



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação Geral de Defesa da Concorrência-DF

Parecer n.º 291/2002/COGDC-DF/SEAE/MF.

Brasília, 29 de agosto de 2002.

Da: Coordenadora-Geral

Para: Sr. Secretário

Assunto: Sugestão de sanção por prática de cartel no âmbito do Processo Administrativo N.º 08012.004086/2000-21

Representantes: Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas de São Paulo - SINDUSCON/SP e Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECOVI/SP

Representadas: Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, Gerdau S.A. e Siderúrgica Barra Mansa.

Conclusão: Sugere aplicação de multa e publicação da decisão em jornal de grande circulação em caso de condenação pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE.

Versão: Pública

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, por meio do ofício OF/DPDE/N.º 5196/00, de 26 de setembro de 2000, informou à SEAE, nos termos do art. 38 da Lei n.º 8.884/94, da instauração do Processo Administrativo n.º 08012.004086/2000-21.

1. PARTES ENVOLVIDAS

1.1 Representantes

Sinduscon/SP

1. O Sinduscon-SP é o maior sindicato patronal da América Latina. Ele representa dez mil empresas do setor, voltadas à construção de imóveis residenciais, comerciais, industriais, de habitação popular e de obras públicas.

2. A base territorial do Sinduscon-SP corresponde a todo o Estado de São Paulo. Sua sede está localizada no município de São Paulo, porém, o sindicato tem filiais nas principais regiões do Estado.

Secovi-SP

3. O SECOVI-SP - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo - dedica-se ao desenvolvimento e aprimoramento das atividades imobiliárias.
4. O órgão congrega cerca de 10 mil empresas do mercado imobiliário e mais de 40 mil condomínios residenciais, comerciais e mistos no Estado de São Paulo. Trata-se da maior entidade representativa do setor imobiliário no Brasil.

1.2 Representadas

Gerdau S.A.

5. A Gerdau é uma organização empresarial voltada para a siderurgia - produção e comercialização de produtos de aço.
6. O Grupo Gerdau é o maior produtor de aços longos no continente americano, com usinas siderúrgicas distribuídas no Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos e Uruguai. O Grupo detém capacidade instalada total de 11 milhões de toneladas de aço, faturamento anual de US\$ 6,9 bilhões e lucro líquido de R\$ 545 milhões.
7. O Grupo Gerdau, no Brasil, é constituído pelas seguintes empresas: GERDAU S.A., METALÚRGICA GERDAU S.A., CIA. SIDERÚRGICA DA GUANABARA – COSIGUA, SIDERÚRGICA AÇONORTE S.A., USINA SIDERÚRGICA DA BAHIA S.A. – USIBA, SIDERÚRGICA RIOGRANDENSE S.A. e CIA. SIDERÚRGICA DA GUANABARA - COSIGUA.

8. Em 30 de junho de 2002 a Gerdau S.A. continha a seguinte composição acionária:

Gerdau S.A.

	Ordinárias		Preferenciais		Total	
	Ações	%	Ações	%	Ações	%
Metalúrgica Gerdau S.A.	32.677,5	82,54	20.723,8	27,81	53.401,3	46,79
Sta. Felicidade Com.Imp.Exp.Prod.Sid.Ltda.	936,9	2,37	2.999,8	4,03	3.936,7	3,45
Outros	13,1	0,03	1.337,0	1,79	1.350,1	1,18
Família Gerdau	1.598,6	4,04	236,6	0,32	1.836,6	1,61
Subtotal	35.226,1	88,98	25.297,2	33,94	60.523,3	53,04
Investidores Institucionais Brasileiros	22,1	0,06	11.872,2	15,93	11.894,3	10,42
Investidores Estrangeiros	600,4	1,52	23.255,4	31,20	23.855,8	20,90
Público	3.742,3	9,45	14.102,7	18,92	17.845,1	15,64
Total	39.590,9	100,00	74.527,5	100,00	114.118,5	100,00

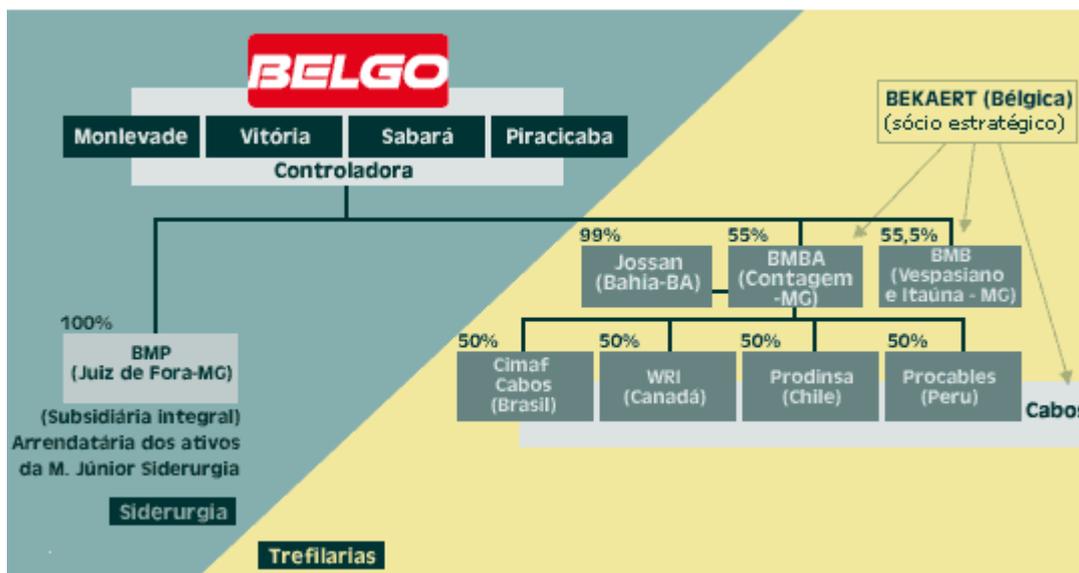
Fonte: <http://www.gerdau.com.br/port/index.asp>

