

Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Cadernos do Cade

INDÚSTRIA SIDERÚRGICA

Abril/2022



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Cadernos do Cade: Indústria Siderúrgica

Departamento de Estudos Econômicos (DEE) – Cade

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos Taurisano

CEP: 70.770-504 – Brasília/DF

Edição:

Guilherme Mendes Resende

Pesquisa:

Thiago Luis dos Santos Pinto

Redação:

Thiago Luis dos Santos Pinto

Revisão:

Guilherme Mendes Resende

Gerson Carvalho Bênia

Planejamento Gráfico:

Assessoria de Comunicação Social

Sumário

1	INTRODUÇÃO	6
2	SETOR SIDERÚRGICO	7
2.1	Processo produtivo siderúrgico	7
2.2	Principais produtos siderúrgicos	8
2.3	Características gerais do setor	12
2.4	Siderurgia no mundo	13
2.5	Siderurgia no Brasil	17
3	ANÁLISES DO CADE NOS CASOS ENVOLVENDO O SETOR SIDERÚRGICO	21
3.1	Atos de Concentração	22
3.1.1	Definição de Mercado Relevante	22
3.1.1.1	Dimensão produto	22
3.1.1.1.1	Produtos semiacabados	23
3.1.1.1.2	Produtos acabados	24
3.1.1.2	Dimensão geográfica	29
3.1.1.2.1	Produtos semiacabados	30
3.1.1.2.2	Produtos acabados	30
3.1.2	Poder de Mercado	34
3.1.2.1	Barreiras à entrada	35
3.1.2.2	Rivalidade	40
3.1.3	Eficiências	45
3.1.4	Remédios	49
3.1.4.1	Ato de concentração nº 08012.001723/2008-64	50
3.1.4.2	Ato de concentração nº 08012.008215/2010-21	50
3.1.4.3	Ato de concentração nº 08700.001655/2012-61	51
3.1.4.4	Ato de concentração nº 08700.002165/2017-97 (processos relacionados: 08700.002501/2017-00 e 08700.002168/2017-21)	52
3.2	Condutas Anticompetitivas	53
3.2.1	Processo administrativo nº 08000.015337/1997-48	54
3.2.2	Processo administrativo nº 08012.004086/2000-21	56
3.2.3	Processo administrativo nº 08012.008340/2002-21	59
4	CONCLUSÕES	59
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62
	APÊNDICE I - LISTA DE PROCESSOS CONSULTADOS DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO DO SETOR SIDERÚRGICO	64
	APÊNDICE II - LISTA DE PROCESSOS CONSULTADOS DE CONDUTAS ANTICOMPETITIVAS DO SETOR SIDERÚRGICO	68

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - PROCESSO SIDERÚRGICO.....	8
Figura 2 – EXEMPLOS DE AÇOS SEMIACABADOS.....	10
Figura 3 – EXEMPLOS DE AÇOS ACABADOS.....	11
Figura 4 – PRODUÇÃO DE AÇO BRUTO NO MUNDO EM 2020.....	15
Figura 5 – CONSUMO APARENTE DE AÇO BRUTO NO MUNDO EM 2020.....	15
Figura 6 – IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES DE AÇO BRUTO NO MUNDO.....	16
Figura 7 – 10 MAIORES PRODUTORES DE AÇO BRUTO NO MUNDO EM 2020, EM MILHÕES DE TONELADAS.....	17
Figura 8 – PRODUÇÃO NACIONAL DE AÇO BRUTO POR EMPRESA EM 2020, EM %.....	18
Figura 9 – PRODUÇÃO SIDERÚRGICA BRASILEIRA DE 2010 A 2020	19
Figura 10 – IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES DA SIDERURGIA BRASILEIRA	20
Figura 11 - ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR SIDERÚRGICO CLASSIFICADOS PELO ANO DA DECISÃO	21

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – SIDERURGIA NO MUNDO (AÇO BRUTO), EM MILHÕES DE TONELADAS	13
Tabela 2 – SIDERURGIA BRASILEIRA DE 2010 A 2020	19

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, o Cade, por meio do seu Departamento de Estudos Econômicos (DEE), lançou a primeira edição da série de publicações “Cadernos do Cade”. A série tem como principais objetivos a sistematização e a divulgação da jurisprudência do Cade relativa a um mercado específico, enfatizando os aspectos econômicos e concorrenciais das decisões tomadas. Com isso, o Cade busca se alinhar à sua missão institucional de contribuir com a geração do conhecimento técnico e prático, bem com a produção acadêmica, em assuntos relacionados à defesa da concorrência.

Nesse contexto, a presente publicação – 15º número da série Cadernos do Cade - busca analisar os casos julgados pelo Cade relativos ao setor de siderurgia. É um setor de suma importância para a economia mundial, que responde por US\$ 2,5 trilhões em produtos vendidos e por US\$ 500 bilhões em valor adicionado, de acordo com um estudo desenvolvido pela Oxford Economics e divulgado pela Worldsteel Association¹. Ainda segundo esse estudo, a indústria siderúrgica emprega mais de 40 milhões de pessoas no mundo entre empregos diretos e indiretos.

Em 2020, a indústria siderúrgica mundial produziu cerca de 1,88 bilhão de toneladas de aço bruto. Esse número é 31% superior ao que foi produzido em 2010, o que revela o quanto o setor cresceu ao longo da última década. No Brasil, foram 31,4 milhões de toneladas de aço bruto produzidos, levando o país a ocupar a 9ª posição no ranking da produção mundial.

Este trabalho encontra-se dividido em 4 capítulos. Em seguida à presente introdução, são apresentadas diversas informações relativas ao setor siderúrgico no Brasil e no mundo, incluindo informações sobre o processo produtivo e dados sobre produção, consumo e comércio exterior. No terceiro capítulo são discutidas as principais análises feitas pelo Cade nos atos de concentração e condutas anticompetitivas envolvendo a indústria siderúrgica. São examinadas as definições de mercado relevante adotadas, tanto na dimensão produto como na geográfica, e também as análises feitas quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado em cada caso, abrangendo tópicos como barreiras à entrada, rivalidade, eficiências etc. São também apresentados os remédios impostos pelo Cade, quando existentes, nas decisões estudadas. Em seguida, são apresentados os casos julgados envolvendo condutas anticompetitivas nesse mercado. Por fim, no quarto capítulo, são formuladas algumas conclusões sobre o trabalho.

¹ Fonte: World Steel Association. Disponível em <http://worldsteel.org/wp-content/uploads/The-role-of-steel-manufacturing-in-the-global-economy.pdf>. Acesso em 25/03/2022.

2 SETOR SIDERÚRGICO

A siderurgia é um ramo específico da metalurgia, que consiste na atividade de extração dos metais dos seus respectivos minérios, preparando-os para os seus diversos usos. Ambas são indústrias que produzem metal; a diferença é o tipo de metal produzido por elas. Enquanto a metalúrgica atua num campo mais amplo, produzindo diversos tipos de metais (como por exemplo alumínio e cobre), a siderúrgica trabalha exclusivamente na produção de ferro e aço.

Nesta seção são descritos o processo produtivo siderúrgico e alguns dos seus principais produtos. Em seguida são apresentados dados sobre o setor siderúrgico no mundo e no Brasil, assim como alguns dos seus aspectos econômicos mais relevantes.

2.1 Processo produtivo siderúrgico²

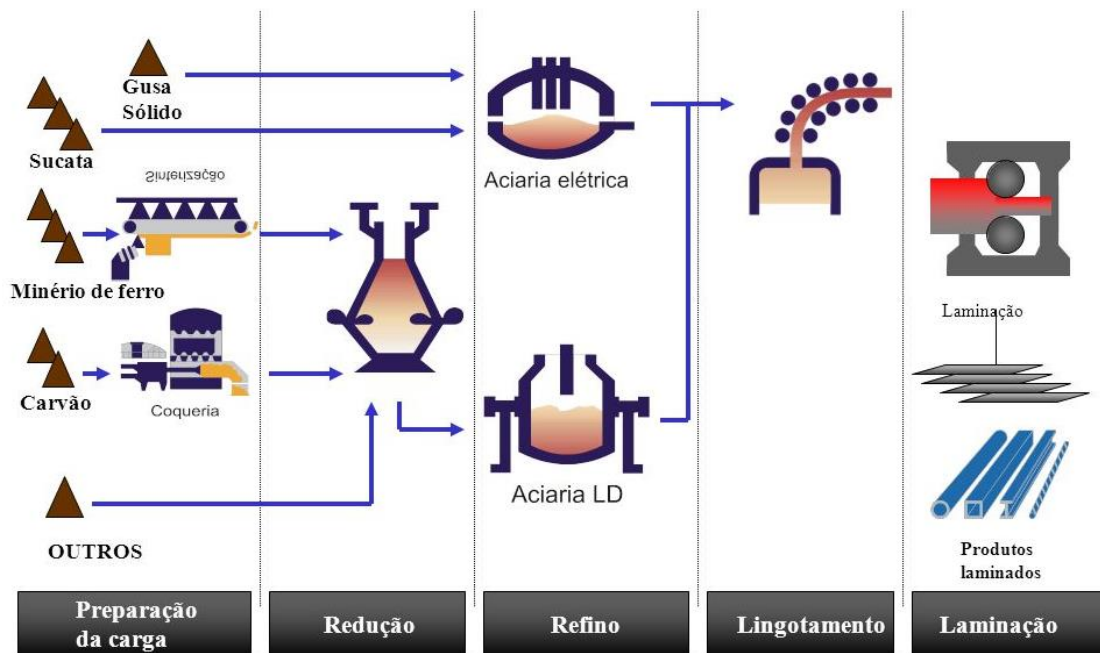
No processo siderúrgico o aço é fabricado a partir do minério de ferro, do carvão e do cal. A Figura 1 ilustra simplificada esse processo. A fabricação do aço pode ser dividida basicamente em quatro etapas: preparação da carga, redução, refino e laminação.

- **Preparação da carga:** antes de serem levados ao alto forno, o minério e o carvão são previamente preparados, de forma a otimizar o processo e torná-lo mais econômico. Grande parte do minério de ferro é aglomerada utilizando-se cal e finos de coque. O minério é transformado em pelotas e o carvão é destilado para obtenção do coque. O produto resultante é chamado de sínter.
- **Redução:** nesta etapa, as matérias-primas preparadas são expostas no alto forno ao oxigênio aquecido a uma temperatura de 1000° C. Ao entrar em contato com o oxigênio, o carvão produz calor suficiente para fundir a carga metálica e reduzir o minério de ferro no metal líquido chamado ferro gusa, que é uma liga de ferro e carbono com um teor de carbono muito elevado.
- **Refino:** aqui, o ferro gusa obtido é levado para a aciaria, ainda em estado líquido, para ser transformado em aço, mediante queima de impurezas e adições. A maior parte do aço líquido é solidificada em equipamentos de lingotamento contínuo para produzir semiacabados, lingotes e blocos.

² Fonte: Instituto Aço Brasil (<https://acobrasil.org.br/site/processo-siderurgico/>). Acesso em 10/12/2021.

- **Laminação:** nessa etapa, o aço, em processo de solidificação, é deformado mecanicamente. Os semiacabados, lingotes e blocos são processados por equipamentos chamados laminadores e transformados em uma grande variedade de produtos siderúrgicos, cuja nomenclatura depende de sua forma e/ou composição química.

Figura 1 - PROCESSO SIDERÚRGICO



Fonte: Instituto Brasileiro de Siderurgia.

2.2 Principais produtos siderúrgicos³

O aço é considerado um produto homogêneo para o qual não existem produtos substitutos perfeitos. Podem ser apontadas como principais características do aço: (i) dureza; (ii) resistência à corrosão, aos impactos, às altas temperaturas e ao desgaste; (iii) durabilidade; (iv) dutibilidade (capacidade de adquirir forma); (v) tenacidade (capacidade de absorver impacto); (vi) capacidade de reciclagem; (vii) vasta aplicabilidade; e (viii) economicidade da produção. Existem diversos tipos e formas de produtos de aço. Essa grande variedade se deve ao fato de existirem muitas aplicações para esses produtos, cada uma delas demandando composições e formas específicas.

Em relação à composição química, o aço pode ser classificado como:

- **Aço Carbono:** é uma liga metálica que dispõe de 0,008% a 2,11% de concentração de carbono em sua composição, dando ao aço um nível muito elevado de resistência e

³ Fonte: Instituto Aço Brasil (<https://acobrasil.org.br/site/produtos/>). Acesso em 10/12/2021.

permitindo que ele seja usado em grande escala na atividade industrial. Por ser resultado de dois elementos muito poderosos, o ferro e o carbono, esse material pode ser usado para a construção de carros e outros automóveis, máquinas, aplicações em decorações de ambientes rústicos, entre outras coisas⁴.

- **Aço Ligado/Especial:** os aços ligados são aços carbono que recebem outros elementos de liga em sua composição química. Os mais comuns são o manganês e o silício, mas também podem incluir cromo, níquel, vanádio, molibdênio, boro, fósforo e enxofre residual. Essas ligas de aço são utilizadas em uma variedade de produtos, incluindo autopeças, equipamentos agrícolas, serras, cutelaria e ferramentas⁵.
- **Aço construção mecânica:** são aços ao carbono e de baixa liga para forjaria, rolamentos, molas, eixos, peças usinadas, etc.
- **Aço ferramenta:** são aços de alto carbono ou de alta liga, destinados à fabricação de ferramentas e matrizes, para trabalho a quente e a frio, inclusive aços rápidos.

O aço pode ser ainda classificado quanto à sua forma geométrica:

- **Semiacabados:** são os produtos oriundos de processo de lingotamento contínuo ou de laminação de desbaste, destinados a posterior processamento de laminação ou forjamento a quente.
 - **Placas:** são matérias-primas para a fabricação de produtos planos laminados a quente, como bobinas e chapas grossas, utilizados em vários segmentos de mercado (construção naval e offshore, máquinas e equipamentos, implementos rodoviários e ferroviários e muitos outros), além de serem usadas na produção de tubos.
 - **Blocos:** são utilizados na fabricação de eixos para os segmentos ferroviário, naval, automobilístico e agrícola, para peças forjadas médias, pistões hidráulicos e pneumáticos de grandes dimensões e amarras.
 - **Tarugos:** são produtos do lingotamento contínuo no estado bruto de fusão. São utilizados na fabricação de peças forjadas ou na laminação de barras ou perfis.

⁴ Fonte: <https://osucateiro.com/blog/aço-carbono>. Acesso em 10/01/2022.

⁵ Fonte: <https://www.aperam.com/pt-br/alloyed-steels/>. Acesso em 10/01/2022.

Figura 2 – EXEMPLOS DE AÇOS SEMIACABADOS



Placas



Tarugos

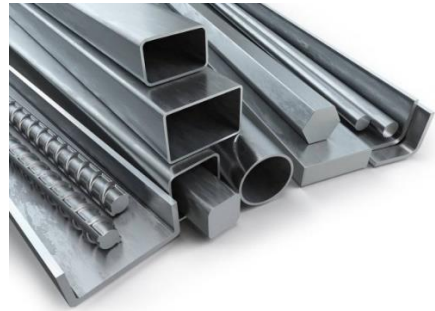
- Acabados: os produtos acabados classificam-se em aços planos e aços longos, de acordo com a conformação física que apresentam.
 - Aços Planos: são produtos cuja largura é extremamente superior à espessura. Possuem baixa resistência e dureza e alta tenacidade e ductilidade. São comercializados na forma de chapas e bobinas de aços carbono e especiais. Podem ser classificados em:
 - Não revestidos em aços carbono, em que se destacam as bobinas e chapas grossas, laminadas a quente e laminadas a frio;
 - Revestidos em aços carbono, tais como as folhas para embalagem (folhas de flandres e folhas cromadas), as bobinas e chapas eletro-galvanizadas, zincadas a quente e de ligas alumínio-zinco;
 - Aços especiais, tais como as bobinas e chapas em aços ao silício (chapas elétricas), em aços inoxidáveis e em aços ao alto carbono.
 - Aços Longos: são aqueles cujas seções transversais têm formato poligonal e seu comprimento é extremamente superior à maior dimensão da seção. De grande importância para a construção civil e indústria, o aço longo é versátil e facilmente aplicável em diferentes tarefas. São classificados em:
 - Aços carbono, tais como os perfis leves ($h < 80 \text{ mm}$), médios ($80 \text{ mm} < h \leq 150 \text{ mm}$) e pesados ($h > 150 \text{ mm}$), os vergalhões, o fio-máquina, as barras, os tubos sem costura e os trefilados;

- Aços ligados ou especiais, tais como o fio-máquina, as barras em aços construção mecânica, ferramenta e inoxidáveis, os tubos sem costura e os trefilados.

Figura 3 – EXEMPLOS DE AÇOS ACABADOS



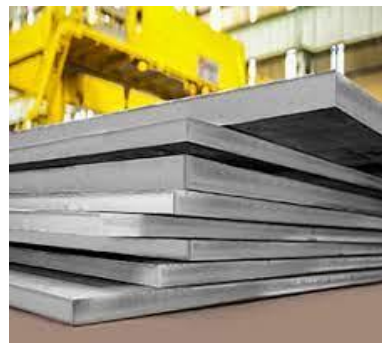
Bobinas laminadas



Perfis



Chapas finas



Chapas grossas



Vergalhões



Fio-máquina



Barras



Tubos

2.3 Características gerais do setor⁶

A siderurgia é uma atividade intensiva em capital e em recursos naturais. É um setor bastante sensível ao desempenho da indústria como um todo, sendo diretamente afetado pelo nível de atividade econômica e pelo nível de investimento. É também sensível ao câmbio, que afeta alguns insumos do processo produtivo, como o carvão e o coque, e às exportações. Os produtos siderúrgicos são produtos intermediários, utilizados principalmente pelas indústrias de bens de capital, automotiva e de construção civil.

A escala de produção é um fator fundamental para que as indústrias consigam ser competitivas. Assim, é necessário um rigoroso planejamento de produção a fim de maximizar a utilização das plantas produtivas. Em razão dos enormes custos associados ao desligamento dos altos-fornos, as siderúrgicas reduzem a carga de matéria prima colocada no alto-forno quando há um descasamento entre a oferta e demanda. Paralisações não programadas podem levar as empresas do setor a incorrerem em grandes prejuízos. Os maiores custos da atividade de exploração do minério de ferro são relacionados a serviços de manutenção e transporte (21,4%), materiais tais como peças para manutenção de equipamentos, explosivos etc. (18,1%), depreciação e exaustão (16,2%) e pessoal (15,1%).

Normalmente os contratos de compra de minério de ferro têm prazos longos, de cerca de 5 a 10 anos. Esses contratos preveem ajustes nas quantidades previamente negociadas de acordo com a maior ou menor necessidade de fornecimento em determinado período. A negociação de preços entre siderúrgicas e empresas consumidoras ocorre costumeiramente a cada trimestre.

Dado que o minério de ferro é uma commodity internacional, os preços do minério praticados no mercado doméstico são referenciados nos preços praticados no mercado externo,

⁶Fonte: https://www.economiaemdia.com.br/BradescoEconomiaEmDia/static_files/pdf/pt/monitores/setorial/infset_mineracao_siderurgia.pdf. Acesso em 15/12/2021.

descontadas as despesas de internação. Observa-se que os preços apresentam um comportamento cíclico em razão do elevado tempo de maturação dos investimentos.

2.4 Siderurgia no mundo

A indústria siderúrgica mundial produziu em 2021 cerca de 1,95 bilhão de toneladas de aço bruto, o que representa um acréscimo de 36% ao que foi produzido em 2010 (1,43 bilhões de toneladas). Este número por si só já revela o quanto este setor cresceu ao longo da última década.

A Tabela 1 mostra os dados de produção, exportação, importação e consumo aparente por aço bruto no mundo de 2010 a 2020.

