, p. 155-170, junho 1996.

OCDE. *Annual Report On Competition Policy Developments In Israel* 2002. Disponível em: <<http://www.ocde.org>> Acesso em: 16. abril de 2004.

OLIVEIRA, G. Apresentação. In: FORGIONI, P. **Os fundamentos do Antitruste**, FORGIONI, P. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

OLIVEIRA, G. Elementos Econômicos Para Uma Revisão Da Lei 8884/94. In: **Relatório de Pesquisa EAESP/FGV/NP**, Núcleo de Pesquisa e Publicações, nº1, 1999.

OLIVEIRA, G. Roteiro Para Análise de Atos de Concentração: Uma Proposta Para O Quadro Institucional Brasileiro, In: **Relatório de Pesquisa EAESP/FGV/NPP**, Núcleo de Pesquisa e Publicações, nº2, 2000.

Relatório Brasileiro Sobre Política da Concorrência, Ministério da Fazenda e Ministério da Justiça, 2002. Disponível em: <<http://www.portaldaconcorrência.gov.br>> Acesso: 15 de outubro de 2002.

ROCHA, IOOTTY e FERRAZ. Desempenho da Fusões e Aquisições na Indústria Brasileira na Década de 90: a Ótica das Empresas Adquiridas. In: Revista de Economia Contemporânea, vol. 5, edição especial: O Futuro da Indústria, 69-101, Rio de Janeiro, 2001.

SALGADO, L. H. As Políticas de Concorrência (ou Antitruste): um Panorama da Experiência Mundial e sua Atualidade para o Brasil. Texto para Discussão nº264, IPEA, Rio de Janeiro, 1992

SALGADO, L. H. A Economia Política da Experiência Antitruste nos Estados Unidos: O Debate Conceitual e um Exercício Para o Caso Brasileiro, Tese de Doutorado, IE/UFRJ, Rio de Janeiro. 1996

SALGADO, L. H. e PEDRA, P. D. Um modelo de Escolha Qualitativa para o Processo de Decisão do Cadê em atos de concentração. Seminário DIMAC nº 84, IPEA, 2001.

SALGADO, L. H. Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual modelo institucional. Texto para Discussão nº 941, IPEA, Rio de Janeiro, 2003.

SANTACRUZ. R. **Prevenção Antitruste no Brasil: 1991/1996**. Tese de Doutorado – IE/UFRJ. Rio de Janeiro. 1998.

SANTACRUZ. R. Política Antitruste no Brasil: Atuação do CADE. In: **Revista Archetypon**, Universidade Cândido Mendes, ano 8, nº22, 2000.

SEAE. **Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração**. Portaria nº 39, de 29 de junho de 1999, publicada no Diário Oficial da União em 1º de julho de 1999. Disponível em: <<http://www.portaldaconcorrência.gov.br>> Acesso: 15 de outubro de 2002.

SEAE. Parecer nº 162/MF/SEAE/COGDC/COGPA:1999. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>> Acesso: 15 de agosto de 2004.

SEAE. Parecer nº 207/MF/SEAE/COGPA:1999, Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>> Acesso: 15 de agosto de 2004.

SEAE, Relatório de Atividade 2002. SEAE. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>> Acesso: 15 de agosto de 2004.

SEAE, Relatório de Gestão 2003. SEAE. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>> Acesso: 15 de agosto de 2004.

SHIEBER, B. M. **Abusos do Poder Econômico (direito e experiência antitruste no Brasil e nos EUA)**. São Paulo: Revista do Tribunais, 1966.

SIFFERT FILHO, N. E SILVA, C. S. As Grandes Empresas nos Anos 90: Respostas Estratégicas a um Cenário de Mudanças. In: GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. "A Economia Brasileira nos anos 90", BNDES, Rio de Janeiro, 1999, p. 376-408.

UNCTAD. *"World Investment Report"*, 2003.

VAZ, I. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

TEXEIRA, C. P. **Concentrações Econômicas**. Disponível em: <<http://www.seae.gov.br>> Acesso em: 22 de outubro 2003.

