

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ENERGIA  
EP-FEA-IEE-IF**

**RAFAEL PUGLIERI**

**ANÁLISE DA INDÚSTRIA SUCROALCOOLEIRA SOB A ÓTICA  
DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA: COMO DEFINIR  
MERCADOS RELEVANTES.**

**SÃO PAULO  
2013**

RAFAEL PUGLIERI

ANÁLISE DA INDÚSTRIA SUCROALCOOLEIRA SOB A ÓTICA DA DEFESA  
DA CONCORRÊNCIA: COMO DEFINIR MERCADOS RELEVANTES.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo (Escola Politécnica / Faculdade de Administração e Economia / Instituto de Eletrotécnica e Energia / Instituto de Física) para a obtenção do título de Mestre em Ciências

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Moutinho dos Santos

Versão Corrigida

(Versão original disponível na Biblioteca da Unidade que aloja o Programa e na Biblioteca de Teses e Dissertações da USP)

São Paulo

2013

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

#### FICHA CATALOGRÁFICA

Puglieri, Rafael

Análise da Indústria Sucroalcooleira sob a ótica da Defesa da Concorrência: Como definir Mercados Relevantes / Rafael Puglieri; orientador Edmilson Moutinho dos Santos – São Paulo, 2013

137 f.: il.; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Energia – EP / FEA / IEE / IF da Universidade de São Paulo

1. Economia Industrial 2. Análise Antitruste 3. Indústria Sucroalcooleira



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que me apoiaram nessa longa jornada, principalmente minha família e professores. Agradeço também à Petrobras e ANP pelo suporte financeiro que possibilitou a realização desse trabalho.

## RESUMO

PUGLIERI, Rafael. **Análise da Indústria Sucroalcooleira sob a ótica da defesa da concorrência: Como definir Mercados Relevantes.** . 2013. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

No Brasil, as liberalizações econômicas vivenciadas na última década do século XX abriram as portas de seus mercados de energia à competição e os colocaram sob tutela do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Com a Indústria Sucroalcooleira Brasileira (ISB) não foi diferente, e, após vinte anos de intensa regulamentação (sob a figura do Proálcool), este setor passou a estar exposto aos incentivos de mercados competitivos, entrando em uma rota de maturação marcada por diversas fusões e aquisições. O presente estudo tem como objetivo analisar as principais implicações em política antitruste de tal abertura e determinar o procedimento que deve ser adotado para a definição de Mercados Relevantes na ISB. Para isso, primeiro faz-se uma análise sob a ótica da Organização Industrial de sua cadeia industrial, com ênfase para os aspectos estratégicos que estão por trás das diversas fusões ocorridas no setor. Em seguida, analisa-se o efeito dinâmico que a introdução dos veículos flexfuel possui sobre o mercado de combustíveis líquidos, mostrando-se como um verdadeiro choque tecnológico. Por último, é adotada a metodologia sugerida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e Federal Trade Commission (FTC) para a definição de Mercados Relevantes em casos de fusões horizontais, abordando o tema Consistência Temporal, importante fator a ser considerado dada a rápida expansão da participação de veículos flexfuel dentro da frota nacional de veículos leves. Com isso, espera-se contribuir para um procedimento que deve ser cada vez mais adotado pela autoridade antitruste brasileira e abordando um tema, Consistência Temporal, que pode aparecer em outros setores expostos a choques tecnológicos.

**Palavras-chave:** Economia Industrial, análise antitruste, indústria sucroalcooleira

## ABSTRACT

PUGLIERI, Rafael. **Análise da Indústria Sucroalcooleira sob a ótica da defesa da concorrência: Como definir Mercados Relevantes.** . 2013. 137 p. Master's Dissertation – Graduate Program in Energy, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The process of economic liberalization undergone by Brazil in the last decade of the twentieth century had a significant impact on the functioning of energy markets, which became open to competition under the surveillance of the Brazilian System of Competition Policy (SBDC). The Brazilian Ethanol and Sugar Industry (ISB) did not constitute an exception to this. Thus, after twenty years of intense regulation by Proálcool, this sector started being exposed to the incentive schemes characterizing competitive markets, and entered a maturation route marked by several mergers and acquisitions. On the other hand, technological advancements also affected the recent history of ISB. In particular, the introduction of flexfuel vehicles constituted an important technological shock. The peculiar experience of the ISB provides interesting implications from an Industrial Organization perspective. In particular, considering the above-mentioned technological shock, something can be learnt as regards the importance of time consistency in defining Relevant Markets in sectors exposed to technological shocks. These aspects constitute the main focus of the present study, which is organized as follows. Firstly, the ISB's industrial chain and recent history will be appraised, under the perspective of Industrial Organization, with emphasis on the strategic aspects underlying the mergers that have occurred. Then, the technological shock and its dynamic effects on the liquid fuels market will be assessed. Finally, the methodology suggested by the Administrative Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) and Federal Trade Commission (FTC) for the definition of Relevant Markets in cases of horizontal mergers will be considered. The conclusion will be reached that, in sectors exposed to technological shocks – such as the ISB – time consistency issues should represent a major concern in relevant market definition.

**Keywords:** Industrial economics, antitrust analysis, ethanol and sugar industry

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Esferas de Mercado da Organização Industrial
- Figura 2 – Eficiência Alocativa
- Figura 3 – Eficiência Produtiva
- Figura 4 – Participação de mercado do maior gerador de eletricidade por país europeu (2008)
- Figura 5 - Organograma do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência até novembro de 2011
- Figura 6 - Preço do Petróleo tipo Brent (US\$), Produção Brasileira de Etanol ( $10^6$ l) e Vendas de veículos leves no mercado nacional (unidades)
- Figura 7 - Quantidade de bagaço de cana aproveitado para geração de eletricidade ( $10^3$ t)
- Figura 8 – Descrição da Indústria Sucroalcooleira Brasileira e Cadeia da gasolina
- Figura 9 - Grau de Verticalização *Upstream x Midstream*
- Figura 10 - Produção de bagaço e uso para geração elétrica ( $10^3$ t)
- Figura 11- Evolução Capacidade Instalada (MW) UTE / Bagaço de Cana
- Figura 12 – Descrição básica da cadeia industrial da ISB
- Figura 13 – Produção mundial de etanol ( $10^3$  toneladas equivalentes de petróleo)
- Figura 14 - Evolução Licenciamento de Automóveis Leves Novos por Combustível (1957-2011)
- Figura 15 - Procedimento para estimar a frota de veículos
- Figura 16 - Frota Brasileira Estimada de veículos leves do Ciclo Otto (1980-2020)
- Figura 17 – Comparação entre efeitos de mudança de preços em mercados inelásticos (esquerda) e elásticos (direita)
- Figura 18 – Preço relativo ao consumidor final entre etanol hidratado e gasolina C (%)
- Figura 19 - Concentração do uso energético em veículos leves de álcool etílico (%)
- Figura 20 – Participação das importações de etanol anidro dentro do consumo nacional desse bem (%)
- Figura 21 – Participação das importações de etanol hidratado dentro do consumo nacional desse bem (%)
- Figura 22 – Produção de etanol por regiões (milhares de litros)



Figura 23 – Preços do etanol hidratado ao consumidor final segundo regiões da nação  
(R\$/l)

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Características do Consumo de Etanol nos EUA

Tabela 2 - Evolução Frota Veículos Leves (unidades)

Tabela 3 - Cronologia Mistura Etanol Anidro na Gasolina A

Tabela 4 – Definição do Mercado Relevante pelo Produto

Tabela 5 – Carga tributária cobrada sobre combustíveis no país em 2011

## LISTA DE SIGLAS

ACL – Ambiente de Contratação Livre  
ACR – Ambiente de Contratação Regulada  
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores  
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ATR – Açúcar Total Recuperável  
BEN – Balanço Energético Nacional  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BP – British Petroleum  
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CNA – Conselho Nacional do Açúcar  
CO<sub>2</sub> – Dióxido de Carbono  
CTC – Centro de Tecnologia Canavieira  
E10 – Mistura de até 10% de etanol na gasolina  
E85 – Mistura de até 85% de etanol na gasolina  
E95 – Mistura de até 95% de etanol na gasolina  
EDP - Energias de Portugal  
EPE – Empresa de Pesquisa Energética  
FTC – Federal Trade Commission  
GDP – Gás de Portugal  
GN – Gás Natural  
GNV – Gás Natural Veicular  
IAA – Instituto do Açúcar e Alcool  
IBP – Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
IPI – Impostos sobre Produtos Industrializados  
ISB – Indústria Sucroalcooleira Brasileira  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MTBE - Metil-Tércio Butil Éter  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PROÁLCOOL – Programa Nacional do Alcool

SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico

SDE – Secretaria de Direito Econômico

SIN – Sistema Interligado Nacional

UNICA – União da Indústria de Cana-de-açúcar

UDOP – União dos Produtores de Bioenergia

UE – União Europeia

USP – Universidade de São Paulo

UTE – Unidade Termoelétrica

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	01
2. Defesa Antitruste e sua importância para Política Energética.....	04
2.1 Política Antitruste: Teoria e Prática.....	05
2.1.1 Organização Industrial, regulação ex-ante e ex-post.....	07
2.1.2 Eficiência alocativa, produtiva e dinâmica.....	09
2.1.3 Política econômica ou política pública?.....	12
2.2 Defesa da concorrência e política energética.....	14
2.3 Legislação antitruste brasileira.....	18
2.4 Regulamentação antitruste da Indústria Brasileira de Combustíveis.....	21
3. Análise da Indústria Sucroalcooleira sob a ótica da Organização Industrial.....	24
3.1 Histórico Regulatório.....	26
3.1.1 Da década de 30 aos choques do petróleo.....	27
3.1.2 O Programa Nacional do Álcool Combustível (Proálcool).....	28
3.1.3 Liberalização e o “Renascimento Flex”.....	33
3.2 Descrição do setor sob a ótica da Economia Industrial.....	36
3.2.1 <i>Upstream</i> .....	37
3.2.2 <i>Midstream</i> .....	39
3.2.3 <i>Downstream</i> .....	40
3.2.4 Cogeração de Energia Elétrica.....	42
3.2.5 Investimentos em P&D.....	44
3.3 Aspectos estratégicos da Indústria Sucroalcooleira moderna.....	45
3.3.1 Biocombustíveis e Indústria petroquímica.....	46
3.3.2 Biocombustíveis e Indústria de <i>commodities</i> agrícolas.....	50
3.4 Considerações Finais.....	52
4. Choque tecnológico e a importância de veículos flexfuel.....	55
4.1 Comparação entre a Indústria de Etanol entre Brasil e EUA.....	56
4.1.1 Características.....	56
4.1.2 A indústria no séc. XXI.....	59
4.2 Tecnologia dos Veículos Flexfuel e seus impactos na Indústria de Combustíveis.....	63
4.3 Regulação de mercado.....	67

5. Definição de Mercado Relevante, Consistência Temporal e aplicação na indústria de biocombustíveis.....	70
5.1 Mercado Relevante.....	71
5.1.1 SSNIP-test: Teste do pequeno, porém significativo e não-transitório aumento de preços.....	72
5.1.2 Dimensão do produto.....	74
5.1.3 Dimensão geográfica.....	76
5.2 Consistência Temporal.....	77
5.3 Aplicação na Indústria de Biocombustíveis.....	78
5.3.1 Características da definição do mercado pelo produto.....	79
5.3.2 Características da definição geográfica do mercado.....	85
5.3.3 Como proceder o SSNIP-test.....	90
5.3.4 Considerações finais e sugestão para a Definição do Mercado Relevante.....	94
6. Conclusões.....	95
REFERÊNCIAS.....	98
ANEXO A - Lei Nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.....	101
ANEXO B - Etapas para análise de Fusões Horizontais segundo CADE.....	138

## 1 Introdução

A rápida expansão da indústria mundial de biocombustíveis ao longo do século XXI tem despertado a atenção de empresas, consumidores e agências reguladoras. O mercado brasileiro destaca-se como um dos mais antigos e maduros no setor. O país é o segundo maior produtor e consumidor mundial desse bem, com mais de 15 milhões de toneladas equivalentes de petróleo produzidos em 2011, número que representou mais de 22% da produção mundial de biocombustíveis (British Petroleum, 2012). Após passar mais de 20 anos sob regulamentação intensa e direta por parte do governo federal, o setor sucroalcooleiro sofreu mudanças regulatórias no final da década de 1990 que alteraram suas bases de concorrência, regulação de preços e, principalmente, Organização Industrial.

A Lei nº 9.478, mais conhecida como Lei do Petróleo, de 1997 transformou um mercado anteriormente fortemente regulamentado, tornando-o um mercado de combustíveis livre. Preços e quantidades em todas as etapas de sua cadeia produtiva passaram a ser definidos em função dos estímulos de mercado. Isso alterou também os incentivos de seus participantes, imergindo o setor em uma profunda reorganização industrial. Diversos *players* da indústria petrolífera e de *commodities* agrícolas passaram a expandir suas atuações neste setor, introduzindo uma tendência de convergência entre empresas que, até então, pouco interagiam entre si, acelerando o processo de maturação do setor de biocombustíveis propriamente dito.

Tais mudanças, inseriram o setor em um arcabouço de “Política Antitruste”, em que o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência passou a ser o órgão responsável pelo acompanhamento de condutas abusivas e de propostas de fusões e aquisições nessa indústria. Desde então, algumas dessas operações já foram objeto de análise do CADE, tendo sido todas liberadas sem maiores preocupações. No entanto, se a expectativa de continuada concentração se concretizar, é de se esperar que tais análises se mostrem mais sensíveis e passem a envolver outras considerações importantes, incluindo alguns aspectos de funcionamento desse mercado.

Dentre as dimensões que podem ganhar destaque, a introdução, em 2003, de uma nova tecnologia de veículos, aptos a serem movidos tanto a etanol quanto gasolina, em qualquer grau de mistura, representou uma importante mudança estrutural, que alterou profundamente o padrão de consumo e produção de combustíveis veiculares. Os chamados veículos flexfuel inibiram um grave problema de insegurança de abastecimento no mercado de etanol hidratado, proveniente das crises de oferta do início da década de 1990, quando foi instaurado um cenário de diminuição constante de seu consumo e aumento do consumo de etanol anidro misturado à gasolina. Tal mudança tecnológica tem importantes efeitos que precisam ser levados em consideração por agências reguladoras. Em particular, destaca-se o caráter dinâmico que a introdução dessa tecnologia na frota nacional de veículos leves causa nos mercados de combustíveis, que será discutido em detalhes ao longo deste trabalho.

Com isso, para analisar os impactos que ambos os eventos citados acima têm sobre a definição de mercados relevantes no *midstream* da Indústria Sucroalcooleira Brasileira (ISB), o presente estudo está dividido em quatro partes. O Capítulo 2 se dedicará a explorar as raízes de políticas antitruste no Brasil e no mundo, analisando os principais aspectos teóricos de sua formulação, assim como seu papel dentro das políticas públicas de um país. Em seguida, será explorado seu desenvolvimento em paralelo com o setor energético, e qual sua importância dentro da formulação das políticas energéticas de países. Por fim, o capítulo ainda discutirá o arcabouço legislativo brasileiro antitruste e seu papel no setor de combustíveis.

Em seguida, o Capítulo 3 tecerá um breve histórico da Indústria Sucroalcooleira Brasileira desde o início do século XX, destacando os principais eventos regulatórios que marcaram o setor após os choques do petróleo da década de 70 e liberalizações ocorridas no final da década de 90. Ele ainda fará uma abordagem do setor sob a ótica da Organização Industrial (análise microeconômica em equilíbrio parcial), descrevendo as principais etapas de sua cadeia produtiva com dados de concentração horizontal, vertical e aspectos que interferem nas tomadas de decisões feitas no setor. Por último, o capítulo analisará quais são os principais incentivos econômicos que têm atraído gigantes da indústria petrolífera, como Petrobras, BP e Shell, e *players* da indústria de *commodities* agrícolas, como Louis Dreyfus, Bunge, Cargill e Tereos, a



expandirem suas atuações nesse mercado. Essa sessão ainda ressaltará quais são os principais distúrbios de conduta que podem afetar o desenvolvimento do setor.

O Capítulo 4 se dedicará a explorar os aspectos técnicos da introdução de veículos flexfuel no país. Primeiro, ao comparar a dinâmica recente da ISB com a da indústria de biocombustíveis dos Estados Unidos, ele buscará identificar diferenças do padrão de consumo e industrial entre um mercado que vem sofrendo intensa penetração dessa classe de veículos com um mercado que ainda não possui tal penetração. Nele o conceito de Mercados Secundários será apresentado e analisada a importância que os estímulos à introdução dessa tecnologia possui sobre o padrão de consumo e produção de etanol, principalmente por se tratar de bens semiduráveis que terão uma implicação dinâmica sobre o desempenho do setor de combustíveis.

O Capítulo 5 apresentará a metodologia de Definição de Mercados Relevantes sugerida pelo CADE e FTC. Aspectos como definição do mercado relevante pelo produto, definição geográfica e SSNIP-test, ou Teste do Monopolista Hipotético, serão apresentados. Em seguida, essa metodologia será aplicada para uma possível análise de fusão horizontal entre empresas do *midstream* da ISB, onde consistência temporal é um importante e peculiar quesito introduzido pela tecnologia flexfuel nessa análise. Por último, serão apresentadas as conclusões assim como sugestões para formuladores de políticas públicas e de estudos no setor.

Com isso, pretende-se enriquecer o debate sobre o papel da política antitruste dentro da economia brasileira, principalmente em um mercado marcado por intensa regulamentação governamental. É do escopo deste trabalho, ainda, investigar os principais motivos que têm atraído grandes firmas de setores correlatos a entrarem no *midstream* da ISB e sugerir o procedimento a ser adotado na definição de Mercados Relevantes para as futuras análises que serão feitas pelo CADE no setor.

## 2 Defesa antitruste e sua importância para política energética

Apesar de sempre haverem caminhado juntas, desde os primeiros casos analisados após o Sherman Act<sup>1</sup>, o papel da política antitruste dentro da política energética ganhou mais importância após os processos de liberalização do setor vividos a partir dos anos setenta. Bolze et al. (2000) enfatizam que o papel de defesa de um ambiente econômico que propicie preços eficientes ao consumidor passou a ser cada vez mais uma tarefa das agências de defesa da concorrência (regulação *ex-post*) e cada vez menos de agências reguladoras de setores específicos (regulação *ex-ante*). Para estes e outros autores<sup>2</sup>, regulação *ex-ante* deve apenas ser utilizada nos segmentos que se caracterizem por características estruturais que impossibilitam a política antitruste de guiar os mercados para esse preço “justo” (como, por exemplo, na presença de monopólios naturais e bens públicos).

(White, 1996; Wolak, 2003; *Electricity deregulation*, 2005) observam a dificuldade de se desenhar mercados competitivos livres no setor elétrico, lembrando as crises do setor na Califórnia<sup>3</sup>, em 2000 e 2001, e Nova Zelândia em 2001 e 2003. Eles sugerem que a política antitruste deve ser complementada por elementos regulatórios específicos do setor energético, por exemplo, zelo por segurança de abastecimento e prevenção de poder de mercado. Viscusi et al. (2000), por outro lado, defendem que, pelo menos no caso norte americano, problemas na regulação estrutural, que visavam corrigir distorções de conduta, podem ter sido o principal motivo dos problemas vivenciados no mercado em questão.

Este capítulo se dedicará, em sua primeira parte, a apresentar os principais fundamentos teóricos e práticos da política antitruste, discutindo seus objetivos e relacionamento com outros modos de regulação econômica. Em seguida, discutirá o papel da política antitruste dentro da política energética de um país, comparando o caso brasileiro com alguns casos internacionais. Por fim, apresentará um breve

---

<sup>1</sup> Primeira legislação antitruste norte americana de 1890 (Viscusi et al., 2000)

<sup>2</sup> (Viscusi et al., 2000; Motta, 2004)

<sup>3</sup> Choques de oferta no mercado elétrico decorrentes de desequilíbrios de curto prazo resultantes de más práticas de seus participantes em meio aos processos de liberalização de preços do setor.

histórico, com as principais características da legislação antitruste brasileira, e os principais fundamentos regulatórios da Indústria Brasileira de Combustíveis.

## 2.1 Política antitruste: Teoria e prática

Política antitruste é um termo que se desenvolveu ao longo do século vinte para conotar uma ampla gama de medidas econômicas que visam a regulação de mercados, tanto em sua estrutura, mas principalmente em conduta, em direção ao desenvolvimento e manutenção de ambientes dinâmicos e competitivos. Motta (2004) define o termo como “... o conjunto de políticas e leis que visam a garantia de que a competição não seja restrita de um modo que reduza o bem-estar da economia”<sup>4</sup>. (Rubinfeld, 2001) considera que nesse arcabouço, ao longo de seu percurso, nem sempre teoria e prática caminharam juntos, porém ambos evoluíram intensamente e nunca estiveram tão próximos como atualmente.

A aplicação dessa política se faz necessária, uma vez que a eficiência de mercado muitas vezes não pode ser mantida devido às chamadas falhas de mercados e distúrbios de conduta. Motta (2004) argumenta que esse tipo de política se aplica aos setores nos quais as condições naturais de estrutura são condizentes com mercados funcionando de forma competitiva; e que a regulação *ex-ante* se aplica aos setores em que as características específicas levam o mercado naturalmente a uma condição de monopólio, como, por exemplo, em dutos de transporte de gás natural e linhas de transmissão de eletricidade. Assim, em teoria, a política antitruste deve se preocupar com questões de conduta, que podem afetar desempenho e, em alguns casos, com a estrutura de mercados. Por outro lado, a regulação *ex-ante* deve se preocupar com questões estruturais que podem afetar conduta e desempenho (Viscusi et al., 2000).

---

<sup>4</sup> “... the set of policies and laws which ensure that competition in marketplace is not restricted in such a way as to reduce economics welfare”.

Um ponto muito debatido por teóricos e reguladores há algum tempo é a discussão quanto aos objetivos da política antitruste dentro de uma economia. Esta deve buscar a maximização da eficiência econômica (bem-estar social) ou dos interesses dos consumidores? Geralmente, economistas modernos preferem o primeiro objetivo, sob o argumento de que a equidade e a justiça devem ser administrados em outras esferas de governo, e a política antitruste deve zelar apenas por eficiência alocativa, produtiva e dinâmica. Porém, em suas origens, a política de defesa da concorrência nasceu sob o segundo argumento, no qual o governo deveria zelar pelos interesses dos consumidores.<sup>5</sup> (Farrell and Katz, 2006) ressaltam que a busca por eficiência econômica não necessariamente resulta na maximização do bem-estar social, uma vez que as firmas possuem mais condições de influenciar decisões tomadas por reguladores em relação aos consumidores. Tal estudo indica que a questão requer mais análises de causa e consequência para enriquecer o debate, uma vez que isso pode alterar o objetivo e, conseqüentemente, a metodologia de análise empregada por algumas das principais agências antitruste do mundo.

Entre as principais agências antitruste há uma divisão quanto aos objetivos a serem adotados. Por um lado, o Federal Trade Commission (FTC), a European Commission e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) tendem a adotar a maximização do bem estar dos consumidores como principal prioridade; por outro lado, as comissões antitruste do Canadá, Japão e Austrália possuem como principal objetivo a maximização do bem estar social (Viscusi et al, 2000). Além destes, outros objetivos são empregados e podem distorcer a política da maximização de ambos os quesitos discutidos acima, entre eles, destacam-se, a defesa de micro e pequenas empresas, a promoção de integração econômica (principalmente no caso europeu), a liberdade econômica, a justiça e igualdade, a política de defesa ambiental e cumprimento de normas estabelecidas em pactos comerciais e outros acordos internacionais.

Além disso, em muitos países, o setor energético tem a função importante de instrumento de arrecadação de tributos para o Estado; os preços praticados tendem a

---

<sup>5</sup> Brodley, J.F. (1987), Farrell, J. & Katz, M.L. (2006) e Motta, M. (2004)

se afastar dos custos e se mascara qualquer conceito de preço “justo” do ponto de vista microeconômico. Tais motivos podem ser válidos e devem ser discutidos e priorizados, caso sejam de interesse da sociedade. Porém, é importante que a regulamentação seja feita de forma clara, com eventuais isenções estabelecidas com critérios objetivos, ao invés de distorções nas análises econômicas realizadas.<sup>6</sup>

### 2.1.1 Organização Industrial, regulação *ex-ante* e *ex-post*

Organização Industrial é uma área das ciências econômicas que visa analisar os mercados sob a ótica microeconômica, focando em três pontos principais (Figura 1): Estrutura, Conduta e Desempenho. Essa metodologia de análise começou a ser desenvolvida durante o século XIX, com as publicações dos modelos de competição entre as firmas de Cournot (1838) e Bertrand (1883) e, posteriormente, em 1934, com o modelo de Stackelberg. Porém, foi na década de 1950 na escola de Harvard, que essa área da microeconomia foi organizada e se tornou uma metodologia prática de análise de mercados (Viscusi et al., 2000). Com isso, essa área logo se espalhou pelos principais centros de estudos econômicos do mundo. Hoje em dia, seus fundamentos oferecem as principais ferramentas de análise parcial de indústrias e são adotadas pela maioria dos órgãos reguladores de mercado, nas mais diversas áreas de governo dentro de uma economia.



**Figura 1 – Esferas de mercado da Organização Industrial**

---

<sup>6</sup> (Motta, 2004; Elhauge, 2007)

Nenhum mercado consegue atingir um nível ótimo de competitividade, a regulamentação governamental está presente em todos os setores da economia, seja intervindo em preços (desde impostos até intervenção direta), seja em qualidade, quantidade, ou controle das externalidades, como emissões de gases, ou outras degradações ambientais. Nesse contexto, o termo regulação *ex-ante* compreende às intervenções governamentais que visam controlar questões estruturais dos mercados, como monopólios naturais e externalidades ambientais. Já a regulação *ex-post* (ou antitruste) visa controlar distúrbios de conduta, que podem afetar tanto estrutura, no caso de fusões e aquisições, mas, principalmente, a performance, sob a forma de abuso de poder de mercado.

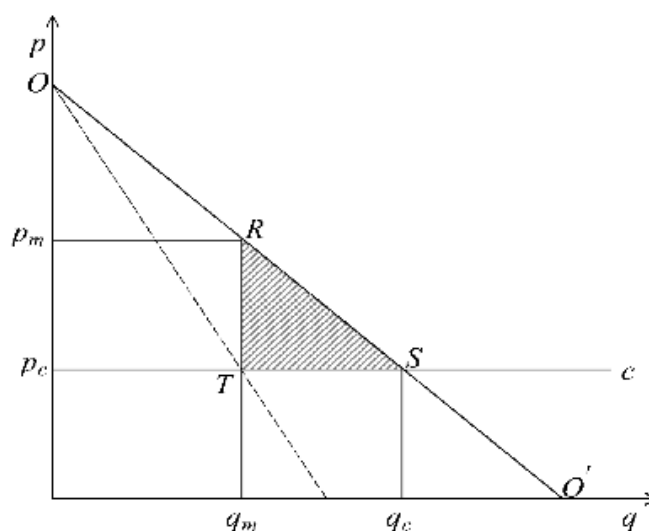
Teoricamente essa divisão de papéis é bem clara, mas em alguns mercados, cuja performance não é considerada satisfatória, não é evidente se os motivos para tal são de origem estrutural ou comportamental. Portanto, é de extrema importância que ambas políticas “conversem” entre si e, em alguns casos, como no mercado elétrico e de gás natural, estejam diretamente interligadas, pois a boa regulação de uma área afetará diretamente a eficácia da outra, principalmente no que diz respeito aos impactos da regulação *ex-ante* na conduta dos participantes desses mercados (Esteves, 2011). No caso europeu, por exemplo, a comissão de defesa da concorrência, órgão supranacional, interfere diretamente nos órgãos reguladores nacionais, podendo inclusive, solicitar mudanças na regulação de mercados se concluir que esta não está sendo feita de forma eficiente (Elhauge, 2007).

Essa interação não fica restrita nessas duas esferas de regulamentação econômica, outras áreas, como política ambiental e social também devem estar em harmonia com esses instrumentos de política econômica, para que objetivos sejam alinhados e, conseqüentemente, resultados também. A próxima seção apontará quais são os quesitos utilizados para a análise de desempenho de uma indústria e definirá o conceito de poder de mercado, bem como o motivo pelo qual este não é desejável por reguladores para a sociedade.

### **2.1.2 Eficiência alocativa, produtiva e dinâmica**

A discussão quanto aos objetivos da política antitruste não se contem no âmbito político. Na academia, (Williamson, 1968; Bork, 1993; Wood and Anderson, 1993; Kovacic and Shapiro, 2009) discutem os fins e os paradoxos, entre objetivos e resultados, encontrados neste tipo de política desde o final da década de 1960. Apesar de possuírem diferentes interpretações quanto a esses tópicos, todos concordam que a eficiência alocativa deve ser um dos principais objetivos a ser almejado pelas agências, mas a eficiência produtiva e dinâmica também podem ou devem ser considerados.

Segundo Motta (2004), o termo ineficiência alocativa é uma questão de grau e não de existência. A habilidade de exercer poder de mercado, por exemplo, seja pela presença de externalidades, de bens diferenciados ou de qualquer outro motivo, faz com que as firmas sejam aptas a cobrarem preços maiores do que seus custos marginais. Tal prática leva a criação do chamado peso morto<sup>7</sup> (triângulo RTS na Figura 2), conceito que quantifica e qualifica a ineficiência criada por essa condição. A partir deste equilíbrio, ponto R, a realocação dos recursos pode fazer com que o ganho de bem estar dos consumidores seja maior que a perda dos produtores (área  $P_m-R-S-P_c > P_m-R-T-P_c$ ). Dessa maneira, política antitruste deve solucionar as distorções criadas por falhas de mercado.



**Figura 2 – Eficiência Alocativa**

<sup>7</sup> Medida de perda de eficiência em mercados os quais firmas são aptas a exercerem poder de mercado.

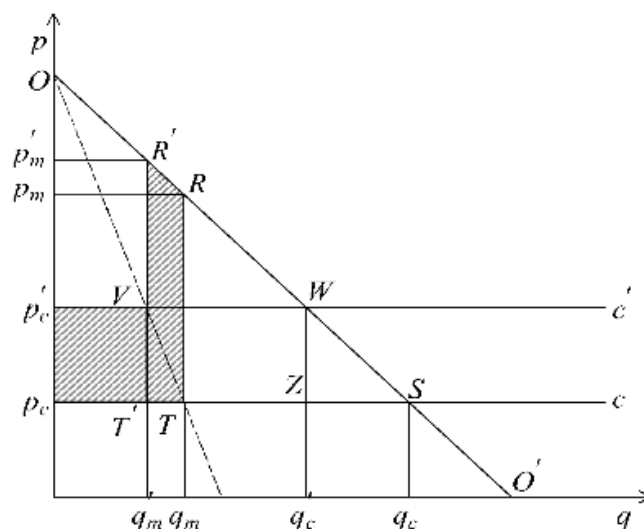
É importante ressaltar, entretanto, que a possibilidade de obtenção de lucros é um dos principais motivadores que levam as firmas a investir em novas tecnologias e na diversidade. Portanto, agências antitruste não devem buscar única e exclusivamente a eficiência alocativa, pois tal prática pode distorcer os incentivos das firmas em um mercado. O regulador deve analisar se tal grau de ineficiência foi obtido como resultado de investimentos (Custo Fixo) produtivos, ou se trata de uma situação na qual firmas apenas se beneficiam da extração de rendas, obtidas de um equilíbrio estável. Apenas nesse segundo caso a conduta deve ser considerada um problema para a sociedade.

Outro objetivo da política antitruste é a eficiência produtiva, isto é a relação entre competição e evolução dos custos. Para Motta (2004), trata-se de um argumento Darwinista que indica que ambientes mais competitivos aumentam os estímulos das firmas de investirem em inovação e eficiência de custos, com o intuito de obter vantagem comparativa em relação aos seus competidores e, conseqüentemente, mais lucros. A Figura 3 mostra as potenciais perdas causadas por ineficiência produtiva (soma dos retângulos R-R'-T'-T e V-Pc'-Pc-T'), as quais resultam da falta de investimento em redução de custos de  $c'$  para  $c$ . Outro ponto importante levantado pelo mesmo autor é que nem sempre o maior número de firmas resulta em eficiência produtiva, uma vez que em alguns casos podem ocorrer duplicações de custos fixos, conforme resumido por Motta (2004), no argumento da seguinte passagem: *“política antitruste se concentra na defesa da competitividade dos mercados com o objetivo de aumentar seu bem-estar e não na defesa de seus competidores...”*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *“competition policy is concerned with defending market competition in order to increase welfare, not defending competitors...”*.





**Figura 3 – Eficiência Produtiva**

O terceiro e mais moderno conceito de eficiência adotado em política antitruste é a eficiência dinâmica. Esta diz respeito ao *trade off* existente entre poder de mercado e ausência de investimentos em inovação, em situações nas quais a falta de apropriabilidade dos resultados de investimentos em P&D podem levar à ausência ou baixo nível desses investimentos em inovação. Essa discussão é comum, por exemplo, em casos como das indústrias farmacêutica e de componentes eletrônicos, a partir das quais é possível concluir que patentes possuem um papel importante para a manutenção da eficiência dinâmica desses setores.

A literatura não apresenta um consenso teórico que determina de maneira objetiva como essas três esferas de eficiência devem ser analisadas em conjunto<sup>9</sup>, tampouco argumenta que a presença dessas três características é condição necessária e suficiente para que se decida um caso. Isso levanta a discussão a seguir de qual o papel do conceito de eficiência econômica dentro de programas de política pública.

### 2.1.3 Política econômica ou política pública?

<sup>9</sup> High, J. (2007) discute possíveis paradoxos no tratamento em conjunto de eficiência alocativa estática e eficiência dinâmica.

A definição dos objetivos da política antitruste é uma tarefa muito mais simples que a definição de seu papel dentro de um conceito mais amplo de política pública. Como já mencionado, diversos são os casos em que algumas outras prioridades<sup>10</sup> da sociedade pode isentar ou justificar uma decisão, prejudicando qualquer análise que possa ser feita no âmbito microeconômico. Além disso, certas características estruturais podem fazer com que os mercados não sejam aptos a alcançar o equilíbrio em preços justos, mesmo sob a intervenção de política antitruste. Nesses casos, tal política deve interagir com outras formas de regulação de mercado, para atingir os objetivos desejados.<sup>11</sup>

(Bork, 1993; Brodley et al., 2000) e Motta (2004) concordam que o perfil de análise das agências antitruste deve buscar ser o mais objetivo possível, pautado nos padrões de eficiência econômica apresentados na sessão anterior. Motta (2004) leva a discussão mais longe e admite que nem sempre eficiência econômica deve ser o único objetivo de política pública (contanto que, nesses casos, isenções sejam estabelecidas em regras claras, com objetivos e alcances dessas exceções justificados e previstos antes de serem feitas as análises).

Quanto aos casos em que a política antitruste não é suficiente para a manutenção de eficiência produtiva e alocativa, a regulação *ex-ante*, parcerias público-privadas ou a provisão estatal são as outras alternativas de regulação de mercados (sendo que a definição da solução mais eficiente depende de características específicas de cada caso). (Borrell et al., 2012) ressaltam que nem sempre o melhor arcabouço teórico resulta no melhor programa de política pública, principalmente no que diz respeito a programas de leniência<sup>12</sup>. O que determina se regulação *ex-ante* é mais ou menos indicada que regulação *ex-post* é a probabilidade de erro ou ineficácia dessa segunda intervenção, podendo, em alguns casos, resultar em uma perda grande de bem estar social.

Em algumas regiões, como na União Europeia, a agência antitruste interage com a intervenção governamental em alguns setores, analisando se as regulações *ex-ante*

---

<sup>10</sup> Preservação do meio ambiente, equidade social, defesa nacional, entre outros.

<sup>11</sup> Motta, M. (2004)

<sup>12</sup> Termo da lei de defesa da concorrência que se equivale à delação premiada na justiça comum.

seguem recomendações elaboradas pela própria Comissão Europeia Antitruste, visando a obtenção das eficiências citadas acima.

Nessa região, o papel das agências antitruste têm ganhado importância ao longo dos últimos anos, por exemplo, a regulação exercida por governos locais no setor elétrico, gás natural e telecomunicações é sujeita à intervenção da Comissão de defesa da concorrência. Caso esta considere que alguma variável (quantidade, qualidade ou preço) estabelecida pelas autoridades locais é prejudicial para o bem estar social, pode exigir que alterações sejam feitas em sua regulamentação. Esse ambiente demonstra que a maturação dos mercados faz com que cada vez menos características estruturais definem a performance desses mercados, sendo a conduta o principal determinante de desempenho.

Nos Estados Unidos, a dominância da regulação *ex-post* sobre a *ex-ante* é um fenômeno ainda mais antigo que na Europa. Porém, (Geradin and Sidak, 2005) argumentam que a constituição europeia está melhor desenhada para que a Comissão Europeia Antitruste controle as ações das autoridades locais de setores específicos. Como já discutido, nem sempre o melhor arcabouço teórico resulta em melhor regulação, mas esse equilíbrio também depende da qualidade e reputação dos agentes envolvidos, (Borrell et al., 2012).

No Brasil, as principais ações de regulamentação de mercado ainda são ditadas por agências setoriais e/ou ministérios, ficando a atuação do CADE limitada, principalmente em setores mais delicados como telecomunicações e energia. Nos mercados energéticos, são raros os casos em que houve participação da agência antitruste no desenvolvimento da indústria, salvos alguns casos de cartel, principalmente no setor de combustíveis líquidos, em que a análise tem um caráter muito mais jurídico do que econômico. A própria presença de grandes empresas estatais ou mistas, atuando como mentoras de projetos desenvolvimentistas de diferentes governos, dificulta a ação das regulações *ex ante* e *ex post*.

Como pode ser observado, há praticamente um consenso de que política antitruste deve ser pautada por critérios técnicos que zelem pela eficiência econômica. Contudo, esse tipo de política nem sempre se reflete nos principais interesses sociais. Dessa

maneira, setores que possuem características específicas em determinados momentos de sua história evolutiva, devem ser tratados de forma distinta a fim de que política antitruste interaja com outras formas de regulação. Isso torna-se evidente como por exemplos, nos setores de gás natural e energia elétrica em mercados ainda em formação. A próxima seção descreverá as principais características da política antitruste e como ela se relaciona com outras formas de regulação em setores energéticos.