Tabela 1 – SIDERURGIA NO MUNDO (AÇO BRUTO), EM MILHÕES DE TONELADAS

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% em 2020	Δ% 2010-20
Produção	1.433,4	1.538,0	1.560,4	1.650,4	1.671,1	1.621,5	1.629,1	1.732,2	1.813,5	1.874,9	1.880,4	100%	31%
China	638,7	702,0	731,0	822,0	822,3	803,8	807,6	870,9	928,3	995,4	1.064,8	57%	67%
Índia	69,0	73,5	77,3	81,3	87,3	89,0	95,5	101,5	109,3	111,4	100,3	5%	45%
Japão	109,6	107,6	107,2	110,6	110,7	105,1	104,8	104,7	104,3	99,3	83,2	4%	-24%
EUA	80,5	86,4	88,7	86,9	88,2	78,8	78,5	81,6	86,6	87,8	72,7	4%	-10%
Rússia	66,9	68,9	70,2	69,0	71,5	70,9	70,5	71,5	72,1	71,7	71,6	4%	7%
Coréia do Sul	58,9	68,5	69,1	66,1	71,5	69,7	68,6	71,0	72,5	71,4	67,1	4%	14%
Exportações	392,7	418,7	416,2	412,7	457,5	467,4	476,8	462,9	457,6	438,8	396,0	100%	1%
China	41,6	47,9	54,8	61,5	92,9	111,6	108,1	74,8	68,8	63,7	51,4	13%	23%
Japão	42,7	40,7	41,5	42,5	41,3	40,8	40,5	37,5	35,8	33,1	29,8	8%	-30%
Rússia	27,4	24,7	26,7	23,6	28,1	29,7	31,2	31,2	33,3	29,5	28,6	7%	4%
Coréia do Sul	24,6	28,9	30,2	28,9	31,9	31,2	30,6	31,4	30,1	30,0	27,6	7%	12%
Alemanha	25,4	26,4	25,8	24,2	24,8	25,1	25,5	26,4	26,0	24,1	21,2	5%	-16%
Turquia	16,2	16,7	18,6	17,3	16,0	14,9	15,3	16,3	19,9	19,7	18,5	5%	14%
Importações	386,7	404,3	401,9	401,4	442,7	453,0	463,3	447,7	444,2	438,5	386,3	100%	0%
China	17,2	16,3	14,2	14,8	14,9	13,2	13,6	13,9	14,4	15,5	37,9	10%	121%
EUA	22,5	26,6	30,9	29,8	41,4	36,5	30,9	35,4	31,7	27,1	19,9	5%	-12%
Alemanha	22,7	24,9	22,7	21,9	24,3	24,8	26,6	27,1	26,6	23,1	18,2	5%	-20%
Itália	16,3	17,5	13,9	15,6	16,6	19,9	19,6	20,1	20,6	20,7	15,5	4%	-5%
Vietnam	9,2	7,9	7,8	10,0	12,4	16,3	19,5	16,2	14,2	15,4	13,6	4%	48%
Turquia	10,7	10,3	11,5	14,5	13,4	18,6	17,0	15,8	14,0	12,3	12,5	3%	17%
Consumo Aparente	1.419,6	1.530,7	1.558,9	1.664,1	1.678,4	1.626,1	1.640,4	1.759,9	1.835,8	1.888,9	1.773,8	100%	25%
China	612,1	667,9	687,6	772,3	740,4	700,4	709,4	806,1	870,9	945,3	995,0	56%	63%
Índia	69,1	73,2	77,4	80,7	87,1	89,3	94,5	100,9	107,1	108,9	89,3	5%	29%
EUA	92,4	101,0	108,3	106,3	121,6	108,3	102,5	109,7	112,0	108,5	80,0	5%	-13%
Japão	67,4	69,6	68,8	70,8	72,9	67,9	67,5	70,1	71,3	69,8	52,6	3%	-22%
Coréia do Sul	54,6	58,7	56,3	53,9	57,8	58,1	59,5	58,7	55,9	55,4	49,0	3%	-10%
Rússia	41,4	48,0	49,5	49,7	49,4	44,7	43,4	44,4	44,7	47,0	42,4	2%	2%

Fonte: Elaboração própria com dados da Worldsteel Association.

Pode-se observar que a produção mundial está bastante concentrada na China, que respondeu em 2020 por 57% do aço bruto produzido no mundo. Não só a produção deste ano se destaca, mas também o quanto ela cresceu desde 2010: passou de 638 milhões de toneladas em 2010 para 1 bilhão de toneladas em 2020, o que representa um crescimento de 67%. Mesmo com o aumento dos preços das matérias primas, as siderúrgicas chinesas apostaram no crescimento da

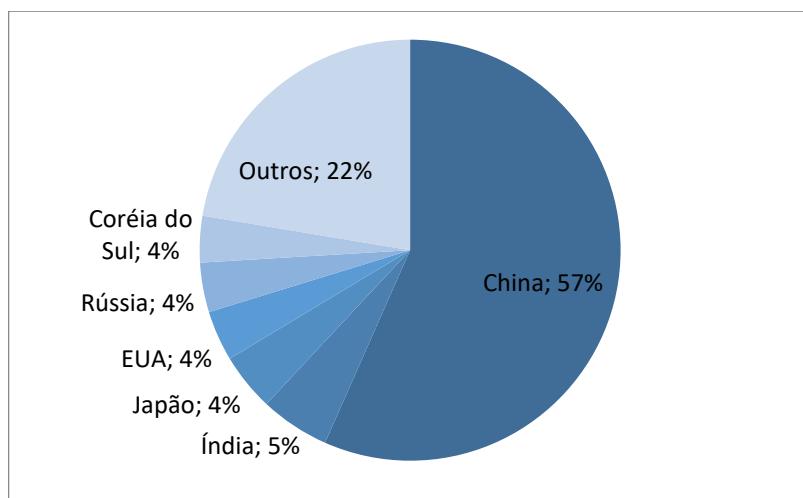
demanda por aço por parte de determinados setores, como o imobiliário, e mantiveram o ritmo de produção acelerado e constante ao longo da década.

A China é também o maior consumidor mundial de aço bruto, tendo consumido 995 milhões de toneladas em 2020 (56% do consumo mundial). Ou seja, o país responde sozinho por mais da metade do aço consumido no mundo. Esse número (995 milhões de toneladas) também representa um crescimento expressivo quando comparado ao de 2010, que foi de 612 milhões de toneladas (aumento de 63%). É interessante notar que estes percentuais são semelhantes aos de crescimento da sua produção, tanto os relativos a 2020 como os de crescimento em relação a 2010.

Destaca-se também a evolução apresentada pela Índia ao longo deste período, tendo se estabelecido como segundo maior produtor e consumidor de aço bruto no mundo. Os seus números de produção e consumo foram negativamente afetados pela pandemia no ano de 2020, ao contrário da China. Ainda assim, as taxas de crescimento de ambas as variáveis na Índia são significativas: 45% de crescimento da produção e 29% de crescimento do consumo entre 2010 e 2020.

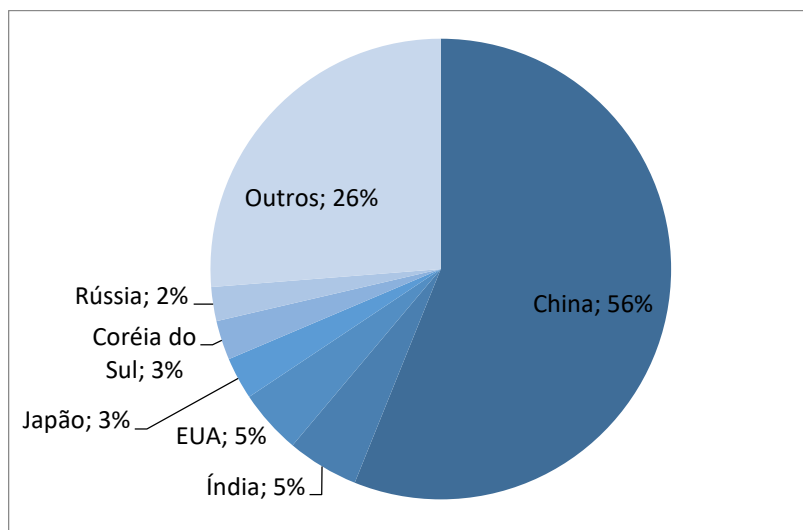
É ainda interessante notar que os seis maiores produtores de aço mundial são também os seis com maior consumo aparente. Apenas a ordem é diferente: os EUA, por exemplo, são o 4º maior produtor e o 3º maior consumidor, ocorrendo o inverso com o Japão. Situação semelhante ocorre com a Rússia e a Coreia do Sul: a Rússia é o 5º maior produtor e o 6º maior consumidor, enquanto o inverso ocorre com a Coreia do Sul. Destaque para o aumento da produção da Coreia do Sul (14%) ao longo desta década, mesmo com os efeitos negativos provocados pela pandemia em 2020.

Figura 4 – PRODUÇÃO DE AÇO BRUTO NO MUNDO EM 2020



Fonte: Elaboração própria com dados da Worldsteel Association.

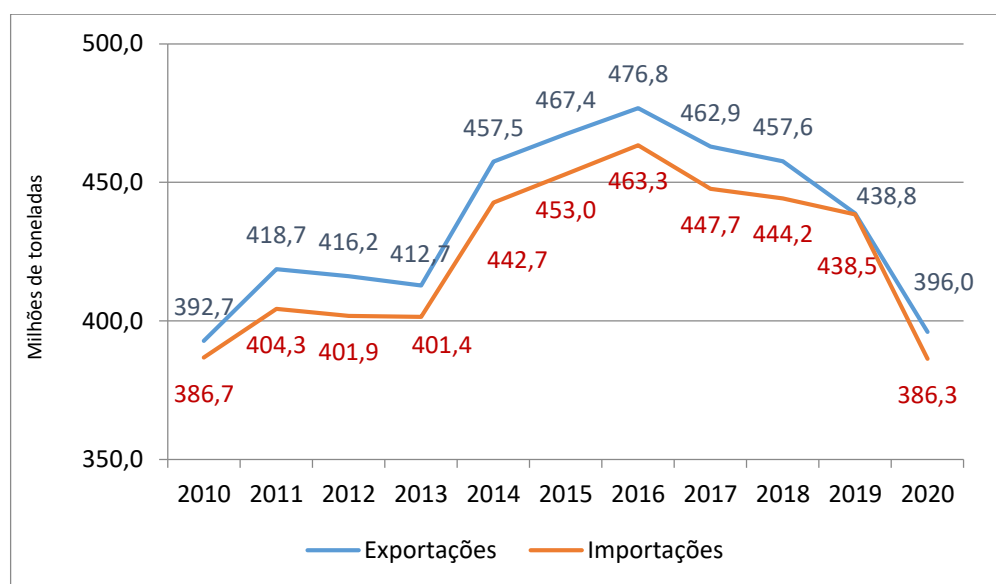
Figura 5 – CONSUMO APARENTE DE AÇO BRUTO NO MUNDO EM 2020



Fonte: Elaboração própria com dados da Worldsteel Association.

Com relação às variáveis de comércio, percebe-se que tanto as exportações quanto as importações mundiais cresceram até 2016 e depois passaram a cair ligeiramente até 2019 (Figura 6). Em 2020, no entanto, devido aos efeitos da pandemia de COVID-19, essa queda se acentuou. No ápice, em 2016, as exportações atingiram 476,8 milhões de toneladas e as importações 463,3 milhões de toneladas. Já em 2020 os valores foram de 396 milhões de toneladas de exportações e 386,3 milhões de toneladas de importações.

Figura 6 – IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES DE AÇO BRUTO NO MUNDO



Fonte: Elaboração própria com dados da Worldsteel Association.

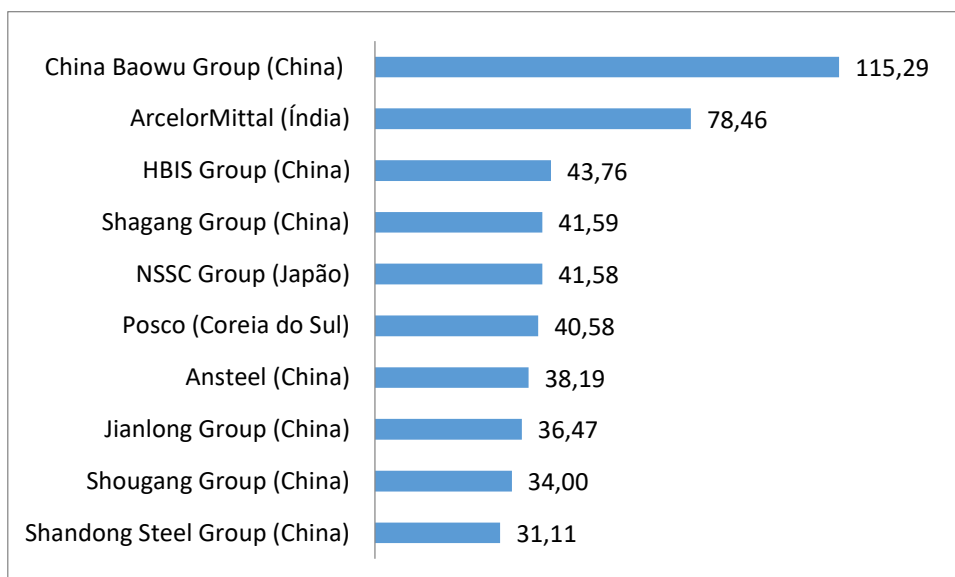
A China é o maior exportador mundial de aço bruto, sem, entretanto, ter uma posição tão dominante como na produção e no consumo. Em 2020 o país exportou 51,4 milhões de toneladas do produto (13% do total), o que representa um crescimento de 23% em relação a 2010, quando exportou 41,6 milhões de toneladas. O Japão é o segundo maior exportador, com aproximadamente 30 milhões de toneladas, seguido da Rússia, com 28,6 milhões de toneladas. É interessante notar que em 2010 o Japão exportava mais aço do que a China (42,7 contra 41,6 milhões de toneladas). Em 2020, no entanto, o quadro se reverteu por completo, tendo as exportações japonesas se reduzido em 30%.

Já as importações apresentaram grandes mudanças em 2020. Em 2019, os Estados Unidos foram os maiores importadores de aço bruto no mundo, com 27 milhões de toneladas, seguidos por Alemanha e Itália (com 23 e 21 milhões de toneladas, respectivamente). Durante toda a década (2010 a 2019) essas posições se mantiveram estáveis, sendo explicados em grande parte pela relevância da indústria automotiva nestes países. A China foi somente o sexto maior importador mundial, atrás ainda de Tailândia e Coreia do Sul, países com acelerado crescimento industrial. No entanto, como resposta aos estímulos do governo chinês para combater a desaceleração causada pela pandemia e o consequente aumento da demanda por aço no país, as importações de aço chinesas em 2020 aumentaram 144% em relação a 2019 (38 milhões de toneladas em 2020 contra

15,5 milhões de toneladas em 2019)⁷. Esse salto transformou a China no maior importador mundial de aço em 2020.

A Figura 7 elenca as 10 maiores empresas/conglomerados produtores mundiais de aço bruto em 2020. A maior produtora é a chinesa China Baowu Group, com uma produção de 115 milhões de toneladas, bastante superior às demais. Em seguida vem a indiana ArcelorMittal, que inclusive tem presença bastante relevante no Brasil, com uma produção de cerca de 78 milhões de toneladas. Destaca-se que todas as 10 maiores empresas têm origem asiática, sendo 7 delas chinesas, 1 indiana, 1 japonesa e 1 sul coreana.

Figura 7 – 10 MAIORES PRODUTORES DE AÇO BRUTO NO MUNDO EM 2020, EM MILHÕES DE TONELADAS



Fonte: Elaboração própria com dados da Worldsteel Association.

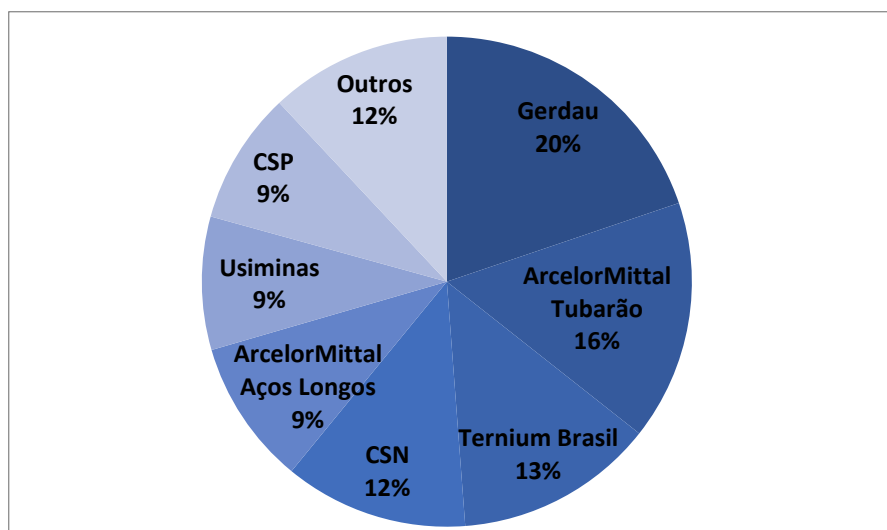
2.5 Siderurgia no Brasil

A indústria siderúrgica brasileira foi responsável pela produção, em 2020, de 31,4 milhões de toneladas de aço bruto, levando o país a ocupar a 9ª posição no ranking da produção mundial. Composta por 15 empresas privadas controladas por 12 grupos empresariais, essa indústria possui 31 usinas distribuídas por 10 estados brasileiros. A

Figura 8 destaca os maiores produtores nacionais de aço bruto em 2020, dentre os quais o Grupo Gerdau, a ArcelorMittal, a CSN, a Ternium do Brasil e a Usiminas.

⁷ Fonte: <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/China-steel-imports-surge-150-in-2020-on-economic-stimulus-boost>. Acesso em 10/12/2021.

Figura 8 – PRODUÇÃO NACIONAL DE AÇO BRUTO POR EMPRESA EM 2020, EM %



Fonte: Elaboração própria com dados do Instituto Aço Brasil.

Segundo Fonseca, Carvalho e Silva (2011), as primeiras siderúrgicas no Brasil surgiram no início do século XX, como resposta ao grande crescimento da atividade industrial que ocorreu entre as décadas de 1910 e 1920. Em função da grande dependência de aços importados, em 1946 foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) como uma tentativa do governo de alcançar maior autonomia na produção do aço. No entanto, mesmo com um aumento significativo da sua produção (passando de 788 mil toneladas em 1950 para 5,5 milhões de toneladas em 1970), as importações continuavam a ser bastante relevantes. Isso somente se modificou na década de 1980, quando, impulsionado pela crise econômica que atravessava, o país passou de grande importador a grande exportador de aço.

Na década de 1990 iniciou-se o processo de privatização das empresas estatais siderúrgicas, que até então eram responsáveis por cerca de 80% da produção nacional. As privatizações atraíram um grande volume de investimentos externos para o país, ao mesmo tempo em que tornaram as empresas do setor aqui atuantes mais eficientes e tecnologicamente atualizadas. Essa modernização foi essencial para que o Brasil se posicionasse favoravelmente frente ao grande aumento da demanda por aço ocorrido nas últimas décadas, estimulado principalmente pelo crescimento acelerado e constante da economia chinesa.

