

Parecer Técnico n.º 140 /Superintendência-Geral

Em 16 de maio de 2013.

EMENTA: Ato de Concentração. Lei nº 8.884/94. Armco Staco S.A. (“Armco”). Mangels Industrial S.A. (“Mangels”). Setor 21 – Indústria Automobilística e de Transporte – Defensas metálicas. Serviços de Galvanização. Procedimento Ordinário. Recomendação de reprovação da operação.

Versão Pública

I. Ato de Concentração ¹

Ato de Concentração nº 08700.004054/2012-19

Requerentes:

- a) Armco Staco S.A. Indústria Metalúrgica
- b) Mangels Industrial S.A.

II. Das Requerentes:

a. ARMCO STACO S.A. INDÚSTRIA METALÚRGICA

1. A Armco é sociedade brasileira integrante do Grupo Armco Staco, de nacionalidade brasileira e com atuação no setor de metalurgia, especialmente nas áreas de caldeiraria pesada, estruturas e tubos de aço, fabricando produtos galvanizados, destacando-se o tipo de barreira de contenção para vias conhecido como defesa metálica.²

2. Os acionistas da Armco são os seguintes:

¹ A elaboração deste parecer contou com a colaboração dos ex-servidores do CADE Nelson Passos Lima e Patrícia Langsch Teeles, e também do servidor João Aurélio Mendes Braga de Sousa.

² Além da Armco Staco S.A. Indústria Metalúrgica, compõem o grupo Armco Staco as empresas Sadel Indústria Metalúrgica Ltda. e Harsco Armco Staco Gradesul Fabricação de Grades Metálicas e Serviços Ltda. O grupo Armco Staco também é composto pela Staco Argentina S.A., que tem atuação no Mercosul.

ACIONISTAS	PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA
Arnaldo Pampalon	36%
Fernando Vilhena	36%
Antonio Fernandes	28%

3. Em 2011, a Armco Staco S.A. Indústria Metalúrgica faturou no Brasil (**acesso restrito**); a Sadel Indústria Metalúrgica Ltda., (**acesso restrito**); a Harsco Armco Staco Gradesul Fabricação de Grades Metálicas e Serviços Ltda., (**acesso restrito**). No mesmo ano, apenas a empresa Staco Argentina S.A. teve faturamento no Mercosul, no montante de (**acesso restrito**), sem faturar no Brasil.³

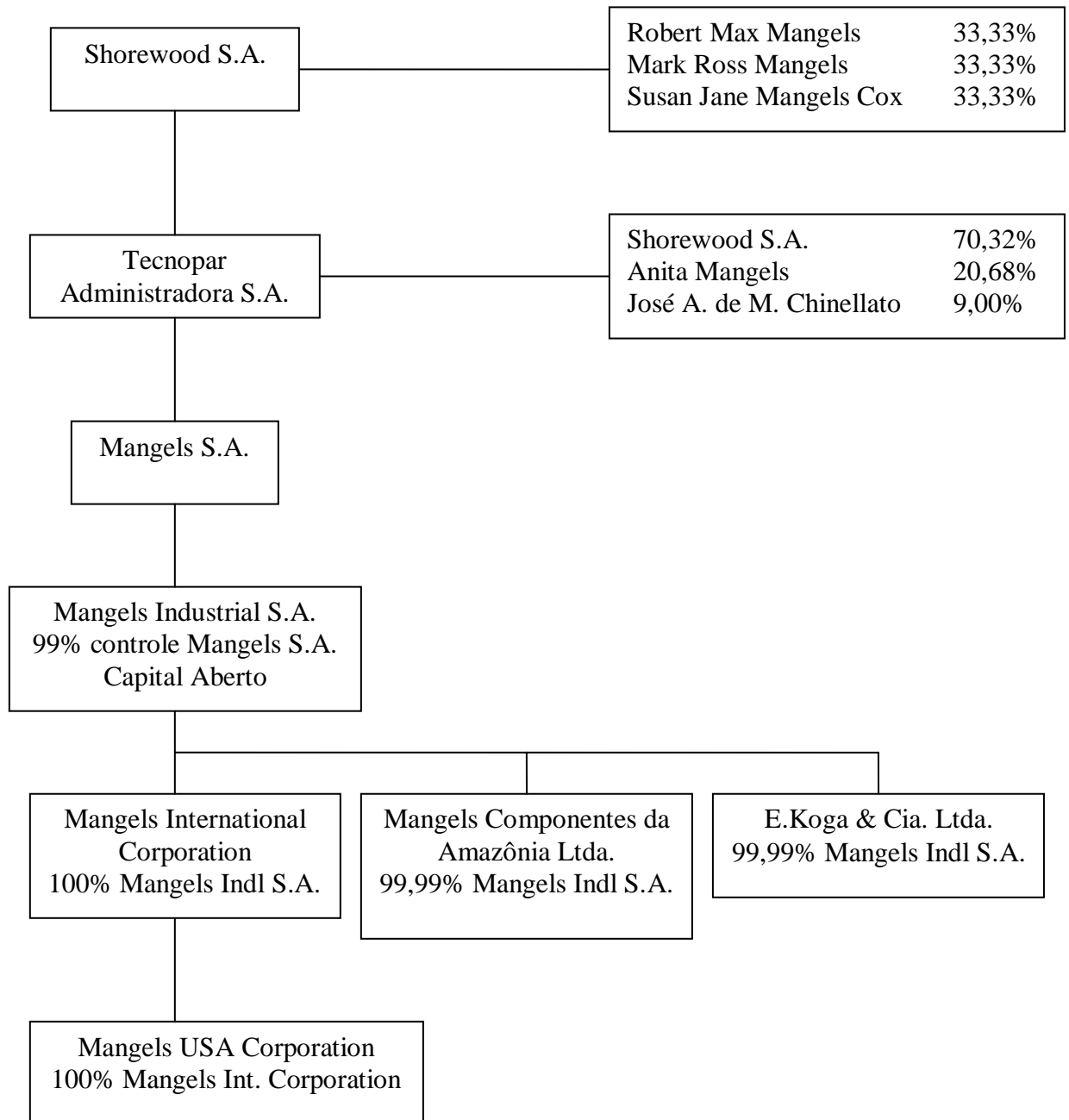
b. MANGELS INDUSTRIAL S.A.