## **2.2 Defesa da concorrência e política energética**

Apesar de ser um setor cujo desenvolvimento em muitos países ocorreu marcado pela direta participação estatal e por especificidades estruturais que demandam regulação direta por parte dos governos, o desenvolvimento do setor energético ao longo do século XX ocorreu em paralelo e frequentemente com relacionamento direto com o desenvolvimento da política antitruste. Apesar de alguns segmentos energéticos, ainda hoje, apresentarem estrutura de monopólio natural, como redes de transmissão elétricas e dutos de transporte de gás natural<sup>13</sup>, outras etapas das cadeias de suprimento energético têm crescentemente sido supervisionadas e controladas por agências antitruste, impondo-lhes importantes e históricas transformações desde o início do século XX e, de forma mais intensa, no final do século XX e início do século XXI.<sup>14</sup>

Quanto aos seguimentos dessas indústrias em que a política antitruste não é suficiente, linhas de transmissão de eletricidade e redes de dutos para transporte de gás natural são tradicionalmente setores conhecidos pela condição de monopólio natural e demandam regulação direta de variáveis como preços e quantidades por parte do governo (Grossman and Cole, 2006; American Bar Association. Section of Antitrust Law, 2009). Outra exceção, os recentes esforços políticos para a promoção de uma matriz energética mais “limpa” e a importância política da segurança de

---

<sup>13</sup> (Bolze et al., 2000)

<sup>14</sup> Como nos seguintes casos analisados pelo FTC dos Estados Unidos: Standard Oil vs. Estados Unidos (1905), Socony-Vacuum Oil Co. vs Estados Unidos (1940), Otter Tail Power Co vs Estados Unidos (1973), entre outras (American Bar Association. Section of Antitrust Law, 2009).

abastecimento podem justificar isenções em análises de casos de fusões e aquisições, abusos de poder dominante e até cartéis de empresas engajadas nesses processos.<sup>15</sup>

Nos Estados Unidos, o desenvolvimento das indústrias energéticas ancora-se predominantemente na iniciativa privada. No entanto, até a década de 1970, diferentes segmentos do setor energético eram marcado por diversos tipos de regulação governamental. Dentre outras regras, especificavam-se, mecanismos de precificação, inclusive podendo variar de estado para estado, e até entre distintos municípios. Os choques do petróleo da década de 1970 aceleraram o processo de desregulamentação de muitos desses setores, deixando apenas os setores definidos como monopólio natural ainda sujeitos a regras que determinam preços e outras características dos contratos. Essa tendência acompanhou uma ideologia liberalizante mais ampla, muitas vezes personificadas no presidente Ronald Reagan, no economista Milton Friedman e na famosa escola econômica de Chicago (Chicago Boys), como discutido por vários outros (Laffont and Tirole, 1988; Viscusi et al., 2000; Motta, 2004).

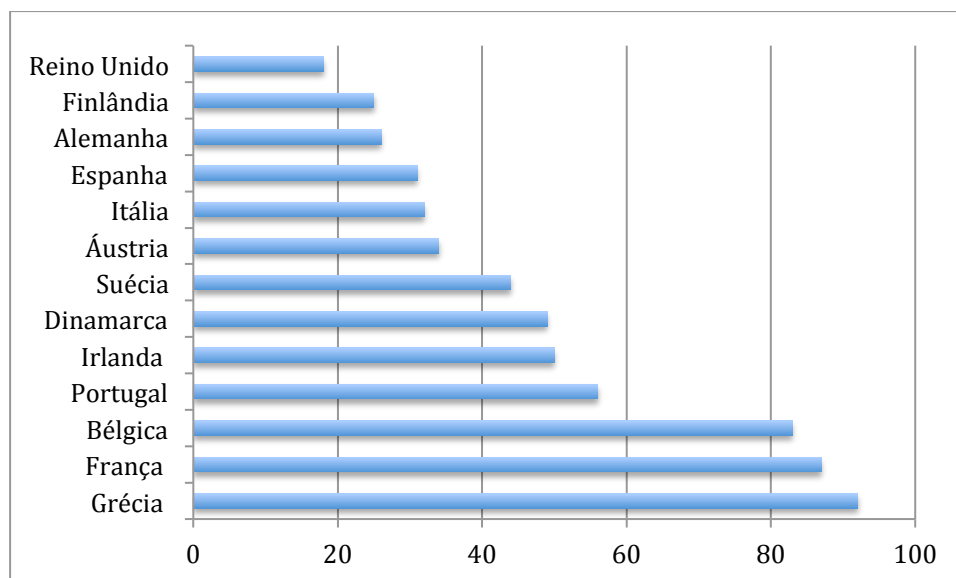
Na Europa, diferentemente dos Estados Unidos, o desenvolvimento das indústrias energéticas tem sido marcada pela presença de grandes monopólios estatais, que integraram praticamente todos os níveis dessas indústrias (Newbery, 2002; Pollitt, 2009). Apesar disso, as décadas de 1980 e 1990 trouxeram as mesmas tendências liberalizantes ao velho continente, a partir de quando as ineficiências de monopólios estatais passaram a ser atacadas, primeiro no Reino Unido e depois nos demais países continentais.

Assim como nos EUA, apenas as etapas das cadeias de suprimento caracterizadas por monopólio natural continuaram a ser reguladas *ex ante*, tendo as demais passado por grandes processos de privatizações e grande ativismo de regulação *ex post*. Dessa maneira, diversos casos de defesa da concorrência têm sido analisados pela Comissão Europeia nas últimas décadas, principalmente no setor de geração de eletricidade,

---

<sup>15</sup> Por exemplo, na Europa questões políticas impedem uma ação mais efetiva da política antitruste em respeito à companhia elétrica francesa, EDF, cuja privatização é considerada inviável devido a sua base de geração nuclear; no Brasil, desde a crise de abastecimento de 2001, o Estado tem adotado políticas mais intervencionistas, principalmente através das estatais Eletrobrás e Petrobras, para promover investimentos considerados estrangeiros.

uma vez que as raízes estatais do setor o deixaram com um perfil bastante concentrado, como pode ser observado na Figura 4.



**Figura 4 – Participação de mercado do maior gerador de eletricidade por país europeu (2008)**

fonte: Eurostat, 2011

No Brasil, o processo de liberalização teve seu início mais tardio, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>16</sup>. No setor elétrico, uma série de privatizações foram feitas após a promulgação da lei 9.427/96 (Lei de Concessões de Serviços Públicos) e, conseqüente, criação da ANEEL. No entanto, a crise de abastecimento de 2001 interrompeu esse processo liberalizante, deixando o país com um modelo intermediário, distanciado tanto do modelo estatal construído desde a década de 1960, como dos modelos mais liberais, estabelecidos nos EUA, Europa e Japão<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> No início do primeiro mandato de seu governo (1994-1997), em que, devido a uma série de exigências impostas pelo acordos de refinanciamentos acordados com o FMI, o país entrou em um grande processo de reformulação do papel de atuação do governo na economia.

<sup>17</sup> Atualmente, esse setor é caracterizado pela presença de empresas públicas e privadas no *upstream*, uma empresa privada fortemente regulada na gerência e transmissão do sistema (*midstream*) e diversas empresas públicas e privadas altamente reguladas no seguimento de distribuição (*downstream*), devido ao fato de serem monopolistas regionais. (ANEEL, 2011).

A Indústria Brasileira de Gás Natural, por sua vez, nasceu e se desenvolveu sob o regime de monopólio estatal até o final da década de 90. Até então a Petrobras detinha o monopólio de todas as atividades de exploração, produção, processamento, transporte e distribuição desse bem, estando apenas a distribuição final do gás natural canalizado regida por regulamentações estaduais, sendo importante destacar o alto grau de heterogeneidade entre elas<sup>18</sup>. A lei número 9.478/1997, conhecida como “Lei do Petróleo”, acabou com esse monopólio e criou uma série de regras que tinham como objetivo a liberalização da indústria petrolífera brasileira e a criação de estímulos para que esse mercado se desenvolvesse de forma mais competitiva. Nesse ponto, a evolução do setor petrolífero e de gás natural rumaram em caminhos diferentes tendo o primeiro atingido um grau competitivo maior que o segundo. (Artigo 58, Lei no. 9.478/1997 - ANP)

Um ponto em comum nesses processos de liberalização é a determinação de que as empresas encarregadas pelas atividades de transporte ou transmissão (monopólios naturais) não pudessem participar em outras etapas dessas indústrias. Esse requisito é prática comum na regulamentação dessas indústrias em diversos países do mundo, pois os transportadores teriam grandes condições de exercer poder de mercado sobre os seus concorrentes em outros níveis da cadeia, uma vez que teriam conhecimento de informações importantes e controle de um dos principais custos do preço final do bem comercializado. Em um recente caso analisado pela Comissão Antitruste Europeia, A GDP (Gás de Portugal) não foi autorizada a se unir a EDP (Energias de Portugal) pois o Gás Natural constitui o principal insumo da geração de eletricidade em Portugal, fato que daria ao novo conglomerado informações importantes quanto aos custos de seus rivais e possibilidade de exercer poder de mercado com tal posicionamento (Conte et al., 2005).

---

<sup>18</sup> A Emenda Constitucional de 1995 alterou os artigos 25 e 177 da Constituição Federal, eliminando a obrigatoriedade da exploração da atividade de distribuição por empresas estatais, cabendo ao Estado explorar diretamente ou mediante concessão os serviços de gás canalizado.

Um ponto paradoxal da liberalização é que, na Europa e EUA, esse processo acompanhou-se do discurso de que mercados livres e competitivos são mais adequados para a garantia de segurança de abastecimento, um dos principais objetivos de qualquer política energética. No Brasil, por outro lado, após a crise de 2001, a liberalização foi interrompida sob o argumento de que principalmente reduzia os incentivos de investimento em expansão de capacidade instalada. A presença mais intensa do Estado através das lideranças das estatais é mais aceita como política adequada pró segurança de abastecimento tanto no Brasil como no Reino Unido<sup>19</sup>.

Com isso, podemos concluir que a política antitruste é uma importante ferramenta para a formulação e manutenção de uma política energética, principalmente nos países mais industrializados. No entanto, as raízes do setor energético e características estruturais demandam regulamentação direta em alguns pontos da cadeia, sendo que alguns países, como o Brasil, ainda preferem manter o setor sob tutela do governo, exercendo controle sobre parte dos preços e incentivos aos investimentos praticados no setor. A próxima seção analisará as principais questões regulatórias antitruste e do setor de combustíveis brasileiros, descrevendo quais são os principais atores responsáveis pelo seu funcionamento.

### **2.3 Legislação antitruste brasileira**

A regulamentação antitruste brasileira nasceu em junho de 1994 com a promulgação da Lei 8.894/94, que foi atualizada com a Lei 10.149/00 de dezembro de 2000 e mais uma vez, em 2011, com a Lei 12.529 (Anexo A). Estas leis estabeleceram os principais atores e suas responsabilidades no que diz respeito ao controle de conduta das firmas residentes no país (não reguladas como monopólios legais), buscando o

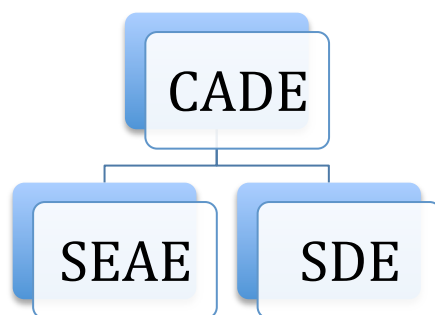
---

<sup>19</sup> A literatura acadêmica não provê um consenso quanto ao assunto, indicando que o modelo regulatório possui diversos determinantes de segurança de abastecimento, sendo os incentivos proporcionados aos agentes do mercado o ponto crucial desse debate. Fora do âmbito acadêmico, esse tema tem se tornado um importante debate político no Reino Unido, fato que levou o governo a encomendar, em 2011, um estudo técnico à Ofgen (autarquia responsável pela regulamentação do setor energético no país) referente aos motivos dos constantes aumentos de preços do gás natural e eletricidade pagos pelo consumidor final, que têm levado uma parcela importante da população ao racionamento energético por questões orçamentárias, muito importante em um período de séria crise econômica.



estabelecimento e a manutenção do livre empreendedorismo, competição aberta, papel social da propriedade privada, proteção dos consumidores e restrição a abusos de poder de mercado.

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), foi criado e composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ilustrado na Figura 5, autarquia federal sujeita ao Ministério de Justiça e responsável pelo controle dos mercados em função dos objetivos citados acima. O CADE contava com o auxílio técnico da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, e pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), vinculada ao Ministério da Justiça. A primeira era responsável pelas análises de cunho econômica e a segunda pela análise legal das questões que envolvem os casos julgados pelo CADE.



**Figura 5 – Organograma do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência até novembro de 2011**

Tal regulamentação ainda estabeleceu as principais diretrizes no que diz respeito à escolha do presidente e membros do conselho do CADE; seus direitos e suas responsabilidades; metodologias a serem seguidas nas análises e decisões dos casos; e, principalmente, quais são os distúrbios de conduta previstos como crime contra à ordem econômica do país. Estes podem ser divididos em dois grandes grupos: o primeiro se refere às condutas abusivas de empresas dotadas de poder de mercados e o segundo aos acordos entre firmas que juntas possuem poder de mercado. No primeiro grupo estão inclusos, entre outros, os seguintes comportamentos:

- cobrar ou oferecer de qualquer maneira, em colusão com competidores, preços e condições para a venda de produtos;
- obter, ou buscar a obtenção, de práticas de mercado uniformes entre competidores;

No campo do segundo grupo, o CADE tem como tarefa analisar, entre outros acordos, todos os atos de concentração que possam limitar a competição ou controlar o mercado relevante de certos produtos e/ou serviços. Aqui, a autarquia encarrega-se de analisar todo processo de fusão e aquisição de empresas que detenham, juntas, mais de 20% de um mercado relevante ou faturamento igual (ou superior a R\$400.000.000,00 anuais), devendo bloquear a ação ou solicitar alterações no processo, inclusive propondo desinvestimentos, quando não são evidenciados ganhos de eficiência econômica ou produtiva que venham a beneficiar o bem estar social.

Sob esse arcabouço, o país passou a ter um regimento claro de como garantir que as condutas dos agentes econômicos leva os mercados a apresentar desempenho eficiente sob o ponto de vista econômico. Apesar disso, muitos autores debatem sobre a eficácia do CADE e do SBDC como um todo em cumprir seus objetivos. Ainda mais relevantes são as discussões que apontam a incapacidade desse sistema de lidar com temas considerados críticos nos campos da energia e comandados por condutas questionáveis de empresas como Petrobras e Eletrobrás, conforme discutido no item anterior.

Devido ao grande aumento do volume de processos e a importância crescente dos casos analisados pelo SBDC, a presidenta Dilma Rousseff sancionou uma nova lei que atualizou o sistema, no sentido de lhe dar maior agilidade e eficiência nas análises realizadas. A Lei 12.529, de novembro de 2011, dentre outras mudanças, incorporou a SDC ao CADE, criou subdivisões dentro desse órgão e introduziu alterações importantes nos procedimentos de análises de fusões e aquisições, que serão objeto de discussão do capítulo 4 deste trabalho. Antes, porém, mesmo reconhecendo o alcance limitado que o SBDC tem tido nas principais temáticas energéticas do país (conforme discutido no item anterior), mostra-se, a seguir, que este sistema já tem alcançado alguns segmentos do setor energético nacional, em particular os mercados finais de combustíveis líquidos.

## **2.4 Regulamentação antitruste da Indústria Brasileira de Combustíveis**

Como já mencionado, o mercado brasileiro de combustíveis se desenvolveu sob o ambiente de monopólio estatal da Petrobras até a promulgação da Lei nº 9.478/1997, a chamada de “Lei do Petróleo”. Até então, os objetivos da empresa e, conseqüentemente, deste mercado, se misturavam com os demais objetivos da sociedade, como desenvolvimento social, equilíbrio da balança econômica internacional e sustentabilidade orçamentária do governo, por exemplo. Com isso, o desempenho econômico não era debatido e analisado de forma isolada, estando suas ineficiências “escondidas” por trás dos demais objetivos sociais citados acima.

A Lei do Petróleo estabeleceu as novas regras para o desenvolvimento do setor, baseadas na livre concorrência e na ausência de regulação de preços em todos os níveis da cadeia produtiva dos combustíveis líquidos. Esta, criou ainda a Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com o papel de autarquia federal responsável pela criação, fiscalização e o cumprimento de todas as normas do setor, principalmente no que diz respeito ao controle de qualidade dos serviços e dos produtos comercializados nessa cadeia produtiva.

Diferente de outros modelos internacionais, a Lei do Petróleo e a ANP nasceram com ampla abrangência, abraçando a cadeia produtiva como um todo (dito popularmente do “poço ao posto”). Como tal, a regulação específica do petróleo no Brasil deparou-se com realidades muito distintas em cada um dos segmentos, com peso e papel muito distantes da Petrobras nesses mesmos segmentos. Uma visão completa desse quadro extrapola os objetivos do trabalho. O importante, aqui, são os desdobramentos ocorridos na ponta da distribuição e comercialização final dos combustíveis líquidos para fins automotores e voltados, principalmente, para veículos leves, isto é, o chamado mercado das gasolinas.

Esta etapa do mercado nunca esteve sob o monopólio legal estatal e controle absoluto da Petrobras (ou, inicialmente, de sua distribuidora BR). Antes da Lei do Petróleo, o mercado de distribuição gasolina no Brasil era considerado um oligopólio controlado

por seis grandes distribuidoras que tinha pouco incentivo a competirem entre si, uma vez que se tratava de um mercado com preços regulados e que essas firmas tinham interesse em se cartelizarem para darem a entender que possuíam custos mais elevados.

Após a Lei do Petróleo, acelerou-se um processo de liberalização e de surgimento de uma concorrência mais intensa, uma vez que ganhos de eficiência passaram a resultar em lucro para seus participantes e a postura acomodada das firmas passaram a resultar em perda de participação de mercado. Nesse sentido, centenas de novos distribuidores entraram no mercado desafiando a postura acomodada dos participantes já existentes. Outra consequência dessa liberalização foram as dificuldades enfrentadas pela ANP em regular incentivos anticompetitivos provenientes da liberalização desses mercados, principalmente no que diz respeito à fraudes na mistura de etanol e gasolina, que passaram a ser um sério problema no setor. Com isso, além da responsabilidade de fiscalizar o mercado de hidrocarbonetos, a ANP passou a ser incumbida também de regulamentar e fiscalizar o mercado de etanol, atuando ativamente no controle das fraudes citadas acima.

O artigo 10 da Lei do Petróleo atribuiu a ANP a função de interagir com o SBDC com o intuito de tornar mais eficiente a regulação antitruste exercida no setor e visando controlar o antigo oligopólio das distribuidoras existentes desde o período regulado da distribuição de combustíveis líquidos do Brasil. Em nota técnica referente a esse artigo<sup>20</sup>, a ANP assumiu a responsabilidade de elaborar estudos técnicos que ajudassem o CADE na análise de casos do setor e a informar a SDE de possíveis ocorrências de crimes contra a ordem econômica. Desde então, estes setores sob a tutela da ANP têm gerado as maiores fontes de análises de problemas concorrenciais, principalmente no que diz respeito a casos de carteis, alcançando, em 2011, a marca de 130 dos 300 casos sendo analisados por essa infração pela SDE (Esteves, 2011).

Além disso, diversos casos de fusões e aquisições de distribuidoras e comercializadoras de combustíveis passaram pelo crivo da ANP e do CADE, sendo que todos eles foram liberados sem restrições por terem sido considerados não

---

<sup>20</sup> Nota técnica n°.016/CDC/2010, ANP (Pedra et al., 2010)

prejudiciais à ordem econômica. Dentro do setor de biocombustíveis, como este passou a ser regulado pela ANP a partir de 2005, a fusão entre SHELL e COSAN foi alvo de investigação pelas autoridades em questão<sup>21</sup> e, assim como nos outros casos, esse acordo não foi considerado prejudicial à ordem econômica, sendo liberado sem a necessidade de aplicação de nenhuma medida corretiva (Nota técnica nº.016/CDC/2010, ANP).

Em 2012, verificou-se um caso ainda mais abrangente de incorporação da Companhia de Distribuição de Gás de São Paulo e a Raízen. Novamente o acordo foi liberado sem restrições pelo CADE. A curiosidade nesta experiência encontrava-se em dois elementos específicos sobre os quais não se poderá aprofundar nesta dissertação mas que merecem reflexões adicionais: (i) O envolvimento de uma agência reguladora específica estadual, isto é, a Agência Regulatória de Serviços de Energia e Saneamento do Estado de São Paulo (ARSESP), já que a regulação da distribuição de gás canalizado é de jurisdição estadual no Brasil; e (ii) a preocupação específica com o efeito combinado de concentração entre os mercados de gasolina, etanol e gás natural veicular (GNV). Este último aspecto é mais interessante, pois, como ficará claro ao longo dos demais capítulos que se seguem, trata-se de uma extensão da problemática levantada nessa dissertação em alguns territórios específicos do país.

Apesar de nenhum caso ter indicado a existência de distúrbios estruturais ou de conduta, a maturação da Indústria de Biocombustíveis Brasileira sugere que, assim como em diversas outras indústria já consolidadas, o processo de concentração rumo a um oligopólio é um percurso natural a ser seguido pelo setor e deve ser acompanhado pela autoridade antitruste brasileira. Sobre este percurso e sobre como as autoridades devem munir-se para efetuar acompanhamentos mais efetivos, serão os temas que seguem, no próximo capítulo, apresentar-se-á um breve histórico do setor de biocombustíveis, suas principais características econômicas, sob a ótica da Organização Industrial, e analisar-se-ão questões importantes de relacionamentos inter setoriais que passaram a ser realidade dessa indústria.

---

<sup>21</sup> Caso Nº AC 08012.001656/2010-01 (Mattos, 2011)

### 3 Análise da Indústria Sucroalcooleira sob a ótica da Organização Industrial

Em 2011, cerca de 40% das necessidades energéticas do setor de transporte de veículos leves do Brasil foram supridas pelo consumo de álcool etílico. Este número que não chegava a 5% em 1975 (EPE, 2012). Em 2012, devido a diferentes fatores conjunturais, a participação do álcool etílico sofreu redução. Esta dissertação não captura tais transformações no mercado, pois o corte temporal adotado é 2011. De qualquer forma, a relevância do mercado de biocombustíveis no Brasil não se altera. Dois grandes ciclos de expansão, o primeiro entre 1975 e 1990 e o segundo a partir de 2001, impulsionaram o uso desse bem até que atingisse a atual relevância. Um cenário de alta expressiva dos preços de petróleo é o principal ponto em comum entre esses ciclos, enquanto, entre as diferenças, o ambiente regulatório e a condição tecnológica da indústria automobilística destacam-se como principais variáveis. Em 2012, as mudanças dos preços relativos entre o etanol e a gasolina que ajudam a explicar essa nova tendência. Porém, novamente, este tema extrapola o alcance da dissertação.

O primeiro ciclo, traduzido no Proálcool (Programa Nacional do Álcool), trouxe os traços desenvolvimentistas do governo brasileiro após as crises do petróleo dos anos 1970. Pautado na regulação direta de participantes, preços e quantidades, por parte do governo federal, esse Programa levou o consumo anual de álcool etílico a crescer de 500 milhões de litros, em 1975, para mais de 15 bilhões no início da década de 1990. O programa ficou marcado pela existência, a partir de 1979, de dois tipos distintos de veículos sendo comercializados no mercado nacional, um movido a etanol (o carro a álcool), que dominou as vendas ao longo da década 1980, e outro a gasolina. O fim do Programa veio com o chamado “Contrachoque do Petróleo” de 1985<sup>22</sup> e a mudança de postura de atuação do governo brasileiro em relação à economia, isto é, as diversas liberalizações, inclusive no setor energético, que marcaram a década de 1990.

O segundo ciclo começou com a aprovação da Lei do Petróleo e introdução das políticas de liberalizações de preços e quantidades negociadas pelos diferentes

---

<sup>22</sup> Sobre esta relação com o Contrachoque do Petróleo de 1985 veja, por exemplo, Moutinho dos Santos

agentes nos mercados de combustíveis líquidos. Esse processo representou um marco e passou a atrair novos participantes para o setor sucroalcooleiro no Brasil. A partir de 2000, realizaram-se diversas fusões e aquisições no setor<sup>23</sup>. Nesse momento, as condições de mercado mostravam-se atrativas e determinaram as decisões tomadas pelas empresas em um novo cenário de alta dos preços de petróleo, que seria impulsionado até a crise financeira global de 2008. O lançamento dos veículos flexfuel<sup>24</sup>, em 2003, contribuiu para restabelecer o cenário de alta do consumo de etanol hidratado e acelerou ainda mais o processo de expansão da produção de álcool etílico, levada à casa dos 27 bilhões de litros em 2011. Além disso, esse ciclo também foi marcado pela expansão da cogeração e da comercialização de energia elétrica produzida com o uso de bagaço da cana-de-açúcar, tendência que teve início após as mudanças regulatórias do setor elétrico descritas no capítulo dois.

As mudanças registradas e que distinguem esses dois períodos impõem novas demandas aos formuladores das políticas públicas. Uma das principais áreas afetadas é o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), que passa a lidar com um setor cada vez mais concentrado e complexo, com firmas participando em diferentes etapas da cadeia produtiva e em setores correlacionados. Em particular, têm-se observado uma rápida expansão de empresas da indústria petrolífera e de *commodities* agrícolas na produção de etanol e açúcar, fenômeno esse que será abordado nas próximas seções.

A primeira seção deste capítulo traz o desenvolvimento regulatório do setor sucroalcooleiro desde o lançamento do Proálcool e analisa a entrada das principais firmas da indústria petrolífera e de *commodities* agrícolas nesse segmento ao longo dos últimos anos. A segunda seção, aborda as características microeconômicas da cadeia produtiva sucroalcooleira sob a ótica da Organização Industrial. Destacar-se ao o grau de concentração e verticalização dos participantes de diferentes etapas dessa cadeia produtiva e o tipo de competição adotada por essas firmas.

---

<sup>23</sup> A entrada da Louis Dreyfus (empresa do setor agrícola, atuante em mais de 55 países) no setor de produção de açúcar e etanol, inaugurou uma fase de entradas de grandes companhias no setor, a qual envolveu posteriormente nomes como Tereos, Cargill, Noble.

<sup>24</sup> A entrada no mercado de automóveis movidos a álcool hidratado ou gasolina C (mistura de gasolina pura e álcool anidro) em qualquer grau de mistura será melhor analisada e discutida no Capítulo 3 da dissertação.

A terceira seção aborda os incentivos competitivos que têm atraído firmas de setores correlatos a expandirem suas atuações na produção de açúcar e etanol. Analisam-se ainda os possíveis desvios de conduta de seus participantes, os quais devem ser acompanhados pela autoridade antitruste e as autarquias públicas regulatórias.

### **3.1 Histórico Regulatório**

A Indústria Sucroalcooleira Brasileira (ISB) apresenta uma complexa estrutura produtiva, a qual envolve desde pequenos produtores de cana-de-açúcar, passando por plantas industriais integradas de produção de etanol, açúcar e eletricidade, até uma grande infraestrutura nacional e internacional de distribuição desses produtos. Essa cadeia conta ainda com empresas e instituições que pesquisam novas tecnologias de produção agrícola (biotecnologia e processos), industrial e novos produtos, como polietilenos e etanol produzido a partir de outras matérias primas. Em 2011, pode-se afirmar que os preços formados nessa indústria não sofrem intervenção direta de um órgão regulador. Porém, para esse estágio ter sido atingido, um longo caminho foi percorrido.

As antigas origens datam do final do século XVI, quando o país ainda era uma colônia de Portugal, sendo o açúcar um dos primeiros e principais bens exportados pela nação. Já o etanol de cana-de-açúcar, este passou a ser utilizado como combustível líquido desde os primeiros automóveis importados pelo Brasil no início do século XX. O primeiro órgão regulador específico para esse mercado, Instituto do Açúcar e Alcool (IAA), foi criado em 1933 (Szmrecsányi and Moreira, 1991), dois anos após o início da política de mistura de etanol anidro à gasolina vendida no país (Moreira and Goldemberg, 1999). Contudo, apenas a partir da década de 1970, mais especificamente como resposta ao choque do petróleo de 1973 e 1979, esta indústria começou a se desenvolver com as características presentes.

Um ponto importante é que as influências dos mercados de açúcar e, principalmente, de petróleo sobre o de etanol sempre foram determinantes para a organização deste último. Em boa parte da história, a indústria sucroalcooleira teve seus preços



diretamente vinculados aos do petróleo e ao açúcar conforme regulamentação governamental. Tais vínculos continuam presentes já que vários participantes atuam simultaneamente em mais de uma etapa das cadeias produtivas, gerando a necessidade desses mercados sempre serem analisados de forma conjunta.

### **3.1.1 Da década de 1930 aos Choques do Petróleo dos anos 1970**

As primeiras políticas brasileiras de regulamentação da indústria de biocombustíveis datam do início da década de 1930. Em 1931 o governo federal estabeleceu a política de mistura de 5% de álcool anidro à gasolina importada vendida no país. Em seguida, em 1933, houve a criação do Instituto do Açúcar e Alcool, órgão público responsável pela regulação e planejamento das atividades relacionadas ao setor, que também adquiriu o monopólio das exportações de açúcar e a responsabilidade pela expansão da capacidade produtiva de etanol.

Contudo, até 1973, devido à incipiência da indústria automobilística brasileira e dos baixos preços internacionais de petróleo, o crescimento do setor ocorreu principalmente em função do açúcar e do etanol para uso industrial e doméstico, sendo que, até 1970, o uso industrial representava cerca de 70% do consumo total desse insumo (EPE, 2012).

Entre as safras de 1948-49 e 1972-73, as produções de cana-de-açúcar e açúcar cresceram mais de 350%, enquanto a produção de etanol cresceu menos de 100%. Nesse período, mais de 80% do ATR<sup>25</sup> da produção nacional foi destinado à produção de açúcar, denunciando a superioridade desse mercado em relação ao de etanol (MAPA, 2009). As bases dessa indústria começaram a se alterar apenas na década de 1970, após os choques do petróleo de 1973 e 1979, que criaram um novo marco econômico para o setor. De fato, estes acontecimentos levaram os preços do açúcar a aumentar em mais de 1000%, fato que alterou não só as bases da Indústria Sucroalcooleira Brasileira, mas todo o sistema econômico mundial (Yergin, 1991). Além disso, como descrito por (Adilson, 1991; Szmrecsányi and Moreira, 1991), a

---

<sup>25</sup> Açúcar Total Recuperável - Medida de produtividade agrícola que indica quantidade de açúcar que se pode produzir a partir de uma determinada quantidade de matéria prima.

produção de etanol para fins veiculares surgiu como importante resposta nacional à crise energética global, ganhando um contexto político até então ausente.

### **3.1.2 O Programa Nacional do Álcool Combustível (Proálcool)**

A alta dependência brasileira de importação de petróleo, que, no início da década de 1970, representava mais de 80% do consumo interno desse bem e equivalia a 13% das exportações totais do país (Goldemberg et al., 1985), aliada aos choques de preços do barril de petróleo no mercado externo geraram grandes desequilíbrios na balança comercial. O déficit nas contas nacionais chegou a representar mais de 4% do PIB do país em 1974. Nesse cenário, a busca por maior diversificação na matriz energética e a diminuição da elevada dependência externa passaram a ser prioridades. A criação do Proálcool (lançado em 1975 e expandido em 1979) foi uma das políticas públicas estabelecidas para fazer frente a essas adversidades econômicas e energéticas

Tal programa promovia o uso energético do etanol brasileiro, mantendo a atividade sucroalcooleira e o visando a diminuição do uso de gasolina e, conseqüentemente, contribuindo para a redução da importação de petróleo. Baseado na interação entre a Petrobras e os produtores de etanol da iniciativa privada, o Programa trazia as doutrinas desenvolvimentistas nacionalistas características do governo brasileiro da época, também presentes no mercado de açúcar. Do ponto de vista regulatório, o Proálcool se caracterizava pelos seguintes itens:

- A Petrobras, então monopolista estatal responsável por todas as etapas da indústria de petróleo, incluindo a distribuição de combustíveis, tinha a obrigação de comprar todo o etanol anidro e, após 1979, também hidratado consumido no Brasil. Além disso, tinha a responsabilidade de manter um estoque mínimo e de revender esses produtos aos distribuidores finais, sendo o anidro já misturado com gasolina. A taxa dessa mistura, inicialmente de 5%, passaria para 20%.
- O setor passou a receber incentivos em forma de empréstimos com juros subsidiados, muitas vezes juros reais negativos, para o desenvolvimento da capacidade produtiva e da infraestrutura. Essas linhas de crédito contavam

com recursos provenientes de bancos públicos e *pools* de crédito organizados pelo governo federal.

- Os preços pagos aos produtores de etanol, definidos pela recém criada comissão interministerial CNA (Comissão Nacional do Alcool), passaram a ser calculados em função dos preços da saca de açúcar exportada<sup>26</sup>. Pelo lado da demanda, a partir de 1979, o preço do etanol hidratado passou a ser vendido por 59% do preço volumétrico da gasolina, desconto superior à diferença técnica de aproveitamento energético entre os veículos movidos com esses combustíveis (Delgado et al., 2007).
- Após 1979, veículos movidos à etanol hidratado passaram a ser comercializados com alíquotas de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) inferiores às dos veículos movidos a gasolina<sup>27</sup>, aumentando a atratividade desse combustível no médio prazo (Bastin et al., 2010).

Esse arcabouço colocou a ISB em evidência dentro da economia brasileira. Pelo lado da demanda, a atratividade do etanol foi garantida pela obrigatoriedade de mistura de 20% de etanol anidro à “Gasolina A”, resultando na chamada “Gasolina C”; no controle dos preços do etanol hidratado abaixo de sua equivalência energética com a gasolina e também com subsídios concedidos à aquisição de veículos movidos a etanol em forma de menor carga tributária. Pelo lado da oferta, o controle dos preços de venda desse combustível em função do mercado de açúcar e concessão de subsídios diretos à investimentos em expansão da capacidade produtiva rapidamente estimularam a expansão da área plantada, adaptação de usinas de açúcar à produção de etanol e a construção de novas usinas aptas a produzir apenas etanol. O controle por cotas das exportações de açúcar por parte do IAA ainda garantiam o controle da disponibilidade de matéria prima destinada à produção de etanol (Hira and De Oliveira, 2009).

Tendo essas diretrizes e com o mercado internacional de petróleo favorável ao desenvolvimento de tais políticas, o Programa se desenvolveu muito bem até o final

---

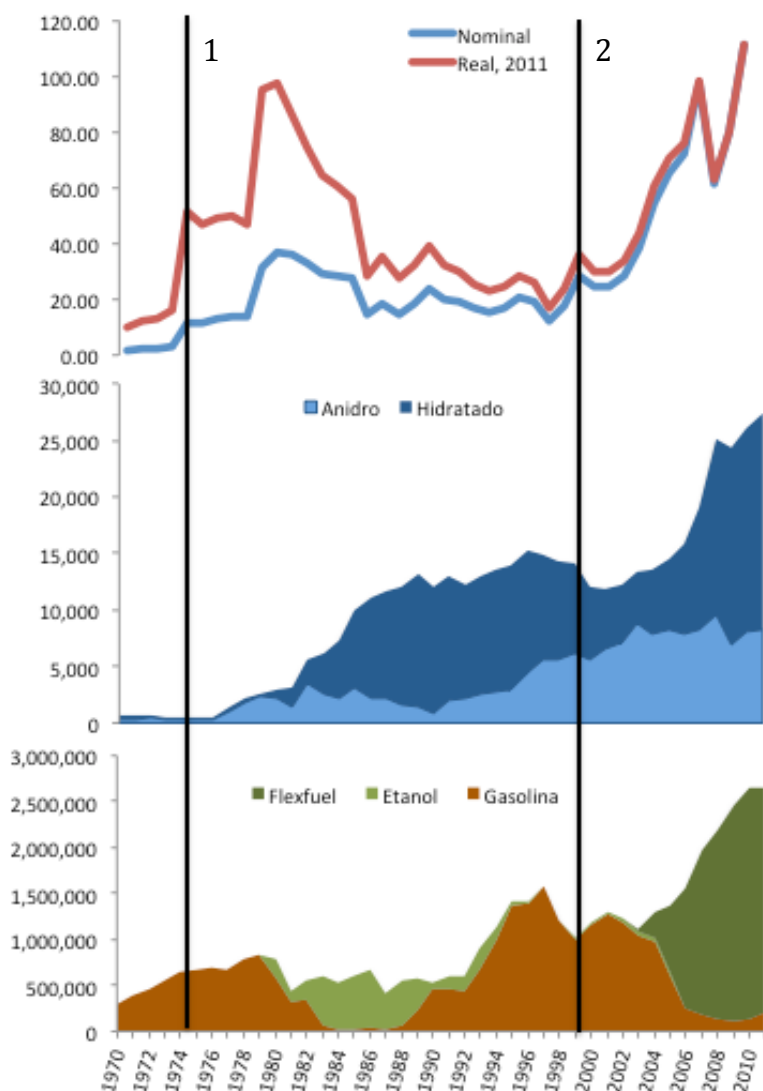
<sup>26</sup> inicialmente 40 litros por saca de 60 quilos e, após 1979, 38 litros por saca. (Szmrecsányi and Moreira, 1991)

<sup>27</sup> IPI de 0% para veículos movidos à etanol nos primeiros anos.

da década de 1980, mesmo com a economia brasileira crescentemente imersa em grandes crises financeiras e econômicas. O primeiro quinquênio do Proálcool, 1975 a 1980, foi marcado pela rápida expansão do mercado de álcool anidro, que passou de 40% do consumo total de etanol, em 1975, para mais de 85%, em 1979. A utilização desse bem como insumo energético cresceu de 40% para mais de 75%. Em 1979, a produção total de etanol alcançou a inédita marca de mais de 2,4 bilhões de litros.

Em decorrência do segundo choque do petróleo (1979), foram criados novos incentivos para a aquisição de veículos movidos a etanol hidratado e para o aumento do consumo desse combustível. Boa parte da nova frota vendida no país passou a ser de veículos movidos à etanol, os quais chegaram, em 1985 a representar mais de 95% das vendas de veículos leves novos no país. Isso levou a uma explosão do consumo de etanol hidratado, que representava menos de 15% do consumo total de etanol, em 1979, e atingiu a marca de 87% em 1989. No auge do programa, a produção já superava a casa dos 13 bilhões de litros anuais, dos quais mais de 90% eram destinados ao consumo energético.

A Figura 6 evidencia como elevações abruptas nas cotações internacionais de barril de petróleo resultam em mudanças significativas no padrão de produção de etanol e veículos no mercado brasileiro. O primeiro Choque do Petróleo (traço 1) antecedeu expressivo crescimento na produção de etanol, assim como um processo de venda de veículos movidos à etanol. Já o traço 2 mostra como a expressiva alta do preço do petróleo no início do século XXI alimentou a recuperação do crescimento da produção de etanol, principalmente hidratado, assim como a introdução e significativo número de vendas de vendas de veículos flexfuel.