A Tabela 2 apresenta algumas informações sobre a indústria siderúrgica brasileira de 2010 a 2020. É interessante notar em primeiro lugar que a produção de aço bruto e de laminados praticamente não sofreu significativas mudanças, ao passo que a de semiacabados para vendas cresceu expressivamente durante esse período. Tal crescimento é explicado pelo aumento da demanda externa e pela desvalorização do Real que ocorreu principalmente no final da década em

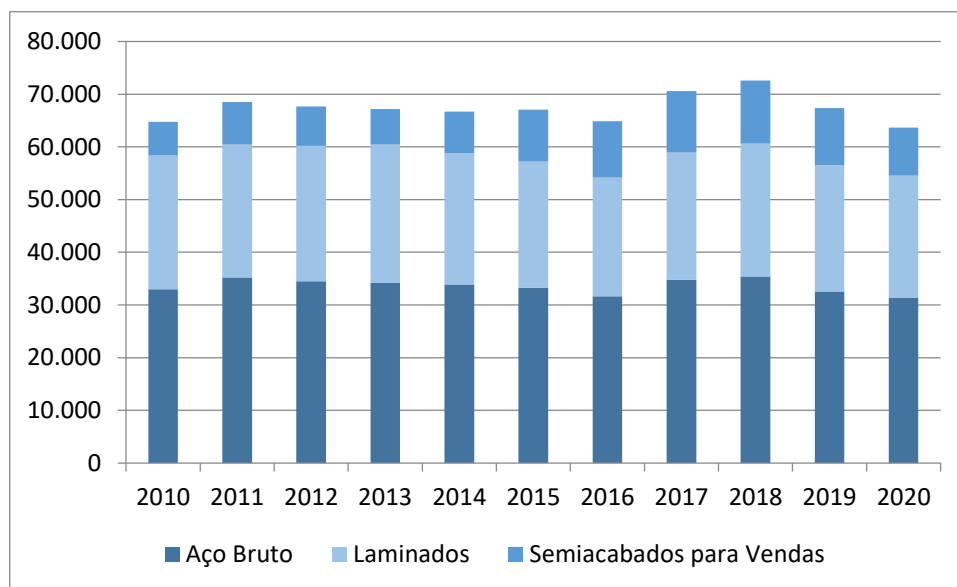
questão. Isso fez com que os semiacabados viessem a responder por uma fatia cada vez maior da produção siderúrgica brasileira, como ilustra a Figura 9.

Tabela 2 – SIDERURGIA BRASILEIRA DE 2010 A 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ%
Produção (em 1.000 t)												
Aço Bruto	32.948	35.220	34.524	34.163	33.897	33.258	31.642	34.778	35.407	32.569	31.415	-5%
Laminados	25.450	25.240	25.696	26.263	24.906	23.963	22.517	24.168	25.206	23.950	23.111	-9%
Planos	15.212	14.265	14.897	15.013	14.229	14.680	13.669	15.165	15.767	14.708	13.659	-10%
Longos	10.238	10.975	10.799	11.250	10.677	9.283	8.848	9.003	9.439	9.242	9.452	-8%
Semi-acabados para Vendas	6.334	8.051	7.472	6.737	7.876	9.829	10.698	11.639	11.971	10.824	9.101	44%
Vendas Internas (em 1.000 t)	21.280	22.134	22.992	24.387	21.709	18.173	16.828	17.247	18.920	18.799	19.462	-9%
Exportações												
(em 1.000 t)	8.988	10.847	9.723	8.091	9.781	13.726	13.432	15.351	13.945	12.805	10.538	17%
(em US\$ 1.000.000 FOB)	5.794	8.401	6.967	5.567	6.808	6.585	5.594	8.046	8.873	7.308	5.271	-9%
Importações												
(em 1.000 t)	5.898	3.783	3.787	3.704	3.978	3.210	1.879	2.329	2.407	2.365	2.037	-65%
(em US\$ 1.000.000 FOB)	5.457	4.541	4.550	4.281	4.109	3.110	1.683	2.232	2.610	2.463	2.172	-60%
Consumo Aparente (em 1.000 t)	26.669	26.094	26.573	28.018	25.606	21.295	18.520	19.523	21.207	20.977	21.449	-20%
Faturamento (em US\$ 1.000.000)	36.287	38.951	33.881	33.736	31.136	20.664	19.040	24.714	27.338	24.923	20.294	-44%
Capacidade Instalada (em 1.000 t de aço bruto/ano)	44.622	47.838	47.876	47.876	47.412	47.457	51.450	51.450	51.450	51.450	50.950	14%
Produtividade (em t/h/ano)	343	337	326	347	355	371	387	423	423	380	401	17%

Fonte: Elaboração própria com dados do Instituto Aço Brasil.

Figura 9 – PRODUÇÃO SIDERÚRGICA BRASILEIRA DE 2010 A 2020

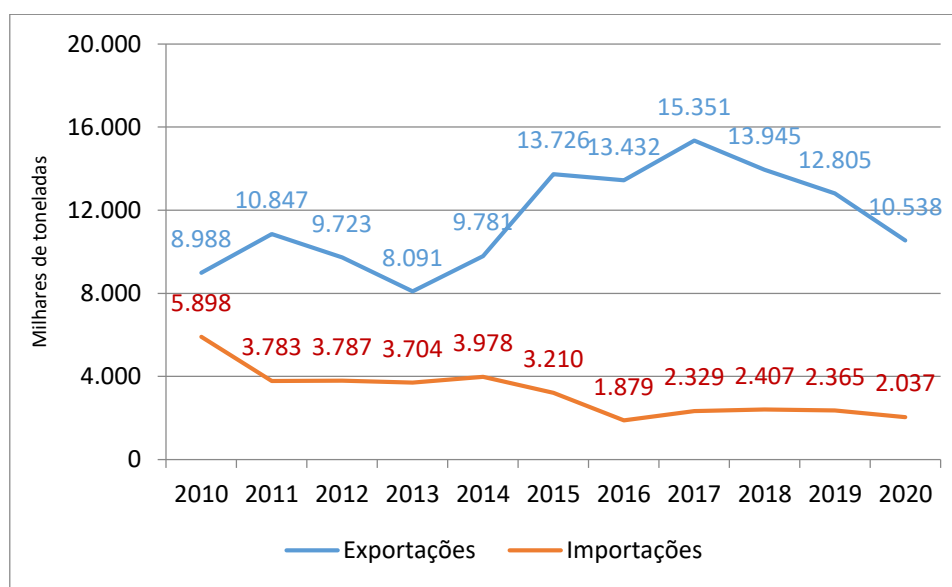


Fonte: Elaboração própria com dados do Instituto Aço Brasil.

A comparação entre as importações e as exportações de 2010 a 2020 reforça o posicionamento do Brasil como exportador de produtos siderúrgicos: as exportações cresceram 17% em quantidade (milhares de toneladas) e caíram 9% em valor (milhões de dólares). No mesmo

período, as importações sofreram uma queda de 65% em quantidade (milhares de toneladas) e 60% em valor (milhões de dólares). A Figura 10 ilustra o comportamento destas variáveis ao longo dos anos. Esses movimentos também são compatíveis com o crescimento já comentado da produção de semiacabados, cujo destino é majoritariamente o mercado externo.

Figura 10 – IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES DA SIDERURGIA BRASILEIRA



Fonte: Elaboração própria com dados do Instituto Aço Brasil.

Percebe-se ainda que tanto a capacidade instalada como a produtividade das siderúrgicas nacionais cresceram ao longo dos anos. A capacidade foi de 44,6 milhões de toneladas/ano em 2010 para 51 milhões de toneladas/ano em 2020, o que representa um aumento de 14%. Já a produtividade saltou de 343 para 401 toneladas por homem ao ano de 2010 a 2020, um acréscimo de 17%. Mais uma vez é possível traçar um paralelo com o aumento das exportações e concluir que ambos os movimentos foram direcionados ao mercado externo, uma vez que tanto as vendas internas quanto o consumo aparente recuaram no mesmo período.

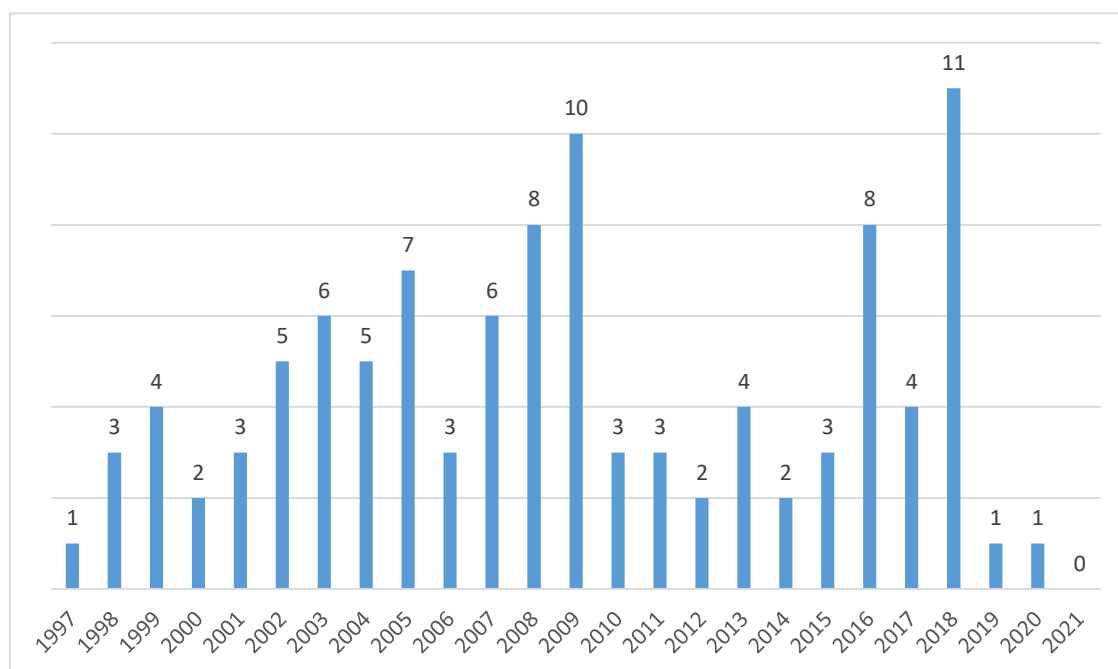
Analisando as especificidades da indústria siderúrgica brasileira, observa-se que o Brasil apresenta alguns pontos fortes quando comparado a outros países produtores de aço. Em primeiro lugar, o minério de ferro brasileiro é altamente competitivo no mercado internacional, em função do seu alto teor de ferro e custo reduzido. A mão-de-obra é também mais barata do que a de outros países produtores. Além disso, as principais siderúrgicas estão localizadas próximas dos portos de embarque e das minas de minério de ferro, sendo o complexo todo interligado por ferrovias especializadas em transporte de minério e aço. Como contraponto, temos a escassez e a baixa qualidade do carvão mineral brasileiro, que como já visto é essencial ao processo produtivo.

3 ANÁLISES DO CADE NOS CASOS ENVOLVENDO O SETOR SIDERÚRGICO

Esta seção apresenta as principais análises feitas pelo Cade nos casos relativos à indústria siderúrgica. Primeiramente são discutidos os casos envolvendo os atos de concentração, que são aqueles em que a autoridade busca preventivamente evitar que ocorram situações de abuso de poder econômico. Nessa subseção são analisadas as definições de mercado relevante adotadas, tanto na dimensão produto como na geográfica. São também examinadas as análises feitas quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado em cada caso, abrangendo análises quanto a barreiras à entrada, rivalidade, eficiências etc. Em seguida, são apresentados os casos julgados envolvendo condutas ilícitas nesse mercado.

Até o ano de 2021 o Cade analisou 105 processos de atos de concentração relativos ao setor siderúrgico. A Figura 11 apresenta esses 105 casos classificados pelo ano da decisão. Destaque para os anos de 2009, em que foram analisados 10 processos, e de 2018, com 11 processos.

Figura 11 - ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR SIDERÚRGICO CLASSIFICADOS PELO ANO DA DECISÃO



Fonte: Elaboração própria com dados do Cade em Números.

Já os casos de condutas anticompetitivas no setor siderúrgico foram 3. Eles foram julgados em 1999, 2005 e 2008. Como descrito com mais detalhes na seção 3.2, em 2 desses casos houve condenação das empresas acusadas e no outro restante o arquivamento por falta de evidências concretas.

3.1 Atos de Concentração

3.1.1 Definição de Mercado Relevante

Segundo o antigo Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal⁸ do Ministério da Fazenda, um “mercado relevante é definido como 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”. A definição dessas duas dimensões, a de um grupo de produtos e a da área geográfica afetada pela operação, ajuda a avaliar os efeitos competitivos em um mercado resultantes de um ato de concentração.

Essa seção apresenta as principais análises relativas aos mercados relevantes envolvidos nos atos de concentração referentes ao setor siderúrgico. Primeiramente são analisados os mercados relevantes quanto à dimensão produto e em seguida quanto à dimensão geográfica.

3.1.1.1 Dimensão produto

O Cade, em seu Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal⁹, enuncia que “sob a ótica da demanda, a dimensão produto do mercado relevante deve compreender bens e serviços considerados, pelo consumidor, como substituíveis entre si, devido às suas características, preços e utilização. Para auferir essa substitutibilidade, examina-se a possibilidade de os consumidores desviarem sua demanda para outros produtos”.

Além da possibilidade de substituição, a definição do mercado relevante se inicia com a identificação das sobreposições e/ou integrações entre os produtos e serviços comercializados pelas empresas envolvidas nos atos de concentração, além de possíveis efeitos geradores de poder de mercado. São essas as análises observadas nos casos de atos de concentração envolvendo a indústria siderúrgica.

Como já visto na seção anterior, os produtos siderúrgicos podem ser classificados em semiacabados e acabados. De acordo com as decisões do Cade, estes dois grupos constituem mercados relevantes distintos. Por exemplo, como mencionado no voto do conselheiro relator do ato de concentração nº 08700.002997/2017-11, “a função específica das placas de aço carbono é servir de insumo para a produção de aço plano ao carbono. Assim, não há substitutibilidade das placas de aço carbono por outros produtos semiacabados de aço carbono, como os lingotes ou tarugos, ou produtos diversos”.

⁸ Disponível em https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/normas-e-legislacao/portarias/2001portariaConjunta50-1_guia_para_analise_economica_de_atos_de_concentracao.pdf. Esse guia foi substituído, em 2016, pelo atual Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade.

⁹ Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>

Vale destacar, entretanto, que já houve decisão em que esta delimitação não foi estabelecida. No ato de concentração nº 08012.006010/2001-11, o mercado relevante foi definido mais genericamente como o de comercialização do aço. Ainda que, à época, pareceres anteriores já tivessem separado os produtos siderúrgicos em diversas categorias, naquela oportunidade optou-se por não o fazer. De acordo com o voto do conselheiro relator do caso, “(...) *por se tratar da comercialização de produtos de aço, não é necessário separar os produtos, pois as Requerentes podem adquirir o tipo de aço que seu cliente necessita das mais diversas siderúrgicas*”.

3.1.1.1.1 Produtos semiacabados

Quando se examina os casos envolvendo os produtos semiacabados de aço (placas, blocos, tarugos), fica claro que nem sempre os mesmos foram considerados como mercados relevantes distintos. Em alguns casos houve uma definição clara nesse sentido, mas em outros eles foram analisados conjuntamente com outros produtos.

As placas de aço são os produtos semiacabados mais recorrentes nos atos de concentração analisados. O Cade já definiu por diversas vezes essas placas como um mercado relevante independente de outras formas semiacabadas de aço, como nos atos de concentração nº 08012.004857/2005-94 (entre as empresas Arcelor Mittal e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST)), nº 08012.009711/2006-16 e nº 08012.001235/2005-12 (ambos entre as empresas Vale e ThyssenKrupp Stahl AG), nº 08012.012915/2007-15 (entre as empresas Vale e Baosteel Group Corporation), entre outros.

Já o mercado de tarugos foi analisado no ato de concentração nº 180/1997, em que a Gerdau adquiriu parte do controle da Açominas. Como produtos comuns, ambas as empresas comercializavam tarugos e vergalhões. No entanto, as análises apresentadas referentes aos tarugos continham também dados referentes a blocos. Logo, não ficou caracterizada a definição do mercado de tarugos como um mercado relevante distinto do de blocos neste caso.

Também no ato de concentração nº 08700.002355/2018-95, entre a ArcelorMittal e a SIMEC, foi analisada uma sobreposição horizontal/integração vertical no mercado de tarugos. Na oportunidade, as requerentes informaram que a produção desse insumo era totalmente cativa, e que por isso não deveria integrar o mercado relevante. No fim, dado o entendimento de que as condições de oferta desse insumo não seriam alteradas pela operação, não houve um estudo mais detalhado desse mercado.

Apenas no ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, que trata da aquisição da Votorantim pela AcelorMittal, o mercado de tarugos foi tratado como um mercado relevante

distinto. Foi constatado que as requerentes não possuíam participação expressiva no mercado de venda de tarugos para laminadores independentes, uma vez que o foco era predominantemente a produção cativa. Dessa forma, diferia do ato de concentração nº 08700.002355/2018-95, em que a produção de tarugos era totalmente cativa. Isso parece ter sido suficiente para que houvesse a definição desse mercado relevante, ainda que o volume de oferta de tarugos e o consequente risco para alterar a dinâmica do mercado fossem inexpressivos.

Posteriormente, no ato de concentração nº 08700.000472/2020-39, houve uma nova definição do mercado relevante como o de tarugos em separado. No caso, referente à aquisição de 96,35% das ações da Silat pela Gerdau, foi adotada a definição do mercado de tarugos de aço ao carbono.

3.1.1.1.2 Produtos acabados

Já se encontra estabelecido, de acordo com decisões passadas do Cade, o entendimento de que a produção de aços planos representa um mercado relevante em si. Por exemplo, no ato de concentração nº 08700001655/2012-61, relativo à aquisição de participação acionária da Usiminas pela CSN, foi definido o mercado relevante como o de aços planos ao carbono. A mesma definição aparece no ato de concentração nº 08700.002862/2016-67, referente à aquisição de participação acionária da CSA pela TKSI. Dessa forma, os aços planos serão analisados separadamente dos aços longos.

Além disso, as atividades de produção dos aços planos ao carbono e de prestação de serviços de processamento e distribuição deste mesmo produto foram consideradas como pertencentes a mercados relevantes distintos. Essa divisão aparece de forma bem clara no ato de concentração nº 08700.006140/2016-81, em que a ArcelorMittal adquire 40% do capital social da Tuper.

Já as atividades de processamento e de distribuição de aços planos ao carbono são definidas como um mercado relevante no ato de concentração nº 08012.002543/2008-08, embora inicialmente as requerentes tenham solicitado a definição do mercado como sendo o de distribuição de aços ao carbono em geral (planos e longos em conjunto). Esta mesma definição de mercado também aparece no ato de concentração nº 08700.005343/2018-12, que trata da aquisição de uma planta industrial de propriedade da empresa Axis pela CSN em conjunto com a Fibra. Já no ato de concentração nº 08700.010961/2013-70 foi adotada a denominação “centros de serviços de aço” na definição do mercado relevante dessas atividades.

Ainda sobre a segregação das atividades do setor siderúrgico em mercados distintos, no ato de concentração nº 08012.001432/2001-08, que tratou da fusão das atividades da Aceralia, Arbed

e Usinor, a comercialização de aço inoxidável plano foi definida como um mercado relevante. Ainda nesse caso houve a definição da comercialização de pelotas de minério de ferro como o outro mercado relevante da operação.

Passando o foco das categorias ou tipos de aços para os produtos específicos, observa-se que os produtos acabados foram considerados mercados relevantes distintos por diversas vezes. Isso vale tanto para os aços planos quanto para os longos. À medida em que um produto se torna mais específico para um fim, como é o caso dos acabados, é esperado que haja menos substitutos para ele. Consequentemente, é esperado que seja classificado como um mercado distinto.

Dentro da categoria dos aços planos, no ato de concentração nº 08012.000346/2007-65 foram definidos como mercados relevantes distintos o de chapas finas e bobinas laminadas a frio e o de chapas zincadas e eletrogalvanizadas. Essa decisão se baseou na constatação de que não há substitutibilidade entre esses produtos tanto pelo lado da oferta como pelo da demanda.