## **Anexo**

Tipo de Mercado (agrupados por setor de atividade, de acordo com a classificação existente no Anexo V da Resolução CADE nº 15/1998)

### **1 Extração Mineral**

- 01 Minerais Preciosos
- 02 Minerais Não-Ferrosos
- 03 Minerais Ferrosos
- 04 Petróleo e Gás Natural
- 05 Carvão e Outros Combustíveis Minerais
- 06 Calcário
- 07 Minerais Fertilizantes
- 08 Sal
- 09 Pesquisa, Prospecção e Outros Serviços
- 10 Pedras e Outros Minerais Não-Metálicos
- 99 Diversos

### **2 Agricultura**

- 01 Cooperativas Agrícolas
- 02 Pesquisa e Desenvolvimento Agrícola
- 03 Grãos
- 04 Café
- 05 Soja
- 06 Algodão
- 07 Laranja
- 08 Frutas
- 09 Sementes e Mudas
- 10 Plantas Integradas: Cana-Açúcar-Álcool
- 99 Diversos

### **3 Pecuária e Produção Animal**

- 01 Pecuária de Corte e Leite
- 02 Frigoríficos de Bovinos
- 03 Gado de Leite
- 04 Cooperativas de Leite
- 05 Suínos

- 06 Aves e Ovos
- 07 Frigoríficos de Suínos e Aves
- 08 Rações
- 09 Pesca
- 99 Diversos

#### **4 Indústria Madeireira**

- 01 Extração
- 02 Reflorestamento
- 03 Serrarias
- 04 Aglomerados e Prensados
- 05 Laminados e Compensados
- 06 Madeira para Construção
- 07 Artefatos de Madeira
- 99 Diversos

#### **5 Indústria de Móveis**

- 01 Móveis Predominantemente de Madeira
- 02 Móveis Predominantemente de Metal
- 99 Diversos

#### **6 Indústria de Papel e Celulose**

- 01 Pasta e Celulose
- 02 Papel
- 03 Artefatos de Papel
- 99 Diversos

#### **7 Indústria Alimentícia**

- 01 Laticínios
- 02 Moínhos
- 03 Massas e Pães
- 04 Cereais
- 05 Doces e Biscoitos

- 06 Sorvetes
- 07 Preparados e Congelados
- 08 Condimentos Diversos
- 09 Conservas Diversas
- 10 Torrefações e Café Solúvel
- 11 Defumados Diversos
- 12 Óleos Vegetais
- 99 Diversos

## **8 Indústria de Bebidas**

- 01 Vinho
- 02 Destilados
- 03 Cerveja
- 04 Refrigerantes
- 05 Sucos
- 06 Águas
- 99 Diversos

## **9 Fumo**

- 01 Cigarros
- 99 Diversos

## **10 Indústria Têxtil e de Produtos de Couro**

- 01 Fiação
- 02 Tecelagem
- 03 Linhas
- 04 Cama, Mesa e Banho
- 05 Vestuário
- 06 Roupas Íntimas e Maiôs
- 07 Confeções Diversas
- 08 Rendas e Bordados
- 09 Aviamentos
- 10 Tapetes, Cortinas e Toldos
- 11 Lanifícios
- 12 Seda
- 13 Juta e Sisal
- 14 Estamparia, Tinturaria e Acabamento
- 15 Têxtil Diversos

- 16 Curtumes
- 17 Calçados
- 18 Artefatos de Couro
- 99 Diversos
- 11 Comunicação e Entretenimento**
- 01 Jornais
- 02 Revistas
- 03 Livros
- 04 Serviços Gráficos
- 05 Rádio e Televisão
- 06 Filmes, Vídeos e Discos
- 07 Cinemas e Teatros
- 99 Diversos