**Figura 6 - Preço do Petróleo tipo Brent (US\$), Produção Brasileira de Etanol (10<sup>6</sup>l) e Vendas de veículos leves no mercado nacional (unidades)**

Fontes: British Petroleum (2012), EPE (2012) e (ANFAVEA, 2012))

As fragilidades do Proálcool começaram a ser sentidas com o chamado “Contrachoque do Petróleo”, vivenciado na segunda metade da década de 1980 e que trouxe os preços do petróleo aos patamares do início da década anterior, conforme apresentado pela Figura 6. Frente a essa queda, a rigidez das regras do Programa começou a se mostrar mais dispendiosa para governo e para a Petrobras, pois o país tinha de exportar a produção excedente de gasolina a preços baixos e arcar com preços do etanol vinculados ao mercado de açúcar, o qual apresentava tendência inversa (Hira and De Oliveira, 2009). Logo os incentivos ao setor começaram a ser cortados e a Petrobras passou a pressionar por mudanças no planejamento do setor

energético do país, buscando reduzir os subsídios diretos e cruzados concedidos ao etanol (Moreira and Goldemberg, 1999).

A década de 1990 foi marcada por mudanças radicais na postura do governo Brasileiro em relação ao seu papel na economia. Os efeitos drásticos que os problemas fiscais geraram em todo o país levaram os credores internacionais a demandarem reformas estruturais, e no setor de açúcar e álcool, a situação não foi diferente. Frente à alta nos preços do açúcar, o governo extinguiu o IAA (Instituto do Açúcar e Álcool), em 1990, e liberou as exportações desse bem no mercado. Em seguida, determinou a redução gradativa do preço pago por litro do etanol aos produtores. Isso fez com que estes direcionassem a estrutura produtiva para o mercado de açúcar, fato que transformou o país no maior importador mundial de etanol entre 1990-1996. Períodos de escassez foram sentidos por consumidores dedicados de etanol com choques de oferta. As finanças da Petrobras também foram prejudicadas em decorrência da obrigação de garantir o abastecimento interno desse produto.

Na indústria automobilística, a redução dos incentivos ao setor e as incertezas quanto à garantia de oferta do combustível provocaram a queda das vendas de veículos movidos à etanol. Seu pico de vendas de 1986 nunca mais foi alcançado. Em 1990, as vendas de veículos à gasolina voltaram a ser maioria dentro do mercado nacional após sete anos de domínio dos veículos a álcool, representando mais de 80% dos 634 mil veículos comercializados no mercado brasileiro daquele na, conforme Figura 6. No início da década de 1990, um novo programa de isenção de IPI para a compra de automóveis foi lançado, porém, desta vez, sem distinção de tarifas entre os combustíveis, alimentou-se ainda mais a tendência de redução da comercialização de veículos à etanol. Em 1994, com o crescimento das vendas de veículos movidos a gasolina, o governo aumentou a taxa de mistura de álcool anidro na gasolina para 25% no volume.

O ciclo de reformas do setor deixou a produção de etanol praticamente estagnada durante toda a década de 1990, com tendência de queda do consumo de etanol hidratado, crescimento do consumo de anidro e expansão da produção de açúcar. O processo de liberalização do setor de óleo e gás (Lei do Petróleo) e o fim da taxa de

40% sobre o açúcar exportado, em 1997, apesar de se mostrarem medidas promissoras com vista à entrada de novos players e desenvolvimento de mercados competitivos, instalaram incertezas regulatórias que congelaram o ISB até o início de sua recuperação no século XXI.

### **3.1.3 Liberalização e o “Renascimento Flex”**

Mais uma vez, mudanças abruptas na tendência dos preços internacionais do petróleo e o novo cenário de liberalizações econômicas do país alteraram as bases da ISB. A “Lei do Petróleo” previu a liberação, a partir de 1998, dos preços da gasolina e do etanol. No entanto, esse processo só foi finalizado em 2001, quando os preços de ambos os combustíveis passaram a ser estabelecidos com base nas condições de mercado em todos os níveis da cadeia produtiva. Ao governo coube apenas estabelecer a proporção de mistura de etanol anidro na Gasolina A, bem como o controle da qualidade dos combustíveis vendidos no país, prevenindo misturas fraudulentas (Pedra et al., 2010).

A tendência de alta dos preços do petróleo e o novo ambiente livre e aberto à competição passaram a atrair a atenção de grandes empresas, inclusive de outras cadeias produtivas (*downstream*) ou setores correlatos, que começaram a expandir suas atuações nesse mercado, até então caracterizado por ser constituído por unidades industriais sucroalcooleiras administradas geralmente por empresas familiares. Empresas como Louis Dreyfus, Tereos, Cargill, Bunge, Petrobras, British Petroleum, Esso, Shell e Odebrecht são alguns dos exemplos de novos participantes que entraram nesse mercado a partir de 2000, evidenciando um profundo processo de reorganização industrial.

Em um primeiro momento, o consumo de álcool anidro continuou a subir devido ao aumento da participação de veículos a gasolina dentro da frota nacional. O mercado de etanol hidratado encolheu até 2003, uma vez que os danos de confiabilidade junto aos consumidores pareciam ser grandes demais para recuperar a produção e as vendas de veículos aptos a esse tipo de combustível. A solução desse entrave veio apenas em

2003 com a introdução de veículos flexfuel no mercado nacional. Este fato alterou completamente as perspectivas da ISB.

A introdução de um veículo de passeio capaz de ser movido tanto a etanol como a gasolina diminuiu drasticamente o risco relacionado à credibilidade do etanol e aconteceu em um momento de forte crescimento econômico do país (Ferreira, 2009). Aliado a isso, o caráter de energia sustentável adotado na promoção dessa tecnologia passou a ter um peso político muito maior. Nesse sentido, as diferenças entre as cargas tributárias da gasolina e do etanol, e seus respectivos automóveis, deixaram de ser um subsídio injustificável para o governo e passaram a ser aceitas como exemplo agressivo e efetivo pró desenvolvimento sustentável, tendo sido amplamente debatido mundialmente.

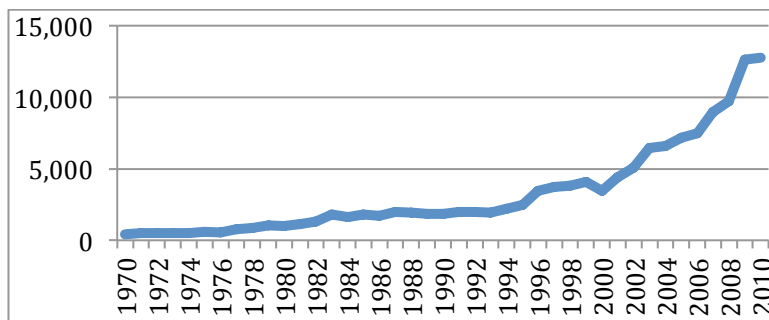
Em poucos anos, os veículos flexfuel dominaram as vendas de automóveis leves no país, atingindo, em 2005 a marca de mais de 70% do mercado nacional (Figura 6). Este fato levou ao forte crescimento das vendas de etanol hidratado, fato que causou uma revolução no parque industrial brasileiro. Diversas unidades foram reformadas (*Retrofit*) e novos polos produtores de etanol começaram a se desenvolver (*Greenfield*). A produção de cana-de-açúcar expandiu-se abruptamente, assim como a capacidade de moagem das indústrias instaladas.

Ambas expansões deram-se principalmente em duas frentes. A primeira referente a expansão da área plantada, crescendo de aproximadamente 4,6 milhões de hectares na safra 2004/2005 para 8,3 milhões na safra de 2010/2011 apenas na região Centro-Sul do país, com o número de parques produtores de etanol passando de 400 unidades em 2011 (UNICA, 2012). A segunda expansão pautou-se em ganhos de produtividade e melhoramentos no processo industrial de fabricação de etanol. A produtividade agrícola média brasileira, que era de menos de 50 toneladas de cana-de-açúcar por hectare, em 1975, superou a marca de 80t/ha em 2009 (UNICA, 2012). Além disso, dos 91 milhões de toneladas de cana-de-açúcar produzidos na safra de 1975, foram produzidos 6,7 milhões de toneladas de açúcares e 580 mil m<sup>3</sup> etanol. Já na safra de 2011, os mais de 620 milhões de toneladas de cana-de-açúcar resultaram em 38 milhões de toneladas de açúcares e 27,3 milhões m<sup>3</sup> de etanol etílico, crescimento de



580% da quantidade de matéria prima usada, 467% da produção de açúcar e mais de 5.000% na produção de etanol.

Outra evolução vivenciada pela indústria na última década (2001- 2011) resulta dos investimentos em outros produtos e processos dentro do próprio setor, principalmente em cogeração de energia elétrica. O alto teor energético do bagaço da cana-de-açúcar, resíduo do processo de fabricação do etanol, passou a ser mais intensamente utilizado para uso térmico e/ou na geração de energia elétrica dentro das próprias usinas de etanol. Essa modalidade de geração de eletricidade tem sido cada vez mais explorada, principalmente no eixo Centro-Sul, sendo que essas usinas passaram a ser autossuficientes no consumo elétrico e muitas começaram a comercializar seus excedentes, gerando novas fontes de receita. A Figura 7 mostra a quantidade ( $10^3$ t) de bagaço destinado a geração de energia elétrica nos últimos quarenta anos. É possível observar o grande crescimento desse mercado após o ano de 2000, alavancado após o estabelecimento de regras específicas no setor elétrico no final dos anos 1990 (Szklo and Tolmasquim, 2003).



**Figura 7 - Quantidade de bagaço de cana aproveitado para geração de eletricidade ( $10^3$ t)**

fonte: Elaboração própria com dados do BEN, 2011

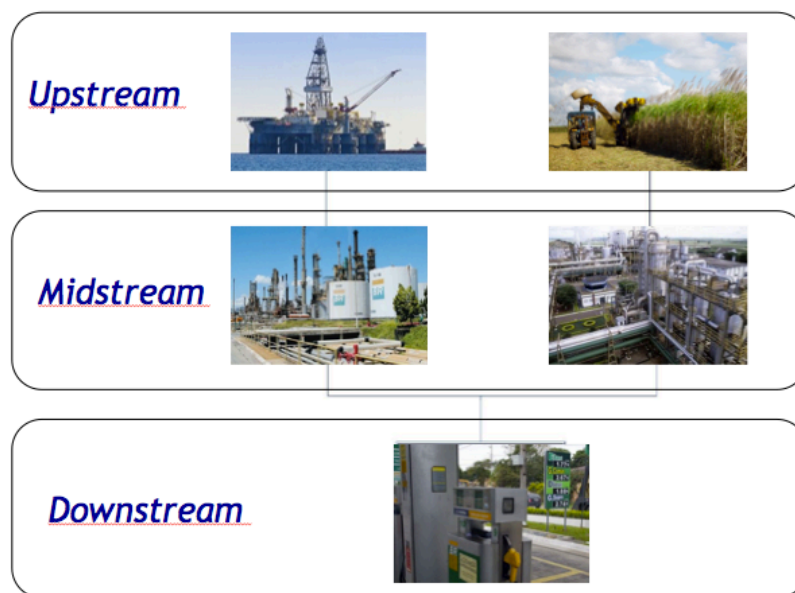
Pode-se concluir então que a ISB passou por importantes mudanças ao longo de sua história. Mudanças na regulamentação do setor levaram a uma substancial expansão quantitativa e qualitativa, mostrando-se, cada vez mais com um perfil moderno de indústria agroenergética do século XXI. Essa tendência, pautada principalmente na iniciativa privada, mas frequentemente induzida por incentivos governamentais que alteram as condições de mercado, traz consigo os sempre intensos debates políticos, que devem acentuar-se com a entrada de grandes empresas nacionais e multinacionais

dos setores alimentícios e energético. A próxima seção analisará as principais características microeconômicas dessa indústria e apresentará as bases para as seguintes discussões sobre as relações desse setor com outras importantes indústrias da economia mundial.

### **3.2 Descrição do setor sob a ótica da Economia Industrial**

Mudanças estruturais na virada do século XXI alteraram os rumos da ISB. Além de vivenciar uma grande expansão quantitativa, com a abertura de novas plantas e expansão da área cultivada de cana-de-açúcar, mudanças tecnológicas e regulatórias também têm alterado a estrutura e a conduta do setor e de seus participantes. Tais mudanças vão desde o ambiente de formação de preços, passando por medidas administrativas e estratégicas, como fusões, aquisições e *joint ventures*, até o desenvolvimento de produtos com novas tecnologias, como os veículos flex fuel, etanol de segunda geração, os polietilenos e a geração e comercialização de eletricidade, com o aproveitamento de resíduos (bagaço) do processo produtivo.

A Figura 8 descreve a estrutura principal dessa indústria sob a ótica da Organização Industrial, na qual a cadeia produtiva é dividida em *upstream* (produção de cana-de-açúcar), *midstream* (conversão da matéria prima em etanol, açúcar e eletricidade) e *downstream* (distribuição dos produtos aos consumidores finais).

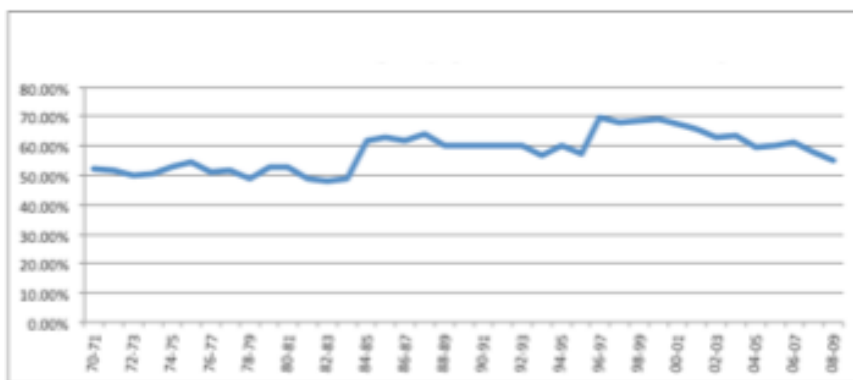


**Figura 8 – Descrição da Indústria Sucroalcooleira Brasileira e Cadeia industrial da gasolina**

### 3.2.1 *Upstream*

Com uma cadeia produtiva exclusivamente baseada na cultura canavieira, o *upstream* é o seguimento mais desconcentrado da ISB. Com um grau de verticalização<sup>28</sup> de cerca de 55% entre participantes do *upstream* e *midstream* (Figura 9), essa camada da cadeia comporta todos os participantes do *midstream* aos quais se juntam diversos produtores rurais independentes de todos os portes, justificando sua baixa concentração. As reduzidas barreiras à entrada e saída são alguns dos motivos que justificam esse baixo índice de concentração horizontal. Além da verticalização direta, arrendamentos e parcerias podem aumentar o controle das usinas do *midstream* sobre a quantidade e qualidade da cana produzida pelo *upstream*. Tal fenômeno se justifica pela existência de economias de escala no processo de plantio e colheita, assim como ganhos de eficiência no planejamento rural e logístico integrado.

<sup>28</sup> O grau de verticalização ocorre quando as empresas produtoras de bens finais passam também a produzir alguns componentes e insumos básicos de seu próprio processo produtivo. Nesse contexto, o grau de verticalização analisa a proporção entre o volume de cana própria das usinas em relação ao volume total (cana usinas + cana fornecedores) de cana moída para a produção de açúcar e etanol.



**Figura 9 - Grau de Verticalização *Upstream x Midstream***

fonte: Elaboração Própria com dados do Anuário Estatístico da Agroenergia, 2009

A produção sucroalcooleira consome mais de 90% da produção de cana-de-açúcar no país, fazendo dessa atividade agrícola uma etapa de seu processo produtivo. A produção excedente é destinada ao replantio, consumo *in natura* e fabricação de bebidas. Do ponto de vista regulatório, apesar de não receber controle direto de preços ou quantidades desde as liberalizações da década de 1990, o setor agrícola possui um tratamento similar ao das principais economias do mundo, caracterizado pela existência de facilidades ao produtor como linhas de créditos subsidiados de bancos públicos de desenvolvimento econômico e social.

Do ponto de vista estratégico, as principais decisões tomadas pelos participantes do *upstream* envolvem a cultura a ser explorada, localização, qualidade e quantidade a ser produzida. Dado o importante peso do transporte da cana-de-açúcar até sua planta de processamento tem participação importante nos custos de produção de açúcar e etanol, o ambiente de competição entre as culturas a serem exploradas e entre as usinas pela obtenção de matérias prima, torna a localização um substancial aspecto de diferenciação para alguns produtores em relação aos demais (Goldemberg et al., 2004; Ayhan, 2009; Crago et al., 2010). Em relação à produtividade, anos de pesquisa em tecnologia agrícola resultaram em novos produtos e processos, tais como espécies de cana-de-açúcar adaptadas a microclimas específicos, plantio e colheita mecanizados, os quais também servem de diferenciação entre alguns produtores em relação aos demais.

### 3.2.2 *Midstream*

No *midstream* estão presentes mais de 400 unidades produtoras de etanol, açúcar ou ambos. A maior empresa do setor, Raízen<sup>29</sup>, possui em, suas 24 usinas, uma capacidade instalada de moagem de 65 milhões de toneladas, equivalente à cerca de 10% da safra de cana-de-açúcar do país de 2011. Os quatro maiores grupos<sup>30</sup> do país possuem uma capacidade equivalente a 40% dessa safra, 260 milhões de toneladas. Apesar de ainda não ser um setor extremamente concentrado, o *midstream* da ISB passa por um processo de reorganização. Diversas fusões e aquisições deixaram evidente uma tendência de maturação ao longo da década 200-2011. Tal processo era inviável até as reformas da década de 1990, uma vez que, até então, quantidades e preços dos produtos vendidos eram diretamente controlados pelo governo sob um forte contexto nacionalista. A tendência de maturação é fruto das mudanças estruturais na regulação do setor que alteraram os incentivos e, conseqüentemente, o comportamento dos participantes.

Em uma planta industrial moderna, o aproveitamento da cana-de-açúcar pode resultar na produção de etanol anidro e hidratado, para fins energéticos, e o hidratado também para fins industriais. Dentre os açúcares, mais de dez tipos são produzidos pelas usinas, cada qual apropriado para usos específicos, havendo a divisão entre os produtos que são destinados ao abastecimento do mercado interno e os destinados ao mercado externo. As usinas possuem um alto grau de controle do direcionamento de sua matéria prima, para um dado *mix* de produção, sem custos expressivos. Esse fato deixa a curva de oferta de etanol diretamente relacionada com a do açúcar, um representando um custo de oportunidade para o outro. Esse aspecto é de extrema importância para a determinação de preços em mercados livres, outro fator decisivo na compreensão da dinâmica do setor nos últimos anos.

Mais uma vez, a localização dos participantes se mostra um aspecto estratégico para as firmas do setor. Entre os aspectos cruciais para as tomadas de decisões e desempenho dos participantes dessa indústria, destaca-se a distância média de

---

<sup>29</sup> Joint Venture entre Cosan e Shell, criada em 2011.

<sup>30</sup> Raízen, Copersucar (Cooperativa de 26 grupos econômicos em processo de consolidação), LDC-Bioenergia e ETH.

obtenção de matéria prima, de seus competidores, centros consumidores e firmas que prestam serviços de apoio. Esse efeito se mostra ainda mais importante em anos de oscilações de preços e quebras de safra, como ocorrido na safra de 2011-2012, sendo que a competição pela matéria prima se mostrou ainda mais acirrada, podendo alterar o poder de barganha entre fornecedores e compradores, elevando o preço do ATR<sup>31</sup> pago aos produtores independentes de cana-de-açúcar (UNICA, 2012).

Todos os bens produzidos em uma usina, incluindo a eletricidade, possuem a característica de serem homogêneos a seus consumidores, evidenciando um mercado com características de competição a Cournot<sup>32</sup>, com diferenciação espacial, uma vez que a distância entre o centro de produção e os consumidores se mostra um custo significativo na formação do preço dos bens finais. No caso do etanol para uso energético, a interação da ISB com a cadeia da gasolina é ainda mais elevada, uma vez que para esse uso o etanol anidro é um bem complementar à Gasolina A vendida sob a política de mistura (Gasolina C), e o etanol hidratado é um bem substituto à gasolina em veículos flexfuel. No mercado de açúcar, a competição se dá em um ambiente internacional, sendo o Brasil o maior exportador mundial desse produto, competindo com outros países que o obtém a partir da mesma cultura ou outras matérias primas como a beterraba.

### 3.2.3 *Downstream*

O *downstream* é historicamente o setor mais concentrado da cadeia sucroalcooleira. Pelo lado do etanol combustível, anos de monopólio estatal na indústria petrolífera e controle direto de preços ditaram as regras em um mercado que, apesar de posteriormente liberalizado, até hoje é marcado pela domínio da Petrobras. No *upstream*, a estatal continua sendo a maior produtora nacional de petróleo, enquanto no *midstream* se apresenta como quase monopolista e no *downstream*, mesmo setor do etanol para uso energético, um oligopólio caracterizado pela predominância de três grandes participantes, Petrobras, Raízen (Shell + Esso) e Ipiranga.

---

<sup>31</sup> Medida de preço em função do açúcar total recuperável

<sup>32</sup> Modelo de competição entre firmas onde a quantidade produzida é a principal decisão a ser tomada pelas empresas.

Pelo lado do açúcar, anos de controle pelo governo deixaram a cadeia altamente desconcentrada até a comercialização internacional, marcada pela presença de *players* do setor de *commodities*, que sempre se destacaram na comercialização dessa e diversas outras *commodities* agrícolas em nível internacional até a distribuição no atacado nos centros consumidores.

O mercado de açúcar pode ser dividido em interno ou externo. No caso do primeiro, o produto já sai da usina em embalagens de tamanhos específicos para seu uso final e respeitando normas sanitárias do setor. Nesse caso, o processo é verticalizado, sendo apenas a distribuição, predominantemente rodoviária, uma tarefa que pode ser terceirizada, principalmente nas etapas mais pulverizadas de entrega. Quando o produto é destinado ao mercado internacional, grandes empresas especializadas em transação de *commodities* dominam a cadeia comercial, algumas já são verticalizadas com a etapa de produção de açúcar, como a Louis Dreyfus, Cargill, Bunge e Tereos.

No caso do etanol, o *downstream* do mercado interno pode ser dividido em duas etapas. A primeira é composta por grandes distribuidores<sup>33</sup>, também chamadas de *blenders*, devido à tarefa de misturar o etanol anidro à Gasolina A; a segunda é composta pelos postos de combustível de atendimento ao varejo.

Esse seguimento de combustíveis é muito concentrado. Em 2011, três grandes grupos (Petrobras, Ipiranga e Raízen) controlavam mais de 56% do mercado brasileiro de etanol hidratado e 67% do mercado de Gasolina C (ANP, 2012). Cabe destacar que dois desses três grupos, Petrobras e Raízen, já possuem participação expressiva na camada superior (*midstream*) da cadeia de etanol.

A segunda etapa do *downstream* é constituída por postos de distribuição de combustíveis ao varejo<sup>34</sup>. Esse setor possui um alto grau de verticalização com os distribuidores do atacado, seja sendo regidos sob contrato de franquias ou através da propriedade dos próprios distribuidores. Apesar de ser um setor um pouco menos

---

<sup>33</sup> Aquisição de produtos a granel e sua revenda a granel (por atacado) para a rede varejista ou grandes consumidores.

<sup>34</sup> Revenda varejista de combustível automotivo.

concentrado em número de postos, em relação a distribuição no atacado, também é marcado pela forte presença dos grupos dominantes da etapa acima, os quais juntos somam mais de 43% dos pontos de venda de combustíveis no país (ANP, 2012). O etanol comercializado internacionalmente possui uma estrutura similar à do açúcar exportado, sendo entregue nos portos de exportação, onde *traders* passam a ser responsável pelo transporte internacional e comercialização do produto nos centros consumidores.

As diversas formas de disposição industrial ao longo de toda a cadeia descrita acima evidencia que ainda não se trata de um setor maduro, no sentido de que uma modalidade de negócio predomina sobre as demais. Existem firmas produtoras apenas de etanol, outras apenas de açúcar e ainda existem firmas que produzem ambos. Apesar da grande maioria dos agentes do *midstream* possuir algum grau de verticalização com a produção de cana-de-açúcar, algumas usinas optam por adquirir as terras a serem utilizadas enquanto outras optam por arrendar tais terras via contratos de médio e longo prazo.

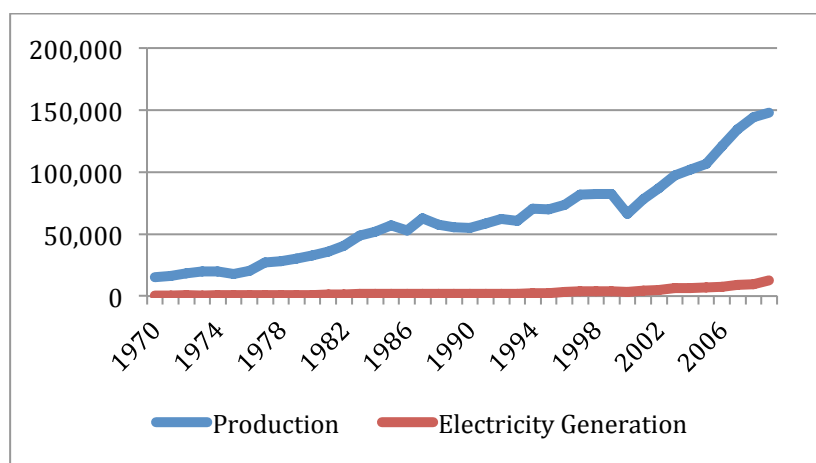
No que diz respeito ao relacionamento com o *downstream*, a maioria dos produtores de etanol se limita a fornecer sua produção a grandes distribuidores nacionais ou *traders* internacionais; outros são verticalizados um com o outro. A Raízen se destaca como a maior empresa do setor no Brasil, participando em todas as etapas da cadeia, desde o plantio de cana-de-açúcar, passando pela produção de etanol e açúcar, chegando até a distribuição dos bens produzidos para os consumidores finais com suas *joint-ventures* com Shell (2010) e Esso (2008).

#### **3.2.4 Cogeração de Energia Elétrica**

A modernização da ISB trouxe novas práticas e diferentes usos dos resíduos da produção de açúcar e etanol. Dentre eles, o que vem chamando mais atenção e em expansão é a cogeração e comercialização de energia elétrica através da combustão do bagaço da cana-de-açúcar. A produção de etanol de primeira geração aproveita apenas cerca de um terço da energia útil contida na planta, estando o restante distribuída no bagaço e na palha.



A cogeração utiliza o bagaço da cana como combustível em uma caldeira de alta pressão, que libera o vapor d'água que alimentará turbinas em um ciclo Rankine para a obtenção de energia elétrica. Apesar de ser um ciclo conhecido há muitos anos e utilizado com diversos tipos de combustíveis (gás natural, óleo combustível, carvão, entre outros), seu emprego nas usinas ainda possui espaço para expansão dentro das plantas que ainda não fazem tal aproveitamento energético. O Figura 10 mostra a produção de bagaço de cana em usinas brasileiras e seu aproveitamento na cogeração de energia elétrica, nele se observa que ainda há grande potencial de crescimento desse mercado no que diz respeito a disponibilidade de insumo.

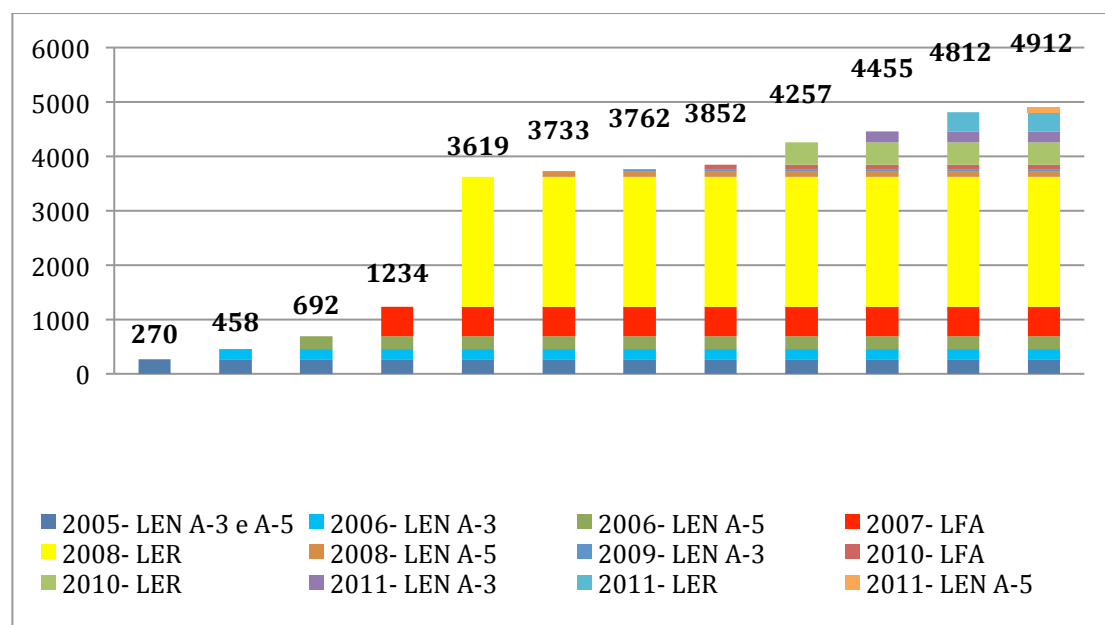


**Figura 10 – Produção de bagaço e uso para geração elétrica (10<sup>3</sup>t)**

fonte: Elaboração própria com dados do Balanço Energético Nacional (2011)

Do ponto de vista estratégico, a decisão de adaptar a planta industrial à cogeração é pautada no custo incremental de tal projeto. Uma vez que a matéria prima é obtida sem custo adicional, por ser o resíduo de outros processos produtivos, a decisão depende do custo fixo incremental e da soma da economia de consumo elétrico com a receita do excedente elétrico vendido. Segundo dados da ANEEL (2012), atualmente 359 Usinas Termelétricas- UTE movidas à bagaço de cana estão em operação no sistema elétrico nacional, sendo que estes empreendimentos equivalem a cerca de 6,5% do total da capacidade de carga instalada do país (128 GW). À partir da Figura 11 é possível observar a evolução e crescimento dos projetos oriundos do setor sucroalcooleiro. É importante considerar que parte considerável da energia (MWh) gerada por estas usinas é contratada não apenas através de leilões de energia

promovidos pelo Governo para atendimento ao Ambiente de Contratação Regulada-ACR<sup>35</sup>, mas parte significativa deste montante é também negociada no Ambiente de Contratação Livre- ACL<sup>36</sup>.



**Figura 11: Evolução Capacidade Instalada (MW) UTE Bagaço de Cana**

Fonte: Elaboração Própria; dados CCEE

### 3.2.5 Investimentos em P&D

A estrutura da ISB conta ainda com entidades de pesquisa em tecnologia de produção agrícola e industrial e novos produtos, que possuem um importante papel nos ganhos de eficiência e reduções de custos observados ao longo das últimas décadas. Dentre elas, a Embrapa e o CTC (Centro de Tecnologia Canavieira) se destacam na

<sup>35</sup> A comercialização no ACR é efetuada através de ofertas via Leilão de Energia Nova (LEN A-3), para início de fornecimento em três anos, Leilão de Energia Nova (LEN A-5), para início de fornecimento em cinco anos, Leilão de Energia Nova de Fontes Alternativas (LEN FA) e do Leilão de Energia de Reserva (LER). Esses Leilões são promovidos pelo MME/ANEEL/EPE e operados pela CCEE. Esses leilões têm o objetivo de contratar 100% de energia elétrica para as concessionárias, permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica, integrantes do Sistema Interligado Nacional, visando assegurar plena condição de fornecimento e atendimento à totalidade de seu mercado.

<sup>36</sup> Já no mercado livre (ACL – Ambiente de Contratação Livre), os agentes negociam livremente a compra e venda de energia e firmam contratos bilaterais formalizando as condições acordadas (quantidade, preço, prazo). Neste mercado podem ocorrer flutuações conjunturais no preço da energia em função do mercado (custos de produção, regimes hidrológicos, aquecimento da demanda, etc)

realização de pesquisas em todas as etapas da cadeia produtiva e podem ser considerados como principais responsáveis pelos ganhos técnicos descritos nas seções anteriores e desenvolvimento de novos produtos. A primeira, instituição pública criada em 1973 com o objetivo de promulgar o desenvolvimento das atividades voltadas a agricultura e pecuária em todo o país. A segunda, empresa fundada em 1969 com a Copersucar como controladora e, desde 2004, sociedade anônima com uma série de sócios<sup>37</sup>, se apresenta como a maior empresa de pesquisa da cadeia sucroalcooleira do mundo.

Dentro de um arcabouço antitruste, a união dos principais concorrentes de um setor em uma *joint venture* como esta só pode ser justificada se, como nesse caso, esta empresa tiver interesses restritos no desenvolvimento de tecnologias que, sozinhos, estes participantes não teriam condições de desenvolver. Isso ocorre porque investimentos em novas tecnologias estão sujeitos a externalidades positivas ligadas a dispersão de parte de seus retornos, que tendem a desencorajar investimentos individuais em certas áreas. Além disso, ganhos de eficiência provenientes desses investimentos podem justificar possíveis efeitos anticompetitivos resultantes das atividades desse centro, como troca de informações sobre custos e preços (Motta, 2004).

### **3.3 Aspectos estratégicos da Indústria Sucroalcooleira moderna**

Como visto, o desenvolvimento da ISB sempre esteve relacionado à incentivos oriundos da indústria petrolífera ou de açúcar. Com isso, a compreensão dos motivos que têm levado grandes *players* mundiais do setor de commodities agrícolas (Bunge, Cargill, Tereos e Louis Dreyfus) e da indústria de petrolífera (Shell, Esso e Petrobras) a entrarem nesse mercado se mostra um importante aspecto para entender a reorganização do setor dos últimos anos. Dentre as causas desse movimento, choques regulatórios (Lei do Petróleo) e tecnológicos (veículos flexfuel) destacam-se como principais indutores desse processo; e dentre as consequências, maturação e concentração tendem a ser os próximos passos do setor.

---

<sup>37</sup> Copersucar, Raízen, Bunge, Tereos, ETH, LDC-SEV Bioenergia, entre outros

Esse cenário traz aspectos que devem ser compreendidos e considerados na formulação das políticas públicas que determinarão o ambiente em que esses mercados se desenvolverão nos próximos anos. Uma das principais áreas afetadas por esses fenômenos é o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência- SBDC, que passará a participar mais ativamente do ambiente de maturação da ISB conforme esta se torna mais concentrada.

As próximas seções analisarão quais são os principais vínculos, do ponto de vista estratégico, que unem a ISB à indústria petrolífera e ao setor de *commodities* agrícolas. Procurar-se-á apontar os principais distúrbios de estrutura e de conduta que poderão aparecer no setor, demandando análise do órgão antitruste nacional e das demais entidades reguladoras. Nelas, são elencadas diversas hipóteses de ordem microeconômica, cujas validações são amplamente suportadas pela literatura. Discutir sobre essas validações está fora do propósito deste capítulo, o qual deseja apenas identificar os possíveis desdobramentos estratégicos que afetam as empresas que atuam nesses setores

### **3.3.1 Biocombustíveis e Indústria Petrolífera**

Foi em resposta a dois choques de preços da indústria petrolífera que o uso energético do etanol recebeu seus grandes impulsos. A predominância de seu uso como fonte energética em veículos leves mantém a ISB altamente correlacionado com incentivos provenientes da indústria de combustíveis fósseis. Seus dois principais produtos, álcool anidro e hidratado são complementar e substituto à gasolina respectivamente. Essa relação torna a interação entre firmas desses diferentes setores um interessante ponto estratégico que as tem aproximado nos últimos anos.

Tal relacionamento tem sido objeto de estudos de uma vasta lista de artigos teóricos e empíricos, sendo que a relação de complementariedade entre etanol anidro e gasolina foi abordada, tanto no mercado norte-americano como no brasileiro, por (Goettemoeller and Goettemoeller, 2007; Luchansky and Monks, 2009; Lihong Lu, 2011) e o grau de substituição entre etanol hidratado e gasolina foi estudado por

(Ferreira et al., 2009; de Freitas and Kaneko, 2011a, 2011b). Todos os resultados são condizentes com o sugerido pela teoria econômica. A mistura entre etanol anidro e gasolina vendida sob um mesmo *blend*, Gasolina C, gera uma relação de complementariedade entre esses bens, uma vez que, quanto mais caro um dos produtos é vendido aos distribuidores finais, menos do outro produto será vendido ou menor será a margem das firmas do outro setor (gasolina).

No caso do etanol hidratado, a racionalidade vem do fato que, na existência de veículos flexfuel, o preço relativo por quilômetro percorrido, ou preço relativo por unidade energética aproveitada, define se os consumidores utilizam etanol hidratado ou Gasolina C. Na ausência de veículos flexfuel e existência de dois tipos distintos de veículos<sup>38</sup>, ambos com o mesmo valor e cada qual apto a um combustível, a competição ocorre *ex-ante*, com os consumidores decidindo pela modalidade de automóvel a comprar em função dos preços esperados dos combustíveis e de possíveis diferenças de qualidade de uso entre eles, condição impõe menor grau de substituição entre os combustíveis.

Outra característica desse mercado é o caráter de bens semiduráveis dos automóveis, fator que gera um efeito dinâmico da introdução de veículos flexfuel na frota brasileira de veículos sobre o setor de combustíveis, sendo que o crescimento de sua participação, tem aumentado a elasticidade cruzada<sup>39</sup> entre álcool hidratado e Gasolina C (Ferreira et al., 2009; de Freitas and Kaneko, 2011a, 2011b). Esse fenômeno deve ser levado em consideração em análises antitruste uma vez que o aumento do grau de substituição entre esses dois combustíveis tende a colocá-los em uma mesma cesta de produtos em um mercado relevante.

Assim, a participação de firmas da indústria petrolífera ou etapas distintas da cadeia produtiva do etanol nesse setor (produção de etanol) se faz estratégica por diversos motivos. No *midstream*, pelo lado da cadeia produtiva da gasolina, a Petrobras é quase monopolista, pois processa em suas unidades de refino de petróleo mais de 90%

---

<sup>38</sup> Ambos com o mesmo valor.

<sup>39</sup> Em microeconomia, elasticidade cruzada é um índice que mede a sensibilidade de consumidores à variação de preços de produtos substitutos. Quanto maior seu valor, mais facilmente seus consumidores reagirão a mudanças de preços de seu bem substituto.

da gasolina consumida no país (ANP, 2012) e é responsável por quase 100% das importações de gasolina no país. Para essa firma, a expansão de suas atividades na produção de etanol se mostra estratégica por distintos motivos relacionados aos dois tipos de álcool produzidos. No mercado de etanol anidro, para um monopolista, o controle de parte da produção de seu único bem complementar o permite um maior controle sobre os preços finais com a amenização do chamado efeito Cournot<sup>40</sup> entre firmas de setores distintos.