O mercado de bobinas foi tratado também no ato de concentração nº 08700.010961/2013-70. O Cade na oportunidade entendeu que ele poderia ser definido de forma mais genérica, dada a ausência de preocupações concorrenciais, como fornecimento de bobinas-mestras de aço galvanizado ou, no máximo, como fornecimento de bobinas-mestras de aço plano ao carbono.

No ato de concentração nº 08012.004385/2006-51, em que a CSN adquiriu 99,99% das ações da Prada, foram definidos como mercados relevantes os de folhas metálicas e de latas de aço. As folhas metálicas (estanhadas e cromadas) integram a categoria de aços planos e são obtidas a partir da produção de chapas de aço. Já as latas de aço são utilizadas como embalagens metálicas para diversos fins. Inicialmente as requerentes almejavam a inclusão das latas de alumínio como parte desse último mercado relevante (juntamente com as latas de aço). Entretanto, em função do alumínio ter um custo mais elevado que o aço e as empresas envolvidas na operação só produzirem até a época da operação latas de aço, as latas de alumínio não foram consideradas na análise.

O mercado de componentes automotivos de aços planos foi definido no ato de concentração nº 08700.010961/2013-70, entre a ArcelorMittal e a Mitsui. A mesma definição foi adotada no ato de concentração nº 08700.001008/2018-45, em que a Gestamp adquire a filial de Sorocaba-SP da Scórpis. Esse mercado compreende uma gama extensa de produtos, incluindo componentes estruturais, sistemas de impacto, componentes do painel, componentes de eixo e chassi, componentes de suspensão, sistemas e lataria externa para a carroceria (incluindo portas e portamalas e capôs), além de outras aplicações de componentes automotivos de aço plano. A definição de forma mais ampla se deveu em grande parte a um precedente da Comissão Europeia, que decidiu

fazê-la em função da substituíbilidade dos produtos pelo lado da oferta, uma vez que todos eram produzidos pelas mesmas companhias, com equipamentos e tecnologia muito semelhantes.

Quanto aos aços longos, de acordo com a jurisprudência do Cade, não existe substituíbilidade entre os aços especiais e os comuns. Isto vale tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda, e vale também para os aços planos. De acordo com decisões proferidas, os aços especiais apresentam aspectos técnicos próprios, relacionados a propriedades e composição de produtos. Além disso, seus processos de produção são bastante peculiares, diferentes dos aços comuns.

Assim, quando examinado o mercado de aços longos, verifica-se que aços longos comuns e especiais constituem dois mercados relevantes distintos. Esta segmentação consta no ato de concentração nº 08012.000542/2008-11, que envolve o grupo Gerdau, e no ato de concentração nº 08700.002785/2017-26, em que a ArcelorMittal adquiriu 55,5% do capital social da Bekaert Sumaré. No ato de concentração nº 08012.003624/1996-51, inclusive, é mencionada a impossibilidade de substituição tanto pelo lado da oferta quanto pelo da demanda entre aços comuns e especiais.

Especificamente no ato de concentração nº 08700.002785/2017-26, foram definidos os seguintes mercados relevantes: mercado de fio-máquina especial, mercado de cabo de aço para pneus e o mercado de arame para talão de pneu. Os dois últimos já haviam sido delimitados no ato de concentração nº 08700.005847/2014-09, que tratou da aquisição do negócio mundial de cabo de aço para pneus da Pirelli pela Bekaert. Já o primeiro, o de fio-máquina especial, foi definido em função das especificidades do produto e da sua não substituíbilidade por outros produtos.

O mercado de cabos de aço para pneus já havia sido analisado em dois atos de concentração anteriores¹⁰, mas não houve um posicionamento quanto a constituição de um mercado relevante ou não. À época da análise do ato de concentração nº 08700.005847/2014-09, havia um posicionamento da autoridade antitruste espanhola e da Comissão Europeia delimitando o mercado como o da fabricação e distribuição de cabos de aço para reforço de pneus sem segmentá-lo por tipo de veículo. Esse entendimento embasou a decisão do Cade de se adotar um mercado único de cabos de aço para pneus tanto no ato de concentração nº 08700.005847/2014-09 como no ato de concentração nº 08700.002785/2017-26.

De forma semelhante foi definido o mercado de arame para talão de pneu. Esses arames são produzidos a partir da trefilação do fio-máquina e conferem mais firmeza para o talão dos pneus,

¹⁰ Ato de concentração nº 08012.004340/2003-33 (KPS Special Situations Fund II, LP/Wire Rope Corporation of Amercia, Inc.) e ato de concentração nº 08700.011039/2013-08 (NV Bekaert SA, ArcelorMittal Brasil/ Belgo Bekaert Arames Ltda.).

aumentando sua durabilidade. À época do ato de concentração nº 08700.005847/2014-09 ainda não havia jurisprudência estabelecida pelo Cade para esse mercado. Assim como no mercado de cabos de aço para pneus, o Cade seguiu o posicionamento da Comissão Europeia e definiu o mercado relevante como arame para talão. Essa delimitação foi novamente adotada no ato de concentração nº 08700.002785/2017-26.

Ainda nos aços longos, dois produtos merecem destaque: os tubos e os perfis. O mercado de tubos de aço é segmentado na jurisprudência do Cade em função de três variáveis: o método de fabricação (tubos de aço com costura e tubos de aço sem costura), o diâmetro (medido em polegadas) e o material empregado (aço carbono, aço inoxidável, cobre e alumínio). Tais segmentações foram adotadas nos atos de concentração nº 08700.006677/2017-22 (entre a Apollo Tubulars e a LSB2), nº 08700.002331/2016-74 (entre a Vallourec e a NSSMC), nº 08700.011169/2015-02 (aquisição da Bagoeta pela AcelorMittal e outras instituições financeiras), além de outros anteriores¹¹. No ato de concentração nº 08700.006140/2016-81, por exemplo, foram definidos os mercados de tubo de aço carbono com costura de grande diâmetro e o de tubo de aço carbono com costura de pequeno diâmetro. Já no ato de concentração nº 08700.002331/2016-74 foi definido o mercado de tubos de aço sem costura com diâmetro inferior a 16".

Os perfis são segmentados pelo Cade em três mercados relevantes distintos: perfis leves, médios e pesados. Essa classificação aparece no ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, relativo à aquisição da Votorantim pela AcelorMittal. Os perfis leves possuem uma altura inferior a 80mm e são comumente utilizados na construção civil e em estruturas metálicas de menor porte. Os perfis médios, por sua vez, possuem entre 80 e 150 mm de altura e se destinam a estruturas de máquinas e equipamentos, implementos agrícolas, serralheria etc. Finalmente, os perfis pesados possuem altura superior a 150 mm e são utilizados em obras estruturais de grande porte, vigas e estruturas industriais.

No mesmo ato de concentração nº 08700.002165/2017-97 são definidos como relevantes os mercados de fio-máquina e de trefilados. Quanto ao primeiro, existem dois tipos: o fio-máquina comum e o fio-máquina construção mecânica, sendo que dentro da segmentação comum há diferenças relativas à qualidade dos produtos. O Cade entendeu que essas diferenças eram irrelevantes, uma vez que, como consta no voto do conselheiro relator, “(...) *qualquer ofertante de fio-máquina comum teria aptidão para laminar as duas qualidades do produto (mesh e drawing), dependendo apenas*

¹¹ Atos de Concentração nº 08700.009334/2014-77, nº 08700.000180/2014-58, nº 08012.011430/2011-91, nº 08012.000180/2009-49 e nº 08012.022038/1997-97.

do tarugo empregado e de cuidados no manuseio”. Assim, decidiu que a única distinção que justificaria a segmentação do mercado seria entre o fio máquina comum e o destinado à construção mecânica.

Já os mercados relevantes de trefilados, segundo a mesma decisão, devem ser diferenciados com base em cada produto ofertado. No caso, os produtos ofertados foram o CA-60, as telas eletrosoldadas, as treliças e o arame recozido. O CA-60 se diferencia de outros similares, como o CA-25 e o CA-50, por ser laminado a frio, por ser empregado em bitolas menores e por apresentar maior resistência. Já a tela eletrosoldada e a treliça são formas pré-fabricadas de estruturas ou armaduras para concreto a partir do corte, dobra e solda de CA-60. Essa segmentação (mercados de CA-60, de treliças e de tela soldadas) foi novamente adotada no ato de concentração nº 08700.000472/2020-39.

Ainda no ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, outros tipos de aços longos aparecem definidos como mercados relevantes específicos. É o caso do mercado de barras MBQ (*Merchant Bar Quality*), que são barras com certas propriedades químicas e mecânicas aptas ao uso geral. Essas barras são usadas na serralheria em geral, como portões, grades, carrocerias de caminhões, armações metálicas pequenas etc.

Também é o caso do mercado de vergalhões de aço ao carbono, que são laminados usados principalmente para compor armaduras de aço feitas para obras de construção civil. Esse mercado aparece definido novamente no ato de concentração nº 08700.000472/2020-39. Nele, no entanto, há uma segmentação entre os mercados de vergalhões e o de corte e dobra de vergalhões.

Os aços especiais também já foram analisados pelo Cade. No ato de concentração nº 08012.003624/1996-51, a indústria de aços especiais é segmentada em dois grandes mercados relevantes: o de laminados e forjados de alta liga demandados pela indústria e o de laminados e forjados destinados à construção mecânica. Já no ato de concentração nº 08012.009561/2003-06 foi adotada a definição de aços longos especiais como um todo.

Outros mercados mais específicos do setor siderúrgico foram analisados pelo Cade ao longo dos anos. No ato de concentração nº 08700.003538/2017-47, por exemplo, foi analisado o mercado de granalhas de aço. As granalhas são produzidas a partir de sucata de aço e são utilizadas no jateamento de peças metálicas em geral (granalhas de jateamento) e no corte de blocos de mármore e granito (granalhas de corte). Mesmo sendo produtos distintos, com diferentes finalidades, todos os concorrentes oficiados na análise do processo informaram que produziam tanto a granalha de corte quanto a granalha de jateamento. Assim, mesmo não sendo substitutos do ponto de vista da demanda, ficou caracterizada a substitutibilidade pelo lado da oferta. O

mercado relevante foi então definido como o de granelhas de aço, sem diferenciação em relação a aplicação de cada tipo de granelha.

Voltando ao ato de concentração nº 08012.009561/2003-06, nele foi definido o mercado de ferro-gusa para aciaria. O ferro-gusa, como já visto, é gerado no processo de redução do minério de ferro. Possui duas aplicações distintas: na fabricação do ferro fundido (ferro-gusa de fundição) e na produção do aço (ferro-gusa de aciaria). Apesar de serem produzidos pelo mesmo tipo de equipamento, os dois tipos de ferro-gusa requerem insumos e especificações de produção diferentes. Assim, conservadoramente o Cade optou neste caso por definir o mercado como o de ferro-gusa para aciaria. Posteriormente, no entanto, no ato de concentração nº 08012.000542/2008-11, o mercado foi definido como o de ferro-gusa em geral.

O mercado de outro insumo para a produção de aços foi analisado no ato de concentração nº 08012.010128/2008-10, em que a Gerdau adquiriu o negócio de sucata de metais ferrosos da Super Laminação de Ferro e Aço. No caso, foi definido como mercado relevante o da sucata ferrosa, usada na a produção de aços longos comuns e especiais.

É interessante notar que no ato de concentração nº 08700.000625/2016-61, que tratou da formação da Joint-Venture entre a Gerdau, a Sumitomo Corporation e a Japan Steel Works, o Cade decidiu não definir os mercados tanto da sucata ferrosa quanto do ferro-gusa. Mas nesse processo foram definidos os mercados de cilindros de laminação forjados e fundidos (CLRs), de lingotes de aço e de produtos forjados para turbinas eólicas. O primeiro, o mercado de CLRs, foi analisado tanto segmentado entre cilindros forjados e fundidos quanto genericamente como cilindros de laminação, sendo que esta última definição acabou prevalecendo. Já no caso dos produtos forjados para turbinas eólicas, o mercado foi definido de forma abrangente embora os produtos envolvidos na operação fossem especificamente os anéis de rolamento e de eixos principais.

No ato de concentração nº 08012.006518/2002-08, por outro lado, o mercado relevante foi definido como o de centro de usinagem e de ferro fundido de forma bem abrangente. Esse caso tratou da aquisição do setor de cortadores de metais do Grupo ThyssenKrupp pela Gildemeister Aktiengesellschaft.

3.1.1.2 Dimensão geográfica

De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, *“um mercado relevante geográfico compreende a área em que as empresas ofertam e procuram produtos/serviços em condições de concorrência suficientemente homogêneas em termos de preços/serviços. A definição de um mercado relevante geográfico exige também a identificação dos obstáculos à entrada de produtos ofertados por firmas situadas fora dessa área. (...)”*

Nesse mesmo sentido, fazem parte de um mercado relevante geográfico, de um modo geral, todas as firmas levadas em conta por ofertantes e demandantes nas negociações para a fixação dos preços e demais condições comerciais na área considerada”.

Assim, o mercado relevante é definido na dimensão geográfica pela área cujas empresas atuantes são capazes de alterar as condições de oferta e demanda dos produtos analisados em determinado ato de concentração. Esta área pode ser definida de forma mais abrangente (como quando definida como internacional) ou de forma mais restrita (como quando é definida como regional ou como nacional).

Usualmente as decisões do Cade relacionadas ao setor siderúrgico têm se baseado em uma postura mais conservadora, definindo o mercado relevante na maioria das vezes como nacional. Entretanto, como visto a seguir, há decisões em que a delimitação internacional é adotada.

3.1.1.2.1 Produtos semiacabados

De uma forma geral, há um posicionamento claro quanto à delimitação geográfica do mercado relevante nas decisões do Cade relativas aos produtos semiacabados. Quando analisados os mercados de tarugos e blocos, essa delimitação é nacional. Assim foi feito no ato de concentração nº 180/1997, que trata da aquisição da Açominas pela Gerdau, em que ambos os produtos foram analisados conjuntamente. Posteriormente, quando o mercado de tarugos passou a ser estudado separadamente, a mesma classificação se manteve. Isso aconteceu no ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, relativo à aquisição da Votorantim pela AcelorMittal, e também no ato de concentração nº 08700.000472/2020-39. Nesse último caso foi ainda analisado o cenário de um mercado regional no Nordeste.

Já o mercado de placas de aço, que são os produtos semiacabados mais frequentes nas decisões do Cade, tem sido definido como sendo mundial. Isso ocorreu no ato de concentração nº 08012.004857/2005-94, dado que a CST detinha 12% do mercado mundial à época da operação. A delimitação mundial foi novamente adotada no ato de concentração nº 08700.002862/2016-67, envolvendo a ThyssenKrupp, e no ato de concentração nº 08700.006839/2018-11, também envolvendo a ThyssenKrupp e a TSL.

3.1.1.2.2 Produtos acabados

As delimitações geográficas dos mercados relevantes dos produtos acabados mudaram ao longo dos anos. Inicialmente, o mercado de produtos de aço era definido genericamente como sendo nacional. O fato das exportações superarem largamente as importações era visto como um

fator suficiente para embasar esse posicionamento. Por exemplo, como consta no relatório do voto do conselheiro relator do ato de concentração nº 08012.006010/2001-11, “(...) o Brasil possui vantagens comparativas significativas para a produção de aço. Conforme pode-se verificar com os dados obtidos no anuário estatístico publicado pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), a exportação brasileira de aço alcançou 9.617 mil toneladas, enquanto que as Importações foram de 938 mil toneladas (incluindo as importações realizadas pelas próprias usinas siderúrgicas). Por outro lado, o consumo aparente de produtos siderúrgicos alcançou 15.760 mil toneladas”.

Posteriormente as decisões passaram a considerar as particularidades de cada produto, ao mesmo tempo em que a própria dinâmica do mercado do aço como um todo mudava ao longo do tempo. Com isso os mercados de alguns produtos acabados passaram a ser definidos como mundiais, enquanto outros permaneceram sendo nacionais.

Os aços planos, por exemplo, são definidos normalmente pelo Cade como pertencendo a um mercado nacional¹². Em alguns casos, foi cogitada a possibilidade desta definição ser feita de forma menos conservadora, considerando o mercado internacional. Foi o caso do ato de concentração nº 08700.001655/2012-61, em que foram avaliados o grau de proteção do mercado interno, a relevância das importações no mercado nacional, a opinião dos principais consumidores de aços planos (montadoras, fabricantes de eletrodomésticos e estaleiros), a relação entre os preços domésticos e externos e a sensibilidade das importações. Segundo o voto do conselheiro relator,

“(...)diante de todas as evidências, a saber: (i) do patamar das importações abaixo do patamar considerado como parâmetro na análise deste Tribunal; (ii) das respostas dos consumidores de aços planos, que indica forte preferência pelos aços planos fabricados internamente, dada a volatilidade e as incertezas do mercado internacional e os custos logísticos para fornecimento; (iii) da jurisprudência do CADE; (iv) do aumento das tarifas de importação e da utilização de medidas antidumping, que figuram como uma barreira adicional à entrada de novos competidores externos; (v) da insensibilidade das importações de aços planos na forma de bobinas frias à diferença de preços doméstico e internacional; e (vi) da ausência de relação causal estatística sistemática entre preços domésticos e importados para aços planos na forma de bobinas quentes e bobinas frias, reitero a jurisprudência do CADE e adoto o mercado geográfico de aços planos como nacional”.

¹² Atos de Concentração nº 08012.002543/2008-08, nº 08012.008215/2010-21, nº 08012.002769/2010-15, nº 08700.006539/2015-81, nº 08700.002862/2016-67, nº 08700.006140/2016-81, entre outros.

Já segundo o ato de concentração nº 08700.005343/2018-12, em que o mercado relevante dos aços planos foi também definido pela Superintendência-Geral do Cade como sendo nacional,

“(...) as requerentes observam que, “embora a prática decisória do CADE tenha historicamente considerado que o mercado de aço plano ao carbono possui abrangência nacional, não se pode perder de vista que mudanças recentes ocorridas no setor (tais como o excesso de oferta internacional de aço, a alteração de escala produtiva dos grupos atuantes neste mercado e o encarecimento relativo da produção de aço no Brasil, dentre outras) alteraram a estrutura deste mercado relevante de forma significativa, razão pela qual seria mais adequado caracterizá-lo como de dimensão geográfica mundial”.

Apesar da observação, foram apresentados dados referentes ao mercado nacional, conforme a jurisprudência estabelecida, cenário que será utilizado na presente análise dada o reduzido impacto da concorrencial da Operação, permanecendo em aberto as definições exatas de mercado relevante”.

A dimensão de mercado dos aços especiais é também definida como sendo nacional. No ato de concentração nº 08012.009561/2003-06, inclusive, a justificativa da pouca relevância das importações desses produtos é novamente utilizada como base para a decisão adotada.

O mercado de granelhas de aço foi definido como sendo nacional no ato de concentração nº 08700.003538/2017-47. Segundo a decisão, as empresas concorrentes oficiadas afirmaram na sua maioria que ofertavam seus produtos em todo o território nacional. Além disso, os clientes oficiados afirmaram, em sua grande maioria, que adquiriam o produto de agentes nacionais.

O mercado de arame para talão de pneu foi definido em mais de uma oportunidade como internacional, seguindo a jurisprudência da Comissão Europeia. Isso ocorreu no ato de concentração nº 08700.005847/2014-09, em que foi observada a sobreposição horizontal entre as atividades do Grupo Bekaert no mundo todo e os ativos da Pirelli. Posteriormente, no ato de concentração nº 08700.002785/2017-26, essa delimitação foi novamente adotada com base nos mesmos precedentes.

Ainda no mesmo processo (ato de concentração nº 08700.002785/2017-26) o mercado de cabos de aço para pneus foi definido como mundial. Essa decisão teve por base o precedente do ato de concentração nº 08700.005847/2014-09, em que a relevância das importações, que representavam cerca de 20% da demanda local, levou à opção por um mercado mais abrangente.