9. O Grupo Gerdau produz pregos, aços especiais e produtos para a agropecuária, indústria e construção civil. Dentre os produtos destinados para a construção civil destacam-se os seguintes: Arame Recozido, Barras de Transferência, Colunas POP, Malha POP, Telas Nervuradas, Telas para Tubo, Treliças, Vergalhões CA-25, Vergalhões CA-60 e Vergalhões GG-50.

Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira.

10. A Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira foi criada em 1921, resultado da associação da Companhia Siderúrgica Mineira com a Arbed (Aciéries Reunies de Bourbach-Eich-Dudelange), cujo país de origem é Luxemburgo.
11. No setor siderúrgico, o Grupo Belgo-Mineira conta com cinco unidades industriais - Usina de Juiz de Fora - MG, Usina de João Monlevade - MG, Usina de Piracicaba - SP, Usina de Sabará - MG, e Usina de Vitória - ES.
12. A capacidade de produção anual do setor alcança mais de 3 milhões de toneladas de laminados de aço - fio-máquina, vergalhões, barras, perfis - e arames para construção civil.
13. O Grupo Belgo-Mineira é o maior produtor brasileiro de fio-máquina (matéria-prima para a fabricação de arames) e o segundo de vergalhões. Possui a mais completa linha de aços para a construção civil, sendo o único fabricante brasileiro de fios e cordoalhas para concreto protendido. Para o segmento de construção civil, o grupo destina 55% de sua produção de aço.

14. A estrutura do grupo está esquematizada abaixo, com as respectivas participações societárias:



Fonte: <http://www.belgo.com.br/content/grupo/index.asp>

Siderúrgica Barra Mansa.

15. A Siderúrgica Barra Mansa (SBM) foi fundada em 1937, na cidade de Barra Mansa (RJ) com uma fábrica de capacidade produtiva de 3.600 toneladas anuais de ferro-gusa.
16. Em 1970 a SBM atingiu a capacidade de produção de 250 mil toneladas. Atualmente a siderúrgica produz cerca de 400 mil toneladas ano, sendo que 70% de sua matéria-prima vem da sucata gerada pela sociedade, a qual recebe de volta novos produtos voltados principalmente para a construção civil.
17. A distribuição dos produtos da SBM é feita em rede própria de filiais de venda posicionadas nas Regiões Sudeste e Sul e por meio de terceiros nas demais regiões.
18. Além da construção civil, que utiliza seus produtos como componentes de estruturas, a SBM atende também à indústria em geral. A Barra Mansa produz e comercializa um grande número de produtos, entre os quais estão vergalhões para concreto armado, arames, cantoneiras, perfis e fio máquina de aço carbono destinado à trefilação e laminação a frio.

19. A SBM faz parte do Grupo Votorantim, mais especificamente, do Grupo Votorantim Metais, composto pela Companhia Mineira de Metais, a Companhia Níquel Tocantins, a Siderúrgica Barra Mansa e a Companhia Paraibuna de Metais.

2. CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA

20. Em 01 de setembro de 2000, foi protocolizada representação na Secretaria de Direito Econômico - SDE, pelo Sinduscon-SP e o Secovi-SP, solicitando a apuração de condutas infringentes à ordem econômica praticadas pelas representadas.

21. A representação informou a existência de um cartel formado pelas três principais empresas produtoras de vergalhão: a Gerdau, a Belgo-Mineira e a Barra Mansa, para dividir o mercado de vergalhões no Estado de São Paulo. O cartel seria operacionalizado por meio do estabelecimento de cotações mais elevadas para clientes cativos da outra companhia siderúrgica, ou seja, por intermédio de uma política discriminatória de preços. A prática consistiria, portanto, na oferta de preços mais elevados para consumidores habituais de outro fornecedor, não concorrendo com o mesmo, garantindo, dessa forma, a divisão do mercado.

22. Pelos fatos narrados e pelos documentos anexados aos autos com a representação, a SDE concluiu pela existência de indícios de infração à ordem econômica, nos termos dos incisos I, II e IV do art. 20 c/c os incisos I, II, III e XII do art. 21, da Lei n.º 8.884/94 e abriu o Processo Administrativo n.º 08012.004086/2000-21.

23. O cerne, portanto, da representação que originou o presente Processo Administrativo foi a divisão de clientes, implementada por meio de discriminação de preços.

24. A divisão de clientes entre concorrentes constitui infração típica de cartel. A conduta representa a tentativa, por parte dos pactuantes de um acordo, de atingirem os lucros associados ao preço de monopólio, por meio da eliminação de concorrentes. A prática é eminentemente nociva, uma vez que leva à diminuição da quantidade ofertada e a uma elevação dos preços.