4. A Mangels é empresa integrante do Grupo Mangels, de nacionalidade brasileira, o qual tem quatro divisões de negócios: (i) aços: produção de tiras relaminadas de aço, de baixo, médio e alto teor de carbono, e prestação de serviços de decapagem, aplainamento e corte; (ii) rodas: fabricação de rodas de alumínio originais para montadoras e para o mercado de reposição; (iii) cilindros: produção de cilindros para gás liquefeito de petróleo (GLP) e tanques para ar comprimido para o sistema de freios de caminhões e ônibus, e requalificação de cilindros; e (iv) galvanização: prestação de serviços de galvanização a fogo de peças e estruturas de aço, fabricação e tratamento de defensas metálicas de contenção para vias e produção de pisos industriais.⁴

5. As requerentes apresentaram a seguinte ilustração representativa da sua estrutura acionária:

³ O grupo Armco Staco não participou de atos de concentração no Brasil ou no Mercosul nos últimos 03 (três) anos.

⁴ Além da Mangels Industrial S.A., também fazem parte do Grupo Mangels as empresas Mangels Componentes da Amazônia Ltda. e E. Koga & Cia. Ltda. Conforme complementação de informações por parte da requerente, prestada em resposta a ofício, as empresas Mangels Participações Ltda. e a Superfície Ltda. foram incorporadas pela Mangels Industrial S.A., como forma de simplificar a estrutura societária do grupo.



6. Os acionistas da Mangels Industrial S.A. são os seguintes:

ACIONISTAS	PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA
Mangels S.A. ⁵	99,92%
Outros	0,08%

7. No Brasil e em 2011, a Mangels Industrial S.A. faturou (**acesso restrito**); a Mangels Componentes da Amazonia Ltda., (**acesso restrito**); e a E.Koga & Cia. Ltda., (**acesso restrito**). No mesmo ano, a Mangels Industrial S.A. faturou (**acesso restrito**) no Mercosul e (**acesso restrito**) no Mundo.

8. A receita bruta da divisão de galvanização da Mangels, objeto da alienação notificada, foi de (**acesso restrito**)⁶.

III. Aspectos Formais da Operação:

Operação foi conhecida?	Sim, nos termos da Lei nº 8.884/94 (faturamento anual bruto no Brasil, de ao menos um dos grupos envolvidos na operação, superior a R\$ 400 milhões).
Taxa processual foi recolhida?	Sim.
Operação tempestiva?	Sim.