O mercado de fio-máquina especial foi definido no ato de concentração nº 08700.002785/2017-26 como sendo nacional. Em que pese a intenção das requerentes de que o

mesmo fosse definido de forma mais abrangente, dado que os fios-máquina servem de insumo para diversos produtos vendidos em todo o mundo, os dados apresentados eram relativos ao mercado brasileiro. Além disso, a empresa objeto da operação, a Bekaert Sumaré, encontrava-se sediada no Brasil. Essa definição está em linha com a decisão do ato de concentração nº 08012.006008/2000-54, que delimitou os mercados de fio-máquina e de barras ao território nacional. Na época, a pouca representatividade das importações desses produtos no consumo aparente e o fato do país ainda exportar mais de 10% da produção dos mesmos embasaram a decisão.

No ato de concentração nº 08700.004606/2002-67 foram definidas as delimitações geográficas de dois mercados como nacionais: o de tubos com costura e o de chapas a quente. Em ambos os casos foram novamente citadas as importações pouco representativas em relação ao consumo aparente e às exportações dos respectivos produtos como justificativa para as decisões tomadas. O mercado de tubos é definido novamente como sendo nacional no ato de concentração nº 08700.002331/2016-74.

O mercado de telas de aço e o de vergalhões são definidos no ato de concentração nº 08012.000674/2009-23 como sendo nacionais. No voto do conselheiro relator, foram citadas como justificativas “(i) decisões reiteradas do CADE; (ii) informações publicadas no Anuário Estatístico do IBS que permitem concluir pela pouca representatividade das importações independentes no segmento de vergalhões e telas soldadas de aço; e (iii) necessidade de homologação do vergalhão pelo INMETRO.” O mercado de telas soldadas é definido como nacional no ato de concentração nº 08700.000472/2020-39, sendo também nesse caso estudado o mercado regional do Nordeste.

Nesse mesmo processo (ato de concentração nº 08700.000472/2020-39) são definidos os mercados relevantes de arame CA-60 e de treliças como sendo nacionais. Em ambos os casos, assim como no mercado de telas soldadas, são também estudados os mercados da região Nordeste. A justificativa foi a de que fornecedores destes produtos sediados fora do Nordeste não seriam capazes ou teriam dificuldades de enviar seus produtos para a região com preços competitivos.

No ato de concentração nº 08012.004385/2006-51 foram definidos como nacionais os mercados de folhas metálicas e os de latas de aço. As justificativas citadas no voto do conselheiro relator foram específicas para cada caso: no primeiro, o das folhas, a delimitação nacional foi adotada em função da baixa representatividade das importações e ao alto custo de transporte vis-à-vis o custo do produto. Já no caso das latas de aço, foram citados como razões:

“a) O custo de transporte de latas de aço ser significativo, fator que, aliado ao alto índice de perdas decorrentes dos riscos de danificação no transporte, inibe sobremaneira o abastecimento deste produto a longas distâncias. Deste modo, os fabricantes de latas buscam adequar-se às necessidades locais, implantando as suas fábricas, preferencialmente, junto às unidades envasadoras, fazendo com que o fluxo de importações não ocorra; b) As embalagens de aço estanhadas e cromadas destinam-se, em geral, a embalar produtos de preço pouco elevado, o que faz com que o preço da embalagem deva ter custo igualmente pouco elevado. Por outro lado, tratando-se de produto volumoso para transporte de longo curso e sujeito a riscos de danificação, o frete inviabiliza a comercialização deste produto pelo fato de que, ao exportar ou importar a lata metálica vazia, o produtor está comercializando "ar", gerando custos desproporcionais; c) A alíquota de importação do produto é elevada (12%); e d) Muitas das empresas produtoras de alimentos de porte seguem tendência internacional de fabricação cativa de embalagens empregando o conceito de fábrica inside, racionalizando o processo produtivo”.

Já o ato de concentração nº 08700.000625/2016-61 tratou dos lingotes de aço. Nesse caso algumas das empresas consultadas afirmaram que já importavam ou importariam lingotes de aço caso houvesse um aumento nos preços dos mesmos. No entanto, apesar disso, o mercado relevante foi definido conservadoramente como sendo nacional.

O ferro-gusa foi analisado no ato de concentração nº 08012.000542/2008-11, em que foi definido o mercado relevante como sendo regional. A decisão baseou-se no fato de que os produtores independentes de ferro-gusa se encontravam localizados próximos às usinas siderúrgicas, uma vez que o peso e a dimensão do produto impossibilitavam o seu transporte pelo meio rodoviário. Considerando-se que a planta de ferro-gusa adquirida na operação encontrava-se localizada próxima à Estrada de Ferro Vitória-Minas, o mercado de produção ferro-gusa foi definido como regional, abrangendo os estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

3.1.2 Poder de Mercado

De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal publicado pelo Cade, a avaliação quanto à probabilidade do uso de poder de mercado deverá considerar variáveis como (i) a possibilidade de uma entrada tempestiva, provável e suficiente, (ii) a existência de importações e competição por ela exercida, e (iii) o nível de rivalidade existente no mercado. Cada um desses itens será analisado separadamente a seguir, estando a análise das importações integrada às demais análises, dada a sua interdependência com as outras variáveis.

De uma forma geral, a principal variável utilizada para aferir as participações de mercado das empresas envolvidas nos atos de concentração foi o volume de vendas. Essa variável foi utilizada em aproximadamente 71,4% dos casos pesquisados. Também foram utilizados com a mesma finalidade o volume de produção e o faturamento das empresas, estando cada uma delas presente em 28,7% dos casos.

Já quanto à fonte das informações sobre participações de mercado, elas foram obtidas principalmente a partir dos formulários disponibilizados pelas requerentes nos respectivos atos de concentração. Isso aconteceu em 86% dos casos pesquisados. As respostas dos ofícios enviados aos players dos respectivos mercados foram também importantes fontes, respondendo por 43% dos casos pesquisados. Por último, também presente em 43% dos casos, as publicações das associações e instituições do setor siderúrgico, como o Instituto Aço Brasil e o Instituto Brasileiro de Siderurgia, foram as outras fontes utilizadas.

3.1.2.1 Barreiras à entrada

O Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal define uma barreira à entrada como *“qualquer fator em um mercado que coloque um potencial competidor em desvantagem com relação aos agentes econômicos estabelecidos”*. As barreiras à entrada possibilitam às empresas instaladas a manutenção dos preços em patamares mais elevados e dificultam a entrada de novas concorrentes capazes de efetivamente oferecer ameaça a essas empresas já estabelecidas.

Segundo o guia, as barreiras mais comuns são os custos irrecuperáveis (*sunk costs*), as barreiras legais ou regulatórias, os recursos de propriedade exclusiva das empresas instaladas, as economias de escala e/ou de escopo, o grau de integração da cadeia produtiva, a fidelidade dos consumidores às marcas estabelecidas e a ameaça de reação dos competidores instalados.

De uma forma geral, o setor siderúrgico se caracteriza por exigir altos investimentos, o que por si só já se configura em uma significativa barreira à entrada de novas empresas. Além disso, é uma atividade que exige elevadas escalas de produção, envolve custos irreversíveis e descontinuidades de escala¹³, que são outros tipos de barreiras já conhecidas. Assim, fica evidente a importância da análise desse item nas operações do setor.

¹³ A descontinuidade de escala pode ser entendida como uma interrupção no processo produtivo de uma atividade que exige elevadas escalas de produção, como o siderúrgico. Como consta no voto do conselheiro relator do ato de concentração nº 08700.002997/2017-11, *“deve-se destacar que (o investimento no setor siderúrgico) é de capital intensivo e de alta imobilização, uma vez que o alto-forno não pode ser desmontado e reconstruído em outro local ou utilizado em outras atividades. Além disso, caso o alto-forno seja desativado, sua reativação é muito custosa”*.

A existência de barreiras no setor siderúrgico fica caracterizada já em um dos primeiros processos pesquisados, o ato de concentração nº 08012.001196/1998-46, que trata da aquisição pela Votorantim de 7,3% do capital votante da Usiminas. Segundo a decisão, embora para as grandes empresas do setor a expansão da capacidade produtiva ou a aquisição de firmas menores seja relativamente fácil, as barreiras são muito elevadas para as firmas que desejam entrar neste segmento, em função dos elevados investimentos necessários.

A constatação da necessidade de altos investimentos fica bem clara na grande maioria dos processos, assim como a existência de outras barreiras. No ato de concentração nº 08700.001655/2012-61, envolvendo a CSN, a Arcelor e a Usiminas, o Cade concluiu que as condições de entrada no mercado de **aços planos** poderiam favorecer o exercício do poder de mercado pela CSN. Foram apontados no voto do conselheiro relator como principais fatores:

“(i) as características desse mercado: necessidade de elevado aporte de capital a ser investido, exigência de elevadas escalas de produção, custos irreversíveis, descontinuidades de escala, e integração vertical com distribuidoras, configurando como barreiras à entrada de novos concorrentes; (ii) a presença de apenas uma entrada nos últimos sete anos e com longo período de maturação, de quase quatro anos; (iii) o fato de não haver previsão de concretização para os vários projetos de entrada mencionados pela CSN e a ausência de nexo causal entre eles e o ato de concentração; e (iv) a entrada não ser provável nem tempestiva”.

Já o ato de concentração nº 08700.000472/2020-39, que envolveu a Gerdau e a Siderúrgica Latino-Americana, traz novos elementos para a análise. Há também a constatação de que os **mercados de aço em geral, sobretudo aqueles que envolvem processos de laminação como vergalhões e fio máquina**, são marcados por elevadas barreiras à entrada, com a necessidade de significativos investimentos em mão de obra especializada e obras civis. No entanto, segundo o voto do conselheiro relator, “(...) não há barreiras legais ou regulamentares à entrada de novos players de vergalhões, fio máquina, arames CA-60, telas, treliças e vergalhões cortados e dobrados, bem como de tarugos de aços ao carbono. A instalação de novas plantas deve obedecer às legislações brasileiras de praxe para qualquer indústria – licenças e regulamentos”.

Nesse mesmo voto (AC nº 08700.000472/2020-39) é feita uma análise sobre a possibilidade de novas entradas nos mercados afetados pela operação. Tal análise se baseia nas decisões recentes do Cade e leva em conta os critérios estabelecidos no Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal. Segundo o conselheiro relator:

- (i) *“As oportunidades de vendas previstas para os mercados de fio máquina e vergalhões não são suficientes para que novos entrantes possam alcançar as menores estimativas de escala mínima viável apresentadas;*
- (ii) *A capacidade ociosa dos incumbentes nos mercados de vergalhões, fio máquina, arame CA-60, telas soldadas e treliças desincentiva novos entrantes, por serem superiores as esperadas oportunidades futura de vendas de tais mercados;*
- (iii) *A tempestividade seria incerta, posto que a estimativa para conclusão de todo o processo de entrada no mercado de vergalhões e fio máquina poderia ser superior a 2 anos. ”*

Ainda assim, cabe ressaltar que mesmo com as barreiras mencionadas houve entradas recentes nos mercados analisados. Foi o caso da Aço Verde Brasil, que iniciou a sua produção e comercialização de tarugos em 2016 e de laminados (vergalhões e fio máquina) em 2018. Além disso, no mercado nacional de vergalhões entraram a CSN (em 2014), a Silat (em 2015) e a Simec (em 2016).

Algumas destas observações já haviam sido feitas no ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, especialmente aquelas relativas aos mercados de **fio-máquina e de vergalhões**. Naquela oportunidade, segundo o voto do conselheiro relator,

“(...) as empresas ouvidas ao longo do processo citaram casos em que usinas que foram construídas em 20 meses (Sitrel-relaminadora) e 22 meses (Resende - aciaria e laminação), mas a experiência indica que os atrasos foram frequentes mesmo com condições bastante favoráveis à entrada (como o incremento substancial de demanda ocorrido de 2008 a 2012). Ainda, em alguns casos empresas que anunciaram projetos em 2011 somente conseguiram começar atividades, com volume ainda reduzido, em 2015 (CSN) ou 2016 (Simec). Dadas as altas barreiras à entrada, o nível de ociosidade e o crescimento esperado do mercado, mesmo que possa ser tempestiva, não é crível a hipótese de entrada provável e suficiente nos mercados de vergalhões CA-50 e de fio-máquina. ”

No entanto, nesse processo também são feitas análises sobre as barreiras existentes em outros mercados, como o de **perfis leves e médios**. Para entrar nesse mercado também são necessários altos volumes de recursos financeiros, mão de obra especializada para a instalação e pesadas obras civis que demandam tempo significativo para um laminador de perfis. Segundo a decisão, não foram verificadas entradas nesse mercado nos cinco anos anteriores às análises,

mesmo após um forte incremento na demanda de 2008 a 2013. Apesar disso, pode-se observar que algumas unidades produtivas similares, dotadas de estrutura para laminação a quente de tarugos, teriam levado menos de dois anos para serem construídas. Isso indicaria ser possível cumprir o prazo de entrada menor que 2 anos. Com base nisso, o Cade julgou uma nova entrada como com condições de ser tempestiva, mas improvável e insuficiente.

O mercado de **trefilados** também é analisado no mesmo processo. Segundo a decisão,

“(...) quanto às barreiras à entrada o segmento de trefilados forma um capítulo à parte. A trefilação em si pode ser tida como atividade de requisitos relativamente reduzidos, quando comparada com a aciaria e a laminação a quente. (...) Para além da escala, os fatos não apontam para o diagnóstico de baixas barreiras à entrada quando se fala de identificar agentes que possuem posição de destaque comercial em trefilação. Se trata de um mercado altamente concentrado, sem registro de grande crescimento de pequenos ofertantes. Os players que efetivamente conseguem se engajar em disputa por volumes e crescimento no mercado são os grupos verticalmente integrados que promovem produção cativa de fio-máquina: as Requerentes e a siderúrgica Gerdau. Isto me leva a concluir que uma entrada que limite efetivamente o poder de mercado destes requerentes não dispensa grande escala e nem verticalização. Por arrasto, as altas barreiras à entrada da aciaria e da laminação a quente devem se somar àquelas já identificadas para questões de a escala, o que indica que tampouco podem ser consideradas baixas as barreiras para o estabelecimento de rival efetivo no mercado de trefilação.

Devido à alta capacidade ociosa, tampouco se deve esperar entradas em qualquer dos mercados ora avaliados. Para todos os anos analisados a ociosidade supera as oportunidades de vendas. (...) Ainda que a alta capacidade ociosa de CA-60 possa ser atribuída ao fato de o produto ser comercializado já beneficiado, como tela eletrosoldada ou treliça, a ociosidade ainda supera em muito as oportunidades de vendas antevistas segundo expectativas dos agentes do mercado.

Dadas estas evidências, pode-se concluir que a entrada de rival efetivo da ArcelorMittal Brasil no mercado de trefilados requer agente verticalmente integrado, se submetendo a mesmos prazos de aciaria e laminação a quente, bem como ser improvável e insuficiente, ante perspectivas de baixo crescimento e alta ociosidade”.

Por último, ainda no ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, são feitos alguns comentários sobre as barreiras existentes no mercado de **barras MBQ**. Esses produtos são

também resultantes de um processo de laminação a quente. Embora não se comparem aos aplicáveis aos aços planos, que exigem maiores escalas, os altos investimentos exigidos nesse mercado se configuram em significativas barreiras à entrada.

Já no ato de concentração nº 08700.002997/2017-11 o mercado de **placas de aço (no caso, o de placas de aço ao carbono usadas como insumo para a laminação de aços longos)** é caracterizado como outro a possuir altas barreiras. Novamente são citados os vultosos investimentos necessários com um dos principais fatores no voto do conselheiro relator, sendo “(...) *inconcebível o estabelecimento de agente fabricante de placas descasado de uma demanda firme e de longo prazo na laminação*”.

No entanto, nem sempre os produtos siderúrgicos pertencem a mercados com elevadas barreiras. Por exemplo, no ato de concentração nº 08012.004385/2006-51 o Cade examinou o mercado de **latas de aço** e concluiu pela inexistência de obstáculos importantes ao ingresso de novos produtores nesse segmento. Segundo a decisão, “(...) *o acesso à matéria-prima (folha de flandres) no plano nacional pode ser considerado como fácil (...). Embora exista apenas um produtor nacional da folha de flandres, a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), trata-se de produtor de porte e detentor da quarta posição no ranking mundial, o que representa garantia de disponibilidade, em termos de oferta de insumo. A tecnologia empregada no processo produtivo é simples e disponível. Assim, pode-se acreditar que a entrada de novos ofertantes no mercado relevante da presente operação é possível.*”

O mercado de **aços longos** também foi caracterizado no ato de concentração nº 08012.001432/2001-08 como o que apresenta menores barreiras à entrada de novos concorrentes dentro do setor siderúrgico. As barreiras legais e regulatórias, segundo a decisão, não ofereciam significativos riscos à livre comercialização dos produtos. No entanto, ainda assim o elevado investimento inicial e a existência de barreiras tecnológicas foram citados como fatores que poderiam inibir o ingresso de novos concorrentes.

Já segundo o ato de concentração nº 08700.006539/2015-81 não existem barreiras significativas à entrada no mercado de **processamento e distribuição de aço**. No segmento de **relaminação**, que é o foco da operação analisada, a tecnologia necessária para a entrada é amplamente disponível no mercado por diversos fornecedores de equipamentos. Também não há barreiras de acesso a insumos, tecnologia ou infraestrutura para a entrada nesses mercados, de acordo com a análise feita.

3.1.2.2 Rivalidade

O nível de rivalidade é um importante indicador do quão provável é o exercício do poder de mercado por parte das empresas nele atuantes. Quando existe rivalidade efetiva, é provável que as demais empresas estabelecidas contestem eventuais tentativas de exercício do poder de mercado de qualquer participante.

Segundo o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade, mercados com elevado grau de rivalidade são aqueles em que se observam as seguintes características:

- Baixa concentração de mercado;
- Não há agentes com poder de precificação superior aos demais, exceto em caso de produtos diferenciados;
- Baixa margem de lucro, considerando que o preço é próximo do custo marginal;
- Elevada variância de market share, em razão da capacidade de contestação, pelos demais agentes, de eventuais tentativas de exercício de poder de mercado;
- Elevada elasticidade-preço da demanda (própria e cruzada);
- Elevada elasticidade da oferta, já que, de um lado, os consumidores são muito responsivos a variações de preços e, de outro, qualquer elevação de preço fará as demais empresas rivais ofertarem muitos bens no mercado em resposta a pequenos aumentos de preço;
- Crescimento intenso do mercado, impedindo a estabilidade do market share de cada agente;
- Não há como um concorrente monitorar a conduta dos demais, tanto em termos de volume de venda como de precificação;
- Concorrentes possuem o mesmo nível de integração vertical, tendo portfólios semelhantes;
- Concorrentes possuem acesso a serviços de distribuição e de logística em geral igualmente eficientes;
- Concorrentes possuem mesmo nível de acesso a crédito;
- Há poucas vendas já comprometidas, assim como há poucos contratos de exclusividade e de fidelidade entre cliente e ofertante ou entre ponto de venda e ofertante;

- Todos os agentes do mercado têm o mesmo nível de economias de escala e escopo, possuindo, portanto, mesmo nível de custo de produção;
- Concorrentes teriam como aumentar sua produção no curto prazo para atender um desvio de demanda sem incorrer em grandes custos.

Assim, espera-se que em mercados com alto nível de rivalidade existam empresas que possuam níveis competitivos de custos e preços, escopo e qualidade de produtos análogos e capacidade tecnológica equivalente à da empresa resultante do ato de concentração. Isso possibilita o estabelecimento de um ambiente realmente competitivo.

Ainda segundo o guia, um fator crucial a ser avaliado é a existência de capacidade ociosa e de expansão por parte dos concorrentes instalados. Caso isso não ocorra, esses concorrentes não serão capazes de atender aos consumidores que desejarem desviar suas compras no caso de um aumento de preços por parte da firma fusionada.