25. No que diz respeito à discriminação de preços entre clientes, ela se coaduna com os objetivos de manutenção e viabilização do cartel entre fornecedores. Conforme será visto a seguir, no ponto 4, uma siderúrgica sempre oferece cotações de preços superiores aos clientes cativos das outras empresas siderúrgicas para assegurar a divisão de clientes.

26. Ao longo do processo de instrução, além da discriminação de preços com o objetivo de se garantir a divisão de mercado, foi observado que as empresas fixavam os preços de revenda¹, através da imposição de tabelas aos distribuidores. A fixação de preços de revenda constitui uma modalidade de “prática restritiva vertical”², que no caso em pauta servira exclusivamente para viabilizar e garantir o cartel celebrado entre as representadas.
27. De acordo com as declarações de um depoente ouvido no processo, o Sr. Clóvis Eustáquio Amaral³, existem, com relação à prática de fixação de preços de distribuição, efetivas sanções aplicadas aos agentes descumpridores dos preços impostos pelas empresas representadas por meio de tabelas.
28. Conforme será demonstrado abaixo, a veiculação de tabelas por parte das firmas representadas e o estabelecimento de sanções pelo descumprimento, detinham dois objetivos básicos:
- 1) assegurar o pleno funcionamento dos acordos pactuados entre as empresas siderúrgicas, diminuindo o risco de defecção e os custos de monitoramento, e,
 - 2) garantir que as empresas distribuidoras não pudessem ofertar produtos às grandes empresas construtoras a um preço inferior àquele estabelecido pelo cartel, mantendo, assim, o acordo de divisão de clientes estabelecido entre as empresas siderúrgicas.
29. Essas conclusões constituem o corolário lógico da fixação de preços de revenda no mercado de produtos siderúrgicos sob análise. À primeira vista, o estabelecimento de um

¹ A fixação de preços de revenda (FPR) consiste na fixação, pelo fornecedor, produtor, distribuidor ou importador, de um preço de revenda a ser praticado pelos revendedores, distribuidores e varejistas do produto. Diferentemente da “sugestão de preços de revenda”, a fixação de preços de revenda pressupõe a existência de efetivas sanções pelo descumprimento dos preços. A fixação de preços de revenda pode ocorrer de três formas distintas: por meio da fixação de um preço máximo, mínimo ou por intermédio da fixação de um preço único. A fixação de preços máximos não apresenta riscos significativos do ponto de vista do consumidor. A fixação de preços mínimos, por outro lado, apresenta dois possíveis efeitos nocivos:

1) Virtual formação de um cartel entre os distribuidores do produto, e, 2) Criação de facilidades para implementação de um cartel entre os fabricantes, ao evitar que uma competição via preços entre os revendedores estimule algum membro do cartel a oferecer descontos secretamente.

Por fim, quanto à terceira forma de fixação de preços, a fixação de um preço único de revenda, ela deve ser comparada aos preços anteriormente vigentes no mercado, antes da adoção da prática. Caso os preços sejam inferiores aos anteriormente praticados, a situação será equivalente à fixação de preços máximos de revenda. Caso os preços fixados sejam maiores, a situação será análoga à fixação de preços mínimos de revenda.

Com relação aos possíveis efeitos positivos inerentes às práticas restritivas verticais podemos apontar:

1) em ocasiões de monopólios sucessivos na cadeia produtiva, ou de agentes com substancial poder de mercado, a fixação de preços máximos de revenda pode reduzir os mark-up duplos, e, 2) a fixação de preços de revenda pode eliminar ou reduzir o problema do carona, particularmente importante em produtos que necessitam de informações e serviços pré-venda.

²As práticas restritivas verticais, também chamadas de condutas verticais, são restrições impostas por agentes econômicos situados em um estágio da cadeia produtiva a agentes atuando em outro estágio, com o qual mantêm uma relação vertical. Em geral, a relação vertical é estabelecida entre produtores e ofertantes, de um lado, e revendedores e distribuidores, do outro.

³ V. ponto 4.

preço de distribuição fixo, por parte das representadas, constitui um contra-senso. Seria mais lógico, para os fornecedores, incentivar a redução dos preços aos consumidores finais, para que houvesse uma elevação da quantidade demandada e, posteriormente, maiores possibilidades de lucros devido ao aumento da comercialização do produto. Implementar-se-ia, dessa forma, um círculo virtuoso retroalimentado, com benefícios para toda a cadeia produtiva. Para as empresas siderúrgicas, portanto, a fixação de um preço mínimo de revenda representa um custo, na medida que diminui as possibilidades de comercialização de seus produtos aos consumidores finais.

30. Conforme anteriormente exposto, a explicação para esse aparente paradoxo reside exclusivamente na necessidade de se assegurar o pleno funcionamento dos acordos pactuados entre as empresas siderúrgicas.