Já no caso do etanol hidratado, a expansão das atividades da Petrobras no mercado de seu principal bem substituto ameniza os efeitos competitivos entre as firmas e aumenta seu poder de mercado na produção de combustíveis líquidos. A penetração de veículos flexfuel faz deste um mercado ainda mais competitivo, pois o aumento de sua participação dentro da frota nacional diminui drasticamente o custo de mudança de um combustível pelo outro para os consumidores finais, aumentando assim o grau de homogeneidade entre os combustíveis, aproximando esses mercados. Esse fenômeno explica os motivos pelos quais, apenas após a liberalização total dos preços dos combustíveis, em 2001, e introdução dos veículos flexfuel na frota nacional, em 2003, a Petrobras passou a expandir sua atuação na ISB. Antes, a forte regulamentação do mercado impedia essa tendência de concentração e já garantia a essa companhia um elevado grau de controle sobre esse mercado.

A interação entre firmas do *downstream* e produtores de etanol no *midstream*, como nas alianças entre Esso-Cosan (2008) e Shell-Cosan (2010), e a expansão da própria Petrobras no setor, mostram-se estratégicas uma vez que amenizam a competição entre firmas de diferentes camadas de uma cadeia produtiva pela captura do bem estar dos consumidores, a chamada competição *intra-brand*.

Assumindo em um modelo microeconômico simples, consumidores de combustíveis inelásticos no curto prazo com uma função de demanda agregada

$$(1) D = X - P,$$

---

<sup>40</sup> Este nasce do fato que essas firmas competem entre si por uma maior fatia do preço cobrado ao consumidor final e tal competição leva o mercado a se equilibrar com preços menores, diminuindo o excedente de ambos os produtores (Motta, 2004).

onde  $X$  representa a utilidade do uso energético e  $P$  o preço por unidade energética cobrada nos postos de combustível. Neste modelo, consumidores estão dispostos a pagar

$$(2) P = X$$

por uma quantidade de energia utilizada. Considerando

$$(3) C = \sum c_i \leq P; i= 1,2,3,n.$$

a soma de todos os custos de produção de etanol em toda a cadeia produtiva, menor que  $P$ . Os integrantes dessa cadeia competirão entre si para capturar a maior parcela de  $P - C$ , o que dependerá de seu poder de barganha.

Nesse modelo, se a expectativa dos distribuidores de combustíveis, etapa historicamente mais concentrada dessa cadeia produtiva, é de que o *midstream* tenda a se consolidar e se concentrar, os primeiros terão o interesse de ampliar sua participação nesse setor (*mdistream*), evitando que tal concentração dê mais poder de barganha à essas firmas, que extrairão mais bem-estar para o *midstream*. Além disso, ganhos de eficiência também podem ser atribuídos a essa integração vertical, uma vez que essas empresas já possuem de uma infraestrutura de logística de combustíveis mais consolidada que os produtores de etanol, podendo assim, também justificar sinergias nessas parcerias.

Do ponto de vista antitruste, além de preocupações com uma possível concentração excessiva de uma única firma no *midstream* do mercado de combustíveis líquidos de veículos leves, outro ponto que chama a atenção são as recentes verticalizações que têm ocorrido entre firmas do *downstream* e produtores de etanol. Ambos os mercados, anidro e hidratado, podem estar sujeitos ao chamado “*Market Foreclosure*”, uma vez que três grupos controlam mais de 50% do setor de distribuição de combustíveis. Estes podem usar desta condição para comercializarem o etanol produzido em suas próprias firmas com melhores condições e, assim, expandir sua participação no *midstream*, o que resultaria em preços mais altos aos consumidores finais. Do ponto

de vista econômico, o efeito anticompetitivo de tal prática é discutido há muitos anos<sup>41</sup>, sendo possível apenas em determinadas circunstâncias (Viscusi, et. al, 2000).

Com isso, pode-se concluir que diversos são os incentivos econômicos que atraem empresas do setor petrolífero a expandirem suas atuações na ISB. Mais do que isso, tal atração indica que sob a ótica dessas empresas, tal setor passa por uma fase de solidificação e de estruturação de uma condição madura, próxima a um equilíbrio oligopolístico (com poucas, porém grandes firmas atuando nesse mercado). Tal tendência deve ser acompanhada de perto pelo SBDC uma vez que, como demonstrado, algumas questões anticoncorrenciais podem aparecer nesse processo de maturação. A próxima seção explorará outros incentivos que têm atraído empresas da indústria de comercialização de *commodities* a também expandirem sua atuação nesse setor.

### **3.3.2 Biocombustíveis e Indústria de *commodities* agrícolas**

Não são apenas gigantes da indústria petrolífera que têm expandido suas atuações na Indústria Sucroalcooleira Brasileira. Nos últimos anos, Louis Dreyfus, Tereos, Bunge e Cargill, grandes companhias do setor de *commodities* também têm visto este como um mercado estratégico para suas futuras operações e têm expandido suas atuações no setor. Diversos são os motivos que justificam tal movimento, mas a expectativa de consolidação dessa indústria é um fator comum presente nas várias aquisições realizadas por essas empresas.

No caso da produção de açúcar, a presença dos maiores comercializadores internacionais no maior país exportador do mundo é de fácil compreensão. Se essas grandes empresas internacionais esperam que a ISB tenda a se concentrar, com as firmas locais conquistando maior poder de mercado. O controle da oferta desse bem

---

<sup>41</sup> A escola antitruste de Chicago contestou nos anos 80 a racionalidade de tal prática por parte das firmas, mostrando que o lucro tende a ser menor ou igual a antes do fechamento do mercado a concorrentes. Depois disso, estudos baseados em teoria dos jogos mostraram que, sob certas condições, efeitos dinâmicos podem justificar atos anticoncorrenciais dessa natureza (Motta, 2004).



tende a eliminar o efeito da chamada dupla marginalização<sup>42</sup>, aumentando seus lucros, mesmo com o mercado podendo se equilibrar em preços menores. Isso ocorre porque, quando firmas de duas etapas distintas de uma cadeia produtiva possuem poder de mercado e são capazes de cobrar preços maiores que seus custos marginais, tal prática leva a formação de dois pesos mortos<sup>43</sup>. Esse efeito é maior conforme esses setores são mais concentrados e fusões verticais tendem a amenizá-lo, podendo assim ser justificados em um arcabouço antitruste como ganho de eficiência, uma vez que, apesar de lucros maiores, a eliminação de um dos pesos mortos pode levar tal mercado a um equilíbrio com preços menores aos consumidores finais.

Já nos mercados de etanol anidro e hidratado, a presença dessas companhias de *commodities* agrícolas se justifica por diferentes motivos. O fato de etanol e açúcar serem produzidos a partir do mesmo insumo, em unidades produtoras que possuem a possibilidade de adaptação de seu mix de produção de um bem para o outro, sem custos adicionais expressivos, faz dessa presença um aspecto estratégico. As firmas podem arbitrar entre os mercados se mudanças ocorrerem em seus incentivos. Apesar de faltarem estudos que buscam estudar o relacionamento do preço do açúcar com o do etanol brasileiro, diversos são os estudos que têm demonstrado que, no mercado Norte Americano, o preço do milho e outras *commodities* agrícolas apresentam comportamentos correlacionados ao dos preços desse combustível, evidenciando ainda mais o caráter estratégico da interação entre esses dois setores na definição de preços e lucros de seus participantes (Monteiro et al., 2012).

Essa característica diminui o risco de mercado do investimento no setor de biocombustíveis, altamente correlacionado com os preços de petróleo os quais são marcado pela alta volatilidade no mercado internacional. Outro aspecto estratégico é a possibilidade do etanol vir a se tornar uma *commodity* negociada internacionalmente. Se esse for o caso, o posicionamento no segundo maior mercado produtor e consumidor de etanol do mundo daria a essas empresas uma posição confortável para consolidação de sua presença global nesse mercado, principalmente dado o potencial de expansão da produção brasileira, onde o cultivo da cana-de-açúcar corresponde a

---

<sup>42</sup> Equilíbrios de mercado com dois pesos mortos em uma mesma cadeia (Motta, 2004).

<sup>43</sup> Medida de ineficiência econômica de mercados

menos de 3% da área agricultável do país (Goldemberg et al., 2008). Nesse caso, a mesma racionalidade de diminuição de dupla marginalização discutida no caso do açúcar também serviria para essas empresas participarem desse mercado.

No arcabouço antitruste, além de uma possível e preocupante concentração horizontal, os riscos de *Market Foreclosure* também se mostram como fontes de preocupação, que pode aparecer caso ambas as etapas da cadeia do açúcar (*midstream* e *downstream*) e, possivelmente de um comércio internacional de etanol, tendam a se concentrar em poucas e fortes empresas. Nesse caso, não deve ser desconsiderado possíveis ganhos de eficiência, como a redução da dupla marginalização e possíveis sinergias que poderiam ser obtidas com a integração da logística de transporte de etanol e açúcar, um dos grandes desafios do setor atualmente.

Por fim, diversos são os motivos que também aproximam grandes negociadoras de *commodities* ao setor de produção de açúcar e etanol. Também não é de se estranhar que tal movimento apenas tenha se iniciado após da liberalização dos preços do setor e a consequente expansão dessa indústria dentro do país. Cabe destacar que tais empresas também participam desse setor nos EUA, maior centro produtor e consumidor de etanol do mundo, sugerindo uma análise em escala global da participação dessas firmas se mostra um importante estudo para o debate de política energética e antitruste em escala global.

### **3.4 Considerações finais**

Como visto, apesar de muito antiga, a Indústria Sucroalcooleira Brasileira sofreu duas grandes transformações ao longo das últimas quatro décadas que determinaram o seu atual estágio de desenvolvimento. Primeiro, os choques de preço do petróleo da década de setenta alteraram as bases da maioria das indústrias energéticas mundiais e no Brasil, o Proálcool criou as bases para o primeiro programa mundial de uso intensivo de etanol para fins energéticos. Tal programa desenvolveu-se muito bem em suas primeiras décadas, porém seu perfil altamente regulado mostrou-se insustentável em um período posterior, quando as condições de mercado e políticas tornaram-se bem menos favoráveis.

Em um segundo momento iniciado no final da década de 1990, as reformas econômicas domésticas e um novo cenário de alta expressiva dos preços energéticos deram um novo impulso a ISB, desta vez em um ambiente livre e competitivo, onde preços passaram a ser determinados em função dos incentivos proporcionados pelos mercados (etanol, açúcar e petróleo). Em 2011, a produção nacional de etanol ultrapassou a casa dos 27 bilhões de litros (40% das necessidades energéticas do setor de veículos leves) e a de açúcar 38 milhões de toneladas, números incomparavelmente superiores aos 500 milhões de litros e 6,7 milhões de toneladas produzidos um ano antes do lançamento do Proálcool.

Dentre as principais diferenças desses dois momentos de expansão, o ambiente regulatório e o perfil tecnológico da indústria automobilística são as que mais destacam-se. No caso regulatório, o Proálcool mostrou-se como um período em que o governo federal controlou os principais preços, quantidades e participantes dessa indústria, apresentando-se como o gestor do setor responsável por lidar com variações nos incentivos dessa cadeia. Por outro lado, a expansão do século XXI está sendo vivida após uma drástica mudança da postura de atuação do governo brasileiro na economia. Os preços e quantidades, não mais regulados, passaram a ser diretamente definidos em função das condições dos mercados de etanol, petróleo e açúcar.

Quanto as mudanças tecnológicas da indústria automobilística, o Proálcool desenvolveu-se com a presença de dois tipos distintos de automóvel, um movido a gasolina e o outro a etanol hidratado, com os consumidores tendo de escolher o tipo de automóvel a ser adquirido em função dos preços e segurança de abastecimento esperados de cada combustível. Já no século XXI, esse mercado tem se desenvolvido com a presença dos veículos flexfuel, que podem ser operados a etanol ou gasolina em qualquer grau de mistura. Essa diferença altera o relacionamento do mercado de etanol com o de gasolina, que após a introdução desses veículos, passaram a estar bem mais próximos.

Naturalmente, tais mudanças trouxeram novos participantes que, por motivos diversos, vêm solidificando suas presenças nessa indústria. São eles gigantes mundiais da indústria petrolífera e de *commodities* que, ao expandirem suas atuações,

evidenciam o processo de maturação e concentração vividos no setor. Essa tendência, apesar de natural, desperta novas necessidades de política pública para que tal maturação se dê em ambientes economicamente saudáveis e propícios à realização de investimentos, ganhos de eficiência e preços eficientes determinados pela competição entre firmas.

Dentre essas políticas, a maior participação do SBDC no acompanhamento de fusões e aquisições e monitoramento do comportamento dos participantes do setor, com o intuito de evitar abusos de empresas dominantes, se mostrará cada vez mais importante ao longo do desenvolvimento dessa indústria. Nesse sentido, o fortalecimento da interação desse sistema com autarquias públicas, como ANP e ANEEL, responsáveis pelo acompanhamento dessas indústrias, também mostra-se uma importante ferramenta para aprimorar o arcabouço regulatório do setor energético.

#### **4 Choque tecnológico e a importância dos veículos flexfuel**

A importância das análises de condutas competitivas tem crescido consideravelmente. A dinâmica global requer agentes reguladores capacitados para avaliar as condutas em uma ampla gama de setores e de atividades econômicas que apresentam diferentes características e tendências de crescimento. A cadeia produtiva da indústria de etanol tem apresentado crescimento expressivo e, em um cenário de rápida maturação, tornam-se cada vez mais relevantes os casos que exploram condutas concorrenciais das empresas.

Apesar de ainda não ser um setor economicamente concentrado, a teoria econômica da Organização Industrial<sup>44</sup> analisa que a etapa seguinte à expansão de mercados emergentes se observa uma fase de consolidação e concentração das empresas, tendência esta que segue a lógica econômica dos agentes presentes no mercado que buscam fortalecer suas posições e ampliar a participação em diferentes indústrias. Nos últimos anos, diversas fusões ocorreram no mercado de biocombustíveis, tanto nos EUA quanto no Brasil. Este cenário demonstra a importância das agências reguladoras no acompanhamento dos fatos, com o intuito de garantir a manutenção dos princípios de bem estar econômico e social.

A proposta do capítulo é apresentar uma breve descrição do desenvolvimento da Indústria de Etanol no século XXI, com ênfase na comparação entre os dois maiores mercados, Brasil e EUA, assim como a relação entre indústria automotiva e indústria de combustíveis líquidos, expressa na condição de mercados secundários.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira descreve as características econômicas da indústria de biocombustíveis sob a ótica da Organização Industrial e descreve os maiores acontecimentos dessa indústria a partir do início do século XXI. A segunda seção apresenta a relação de mercados secundários entre indústria automobilística e a indústria de etanol, analisando o impacto dinâmico que mudanças tecnológicas na primeira terão sob a segunda, assim como a descrição das

---

<sup>44</sup> (Viscusi et al., 2000)

características da frota de veículos nos EUA e no Brasil. Por último, uma breve comparação regulatória entre os dois países será apresentada.

#### **4.1 Comparação da Indústria de Etanol entre o Brasil e EUA**

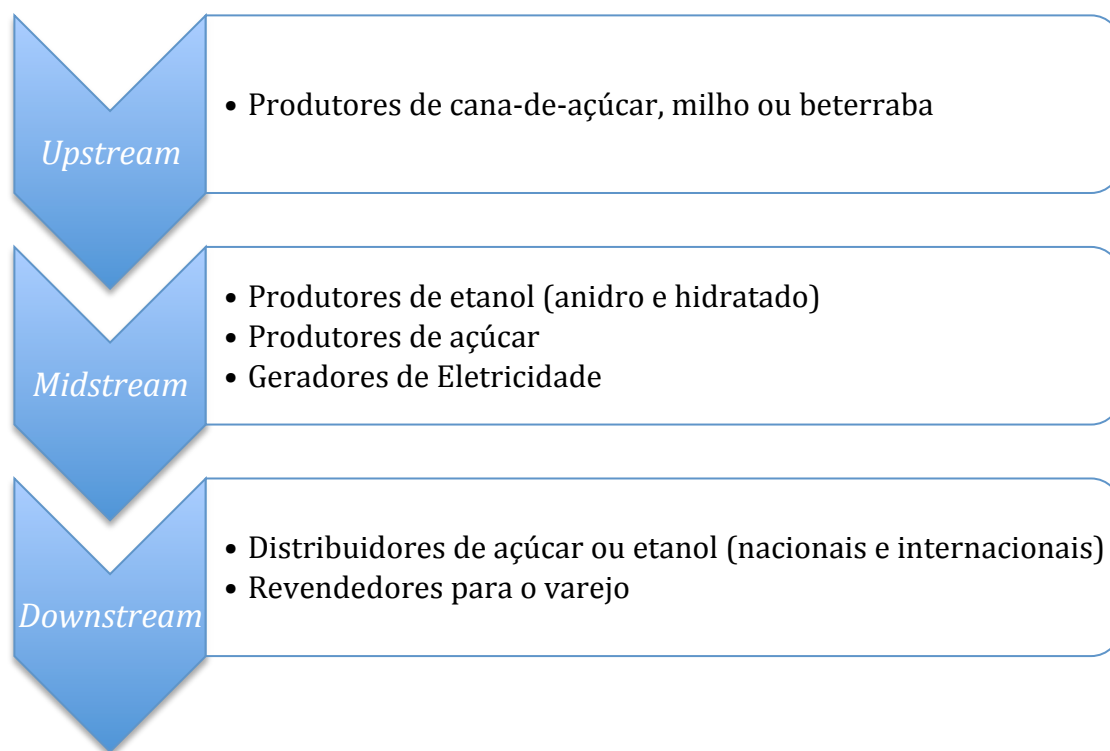
A fim de compreender os impactos que a introdução de novas tecnologias podem representar em termos de definição do Mercado Relevante, e consequentemente na Política Antitruste, é preciso realizar uma breve descrição das características da indústria e apresentar os principais acontecimentos que marcaram o desenvolvimento do setor nas últimas décadas, com foco nos hábitos de consumo desse combustível. A seguir, o texto apresenta a nova tecnologia e seus impactos no setor, assim como discute de que maneira as principais questões da regulação ex-ante afetam a estrutura e conduta dessa indústria.

##### **4.1.1 Características**

Ao longo do texto, a referência que se faz à Indústria de Etanol está associada à produção de etanol para fins de insumo energético, principalmente como combustível líquido para veículos automotores leves de Ciclo Otto. O etanol, produzido através da fermentação da cana de açúcar, milho ou beterraba, pode vir a ser consumido tanto de maneira pura (etanol hidratado) quanto de modo associado à gasolina (etanol anidro). Uma importante característica desses energéticos é o fato de estarem diretamente relacionados ao mercado automotivo, uma vez que a demanda por estes diferentes combustíveis está associada à tecnologia empregada na frota de veículos leves, que dominam o consumo desse bem. Isso representa uma relação de substituição peculiar entre o etanol e a gasolina a depender do tipo de etanol (anidro, hidratado) a ser consumido frente às características da frota de veículos (gasolina, etanol ou flexfuel).

A Figura 12 apresenta uma breve descrição dos principais agentes da cadeia da indústria sucroalcooleira. É possível observar três níveis principais de segmentos de atividades econômicas. O *Upstream* representa o setor produtivo primário, o qual se observa uma ampla gama de agentes econômicos (de pequenos a grandes produtores),

sendo alguns associados de maneira verticalizada com empresas e grupos de diferentes etapas da cadeia produtiva. Trata-se de um tradicional mercado agrícola em que os agentes praticam competição a Cournot, com diferenciação horizontal ou circular<sup>45</sup> devido aos custos de transporte entre o campo e as plantas industriais.



**Figura 12 – Descrição básica da cadeia industrial da ISB**

O *Midstream*, segmento este sobre o qual serão realizadas as análises de Mercado Relevante, representa as usinas produtoras de etanol. De modo geral, estas unidades são desenhadas para produzirem tanto etanol anidro quanto hidratado, sendo que no caso brasileiro, estas plantas também estão adaptadas à produção de açúcar e geração de energia elétrica com o aproveitamento do bagaço da cana-de-açúcar. Esses participantes já apresentam uma estrutura mais concentrada em relação ao segmento acima da cadeia, com algumas verticalizações com o *Upstream* e/ou *Downstream*, alguns grupos com expressivos Market Shares<sup>46</sup> e um perfil de competição que também se assemelha à Cournot com diferenciação espacial, devido aos elevados custos de transporte na composição do preço final. Nos últimos anos, diversas fusões,

<sup>45</sup> Para mais sobre o conceito teórico de diferenciação em mercado de produtos homogêneos verificar (Tirole et al., 2003)

<sup>46</sup> Copersucar, Raízen, entre outras.

aquisições e entradas de novos participantes marcaram essa etapa da cadeia produtiva, deixando o setor em evidência na economia e estudos acadêmicos.

Por sua vez, o segmento *Downstream* representa a etapa de comercialização e distribuição de combustíveis, sendo que tanto o agente distribuidor primário quanto o agente final podem estar associados de maneira verticalizada na cadeia produtiva ou podem representar agentes independentes mediante contratos de franquias com rede de postos de abastecimento. Trata-se do setor historicamente mais concentrado dessa cadeia tanto nos EUA como Brasil, com uma grande penetração de conglomerados da indústria petrolífera participando desse segmento. A infraestrutura de transporte é um importante aspecto de diferenciação entre firmas nesse segmento, e também é onde gasolina e etanol competem, no caso do etanol hidratado, ou se completam, no caso do etanol anidro. A competição aqui também possui os traços de mercados de bens homogêneos com diferenciação para os postos de distribuição mais próximos aos consumidores no momento em que esses identificam a necessidade de se adquirir combustível.

Como já mencionado, a utilização do etanol combustível depende da tecnologia dos motores dos veículos em circulação. Existem carros concebidos para rodar apenas com pequenas mistura de combustíveis renováveis (até 25% de etanol), outros aptos a funcionar apenas com etanol puro e uma classe de carros (flexfuel) desenvolvida para rodar com qualquer proporção entre etanol e gasolina<sup>47</sup>. Nesse contexto, os estudos e análises sobre a indústria de combustíveis e sua organização industrial devem levar em consideração as características da frota de veículos presente em um mercado geográfico ou país. De modo a tratar corretamente as questões técnicas e externalidades de rede (Motta, 2004), é importante alinhar as políticas públicas em ambos os setores ao invés de tratar a indústria de veículos e de combustíveis como mercados distintos.

---

<sup>47</sup> Existem outros tipos de veículos em circulação, como gás natural comprimido por exemplo, porém a escala de penetração desses veículos dentro da frota dos mercados analisados não justifica sua consideração no escopo desse trabalho.



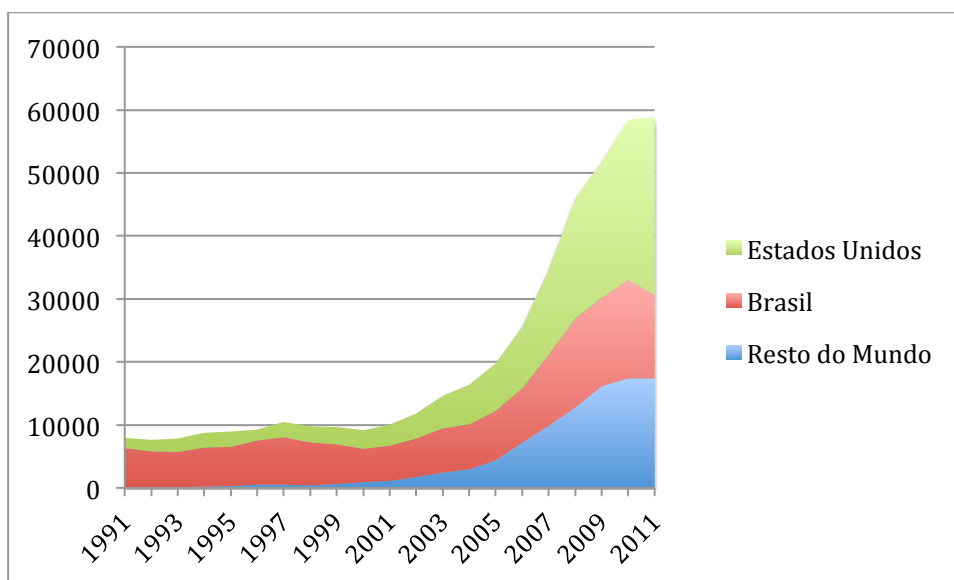
Uma característica importante da indústria de combustíveis é que o etanol, quando misturado em pequenas porcentagens (etanol anidro<sup>48</sup>) com a gasolina, tem uma relação de complementariedade com o combustível fóssil. No entanto, quando o etanol é vendido isoladamente (etanol hidratado), este passa a ser considerado um substituto da gasolina. A complementariedade do etanol anidro, apesar de ser imposta por portarias e resoluções governamentais, apresenta questões técnicas que explicam essa mistura, uma vez que o etanol aumenta a eficiência do processo de combustão da gasolina nos motores do Ciclo Otto (Delgado et al., 2007; Szklo et al., 2007). O mesmo resultado pode ser obtido à partir da adição de outros aditivos na gasolina (derivados da indústria do petróleo), mas devido a questões ambientais referentes à emissão de poluentes, muitos países têm optado por estabelecer o etanol como aditivo.

#### **4.1.2 A Indústria de Etanol no século XXI**

Apesar de ser utilizado desde as primeiras tentativas da indústria automobilística e ser misturado com gasolina desde o início do século XX, a indústria de etanol foi reinventada na última década desse século. Atualmente, mais de 85% da produção mundial desse bem está concentrada em dois países, Brasil e Estados Unidos, mas diversos outros já estão desenvolvendo suas próprias políticas e estudos na área de combustíveis alternativos e renováveis a fim de ampliar suas participações na matriz energética.

---

<sup>48</sup> O etanol anidro apresenta em sua composição menos de 1% de água.



**Figura 13 – Produção mundial de etanol (10<sup>3</sup> toneladas equivalentes de petróleo)**

fonte: Elaboração própria com dados de, BP Statistical Review of World Energy (2012)

Nos Estados Unidos, a promulgação da “Clean Air Act” de 1990 impôs uma série de restrições ambientais aos distribuidores de combustíveis restringindo a utilização de aditivos poluentes na queima da gasolina, em especial o derivado de petróleo MTBE (Metil-Tércio Butil Éter), principal rival do etanol como aditivo de octanagem. Essa lei resultou em um importante fator para o desenvolvimento da indústria de biocombustíveis naquele país, mas foi a “Energy Policy Act” de 2005 que representou um divisor de águas na dinâmica dessa indústria. Essa lei não apenas manteve as restrições ambientais em relação aos aditivos fósseis na mistura com a gasolina, resultando no fim do uso do MTBE em 2007 (Davis, et al., 2012), mas também implementou uma série de metas para o consumo de combustíveis renováveis e adoção de subsídios indiretos e diretos para a produção de etanol. A partir dessas políticas, a indústria norte americana de combustíveis passou por grandes mudanças e o país tornou-se o maior produtor e consumidor de etanol do mundo, elevando a produção de 7,5 bilhões de litros, em 2002, para mais de 50 bilhões de litros, em 2010 (British Petroleum, 2012).

Desse volume, mais de 95% do etanol produzido é o etanol anidro misturado à gasolina, resultando no combustível E10 (Andonova and Puglieri, 2011; Davis et al., 2012). O restante são *blends* de até 85% de etanol hidratado com consumo restrito a algumas regiões, geralmente próximas a grandes centros produtores. Nesse país, o

etanol é majoritariamente obtido com o uso do milho como matéria-prima, fato que levanta uma série de debates em relação aos efeitos diretos e indiretos que a indústria de etanol gera sobre mercados alimentícios. Essa discussão se torna ainda mais delicada em momentos como o atual, no qual os preços do milho atingem altos níveis no mercado internacional ao mesmo tempo em que a produção norte americana de etanol bate recordes de produção e uso dessa matéria prima.

**Tabela 1 - Características do Consumo de Etanol nos EUA**

Ano	Etanol Blends		Etanol na Gasolina	Total
	E85	E95		
1995	166	970	934.615	935.751
2000	10.530	12	1.114.313	1.124.855
2001	12.756	-	1.173.323	1.186.079
2002	15.513	-	1.450.721	1.466.234
2003	26.376	-	1.919.572	1.945.948
2004	31.581	-	2.414.167	2.445.748
2005	38.074	-	2.756.663	2.794.737
2006	44.041	-	3.729.168	3.773.209
2007	54.091	-	4.694.304	4.748.395
2008	62.464	-	6.442.781	6.505.245
2009	71.213	-	7.343.133	7.414.346
2010	90.323	-	8.527.431	8.617.754
<b>2010- Porcentagem</b>	<b>1,05%</b>	<b>0,00%</b>	<b>98,95%</b>	<b>100,00%</b>

fonte: (Davis et al., 2012)

No Brasil, a história do setor é um pouco diferente, mas assim como nos EUA, foi durante os séculos XX e início do XXI que ocorreram os principais acontecimentos que mudaram a dinâmica dessa indústria. O primeiro grande projeto de etanol concebido no mundo teve início no Brasil com o Programa Proálcool (1975) em resposta ao choque do preço do barril de petróleo de 1974, já discutido no capítulo 2. Este programa elevou o grau de mistura do etanol anidro na gasolina de menos de 5% para 20%, e fixou o preço do etanol hidratado com base no preço da gasolina C (mistura de gasolina e etanol anidro), também regulada pelo governo. O programa criou também uma série de incentivos à indústria automobilística para produzir carros com motores à etanol, assim como concedeu redução das taxas de impostos na compra de veículos movidos à etanol aos consumidores.

As premissas sob as quais o programa havia sido estabelecido permitiram o rápido desenvolvimento do setor durante seus primeiros anos, principalmente em função da rápida expansão das vendas de veículos movidos à etanol hidratado, que passaram a dominar as vendas de veículos leves no país. No entanto, a queda dos preços do petróleo no final da década de 1980, somado aos altos preços do açúcar no mercado internacional em um ambiente liberalizado após as crises fiscais da década de 80, levaram as usinas de etanol a alterar o portfólio de produtos, passando a produzir açúcar ao invés de etanol. Essa reorganização passou a onerar os balanços da Petrobras, que tinha a função de importar etanol para abastecer o mercado interno devido a sua baixa produção nacional. Esse cenário tornou-se insustentável e culminou no desabastecimento de etanol no mercado nacional ao longo da década de noventa, resultando em incertezas e inseguranças não apenas para a indústria, mas também para os consumidores, criando uma crise de confiabilidade que estagnou a produção de veículos movidos à etanol.

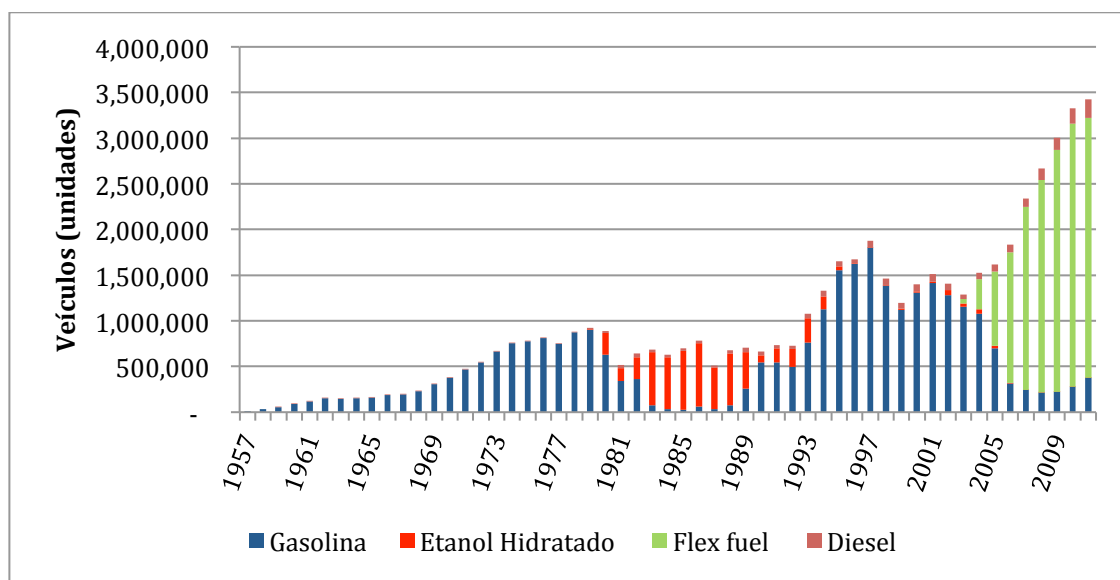
A recuperação do setor sucroalcooleiro teve novo fôlego a partir do processo de liberação do preço do etanol e retomada da tendência de elevação da cotação do barril de petróleo na segunda metade da década de 1990. Nesse momento, as vendas de veículos movidos à etanol tinham ido a praticamente zero, com a retomada do etanol anidro como principal uso de biocombustíveis do país e marginalização do uso do etanol hidratado. Contudo, a partir de 2003, a introdução da tecnologia de veículos flexfuel representou um ponto de inflexão na indústria de combustíveis, criando um novo cenário para a expansão da indústria de etanol e maior relevância na matriz energética do país.

O advento dos veículos flexfuel representa uma nova fase para estas indústrias, provocando um crescimento abrupto da produção e consumo de etanol hidratado, demandando novos investimentos em capacidade produtiva e logística em todo o país. A introdução de um veículo capaz de rodar tanto a etanol quanto a gasolina, em qualquer percentagem de mistura, superou os obstáculos proveniente da falta de segurança de abastecimento da década anterior, impulsionando a venda desse tipo de veículos, que logo dominaram os emplacamentos de novas unidades no país. A próxima sessão realiza uma breve descrição da tecnologia flexfuel e seu papel como divisor de águas na indústria brasileira de etanol.

## **4.2 Tecnologia dos Veículos Flexfuel e seus impactos na Indústria de Combustíveis**

A introdução da tecnologia flexfuel no Brasil representou um importante marco para a indústria de etanol. A flexibilidade de um motor que pode funcionar com ambos os combustíveis, em qualquer proporção, permitiu superar importantes obstáculos de credibilidade dos consumidores finais, que impediam qualquer retomada de desenvolvimento do setor. Os problemas e entraves relacionados à confiabilidade em relação à cadeia produtiva de etanol, a sazonalidade dos preços de um combustível dependente de safras agrícolas e os aspectos técnicos (reduzida performance em regiões com baixas temperaturas), foram suplantados com a opção de escolha, por parte de consumidores, de substituir o uso de um combustível, etanol hidratado, por gasolina, sem implicações técnicas e econômicas substanciais.

A Figura 14 apresenta a evolução das vendas de nossos veículos leves desde 1957 até 2011. Nela, observa-se significativas migrações das vendas de veículos nos dois grandes períodos de expansão da ISB. Os veículos ditos a gasolina mantém uma participação expressiva ao longo de várias décadas. Por isso mesmo, mantém participação dominante no estoque total da frota. Os veículos leves a diesel têm papel inexpressivo nesse estoque, com crescimento mais sensível apenas nos últimos anos, com a abertura do mercado doméstico a veículos importados de maior porte, por exemplo, os SUVs. Veículos a etanol possuem vendas inexpressivas desde a década de 1990, porém, ao longo da década de 1980, dominou as vendas de automóveis no Brasil devido a uma série de incentivos governamentais. Já os veículos flexfuel, estes passaram a dominar as vendas no século XXI, garantindo crescente participação na frota de veículos nacionais.



**Figura 14 - Evolução Licenciamento de Automóveis Leves Novos por Combustível (1957-2011)**

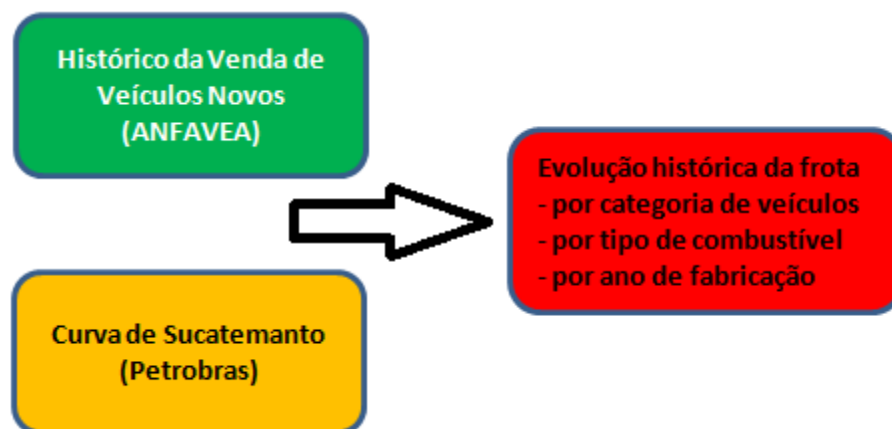
fonte: (ANFAVEA, 2012)

É importante mencionar que os motores bicompostíveis apresentam algumas perdas técnicas no rendimento e no aproveitamento dos combustíveis quando comparados com os motores dedicados apenas a etanol ou a gasolina. Tais perdas estão relacionadas, principalmente, à taxa de compressão dentro do pistão dos veículos, uma vez que cada combustível possui um grau ideal para seu funcionamento (Delgado et al., 2007).

Entretanto, estas e outras diferenças entre os tipos de veículos, que afetam as decisões dos consumidores, são levadas em consideração no momento da aquisição do veículo, ou seja, são decisões ex-ante do consumidor. Uma vez realizada essa escolha, o mesmo consumidor buscará minimizar o custo de sua cesta de consumo frente às diferentes possibilidades de tomada de decisões. A robustez desses pressupostos é sustentada por Ferreira et al., (2009).

A fim de se estimar a evolução da participação de veículos flexfuel na frota de veículos leves no mercado brasileiro, são utilizadas as informações apresentadas pelo documento “1º Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos

Automotores, 2011<sup>49</sup>. Com base nos dados publicados pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA, 2012) e curvas de sucateamento<sup>50</sup> dos veículos leves adotadas pelo Serviço de Planejamento da Petrobras<sup>51</sup>, é possível determinar a evolução histórica da frota de acordo com a categoria dos veículos, tipo de combustível e ano de fabricação, através de modelos clássicos, como ilustrado na Figura 15.