O setor siderúrgico é caracterizado por ter condições de demanda e de produção estáveis. Não há consumo por impulso ou alta elasticidade do produto, nem fortíssima sazonalidade fruto de preferências maleáveis do consumidor. O seu produto básico, o aço, é utilizado por grandes empresas, que têm capacidade de monitorar, antecipar e suavizar choques de demanda. Todas essas características tornam o setor suscetível a problemas concorrenciais, o que torna a análise de rivalidade importante.

Nos julgamentos feitos no Cade, algumas vezes a rivalidade é analisada de forma bem objetiva. Por exemplo, no ato de concentração nº 08700.002355/2018-95 conclui-se que a aquisição de ativos por parte da Simec a credencia a rivalizar de forma mais efetiva no mercado de **vergalhões**, uma vez que a sua capacidade de produção aumenta. Já no ato de concentração nº 08700.001655/2012-61, envolvendo a CSN, a Arcelor e a Usiminas, a fraca rivalidade no mercado de **aços planos** é constatada no voto do conselheiro relator por meio da incerteza quanto à *“plena capacidade de expansão de oferta para acomodar consumidores insatisfeitos contra o possível exercício de poder de mercado advindo da operação”*.

Em outros casos as análises são feitas com base em mais de um indicador. É o caso do ato de concentração nº 08700.003538/2017-47, que envolveu a Sinto e a Tupy. Nele, as conclusões sobre a rivalidade no mercado de **granalhas de aço** se originam de observações sobre as participações de mercado (e suas variações) e sobre a capacidade ociosa das empresas atuantes.

Quanto às participações de mercado, em seu parecer a Superintendência-Geral observa que

“(...) muito embora a Sinto seja a líder do mercado, a IKK também possui parcela significativa do mercado. Já a Tupy, a Granasa e a Garuva concorrem constantemente pela posição de terceiro maior player (...)”. Adicionalmente, “os dados da evolução de market share indicam que as empresas existentes no mercado parecem rivalizar entre si, ainda que sem elevada pulverização. Ainda que a Sinto detenha participação superior às demais, a presença de outras concorrentes que detém considerável parcela do mercado, somada à pouca diferenciação dos produtos ofertados indica que a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte das requerentes após a operação é pequena. Além disso, a redução das oportunidades de venda é outro fator que demonstra ser baixa a probabilidade de que Sinto tenha condições de aumentar os seus preços após a operação”.

Por outro lado, a maioria das empresas oficiadas na oportunidade informou possuir elevada capacidade ociosa, ocasionada pela recessão econômica que afetou o setor na época. De acordo com as respostas, as concorrentes teriam condições de absorver boa parte da demanda das requerentes. Portanto, concluiu-se que

“Pode-se considerar que o mercado possui capacidade ociosa suficiente para contestar o eventual poder de mercado das requerentes no mercado de granalhas de aço”. Ainda segundo a decisão, “a análise de rivalidade demonstrou haver empresas no mercado que tem atuado nos últimos anos como concorrentes efetivos e que possuem capacidade de absorver um eventual desvio de demanda das requerentes. Ainda, a possibilidade de importação dos produtos não pode ser descartada como um elemento de pressão competitiva nesse mercado. Ademais, é improvável que a Sinto tenha incentivos ou condições para impor um aumento de preços, haja vista a existência de um produto que atualmente já vem substituindo o uso da granalha de corte”.

No ato de concentração nº 08700.006539/2015-81 o Cade usou também a abordagem de unir informações sobre participações de mercado e capacidade ociosa para analisar a rivalidade, dando, no entanto, mais ênfase ao segundo aspecto. Segundo a nota técnica da Superintendência-Geral, *“(...) avaliar a capacidade de os agentes instalados no mercado capturarem demanda diante do exercício de poder de mercado por parte das Requerentes (...) é uma condição necessária, embora não suficiente, para que se considere a rivalidade oferecida pelos concorrentes como minimamente efetiva”.*

As concorrentes Brasmetal e MCM afirmaram ser capazes de absorver desvios de demanda provenientes dos clientes da Armco. Segundo a MCM, a empresa teria capacidade de absorver parte da demanda e com pouco investimento aumentar ainda mais a sua capacidade produtiva, assim

como a Brasmetal. Somadas, essas duas concorrentes poderiam absorver grande parte do total de **aços relaminados** produzidos pela Armco, o que atenuou as preocupações de ordem concorrencial. Interessante notar que nessa operação a análise da rivalidade foi essencial para descartar a probabilidade de exercício de poder de mercado, uma vez que não houve uma conclusão clara quanto as barreiras à entrada.

Esse maior foco na análise da capacidade ociosa é também observado no ato de concentração nº 08012.009198/2011-21, que trata do mercado de **aços planos**. Em primeiro lugar, é observado que as empresas atuantes não operam em plena capacidade, sendo a capacidade ociosa média dos aços brutos nos anos anteriores à operação estimada em 30%. Esse fato é agravado pela inviabilidade de absorção do desvio de demanda em função de limitações na capacidade instalada. O tempo necessário para se expandir satisfatoriamente a oferta foi estimado em, no mínimo, dois anos. Segundo a Usiminas, *"(...) os equipamentos de produção das usinas siderúrgicas não são fácil ou rapidamente desmobilizados e reativados para reagir imediatamente às variações de demanda"*. Isso tudo levou o conselheiro em seu voto a concluir pela fraca rivalidade no setor, uma vez que *"(...) em síntese, as respostas trazidas não confirmam a presença plena de capacidade de expansão de oferta para acomodar consumidores insatisfeitos contra o possível exercício de poder de mercado advindo da operação no contexto atual"*.

No ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, em que a AcelorMittal adquire a Votorantim, a análise de rivalidade forneceu importantes argumentos para a decisão. Segundo o voto do conselheiro relator, *"os parâmetros de rivalidade no mercado associados a evolução de market shares e possibilidade de absorção de desvio de demanda tampouco foram considerados favoráveis à operação (...). O mercado não seria caracterizado por grandes mudanças de market share ao longo do tempo. Quanto à capacidade ociosa, seria significativa, mas concentrada nos próprios requerentes e na líder Gerdau. A concentração de capacidade associada à evolução histórica dos shares de mercado e às barreiras à entrada indicariam a formação de um duopólio com pouca disputa e não o recrudescimento da competição"*.

Tanto nos mercados de **perfis leves e médios como no de vergalhões** foi observada uma relativa estabilidade de market shares ao longo dos anos. No de vergalhões, juntamente com Gerdau, as requerentes concentram quase 70% da capacidade ociosa do mercado. Somente no mercado de trefilados há um único agente que tem apresentado comportamento agressivo, a Votorantim Siderurgia.

Como conclusão, *"em caso de consumação da operação e na ausência de medidas que estimulem maior agressividade, não há porque vislumbrar algum que possa recomendar a aprovação incondicionada da operação"*. Assim, a operação foi aprovada condicionada a um acordo em controle de concentração.

Já no ato de concentração nº 08012.004385/2006-51 o Cade deu especial atenção às características intrínsecas do mercado de **latas de aço**. De acordo com o voto do conselheiro relator,

“(…), dentre as características intrínsecas do segmento que restringem o espaço para o exercício do poder de mercado dos produtores de latas de aço, condicionando o mercado aos interesses da demanda, podem ser citadas: (i) a concorrência dos produtores de latas de aço para consumo cativo (empresas integradas que, em muitos casos, também utilizam-se de materiais concorrentes); (ii) a pressão dos clientes finais de grande porte que influenciam a composição de preços e com os quais os produtores de latas de aço desenvolvem projetos específicos e sob encomenda; e (iii) a modalidade de fábrica wall to wall implantada por alguns produtores de embalagens de aço nas empresas clientes”.

A conclusão pela existência de rivalidade no mercado de latas de aço levou em conta também a constatação de que havia empresas concorrendo efetivamente com a Prada e a CBL, as requerentes. Por último, ao analisar o mercado de folhas metálicas (em virtude da integração vertical advinda da operação) como um todo, observou-se que havia uma grande capacidade ociosa, ao mesmo tempo em que a soma da capacidade produtiva instalada da Prada e da CBL representava apenas 26% do total desse segmento.

No ato de concentração nº 08700.000472/2020-39 foram analisadas separadamente as condições de rivalidade de alguns dos mercados de produtos siderúrgicos. Em todos eles, o voto do relator conclui pela existência de condições de rivalidade efetiva capazes de afastar preocupações concorrenciais em qualquer cenário geográfico considerado.

No primeiro desses mercados, o de **vergalhões**, foi constatada elevada concentração, sendo o índice C4 superior a 75%. No entanto, houve o entendimento no voto do conselheiro relator de que a *“(…) operação não alterava significativamente a atual estrutura de mercado, considerando os baixos incrementos de participação decorrentes da aquisição da Silat e a presença de rivais importantes que apresentam condições para contestar eventual exercício unilateral de poder de mercado das Requerentes”.*

No mercado de **fio-máquina** o entendimento foi semelhante. Embora a operação reforçasse uma posição relevante da Gerdau, existiam concorrentes com participação expressiva nesse mercado. Adicionalmente, de acordo com empresas consultadas do setor, seria economicamente viável desviar demanda para outro fornecedor caso houvesse um aumento de preços da ordem de 5 a 10% pelas requerentes após a operação. Além disso, todos os fornecedores concorrentes oficiados confirmaram ter capacidade disponível para absorver eventuais desvios de demanda, que seria corroborado pela existência de significativa capacidade ociosa no mercado. Por último, houve

a entrada recente de uma empresa (a Aço Verde) com capacidades instalada e ociosa relevantes e que apresentou rápido crescimento com pouco tempo de atuação.

Também nos mercados de **arame CA-60, de telas soldadas e de treliças** a operação reforçava uma posição dominante da Gerdau. Mas, da mesma forma que no mercado de fio-máquina, a presença de empresas concorrentes com participação expressiva, incluindo players menores, afastou maiores preocupações concorrenciais. Também houve a constatação de uma capacidade ociosa considerável capaz de absorver o volume anual adquirido pelos clientes da Silat.

Nos mercados de telas soldadas e de treliças alguns fatores foram citados como facilitadores da entrada de novas empresas: menor capital exigido para aquisição de máquinas na produção, ausência de usinas com áreas industriais de grande porte e não exigência de certificação compulsória.

Por fim, no ato de concentração nº 08700.000472/2020-39, que tratou da aquisição da Sidenor pela Gerdau, a análise da rivalidade se apoia fundamentalmente na relevância do mercado mundial dos produtos analisados (no caso, o de **aços longos especiais**) e das suas importações para o mercado nacional. Como consta no voto do conselheiro relator, se “(...) *o fornecedor provocar aumento unilateral de preços, a homologação permite a recontração tempestiva de outro fornecedor. Desse modo, a pressão concorrencial exercida pelo suprimento global é sustentada mesmo após a contratação.* ” Ainda, “*o fato de esta indústria utilizar designs globais para seus produtos (...) torna a concorrência ex-ante na cadeia de suprimentos ainda mais intensa e global. Esta é uma importante característica do negócio que atenua fortemente a possibilidade de exercício de poder de mercado por parte da Gerdau-Sidenor.* ” Logo, o nível de rivalidade foi considerado suficiente para afastar maiores preocupações concorrenciais graças à relevância das importações no mercado analisado.

3.1.3 Eficiências

De acordo com o §6º do artigo 88 da Lei nº 12.529/2011, o Cade deve analisar as eficiências específicas de cada ato de concentração. O propósito é avaliar se os efeitos positivos da operação anulam ou superamos seus efeitos negativos, o que é conhecido como a condição de efeito líquido não-negativo sobre o bem-estar econômico dos consumidores. Objetivamente, se os efeitos positivos anularem ou superaremos negativos (resultado líquido não-negativo para os consumidores), então o ato de concentração poderá ser aprovado. Caso contrário, a aprovação pura e simples da operação não é recomendada.

Não é possível definir, a priori, se a concentração será benéfica ou prejudicial. É necessária uma análise específica caso a caso. O Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal

recomenda a adoção de alguns critérios para avaliar as eficiências geradas pela operação. Segundo esses critérios, as eficiências devem:

- i. Ser concretamente prováveis e verificáveis, ou seja, não podem ser genéricas, especulativas e sem possibilidade concreta de verificação;
- ii. Garantir o repasse parcela relevante dos benefícios decorrentes da operação aos consumidores, não bastando alegações sobre redução de custos, aumento de lucros ou outros benefícios que sejam incorporados unicamente pelas empresas envolvidas;
- iii. Ser específicas da operação, ou seja, não poderiam ser alcançadas de outra forma senão pela operação proposta. Entende-se como que não específicas da concentração as eficiências que poderiam ser alcançadas por meio de alternativas factíveis envolvendo meios menos restritivos à concorrência em um período inferior a 2 anos;
- iv. Se possível, gerar externalidades positivas ou eliminar externalidades negativas, sendo nesse último caso necessário provar que tal resultado não poderia ser obtido por meio da implementação de alguma política pública.

Naturalmente, provar uma eficiência não é uma tarefa fácil. Isso tanto pelo lado das empresas requerentes, ao apresentar a operação, como pelo lado do Cade, ao analisar os argumentos apresentados por elas. Por isso, recorrentemente o Cade adota uma postura conservadora nas suas decisões, no sentido de não avaliar as eficiências apresentadas que não atendam estritamente a cada um dos critérios listados acima.

Os casos envolvendo o setor siderúrgico não fogem a esse padrão. Considerando que, como já visto, se trata de um setor caracterizado por possuir significativas barreiras à entrada e condições de rivalidade nem sempre favoráveis, as eficiências deveriam desempenhar um papel importante na aprovação ou não de uma operação. Mas o que se percebe é que isso não acontece.

Em primeiro lugar, muitas vezes as empresas não elencam adequadamente as eficiências que seriam geradas pela operação. É o caso do ato de concentração nº 08012.001196/1998-46, em que as requerentes apenas afirmam que a Votorantim dispõe de capacidade financeira para aportar os recursos necessários ao desenvolvimento da indústria siderúrgica.

Em outros casos, embora as eficiências sejam apresentadas com mais detalhes, ainda assim não é possível ter certeza sobre os benefícios concretos que seriam gerados aos consumidores. É o caso do ato de concentração nº 08700.002165/2017-97, envolvendo a ArcelorMittal e a Votorantim. Segundo o voto do conselheiro-relator, *“apesar de terem sido indicadas as metodologias*

utilizadas para mensuração, bem como a origem das referidas eficiências, não restou comprovado como essas eficiências seriam necessariamente repassadas aos consumidores finais. Ainda que seja possível considerar a ocorrência de reduções de custos (...), é possível que as requerentes decidam, simplesmente, aumentar suas margens ao invés de repassá-las aos consumidores”.

Ainda nesse caso, não há comprovação de que a operação seria condição necessária para a obtenção dos alegados ganhos de eficiências. Segundo a Superintendência Geral do Cade, tais eficiências também poderiam ser obtidas por meio de reorganização interna das empresas. Inclusive algumas das eficiências apresentadas, como por exemplo a relativa à aquisição de matérias-primas, reforçaram a preocupação com o poder de compra e a capacidade de as requerentes utilizarem esse poder contra os sucateiros após a operação.

Já no ato de concentração nº 08700.000472/2020-39, as requerentes apresentaram um parecer econômico da LCA Consultores. O objetivo era demonstrar que a operação gerava eficiências principalmente em termos de redução de custos e aproveitamento de sinergias específicas. No entanto, ainda assim havia dúvidas quanto ao repasse dessas eficiências aos consumidores. O Departamento de Estudos Econômicos foi então acionado e, por meio da Nota Técnica nº 25/2020/DEE, rejeitou as eficiências apresentadas pelas Requerentes, uma vez que não preencheram os requisitos necessários previstos no Guia H já discutidos.

Em seu voto, o conselheiro-relator argumenta que

“Analisando as conclusões apresentadas pelo DEE, corroboro o entendimento manifestado pela SG em seu parecer indicando que as eficiências alegadas pelas Requerentes não podem ser consideradas como verificáveis, prováveis, específicas da presente Operação e que não há como afirmar que parcela relevante dos benefícios serão repassados aos consumidores. Também como afirmado pela SG, reitero que a ausência de eficiências específicas da Operação não significa ausência de racionalidade econômica ou que seu propósito seja anticompetitivo, apenas que o argumento de eficiências não pode ser utilizado para aprovação desta Operação(...)”.

No entanto, houve o entendimento de que “as condições de rivalidade verificadas nos mercados relevantes envolvidos e detalhadas previamente afastam as preocupações concorrenciais decorrentes das concentrações analisadas, dispensando a análise de eficiências para aprovação da presente operação”.

Finalmente, em alguns casos os próprios argumentos apresentados são questionáveis como sendo capazes de gerar uma eficiência. É o caso por exemplo do ato de concentração nº 08700.001655/2012-61, em que a CSN adquire participação acionária na Usiminas. As requerentes

argumentaram que haveria um ganho com a operação, uma vez que, segundo elas, “*teríamos uma empresa mais eficiente, com menores custos operacionais, comandando ou influenciando de modo significativo uma empresa menos eficiente*”.

No entanto tal efeito só é considerado quando há aquisição de controle, o que não foi o caso dessa operação. Como consta no voto do conselheiro-relator,

“(...) a mensuração de custos é algo extremamente delicado neste mercado (...). A mensuração de custos em empresas integradas na produção de seus insumos mantém-se refém das práticas comerciais e vantagens tributárias internas da empresa. Tanto a CSN como a Usiminas detêm fontes de minério de ferro e carvão e, no caso da CSN, também anunciada autossuficiência em energia elétrica. Isto dificulta a comparação de eficiência técnica com vantagens de custos, sendo que apenas a capacidade de transmissão da primeira pode ser considerada uma eficiência para fins concorrenciais. Diante da falta de comprovação de eficiências no sentido concorrencial com a operação, descarta-se a sua presença como fonte compensatória para os efeitos negativos provados na análise concorrencial”.

Há, entretanto, casos em que os argumentos apresentados são aceitos como evidências de que a operação geraria de fato eficiências. É o caso do ato de concentração nº 08012.011103/2005-91, que tratou da aquisição de participação relevante da Gerdau na Sidenor. Foram apresentadas eficiências qualitativas e quantitativas que, conjuntamente, contribuíram para a aprovação da operação.

A principal eficiência qualitativa apresentada se referia à difusão de tecnologia dominada por cada uma dessas 2 empresas, envolvendo tecnologias desenvolvidas e utilizadas em plantas industriais localizadas na Espanha. No entanto, foi observado que “*esses ganhos de eficiência (...) são certamente específicos à operação de aquisição da Sidenor pela Gerdau, mas não o são para a propriedade dos ativos da Aços Villares, a grande fonte de preocupação para a análise antitruste.*”¹⁴ A Aço Villares era na época integrante do Grupo Sidenor.

Portanto, era importante elencar eficiências específicas à unificação de controle entre Gerdau e Aços Villares, papel que coube às eficiências quantitativas. As principais se referiam à alocação de produtos às plantas, à redução do custo de frete na aquisição de sucata, e à redução de custos administrativos. Todas as projeções de ganhos apresentadas estavam fundamentadas em um estudo

¹⁴ Voto vogal do Conselheiro Paulo Furquim.

desenvolvido pela consultoria Booz Allen, o que foi fundamental para a sua aceitação. Com base nessas evidências, a operação foi aprovada sem restrições.