31. Conforme será demonstrado nas oitivas do Sr. Clóvis Eustáquio Amaral e do Sr. Alexandre José de Souza Rego, as empresas distribuidoras de vergalhão passam freqüentemente por períodos de guerra de preços. Logo após esses períodos, são veiculadas as tabelas a serem cumpridas pelos distribuidores. O cenário de guerra de preços revela-se extremamente problemático para a estabilidade dos acordos entre os fornecedores, uma vez que as distribuidoras, em função dos preços decadentes para o consumidor final, fruto da guerra de preços, passam a pleitear, junto aos fornecedores, uma diminuição dos preços de venda. A situação adiciona um elemento desestabilizador aos acordos de cartel pois eleva o risco de defecção aos parâmetros pactuados entre os fornecedores. De fato, o fornecedor que decidir vender a preços inferiores ao seu distribuidor poderá promover uma redução no preço final e, conseqüentemente, um incremento nas vendas do mesmo, também auferindo benefícios. O estabelecimento de um preço mínimo de revenda elimina esse problema, ou seja, reduz o risco de defecção aos acordos de cartel entre os fabricantes.

32. Por outro lado, a fixação do preço de revenda também tem a vantagem de assegurar que outros grandes clientes abastecidos pelas distribuidoras, como as construtoras, por exemplo, não possam adquirir o produto por um preço inferior ao pactuado entre as empresas siderúrgicas. Dessa forma, fica assegurado o cartel com a eliminação junto aos outros clientes, como as grandes construtoras, eliminando o risco de uma distribuidora vender a um preço diferente do pactuado. Mantém-se, portanto, de forma mais efetiva, o acordo de divisão de clientes entre os fabricantes.

33. Assim sendo, conforme ficou aqui demonstrado, a discriminação de preços reportada por ocasião da abertura do presente processo administrativo, bem como a fixação do preço de revenda levantada no curso das investigações, constituem práticas viabilizadoras do cartel formado pelas empresas siderúrgicas com o objetivo de dividir o mercado.

2. MERCADO RELEVANTE

Dimensão Produto

34. Os aços são classificados em semi-acabados e acabados. Os semi-acabados não são consumidos diretamente pelos consumidores finais, recebendo, portanto, novos processamentos industriais antes de serem comercializados. Os acabados, ou laminados, diferentemente, destinam-se ao uso final dos consumidores e estão subdivididos em três grupos: os planos, os longos e os especiais. Os principais laminados planos são: as chapas grossas, as bobinas e chapas finas a quente, as bobinas e chapas a frio, as folhas de flandres, as folhas cromadas e as chapas galvanizadas. No que diz respeito aos laminados longos, existem seis tipos básicos: os trilhos e acessórios, os vergalhões, o fio-máquina, os trefilados, os perfis e as barras. Os laminados longos caracterizam-se pelo seu comprimento acentuado e são basicamente utilizados no setor ferroviário e na construção civil. Já os aços especiais, podem ser planos ou longos, sendo distinguidos dos outros dois pela adição de elementos mais nobres que alteram suas propriedades. Eles são subdivididos em cinco sub-tipos: chapas inoxidáveis, chapas siliciosas, chapas alto carbono e ligas, barras e tubos sem costura.
35. O vergalhão é portanto um ferro redondo nervurado utilizado exclusivamente pela construção civil, constituindo um subproduto específico dos aços longos comuns, conforme visto acima.
36. O grau de substitutibilidade dos vergalhões é considerado bastante reduzido⁴. Embora exista possibilidade de substituição de alguns aços longos na construção civil por concreto armado, ela está restrita aos perfis, não atingindo, por conseguinte, os vergalhões. Logo, a definição do mercado relevante não deve incorporar nenhum outro produto adicional.
37. Além disso, o produto pode ser considerado homogêneo e não há indícios de processos de diferenciação, segmentação ou implementação de melhorias técnicas a ponto de sugerir uma subdivisão da dimensão produto em dois mercados.
38. A representação que deu origem à abertura do processo administrativo define o produto vergalhão vendido diretamente às construtoras, como o mercado relevante - dimensão produto. A definição apresenta a peculiaridade de apresentar características relacionadas ao destino da mercadoria para delimitar o mercado.

⁴ V. "A Indústria Brasileira de Aços Longos", Germano, Paula Mendes, in "Padrão de Concorrência e Competitividade da Indústria de Materiais de Construção".

39. A despeito da definição das representantes, a aquisição do produto pelas construtoras não apresenta nenhum atributo diferenciador a ponto de justificar a definição de um mercado relevante separado dos demais consumidores.
40. A razão apresentada na representação para a definição do mercado relevante como o de vergalhões destinados às grandes empresas construtoras, qual seja, que 88% das vendas do produto são direcionadas a essas empresas, não justifica uma definição de mercado separada dos demais consumidores. O volume do produto adquirido pelo consumidor não pode servir de parâmetro exclusivo para definição do mercado relevante, conforme foi feito na representação.
41. Assim sendo, definir-se-á o mercado relevante dimensão produto, como sendo o de vergalhões.

Dimensão Geográfica

42. A dimensão geográfica do presente processo será definida como sendo o território nacional, área de atuação das empresas representadas.
43. Embora a representação tenha considerado o mercado relevante dimensão geográfica como sendo o Estado de São Paulo, a análise desta SEAE concluiu pela inclusão dos demais estados federados na definição, por duas razões específicas:
- a) as investigações levantaram indícios de práticas de divisão de clientes e fixação de preços do produto, conforme será visto adiante, em diversas localidades do território nacional, e,
 - b) as empresas representadas atuam em todo o território nacional.
44. No que tange à possibilidade de importação de vergalhões de outros países, ela é dificultada por quatro razões distintas:
- a) a alíquota modal de importação da siderurgia é de 12% desde janeiro de 1995 (TEC),
 - b) o custo de transporte do produto é elevado em razão do reduzido valor adicionado por unidade de peso: R\$ 0,80 por quilo, em abril de 2000, no Estado de São Paulo⁵, e,
 - c) a norma brasileira em vigor para o produto em questão, a NBR 7480, adotou o vergalhão CA-50 como padrão nacional, excluindo o padrão internacionalmente adotado, o CA-40. Apenas três países no mundo consomem vergalhão CA-50, o Brasil, o Paraguai e a Bolívia, e apenas um, fora o Brasil, o produz regularmente: o Paraguai.