**Figura 15 - Procedimento para estimar a frota de veículos**

fonte: MMA, 2012

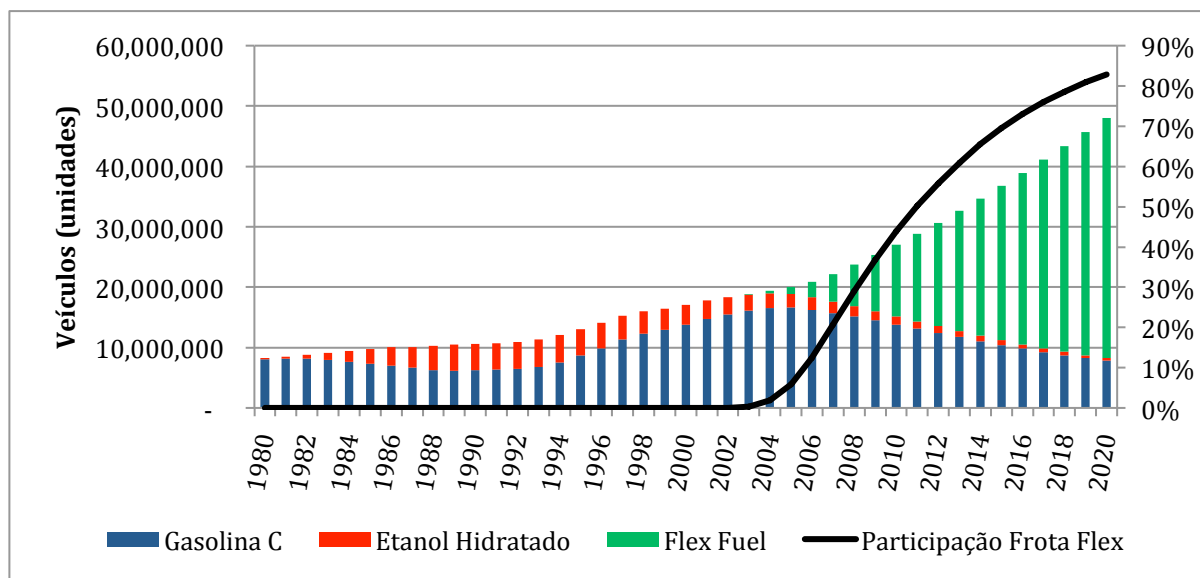
A Figura 16 apresenta o resultado da aplicação do modelo, mostrando a evolução da frota de veículos leves e a participação estimada de veículos flexfuel no mercado brasileiro, assim como uma projeção desse mercado até 2020<sup>52</sup>. É possível observar o caráter dinâmico dessa nova tecnologia e fica evidente que a flexibilidade e poder de decisão adquirido pelo consumidor no momento da escolha entre os combustíveis são algumas das variáveis que ajudam a explicar a rápida introdução destes veículos no mercado, sendo que atualmente chegam a representar a quase totalidade das vendas no segmento de veículos leves.

<sup>49</sup> Ministério do Meio ambiente; Departamento de Mudanças Climáticas

<sup>50</sup> Estimativas do percentual de veículos usados que são retirados de circulação da frota circulante.

<sup>51</sup> Estas curvas são utilizadas para o cálculo da estimativa da demanda dos diferentes tipos de combustíveis automotivos, sendo que a função de sucateamento resultante é uma Função Gompertz.

<sup>52</sup> O documento considera taxa de crescimento anual das vendas de automóveis e veículos comerciais leves do ciclo Otto de 4,8% de 2010 a 2015 e 3,8% de 2016 a 2020, respectivamente.



**Figura 16 - Frota Brasileira Estimada de veículos leves do Ciclo Otto (1980-2020)**

fonte: elaboração própria com dados de MMA, 2012

Nos EUA, apesar da existência de veículos aptos a usarem *blends* de até 85% de etanol, a penetração dessa tecnologia dita flexfuel ainda é incipiente. Existe um grande debate político doméstico sobre os efeitos da introdução em larga escala de um programa de veículos movidos a etanol, mas não há os incentivos tributários existentes no Brasil para a aquisição desses veículos.

**Tabela 2 - Evolução Frota Veículos Leves (unidades)**

Ano	Frota Veículos Leves (unidades)				
	Frota Total Leves	M85	M100	E85	E95
1994					
1995	128.387.000	18.319	386	1.527	136
1996	129.728.000	20.265	172	4.536	361
1997	129.749.000	21.040	172	9.130	347
1998	131.839.000	19.648	200	12.788	14
1999	132.432.000	18.964	198	24.604	14
2000	133.621.000	10.426	-	87.570	4
2001	137.633.000	7.827	-	100.303	-
2002	135.921.000	5.873	-	120.951	-
2003	135.670.000	-	-	179.090	-
2004	136.431.000	-	-	211.800	-
2005	136.568.000	-	-	246.363	-
2006	135.400.000	-	-	297.099	-
2007	135.933.000	-	-	364.384	-
2008	137.080.000	-	-	450.327	-
2009	134.880.000	-	-	504.297	-



<b>2010</b>	130.892.000	-	-	618.505	-
-------------	-------------	---	---	---------	---

fonte: elaboração própria com dados de Davis, et al.,2012

Uma importante característica é o fato dos automóveis serem bens de consumo semiduráveis. Assim os choques tecnológicos possuem efeitos dinâmicos que devem ser analisados ao longo do tempo. Dessa maneira, os efeitos da introdução de veículos flexfuel sobre o mercado de combustíveis líquidos devem ser analisados de forma contínua pelos formuladores de políticas públicas. A regulação deve manter-se consistente ao longo do processo de introdução da nova tecnologia na frota. Em um cenário de rápida expansão da tecnologia flexfuel, ocorre um efeito dinâmico sobre o grau de substituição entre o etanol e a gasolina, afetando a estratégia e a conduta dos participantes desse mercado (Ferreira, et al., 2009).

Essa relação entre o mercado automotivo e de combustíveis é conhecido na literatura econômica como Mercados Secundários, uma vez que as condições de demanda e oferta da indústria de combustíveis dependem das condições mercadológicas (principalmente tecnológicas) da indústria automotiva do país. No Brasil esse efeito foi observado com o grande crescimento da produção de etanol hidratado em dois momentos distintos, como resposta a mudanças tecnológicas da indústria automotiva. O primeiro foi após a introdução dos veículos movidos a álcool no final da década de 1970 e o segundo, após a introdução dos veículos flexfuel, já no século XXI.

A próxima sessão apresenta uma breve análise dos efeitos econômicos dinâmicos impostos pela tecnologia sobre as principais ferramentas regulatórias. Nota-se que o desenvolvimento da regulação tanto nos EUA e Brasil busca acompanhar a evolução tecnológica que modifica os mercados.

### **4.3 Regulação de Mercado**

Assim como praticado nos setores de energia e combustíveis renováveis, a indústria de etanol tem sido fortemente regulada desde as primeiras fases de seu desenvolvimento. A ferramenta mais adotada pelos governos para criar incentivos nesse setor é através da aplicação um mandato híbrido, no qual o regulador determina

a obrigatoriedade da mistura de etanol anidro na gasolina A<sup>53</sup>. O governo pode conceder também incentivos fiscais e tributários aos produtores de etanol, assim como adotar barreiras tarifárias na importação desse bem com o intuito de proteger o desenvolvimento da indústria local<sup>54</sup>.

O principal objetivo da obrigatoria da mistura de etanol à gasolina, adotada na maioria dos mercados, está relacionada ao fato de que esta medida incentiva a utilização de um “aditivo de octanagem limpo” na mistura com a gasolina, diversificando a matriz energética com uma fonte renovável e reduzindo a dependência da importação de combustíveis fósseis. No entanto, por outro lado, apesar de não provocar perdas de eficiências, a obrigatoriedade da mistura distorce o conceito de preços competitivos em ambos os mercados (gasolina e etanol), sendo que a prática de elevados preços deve ser absorvida pelos consumidores.

**Tabela 3 - Cronologia Mistura Etanol Anidro na Gasolina A**

Dispositivo Legal		Abrangência	Mistura		
Número	Data Edição		Limite	Percentual Fixado	Vigência
Decreto nº 3.966	10/10/2001	BR	Delegação de competência ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento p/fixar o teor da mistura.		
Portaria MAPA nº 589	12/10/2001	BR		24%	01/10/2002
Lei nº 10.464 - Art. 16	24/05/2002	BR		20% < > 25%	27/05/2002
Portaria MAPA nº 266	21/06/2002	BR		25%	07/01/2002
Portaria MAPA nº 17	22/01/2003	BR		20%	02/01/2003
Portaria MAPA nº 554	27/05/2003	BR		25%	06/01/2003
Portaria MAPA nº 429	13/10/2005	BR		20%	14/10/2005
Portaria MAPA nº 51	22/02/2006	BR		20%	03/01/2006
Portaria MAPA nº 278	11/10/2006	BR		23%	20/11/2006
Portaria MAPA nº 143	27/06/2007	BR		25%	07/01/2007
Portaria MAPA nº 7	01/11/2010	BR		20%	02/01/2010
		BR		25%	05/02/2010
Portaria MAPA nº 678	31/08/2011	BR		20%	10/01/2011

<sup>53</sup> Nos EUA, existe o combustível E10 (10% etanol anidro e 90% gasolina)

<sup>54</sup> Nos EUA, o governo criou uma Tarifa de Importação ao etanol, criando barreiras aos países exportadores desse combustível no acesso ao maior mercado consumidor de etanol do mundo. Após ser intensamente debatida em ambiente acadêmico e política, ela foi retirada em 2012 sob o argumento de que a indústria local já havia atingido um grau de desenvolvimento que não justifica a manutenção de tal medida protecionista.

Uma maneira alternativa que políticos têm adotado para lidar com os impactos que a obrigatoriedade da mistura pode provocar nos preços dos combustíveis é subsidiar o setor através de subsídios cruzados. Nos EUA, a isenção de taxas de impostos<sup>55</sup> no setor tem proporcionado atualmente um incentivo de US\$0,12 para cada litro de etanol vendido no mercado. No Brasil, o governo deixou de subsidiar o setor em nível nacional, mas alguns Estados da federação ainda concedem isenções ou alíquotas reduzidas de ICMS (Imposto cobrado sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços). Outro importante instrumento de estímulo ao setor, aplicado somente no Brasil, é a cobrança de alíquotas menores de impostos sobre veículos flexfuel em relação aos veículos movidos à gasolina. Esses incentivos, somado à eficiências nos processos produtivos em plantas automotivas<sup>56</sup> quando essas se empenham na produção de apenas uma tecnologia, faz com que toda a produção nacional de veículos do Ciclo Otto sejam flexfuel, sendo apenas os veículos importados pelo país os que são movidos apenas a Gasolina C.

Além disso, a adoção pelos EUA de uma dupla taxa de importação sobre o etanol, prática adotada até meados de 2012, tem sido intensamente debatida na literatura econômica<sup>57</sup>. (Gorter and Just, 2009) realizaram um estudo detalhado sobre os impactos econômicos destas taxas e como estas podem ser consideradas como prática de mecanismos de subsídios aos produtores norte americanos. Goldemberg (2007) enfatiza a importância que o comércio internacional pode proporcionar ao desenvolvimento de novos mercados, principalmente com o surgimento de novos produtores. Além disso, o fato das safras de milho nos EUA e cana-de-açúcar no Brasil se darem em momentos distintos, existem possibilidades de ganhos de eficiência caso haja um comércio bilateral equilibrado em ajustes sazonais.

---

<sup>55</sup> VEETC (Volumetric Ethanol Excise Tax Credit)

<sup>56</sup> Para mais detalhes sobre o conceito de eficiência produtiva na indústria automobilística, consultar (Schmitt et al., 2011)

<sup>57</sup> Tarifa de importação do etanol de US\$ 0,54 por galão.

## **5 Definição de Mercado Relevante, Consistência Temporal e aplicação na Indústria Sucroalcooleira Brasileira**

Após a rápida expansão da Indústria Sucroalcooleira Brasileira, observada nos últimos anos, tal setor começa a entrar em um processo de maturação no qual a concentração tende a ser o próximo estágio. Isso coloca a indústria de etanol sob a tutela do sistemas antitruste brasileiro, com casos já analisados em seu *midstream* e *downstream*<sup>58</sup>.

A fim de identificar um risco potencial no ambiente competitivo, motivado pelas diversas fusões e aquisições realizadas nos últimos 12 anos, as agências antitruste do mundo inteiro sugerem a necessidade de definição do Mercado Relevante dos *players* em questão como primeiro passo em qualquer análise a ser feita (conforme regra brasileira de análises antitruste presente no Anexo B). Essa definição nos permite quantificar a participação de mercado, ou “Market Shares”, precisa que são importantes indicadores da possibilidade de existência de poder de mercado por parte de firmas participantes de um determinado setor, tanto em casos de abusos de poder de mercado quanto em casos de acordos bilaterais.

Segundo Motta (2004), “... o mercado de referência não deve ser um grupo de produtos, os quais se “assemelham” um ao outro com base em certas características, mas sim, o conjunto de produtos que exerçam alguma pressão concorrencial um sobre o outro.”. O autor sugere o emprego de uma definição com base no efeito direto da capacidade e disposição dos consumidores em substituir um produto por outro, dado uma elevação nos preços ou queda na qualidade dos produtos ofertados nesse mercado. Outra questão importante assinalada por esse autor, na análise competitiva, deve-se computar a capacidade dos ofertantes de afetar a definição de mercado. Isso quer dizer que um Mercado Relevante pode ser constituído por uma cesta de bens que exercem pressão concorrencial uma a outra, e não apenas por bens que se assemelham física ou quimicamente.

---

<sup>58</sup> Nos EUA, sua agência antitruste publica anualmente relatórios de acompanhamento de concentração de sua indústria de biocombustíveis (FTC 2011 e 2012)

Essas reflexões trazem importantes implicações na análise antitruste de casos no setor energético, onde diversas fontes podem ser empregadas para a produção de bens homogêneos, como eletricidade ou combustíveis; no caso do segundo, principalmente quando diferentes tipos desses bens podem ser usados por um mesmo consumidor em um mesmo equipamento, como ocorre com etanol e gasolina em veículos flexfuel. Para aprofundar essas reflexões, como foco especificamente no mercado de combustíveis líquidos, principalmente dentro da realidade de convivência mútua entre etanol e gasolina no mercado brasileiro, desenvolve-se este capítulo em três seções.

A primeira apresenta o procedimento de definição de Mercados Relevantes, sugerido pelo Federal Trade Commission (FTC)<sup>59</sup> e pelo CADE, para os casos brasileiros. Em seguida, o tema Consistência Temporal será abordado, descrevendo sua importância na definição desses mercados. Esta parte busca mostrar que os efeitos dinâmicos da mudança tecnológica discutida nos capítulos 3 e 4 tendem a alterar os Mercados Relevantes e tais modificações precisam ser incorporadas pelas agências antitruste. Tal tema é discutido tendo como contexto as realidades da ISB e o setor de biocombustíveis nos EUA. Por último, esses conceitos serão empregados para a definição do Mercado Relevante em fusões horizontais no setor de etanol, com uma comparação entre semelhanças e diferenças entre Brasil e EUA.

## **5.1 - Mercado Relevante**

Segundo os principais guias para a definição de Mercados Relevantes, este é o processo de identificação do conjunto de consumidores e produtores que, efetivamente, limitam as decisões referentes a preços e quantidades dentro do limite de um mercado. Para isso, a ferramenta analítica mais indicada para realizar tal processo é o, chamado, “Teste do Monopolista Hipotético”, ou SSNIP-test<sup>60</sup>. Quando seu emprego não se mostra possível, outros testes qualitativos podem ser realizados<sup>61</sup>. Estes têm como objetivo analisar se uma firma (monopolista hipotético) nesse

---

<sup>59</sup> (USDJ and FTC, 2010)

<sup>60</sup> Teste do pequeno, mas significativo e não-transitório aumento de preços

<sup>61</sup> Como análises de correlações de preços ao longo do tempo e estimativas de custos que auxiliam na compreensão da dinâmica de preços e margens do setor.

mercado tem o incentivo e a condição de elevar os preços, por um período não transitório. Se esse for o caso, pode-se concluir que a definição do mercado está correta, pois não existem pressões concorrenciais que impediriam tal prática dessa firma hipotética.

Do ponto de vista qualitativo, a definição de Mercados Relevantes passa por duas frentes de análise. Uma refere-se à dimensão do produto, onde características de consumo e de produção são analisadas buscando-se estabelecer quais bens devem ser incluídos na cesta de bens analisadas. A outra é referente à dimensão geográfica, onde custos de transporte e impostos regionais são incorporados nas análises, a fim de se verificar qual a limitação geográfica dos mercados em que as firmas atuam. O detalhamento desses procedimentos é apresentado a seguir.

#### **5.1.1 SSNIP-test – Teste do pequeno, mas significativo e não-transitório aumento de preços**

O SSNIP-test foi incorporado pela primeira vez em um guia de análise antitruste em 1982, nos EUA, seguindo uma definição de seu Departamento de Justiça (Viscusi et al., 2000). Na União Europeia, ele foi adotado em 1997 (Motta, 2004); e no Brasil, em 2001, pelo Guia para Análise Econômica de atos de concentração horizontal elaborado em conjunto pelo SEAE e SDE. A definição do Mercado Relevante pode ser feita com base na aplicação do teste em questão, com o uso de dados de preço e quantidade antes de uma fusão. Com eles, analisa-se se as empresas que estão se unindo possuem a habilidade e incentivo (poder de mercado e lucratividade) de aumentar preços por um período de tempo não transitório.

O objetivo é, com o uso da estimativa de elasticidades e elasticidades cruzadas, tanto de oferta como de demanda<sup>62</sup>, analisar se um aumento de preço leva a uma queda substancial da quantidade vendida por essa entidade, resultando em diminuição de lucros. Se esse for o caso, pode-se concluir que o mercado em análise está sujeito a fontes competitivas não incorporadas nessa análise, sugerindo que outros bens ou

---

<sup>62</sup> Medidas de grau de variação da quantidade vendida de um produto em relação a mudanças em seus preços (elasticidade) e os de seus substitutos (elasticidade cruzada).

regiões geográficas devem ser inclusos no teste para melhor definir o tamanho do Mercado Relevante (Motta, 2004).

Do ponto de vista prático, deve-se realizar duas regressões para estimar as elasticidades com duas séries de dados de preços distintas; (i) uma com os preços observados reais e; (ii) outra com aumentos de 5% ou 10% sobre esses preços. Se o resultado mostrar que os preços mais altos se encontram em uma posição mais elástica da demanda, ou seja, as elasticidades de (ii) maiores que as de (i), tal aumento de preço não seria lucrativo para um monopolista hipotético. Do ponto de vista metodológico, modelos com variáveis instrumentais ou equações simultâneas em painel são os mais indicados e usados na realização desses testes, pois possibilitam a estimação das elasticidades tanto de demanda como de oferta (Tirole et al., 2003). Como tais modelos muitas vezes dependem de conceitos teóricos e dados frequentemente não disponíveis no mercado, eles podem ser substituídos por mecanismos mais simples de análise de preços e quantidades, como as correlações temporais já mencionadas<sup>63</sup>.

Cabe destacar que, mesmo em situações onde a aplicação do SSNIP-test mostra-se possível, os resultados devem ser cautelosamente analisados, uma vez que limitações podem distorcer a análise dos resultados obtidos. São esses os casos em que se estuda um mercado que já possui um certo grau de concentração, podendo o aumento transitório testado ser maior que a diferença entre os preços de mercado e o preço do monopolista, resultando na falsa impressão de que tal mercado não foi definido de maneira correta<sup>64</sup>.

Outra limitação que deve ser considerada surge em situações em que o poder de mercado pode ser exercido com mecanismos diferentes de preço e quantidade. Nesses casos, análises qualitativas devem enriquecer o processo de definição dos mercados relevantes.

---

<sup>63</sup> Nesses casos, os resultados obtidos nas estimações devem ser avaliados de forma mais criteriosas, com a consideração de problemas de estimação como relações espúrias e heterocedasticidade.

<sup>64</sup> Tal efeito é conhecido na literatura econômica como “Cellophane Paradox”, em referencia ao caso Du Pont, analisado pelo Departamento de Justiça dos EUA em 1956 (Viscuzi, et al., 2000). Trata-se de um efeito presente geralmente em análises de abuso de poder de mercado, onde agentes já praticam preços acima de seus custos marginais.

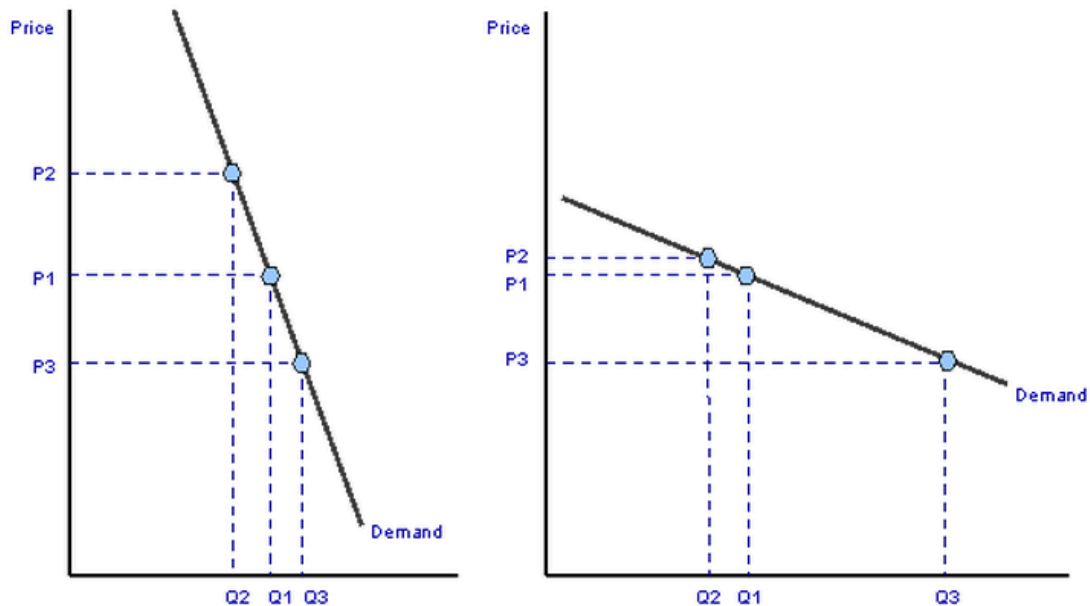
### 5.1.2 Dimensão do Produto

A definição de Mercado Relevante na dimensão do produto consiste na seleção do bem, ou dos bens produzidos pelas empresas que estão em processo de fusão. Deve-se verificar também a existência de bens substituíveis produzidos pelas demais empresas desse ambiente de mercado. Nesse processo deve-se considerar, tanto a resposta dos consumidores frente a variações nos preços do próprio produto em análise, com o uso de elasticidades, quanto a resposta de outros produtos e firmas aos estímulos citados, elasticidade cruzada.

No que diz respeito à resposta dos consumidores às variações de preços de um produto, quando existe a possibilidade de estimação da elasticidade de forma correta, estabelece-se uma poderosa ferramenta de análise do comportamento da demanda. Em mercados com baixos valores de elasticidades, os consumidores são menos sensíveis às variações de preços, indicando maior possibilidade de existência de poder de mercado, uma vez que o aumento na margem de preços justifica a queda na quantidade negociada (conforme mostrado no gráfico da esquerda na Figura 17, onde  $P_1 - P_3 > Q_3 - Q_1$  do lado esquerdo).

Por outro lado, em mercados com altos valores de elasticidades, consumidores respondem mais prontamente às variações de preços, com a queda da quantidade vendida suplantando o efeito de ganho de margem, não possibilitando assim firmas a exercerem poder de mercado (conforme mostrado no gráfico da direita Figura 17, onde  $P_1 - P_3 < Q_3 - Q_1$  do lado direito).





**Figura 17 – Comparação entre efeitos de mudança de preços em mercados inelásticos (esquerda) e elásticos (direita)**

De maneira similar, a elasticidade cruzada, também quando bem estimada, é outra importante ferramenta para a análise da resposta de consumidores e produtores. Ela mede o efeito que o aumento dos preços de um produto gera em mercados similares, onde outros bens podem substituir o uso do em questão.

Quando avaliada pelo lado da oferta, a elasticidade cruzada mede com que velocidade os ofertantes de bens similares, que possuem a habilidade de produzir o bem em análise a baixos custos, voltariam sua produção para entrar no mercado que agora pratica preços mais altos.

Outro ponto importante a ser analisado nesse momento é a existência ou não de barreiras à entrada de novos participantes nesse mercado. Daí a importância da não transitoriedade do aumento dos preços em análise, porque, mesmo se a entidade resultante da fusão é apta a aumentar os preços no curto prazo, a ameaça de entrada de novos competidores pode inibir tal prática, já que a entrada de novos participantes reestabeleceria o nível competitivo de antes da fusão.

Mercados secundários constituem outro aspecto que deve ser levado em consideração nessa análise. A relação de complementariedade entre mercados vinculados pode ter

efeitos cruciais sobre as possibilidades de poder de mercado. Um exemplo clássico é a relação entre produtores de autopeças e a indústria de veículos. A existência de veículos que demandem peças específicas faz com que uma empresa fabricante de rodas, que não possui participação expressiva dentro do mercado total de rodas, possa ter poder de mercado na produção de uma roda demandada por uma certa classe de veículos demande seu uso .

Por fim, a definição do mercado pelo produto tem a função de identificar quais são os produtos, consumidores e produtores envolvidos no mercado em análise pela agência antitruste. Para isso, o foco deve ser mantido em padrões de consumo e de produção, e não em características físicas dos produtos feitos pelas empresas em análise.

### **5.1.3 Dimensão Geográfica**

A definição geográfica do mercado é o momento em que os custos de transporte e os impostos são incorporados na análise. Estes têm a capacidade de isolar determinadas regiões dos efeitos competitivos provenientes de outras. O ideal é que se façam testes do escopo mais abrangente, mercado mundial, para os mais restritos, verificando qual é o limite territorial em que o mercado está delineado.

No que diz respeito aos custos de transporte, estes definem qual é o peso da distância na composição do preço final. Quanto maior for essa proporção, maior será a limitação geográfica dos mercados do produto. Pelo lado dos impostos, diferenças de alíquotas entre países ou regiões dentro de um mesmo país podem inviabilizar o comércio entre regiões, isolando um mercado do outro.

A primeiro item a ser verificado dentro da definição do mercado geográfico é a existência de comércio internacional da mercadoria, o que dará as primeiras evidências da classificação como um mercado mundial ou regional. A existência de exportações e/ou importações por si só, contudo, não é suficiente para determinar a amplitude do mercado, mas o grau de seus efeitos sobre a organização e conduta nesse determinará seu papel em sua dinâmica.

Em mercados isolados do comércio internacional, ou em que esse não possui participação substancial dentro da dinâmica do mercado interno, a discussão se dá quanto à uniformidade do funcionamento dos mercados dentro do país. Os próprios custos de transporte e assimetrias de impostos entre regiões ou estados também podem segregar o mercado interno em mais de um mercado relevante<sup>65</sup>.

## 5.2 Consistência Temporal

Outro ponto importante, porém menos comum em casos de análise antitruste, tem a ver com os efeitos dinâmicos transformando os Mercados Relevantes. Podem ocorrer casos, em que a mesma análise, realizada em momentos diferentes, leva a conclusões distintas. O ideal é que as definições e delimitações sempre sirvam para momentos diferentes. Porém, mudanças nos padrões de consumo, provenientes, principalmente da condição tecnológica da indústria, podem levar a choques que alteram a dinâmica do mercado com o passar do tempo.

Isso traz implicações que demandam adaptações, inclusive, nos testes empíricos realizados para a definição do Mercado Relevante. Modelos que testam choques estruturais, como sumarizados por (Pagan and Pesaran, 2008), e uso de séries temporais para estimar elasticidades de curto e longo prazo, como usados por (Ferreira et al., 2009), passam a ser importantes ferramentas para complementar o SSNIP-test tradicional. Essas outras técnicas ajudam a definir se houveram eventos que alteraram substancialmente a estrutura dessa indústria, e qual a tendência que essas possíveis mudanças geraram sobre a dinâmica de longo prazo desse setor.

Como será observado no exercício da próxima seção, este é justamente o caso da ISB, principalmente devido à introdução dos veículos flexfuel amplamente analisada no

---

<sup>65</sup> O caso AMBEV é um importante exemplo em que um mercado nacional foi dividido em diferentes regiões. Nesse caso, o CADE segregou o país em quatro mercados distintos, cada qual com suas características próprias que demandavam considerações distintas por parte da agência reguladora. No caso do setor elétrico brasileiro, os analistas econômicos tendem a falar em sub-mercados regionais, além de se estabelecerem diferenças entre os mercados conectados ao Sistema Integrado Nacional (SIN) e os ditos mercados isolados. De forma ainda mais abrangente, no mundo da energia, é comum que os energéticos tenham vocações regionais ou mesmo locais. Esse efeito é sentido com maior amplitude em energéticos onde os custos de transporte e distribuição são relativamente mais importantes.

capítulo 4. Geralmente, mudanças estruturais no transporte, tecnologia de armazenagem e condição tecnológica do equipamento empregado no mercado primário podem ter impactos profundos no padrão de consumo e de produção de mercados específicos. Podem-se alterar consideravelmente os valores das elasticidades de demanda e da de oferta. Nesses casos, a velocidade e persistência das mudanças são as características cruciais a serem analisadas.

Por exemplo, a invenção de uma tecnologia que possibilita o transporte de bananas de maneira eficiente entre continentes pode levar a agência antitruste europeia a delimitar esse como um mercado global, mesmo que hoje o continente esteja isolado do comércio internacional nesse produto devido aos preços de transporte. Para que isso ocorra, deve-se analisar a velocidade e persistência que essa nova tecnologia afetará o mercado. Caso em menos de 5 ou 10 anos este mercado já estiver totalmente adaptado à nova dinâmica, o ideal será sua classificação mais abrangente, porém se a expectativa é que esse efeito demore mais de 15 anos, o ideal é que o regulador classifique o mercado europeu de bananas como isolado do comércio internacional.

### **5.3 Aplicação na ISB**

Recentemente, diversas fusões e aquisições têm ocorrido no mercado de etanol e açúcar no Brasil, revelando-se clara uma tendência de maturação a qual concentração será o próximo passo. Nos Estados Unidos, após uma década com níveis de concentração preocupantes, a rápida expansão do século XXI trouxe consigo a entrada de novos participantes que diminuíram o cenário cauteloso observado no final da década de 1990, assim como no Brasil, tal processo será seguido por um período de maturação (FTC, 2012; “Ethanol Producer Magazine | EthanolProducer.com,” 2013).

Nesse sentido, é natural que o setor desperte o interesse da autoridade antitruste nacional em ambos os países, que devem zelar pelos índices de eficiência abordados no Capítulo 2. De fato, alguns casos já foram objetos de estudo dessas agências, principalmente envolvendo fusões verticais entre produtores de etanol e distribuidores

de combustíveis no mercado brasileiro, que se trata da etapa mais concentrados dessa cadeia produtiva, conforme discutido no Capítulo 3<sup>66</sup>.

Esta seção se dedica a discutir os principais aspectos de definição do Mercado Relevante, pelo produto e geográfica, no caso da ISB e sugere-se como deve ser procedido o SSNIP-test.

### 5.3.1 Características da definição do mercado pelo produto

Para que seja definido o Mercado Relevante pelo produto em uma fusão horizontal na ISB, dada a complexidade de sua organização industrial, com diversos tipos de unidades produtoras, com tamanhos e escopos diferentes, recomenda-se que alguns passos sejam seguidos:

1-) Bens: O primeiro passo é a identificação de quais são os bens que as firmas em análise têm condições de produzir. Como já discutido no Capítulo 3, no mercado brasileiro existem firmas aptas a produzir apenas etanol (anidro e hidratado), outras apenas açúcar (granulado, branco, líquido e refinado), e existem ainda algumas aptas a produzir ambas sem maiores Custos de Menu<sup>67</sup>. Em casos em que as plantas são desenhadas para produzir apenas etanol ou açúcar, não se pode descartar a possibilidade de adaptação para, no curto prazo, também produzir o outro bem, pois tal modificação requer um custo menor que o da entrada de um novo competidor.

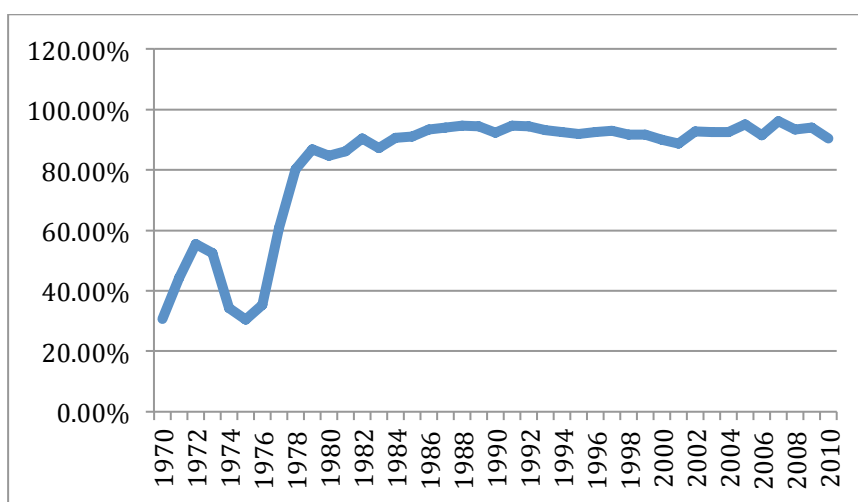
O potencial de cogeração elétrica não deve ser descartado, porém são pequenas as possibilidades de que esse mercado levante alguma preocupação nos próximos anos. Mesmo em leilões abertos apenas para UTEs de bagaço, o número de potenciais novos competidores é muito elevado e as barreiras à entrada são pequenas. No ambiente de competição intermodal, os últimos leilões de energia elétrica alternativa têm evidenciado um custo muito menor de geração eólica (Simas, 2012).

---

<sup>66</sup> Recentemente a fusão da Cosan com a Shell foi analisada e liberada pelo CADE, assim como a joint venture da ALL (empresa de logística ferroviária) com Raízen (empresa resultante da fusão entre Shell e Cosan) em alguns setores estratégicos e outras operações ocorridas em mercados mais restritos.

<sup>67</sup> Termo microeconômico que se refere ao custo enfrentado por firmas de alterar os produtos ofertados no mercado (Varian et al., 2006)

2-) Hábitos de consumo e bens substitutos: Uma vez identificados quais são os bens que podem ser produzidos pelas firmas, deve-se analisar como estes são utilizados por seus consumidores. No caso do etanol, onde nossas atenções serão focadas, seu uso é, quase exclusivo, como fonte energética em veículos leves (Figura 18), sendo o restante direcionado ao consumo industrial onde compete com diversos outros tipos de etanol. Ainda é importante a divisão entre anidro e hidratado, cada qual com suas características. No caso do etanol anidro, seu uso é exclusivo na composição da Gasolina C. Nesse mercado, o governo federal define o percentual de mistura que deve ser adotado em todo o território nacional, não há nenhum bem que exerce pressão competitiva. Não há mecanismos de controle de preços, porém é comum o uso, por parte do governo, de alterações no percentual de mistura entre gasolina e etanol para estabilizar preços no mercado.



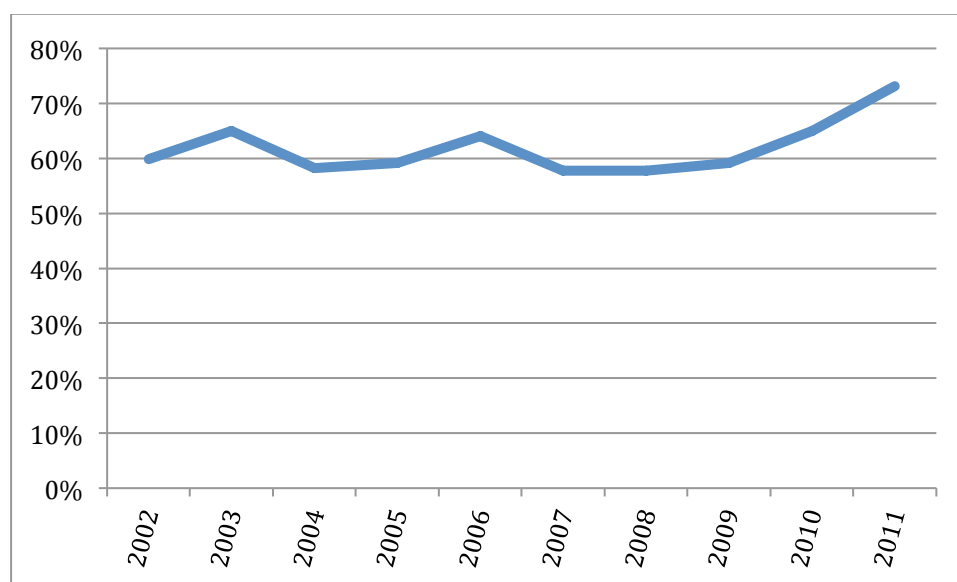
**Figura 18 – Concentração do uso energético em veículos leves de álcool etílico (%)**

Fonte: Elaboração própria com dados do BEN, 2012

Já no caso do etanol hidratado, seu uso é predominantemente concentrado como combustível líquido diretamente consumido em veículos leves com motores de Ciclo Otto, (EPE, 2012) . Existem veículos antigos que são aptos apenas a usar esse combustível, assim como os que são aptos a usar tanto etanol como gasolina, flexfuel.

Dependendo de qual for o automóvel empregado, sua demanda possui características distintas, uma vez que no caso dos veículos flexfuel o etanol está constantemente em competição com a gasolina (Ferreira et al., 2009; de Freitas and Kaneko, 2011a). Nesse caso, mesmo em um cenário hipotético com um monopolista na produção do etanol hidratado, este estaria limitado no preço da gasolina não podendo exercer poder de mercado<sup>68</sup>.

A Figura 19 apresenta a relação entre os preços de etanol hidratado e gasolina C ao longo da última década. Pode-se observar que a relação de preços entre os combustíveis sempre se manteve ao redor de 60% até o início de 2010, quando o setor sucroalcooleiro começou a sofrer problemas em sua oferta, fazendo com que o preço relativo do etanol se elevasse em comparação ao da gasolina.



**Figura 18 – Preço relativo ao consumidor final entre etanol hidratado e gasolina C (%)**

Fonte: Elaboração própria com dados do ANP, 2012

<sup>68</sup> Mesmo fora do escopo temporal do trabalho, pode-se perceber esta realidade ao longo dos anos 2011 e 2012. Na administração da Presidente Dilma, observa-se um retrocesso no processo de desregulamentação dos preços de energia introduzido pela onda liberalizante dos anos 1990 e 2000. Particularmente, o governo federal, através do ministério da Fazenda, impôs um controle sobre a gasolina e outros derivados de petróleo, mantendo-os aquém da paridade internacional competitiva. Os produtores de etanol sequer conseguem repassar os custos crescentes da produção e as desvalorizações inflacionárias, pois o preço da gasolina deprimido opera como um teto que não pode ser ultrapassado. Como consequência, a produção tem perdido dinamismo e o etanol perdeu participação de mercado para volumes crescentes de gasolina importada.