3.1.4 Remédios

De acordo com o Guia de Remédios Antitruste do Cade, *“remédios antitruste são entendidos como restrições necessárias para corrigir os eventuais efeitos nocivos de um ato de concentração (artigo 61 da Lei nº 12.529/2011). Os remédios buscam evitar que um AC possa resultar na eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, no aumento da probabilidade de coordenação entre competidores, na criação ou reforço de posição dominante ou, ainda, que possa resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços, seguindo os artigos 36 e 88 da Lei nº 12.529/2011.”*

Um remédio antitruste consiste em um processo, imposto pelo Cade ou negociado entre o Cade e as empresas requerentes, que se torna necessário à aprovação de um AC uma vez que o Tribunal do Cade assim o decide. O desenho de um remédio pode envolver a venda de ativos tangíveis e intangíveis, incluindo unidades de negócios das requerentes, assim como impor comportamentos às empresas envolvidas. Deve sempre visar a corrigir os eventuais efeitos nocivos à concorrência e, portanto, depende das particularidades de cada e dos fatos envolvidos na operação. No entanto, não é objetivo dos remédios corrigir problemas concorrenciais pré-existentes que não tenham sido gerados pelo AC.

Os remédios podem também estar presentes nos casos de infrações à ordem econômica advindas de condutas, nos termos dos artigos 36 e 38 da Lei nº 12.529/2011. Semelhantemente aos casos de AC, os remédios desenhados para solucionar problemas de condutas podem envolver a venda de ativos tangíveis e intangíveis e a imposição de determinados comportamentos às empresas condenadas, embora a imposição de comportamentos seja mais comum. Normalmente esses remédios integram Acordo em Controles de Concentração (ACC) – antigamente referidos como Termos de Compromisso de Desempenho (TCD) -, que são documentos formalizados entre o Cade e as empresas condenadas com o objetivo de cessar a conduta julgada nociva à concorrência.

Em um setor caracterizado por possuir altas barreiras à entrada e baixo nível de rivalidade como o siderúrgico, como já discutido, era de se esperar que as decisões de aprovação dos atos de concentração envolvessem em alguns casos a imposição de remédios. Isso ocorreu em quatro dos casos pesquisados, descritos a seguir.

3.1.4.1 Ato de concentração nº 08012.001723/2008-64

O ato de concentração nº 08012.001723/2008-64 tratou da constituição, no Brasil, de uma joint venture entre a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Dongkuk, com o objetivo de implantar a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) na cidade de Pecém, no Ceará. Em 7 de maio de 2008, o Tribunal do Cade aprovou por unanimidade a operação nos termos do voto do relator.

No entanto, houve uma restrição (condição imposta de forma unilateral para a aprovação) formalizada na conclusão do voto do Relator: a operação em análise reforçava o poder de mercado da CVRD em um mercado em que ela já atuava integrada verticalmente, assim a requerente deveria cumprir a condição de não discriminação de rivais não integrados, no que toca ao fornecimento de minério de ferro, pelotas e outros insumos. Essa ressalva (ou restrição) foi incluída devido ao receio de que a integração vertical de uma empresa detentora de poder de mercado (no mercado de mineração) pudesse produzir efeitos indesejados no setor siderúrgico.

Em 19 de setembro de 2008 a Comissão de Acompanhamento de Decisões (CAD) do Cade publicou nota técnica na qual entendia “que a decisão proferida pelo Cade no âmbito do referido ato de concentração restou devidamente cumprida, dispensando-se a necessidade de acompanhamento para a sua efetividade”. Segundo a nota, “a ressalva contida na decisão se referia a uma condição futura, referente a negociações futuras das requerentes, razão pela qual uma eventual inobservância configuraria conduta violadora da ordem econômica e desafiaria os artigos 20 e 21 da Lei nº 8.884/94.” Assim, a CAD sugeriu o arquivamento do processo.

3.1.4.2 Ato de concentração nº 08012.008215/2010-21

O ato de concentração nº 08012.008215/2010-21 tratou da formação de uma rede de empresas de serviços, distribuição e beneficiamento de produtos siderúrgicos, a Rede Usiminas. Essa rede seria operacionalizada por meio de uma série de contratos padrões entre a Usiminas e as distribuidoras de aços planos.

Esses contratos, no entanto, eram caracterizados por relações de exclusividade e bonificações entre as partes. Por um lado, os distribuidores se obrigavam a contratar o fornecimento de aço com a Usiminas, além de outras obrigações como o envio periódico de informações de volume vendido e de novos pedidos de fornecimento. Em contrapartida, receberiam descontos no preço de aquisição do aço plano que seriam exclusivos aos participantes dessa rede.

Submetido à aprovação pelo Cade no dia 22 de maio de 2013, o AC foi aprovado com restrições. Segundo o conselheiro relator, “o poder de mercado na produção de aços planos ao

carbono detido pela Usiminas torna a exclusividade nos contratos com os distribuidores e beneficiadores de aço um instrumento com potenciais efeitos de redução da contestabilidade do mercado. Avalio também que não existem eficiências que justifiquem a manutenção da cláusula de exclusividade na presente operação. Assim, a cláusula de exclusividade deveria ser retirada dos contratos firmados com os distribuidores de aços planos no prazo de 30 dias.

As requerentes, no dia 02 de julho de 2013, enviaram ao Cade o Termo de Aditamento do Contrato de Parceria e Integração à Rede Usiminas, a fim de registrar a retirada da cláusula de exclusividade dos seus contratos. A Usiminas celebrou ainda o Termo de Renúncia do seu direito à cláusula de exclusividade em 10 de junho de 2013. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade (PFE/Cade) julgou que houve o cumprimento da determinação estabelecida e, em seguida, o processo foi arquivado.

3.1.4.3 Ato de concentração nº 08700.001655/2012-61

O ato de concentração nº 08700.001655/2012-61 se refere à aquisição de participação no capital social da Usiminas pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Com a operação, a CSN passou a ser detentora individual do maior número de ações da Usiminas, passando a responder por 17,43% das ações da Usiminas, segundo dados de 24/07/2013.

Dadas as posições de destaque das duas empresas no mercado de aços planos, já extremamente concentrado, essa operação naturalmente gerou preocupações concorrenciais. Como consta no voto do conselheiro relator do Cade, “(...) a análise deste caso (...) permite uma conclusão embasada de alta probabilidade de exercício de poder de mercado induzido pela participação minoritária da CSN, rival no extremamente concentrado mercado de aços planos, na Usiminas, maior empresa deste mercado relevante. Esta probabilidade se mantém mesmo que consideremos a participação minoritária geradora de, apenas, um interesse financeiro na investida. É exatamente esta participação minoritária que conduz a conclusão da análise deste voto.”

O conselheiro então atrelou a aprovação da operação ao cumprimento de um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD). O objetivo era garantir a redução da participação da CSN na Usiminas de forma a restabelecer o nível de concorrência do mercado. Foram definidas algumas condições para esse período de transição, como regras para aluguel e outras operações com as ações, prazos etc. Por exemplo, para minimizar o impacto gerado pela retirada de volume significativo de ações do giro diário, foi permitido o aluguel de ações da CSN em condições fragmentadas através da CBLC. Além disso, ao longo do período de transição os direitos políticos das ações detidas pela CSN foram suspensos, para que o problema concorrencial não fosse agravado. Formalizado o TCD, o AC foi aprovado por unanimidade.

3.1.4.4 Ato de concentração nº 08700.002165/2017-97 (processos relacionados: 08700.002501/2017-00 e 08700.002168/2017-21)

O Ato de Concentração 08700.002165/2017-97 tratou da aquisição, pela ArcelorMittal, da integralidade das ações representativas do capital social da VS, transformando a Votorantim Siderurgia em subsidiária da ArcelorMittal Brasil. A Operação foi notificada ao Cade em 12 de abril de 2017.

A Superintendência Geral do Cade (SG) analisou o caso e considerou o exercício de poder de mercado como possível e provável em nove mercados: (i) perfis leves; (ii) perfis médios; (iii) fio-máquina comum; (iv) CA-60; (v) telas eletrosoldadas; (vi) treliças; (vii) arame recozido; (viii) vergalhões; e (ix) compra de sucata. As eficiências apresentadas não foram consideradas suficientes para compensar a expectativa da perda de bem-estar econômico. Com o objetivo de encontrar formas que viabilizassem a aprovação da operação, foram feitos exercícios envolvendo possíveis remédios, mas a magnitude de desinvestimento necessária tornaria a operação não atrativa para as requerentes na avaliação da SG. Assim, inicialmente foi recomendada a reprovação da operação.

Ainda assim, foram feitos esforços no sentido de se encontrar uma solução para os problemas concorrenciais encontrados. Essa solução deveria contemplar remédios estruturais, seguindo o posicionamento vigente no Cade, uma vez que os mesmos demandariam menor esforço de monitoramento e gerariam menos riscos de distorções futuras no mercado. Esses remédios estruturais, entretanto, deveriam observar as limitações levantadas pela SG quanto à sua efetividade. Essas limitações seriam (i) a assimetria de informação entre a autoridade e as requerentes, (ii) a elevação da possibilidade de efeitos pró-colusivos, (iii) o risco de alienar ativos a compradores inadequados, e (iv) o problema de empty shell, ou seja, os recursos humanos necessários para compor o pacote de desinvestimento podem ser de difícil identificação ou mesmo de difícil transferência.

Após algumas negociações com as empresas requerentes e com a participação do DEE no processo de avaliação da efetividade das soluções propostas, chegou-se ao acordo que poderia viabilizar a aprovação da operação. Ele foi desenhado em torno de três obrigações principais:

- (i) o desinvestimento de determinados ativos produtivos dedicados à produção de aços longos comuns laminados e trefilados a um único adquirente (Adquirente 1), independente das requerentes, que possua certas características relacionadas a capacidade administrativa, financeira e de relevância nos mercados de aços longos comuns (“Compromisso de Desinvestimento 1”);

- (ii) O desinvestimento de determinados ativos produtivos de trefilação a outro adquirente (Adquirente 2), também independente das requerentes e da Adquirente 1, que possua certas características relacionadas a capacidade administrativa, financeira e de relevância nos mercados de aços longos comuns (“Compromisso de Desinvestimento 2”); e
- (iii) O cumprimento de metas de performance, relacionados a volumes mínimos anuais de vendas (“Compromisso de Performance”).

Tais medidas tinham por objetivo dar às adquirentes condições de exercer uma força competitiva efetiva e viável em relação às requerentes e a outros concorrentes, e seriam fiscalizadas tanto pelo Cade como por um trustee estabelecido de acordo com as orientações da Lei nº 12.529/2011.

Foi também estabelecido que, no caso de não apresentação dos contratos definitivos referentes aos Compromissos de Desinvestimentos 1 e 2 ou de não apresentação dos comprovantes da efetiva transferência dos ativos correspondentes, os ativos deveriam ser alienados mediante leilão. Caso o leilão não fosse efetivo, a presente Operação deveria ser reprovada, com o consequente desfazimento de todos os atos já consumados.

O ato de concentração foi então submetido à aprovação do Tribunal do Cade em 7 de fevereiro de 2018. Após o voto da conselheira relatora pela aprovação da operação condicionada a celebração e ao cumprimento de Acordo em Controle de Concentrações (ACC), em que foi acompanhada por outros 2 conselheiros e pelo presidente do Cade, outros 2 conselheiros votaram pela sua reprovação. No final, por maioria, o Plenário aprovou a operação condicionada a celebração e ao cumprimento de Acordo em Controle de Concentrações, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

3.2 Condutas Anticompetitivas

Tal como definido no site do Cade¹⁵, *“uma conduta anticompetitiva é qualquer prática adotada por um agente econômico que possa, ainda que potencialmente, causar danos à livre concorrência, mesmo que o infrator não tenha tido intenção de prejudicar o mercado. O poder de mercado por si só não é considerado ilegal, mas quando uma empresa ou grupo de empresas abuse desse poder adotando uma conduta que fere a livre concorrência, a prática configura-se em abuso de poder econômico.”*

¹⁵ Disponível em <https://www.gov.br/cade/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-sobre-infracoes-a-ordem-economica>.

O artigo 36 da Lei nº 12.529/11 elenca algumas das condutas que podem caracterizar infração à ordem econômica, caso produzam efeitos anticoncorrenciais. São elas o cartel, a conduta uniforme, a adoção de preços predatórios, a fixação de preços de revenda, as restrições territoriais e de base de clientes, os acordos de exclusividade, a venda casada, o abuso de posição dominante, entre outras.

Destas condutas listadas o cartel é a mais comumente encontrada. Segundo o Cade, um cartel se caracteriza *“(...) como qualquer acordo ou prática concertada entre concorrentes para fixar preços, dividir mercados, estabelecer quotas ou restringir produção, adotar posturas pré-combinadas em licitação pública, ou que tenha por objeto qualquer variável concorrencialmente sensível. Os cartéis, por implicarem aumentos de preços e restrição de oferta e nenhum benefício econômico compensatório, causam graves prejuízos aos consumidores, tornando bens e serviços completamente inacessíveis a alguns e desnecessariamente caros para outros.”*

Dos processos administrativos instaurados no Cade para apurar condutas anticompetitivas foram encontrados 3 relativos ao setor siderúrgico, descritos a seguir. Basicamente os 3 envolveram formações de cartéis e adoção de preços acima dos teoricamente considerados competitivos.

Em 2 deles houve condenação das empresas acusadas, sendo o outro arquivado por falta de evidências concretas.

3.2.1 Processo administrativo nº 08000.015337/1997-48

O processo administrativo nº 08000.015337/1997-48 trata da apuração de formação de cartel nos reajustes dos preços de venda de aços planos comuns conduzidos pelas empresas CSN, Usiminas e Cosipa. A investigação se iniciou em 11/07/1997, data em que a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE) encaminhou à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) um parecer técnico concluindo pela existência do referido cartel.

Resumidamente, após mais de um ano sem alterar seus preços, as empresas citadas emitiram nos dias 17/07/1996 (CSN) e 22/07/1996 (Cosipa e Usiminas) comunicados para os seus clientes informando sobre os reajustes de seus preços, em percentuais próximos, para entrar em vigor na mesma data, em 01/08/1996. No dia 30/07/1996, os representantes dessas empresas e do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) solicitaram uma reunião com a SEAE para comunicar o reajuste. No dia seguinte elas foram notificadas pela SEAE sobre a possibilidade de enquadramento da conduta no artigo 20, inciso IV, e no artigo 21, inciso I, da Lei nº 8.884/94. Mesmo com o aviso, os reajustes anunciados foram praticados no dia 01/08/1996 pela CSN, no dia 05/08/1996 pela Cosipa e no dia 08/08/1996 pela Usiminas.

Posteriormente, nos dias 16/04/1997 e 23/04/1997, a CSN comunicou ao mercado (por meio dos jornais Gazeta Mercantil e Estado de São Paulo) que faria um novo reajuste de preços em 01/07/1997. A Usiminas, por sua vez, em 25/04/1997 comunicou que um novo reajuste estaria previsto para 27/06/1997.

Segundo o parecer técnico da SEAE, na época a produção de aço planos comuns, no Brasil, estava concentrada em 2 grupos: um primeiro formado pela Usiminas e pela Cosipa (dada a elevada participação acionária da Usiminas na Cosipa) e outro formado pela CSN. Havia, portanto, um claro duopólio no mercado analisado.

Ainda segundo o parecer da SEAE, as empresas apontaram as semelhanças entre seus custos e a proximidade das datas de reajuste de seus insumos como justificativas para os reajustes de preços. Ambos os argumentos foram refutados, uma vez que as produtividades das empresas envolvidas não eram homogêneas, os aumentos dos diversos itens de custos não ocorreram simultaneamente e os fretes dos fornecedores e dos clientes das usinas não eram iguais. Portanto, não se justificaria o repasse de reajustes semelhantes dos insumos aos seus preços em datas próximas.

Assim, a SEAE concluiu que *"a prática do cartel ficou evidenciada nos reajustes ocorridos em agosto de 1996, apurados pela emissão dos comunicados, independentemente dos efeitos obtidos, existindo, ainda, fortes indícios de reincidência dessa prática nos próximos reajustes anunciados para o ano de 1997"*.

O processo foi então submetido ao julgamento do Tribunal do Cade em 27/10/1999. No seu voto, o conselheiro-relator inicialmente analisou alguns aspectos do caso. Em primeiro lugar, o mercado relevante foi definido como o de aço planos comuns na dimensão produto, seguindo a posição adotada pela SEAE. Essa posição foi adotada dada a reduzida possibilidade de substituição, pelo lado da demanda, dos aço planos comuns por outros materiais em várias aplicações, e da possibilidade de substituição pelo lado da oferta. Na dimensão geográfica, o mercado foi definido como nacional, *"seja porque esta foi a estrutura do mercado analisada, seja porque o parecer deixa claro que as importações não são competitivas, sendo o preço interno inferior ao preço internacional acrescido dos custos de internação, dando margem para o exercício de posição dominante no que concerne a preços."*

As barreiras à entrada foram também analisadas, sendo consideradas altas principalmente em virtude dos altos investimentos requeridos para a instalação de uma usina integrada. Entretanto, a SEAE considerou a possibilidade de entrada de empresas já instaladas no setor siderúrgico nesse segmento, como a CST. Na época, a empresa produzia semiacabados (placas) para exportação, mas

estava investindo na instalação de um laminador de tiras a quente com capacidade para laminar 2 milhões de t/ano, o que a tornaria um concorrente em potencial.

Passando ao julgamento do mérito, o conselheiro considerou

“(...) que ficou demonstrada a formação de cartel por parte dos produtores brasileiros de aços planos comuns. Ressalto que para a caracterização do ilícito administrativo contribuiu o fato de que estão presentes nesse mercado as características estruturais para a formação do cartel, além da existência do chamado paralelismo de conduta. Essas, entretanto, são condições necessárias, mas não suficientes. Também contribuiu para a caracterização do acordo o fato de que as explicações apresentadas pelas defesas (com base, inclusive, na teoria econômica) para o processo de reajuste de preços no setor revelaram-se pouco convincentes, além de empírica e teoricamente desamparadas. Não vejo racionalidade nos processos de reajuste de preços ocorrido nos anos de 1996 e 1997, como já mencionado anteriormente, o que representa claro indício da conduta infrativa.”

As empresas foram então enquadradas no artigo 20, incisos I e artigo 21, inciso I da Lei nº 8.884 e condenadas ao pagamento de multas nos seguintes valores: CSN, R\$ 22.180.000,00; Usiminas, R\$16.180.000,00; e Cosipa, R\$13.150.000,00. Usiminas e Cosipa foram ainda condenadas, por terem infringido o disposto no artigo 26 da Lei nº 8.884, ao pagamento de multa de 3.595.000 UFIR (na época equivalentes a R\$ 3.512.315,00) e 3.570.000 UFIR (na época equivalentes a R\$ 3.487.890,00).

3.2.2 Processo administrativo nº 08012.004086/2000-21

O processo administrativo nº 08012.004086/2000-21 trata da apuração de condutas predatórias das empresas Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, Gerdau S.A. e Siderúrgica Barra Mansa S.A. no mercado de vergalhões de aço. A denúncia foi apresentada em 01 de setembro de 2000 pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (Sinduscon/SP) e pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP).

Segundo a denúncia, as empresas acusadas, por terem clientela cativa, acordavam a imposição de preços acima dos que realmente seriam praticados em um mercado com concorrência efetiva. Com isso, as acusadas acabavam por dividir o mercado no fornecimento de vergalhões de aço e obter lucros extraordinários resultantes de abuso de posição dominante.

A investigação para a apuração das condutas descritas foi então instaurada pela SDE. Foram feitas diversas pesquisas estatísticas, examinadas notas fiscais e coletados diversos dados relativos a preços praticados pelas empresas, além da delimitação do mercado relevante e de análises sobre o nível de concentração do mesmo.

Nos seus pareceres, tanto a SDE como a SEAE definem o mercado relevante na dimensão produto com sendo o de vergalhões, por se tratar de um produto homogêneo, sem processos de diferenciação, segmentação ou implementação de melhorias técnicas. Já na dimensão geográfica o mercado relevante foi definido como sendo o nacional. A SEAE considerou a importação como inviável nesse mercado específico, tanto em razão das normas qualitativas do produto no Brasil (CA-50) serem diversas das dos potenciais importadores (CA-40) como pelas barreiras tarifárias para importação existentes à época.