⁵ Fonte: representação do Sinduscon-SP e Secovi-SP.

d) Existe uma barreira de regulamentação: para importar vergalhão exige-se a concessão de padrão de qualidade do Inmetro.

45. Em razão desses fatores, descartou-se a inclusão de outros países na dimensão geográfica do mercado relevante.

4. DAS PROVAS/INDÍCIOS

46. Após a abertura do Processo Administrativo em 26 de setembro de 2000, a SDE e a SEAE iniciaram a investigação da conduta apontada na representação. O processo de instrução implementado por ambas as secretarias concentrou-se na realização de oitivas, que serão separadas em dois conjuntos específicos para facilitar a análise: 1) as oitivas de um ex-funcionário e de um funcionário de uma das empresas denunciadas; e, 2) as oitivas de representantes das empresas distribuidoras, clientes das representadas

4.1. Oitivas de um Ex-Funcionário e de um Funcionário de uma das Representadas

4.1.1. Depoimento do Sr. Alexandre José de Souza Rego

47. No primeiro conjunto de oitivas destacou-se o depoimento do Sr. Alexandre José de Souza Rego, ex-funcionário da Belgo-Mineira.

48. Em seu depoimento, o Sr. Alexandre José de Souza Rego, alegou as seguintes condutas infrativas, por parte das representadas:

1) Divisão de Mercados

- O Sr. Alexandre José de Souza Rego informou que recebia instruções para aumentar preços e retirar propostas para construtoras de médio e grande porte atuando na Região Norte e Nordeste do Brasil, que seriam consumidoras cativas das empresas concorrentes.
- Alegou ter participado de reuniões com representantes das empresas concorrentes, nas quais teriam sido divididos os grandes consumidores na Região Norte e Nordeste.

2) Acordo para Fixação de Preços de Revenda

- O Sr. Alexandre José de Souza Rego informou a existência de acordos para fixar preços, que eram impostos aos distribuidores das empresas Belgo-Mineira e Gerdau, com o fim de acabar com a guerra de preços existente entre essas empresas, em diversos locais do Brasil.
- Por diversas vezes o depoente afirmou ter presenciado conversações entre pares/gerentes da Belgo-Mineira, Gerdau e Barra Mansa sobre descontos a serem concedidos aos distribuidores. Dentre as pessoas que participavam dessas conversações o Sr. Alexandre José de Souza Rego citou os Srs. Gilmar de Almeida Garcia, Homero Storino, e Rodrigo Archer, da Belgo-Mineira, os Srs. Cláudio de Campos C. Pereira, Edu Soares da Luz e Carlos Felipe Nigro C. Ribeiro Júnior, da Gerdau, e os Srs. Antônio (Toninho) e Junqueira, da Barra Mansa.

3) Reuniões entre as Empresas Siderúrgicas

- O depoente mencionou duas reuniões ocorridas na sede da Açonorte (Gerdau Recife), tendo sido a primeira realizada na sala de reuniões da área comercial da empresa, no dia 02/03/1999, iniciando-se às 8 h e estendendo-se até às 13h, contando com a presença dos Srs. Edu Soares da Luz (ex Gerdau), o Sr. Márcio Raposo Silva (Gerdau), Sr. Ivo Germano Hoffmann Júnior (Gerdau), Sr. Gilmar de Almeida Garcia (Belgo-Mineira) e o próprio Sr. Alexandre José de Souza Rego.
- A reunião representou uma oportunidade para definir quais seriam as distribuidoras e as construtoras a serem atendidas, por Belgo e Gerdau, no Estado do Pará; qual o preço de venda do material de construção civil, aço CA50 e CA 60 e quais os preços a serem praticados na venda ao consumidor final.
- Com detalhes, informou, ainda, que para esta primeira reunião, o informante e o Sr. Gilmar de Almeida Garcia estavam hospedados no hotel Lucsin na praia de Boa Viagem, onde também estava hospedado o vendedor da Gerdau de Belém, o Sr. Márcio Raposo.
- Já a segunda reunião, segundo o informante, ocorrera no dia 12 de junho de 1999, no mesmo local, tendo participado, pela Gerdau, o Sr. Carlos Felipe N. C. Ribeiro Júnior e, pela Belgo-Mineira, o próprio Sr. Alexandre José de Souza Rego e o Sr. Gilmar de Almeida Garcia. Nesta reunião procurou-se verificar, por meio do exame de estimativas de vendas, o cumprimento do acordo celebrado na reunião anterior.