## **12 Indústria Química e Petroquímica**

- 01 Refinação de Petróleo
- 02 Centrais Petroquímicas
- 03 Petroquímicos Diversos
- 04 Fibras Artificiais e Sintéticas
- 05 Resinas Termoplásticas
- 06 Lubrificantes
- 07 Asfaltos
- 08 Soda/Cloro/Álcalis
- 09 Gases Industriais
- 10 Corantes e Anilinas
- 11 Tintas/Vernizes/Solventes
- 12 Colas e Adesivos
- 13 Graxas/Sebos/Velas
- 14 Explosivos
- 15 Adubos e Fertilizantes
- 16 Defensivos
- 17 Fósforos
- 99 Diversos

## **13 Indústria de Plásticos e Borrachas**

- 01 Espuma
- 02 Embalagens
- 03 Brinquedos e Jogos
- 04 Elastômeros

- 05 Artefatos de Borracha
- 06 Artefatos de Plástico
- 99 Diversos

#### **14 Indústria Farmacêutica E De Produtos De Higiene**

- 01 Produtos Farmacêuticos e Veterinários
- 02 Produtos de Limpeza
- 03 Produtos de Higiene Pessoal
- 04 Cosméticos e Perfumaria
- 99 Diversos

#### **15 Indústria de Produtos de Minerais não-Metálicos**

- 01 Cimento e Cal
- 02 Concretagem
- 03 Tijolos e Telhas
- 04 Cerâmica e Porcelana
- 05 Porcelanas Industriais
- 06 Pisos e Azulejos
- 07 Louças Sanitárias
- 08 Vidro
- 09 Cristais
- 10 Abrasivos
- 11 Amianto
- 12 Refratários/Isolantes Térmicos
- 13 Pedras, Mármore e Granitos
- 99 Diversos

#### **16 Indústria Metalúrgica**

- 01 Metais Preciosos
- 02 Alumínio
- 03 Cobre
- 04 Estanho
- 05 Outros Não-Ferrosos
- 06 Ferros Ligas
- 07 Ferro-Gusa
- 08 Fundidos de Ferro
- 09 Aços Especiais
- 10 Aços Semi-Acabados e Planos

- 11 Aços Não-Planos
- 12 Aços Laminados
- 13 Fundidos de Aço
- 14 Tubos de Aço
- 15 Forjados
- 16 Estruturas
- 17 Caldeiraria Pesada
- 18 Artefatos de Metal
- 19 Cutelaria
- 20 Ferramentas
- 21 Ferragens
- 22 Trefilados e Telas
- 23 Estampados
- 24 Tratamento de Metais
- 25 Válvulas e Conexões
- 26 Soldas
- 27 Cabos e Correntes
- 99 Diversos

## **17 Indústria Mecânica**

- 01 Tratores e Implementos Agrícolas
- 02 Elevadores
- 03 Pontes Rolantes, Talhas e Guindastes
- 04 Prensas
- 05 Máquinas Ferramentas
- 06 Máquinas Têxteis
- 07 Máquinas para Madeira
- 08 Máquinas para Papel
- 09 Máquinas para Alimentos
- 10 Máquinas e Equipamentos Pesados
- 11 Armas
- 12 Bombas e Compressores
- 99 Diversos

## **18 Indústria Mecânica Leve**

- 01 Fornos E Fogões
- 02 Refrigeração
- 03 Instrumentos De Medição
- 04 Equipamentos Médico-Dentários
- 05 Relógios
- 06 Instrumentos Musicais

- 07 Exaustores E Ventiladores
- 99 Diversos

## **19 Indústria Eletroeletrônica**

- 01 Condutores Elétricos
- 02 Componentes Elétricos
- 03 Motores Elétricos
- 04 Controles
- 05 Iluminação
- 06 Torneiras, Chuveiros e Aquecedores
- 07 Máquinas de Escrever e Calcular
- 08 Eletrodomésticos
- 09 Componentes Eletrônicos
- 10 Som e Imagem
- 99 Diversos

## **20 Indústria de Informática e Telecomunicações**

- 01 Computadores
- 02 Periféricos
- 03 Programas
- 04 Consultoria
- 05 Automação Industrial
- 06 Copiadoras
- 07 Centrais Telefônicas
- 08 Transmissão de Dados
- 99 Diversos