É de se esperar que o preço relativo da gasolina seja mais alto que o de sua equivalência técnica, de 70% (ANP, 2012), pois a participação de carros a gasolina dentro da frota nacional é maior que a de carros a álcool, deixando uma parcela maior da demanda sem a pressão competitiva do seu bem substituto. Contudo, a tendência é de que essa relação tenda para os 70%, conforme aumente a participação de veículos flexfuel dentro da frota brasileira de veículos leves.

A mesma análise deve ser feita para os diferentes tipos de açúcares, observando quais são os principais consumidores, usos para esses bens, assim como outros tipos de açúcar que podem substituir seu uso, como o de beterraba, por exemplo. Historicamente, trata-se de um mercado internacional de commodities agrícola, estando apenas alguns nichos de mercado sujeito a concentração excessiva.

Pelo lado da energia elétrica, deve-se analisar qual é o perfil de destinação da energia gerada, mercado livre, garantia física ou leilões específicos. Nessa análise, pode-se constatar uma diferença substancial entre o mercado brasileiro e o norte americano, uma vez que lá, a indústria de etanol é predominantemente composta por plantas industriais que produzem apenas etanol anidro, não havendo as implicações em outros mercados, como discutido para o caso brasileiro.

3-) Capacidade produtiva e substituição de oferta: A constatação de que etanol é um bem homogêneo, obtido com a mesma matéria prima do açúcar, faz da análise da capacidade produtiva um importante aspecto estratégico para as firmas do setor. Isso se dá pelo fato de que os agentes podem arbitrar entre o mercado de açúcar e de etanol para obter os melhores resultados. Nesse sentido, mesmo sem produção substancial em um mercado, deve-se levar em consideração qual a capacidade que uma firma teria de expandir suas operações no setor em um curto espaço de tempo. Além disso, para o cálculo de participação de mercado, não se deve utilizar a capacidade instalada no momento da análise, mas a capacidade que estará em operação no curto e médio prazo.

No relatório anual do FTC de acompanhamento da concentração do mercado de etanol dos EUA, fica bem clara a constatação de que deve-se focar na capacidade produtiva das firmas para calcular suas participações de mercado e não na produção,



uma vez que capacidade ociosa podem, rapidamente, ser empregadas para reagir a algum estímulo do mercado. O relatório ainda sugere que não deve ser considerada apenas a capacidade já instalada, mas também a capacidade que se espera estar instalada no ano seguinte (FTC, 2012).

4-) Barreiras a entrada: A estrutura de custos e a recente dinâmica do setor<sup>69</sup> não sugere a existência de custos fixos que representem barreiras substanciais à entrada de novos participantes. Porém, como será discutido mais adiante na definição geográfica do mercado, a disposição das firmas já existentes pode inibir a entrada de novos participantes. Os altos custos de transporte da cana-de-açúcar impedem que esta seja transportada por longas distâncias, fazendo do índice “Distância média de obtenção de cana-de-açúcar” um importante indicador da competitividade das firmas do setor.

Contudo, observou-se nos últimos anos uma expansão considerável de plantas industriais inauguradas tanto no mercado Brasileiro como nos EUA, sugerindo que esse ainda não é um aspecto preocupante no setor, uma vez que ainda existe uma série de regiões sem a produção desses bens.

5-) Mercado Secundário: Como já discutido no Capítulo 4, a indústria de combustíveis é um mercado secundário ao de automóveis. Nesse sentido, as características da frota de veículos de um mercado terão implicações diretas no perfil de demanda por etanol. Desde 2003, com a introdução dos veículos flexfuel, houve um crescimento significativo do consumo de etanol hidratado no Brasil. Assim, pode-se considerar que o lançamento desses veículos foi um choque tecnológico que afetou diretamente o perfil de consumo e de produção de etanol.

Um importante aspecto do mercado automobilístico nesse assunto é o caráter semidurável de seu consumo, onde ao se optar por uma tecnologia, essa deverá ser usada por um período razoavelmente longo, inserindo um componente dinâmico nas análises da indústria de combustíveis, discutido no próximo item.

---

<sup>69</sup> Mercado por diversas entradas de novos participantes ao longo do século XXI.

6-) Consistência Temporal: Dada a peculiaridade observada acima, onde houve, em 2003, um choque tecnológico que alterou as bases da indústria de etanol. Um ponto importante a ser analisado é o efeito da penetração dessa tecnologia de veículos na frota nacional. Tal mudança pode ser substancial, ou pelo menos o bastante para alterar a definição do Mercado Relevante em dois períodos distintos de tempo, demandando atenção da autoridade antitruste.

Como os veículos flexfuel possuem a característica de colocarem etanol hidratado e gasolina em competição constante nos postos de gasolina, a tendência é que tais produtos sejam colocados na mesma cesta de um Mercado Relevante quando tal penetração for expressiva. Esse é um importante fator a ser levado em consideração nos estudos empíricos que darão apoio a essa análise.

Para efeito do estudo em questão, deve-se analisar, quando a penetração de veículos flexfuel será grande o suficiente para fazer com que Gasolina C e Etanol Hidratado sejam colocados em uma mesma cesta de um Mercado Relevante, aqui tratada como “mercado de combustíveis líquidos para veículos leves”. A Figura 16 mostra que a tendência até 2020 aponta que a participação de veículos flexfuel deve passar dos 85% da frota nacional, patamar a partir do qual ambos os combustíveis devem ser colocados em um mesmo mercado, pois o preço de ambos os produtos tendem a se equilibrar em um equilíbrio técnico, onde os consumidores estarão indiferentes entre o consumo de um combustível ou o outro dado que ambos oferecerão a mesma utilidade a um preço equivalente. Tal definição deve ser feita, mesmo se hoje a o grau de competição entre os combustíveis ainda não estiver nos níveis esperados. Pelo lado empírico, (Ferreira et al., 2009; de Freitas and Kaneko, 2011a, 2011b) confirmam a tendência de aumento da elasticidade cruzada entre etanol e gasolina, sugerindo que o valor desta tenda a taxa técnica de substituição, conforme aumenta a participação de veículos flexfuel no estoque de veículos leves no país.

Por fim, pode-se concluir que, pelo lado da definição do produto, os seguintes mercados devem ser analisados:

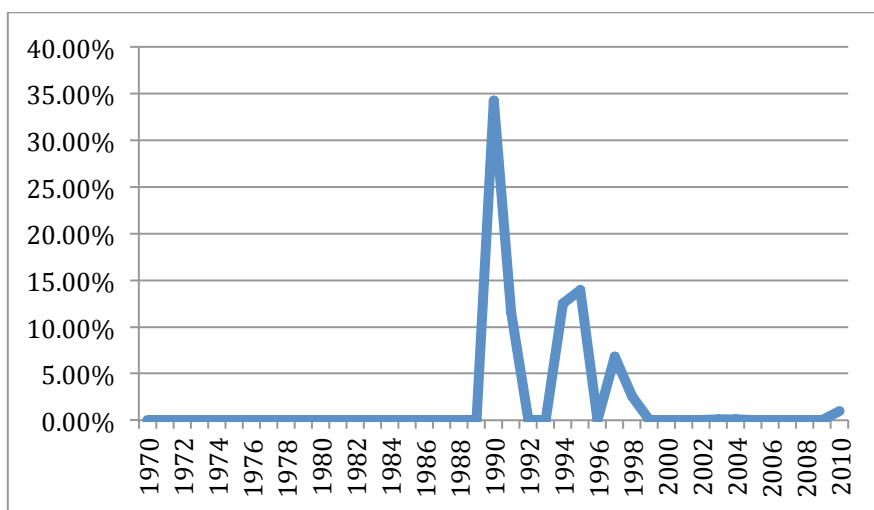
#### **Tabela 4: Definição do Mercado Relevante pelo Produto**

Matéria prima	Produto	Mercado	Unidade de cálculo de Market Share
Cana-de-açúcar	Etanol Anidro Etanol Hidratado Açúcar Granulado Açúcar Branco Açúcar Refinado Açúcar Líquido	Etanol Anidro Combustíveis para veículos leves Açúcar Granulado Açúcar Branco Açúcar Refinado Açúcar Líquido	Capacidade de Moagem de Cana-de-açúcar
Bagaço de cana-de-açúcar	Eletricidade	Mercados Elétricos	Capacidade Instalada para Cogeração elétrica

Ainda não foram feitas análises no CADE que visavam atos de concentração horizontal no *midstream* da ISB, nos casos já analisados, como na fusão entre Shell e Cosan, não foi feita essa consideração dinâmica da penetração dos veículos flexfuel, sendo considerado o mercado de etanol hidratado isolado do mercado de gasolina. Fica, portanto, a sugestão desse trabalho para que, em casos futuros, tal consideração seja feita, pois a concentração no mercado de refino de gasolina pode alterar substancialmente os índices de concentração de mercado nesse setor.

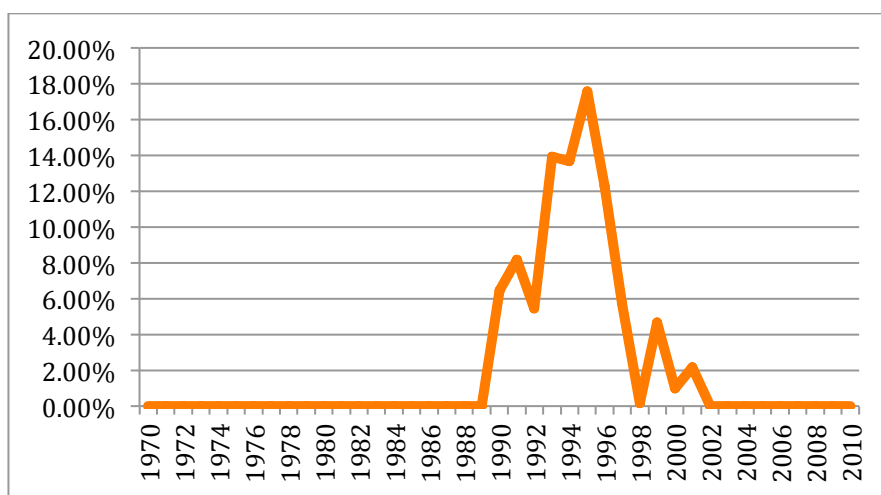
### 5.3.2 Características da definição geográfica do mercado

Para realizar a definição geográfica desses Mercados Relevantes, deve-se, primeiro, olhar para o peso e padrão das importações dentro do consumo interno de etanol anidro, hidratado e açúcares. As Figuras 20 e 21 apresentam ambos os indicadores desde 1970, para os mercados de etanol, mostrando que, apesar da existência do comércio internacional desde o final a década de 1980, sua penetração é insuficiente para influenciar substancialmente o mercado brasileiro.



**Figura 20 – Participação das importações de etanol anidro dentro do consumo nacional desse bem (%)**

Fonte: Elaboração própria com dados de EPE, 2012



**Figura 21 – Participação das importações de etanol hidratado dentro do consumo nacional desse bem (%)**

Fonte: Elaboração própria com dados de EPE, 2012

Uma vez constatado o isolamento do mercado brasileiro, o próximo passo é verificar a existência de mercados regionais dentro do território nacional. Para isso, o peso do custo de transporte e dos impostos estaduais, podem criar assimetrias importantes, são os principais itens a serem abordados.

Pelo lado do custo de transporte, (Goldemberg, 1996; Rosa et al., 1998; Ayhan, 2009; Crago et al., 2010) extensivamente exploraram o assunto, concluindo que tais custos

são de grande importância na composição do preço final, dando indícios de isolamentos dentro do país. Essa realidade torna-se ainda mais marcante quando se considera a constatação de (Dos Santos and Taioli, 2008) que a movimentação de etanol no Brasil é predominantemente realizada por caminhões com limitada participação de modais logísticos mais baratos, os quais, inclusive, são escassos e pouco conectam as grandes distâncias de um país continental. O mesmo não ocorre nos EUA, apesar das dimensões igualmente continentais, porém com infraestrutura mais robustas e adequadas.

Pelo lado tributário, a Tabela 05 apresenta as principais alíquotas de ICMS aplicadas sobre o etanol (AEHC - hidratado e AEAC - anidro) no Brasil em 2011. Pode-se observar que existem estados como São Paulo e Minas Gerais onde a cobrança é de 12%, enquanto que, na maioria dos demais estados, gira ao redor dos 25%, chegando até os 30% do Rio de Janeiro. Em São Paulo e Minas Gerais, a alíquota de 12% é cobrada exclusivamente sobre o etanol produzido lá enquanto que o proveniente de outros estados pagam a tarifa de 30%, criando ambientes diferentes para os agentes lá localizados em comparação com os demais.

**Tabela 5 – Carga tributária cobrada sobre combustíveis no país em 2011**

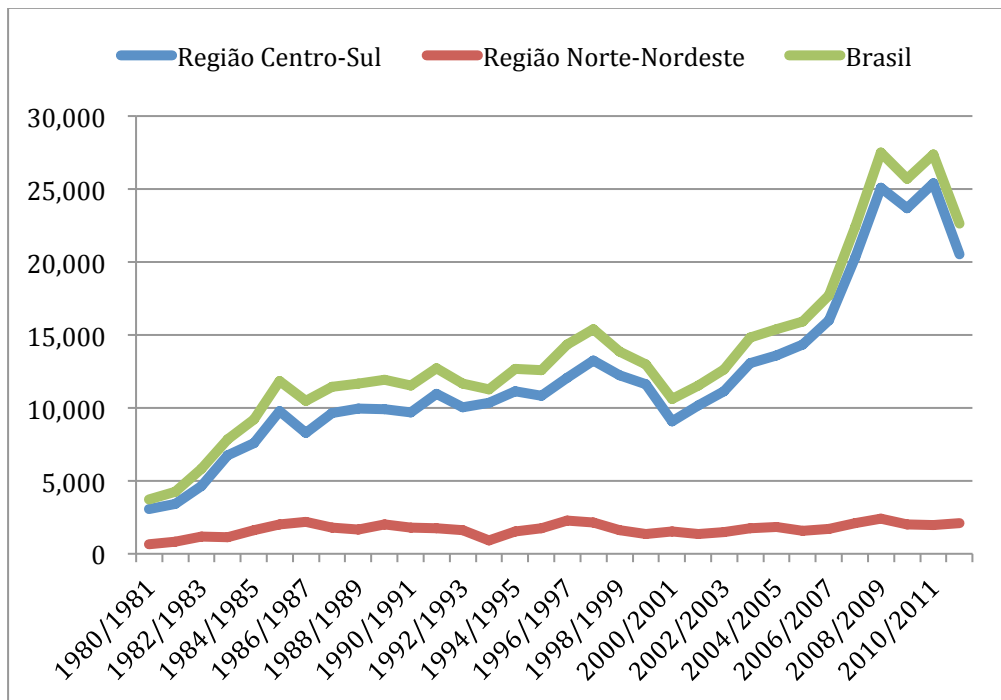
Estados	Gasolina C	AEHC	AEHC	AEAC	Óleo diesel
Acre (AC)	25%	25%		25%	25%
Alagoas (AL)	27%	27%		27%	17%
Amapá (AP)	25%	25%		25%	17%
Amazonas (AM)	25%	25%		25%	17%
Bahia (BA)	25%	17%		25%	25%
Ceará (CE)	27%	25%		25%	25%
Distrito Federal (DF)	25%	25%		25%	12%
Espírito Santo (ES) 27% ou 30%	30%	27%		27%	12%
Goiás (GO)	27%	29%		29%	18%
Maranhão (MA)	25%	25%		25%	25%
Mato Grosso (MT)	25%	25%		25%	17%
Mato Grosso do Sul (MS)	25%	25%		25%	17%
Minas Gerais (MG)	27%	12%	22%	25% e 12%	12%
Pará (PA)	28%	26%		26%	17%
Paraíba (PB)	27%	25%		25%	17%
Paraná (PR)	28%	18%		28%	12%
Pernambuco (PE)	27%	25%		25%	17%
Piauí (PI)	25%	17%		17%	17%
Rio de Janeiro (RJ)	30%	30%		30%	12%
Rio Grande do Norte (RN)	25%	25%		25%	17%
Rio Grande do Sul (RS)	25%	25%		25%	12%
Rondônia (RO)	25%	25%		25%	25%
Roraima (RR)	25%	25%		25%	17%
Santa Catarina (SC)	25%	25%		25%	12%
São Paulo (SP)	25%	12%		25%	12%

fonte: FUNDACE, 2011

Essa constatação sugere que o estudo empírico deve analisar o padrão de consumo e produção em diferentes regiões, para verificar possíveis isolamentos regionais. Nesse sentido, Freitas e Kaneko (2011b) verificaram em testes econométricos a existência de dois mercados distintos no território nacional, Centro-Sul (responsável por cerca de 90% da produção nacional, que compreende os estados do Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país) e Norte (composto pelos produtores do Norte e Nordeste). A conclusão obtida é que realmente um não exerce pressão competitiva sobre o outro, importante aspecto a ser considerado em uma fusão nesse setor.

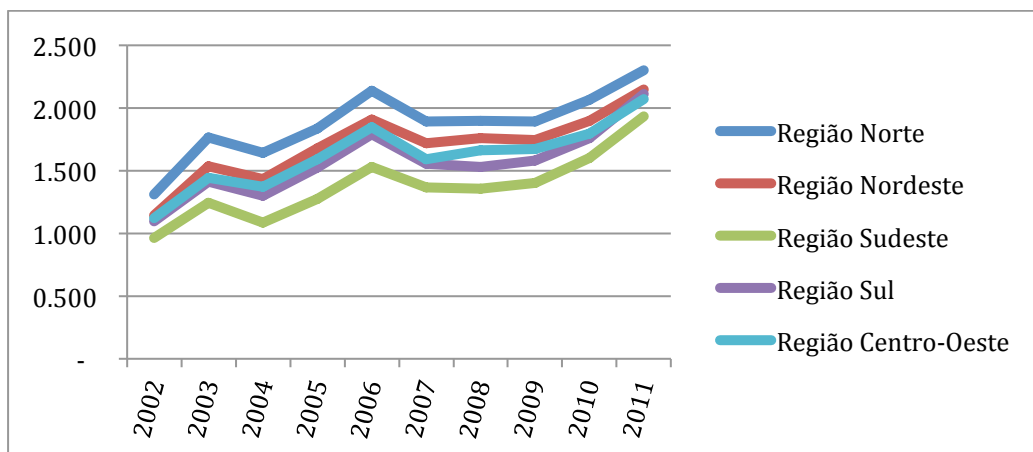
A Figura 22 demonstra esse resultado ao apresentar padrões diferentes de expansão da produção total de etanol ao longo das últimas décadas, uma vez que a produção de etanol na região Norte- Nordeste se manteve estável enquanto que o mercado Centro-Sul passou por grande crescimento. A Figura 23 mostra que, apesar de possuírem reações similares à oscilações de mercado, há uma diferença constante entre os níveis

de preço em diferentes regiões do país, sugerindo a possibilidade de uma classificação geográfica ainda mais restrita.



**Figura 22: Produção de etanol por regiões (milhares de litros)**

fonte: Elaboração própria com dados de UNICA, 2012



**Figura 23: Preço do etanol hidratado para o consumidor final por regiões (R\$/l)**

fonte: Elaboração própria com dados de ANP, 2012

Um estudo mais apurado, com dados não disponíveis de custos, finalizaria essa análise de forma precisa. Porém, dado a indisponibilidade de acesso aos custos de transporte das firmas do setor, pode-se concluir que no escopo geográfico, os

mercados de etanol, tanto anidro quanto de combustíveis líquidos para veículos leves devem ser considerados regionais. Os dois grupos de estados (Norte/Nordeste e Centro-Oeste/Sul/sudeste) possuem comportamentos diferentes de produção e consumo, sugerindo que um não exerce pressão competitiva sobre o outro. Para que isso se confirme, a próxima seção proporá a aplicação de um SSNIP-test que forneceria valores robustos de elasticidades com o intuito de corroborar com o proposto na análise qualitativa.

### 5.3.3 Como proceder o SSNIP-test

Para a aplicação do SSNIP-test nos mercados dos bens elencados na definição pelo produto, alguns pontos devem ser levados em consideração. São eles: (i) a relação entre etanol e gasolina abordada nos Capítulos 3 e 4 e seção 5.3.1; e (ii) a relação entre produção de açúcar e etanol, abordada no capítulo 3 e seção 5.3.1.

Para o primeiro ponto, o modelo econométrico deve estimar os valores de elasticidades preço da demanda e das elasticidades cruzadas entre gasolina e etanol. Estas serão usadas avaliar qual a resposta que os consumidores darão frente um possível aumento de preços. Nesse procedimento, deve-se levar em consideração o fator dinâmico de introdução de veículos flexfuel na frota brasileira de automóveis e seu impacto no grau de substituição entre etanol e gasolina (Conforme discutido no Capítulo 4 e seção 5.3.1); e quantificar seu efeito nas elasticidades do mercado ao longo do tempo, com o intuito de verificar se a definição de um Mercado Relevante mantém-se constante conforme a participação de veículos flexfuel aumenta.

Para a segunda relação, consideram-se as variáveis que buscam incorporar no modelo o fator custo de produção; dentre eles, o preço médio no mercado nacional ou internacional<sup>70</sup> do açúcar também deve ser levado em consideração, porque este representa um custo de oportunidade para a produção de etanol, podendo ser usado como uma *Proxy* de custo.

---

<sup>70</sup> É ideal o uso dos preços internacionais para evitar problemas de endogeneidade com o uso dos preços do mercado interno.



O modelo abaixo em equações simultâneas exemplifica uma possível aplicação do estudo acima, mas como não é do escopo deste trabalho a realização desse teste, não haverá a sua aplicação. A opção da escolha por um modelo em equações simultâneas deriva de uma longa lista de estudos empíricos que adotaram essa metodologia para a estimação de elasticidades tanto no mercado de gasolina, como em (Hsing, 1990; Hughes et al., 2006; Brons et al., 2008; Dahl, 2009) quanto em (Luchansky and Monks, 2009) para o mercado de etanol nos EUA.

$$\ln Q_{et,i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln P_{et,i,t} + \alpha_2 \ln P_{gas,i,t} + \alpha_3 F_{i,t} + \alpha_4 Y_{i,t} + \mu \quad (\text{Equação de demanda})$$

$$\ln P_{et,i,t} = \beta_0 + \beta_1 \ln Q_{et,i,t} + \beta_2 \ln P_{aç,i,t} + D + \varepsilon \quad (\text{Equação de oferta})$$

onde,

$Q_{et}$  = Quantidade de etanol vendida pelos produtores (ANP)

$P_{et}$  = Preço final de venda do etanol no mercado interno (ANP)

$P_{gas}$  = Preço final da gasolina C no mercado interno (ANP)

$F$  = Participação de veículos flexfuel na frota nacional de veículos leves (MMA)

$Y$  = Renda Familiar (IBGE)

$P_{aç}$  = Preço do açúcar no mercado interno (BVM&F)

$D$  = Dummies mensais para corrigir sazonalidades de produção

$i$  = Variável de localização geográfica (estados ou regiões)

$t$  = variável do componente tempo

Nesse modelo,  $\alpha_1$  quantifica o valor da elasticidade preço do etanol, ou seja, quanto um aumento de seus preços influencia na quantidade vendida.  $\alpha_2$  mede o valor da elasticidade cruzada de demanda entre o preço da gasolina e o de etanol, importante indicador da integração desses mercados. Por sua vez,  $\beta_1$  mede a elasticidade preço de oferta, ou seja, a velocidade que novos participantes entrariam nesse mercado, dada uma alteração de seu preço.  $\beta_2$  ainda mediria a influencia do preço do mercado de açúcar sobre o de etanol, avaliando o custo de oportunidade entre a produção de um bem, etanol, ou o outro, açúcar.

É importante ressaltar que este estudo deveria ser feito para ambos os mercados de etanol: hidratado e anidro. Com isso, uma discussão mais profunda e análise de endogeneidade deve ser abordado, visto que os mercados de etanol hidratado e gasolina C possuem determinantes em comum. Tal a análise é fundamental para verificar se as elasticidades estimadas são robustas e eficientes.

Com a estimativa de  $\alpha_1$  com duas séries de preços distintas, uma sem o ajuste de 5% ou 10% ( $\alpha_{1,1}$ ) e outra com esse ajuste ( $\alpha_{1,2}$ ), pode-se determinar se um monopolista hipotético poderia exercer poder de mercado no curto prazo. Se  $\alpha_{1,2} < \alpha_{1,1}$ , o aumento de preço é lucrativo, indicando que o Mercado Relevantes está bem definido, pois um monopolista poderia exercer poder de mercado nessa região. Tal conclusão deriva da equação abaixo, onde:

$$\frac{P - c}{c} = \frac{1}{\alpha_1} = \frac{1}{-\varepsilon} \quad (\text{Equação 3})$$

e

$$\alpha_1 = -\varepsilon \quad (\text{Equação 4})$$

A Equação 3, conhecida na literatura econômica, como Índice de Lerner (Varian et al., 2006), mostra que quanto maior for o valor estimado de  $\varepsilon$ , Equação 4, menor é a condição desse monopolista hipotético em exercer poder de mercado, pois trata-se de um perfil elástico de demanda.

Estudos com diferentes metodologias econométricas foram empregados para estimar o valor de  $\varepsilon$  para o mercado brasileiro de etanol, dentre eles, destacam-se (De Freitas and Kaneko, 2011a; de Freitas and Kaneko, 2011b) com o uso de variáveis instrumentais; (Ferreira et al., 2009) com o uso de séries temporais. Além do modelo em equações simultâneas sugerido nas Equações 1 e 2, estes também podem ser empregados para realizar o teste em questão. Contudo, deve-se levar em consideração

que essas metodologias não incorporam o efeito do mercado de açúcar sobre o mercado de etanol.

Do ponto de vista dinâmico, os estudos citados incorporam o efeito causado pelos veículos flexfuel no mercado de combustíveis. Todos esses autores concluem que o efeito da introdução de veículos flexfuel atende ao esperado, aumentando o grau de competição entre os bens, observando o valor de sua elasticidade preço da demanda e elasticidade cruzada de demanda com a gasolina, no longo-prazo, maiores que os valores de curto-prazo. Tendência que corrobora com a hipótese de que o efeito dinâmico da introdução de veículos flexfuel está alterando o valor das estatísticas de elasticidade ao longo do tempo, com a projeção que tais mercados se integrem cada vez mais ao longo dos próximos anos.

#### **5.3.4 Considerações finais e sugestão para a Definição do Mercado Relevante**

As análises acima sugerem que, no que diz respeito ao etanol anidro e hidratado, o CADE deva optar pela classificação dos produtos, em uma análise horizontal da ISB, por:

- etanol anidro e;
- combustíveis líquidos para veículos leves (gasolina C + etanol hidratado);

A opção por um mercado mais abrangente no caso do etanol hidratado se deu para garantir consistência temporal do Mercado Relevante. Os estudos empíricos citados (Ferreira et al., 2009; de Freitas and Kaneko, 2011a) concluem que os valores da elasticidade cruzada entre os preços de etanol e gasolina tendem a aumentar conforme cresce a participação de veículos flexfuel dentro da frota nacional. A Figura 16 mostra que até de 2020 a participação desse tipo de veículo continuará a crescer, alcançado mais de 80% da frota nesse ano.

Pelo lado da definição geográfica a aplicação do modelo proposto de equações simultâneas com a divisão sugerida por (De Freitas and Kaneko, 2011b), em nível

estadual, e a complementação com dados confidenciais das empresas em análise devem definir se trata-se de uma divisão regional, conforme sugerido por de Freitas e Kaneko (2011b), ou uma definição ainda mais restrita, caso boa parcela dos insumos e bens comercializados sejam direcionados a áreas próximas das plantas industriais. Como já mencionado, a Figura 22 sugere essa classificação mais restrita, justificando o uso de informações confidenciais das firmas em análise para complementar o estudo.

## 6. Conclusões

O presente estudo nos possibilita tecer algumas conclusões gerais do impacto sobre a dinâmica de mercados proporcionado pela introdução de competição em indústrias previamente reguladas, em particular a ISB. Transcendendo essa análise, algumas sugestões de política pública são fornecidas aos reguladores antitruste que se depararão com um mercado mais maduro e, possivelmente, com o aparecimento de novos casos dessa indústria a serem analisados.

Primeiramente, observou-se no Capítulo 3 que as mudanças regulatórias da década de 1990, que liberaram preços e quantidades, em particular na ISB, tiveram um efeito significativo sobre o funcionamento desses mercados. Esse fenômeno foi analisado sob a ótica da Organização Industrial em que, com o uso de equilíbrios parciais microeconômicos, foram mostrados os principais incentivos que têm feito grandes *players* da indústria petrolífera (Petrobras e Shell) e de *commodities* agrícolas (Louis Dreyfus, Tereos, Cargill e Bunge) a realizarem diversas fusões e aquisições nesse mercado ao longo da última década. Esse movimento é um sinal de maturação dessa indústria a qual, possivelmente, concentração de mercado será uma tendência natural.

O Capítulo 4 abordou o papel de choque tecnológico que a introdução de veículos flexfuel teve sobre a dinâmica da indústria brasileira de combustíveis. Este acontecimento aumentou o grau de competição entre a gasolina C e o etanol hidratado, a partir do momento que consumidores passaram a poder optar entre o uso do combustível mais eficiente, do ponto de vista econômico, sem necessitar de ajustes no veículo. Esse efeito possui caráter dinâmico, uma vez que foi constatada uma tendência de crescimento da participação desses veículos na frota nacional ao longo dos próximos 10 anos, quando representará mais de 80% do estoque de veículos em circulação.

O Capítulo 5 se propôs a apresentar a metodologia de definição de Mercados Relevantes adotada pelo FTC e CADE em casos de acordos bilaterais horizontais, e sugerir como essa deve ser aplicada em possíveis casos analisados no *midstream* da ISB, com foco nos mercados de etanol. Pelo lado da definição pelo produto, concluiu-se que dois mercados devem ser levados em consideração: (i) o de etanol anidro e; (ii)

o de combustíveis líquidos para veículos leves (gasolina C + etanol hidratado). A opção por um mercado mais abrangente que o de etanol hidratado se deu para que se mantenha Consistência Temporal nessa definição. Tal decisão foi tomada com a aliança de estudos econométricos que têm identificado o aumento do grau de competição entre esses combustíveis na presença de veículos flexfuel com o previsto aumento da participação desse tipo de veículos dentro da frota nacional, que deve ultrapassar a casa dos 80% do total de veículos leves em menos de 10 anos.

Pelo lado da definição geográfica, primeiro foi observado que, apesar da existência de comércio internacional desses produtos, este não é significativo nem apresenta um padrão constante ao longo da última década, sugerindo que não se trata de um mercado mundial. Os autores de Freitas e Kaneko (2011b) encontraram evidência estatística de que existe no Brasil uma nos padrões de produção e consumo entre os mercados Norte-Nordeste e Centro-Sul, sugerindo que outros estudos devem ser feitos para lapidar essa decisão. A sugestão é que se realize SSNIP-tests com a metodologia usada por esses autores e com a sugerida (equações simultâneas) no capítulo 5 para verificar se o mercado deve seguir essa divisão ou alguma ainda mais restrita, como regional ou estadual.

Alguns estudos podem ser propostos para alimentar a discussão levantada por esse trabalho e contribuir para que, quando casos reais sejam analisados, a definição dos Mercados Relevantes seja precisa, possibilitando às autoridades antitruste a tomarem as decisões corretas nos assuntos em questão. São eles:

- O aprofundamento no embasamento teórico dos modelos em equilíbrio parcial sugeridos no Capítulo 3 poderá ajudar a autoridade antitruste a prever e compreender os principais distúrbios de conduta que os incentivos dos mercados liberalizados podem provocar nesse setor;
- O uso de metodologias que busquem identificar choques temporais e quantificar seus efeitos ao longo do tempo podem ser de grande valia para compreender os efeitos que a maior penetração dos veículos flexfuel terá sobre o grau de competição entre gasolina e etanol hidratado.

Consequentemente, tal estudo fornecerá mais informações sobre as ações dos participantes dessas cadeias industriais;

- O emprego de metodologias em equações simultâneas, conforme sugerido no Capítulo 5 (Equações 1 e 2), ou variáveis instrumentais, conforme utilizado por de Freitas e Kaneko (2011a e 2011b), para a realização do SSNIP-test podem ajudar a compreender como a ISB está dividida dentro da geografia brasileira e como deve ser realizada a definição geográfica do Mercado Relevante. A comparação entre os resultados obtidos por essas metodologias ajudará, também a comparar os resultados de um modelo que incorpora o mercado de açúcar como um custo de oportunidade de produção de etanol, equações simultâneas, com um modelo que não incorpora tal efeito, variáveis instrumentais.
- Estudos que se aprofundem no relacionamento entre a dinâmica do mercado de açúcar com o de etanol no Brasil, similar aos estudos realizados entre o mercado de milho e de etanol nos EUA, como abordados por Whistance e Thompson, (2010), por exemplo.

Por fim, a ISB tem em seu futuro um processo de consolidação que demandará mais estudos desse perfil para o auxílio das autoridades econômicas que regulam o setor. Estas análises têm por objetivo deixar mais preciso o conhecimento da condição estrutural desses mercados e dos incentivos existentes que determinam a conduta de seus participantes. Ainda, a introdução de veículos flexfuel no mercado brasileiro é um interessante exemplo a ser observado, que pode ajudar em análises futuras em que situação semelhante ocorra em outros mercados, sujeitos a choques tecnológicos que alterem estruturalmente o comportamento de sua demanda ou oferta.

## REFERÊNCIAS

- Adilson, de O., 1991. Reassessing the Brazilian alcohol programme. *Energy Policy* 19, 47–55.
- American Bar Association. Section of Antitrust Law, 2009. *Energy antitrust handbook*. Section of Antitrust Law, ABA, Chicago, Ill.
- Andonova, L., Puglieri, R., 2011. Time Consistency in Competition Policy: Lessons from the Ethanol Industry. Generalitat de Catalunya.
- ANFAVEA, 2012. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira.
- ANP, 2012. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
- Ayhan, D., 2009. Political, economic and environmental impacts of biofuels: A review. *Applied Energy* 86, Supplement 1, S108–S117.
- Bastin, C., Szklo, A., Rosa, L.P., 2010. Diffusion of new automotive technologies for improving energy efficiency in Brazil's light vehicle fleet. *Energy Policy* 38, 3586–3597.
- Bolze, R.S., Peirce, J.C., Walsh, L.L., 2000. Antitrust law regulation: A new focus for a competitive energy industry. *Energy Law Journal*.
- Bork, R.H., 1993. *The antitrust paradox: a policy at war with itself*. Free Press ; Maxwell Macmillan Canada ; Maxwell Macmillan International, New York : Toronto : New York.
- Borrell, J.R., Jiménez, J.L., García, C., 2012. Evaluating antitrust leniency programs (Working Paper No. XREAP2012-01). *Xarxa de Referència en Economia Aplicada (XREAP)*.
- British Petroleum, 2012. *BP Statistical Review of World Energy*.
- Brodley, J.F., Bolton, P., Riordan, M.H., 2000. *Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy*.
- Brons, M., Nijkamp, P., Pels, E., Rietveld, P., 2008. A meta-analysis of the price elasticity of gasoline demand. A SUR approach. *Energy Economics* 30, 2105–2122.
- Conte, G., Lorient, G., Rouxel, F.-X., Tretton, W., 2005. EDP/ENI/GDP: the Commission prohibits a merger between gas and electricity national incumbents.
- Crago, C.L., Khanna, M., Barton, J., Giuliani, E., Amaral, W., 2010. Competitiveness of Brazilian sugarcane ethanol compared to US corn ethanol. *Energy Policy* 38, 7404–7415.
- Dahl, C., 2009. A Survey of Energy Demand Elasticities for the Developing World. *Journal of Energy and Development; (United States)* 28:1.
- Davis, S.C., Diegel, S.W., Boundy, R.G., 2012. *Transportation Energy databook*. Center for Transportation Analysis.
- De Freitas, L.C., Kaneko, S., 2011a. Ethanol demand under the flex-fuel technology regime in Brazil. *Energy Economics* 33, 1146–1154.
- De Freitas, L.C., Kaneko, S., 2011b. Ethanol demand in Brazil: Regional approach. *Energy Policy* 39, 2289–2298.
- Delgado, R.C.O.B., Araujo, A.S., Fernandes Jr., V.J., 2007. Properties of Brazilian gasoline mixed with hydrated ethanol for flex-fuel technology. *Fuel Processing Technology* 88, 365–368.
- Dos Santos, E.M., Taioli, F., 2008. A comparative analysis between Brazil and the USA in ethanol logistics. *Revue de l'Énergie* 586, 371–382.
- Electricity deregulation: choices and challenges, 2005. , Bush School series in the economics of public policy. University of Chicago Press, Chicago.
- Elhaage, E., 2007. *Global antitrust law and economics*, University casebook series. Foundation Press Thomson/West, New York, NY.
- EPE, 2012. *Balanço Energético Nacional*.
- Esteves, H.B.B., 2011. Principais práticas anticompetitivas nos segmentos de distribuição e revenda de combustíveis automotivos.