Quanto à concentração desse mercado, observou-se que o market share das empresas acusadas era de aproximadamente 97% na época. Segundo a SEAE, havia uma elevada probabilidade de exercício coordenado de poder de mercado, uma vez que (i) não havia produtos substitutos dos vergalhões, (ii) existia capacidade ociosa nas indústrias instaladas na época e (iii) a escala mínima viável para operar neste mercado era estimada em US\$ 100 milhões, valor considerado elevado por ser a siderurgia um setor cuja maturação dos investimentos é tradicionalmente longa.

Passando ao julgamento da conduta pelo Cade, o conselheiro relator concluiu pela existência de condutas anticompetitivas por parte das empresas acusadas. Segundo ele, era possível verificar que *“(...) as três empresas representadas, que formam a maior parcela de produtores de vergalhões no mercado nacional, dividiram entre elas as vendas, através de uma cotação diferenciada de preços, objetivando uma “fidelização forçada” dos clientes que são as grandes construtoras, (...). Este processo também subordinou as grandes distribuidoras independentes não pertencentes às siderúrgicas, pois também compraram diretamente destas para revenderem o produto para os consumidores menores (...).”*

Essas conclusões foram tiradas a partir do exame das provas coletadas pelos órgãos instrutores (SEAE e SDE) e formulada pelos órgãos pareceristas (Procade e MPF). Foram coletadas notas fiscais e apresentadas pesquisas estatísticas e tabelas com cotações de preços do mercado analisado. Nelas, fica claro que as três siderúrgicas ofereceram cotações de valores superiores aos clientes cativos das demais empresas, de forma que o acordo de divisão de clientes fosse assegurado. É possível por exemplo observar um aumento simultâneo e no mesmo percentual dos preços praticados pelas empresas acusadas em determinada data, além de trocas de informações. Além disso, nas provas consta um depoimento de um ex-empregado de umas das

empresas acusadas, que atuou na área de vendas de vergalhões, que afirmou ter participado de reuniões em que as empresas representadas dividiam as construtoras e distribuidoras entre elas.

Com base em todas as evidências apresentadas, o conselheiro relator votou pela condenação das três empresas acusadas, imputando-lhes a penalidade de pagamento de 7% dos seus respectivos faturamentos relativos ao ano anterior ao início da investigação. **Além disso, as empresas precisaram assinar um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) contendo remédios comportamentais** que diziam respeito basicamente à cessação da conduta objeto da condenação e à sua publicidade. Essas cláusulas eram as seguintes:

- (i) Comprovar a publicação, sem prejuízo da multa aplicada, em meia página de jornal de grande circulação no mercado relevante definido, de extrato da presente decisão, por dois dias seguidos e em duas semanas consecutivas, em 60 (sessenta) dias úteis a contar a publicação do acórdão desta decisão conforme prescrição do art. 24, 1 da Lei 8.884/94;
- (ii) Apresentação ao Cade, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do acórdão desta decisão, por cada empresa condenada e independentemente do recolhimento da multa constante do inciso "I", do seu faturamento bruto referente ao exercício de 1999;
- (iii) Abstenção da prática de divisão de mercado, através da fixação de preços de revenda aos seus distribuidores e compradores diretos, a partir da publicação desta decisão, face ao disposto no artigo 46 da lei 8.884/94, sob pena de reincidência;
- (iv) Abstenção de qualquer ação retaliatória aos distribuidores que optarem pelo abastecimento alternativo de seus estoques no mercado internacional, a partir da publicação dessa decisão, sob pena de reincidência;
- (v) Abstenção das práticas descritas nos incisos anteriores até a publicação do acórdão desta decisão, ou seja, antes da possibilidade de configuração da reincidência;
- (vi) Aplicação de multa diária no valor correspondente a 50.000 UFIR, com fulcro no art. 25 da Lei 8884/94, no caso de descumprimento das determinações constantes nos incisos anteriores.

Dos demais conselheiros, apenas um votou pelo arquivamento do processo e outro votou pela aplicação de multa de 6% à empresa Barra Mansa, sendo ambos vencidos pelo voto do conselheiro relator.

3.2.3 Processo administrativo nº 08012.008340/2002-21

O processo administrativo nº 08012.008340/2002-21 tratou da suspeita de exercício abusivo de poder de mercado da CSN, na época monopolista na produção nacional de folhas de flandres (utilizadas como insumo na produção de latas de aço). O processo se originou com as seguintes denúncias:

- a) imposição de preços excessivos, ou aumento sem justa causa de preço das folhas de flandres;
- b) recusa de venda de folha de flandres e exigência de condições comerciais injustificáveis para a continuação do fornecimento;
- c) ausência de manutenção de estoques, inviabilizando a entrega sincronizada dos diferentes componentes da lata (havia material para o corpo, mas não para a tampa da lata);
- d) venda casada da folha de flandres e do frete respectivo, sem justificação razoável;

Em 08/11/2002, a SDE iniciou um monitoramento do mercado de latas de aço e, em 23/02/2006, decidiu instaurar um processo administrativo para apurar a suposta conduta. O mercado relevante foi definido na dimensão produto como o de fabricação e comercialização de folhas de flandres. Na dimensão geográfica, dado que as importações não eram significativas especialmente tendo em conta o custo do frete frente ao preço do produto, os prazos de entrega, tributos e taxa de câmbio, o mercado foi definido como nacional. Considerando ainda que a CSN era a única produtora nacional de folha de flandres, foi atestado o poder de mercado inequívoco da CSN.

Após a investigação, em seus pareceres, tanto a SDE como a Procade e o MPF recomendaram o arquivamento do processo, tendo em vista que não vislumbraram nos autos indícios de infração econômica. Em consonância com esses pareceres, o conselheiro-relator do Cade decidiu pelo arquivamento do processo em questão.

4 CONCLUSÕES

Em mais uma edição da série de publicações “Cadernos do Cade”, esse trabalho buscou apresentar e discutir os casos de atos de concentração e condutas julgados pelo Cade no setor de siderurgia. Foram pesquisados 110 casos envolvendo os diversos mercados de produtos siderúrgicos.

De uma forma geral, pode-se dizer que a jurisprudência nesse setor se estabeleceu de forma consistente ao longo dos anos. Foram raros os casos em que houve divergências significativas quanto às decisões e os posicionamentos já adotados pelo próprio Cade ou pelas principais autoridades antitruste mundiais em julgamentos passados. Isso, no entanto, não impediu que as decisões incorporassem as mudanças pelas quais o setor passou na última década e novos posicionamentos fossem adotados.

Nos casos dos atos de concentração, as principais conclusões podem ser sumarizadas da seguinte forma:

- Mercado relevante dimensão produto: o posicionamento predominante foi o de dividir os mercados de produtos siderúrgicos da forma mais específica possível, principalmente nos anos mais recentes. A substituíbilidade dos produtos foi um fator preponderante em grande parte das decisões estudadas;
- Mercado relevante dimensão geográfica: as decisões na sua maioria se basearam em uma postura mais conservadora, definindo os mercados dos produtos siderúrgicos como sendo nacionais. Há, entretanto, diversos mercados em que a delimitação internacional foi adotada. A relevância das importações foi um critério bastante utilizado;
- Barreiras à entrada: no geral a siderurgia se caracteriza por ser um setor com altas barreiras à entrada. Dentre as principais estão a necessidade de altos investimentos, a exigência de elevadas escalas de produção, os custos irreversíveis e as descontinuidades de escala. Em alguns poucos mercados as barreiras foram consideradas não significativas;
- Rivalidade: em consonância com as altas barreiras à entrada, o setor siderúrgico apresenta também condições pouco favoráveis à rivalidade em muitos dos seus mercados. Essas condições são agravadas pelas próprias características da atividade, como níveis estáveis de demanda e de oferta ao longo do tempo. As análises feitas focaram nas participações de mercado e nas capacidades ociosas das empresas analisadas;
- Eficiências: assim como nos demais mercados, grande parte das eficiências apresentadas pelas empresas requerentes no setor siderúrgico não foram avalizadas pelo Cade. As principais razões foram a incapacidade de se comprovar a geração de benefícios concretos ao consumidor e de caracterizar as eficiências apresentadas como específicas da operação.

Com relação às condutas anticompetitivas, foram instaurados no Cade três processos administrativos relativos ao setor siderúrgico. Basicamente, os três processos envolveram

formações de cartéis e adoção de preços acima dos teoricamente considerados competitivos. Em dois deles houve condenação das empresas acusadas, sendo o outro arquivado por falta de evidências concretas.

Finalmente, dados os problemas já comentados de altas barreiras à entrada e baixo nível de rivalidade, era esperado que algumas das decisões dos casos no setor siderúrgico envolvessem a imposição de remédios. Esse foi o caso de quatro atos de concentração, sendo dois deles aprovados com restrições e outros dois aprovados sujeitos a assinaturas de Termos de Compromisso de Desempenho e Acordo em Controle de Concentração (ACC). Também houve a imposição de remédios em um dos casos de conduta estudados. Os remédios adotados foram basicamente comportamentais, exceção feita a um dos atos de concentração, cujos remédios foram essencialmente estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRADESCO. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos. Mineração e Siderurgia. Disponível em: https://www.economiaemdia.com.br/BradescoEconomiaEmDia/static_files/pdf/pt/monitores/setorial/infset_mineracao_siderurgia.pdf. Acesso em: 15/12/2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Justiça. Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001. Diário Oficial da União, p. 12-15, 2001.

CARVALHO, P. S. L.; MESQUITA, P. P. D.; ARAÚJO, E. D. G. Sustentabilidade da siderurgia brasileira: eficiência energética, emissões e competitividade. BNDES Setorial, v. 41, p. 181-236, 2015.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia de Remédios Antitruste. 2018. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-remedios.pdf>.

_____. Guia para análise de atos de concentração horizontal. 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>.

FONSECA, Paulo S. M. da; CARVALHO, Pedro S. L.de; SILVA, Marcelo M da. Investimentos na siderurgia brasileira. In: Torres, Ernani Teixeira; Puga, Fernando Pimentel; Meirelles, Beatriz Barbosa. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). Perspectivas do investimento: 2010-2013. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011.

INSTITUTO AÇO BRASIL (IAB). Preliminar Estatístico, nº 57. 2019. Disponível em: https://acobrasil.org.br/site/wp-content/uploads/2020/01/Preliminar_Dezembro_2019_994662164.pdf. Acesso em 30/11/2021.

_____. A Siderurgia em Números. 2020. Disponível em: https://acobrasil.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Mini_anuario_2020_completo.pdf. Acesso em: 30/11/2021.

_____. A Siderurgia em Números. 2021. Disponível em: https://acobrasil.org.br/site/wp-content/uploads/2021/06/Mini_anuario_2021_AcoBrasil-1.pdf. Acesso em 05/03/2022.

OXFORD ECONOMICS, WORLD STEEL ASSOCIATION. The Role of Steel Manufacturing in the Global Economy. Disponível em <http://worldsteel.org/wp-content/uploads/The-role-of-steel-manufacturing-in-the-global-economy.pdf>. 2019.

WORLD STEEL ASSOCIATION. Steel Statistical Yearbook. 2019. Disponível em: <https://worldsteel.org/wp-content/uploads/Steel-Statistical-Yearbook-2019-concise-version.pdf> acesso em 20/10/2021.

_____. Steel Statistical Yearbook. 2020. Disponível em: <https://worldsteel.org/wp-content/uploads/Steel-Statistical-Yearbook-2020-concise-version.pdf>. Acesso em: 10/01/2022.

_____. World Steel in Figures. 2021. Disponível em: <https://worldsteel.org/wp-content/uploads/2021-World-Steel-in-Figures.pdf>. Acesso em 05/03/2022.

**APÊNDICE I - LISTA DE PROCESSOS CONSULTADOS DE ATOS DE
CONCENTRAÇÃO DO SETOR SIDERÚRGICO**

Nº do Processo	Data da decisão	Decisão
44/1995	17/12/1997	Aprovação sem restrições
08012.001196/1998-46	23/09/1998	Aprovação sem restrições
08000.019429/1997-14	14/10/1998	Aprovação sem restrições
08012.008249/1997-88	21/10/1998	Aprovação sem restrições
08012.006448/1998-14	20/01/1999	Aprovação sem restrições
0180/1997	24/03/1999	Aprovação sem restrições
08012.009463/1998-14	14/07/1999	Aprovação sem restrições
08012.003184/1999-19	24/11/1999	Aprovação sem restrições
08012.005033/1999-12	12/04/2000	Aprovação sem restrições
16/1994	28/11/2000	Aprovação sem restrições
08012.012710/1999-41	28/03/2001	Aprovação sem restrições
08012.006522/1999-56	18/04/2001	Aprovação sem restrições
08012.002998/2000-68	26/09/2001	Aprovação sem restrições
08012.006755/2001-80	26/06/2002	Aprovação sem restrições
08012.002015/2002-55	31/07/2002	Aprovação sem restrições
08012.001432/2001-08	21/08/2002	Aprovação sem restrições
08012.006010/2001-11	06/11/2002	Aprovação sem restrições
08012.004606/2002-67	18/12/2002	Aprovação sem restrições
08012.000092/2003-51	06/08/2003	Aprovação sem restrições
08012.005125/2002-79	20/08/2003	Aprovação sem restrições
08012.008086/2002-61	03/09/2003	Aprovação sem restrições
08012.002743/2001-86	03/09/2003	Aprovação sem restrições
08012.006518/2002-08	15/10/2003	Aprovação sem restrições
08012.006088/2000-54	26/11/2003	Aprovação sem restrições
08012.001199/2003-17	14/04/2004	Aprovação sem restrições
08012.007035/2000-51	16/06/2004	Aprovação sem restrições
08012.009561/2003-06	25/08/2004	Aprovação sem restrições

08012.001238/2002-03	29/09/2004	Aprovação sem restrições
08012.006526/2004-16	27/10/2004	Aprovação sem restrições
08012.005308/2004-56	26/01/2005	Aprovação sem restrições
08012.007032/2004-41	02/02/2005	Aprovação sem restrições
08012.007714/2004-53	02/02/2005	Aprovação sem restrições
08012.010658/2004-34	09/03/2005	Aprovação sem restrições
08012.005617/2004-26	09/03/2005	Aprovação sem restrições
08012.004857/2005-94	24/08/2005	Aprovação sem restrições
08012.004043/2005-50	14/09/2005	Aprovação sem restrições
08012.000731/2006-21	26/04/2006	Aprovação sem restrições
08012.010511/2005-25	26/04/2006	Aprovação sem restrições
08012.009711/2006-16	13/12/2006	Aprovação sem restrições
08012.011561/2006-19	26/03/2007	Aprovação sem restrições
08012.001011/2006-83	28/03/2007	Aprovação sem restrições
08012.000211/2007-08	11/04/2007	Aprovação sem restrições
08012.009725/2007-11	19/09/2007	Aprovação sem restrições
08012.011103/2005-91	07/11/2007	Aprovação sem restrições
08012.012417/2007-72	12/12/2007	Aprovação sem restrições
08012.012915/2007-15	16/01/2008	Aprovação sem restrições
08012.004385/2006-51	09/04/2008	Aprovação sem restrições
08012.001723/2008-64	07/05/2008	Aprovação com restrições
08012.010761/2006-46	21/05/2008	Aprovação sem restrições
08012.003331/2008-30	18/06/2008	Aprovação sem restrições
08012.000137/2008-01	25/06/2008	Aprovação sem restrições
08012.006527/2008-86	27/08/2008	Aprovação sem restrições
08012.000542/2008-11	17/09/2008	Aprovação sem restrições
08012.011422/2008-49	21/01/2009	Aprovação sem restrições
08012.002543/2008-08	21/01/2009	Aprovação sem restrições
08012.010626/2008-62	04/02/2009	Aprovação sem restrições

08012.002758/2008-11	04/03/2009	Aprovação sem restrições
08012.000247/2009-45	25/03/2009	Aprovação sem restrições
08012.000674/2009-23	13/05/2009	Aprovação sem restrições
08012.002461/2009-36	27/05/2009	Aprovação sem restrições
08012.010128/2008-10	05/08/2009	Aprovação sem restrições
08012.007603/2009-51	28/10/2009	Aprovação sem restrições
08012.006234/2009-80	25/11/2009	Aprovação sem restrições
08012.010601/2009-40	03/02/2010	Aprovação sem restrições
08012.000180/2009-49	10/02/2010	Aprovação sem restrições
08012.010750/2010-42	16/11/2010	Aprovação sem restrições
08012.002769/2010-15	05/05/2011	Aprovação sem restrições
08012.008680/2011-43	05/10/2011	Aprovação sem restrições
08012.008925/2011-32	14/12/2011	Aprovação sem restrições
08700.001655/2012-61	09/04/2012	Aprovação condicionada ao cumprimento de ACC (TCD)
08012.007491/2011-53	11/04/2012	Aprovação sem restrições
08700.003019/2013-55	24/04/2013	Aprovação sem restrições
08012.008215/2010-21	29/05/2013	Aprovação com restrições
08700.010166/2013-81	13/12/2013	Aprovação sem restrições
08700.010166/2013-81	13/12/2013	Aprovação sem restrições
08700.011039/2013-08	09/01/2014	Aprovação sem restrições
08700.010961/2013-70	10/04/2014	Aprovação sem restrições
08700.006511/2015-44	09/07/2015	Aprovação sem restrições
08700.006539/2015-81	31/08/2015	Aprovação sem restrições
08700.011169/2015-02	25/11/2015	Aprovação sem restrições
08700.000839/2016-38	09/03/2016	Aprovação sem restrições
08700.002862/2016-67	05/05/2016	Aprovação sem restrições
08700.003009/2016-62	23/05/2016	Aprovação sem restrições
08700.002331/2016-74	30/05/2016	Aprovação sem restrições
08700.004472/2016-21	27/06/2016	Aprovação sem restrições

08700.005397/2016-16	20/07/2016	Aprovação sem restrições
08700.006140/2016-81	19/09/2016	Aprovação sem restrições
08700.000625/2016-61	27/10/2016	Aprovação sem restrições
08700.002785/2017-26	19/05/2017	Aprovação sem restrições
08700.003538/2017-47	08/08/2017	Aprovação sem restrições
08700.002997/2017-11	06/09/2017	Aprovação sem restrições
08700.006819/2017-51	20/11/2017	Aprovação sem restrições
08700.000107/2018-18	17/01/2018	Aprovação sem restrições
08700.002165/2017-97	07/02/2018	Aprovação condicionada ao cumprimento de ACC.
08700.002501/2017-00	07/02/2018	Aprovação condicionada ao cumprimento de ACC.
08700.002168/2017-21	07/02/2018	Aprovação condicionada ao cumprimento de ACC.
08012.009178/2005-10	07/02/2018	Aprovação sem restrições
08700.001008/2018-45	06/03/2018	Aprovação sem restrições
08700.002355/2018-95	13/04/2018	Aprovação sem restrições
08700.002871/2018-10	18/05/2018	Aprovação sem restrições
08700.004455/2018-56	31/07/2018	Aprovação sem restrições
08700.005343/2018-12	26/09/2018	Aprovação sem restrições
08700.006839/2018-11	12/12/2018	Aprovação sem restrições
08700.002407/2019-12	31/05/2019	Aprovação sem restrições
08700.000472/2020-39	10/06/2020	Aprovação sem restrições

Fonte: Elaboração DEE.

**APÊNDICE II - LISTA DE PROCESSOS CONSULTADOS DE CONDUTAS
ANTICOMPETITIVAS DO SETOR SIDERÚRGICO**

Nº do Processo	Data do julgamento	Decisão
08000.015337/1997-48	27/10/1999	Condenação
08012.004086/2000-21	23/09/2005	Condenação
08700.002497/2003-76		
08700.002498/2003-11		
08012.008340/2002-21	10/12/2008	Arquivamento

Fonte: Elaboração DEE.