49. Durante todo o seu depoimento, o informante mostrou-se coerente, firme e seguro das informações prestadas, tendo revelado o nome das pessoas que teriam participado de tais reuniões, datas, locais e tabelas de preços e de consumidores que eram passados aos vendedores. Informou, ainda, que tais reuniões teriam sido registradas por ele, em computador de propriedade da empresa (um notebook) e que teriam sido, inclusive

gravadas. Tais registros, todavia, estariam nas dependências da empresa Belgo-Mineira, nos escritórios de Belo Horizonte e Goiânia.

50. Ressalta-se, por fim, a alegação da Belgo-Mineira durante o depoimento do Sr. Alexandre José de Souza Rego, que o depoente seria inimigo capital da empresa. Segundo a Belgo-Mineira, após sua demissão, o Sr. Alexandre José de Souza Rego haveria inclusive tentado extorqui-la, ameaçando revelar fatos e documentos às autoridades de defesa da concorrência, no âmbito deste Processo Administrativo.
51. Por essa razão, a empresa Belgo-Mineira apresentou Notícia-Crime ao 7º DP de São Paulo, da qual decorreu Inquérito Policial em face do Sr. Alexandre José de Souza Rego.
52. Observa-se, no entanto, que, por ocasião da apresentação de Notícia-Crime, a empresa Belgo-Mineira já estava ciente de que o Sr. Alexandre José de Souza Rego iria depor na SDE. Não se deve descartar, portanto, a hipótese de ter a empresa tentado minimizar o seu depoimento.

4.1.2. Depoimento do Sr. Gilmar de Almeida Garcia

53. Visando ainda à instrução do presente processo, foi então ouvido, na qualidade de testemunha, o Sr. Gilmar de Almeida Garcia, ex-chefe do Sr. Alexandre José de Souza Rego na empresa Belgo-Mineira.
54. Em seu testemunho, o Sr. Gilmar de Almeida Garcia, afirmou que trabalhara com o Sr. Alexandre José de Souza Rego, o tendo como subordinado, reconhecendo-o como um bom funcionário, participativo e colaborador.
55. Entretanto, em desacordo com o que fora afirmado pelo Sr. Alexandre José de Souza Rego, testemunhou que não teriam participado de reuniões com representantes de empresas concorrentes. Negou, também, ter determinado que seus vendedores majorassem preços ou retirassem propostas para beneficiar qualquer concorrente, nunca tendo, tampouco, recebido instruções nesse sentido de seus superiores.
56. Todavia, o Sr. Gilmar de Almeida Garcia reconheceu ter viajado para Recife em companhia do Sr. Alexandre José de Souza Rego, local em que, supostamente, teria ocorrido uma reunião entre representantes das empresas Representadas. Mostrou-se, porém, confuso e impreciso ao tentar explicar os objetivos desta viagem e quais as rotinas por eles desempenhadas para consecução desses objetivos.

4.2. Oitivas de Representantes das Empresas Clientes das Representadas

57. No segundo conjunto de oitivas, o depoimento de representantes de algumas empresas distribuidoras, revelou, igualmente, numerosos indícios de infração à ordem econômica pelas empresas siderúrgicas, por prática de cartel.

4.2.1. Depoimento do Sr. Clóvis Eustáquio Amaral

58. Primeiramente, o termo de oitiva do Sr. Clóvis Eustáquio Amaral, funcionário da empresa Marca Ltda., distribuidora de produtos siderúrgicos para a construção civil, revelou provas de práticas cartelizantes implementadas pelas empresas siderúrgicas. O Sr. Clóvis Eustáquio Amaral antes de trabalhar na Marca Ltda. era proprietário da empresa Fertaco. Ambas as empresas atuavam na região da grande Belo Horizonte. Dentre as condutas aludidas pelo depoente em seu pronunciamento oral à SDE, destacamos as seguintes práticas ilícitas por parte das representada:

1) Divisão de mercados entre as empresas siderúrgicas

- Nos anos de 1997 e 1998, a empresa Belgo-Mineira reduziu os descontos concedidos a empresa Fertaco, de propriedade do Sr. Clóvis Eustáquio Amaral.
- O depoente passou então a pleitear produtos da empresa Gerdau, não obtendo sucesso, segundo o Sr. Clóvis Eustáquio Amaral, devido a sua empresa ser distribuidora da Siderúrgica Belgo-Mineira.
- Diante desse cenário, o depoente tomou a decisão de abrir a empresa Marca para estabelecer um relacionamento de distribuição com a Gerdau.
- Após a abertura da firma Marca, embora o Sr. Clóvis Eustáquio Amaral tivesse mantido a Fertaco em funcionamento, houve resistência da Belgo-Mineira em fornecer produtos a essa empresa, o que o levou a desativá-la.
- Além disso, o depoente encontrou dificuldades em manter o suprimento regular da Gerdau a sua outra empresa, a Marca, pois havia pressão da Belgo-Mineira junto à Gerdau para evitar o fornecimento à empresa do Sr. Clóvis Eustáquio Amaral.
- O depoente alegou, ainda, que as siderúrgicas exigiam exclusividade de comercialização de seus produtos com o objetivo de deixar os distribuidores sem alternativas na busca do melhor preço. Embora formalmente não existisse um contrato de exclusividade, as empresas siderúrgicas faziam essa exigência às empresas distribuidoras, que ficavam impossibilitadas de adquirir produtos de outras fornecedoras em razão da cotação mais elevada a clientes não habituais, por parte das siderúrgicas.

2) Reuniões entre as representadas - Fixação de preços de revenda por meio da adoção de tabelas de preços.