- Ethanol Producer Magazine | EthanolProducer.com [WWW Document], 2013. . URL <http://www.ethanolproducer.com/articles/9325/ftc-us-ethanol-market-remains-unconcentrated-in-2012>
- Farrell, J., Katz, M.L., 2006. The Economics of Welfare Standards in Antitrust.
- Ferreira, A.L., De Almeida Prado, F.P., Da Silveira, J.J., 2009. Flex cars and the alcohol price. *Energy Economics* 31, 382–394.
- FTC, 2012. 2012 Report on Ethanol Market Concentration. Federal Trade Commission.
- Geradin, D., Sidak, G., 2005. European and American Approaches to Antitrust Remedies and the Institutional Design of Regulation in Telecommunications. *ANDBOOK OF TELECOMMUNICATIONS ECONOMICS* 2, 517–553.
- Goettemoeller, J., Goettemoeller, A., 2007. Sustainable Ethanol: Biofuels, Biorefineries, Cellulosic Biomass, Flex-fuel Vehicles, and Sustainable Farming for Energy Independence. Prairie Oak Publishing.
- Goldemberg, J., 1996. The evolution of ethanol costs in Brazil. *Energy Policy* 24, 1127–1128.
- Goldemberg, J., Coelho, S.T., Guardabassi, P., 2008. The sustainability of ethanol production from sugarcane. *Energy Policy* 36, 2086–2097.
- Goldemberg, J., Coelho, S.T., Nastari, P.M., Lucon, O., 2004. Ethanol learning curve—the Brazilian experience. *Biomass and Bioenergy* 26, 301–304.
- Goldemberg, J., Moreira, J.R., Santos, P.U.M.D., Serra, G.E., 1985. Ethanol Fuel: A Use of Biomass Energy in Brazil. *Ambio* 14, 293–297.
- Gorter, H. de, Just, D.R., 2009. The Economics of a Blend Mandate for Biofuels. *American Journal of Agricultural Economics* 91, 738–750.
- Grossman, P.Z., Cole, D.H., 2006. The End of a natural monopoly deregulation and competition in the electric power industry. Taylor & Francis e-Library, Abingdon [England].
- Hira, A., De Oliveira, L.G., 2009. No substitute for oil? How Brazil developed its ethanol industry. *Energy Policy* 37, 2450–2456.
- Hsing, Y., 1990. On the variable elasticity of the demand for gasoline: The case of the USA. *Energy Economics* 12, 132–136.
- Hughes, J.E., Knittel, C.R., Sperling, D., 2006. Evidence of a Shift in the Short-Run Price Elasticity of Gasoline Demand (Working Paper No. 12530). National Bureau of Economic Research.
- Kovacic, W.E., Shapiro, C., 2009. Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking.
- Laffont, J.-J., Tirole, J., 1988. The Dynamics of Incentive Contracts. *Econometrica* 56, 1153–1175.
- Lihong Lu, M., 2011. Assessing the impact of US ethanol on fossil fuel markets: A structural VAR approach. *Energy Economics* 33, 1177–1185.
- Luchansky, M.S., Monks, J., 2009. Supply and demand elasticities in the U.S. ethanol fuel market. *Energy Economics* 31, 403–410.
- MAPA, 2009. Anuário Estatístico da Agroenergia. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
- Mattos, C., 2011. Parecer nº 263/2011/PG/CADE.
- Monteiro, N., Altman, I., Lahiri, S., 2012. The impact of ethanol production on food prices: The role of interplay between the U.S. and Brazil. *Energy Policy* 41, 193–199.
- Moreira, J.R., Goldemberg, J., 1999. The alcohol program. *Energy Policy* 27, 229–245.
- Motta, M., 2004. Competition policy: theory and practice. Cambridge University Press, Cambridge; New York.
- Newbery, D.M.G., 2002. Economic Reform in Europe: Integrating and Liberalizing the Market for Services (CEPR Discussion Paper No. 3183). C.E.P.R. Discussion Papers.
- Pagan, A., Pesaran, M.H., 2008. Econometric analysis of structural systems with permanent and transitory shocks. *Journal of Economic Dynamics and Control* 3376–3395.

- Pedra, D.P., Bicalho, L.M.N., Vilela, O. de A., Baran, P.H., Paiva, R.M., 2010. Metodologia adotada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis para a detecção de cartéis.
- Pollitt, M., 2009. Evaluating the evidence on electricity reform: Lessons for the South East Europe (SEE) market. *Utilities Policy* 17, 13–23.
- Rosa, L.P., Tolmasquim, M.T., Arouca, M.C., 1998. Potential for reduction of alcohol production costs in Brazil. *Energy* 23, 987–995.
- Rubinfeld, D.L., 2001. Maintenance of Monopoly: US v. Microsoft. *Antitrust Bulletin*.
- Schmitt, W.F., Szklo, A., Schaeffer, R., 2011. Policies for improving the efficiency of the Brazilian light-duty vehicle fleet and their implications for fuel use, greenhouse gas emissions and land use. *Energy Policy* 39, 3163–3176.
- Simas, M., 2012. Energia eólica e desenvolvimento sustentável no Brasil: Estimativa da geração de empregos por meio de uma matriz insumo-produto ampliada.
- Szklo, A., Schaeffer, R., Delgado, F., 2007. Can one say ethanol is a real threat to gasoline? *Energy Policy* 35, 5411–5421.
- Szklo, A.S., Tolmasquim, M.T., 2003. Analysis of Brazil's cogeneration legal framework. *Energy Conversion and Management* 44, 369–380.
- Szmrecsányi, T., Moreira, E.P., 1991. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. *Estudos Avançados* 5, 57–79.
- Tirole, J., Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P., 2003. The economics of unilateral effects. IDEI, Toulouse.
- USDJ, FTC, 2010. Horizontal Merger Guidelines.
- Varian, H.R., Monteiro, M.J.C., Doninelli, R., Hasenclever, L., 2006. Microeconomia princípios básicos - uma abordagem moderna. Campus, Rio de Janeiro.
- Viscusi, W.K., Vernon, J.M., Harrington, J.E., 2000. Economics of regulation and antitrust. MIT Press, Cambridge, Mass.
- White, M.W., 1996. Power Struggles: Explaining Deregulatory Reforms in Electricity Markets.
- Williamson, O.E., 1968. Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs. *The American Economic Review* 58, 18–36.
- Wolak, F.A., 2003. Diagnosing the California Electricity Crisis.
- Wood, B.D., Anderson, J.E., 1993. The Politics of U.S. Antitrust Regulation. *American Journal of Political Science* 37, 1–39.
- Yergin, D., 1991. The Prize. Simon and Schuster, N.Y.

## Anexo A – Lei Nº 12.529, de 30 de novembro de 2011



**Presidência da  
República**  
**Casa Civil**  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

### LEI Nº 12.529, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011.

[Mensagem de veto](#)

[Vigência](#)

Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo

Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## TÍTULO I

### DISPOSIÇÕES GERAIS

#### CAPÍTULO I

##### DA FINALIDADE

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

Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta Lei.

#### CAPÍTULO II

##### DA TERRITORIALIDADE

Art. 2º Aplica-se esta Lei, sem prejuízo de convenções e tratados de que seja signatário o Brasil, às práticas cometidas no todo ou em parte no território nacional ou que nele produzam ou possam produzir efeitos.

§ 1º Reputa-se domiciliada no território nacional a empresa estrangeira que opere ou tenha no Brasil filial, agência, sucursal, escritório, estabelecimento, agente ou representante.

§ 2º A empresa estrangeira será notificada e intimada de todos os atos processuais previstos nesta Lei, independentemente de procuração ou de disposição contratual ou estatutária, na pessoa do agente ou representante ou pessoa responsável por sua filial, agência, sucursal, estabelecimento ou escritório instalado no Brasil.

## TÍTULO II

### DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

#### CAPÍTULO I

##### DA COMPOSIÇÃO

Art. 3º O SBDC é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, com as atribuições previstas nesta Lei.

#### CAPÍTULO II

##### DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

Art. 4º O Cade é entidade julgadora com jurisdição em todo o território nacional, que se constitui em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e competências previstas nesta Lei.

## Seção I

### Da Estrutura Organizacional do Cade

Art. 5º O Cade é constituído pelos seguintes órgãos:

I - Tribunal Administrativo de Defesa Econômica;

II - Superintendência-Geral; e

III - Departamento de Estudos Econômicos.

## Seção II

### Do Tribunal Administrativo de Defesa Econômica

Art. 6º O Tribunal Administrativo, órgão julgador, tem como membros um Presidente e seis Conselheiros escolhidos dentre cidadãos com mais de 30 (trinta) anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal.

§ 1º O mandato do Presidente e dos Conselheiros é de 4 (quatro) anos, não coincidentes, vedada a recondução.

§ 2º Os cargos de Presidente e de Conselheiro são de dedicação exclusiva, não se admitindo qualquer acumulação, salvo as constitucionalmente permitidas.

§ 3º No caso de renúncia, morte, impedimento, falta ou perda de mandato do Presidente do Tribunal, assumirá o Conselheiro mais antigo no cargo ou o mais idoso, nessa ordem, até nova nomeação, sem prejuízo de suas atribuições.

§ 4º No caso de renúncia, morte ou perda de mandato de Conselheiro, proceder-se-á a nova nomeação, para completar o mandato do substituído.

§ 5º Se, nas hipóteses previstas no § 4º deste artigo, ou no caso de encerramento de mandato dos Conselheiros, a composição do Tribunal ficar reduzida a número inferior ao estabelecido no § 1º do art. 9º desta Lei, considerar-se-ão automaticamente suspensos os prazos previstos nesta Lei, e suspensa a tramitação de processos, continuando-se a contagem imediatamente após a recomposição do quorum.

Art. 7º A perda de mandato do Presidente ou dos Conselheiros do Cade só poderá ocorrer em virtude de decisão do Senado Federal, por provocação do Presidente da República, ou em razão de condenação penal irreversível por crime doloso, ou de processo disciplinar de conformidade com o que prevê a [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#) e a [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), e por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º desta Lei.

Parágrafo único. Também perderá o mandato, automaticamente, o membro do Tribunal que faltar a 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas, ou 20 (vinte) intercaladas, ressalvados os afastamentos temporários autorizados pelo Plenário.

Art. 8º Ao Presidente e aos Conselheiros é vedado:

I - receber, a qualquer título, e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas;

II - exercer profissão liberal;

III - participar, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, preposto ou mandatário, de sociedade civil, comercial ou empresas de qualquer espécie;

IV - emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou funcionar como consultor de qualquer tipo de empresa;

V - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos, em obras técnicas ou no exercício do magistério; e

VI - exercer atividade político-partidária.

§ 1º É vedado ao Presidente e aos Conselheiros, por um período de 120 (cento e vinte) dias, contado da data em que deixar o cargo, representar qualquer pessoa, física ou jurídica, ou interesse perante o SBDC, ressalvada a defesa de direito próprio.

§ 2º Durante o período mencionado no § 1º deste artigo, o Presidente e os Conselheiros receberão a mesma remuneração do cargo que ocupavam.

§ 3º Incorre na prática de advocacia administrativa, sujeitando-se à pena prevista no [art. 321 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) - Código Penal, o ex-presidente ou ex-conselheiro que violar o impedimento previsto no § 1º deste artigo.

§ 4º É vedado, a qualquer tempo, ao Presidente e aos Conselheiros utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido.

#### Subseção I

##### Da Competência do Plenário do Tribunal

Art. 9º Compete ao Plenário do Tribunal, dentre outras atribuições previstas nesta Lei:

I - zelar pela observância desta Lei e seu regulamento e do regimento interno;

II - decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei;

III - decidir os processos administrativos para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica instaurados pela Superintendência-Geral;

IV - ordenar providências que conduzam à cessação de infração à ordem econômica, dentro do prazo que determinar;

V - aprovar os termos do compromisso de cessação de prática e do acordo em controle de concentrações, bem como determinar à Superintendência-Geral que fiscalize seu cumprimento;

VI - apreciar, em grau de recurso, as medidas preventivas adotadas pelo Conselheiro-Relator ou pela Superintendência-Geral;

VII - intimar os interessados de suas decisões;

VIII - requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal e requerer às autoridades dos Estados, Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios as medidas necessárias ao cumprimento desta Lei;

IX - contratar a realização de exames, vistorias e estudos, aprovando, em cada caso, os respectivos honorários profissionais e demais despesas de processo, que deverão ser pagas pela empresa, se vier a ser punida nos termos desta Lei;

X - apreciar processos administrativos de atos de concentração econômica, na forma desta Lei, fixando, quando entender conveniente e oportuno, acordos em controle de atos de concentração;

XI - determinar à Superintendência-Geral que adote as medidas administrativas necessárias à execução e fiel cumprimento de suas decisões;

XII - requisitar serviços e pessoal de quaisquer órgãos e entidades do Poder Público Federal;

XIII - requerer à Procuradoria Federal junto ao Cade a adoção de providências administrativas e judiciais;

XIV - instruir o público sobre as formas de infração da ordem econômica;

XV - elaborar e aprovar regimento interno do Cade, dispondo sobre seu funcionamento, forma das deliberações, normas de procedimento e organização de seus serviços internos;

XVI - propor a estrutura do quadro de pessoal do Cade, observado o disposto no [inciso II do caput do art. 37 da Constituição Federal](#);

XVII - elaborar proposta orçamentária nos termos desta Lei;

XVIII - requisitar informações de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas, respeitando e mantendo o sigilo legal quando for o caso, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício das suas funções; e

XIX - decidir pelo cumprimento das decisões, compromissos e acordos.

§ 1º As decisões do Tribunal serão tomadas por maioria, com a presença mínima de 4 (quatro) membros, sendo o quorum de deliberação mínimo de 3 (três) membros.

§ 2º As decisões do Tribunal não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo, promovendo-se, de imediato, sua execução e comunicando-se, em seguida, ao Ministério Público, para as demais medidas legais cabíveis no âmbito de suas atribuições.

§ 3º As autoridades federais, os diretores de autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista federais e agências reguladoras são obrigados a prestar, sob pena de responsabilidade, toda a assistência e colaboração que lhes for solicitada pelo Cade, inclusive elaborando pareceres técnicos sobre as matérias de sua competência.

§ 4º O Tribunal poderá responder consultas sobre condutas em andamento, mediante pagamento de taxa e acompanhadas dos respectivos documentos.

§ 5º O Cade definirá, em resolução, normas complementares sobre o procedimento de consultas previsto no § 4º deste artigo.

## Subseção II

### Da Competência do Presidente do Tribunal

Art. 10. Compete ao Presidente do Tribunal:

I - representar legalmente o Cade no Brasil ou no exterior, em juízo ou fora dele;

II - presidir, com direito a voto, inclusive o de qualidade, as reuniões do Plenário;

III - distribuir, por sorteio, os processos aos Conselheiros;

IV - convocar as sessões e determinar a organização da respectiva pauta;

V - solicitar, a seu critério, que a Superintendência-Geral auxilie o Tribunal na tomada de providências extrajudiciais para o cumprimento das decisões do Tribunal;

VI - fiscalizar a Superintendência-Geral na tomada de providências para execução das decisões e julgados do Tribunal;

VII - assinar os compromissos e acordos aprovados pelo Plenário;

VIII - submeter à aprovação do Plenário a proposta orçamentária e a lotação ideal do pessoal que prestará serviço ao Cade;

IX - orientar, coordenar e supervisionar as atividades administrativas do Cade;

X - ordenar as despesas atinentes ao Cade, ressalvadas as despesas da unidade gestora da Superintendência-Geral;

XI - firmar contratos e convênios com órgãos ou entidades nacionais e submeter, previamente, ao Ministro de Estado da Justiça os que devam ser celebrados com organismos estrangeiros ou internacionais; e

XII - determinar à Procuradoria Federal junto ao Cade as providências judiciais determinadas pelo Tribunal.

## Subseção III

### Da Competência dos Conselheiros do Tribunal

Art. 11. Compete aos Conselheiros do Tribunal:

I - emitir voto nos processos e questões submetidas ao Tribunal;

II - proferir despachos e lavrar as decisões nos processos em que forem relatores;

III - requisitar informações e documentos de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas, a serem mantidos sob sigilo legal, quando for o caso, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias;

IV - adotar medidas preventivas, fixando o valor da multa diária pelo seu descumprimento;

V - solicitar, a seu critério, que a Superintendência-Geral realize as diligências e a produção das provas que entenderem pertinentes nos autos do processo administrativo, na forma desta Lei;

VI - requerer à Procuradoria Federal junto ao Cade emissão de parecer jurídico nos processos em que forem relatores, quando entenderem necessário e em despacho fundamentado, na forma prevista no inciso VII do art. 15 desta Lei;

VII - determinar ao Economista-Chefe, quando necessário, a elaboração de pareceres nos processos em que forem relatores, sem prejuízo da tramitação normal do processo e sem que tal determinação implique a suspensão do prazo de análise ou prejuízo à tramitação normal do processo;

VIII - desincumbir-se das demais tarefas que lhes forem cometidas pelo regimento;

IX - propor termo de compromisso de cessação e acordos para aprovação do Tribunal;

X - prestar ao Poder Judiciário, sempre que solicitado, todas as informações sobre andamento dos processos, podendo, inclusive, fornecer cópias dos autos para instruir ações judiciais.

### Seção III

#### Da Superintendência-Geral

Art. 12. O Cade terá em sua estrutura uma Superintendência-Geral, com 1 (um) Superintendente-Geral e 2 (dois) Superintendentes-Adjuntos, cujas atribuições específicas serão definidas em Resolução.

§ 1º O Superintendente-Geral será escolhido dentre cidadãos com mais de 30 (trinta) anos de idade, notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovado pelo Senado Federal.

§ 2º O Superintendente-Geral terá mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução para um único período subsequente.

§ 3º Aplicam-se ao Superintendente-Geral as mesmas normas de impedimentos, perda de mandato, substituição e as vedações do art. 8º desta Lei, incluindo o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei, aplicáveis ao Presidente e aos Conselheiros do Tribunal.

§ 4º Os cargos de Superintendente-Geral e de Superintendentes-Adjuntos são de dedicação exclusiva, não se admitindo qualquer acumulação, salvo as constitucionalmente permitidas.

§ 5º Durante o período de vacância que anteceder à nomeação de novo Superintendente-Geral, assumirá interinamente o cargo um dos superintendentes adjuntos, indicado pelo Presidente do Tribunal, o qual permanecerá no cargo até a posse do novo Superintendente-Geral, escolhido na forma do § 1º deste artigo.

§ 6º Se, no caso da vacância prevista no § 5º deste artigo, não houver nenhum Superintendente Adjunto nomeado na Superintendência do Cade, o Presidente do Tribunal indicará servidor em exercício no Cade, com conhecimento jurídico ou econômico na área de defesa da concorrência e reputação ilibada, para assumir interinamente o cargo, permanecendo neste até a posse do novo Superintendente-Geral, escolhido na forma do § 1º deste artigo.



§ 7º Os Superintendentes-Adjuntos serão indicados pelo Superintendente-Geral.

Art. 13. Compete à Superintendência-Geral:

I - zelar pelo cumprimento desta Lei, monitorando e acompanhando as práticas de mercado;

II - acompanhar, permanentemente, as atividades e práticas comerciais de pessoas físicas ou jurídicas que detiverem posição dominante em mercado relevante de bens ou serviços, para prevenir infrações da ordem econômica, podendo, para tanto, requisitar as informações e documentos necessários, mantendo o sigilo legal, quando for o caso;

III - promover, em face de indícios de infração da ordem econômica, procedimento preparatório de inquérito administrativo e inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica;

IV - decidir pela insubsistência dos indícios, arquivando os autos do inquérito administrativo ou de seu procedimento preparatório;

V - instaurar e instruir processo administrativo para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica, procedimento para apuração de ato de concentração, processo administrativo para análise de ato de concentração econômica e processo administrativo para imposição de sanções processuais incidentais instaurados para prevenção, apuração ou repressão de infrações à ordem econômica;

VI - no interesse da instrução dos tipos processuais referidos nesta Lei:

a) requisitar informações e documentos de quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, órgãos, autoridades e entidades, públicas ou privadas, mantendo o sigilo legal, quando for o caso, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício de suas funções;

b) requisitar esclarecimentos orais de quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, órgãos, autoridades e entidades, públicas ou privadas, na forma desta Lei;

c) realizar inspeção na sede social, estabelecimento, escritório, filial ou sucursal de empresa investigada, de estoques, objetos, papéis de qualquer natureza, assim como livros comerciais, computadores e arquivos eletrônicos, podendo-se extrair ou requisitar cópias de quaisquer documentos ou dados eletrônicos;

d) requerer ao Poder Judiciário, por meio da Procuradoria Federal junto ao Cade, mandado de busca e apreensão de objetos, papéis de qualquer natureza, assim como de livros comerciais, computadores e arquivos magnéticos de empresa ou pessoa física, no interesse de inquérito administrativo ou de processo administrativo para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica, aplicando-se, no que couber, o disposto no [art. 839 e seguintes da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973](#) - Código de Processo Civil, sendo inexigível a propositura de ação principal;

e) requisitar vista e cópia de documentos e objetos constantes de inquéritos e processos administrativos instaurados por órgãos ou entidades da administração pública federal;

f) requerer vista e cópia de inquéritos policiais, ações judiciais de quaisquer natureza, bem como de inquéritos e processos administrativos instaurados por outros entes da federação, devendo o Conselho observar as mesmas restrições de sigilo eventualmente estabelecidas nos procedimentos de origem;

VII - recorrer de ofício ao Tribunal quando decidir pelo arquivamento de processo administrativo para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica;

VIII - remeter ao Tribunal, para julgamento, os processos administrativos que instaurar, quando entender configurada infração da ordem econômica;

IX - propor termo de compromisso de cessação de prática por infração à ordem econômica, submetendo-o à aprovação do Tribunal, e fiscalizar o seu cumprimento;

X - sugerir ao Tribunal condições para a celebração de acordo em controle de concentrações e fiscalizar o seu cumprimento;

XI - adotar medidas preventivas que conduzam à cessação de prática que constitua infração da ordem econômica, fixando prazo para seu cumprimento e o valor da multa diária a ser aplicada, no caso de descumprimento;

XII - receber, instruir e aprovar ou impugnar perante o Tribunal os processos administrativos para análise de ato de concentração econômica;

XIII - orientar os órgãos e entidades da administração pública quanto à adoção de medidas necessárias ao cumprimento desta Lei;

XIV - desenvolver estudos e pesquisas objetivando orientar a política de prevenção de infrações da ordem econômica;

XV - instruir o público sobre as diversas formas de infração da ordem econômica e os modos de sua prevenção e repressão;

XVI - exercer outras atribuições previstas em lei;

XVII - prestar ao Poder Judiciário, sempre que solicitado, todas as informações sobre andamento das investigações, podendo, inclusive, fornecer cópias dos autos para instruir ações judiciais; e

XVIII - adotar as medidas administrativas necessárias à execução e ao cumprimento das decisões do Plenário.

Art. 14. São atribuições do Superintendente-Geral:

I - participar, quando entender necessário, sem direito a voto, das reuniões do Tribunal e proferir sustentação oral, na forma do regimento interno;

II - cumprir e fazer cumprir as decisões do Tribunal na forma determinada pelo seu Presidente;

III - requerer à Procuradoria Federal junto ao Cade as providências judiciais relativas ao exercício das competências da Superintendência-Geral;

IV - determinar ao Economista-Chefe a elaboração de estudos e pareceres;

V - ordenar despesas referentes à unidade gestora da Superintendência-Geral; e

VI - exercer outras atribuições previstas em lei.

#### Seção IV

## Da Procuradoria Federal junto ao Cade

Art. 15. Funcionará junto ao Cade Procuradoria Federal Especializada, competindo-lhe:

I - prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Cade;

II - representar o Cade judicial e extrajudicialmente;

III - promover a execução judicial das decisões e julgados do Cade;

IV - proceder à apuração da liquidez dos créditos do Cade, inscrevendo-os em dívida ativa para fins de cobrança administrativa ou judicial;

V - tomar as medidas judiciais solicitadas pelo Tribunal ou pela Superintendência-Geral, necessárias à cessação de infrações da ordem econômica ou à obtenção de documentos para a instrução de processos administrativos de qualquer natureza;

VI - promover acordos judiciais nos processos relativos a infrações contra a ordem econômica, mediante autorização do Tribunal;

VII - emitir, sempre que solicitado expressamente por Conselheiro ou pelo Superintendente-Geral, parecer nos processos de competência do Cade, sem que tal determinação implique a suspensão do prazo de análise ou prejuízo à tramitação normal do processo;

VIII - zelar pelo cumprimento desta Lei; e

IX - desincumbir-se das demais tarefas que lhe sejam atribuídas pelo regimento interno.

Parágrafo único. Compete à Procuradoria Federal junto ao Cade, ao dar execução judicial às decisões da Superintendência-Geral e do Tribunal, manter o Presidente do Tribunal, os Conselheiros e o Superintendente-Geral informados sobre o andamento das ações e medidas judiciais.

Art. 16. O Procurador-Chefe será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovado pelo Senado Federal, dentre cidadãos brasileiros com mais de 30 (trinta) anos de idade, de notório conhecimento jurídico e reputação ilibada.

§ 1º O Procurador-Chefe terá mandato de 2 (dois) anos, permitida sua recondução para um único período.

§ 2º O Procurador-Chefe poderá participar, sem direito a voto, das reuniões do Tribunal, prestando assistência e esclarecimentos, quando requisitado pelos Conselheiros, na forma do Regimento Interno do Tribunal.

§ 3º Aplicam-se ao Procurador-Chefe as mesmas normas de impedimento aplicáveis aos Conselheiros do Tribunal, exceto quanto ao comparecimento às sessões.

§ 4º Nos casos de faltas, afastamento temporário ou impedimento do Procurador-Chefe, o Plenário indicará e o Presidente do Tribunal designará o substituto eventual dentre os integrantes da Procuradoria Federal Especializada.

## Seção V

## Do Departamento de Estudos Econômicos

Art. 17. O Cade terá um Departamento de Estudos Econômicos, dirigido por um Economista-Chefe, a quem incumbirá elaborar estudos e pareceres econômicos, de ofício ou por solicitação do Plenário, do Presidente, do Conselheiro-Relator ou do Superintendente-Geral, zelando pelo rigor e atualização técnica e científica das decisões do órgão.

Art. 18. O Economista-Chefe será nomeado, conjuntamente, pelo Superintendente-Geral e pelo Presidente do Tribunal, dentre brasileiros de ilibada reputação e notório conhecimento econômico.

§ 1º O Economista-Chefe poderá participar das reuniões do Tribunal, sem direito a voto.

§ 2º Aplicam-se ao Economista-Chefe as mesmas normas de impedimento aplicáveis aos Conselheiros do Tribunal, exceto quanto ao comparecimento às sessões.

### CAPÍTULO III

#### DA SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO

Art. 19. Compete à Secretaria de Acompanhamento Econômico promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente, o seguinte:

I - opinar, nos aspectos referentes à promoção da concorrência, sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidos a consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas e as minutas;

II - opinar, quando considerar pertinente, sobre minutas de atos normativos elaborados por qualquer entidade pública ou privada submetidos à consulta pública, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

III - opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

IV - elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional, de ofício ou quando solicitada pelo Cade, pela Câmara de Comércio Exterior ou pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça ou órgão que vier a sucedê-lo;

V - elaborar estudos setoriais que sirvam de insumo para a participação do Ministério da Fazenda na formulação de políticas públicas setoriais nos fóruns em que este Ministério tem assento;

VI - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País;

VII - manifestar-se, de ofício ou quando solicitada, a respeito do impacto concorrencial de medidas em discussão no âmbito de fóruns negociadores relativos às atividades de alteração tarifária, ao acesso a mercados e à defesa comercial, ressalvadas as competências dos órgãos envolvidos;

VIII - encaminhar ao órgão competente representação para que este, a seu critério, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificado ato normativo que tenha caráter anticompetitivo.

§ 1º Para o cumprimento de suas atribuições, a Secretaria de Acompanhamento Econômico poderá:

I - requisitar informações e documentos de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades, públicas ou privadas, mantendo o sigilo legal quando for o caso;

II - celebrar acordos e convênios com órgãos ou entidades públicas ou privadas, federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal e dos Territórios para avaliar e/ou sugerir medidas relacionadas à promoção da concorrência.

§ 2º A Secretaria de Acompanhamento Econômico divulgará anualmente relatório de suas ações voltadas para a promoção da concorrência.

### TÍTULO III

#### DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PERANTE O CADE

Art. 20. O Procurador-Geral da República, ouvido o Conselho Superior, designará membro do Ministério Público Federal para, nesta qualidade, emitir parecer, nos processos administrativos para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica, de ofício ou a requerimento do Conselheiro-Relator.

### TÍTULO IV

#### DO PATRIMÔNIO, DAS RECEITAS E DA GESTÃO ADMINISTRATIVA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Art. 21. Compete ao Presidente do Tribunal orientar, coordenar e supervisionar as atividades administrativas do Cade, respeitadas as atribuições dos dirigentes dos demais órgãos previstos no art. 5º desta Lei.

§ 1º A Superintendência-Geral constituirá unidade gestora, para fins administrativos e financeiros, competindo ao seu Superintendente-Geral ordenar as despesas pertinentes às respectivas ações orçamentárias.

§ 2º Para fins administrativos e financeiros, o Departamento de Estudos Econômicos estará ligado ao Tribunal.

Art. 22. Anualmente, o Presidente do Tribunal, ouvido o Superintendente-Geral, encaminhará ao Poder Executivo a proposta de orçamento do Cade e a lotação ideal do pessoal que prestará serviço àquela autarquia.

Art. 23. Ficam instituídas as taxas processuais sobre os processos de competência do Cade, no valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), que têm como fato gerador a apresentação dos atos previstos no art. 88 desta Lei e no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para processos que têm como fato gerador a apresentação de consultas de que trata o § 4º do art. 9º desta Lei.

Parágrafo único. A taxa processual de que trata o caput deste artigo poderá ser atualizada por ato do Poder Executivo, após autorização do Congresso Nacional.

Art. 24. São contribuintes da taxa processual que tem como fato gerador a apresentação dos atos previstos no art. 88 desta Lei qualquer das requerentes.

Art. 25. O recolhimento da taxa processual que tem como fato gerador a apresentação dos atos previstos no art. 88 desta Lei deverá ser comprovado no momento da protocolização do ato.

§ 1º A taxa processual não recolhida no momento fixado no caput deste artigo será cobrada com os seguintes acréscimos:

I - juros de mora, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de 1% (um por cento), calculados na forma da legislação aplicável aos tributos federais;

II - multa de mora de 20% (vinte por cento).

§ 2º Os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora.

Art. 26. (VETADO).

Art. 27. As taxas de que tratam os arts. 23 e 26 desta Lei serão recolhidas ao Tesouro Nacional na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

Art. 28. Constituem receitas próprias do Cade:

I - o produto resultante da arrecadação das taxas previstas nos arts. 23 e 26 desta Lei;

II - a retribuição por serviços de qualquer natureza prestados a terceiros;

III - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

IV - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais e internacionais;

V - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

VI - os valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade;

VII - o produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações;

VIII - os valores apurados em aplicações no mercado financeiro das receitas previstas neste artigo, na forma definida pelo Poder Executivo; e

IX - quaisquer outras receitas, afetas às suas atividades, não especificadas nos incisos I a VIII do caput deste artigo.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º O produto da arrecadação das multas aplicadas pelo Cade, inscritas ou não em dívida ativa, será destinado ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos de que trata o [art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#), e a [Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995](#).

§ 4º As multas arrecadadas na forma desta Lei serão recolhidas ao Tesouro Nacional na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

Art. 29. O Cade submeterá anualmente ao Ministério da Justiça a sua proposta de orçamento, que será encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para inclusão na lei orçamentária anual, a que se refere o [§ 5º do art. 165 da Constituição Federal](#).

§ 1º O Cade fará acompanhar as propostas orçamentárias de quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos 5 (cinco) exercícios subsequentes.

§ 2º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital do Cade, relativas ao exercício a que ela se referir.

Art. 30. Somam-se ao atual patrimônio do Cade os bens e direitos pertencentes ao Ministério da Justiça atualmente afetados às atividades do Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico.

## TÍTULO V

### DAS INFRAÇÕES DA ORDEM ECONÔMICA

#### CAPÍTULO I

##### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 31. Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.

Art. 32. As diversas formas de infração da ordem econômica implicam a responsabilidade da empresa e a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores, solidariamente.

Art. 33. Serão solidariamente responsáveis as empresas ou entidades integrantes de grupo econômico, de fato ou de direito, quando pelo menos uma delas praticar infração à ordem econômica.

Art. 34. A personalidade jurídica do responsável por infração da ordem econômica poderá ser desconsiderada quando houver da parte deste abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social.

Parágrafo único. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

Art. 35. A repressão das infrações da ordem econômica não exclui a punição de outros ilícitos previstos em lei.

#### CAPÍTULO II

##### DAS INFRAÇÕES

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;

c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;

d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;

VI - exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa;

VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros;

VIII - regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição;



IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros;

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;

XIII - destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los;

XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia;

XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo;

XVI - reter bens de produção ou de consumo, exceto para garantir a cobertura dos custos de produção;

XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada;

XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem; e

XIX - exercer ou explorar abusivamente direitos de propriedade industrial, intelectual, tecnologia ou marca.

### CAPÍTULO III

#### DAS PENAS

Art. 37. A prática de infração da ordem econômica sujeita os responsáveis às seguintes penas:

I - no caso de empresa, multa de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do valor do faturamento bruto da empresa, grupo ou conglomerado obtido, no último exercício anterior à instauração do processo administrativo, no ramo de atividade empresarial em que ocorreu a infração, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação;

II - no caso das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, não sendo possível utilizar-se o critério do valor do faturamento bruto, a multa será entre R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais);

III - no caso de administrador, direta ou indiretamente responsável pela infração cometida, quando comprovada a sua culpa ou dolo, multa de 1% (um por cento) a 20% (vinte por cento) daquela aplicada à empresa, no caso previsto no inciso I do caput deste artigo, ou às pessoas jurídicas ou entidades, nos casos previstos no inciso II do caput deste artigo.

§ 1º Em caso de reincidência, as multas cominadas serão aplicadas em dobro.

§ 2º No cálculo do valor da multa de que trata o inciso I do caput deste artigo, o Cade poderá considerar o faturamento total da empresa ou grupo de empresas, quando não dispuser do valor do faturamento no ramo de atividade empresarial em que ocorreu a infração, definido pelo Cade, ou quando este for apresentado de forma incompleta e/ou não demonstrado de forma inequívoca e idônea.

Art. 38. Sem prejuízo das penas cominadas no art. 37 desta Lei, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público geral, poderão ser impostas as seguintes penas, isolada ou cumulativamente:

I - a publicação, em meia página e a expensas do infrator, em jornal indicado na decisão, de extrato da decisão condenatória, por 2 (dois) dias seguidos, de 1 (uma) a 3 (três) semanas consecutivas;

II - a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais e participar de licitação tendo por objeto aquisições, alienações, realização de obras e serviços, concessão de serviços públicos, na administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como em entidades da administração indireta, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos;

III - a inscrição do infrator no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor;

IV - a recomendação aos órgãos públicos competentes para que:

a) seja concedida licença compulsória de direito de propriedade intelectual de titularidade do infrator, quando a infração estiver relacionada ao uso desse direito;

b) não seja concedido ao infrator parcelamento de tributos federais por ele devidos ou para que sejam cancelados, no todo ou em parte, incentivos fiscais ou subsídios públicos;

V - a cisão de sociedade, transferência de controle societário, venda de ativos ou cessação parcial de atividade;

VI - a proibição de exercer o comércio em nome próprio ou como representante de pessoa jurídica, pelo prazo de até 5 (cinco) anos; e

VII - qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica.

Art. 39. Pela continuidade de atos ou situações que configurem infração da ordem econômica, após decisão do Tribunal determinando sua cessação, bem como pelo não cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer impostas, ou pelo descumprimento de medida preventiva ou termo de compromisso de cessação previstos nesta Lei, o responsável fica sujeito a multa diária fixada em valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), podendo ser aumentada em até 50 (cinquenta) vezes, se assim recomendar a situação econômica do infrator e a gravidade da infração.

Art. 40. A recusa, omissão ou retardamento injustificado de informação ou documentos solicitados pelo Cade ou pela Secretaria de Acompanhamento Econômico constitui infração punível com multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), podendo ser

aumentada em até 20 (vinte) vezes, se necessário para garantir sua eficácia, em razão da situação econômica do infrator.

§ 1º O montante fixado para a multa diária de que trata o caput deste artigo constará do documento que contiver a requisição da autoridade competente.

§ 2º Compete à autoridade requisitante a aplicação da multa prevista no caput deste artigo.

§ 3º Tratando-se de empresa estrangeira, responde solidariamente pelo pagamento da multa de que trata o caput sua filial, sucursal, escritório ou estabelecimento situado no País.

Art. 41. A falta injustificada do representado ou de terceiros, quando intimados para prestar esclarecimentos, no curso de inquérito ou processo administrativo, sujeitará o faltante à multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para cada falta, aplicada conforme sua situação econômica.

Parágrafo único. A multa a que se refere o caput deste artigo será aplicada mediante auto de infração pela autoridade competente.

Art. 42. Impedir, obstruir ou de qualquer outra forma dificultar a realização de inspeção autorizada pelo Plenário do Tribunal, pelo Conselheiro-Relator ou pela Superintendência-Geral no curso de procedimento preparatório, inquérito administrativo, processo administrativo ou qualquer outro procedimento sujeitará o inspecionado ao pagamento de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), conforme a situação econômica do infrator, mediante a lavratura de auto de infração pelo órgão competente.

Art. 43. A enganosidade ou a falsidade de informações, de documentos ou de declarações prestadas por qualquer pessoa ao Cade ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico será punível com multa pecuniária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), de acordo com a gravidade dos fatos e a situação econômica do infrator, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis.

Art. 44. Aquele que prestar serviços ao Cade ou a Seae, a qualquer título, e que der causa, mesmo que por mera culpa, à disseminação indevida de informação acerca de empresa, coberta por sigilo, será punível com multa pecuniária de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), sem prejuízo de abertura de outros procedimentos cabíveis.

§ 1º Se o autor da disseminação indevida estiver servindo o Cade em virtude de mandato, ou na qualidade de Procurador Federal ou Economista-Chefe, a multa será em dobro.

§ 2º O Regulamento definirá o procedimento para que uma informação seja tida como sigilosa, no âmbito do Cade e da Seae.

Art. 45. Na aplicação das penas estabelecidas nesta Lei, levar-se-á em consideração:

- I - a gravidade da infração;
- II - a boa-fé do infrator;
- III - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;
- IV - a consumação ou não da infração;

V - o grau de lesão, ou perigo de lesão, à livre concorrência, à economia nacional, aos consumidores, ou a terceiros;

VI - os efeitos econômicos negativos produzidos no mercado;

VII - a situação econômica do infrator; e

VIII - a reincidência.

## CAPÍTULO IV

### DA PRESCRIÇÃO

Art. 46. Prescrevem em 5 (cinco) anos as ações punitivas da administração pública federal, direta e indireta, objetivando apurar infrações da ordem econômica, contados da data da prática do ilícito ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessada a prática do ilícito.

§ 1º Interrompe a prescrição qualquer ato administrativo ou judicial que tenha por objeto a apuração da infração contra a ordem econômica mencionada no caput deste artigo, bem como a notificação ou a intimação da investigada.

§ 2º Suspende-se a prescrição durante a vigência do compromisso de cessação ou do acordo em controle de concentrações.

§ 3º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 4º Quando o fato objeto da ação punitiva da administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

## CAPÍTULO V

### DO DIREITO DE AÇÃO

Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no [art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#), poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.

## TÍTULO VI

### DAS DIVERSAS ESPÉCIES DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

##### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 48. Esta Lei regula os seguintes procedimentos administrativos instaurados para prevenção, apuração e repressão de infrações à ordem econômica:

I - procedimento preparatório de inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica;

II - inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica;

III - processo administrativo para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica;

IV - processo administrativo para análise de ato de concentração econômica;

V - procedimento administrativo para apuração de ato de concentração econômica; e

VI - processo administrativo para imposição de sanções processuais incidentais.

Art. 49. O Tribunal e a Superintendência-Geral assegurarão nos procedimentos previstos nos incisos II, III, IV e VI do caput do art. 48 desta Lei o tratamento sigiloso de documentos, informações e atos processuais necessários à elucidação dos fatos ou exigidos pelo interesse da sociedade.

Parágrafo único. As partes poderão requerer tratamento sigiloso de documentos ou informações, no tempo e modo definidos no regimento interno.