⁵ Conforme complementação de informações por parte da requerente, prestada em resposta a ofício, a Mangels Industrial S.A. é controlada pela Mangels S.A., uma sociedade de participações (sem atividades operacionais), que, por sua vez, é controlada pela Tecnopar Administradora S.A., outra sociedade de participações, que, por fim, é controlada pela Shorewood S.A., também sociedade de participações.

⁶ O Grupo Mangels participou das seguintes operações nos últimos 03 (três) anos: (i) AC 08012.001236/2010-16 – Notificação de aquisição pela Mangels Participações Ltda. das quotas representativas de 100% do capital social da E. Koga & Cia. Ltda. Mercados de fabricação de recipientes transportáveis de GLP e de serviços de separação e classificação de vasilhames vazios de GLP. Aprovada sem restrições em 19.5.2010; (ii) AC 08012.001237/2010-61 – Notificação de aquisição pela Mangels Participações Ltda. das quotas representativas de 100% do capital social da Superfície Ltda. Mercado de requalificação de recipientes transportáveis de GLP. Aprovada sem restrições pelo CADE em 06.04.2011.

IV. Descrição da Operação:

9. A operação consiste em aquisição pela Armco da divisão de produção de defensas metálicas e de galvanização da Mangels, sem implicar transferência do controle desta empresa. O negócio foi firmado por meio de oferta formulada e aceita em 28.05.2012 pelos representantes da Mangels, no valor de **(acesso restrito)**.⁷

10. O objetivo da adquirente é obter planta industrial que lhe possibilite prestar com regularidade serviços de galvanização para terceiros e, concomitantemente, aumentar a capacidade de galvanização de produtos próprios, entre os quais se destaca o tipo de barreiras de contenção para vias conhecidas como defesa metálica. A vendedora objetiva capitalizar-se e otimizar seus resultados.

11. A planta fabril da Mangels em Guarulhos/SP: (i) produz barreiras de contenção para vias do tipo defesa metálica, (ii) produz chapas de pisos industriais e (iii) presta serviços de galvanização para terceiros. A instalação industrial da Armco no Rio de Janeiro/RJ também fabrica barreiras de contenção para vias do tipo defesa metálica e, esporadicamente, presta serviços de galvanização para terceiros, aproveitando eventual capacidade ociosa.

12. A operação não envolverá transferência da propriedade do imóvel sobre o qual se localizam os ativos, mas apenas eventual cessão de contrato de locação.

V. Do Mercado Relevante:

V.I. Da Dimensão Produto:

13. A operação envolve sobreposição horizontal nos seguintes mercados: (i) defensas metálicas e (ii) serviços de galvanização para terceiros.

V.I.I. Defensas Metálicas ⁸:

14. As barreiras de contenção (também chamadas de dispositivos de proteção contínua) são equipamentos viários instalados às margens de vias asfálticas ou no seu interior, caso haja faixas de mão dupla. A sua instalação visa a dois objetivos: proteger a integridade física dos passageiros e impedir que o veículo saia da via ou mude de faixa. Assim, os

⁷ **(acesso restrito)**.

⁸ As informações contidas neste item foram retiradas dos seguintes sítios eletrônicos: http://vias-seguras.com/infra_estrutura/engenharia_rodoviaria/contencao_veicular/barreiras_de_concreto/barreiras_como_f_uncanam e <http://www.dnit.gov.br/>. Acesso em 20.08.2012.

projetistas de vias as escolhem, tendo como critérios o grau e o tipo de proteção objetivado e a relação custo-benefício nas soluções técnicas disponíveis.

15. Há dois tipos de barreiras de contenção para vias: defensas metálicas e barreiras de concreto⁹. O Código de Trânsito Brasileiro, no item 3.5 do seu anexo II, conceitua como dispositivos de proteção contínua “*os elementos colocados de forma contínua e permanente ao longo da via, feitos de material flexível [defensa metálica] ou rígido [barreira de concreto] que tem como objetivo evitar que veículos e/ou pedestres transponham determinado local*”.