- O Sr. Clóvis Eustáquio Amaral afirmou ter conhecimento da existência de reuniões entre as empresas siderúrgicas, realizadas com certa frequência.
- No dia 18 de março de 1999, na Avenida dos Andradas, na cidade de Belo Horizonte (BH) houve uma reunião entre as empresas siderúrgicas e todas as empresas distribuidoras atuando na área metropolitana da cidade. A reunião foi presidida pelos Srs. Homero Estorino e Cláudio Pereira, também citados no depoimento do Sr. Alexandre José de Souza Rego, conforme abordado anteriormente.
- Nesta reunião foi imposta aos distribuidores uma tabela de preços a ser cumprida sob pena de sofrerem corte de descontos ou até interrupção do fornecimento.
- Segundo o depoente, reuniões entre as siderúrgicas e os respectivos distribuidores eram usuais.

3) Monitoramento dos preços praticados pelas distribuidoras

- O Sr. Clóvis Eustáquio Amaral informou que a Gerdau, após a elaboração de suas tabelas fazia um criterioso monitoramento do mercado de distribuição.
- O depoente afirmou ser normal a ocorrência de guerras de preço entre os distribuidores. Em tais ocasiões as empresas siderúrgicas tomavam iniciativas para reforçarem a obediência da tabela, estipulando penalidades em caso de descumprimento.
- A sua própria empresa foi apenada por descumprimento de tabela de preço, passando a receber da Siderúrgica Belgo-Mineira menores descontos. Outras empresas distribuidoras foram inclusive estimuladas a atuar nas proximidades da empresa do Sr. Clóvis Eustáquio Amaral pelo Sr. Homero Estorino.
- Em outra ocasião, quando do lançamento de uma promoção pela empresa do depoente, o Sr. Cláudio Pereira, da Gerdau, ameaçou interromper o fornecimento de produtos caso o Sr. Clóvis Eustáquio Amaral não eliminasse o desconto promocional.

4.2.2. Depoimento do Sr. Rubson Lopes Nogueira

59. A oitiva do Sr. Rubson Lopes Nogueira, dono da Cobraço Serviços, que desenvolve atividades de corte e dobra e distribuição de vergalhões, também revelou a existência de significativas provas de condutas infrativas que corroboraram o depoimento do Sr. Clóvis Eustáquio Amaral.

60. Pode-se portanto concluir dos depoimentos acima que existem provas para caracterização de prática de cartel por parte das representadas. Conforme visto, a divisão de mercado

entre as siderúrgicas foi implementada por meio de duas práticas específicas: a discriminação de preços e a fixação de preços de revenda.

5. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO COORDENADO DE PODER DE MERCADO

5.1 Participação de Mercado

61. A tabela abaixo indica a participação de mercado das quatro maiores empresas atuando no mercado brasileiro.

Tabela 1. Oferta Nacional de Vergalhões

Empresas Produtoras	1998(%)	1999(%)	2000(%)
Grupo Gerdau	50,4	50,6	52,2
Belgo-Mineira	32,2	30,2	33,3
Barra Mansa	8,3	8,5	8,2
Açominas	6,7	5,9	4,9
Itaunense	2,4	1,0	-
Importações da Acindar Aceros	0,1	3,8	1,4
Total	100	100	100

Fonte: Requerentes no âmbito Ato de Concentração N.º 08012.006008/2000-54

62. Conforme se depreende dos dados acima, a participação de mercado das três empresas representadas é alta o suficiente para caracterizar a possibilidade de exercício coordenado de poder de mercado.

6.2 Índices de Concentração

63. A análise dos índices de concentração C_4 e HHI (Herfindahl Hirschmann) no mercado nacional de vergalhões, conforme demonstra a tabela abaixo, também revela patamares elevados, reforçando, portanto, a possibilidade de exercício coordenado de poder de mercado.

Tabela 2. Índice Ci das Empresas Produtoras de Vergalhões

	1998(%)	1999(%)	2000(%)
C1	50,4	50,6	52,2
C2	82,6	80,8	85,5
C3	90,9	89,3	93,7
C4	97,6	95,2	98,6

Fonte: Requerentes no âmbito Ato de Concentração N.º 08012.006008/2000-54

Elaboração: SEAE.

Tabela 3. Índice HHI das Empresas Produtoras de Vergalhões

	1998	1999	2000
HHI	3696,55	3594,9	3926,94

Fonte: Requerentes no âmbito Ato de Concentração N.º 08012.006008/2000-54

Elaboração: SEAE.

64. Particularmente com relação ao índice HHI, as cifras podem ser consideradas elevadas uma vez que, de acordo com regras utilizadas pelo *Department of Justice (DOJ)* e a *Federal Trade Commission (FTC)*, órgãos responsáveis pela análise antitruste nos Estados Unidos da América, um índice superior a 1.800 já indica um alto grau de concentração⁶.

65. Depreende-se, por conseguinte, que tantos os dados referentes à participação de mercado quanto os índices de concentração indicam ser possível o exercício coordenado de poder de mercado no setor sob análise.

7. PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO COORDENADO DE PODER DE MERCADO

7.1 Entrada

66. O exercício de poder de mercado pode ser inibido quando a entrada de concorrentes no mercado relevante puder impedir eventuais aumentos dos incumbentes. Isto acontecerá quando ela for considerada “provável”, “tempestiva” e “suficiente”.