Art. 50. A Superintendência-Geral ou o Conselheiro-Relator poderá admitir a intervenção no processo administrativo de:

I - terceiros titulares de direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; ou

II - legitimados à propositura de ação civil pública pelos [incisos III e IV do art. 82 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990](#).

Art. 51. Na tramitação dos processos no Cade, serão observadas as seguintes disposições, além daquelas previstas no regimento interno:

I - os atos de concentração terão prioridade sobre o julgamento de outras matérias;

II - a sessão de julgamento do Tribunal é pública, salvo nos casos em que for determinado tratamento sigiloso ao processo, ocasião em que as sessões serão reservadas;

III - nas sessões de julgamento do Tribunal, poderão o Superintendente-Geral, o Economista-Chefe, o Procurador-Chefe e as partes do processo requerer a palavra, que lhes será concedida, nessa ordem, nas condições e no prazo definido pelo regimento interno, a fim de sustentarem oralmente suas razões perante o Tribunal;

IV - a pauta das sessões de julgamento será definida pelo Presidente, que determinará sua publicação, com pelo menos 120 (cento e vinte) horas de antecedência; e

V - os atos e termos a serem praticados nos autos dos procedimentos enumerados no art. 48 desta Lei poderão ser encaminhados de forma eletrônica ou apresentados em meio magnético ou equivalente, nos termos das normas do Cade.

Art. 52. O cumprimento das decisões do Tribunal e de compromissos e acordos firmados nos termos desta Lei poderá, a critério do Tribunal, ser fiscalizado pela Superintendência-Geral, com o respectivo encaminhamento dos autos, após a decisão final do Tribunal.

§ 1º Na fase de fiscalização da execução das decisões do Tribunal, bem como do cumprimento de compromissos e acordos firmados nos termos desta Lei, poderá a Superintendência-Geral valer-se de todos os poderes instrutórios que lhe são assegurados nesta Lei.

§ 2º Cumprida integralmente a decisão do Tribunal ou os acordos em controle de concentrações e compromissos de cessação, a Superintendência-Geral, de ofício ou por provocação do interessado, manifestar-se-á sobre seu cumprimento.

## CAPÍTULO II

### DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO CONTROLE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

#### Seção I

##### Do Processo Administrativo na Superintendência-Geral

Art. 53. O pedido de aprovação dos atos de concentração econômica a que se refere o art. 88 desta Lei deverá ser endereçado ao Cade e instruído com as informações e documentos indispensáveis à instauração do processo administrativo, definidos em resolução do Cade, além do comprovante de recolhimento da taxa respectiva.

§ 1º Ao verificar que a petição não preenche os requisitos exigidos no caput deste artigo ou apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, a Superintendência-Geral determinará, uma única vez, que os requerentes a emendem, sob pena de arquivamento.

§ 2º Após o protocolo da apresentação do ato de concentração, ou de sua emenda, a Superintendência-Geral fará publicar edital, indicando o nome dos requerentes, a natureza da operação e os setores econômicos envolvidos.

Art. 54. Após cumpridas as providências indicadas no art. 53, a Superintendência-Geral:

I - conhecerá diretamente do pedido, proferindo decisão terminativa, quando o processo dispensar novas diligências ou nos casos de menor potencial ofensivo à concorrência, assim definidos em resolução do Cade; ou

II - determinará a realização da instrução complementar, especificando as diligências a serem produzidas.

Art. 55. Concluída a instrução complementar determinada na forma do inciso II do caput do art. 54 desta Lei, a Superintendência-Geral deverá manifestar-se sobre seu satisfatório cumprimento, recebendo-a como adequada ao exame de mérito ou determinando que seja refeita, por estar incompleta.

Art. 56. A Superintendência-Geral poderá, por meio de decisão fundamentada, declarar a operação como complexa e determinar a realização de nova instrução complementar, especificando as diligências a serem produzidas.

Parágrafo único. Declarada a operação como complexa, poderá a Superintendência-Geral requerer ao Tribunal a prorrogação do prazo de que trata o § 2º do art. 88 desta Lei.

Art. 57. Concluídas as instruções complementares de que tratam o inciso II do art. 54 e o art. 56 desta Lei, a Superintendência-Geral:

I - proferirá decisão aprovando o ato sem restrições;

II - oferecerá impugnação perante o Tribunal, caso entenda que o ato deva ser rejeitado, aprovado com restrições ou que não existam elementos conclusivos quanto aos seus efeitos no mercado.

Parágrafo único. Na impugnação do ato perante o Tribunal, deverão ser demonstrados, de forma circunstanciada, o potencial lesivo do ato à concorrência e as razões pelas quais não deve ser aprovado integralmente ou rejeitado.

## Seção II

### Do Processo Administrativo no Tribunal

Art. 58. O requerente poderá oferecer, no prazo de 30 (trinta) dias da data de impugnação da Superintendência-Geral, em petição escrita, dirigida ao Presidente do Tribunal, manifestação expondo as razões de fato e de direito com que se opõe à impugnação do ato de concentração da Superintendência-Geral e juntando todas as provas, estudos e pareceres que corroboram seu pedido.

Parágrafo único. Em até 48 (quarenta e oito) horas da decisão de que trata a impugnação pela Superintendência-Geral, disposta no inciso II do caput do art. 57 desta Lei e na hipótese do inciso I do art. 65 desta Lei, o processo será distribuído, por sorteio, a um Conselheiro-Relator.

Art. 59. Após a manifestação do requerente, o Conselheiro-Relator:

I - proferirá decisão determinando a inclusão do processo em pauta para julgamento, caso entenda que se encontre suficientemente instruído;

II - determinará a realização de instrução complementar, se necessário, podendo, a seu critério, solicitar que a Superintendência-Geral a realize, declarando os pontos controversos e especificando as diligências a serem produzidas.

§ 1º O Conselheiro-Relator poderá autorizar, conforme o caso, precária e liminarmente, a realização do ato de concentração econômica, impondo as condições que visem à preservação da reversibilidade da operação, quando assim recomendarem as condições do caso concreto.

§ 2º O Conselheiro-Relator poderá acompanhar a realização das diligências referidas no inciso II do caput deste artigo.

Art. 60. Após a conclusão da instrução, o Conselheiro-Relator determinará a inclusão do processo em pauta para julgamento.

Art. 61. No julgamento do pedido de aprovação do ato de concentração econômica, o Tribunal poderá aprová-lo integralmente, rejeitá-lo ou aprová-lo parcialmente, caso em que determinará as restrições que deverão ser observadas como condição para a validade e eficácia do ato.

§ 1º O Tribunal determinará as restrições cabíveis no sentido de mitigar os eventuais efeitos nocivos do ato de concentração sobre os mercados relevantes afetados.

§ 2º As restrições mencionadas no § 1º deste artigo incluem:

I - a venda de ativos ou de um conjunto de ativos que constitua uma atividade empresarial;

II - a cisão de sociedade;

III - a alienação de controle societário;

IV - a separação contábil ou jurídica de atividades;

V - o licenciamento compulsório de direitos de propriedade intelectual; e

VI - qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica.

§ 3º Julgado o processo no mérito, o ato não poderá ser novamente apresentado nem revisto no âmbito do Poder Executivo.

Art. 62. Em caso de recusa, omissão, enganiosidade, falsidade ou retardamento injustificado, por parte dos requerentes, de informações ou documentos cuja apresentação for determinada pelo Cade, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, poderá o pedido de aprovação do ato de concentração ser rejeitado por falta de provas, caso em que o requerente somente poderá realizar o ato mediante apresentação de novo pedido, nos termos do art. 53 desta Lei.

Art. 63. Os prazos previstos neste Capítulo não se suspendem ou interrompem por qualquer motivo, ressalvado o disposto no § 5º do art. 6º desta Lei, quando for o caso.

Art. 64. (VETADO).

### Seção III

#### Do Recurso contra Decisão de Aprovação do Ato pela Superintendência-Geral

Art. 65. No prazo de 15 (quinze) dias contado a partir da publicação da decisão da Superintendência-Geral que aprovar o ato de concentração, na forma do inciso I do caput do art. 54 e do inciso I do caput do art. 57 desta Lei:

I - caberá recurso da decisão ao Tribunal, que poderá ser interposto por terceiros interessados ou, em se tratando de mercado regulado, pela respectiva agência reguladora;

II - o Tribunal poderá, mediante provocação de um de seus Conselheiros e em decisão fundamentada, avocar o processo para julgamento ficando prevento o Conselheiro que encaminhou a provocação.

§ 1º Em até 5 (cinco) dias úteis a partir do recebimento do recurso, o Conselheiro-Relator:

I - conhecerá do recurso e determinará a sua inclusão em pauta para julgamento;

II - conhecerá do recurso e determinará a realização de instrução complementar, podendo, a seu critério, solicitar que a Superintendência-Geral a realize, declarando os pontos controversos e especificando as diligências a serem produzidas; ou

III - não conhecerá do recurso, determinando o seu arquivamento.

§ 2º As requerentes poderão manifestar-se acerca do recurso interposto, em até 5 (cinco) dias úteis do conhecimento do recurso no Tribunal ou da data do recebimento do relatório com a conclusão da instrução complementar elaborada pela Superintendência-Geral, o que ocorrer por último.



§ 3º O litigante de má-fé arcará com multa, em favor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, a ser arbitrada pelo Tribunal entre R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), levando-se em consideração sua condição econômica, sua atuação no processo e o retardamento injustificado causado à aprovação do ato.

§ 4º A interposição do recurso a que se refere o caput deste artigo ou a decisão de avocar suspende a execução do ato de concentração econômica até decisão final do Tribunal.

§ 5º O Conselheiro-Relator poderá acompanhar a realização das diligências referidas no inciso II do § 1º deste artigo.

### CAPÍTULO III

#### DO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO PARA APURAÇÃO DE INFRAÇÕES À ORDEM ECONÔMICA E DO PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO

Art. 66. O inquérito administrativo, procedimento investigatório de natureza inquisitorial, será instaurado pela Superintendência-Geral para apuração de infrações à ordem econômica.

§ 1º O inquérito administrativo será instaurado de ofício ou em face de representação fundamentada de qualquer interessado, ou em decorrência de peças de informação, quando os indícios de infração à ordem econômica não forem suficientes para a instauração de processo administrativo.

§ 2º A Superintendência-Geral poderá instaurar procedimento preparatório de inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica para apurar se a conduta sob análise trata de matéria de competência do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, nos termos desta Lei.

§ 3º As diligências tomadas no âmbito do procedimento preparatório de inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica deverão ser realizadas no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

§ 4º Do despacho que ordenar o arquivamento de procedimento preparatório, indeferir o requerimento de abertura de inquérito administrativo, ou seu arquivamento, caberá recurso de qualquer interessado ao Superintendente-Geral, na forma determinada em regulamento, que decidirá em última instância.

§ 5º (VETADO).

§ 6º A representação de Comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas, bem como da Secretaria de Acompanhamento Econômico, das agências reguladoras e da Procuradoria Federal junto ao Cade, independe de procedimento preparatório, instaurando-se desde logo o inquérito administrativo ou processo administrativo.

§ 7º O representante e o indiciado poderão requerer qualquer diligência, que será realizada ou não, a juízo da Superintendência-Geral.

§ 8º A Superintendência-Geral poderá solicitar o concurso da autoridade policial ou do Ministério Público nas investigações.

§ 9º O inquérito administrativo deverá ser encerrado no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de sua instauração, prorrogáveis por até 60 (sessenta) dias, por meio de despacho fundamentado e quando o fato for de difícil elucidação e o justificarem as circunstâncias do caso concreto.

§ 10. Ao procedimento preparatório, assim como ao inquérito administrativo, poderá ser dado tratamento sigiloso, no interesse das investigações, a critério da Superintendência-Geral.

Art. 67. Até 10 (dez) dias úteis a partir da data de encerramento do inquérito administrativo, a Superintendência-Geral decidirá pela instauração do processo administrativo ou pelo seu arquivamento.

§ 1º O Tribunal poderá, mediante provocação de um Conselheiro e em decisão fundamentada, avocar o inquérito administrativo ou procedimento preparatório de inquérito administrativo arquivado pela Superintendência-Geral, ficando prevento o Conselheiro que encaminhou a provocação.

§ 2º Avocado o inquérito administrativo, o Conselheiro-Relator terá o prazo de 30 (trinta) dias úteis para:

I - confirmar a decisão de arquivamento da Superintendência-Geral, podendo, se entender necessário, fundamentar sua decisão;

II - transformar o inquérito administrativo em processo administrativo, determinando a realização de instrução complementar, podendo, a seu critério, solicitar que a Superintendência-Geral a realize, declarando os pontos controversos e especificando as diligências a serem produzidas.

§ 3º Ao inquérito administrativo poderá ser dado tratamento sigiloso, no interesse das investigações, a critério do Plenário do Tribunal.

Art. 68. O descumprimento dos prazos fixados neste Capítulo pela Superintendência-Geral, assim como por seus servidores, sem justificativa devidamente comprovada nos autos, poderá resultar na apuração da respectiva responsabilidade administrativa, civil e criminal.

## CAPÍTULO IV

### DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES

#### ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES À ORDEM ECONÔMICA

Art. 69. O processo administrativo, procedimento em contraditório, visa a garantir ao acusado a ampla defesa a respeito das conclusões do inquérito administrativo, cuja nota técnica final, aprovada nos termos das normas do Cade, constituirá peça inaugural.

Art. 70. Na decisão que instaurar o processo administrativo, será determinada a notificação do representado para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar defesa e especificar as provas que pretende sejam produzidas, declinando a qualificação completa de até 3 (três) testemunhas.

§ 1º A notificação inicial conterá o inteiro teor da decisão de instauração do processo administrativo e da representação, se for o caso.

§ 2º A notificação inicial do representado será feita pelo correio, com aviso de recebimento em nome próprio, ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado ou, não tendo êxito a notificação postal, por edital publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado em que resida ou tenha sede, contando-se os prazos da juntada do aviso de recebimento, ou da publicação, conforme o caso.

§ 3º A intimação dos demais atos processuais será feita mediante publicação no Diário Oficial da União, da qual deverá constar o nome do representado e de seu procurador, se houver.

§ 4º O representado poderá acompanhar o processo administrativo por seu titular e seus diretores ou gerentes, ou por seu procurador, assegurando-se-lhes amplo acesso aos autos no Tribunal.

§ 5º O prazo de 30 (trinta) dias mencionado no caput deste artigo poderá ser dilatado por até 10 (dez) dias, improrrogáveis, mediante requisição do representado.

Art. 71. Considerar-se-á revel o representado que, notificado, não apresentar defesa no prazo legal, incorrendo em confissão quanto à matéria de fato, contra ele correndo os demais prazos, independentemente de notificação.

Parágrafo único. Qualquer que seja a fase do processo, nele poderá intervir o revel, sem direito à repetição de qualquer ato já praticado.

Art. 72. Em até 30 (trinta) dias úteis após o decurso do prazo previsto no art. 70 desta Lei, a Superintendência-Geral, em despacho fundamentado, determinará a produção de provas que julgar pertinentes, sendo-lhe facultado exercer os poderes de instrução previstos nesta Lei, mantendo-se o sigilo legal, quando for o caso.

Art. 73. Em até 5 (cinco) dias úteis da data de conclusão da instrução processual determinada na forma do art. 72 desta Lei, a Superintendência-Geral notificará o representado para apresentar novas alegações, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

Art. 74. Em até 15 (quinze) dias úteis contados do decurso do prazo previsto no art. 73 desta Lei, a Superintendência-Geral remeterá os autos do processo ao Presidente do Tribunal, opinando, em relatório circunstanciado, pelo seu arquivamento ou pela configuração da infração.

Art. 75. Recebido o processo, o Presidente do Tribunal o distribuirá, por sorteio, ao Conselheiro-Relator, que poderá, caso entenda necessário, solicitar à Procuradoria Federal junto ao Cade que se manifeste no prazo de 20 (vinte) dias.

Art. 76. O Conselheiro-Relator poderá determinar diligências, em despacho fundamentado, podendo, a seu critério, solicitar que a Superintendência-Geral as realize, no prazo assinado.

Parágrafo único. Após a conclusão das diligências determinadas na forma deste artigo, o Conselheiro-Relator notificará o representado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, apresentar alegações finais.

Art. 77. No prazo de 15 (quinze) dias úteis contado da data de recebimento das alegações finais, o Conselheiro-Relator solicitará a inclusão do processo em pauta para julgamento.

Art. 78. A convite do Presidente, por indicação do Conselheiro-Relator, qualquer pessoa poderá apresentar esclarecimentos ao Tribunal, a propósito de assuntos que estejam em pauta.

Art. 79. A decisão do Tribunal, que em qualquer hipótese será fundamentada, quando for pela existência de infração da ordem econômica, conterá:

I - especificação dos fatos que constituam a infração apurada e a indicação das providências a serem tomadas pelos responsáveis para fazê-la cessar;

II - prazo dentro do qual devam ser iniciadas e concluídas as providências referidas no inciso I do caput deste artigo;

III - multa estipulada;

IV - multa diária em caso de continuidade da infração; e

V - multa em caso de descumprimento das providências estipuladas.

Parágrafo único. A decisão do Tribunal será publicada dentro de 5 (cinco) dias úteis no Diário Oficial da União.

Art. 80. Aplicam-se às decisões do Tribunal o disposto na [Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992](#).

Art. 81. Descumprida a decisão, no todo ou em parte, será o fato comunicado ao Presidente do Tribunal, que determinará à Procuradoria Federal junto ao Cade que providencie sua execução judicial.

Art. 82. O descumprimento dos prazos fixados neste Capítulo pelos membros do Cade, assim como por seus servidores, sem justificativa devidamente comprovada nos autos, poderá resultar na apuração da respectiva responsabilidade administrativa, civil e criminal.

Art. 83. O Cade disporá de forma complementar sobre o inquérito e o processo administrativo.

## CAPÍTULO V

### DA MEDIDA PREVENTIVA

Art. 84. Em qualquer fase do inquérito administrativo para apuração de infrações ou do processo administrativo para imposição de sanções por infrações à ordem econômica, poderá o Conselheiro-Relator ou o Superintendente-Geral, por iniciativa própria ou mediante provocação do Procurador-Chefe do Cade, adotar medida preventiva, quando houver indício ou fundado receio de que o representado, direta ou indiretamente, cause ou possa causar ao mercado lesão irreparável ou de difícil reparação, ou torne ineficaz o resultado final do processo.

§ 1º Na medida preventiva, determinar-se-á a imediata cessação da prática e será ordenada, quando materialmente possível, a reversão à situação anterior, fixando multa diária nos termos do art. 39 desta Lei.

§ 2º Da decisão que adotar medida preventiva caberá recurso voluntário ao Plenário do Tribunal, em 5 (cinco) dias, sem efeito suspensivo.

## CAPÍTULO VI

### DO COMPROMISSO DE CESSAÇÃO

Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

§ 1º Do termo de compromisso deverão constar os seguintes elementos:

I - a especificação das obrigações do representado no sentido de não praticar a conduta investigada ou seus efeitos lesivos, bem como obrigações que julgar cabíveis;

II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas;

III - a fixação do valor da contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos quando cabível.

§ 2º Tratando-se da investigação da prática de infração relacionada ou decorrente das condutas previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 36 desta Lei, entre as obrigações a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo figurará, necessariamente, a obrigação de recolher ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos um valor pecuniário que não poderá ser inferior ao mínimo previsto no art. 37 desta Lei.

§ 3º (VETADO).

§ 4º A proposta de termo de compromisso de cessação de prática somente poderá ser apresentada uma única vez.

§ 5º A proposta de termo de compromisso de cessação de prática poderá ter caráter confidencial.

§ 6º A apresentação de proposta de termo de compromisso de cessação de prática não suspende o andamento do processo administrativo.

§ 7º O termo de compromisso de cessação de prática terá caráter público, devendo o acordo ser publicado no sítio do Cade em 5 (cinco) dias após a sua celebração.

§ 8º O termo de compromisso de cessação de prática constitui título executivo extrajudicial.

§ 9º O processo administrativo ficará suspenso enquanto estiver sendo cumprido o compromisso e será arquivado ao término do prazo fixado, se atendidas todas as condições estabelecidas no termo.

§ 10. A suspensão do processo administrativo a que se refere o § 9º deste artigo dar-se-á somente em relação ao representado que firmou o compromisso, seguindo o processo seu curso regular para os demais representados.

§ 11. Declarado o descumprimento do compromisso, o Cade aplicará as sanções nele previstas e determinará o prosseguimento do processo administrativo e as demais medidas administrativas e judiciais cabíveis para sua execução.

§ 12. As condições do termo de compromisso poderão ser alteradas pelo Cade se se comprovar sua excessiva onerosidade para o representado, desde que a alteração não acarrete prejuízo para terceiros ou para a coletividade.

§ 13. A proposta de celebração do compromisso de cessação de prática será indeferida quando a autoridade não chegar a um acordo com os representados quanto aos seus termos.

§ 14. O Cade definirá, em resolução, normas complementares sobre o termo de compromisso de cessação.

§ 15. Aplica-se o disposto no art. 50 desta Lei ao Compromisso de Cessação da Prática.

## CAPÍTULO VII

### DO PROGRAMA DE LENIÊNCIA

Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e

II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

§ 1º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação;

II - a empresa cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo;

III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e

IV - a empresa confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

§ 2º Com relação às pessoas físicas, elas poderão celebrar acordos de leniência desde que cumpridos os requisitos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 3º O acordo de leniência firmado com o Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 4º Compete ao Tribunal, por ocasião do julgamento do processo administrativo, verificado o cumprimento do acordo:

I - decretar a extinção da ação punitiva da administração pública em favor do infrator, nas hipóteses em que a proposta de acordo tiver sido apresentada à Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada; ou

II - nas demais hipóteses, reduzir de 1 (um) a 2/3 (dois terços) as penas aplicáveis, observado o disposto no art. 45 desta Lei, devendo ainda considerar na gradação da pena a efetividade da colaboração prestada e a boa-fé do infrator no cumprimento do acordo de leniência.

§ 5º Na hipótese do inciso II do § 4º deste artigo, a pena sobre a qual incidirá o fator redutor não será superior à menor das penas aplicadas aos demais coautores da infração, relativamente aos percentuais fixados para a aplicação das multas de que trata o inciso I do art. 37 desta Lei.

§ 6º Serão estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores e empregados envolvidos na infração os efeitos do acordo de leniência, desde que o firmem em conjunto, respeitadas as condições impostas.

§ 7º A empresa ou pessoa física que não obtiver, no curso de inquérito ou processo administrativo, habilitação para a celebração do acordo de que trata este artigo, poderá celebrar com a Superintendência-Geral, até a remessa do processo para julgamento, acordo de leniência relacionado a uma outra infração, da qual o Cade não tenha qualquer conhecimento prévio.

§ 8º Na hipótese do § 7º deste artigo, o infrator se beneficiará da redução de 1/3 (um terço) da pena que lhe for aplicável naquele processo, sem prejuízo da obtenção dos benefícios de que trata o inciso I do § 4º deste artigo em relação à nova infração denunciada.

§ 9º Considera-se sigilosa a proposta de acordo de que trata este artigo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 10. Não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada, a proposta de acordo de leniência rejeitada, da qual não se fará qualquer divulgação.

§ 11. A aplicação do disposto neste artigo observará as normas a serem editadas pelo Tribunal.

§ 12. Em caso de descumprimento do acordo de leniência, o beneficiário ficará impedido de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de 3 (três) anos, contado da data de seu julgamento.

Art. 87. Nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na [Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990](#), e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e os tipificados no [art. 288 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) - Código Penal, a celebração de acordo de leniência, nos termos desta Lei, determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência.

Parágrafo único. Cumprido o acordo de leniência pelo agente, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes a que se refere o caput deste artigo.

## TÍTULO VII

### DO CONTROLE DE CONCENTRAÇÕES

#### CAPÍTULO I

#### DOS ATOS DE CONCENTRAÇÃO

Art. 88. Serão submetidos ao Cade pelas partes envolvidas na operação os atos de concentração econômica em que, cumulativamente:

I - pelo menos um dos grupos envolvidos na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais); e

II - pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

§ 1º Os valores mencionados nos incisos I e II do caput deste artigo poderão ser adequados, simultânea ou independentemente, por indicação do Plenário do Cade, por portaria interministerial dos Ministros de Estado da Fazenda e da Justiça.

§ 2º O controle dos atos de concentração de que trata o caput deste artigo será prévio e realizado em, no máximo, 240 (duzentos e quarenta) dias, a contar do protocolo de petição ou de sua emenda.

§ 3º Os atos que se subsumirem ao disposto no caput deste artigo não podem ser consumados antes de apreciados, nos termos deste artigo e do procedimento previsto no Capítulo II do Título VI desta Lei, sob pena de nulidade, sendo ainda imposta multa pecuniária, de valor não inferior a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) nem superior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), a ser aplicada nos termos da regulamentação, sem prejuízo da abertura de processo administrativo, nos termos do art. 69 desta Lei.

§ 4º Até a decisão final sobre a operação, deverão ser preservadas as condições de concorrência entre as empresas envolvidas, sob pena de aplicação das sanções previstas no § 3º deste artigo.

§ 5º Serão proibidos os atos de concentração que impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços, ressalvado o disposto no § 6º deste artigo.

§ 6º Os atos a que se refere o § 5º deste artigo poderão ser autorizados, desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

I - cumulada ou alternativamente:

- a) aumentar a produtividade ou a competitividade;
- b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou
- c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; e

II - sejam repassados aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes.

§ 7º É facultado ao Cade, no prazo de 1 (um) ano a contar da respectiva data de consumação, requerer a submissão dos atos de concentração que não se enquadrem no disposto neste artigo.

§ 8º As mudanças de controle acionário de companhias abertas e os registros de fusão, sem prejuízo da obrigação das partes envolvidas, devem ser comunicados ao Cade pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM e pelo Departamento Nacional do Registro do Comércio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, respectivamente, no prazo de 5 (cinco) dias úteis para, se for o caso, ser examinados.

§ 9º O prazo mencionado no § 2º deste artigo somente poderá ser dilatado:

I - por até 60 (sessenta) dias, improrrogáveis, mediante requisição das partes envolvidas na operação; ou

II - por até 90 (noventa) dias, mediante decisão fundamentada do Tribunal, em que sejam especificados as razões para a extensão, o prazo da prorrogação, que será não renovável, e as providências cuja realização seja necessária para o julgamento do processo.



Art. 89. Para fins de análise do ato de concentração apresentado, serão obedecidos os procedimentos estabelecidos no Capítulo II do Título VI desta Lei.

Parágrafo único. O Cade regulamentará, por meio de Resolução, a análise prévia de atos de concentração realizados com o propósito específico de participação em leilões, licitações e operações de aquisição de ações por meio de oferta pública.

Art. 90. Para os efeitos do art. 88 desta Lei, realiza-se um ato de concentração quando:

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

II - 1 (uma) ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via contratual ou por qualquer outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas;

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

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

Parágrafo único. Não serão considerados atos de concentração, para os efeitos do disposto no art. 88 desta Lei, os descritos no inciso IV do caput, quando destinados às licitações promovidas pela administração pública direta e indireta e aos contratos delas decorrentes.

Art. 91. A aprovação de que trata o art. 88 desta Lei poderá ser revista pelo Tribunal, de ofício ou mediante provocação da Superintendência-Geral, se a decisão for baseada em informações falsas ou enganosas prestadas pelo interessado, se ocorrer o descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas ou não forem alcançados os benefícios visados.

Parágrafo único. Na hipótese referida no caput deste artigo, a falsidade ou enganosidade será punida com multa pecuniária, de valor não inferior a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) nem superior a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), a ser aplicada na forma das normas do Cade, sem prejuízo da abertura de processo administrativo, nos termos do art. 67 desta Lei, e da adoção das demais medidas cabíveis.

## CAPÍTULO II

### DO ACORDO EM CONTROLE DE CONCENTRAÇÕES

Art. 92. (VETADO).

## TÍTULO VIII

### DA EXECUÇÃO JUDICIAL DAS DECISÕES DO CADE

## CAPÍTULO I

### DO PROCESSO

Art. 93. A decisão do Plenário do Tribunal, cominando multa ou impondo obrigação de fazer ou não fazer, constitui título executivo extrajudicial.

Art. 94. A execução que tenha por objeto exclusivamente a cobrança de multa pecuniária será feita de acordo com o disposto na [Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980](#).

Art. 95. Na execução que tenha por objeto, além da cobrança de multa, o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o Juiz concederá a tutela específica da obrigação, ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º A conversão da obrigação de fazer ou não fazer em perdas e danos somente será admissível se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 2º A indenização por perdas e danos far-se-á sem prejuízo das multas.

Art. 96. A execução será feita por todos os meios, inclusive mediante intervenção na empresa, quando necessária.

Art. 97. A execução das decisões do Cade será promovida na Justiça Federal do Distrito Federal ou da sede ou domicílio do executado, à escolha do Cade.

Art. 98. O oferecimento de embargos ou o ajuizamento de qualquer outra ação que vise à desconstituição do título executivo não suspenderá a execução, se não for garantido o juízo no valor das multas aplicadas, para que se garanta o cumprimento da decisão final proferida nos autos, inclusive no que tange a multas diárias.

§ 1º Para garantir o cumprimento das obrigações de fazer, deverá o juiz fixar caução idônea.

§ 2º Revogada a liminar, o depósito do valor da multa converter-se-á em renda do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

§ 3º O depósito em dinheiro não suspenderá a incidência de juros de mora e atualização monetária, podendo o Cade, na hipótese do § 2º deste artigo, promover a execução para cobrança da diferença entre o valor revertido ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos e o valor da multa atualizado, com os acréscimos legais, como se sua exigibilidade do crédito jamais tivesse sido suspensa.

§ 4º Na ação que tenha por objeto decisão do Cade, o autor deverá deduzir todas as questões de fato e de direito, sob pena de preclusão consumativa, reputando-se deduzidas todas as alegações que poderia deduzir em favor do acolhimento do pedido, não podendo o mesmo pedido ser deduzido sob diferentes causas de pedir em ações distintas, salvo em relação a fatos supervenientes.

Art. 99. Em razão da gravidade da infração da ordem econômica, e havendo fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ainda que tenha havido o depósito das multas e prestação de caução, poderá o Juiz determinar a adoção imediata, no todo ou em parte, das providências contidas no título executivo.

Art. 100. No cálculo do valor da multa diária pela continuidade da infração, tomar-se-á como termo inicial a data final fixada pelo Cade para a adoção voluntária das providências contidas em sua decisão, e como termo final o dia do seu efetivo cumprimento.

Art. 101. O processo de execução em juízo das decisões do Cade terá preferência sobre as demais espécies de ação, exceto habeas corpus e mandado de segurança.

## CAPÍTULO II

## DA INTERVENÇÃO JUDICIAL

Art. 102. O Juiz decretará a intervenção na empresa quando necessária para permitir a execução específica, nomeando o interventor.

Parágrafo único. A decisão que determinar a intervenção deverá ser fundamentada e indicará, clara e precisamente, as providências a serem tomadas pelo interventor nomeado.

Art. 103. Se, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, o executado impugnar o interventor por motivo de inaptidão ou inidoneidade, feita a prova da alegação em 3 (três) dias, o juiz decidirá em igual prazo.

Art. 104. Sendo a impugnação julgada procedente, o juiz nomeará novo interventor no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 105. A intervenção poderá ser revogada antes do prazo estabelecido, desde que comprovado o cumprimento integral da obrigação que a determinou.

Art. 106. A intervenção judicial deverá restringir-se aos atos necessários ao cumprimento da decisão judicial que a determinar e terá duração máxima de 180 (cento e oitenta) dias, ficando o interventor responsável por suas ações e omissões, especialmente em caso de abuso de poder e desvio de finalidade.

§ 1º Aplica-se ao interventor, no que couber, o disposto nos [arts. 153 a 159 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#).

§ 2º A remuneração do interventor será arbitrada pelo Juiz, que poderá substituí-lo a qualquer tempo, sendo obrigatória a substituição quando incorrer em insolvência civil, quando for sujeito passivo ou ativo de qualquer forma de corrupção ou prevaricação, ou infringir quaisquer de seus deveres.

Art. 107. O juiz poderá afastar de suas funções os responsáveis pela administração da empresa que, comprovadamente, obstarem o cumprimento de atos de competência do interventor, devendo eventual substituição dar-se na forma estabelecida no contrato social da empresa.

§ 1º Se, apesar das providências previstas no caput deste artigo, um ou mais responsáveis pela administração da empresa persistirem em obstar a ação do interventor, o juiz procederá na forma do disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Se a maioria dos responsáveis pela administração da empresa recusar colaboração ao interventor, o juiz determinará que este assumam a administração total da empresa.

Art. 108. Compete ao interventor:

I - praticar ou ordenar que sejam praticados os atos necessários à execução;

II - denunciar ao Juiz quaisquer irregularidades praticadas pelos responsáveis pela empresa e das quais venha a ter conhecimento; e

III - apresentar ao Juiz relatório mensal de suas atividades.

Art. 109. As despesas resultantes da intervenção correrão por conta do executado contra quem ela tiver sido decretada.

Art. 110. Decorrido o prazo da intervenção, o interventor apresentará ao juiz relatório circunstanciado de sua gestão, propondo a extinção e o arquivamento do processo ou pedindo a prorrogação do prazo na hipótese de não ter sido possível cumprir integralmente a decisão exequenda.

Art. 111. Todo aquele que se opuser ou obstaculizar a intervenção ou, cessada esta, praticar quaisquer atos que direta ou indiretamente anulem seus efeitos, no todo ou em parte, ou desobedecer a ordens legais do interventor será, conforme o caso, responsabilizado criminalmente por resistência, desobediência ou coação no curso do processo, na forma dos [arts. 329, 330 e 344 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) - Código Penal.

## TÍTULO IX

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 112. (VETADO).

Art. 113. Visando a implementar a transição para o sistema de mandatos não coincidentes, as nomeações dos Conselheiros observarão os seguintes critérios de duração dos mandatos, nessa ordem:

I - 2 (dois) anos para os primeiros 2 (dois) mandatos vagos; e

II - 3 (três) anos para o terceiro e o quarto mandatos vagos.

§ 1º Os mandatos dos membros do Cade e do Procurador-Chefe em vigor na data de promulgação desta Lei serão mantidos e exercidos até o seu término original, devendo as nomeações subsequentes à extinção desses mandatos observar o disposto neste artigo.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, o Conselheiro que estiver exercendo o seu primeiro mandato no Cade, após o término de seu mandato original, poderá ser novamente nomeado no mesmo cargo, observado o disposto nos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 3º O Conselheiro que estiver exercendo o seu segundo mandato no Cade, após o término de seu mandato original, não poderá ser novamente nomeado para o período subsequente.

§ 4º Não haverá recondução para o Procurador-Chefe que estiver exercendo mandato no Cade, após o término de seu mandato original, podendo ele ser indicado para permanecer no cargo na forma do art. 16 desta Lei.

Art. 114. (VETADO).

Art. 115. Aplicam-se subsidiariamente aos processos administrativo e judicial previstos nesta Lei as disposições das [Leis nºs 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#).

Art. 116. O art. 4º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

4º .....

I - abusar do poder econômico, dominando o mercado ou eliminando, total ou parcialmente, a concorrência mediante qualquer forma de ajuste ou acordo de empresas;

a) (revogada);

b) (revogada);

c) (revogada);

d) (revogada);

e) (revogada);

f) (revogada);

II - formar acordo, convênio, ajuste ou aliança entre ofertantes, visando:

a) à fixação artificial de preços ou quantidades vendidas ou produzidas;

b) ao controle regionalizado do mercado por empresa ou grupo de empresas;

c) ao controle, em detrimento da concorrência, de rede de distribuição ou de fornecedores.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa.

III - (revogado);

IV - (revogado);

V - (revogado);

VI - (revogado);

VII - (revogado)." (NR)

Art. 117. O caput e o inciso V do art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

.....

V - por infração da ordem econômica;

....." (NR)

Art. 118. Nos processos judiciais em que se discuta a aplicação desta Lei, o Cade deverá ser intimado para, querendo, intervir no feito na qualidade de assistente.

Art. 119. O disposto nesta Lei não se aplica aos casos de dumping e subsídios de que tratam os Acordos Relativos à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, promulgados pelos [Decretos nºs 93.941 e 93.962, de 16 e 22 de janeiro de 1987](#), respectivamente.

Art. 120. (VETADO).

Art. 121. Ficam criados, para exercício na Secretaria de Acompanhamento Econômico e, prioritariamente, no Cade, observadas as diretrizes e quantitativos estabelecidos pelo Órgão Supervisor da Carreira, 200 (duzentos) cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, integrantes da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, para o exercício das atribuições referidas no [art. 1º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989](#), a serem providos gradualmente, observados os limites e a autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do [inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal](#).

Parágrafo único. Ficam transferidos para o Cade os cargos pertencentes ao Ministério da Justiça atualmente alocados no Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico, bem como o DAS-6 do Secretário de Direito Econômico. ([Vide Decreto nº 7.738, de 2012](#))

Art. 122. Os órgãos do SBDC poderão requisitar servidores da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional para neles ter exercício, independentemente do exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Parágrafo único. Ao servidor requisitado na forma deste artigo são assegurados todos os direitos e vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem, considerando-se o período de requisição para todos os efeitos da vida funcional, como efetivo exercício no cargo que ocupe no órgão ou entidade de origem.

Art. 123. Ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão fixará o quantitativo ideal de cargos efetivos, ocupados, a serem mantidos, mediante lotação, requisição ou exercício, no âmbito do Cade e da Secretaria de Acompanhamento Econômico, bem como fixará cronograma para que sejam atingidos os seus quantitativos, observadas as dotações consignadas nos Orçamentos da União.

Art. 124. Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, para alocação ao Cade, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS: 2 (dois) cargos de natureza especial NES de Presidente do Cade e Superintendente-Geral do Cade, 7 (sete) DAS-6, 16 (dezesseis) DAS-4, 8 (oito) DAS-3, 11 (onze) DAS-2 e 21 (vinte e um) DAS-1.

Art. 125. O Poder Executivo disporá sobre a estrutura regimental do Cade, sobre as competências e atribuições, denominação das unidades e especificações dos cargos, promovendo a alocação, nas unidades internas da autarquia, dos cargos em comissão e das funções gratificadas.

Art. 126. Ficam extintos, no âmbito do Poder Executivo Federal, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas - FG: 3 (três) DAS-5, 2 (duas) FG-1 e 16 (dezesseis) FG-3. ([Vide Decreto nº 7.738, de 2012](#))

Art. 127. Ficam revogados a [Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999](#), os [arts. 5º e 6º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990](#), e os [arts. 1º a 85 e 88 a 93 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994](#).

Art. 128. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Brasília, 30 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA  
José  
Guido

*Eduardo*

ROUSSEFF  
*Cardozo  
Mantega*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 1º.11.2011 e [retificado em 2.12.2011](#)

### Anexo B – Etapas para análise de Fusões Horizontais segundo CADE