## **21 Indústria Automobilística e de Transporte**

- 01 Montadoras
- 02 Motores E Componentes
- 03 Material Elétrico
- 04 Baterias
- 05 Transmissão e Componentes
- 06 Freios e Componentes
- 07 Amortecedores e Molas
- 08 Pneumáticos
- 09 Rodas
- 10 Acessórios

- 11 Carroçarias
- 12 Estaleiros
- 13 Aviões e Componentes
- 14 Material Ferroviário
- 15 Bicicletas e Motocicletas
- 99 Diversos

## **22 Construção Civil**

- 01 Incorporadoras e Construtoras
- 02 Reformas Prediais
- 03 Montagens Industriais
- 04 Pavimentação e Terraplanagem
- 05 Solos e Fundações
- 06 Construção Pesada
- 07 Imobiliárias e Administração Predial
- 08 Projetos/Engenharia
- 09 Instalações Elétricas, Hidráulicas, etc
- 99 Diversos

## **23 Comércio Atacadista**

- 01 Alimentos e Bebidas
- 02 Cereais
- 03 Produtos de Higiene e Limpeza
- 04 Produtos Farmacêuticos
- 05 Tecidos e Confecções
- 06 Publicações
- 07 Produtos de Papel
- 08 Combustíveis
- 09 Produtos Químicos
- 10 Material Elétrico
- 11 Material de Construção
- 12 Distribuidores de Aço
- 13 Produtos Metalúrgicos
- 14 Máquinas e Ferramentas
- 99 Diversos

## **24 Comércio Varejista**

- 01 Supermercados
- 02 Lojas de Departamentos e Magazines
- 03 Eletrodomésticos
- 04 Informática
- 05 Tecidos e Confeções
- 06 Calçados
- 07 Farmácias e Drogarias
- 08 Livrarias e Papelarias
- 09 Jóias, Presentes e Souvenirs
- 10 Gás Liquefeito
- 11 Combustíveis
- 12 Material de Construção
- 13 Material Elétrico e de Iluminação
- 14 Produtos Metalúrgicos
- 15 Máquinas e Ferramentas
- 16 Ferragens
- 17 Produtos Químicos
- 18 Material Médico e Dentário
- 19 Móveis
- 20 Distribuidora de Veículos e Autopeças
- 99 Diversos

## **25 Serviços de Transporte e Armazenagem**

- 01 Ferrovias e Metrô
- 02 Ônibus Urbano
- 03 Ônibus Estadual, Interestadual e Internacional
- 04 Hidrovias
- 05 Aviação Civil Nacional e Internacional
- 06 Serviços Portuários e Aeroportuários
- 07 Transporte de Carga Perecível
- 08 Transporte de Carga Não-Perecível
- 09 Transporte Inflamáveis
- 10 Locação de Carros
- 11 Armazenagem
- 99 Diversos

**26 Serviços Essenciais e de Infra-estrutura**

- 01 Limpeza Pública
- 02 Energia Elétrica
- 03 Gás
- 04 Saneamento Básico - Água e Esgoto
- 05 Telecomunicações
- 99 Diversos

**27 Serviços Gerais**

- 01 Hospitais
- 02 Serviços Médicos
- 03 Hotéis
- 04 Agências de Viagem
- 05 Restaurantes
- 06 Segurança
- 99 Diversos

**28 Serviços Financeiros**

- 01 Bancos Comerciais Privados
- 02 Bancos Comerciais Estatais e Caixas Econômicas
- 03 Bancos de Desenvolvimento
- 04 Bancos de Investimento
- 05 Cartões de Crédito
- 06 Corretoras de Valores e Câmbio
- 07 Distribuidoras
- 99 Financeiras

**29 Seguros e Previdência**

- 01 Seguros de Saúde
- 02 Seguradoras Diversas
- 03 Corretoras de Seguro
- 99 Previdência Privada