67. A entrada será considerada “provável” quando as escalas mínimas viáveis forem inferiores às oportunidades de venda. Isto só ocorrerá quando as parcelas de mercado potencialmente disponíveis forem atrativas para os entrantes.

⁶ V. Documento de Trabalho nº 13 - Março/2002 *Índices de Concentração*, Schmidt, Cristiane A. Junqueira e Lima, Marcos A. Mattos in <http://www.fazenda.gov.br/seae/documentos>.

68. A escala mínima viável para operar no mercado de vergalhões é estimada em US\$ 100 milhões. Esse montante é considerado elevado, uma vez que a siderurgia é um setor cuja maturação dos investimentos é tradicionalmente longa.
69. A estimativa da escala mínima viável para a montagem de uma estrutura economicamente eficiente depende da existência ou não de barreiras à entrada, que no mercado de vergalhões podem ser consideradas altas pelas seguintes razões:
- 1) existe grande capacidade ociosa das indústrias instaladas, e,
 - 2) o poder econômico das incumbentes é elevado.
70. No tocante à capacidade ociosa, dois pontos desestimuladores à atuação de entrantes são importantes. Primeiramente, como os custos fixos da indústria são significativos, um dos principais determinantes da rentabilidade das empresas é a possibilidade de operar em plena capacidade, com um baixo endividamento. Em virtude desse quadro, exportar muitas vezes é de suma relevância para poder diluir o custo fixo unitário. Em períodos de retração da demanda, o mercado externo representa um escoamento essencial da produção nacional, a despeito dos preços externos inferiores, com impactos negativos sobre a rentabilidade. Assim sendo, a existência de grandes excedentes exportáveis representa um desestímulo a novos produtores, em razão da diminuição da receita por tonelagem vendida.
71. Outro ponto relevante a respeito da capacidade ociosa é a possibilidade de retaliação das firmas incumbentes a novos ingressantes. Como os preços internos são superiores aos externos, as empresas atuando no mercado podem patrocinar guerras de preços frente à entrada de novas firmas no setor. Esse cenário é ainda mais grave quando se leva em conta que os ingressantes geralmente têm maiores custos em razão de não terem se apropriado de depreciações, contando com custos fixos mais onerosos.
72. Cumpre também destacar, que o poder das empresas atuantes no mercado é um entrave à atuação de ingressantes, em função da capacidade financeira e da possibilidade de articulação com outros setores dessas empresas, entre outros fatores.
73. Considera-se a entrada “tempestiva”, quando todas as etapas necessárias ao ingresso de outras firmas no mercado possam ser concluídas num período de 2 (dois) anos. No caso em pauta, como as barreiras são elevadas, pode-se concluir que é reduzida a perspectiva de que um novo concorrente ingresse no setor dentro deste prazo. Esta conclusão é reforçada por praticamente ausência de entrantes no setor nos últimos anos.

74. A análise do quesito “suficiência” contemplaria a possibilidade de potenciais entrantes explorarem adequadamente todas as oportunidades de venda do setor. No entanto, este exercício faz-se desnecessário no caso em pauta, uma vez que já foi demonstrado acima que a entrada no mercado de vergalhões não é provável, nem tampouco tempestiva. Logo, pode-se concluir que a variável presentemente analisada, entrada, contribui para a existência de alta probabilidade de exercício coordenado de poder de mercado.

7.2 Produtos Substitutos

75. Não existem produtos substitutos ao vergalhão. O produto que mais se lhe assemelha é o “Dywidag”, um ferro redondo rosqueável, cuja principal diferença com relação ao vergalhão é a presença de estrias. Esse produto, no entanto, não tem seu consumo difundido, sendo feito sob encomenda, pela Barra Mansa.

76. O vergalhão, portanto, caracteriza-se por ser um bem homogêneo, com pouco espaço para diferenciação ou introdução de melhorias técnicas capazes de distinguir determinado produto ou marca dos demais. De acordo com Germano Mendes de Paula *não existem “lançamentos” de novos vergalhões.*

77. Assim sendo, a ausência de produtos substitutos também contribui para a conclusão de elevada probabilidade de exercício coordenado de poder de mercado no setor sob análise.

8. DO DANO

78. O dano presente nas condutas comprovadas no presente parecer constitui o preço mais elevado resultante do cartel posto em prática pelas empresas representadas. Caso não houvesse o acordo entre as empresas produtoras de vergalhões, os preços aos consumidores finais seriam menores.

9. CONCLUSÃO

79. Em virtude da comprovação de prática de cartel entre as empresas representadas no presente parecer e da conclusão de elevada probabilidade de exercício coordenado de poder de mercado, esta Secretaria de Acompanhamento Econômico sugere:

- 1) a aplicação de multa as empresas representadas pela prática de cartel no mercado nacional de vergalhões; e
- 2) a publicação da decisão em jornal de grande circulação, às custas das representadas, em caso de condenação pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

À consideração superior.

PEDRO DE ABREU E LIMA FLORENCIO
Coordenador

MARIANA TAVARES DE ARAÚJO
Coordenadora-Geral

De acordo.

CRISTIANE ALKMIN JUNQUEIRA SCHMIDT
Secretária-Adjunta

CLAUDIO MONTEIRO CONSIDERA
Secretário