16. Barreiras de concreto podem ser constituídas por meio de blocos pré-moldados de concreto (hipótese que envolve o transporte ao local de instalação, pouco utilizado no Brasil¹⁰) ou por meio de concretagem *in loco*, em que as barreiras de contenção são construídas diretamente no local de sua instalação. As barreiras de concreto são rígidas (quebram-se sem se deformar) e muito resistentes (só se quebram com grandes impactos). São projetadas para reconduzir o veículo desgovernado às faixas de rodagem e provocam maiores danos aos passageiros, porque não se deformam como as barreiras metálicas. São muito utilizadas em pontes, eixos centrais de vias de mão dupla e viadutos, pois são projetadas para impedir que o veículo saia da via ou se desvie da faixa.¹¹

17. Já as defensas metálicas são estruturas de metal galvanizadas que são produzidas por encomenda para serem transportadas até o local de instalação. São mais leves, deformáveis e frágeis que as barreiras de concreto. São projetadas para amortecer o impacto sobre os passageiros, por meio de deformação do metal. Elas desaceleram e reconduzem os veículos desgovernados de volta às faixas de rodagem. Por terem essas características, pode acontecer de serem atravessadas por veículos desgovernados, dependendo do seu peso, direção e velocidade.

18. A capacidade de deformação das defensas metálicas é desejável, mas demanda manutenção e trocas a depender do tipo de colisão. Podem ser instaladas em qualquer ponto da via, inclusive naqueles em que já haja barreiras de concreto, sendo mais comum a sua instalação em curvas e em desníveis entre a faixa de rodagem (camada de asfalto) em relação às margens das vias (chão de terra). Também são instaladas em locais onde normalmente se instalariam barreiras de concreto, mas que não apresentam as condições necessárias para a instalação das barreiras de concreto, como a ausência de suporte concretável em certos tipos de pontes e em vias nas encostas de morros.¹²

⁹ Existem outros tipos de barreiras de contenção, mas as Requerentes disseram que são pouco utilizadas no Brasil, o que converge com as informações prestadas pelos terceiros oficiados.

¹⁰ Dos terceiros oficiados, apenas a Singulare Pré-moldados em Concreto Ltda. informou produzir pré-moldados em concreto, também realizando o serviço de concretagem *in loco*.

¹¹ As barreiras de concreto são objeto de várias normas padronizadoras, como a ABNT NBR 14885:2004 e ABNT 15486:2007.

¹² As defensas metálicas são objeto de várias normas padronizadoras, como a ABNT NBR 6970:1999, ABNT 6971:1999 e ABNT 15486:2007.

19. As defensas metálicas e as barreiras de concreto constituem mercados relevantes distintos, visto que não são substituíveis, seja pelo lado da demanda seja pelo lado da oferta. São produtos distintos que se destinam a necessidades e especificações próprias, apesar da alegação das Requerentes de que o mercado relevante para essa operação seria o de barreiras de contenção em geral.

20. Pelo lado da oferta, verifica-se que nenhum fabricante de defesa metálica consultado produz também barreiras de concreto ou vice versa. Isso se explica pelo fato de que a estrutura da planta fabril necessária para produzir as defensas metálicas em nada se assemelha ao processo produtivo das barreiras de concreto. Ela envolve a construção de estrutura de metais e a imersão destas em cubas de galvanização, processo em que é aplicada uma camada de metal nobre (normalmente zinco) para evitar a corrosão da estrutura metálica.

21. Em verdade, os mercados relevantes são tão diferentes que os usuários oficiais identificam as defensas metálicas como produto e as barreiras de concreto como serviços¹³, vez que a empresa de engenharia presta serviços de concretagem no local onde devem estar as barreiras, de acordo com as especificações dos projetistas.

22. Pelo lado da demanda, as Requerentes alegam que o mesmo padrão de segurança no trânsito pode ser alcançado tanto pelo uso de defensas metálicas quanto de barreiras de concreto, de acordo com a Norma Técnica ABNT NBR 15486/ 2007. No entanto, a referida norma regulamenta que:

“Na escolha do tipo de sistema de contenção a ser utilizado em um determinado trecho, deve-se levar em consideração fatores como:

a) a velocidade;

b) a porcentagem de veículos pesados na composição do tráfego;

c) condições geométricas adversas como curvas e rampa acentuadas, geralmente combinadas com distância de visibilidade baixa;

d) conseqüências, caso um veículo pesado penetre ou atravesse o sistema de proteção.”

23. Assim, são as condições do local de implantação da proteção (se permite uma maior ou menor velocidade, se possui curvas ou rampas acentuadas etc) que determinam qual sistema de contenção deve ser utilizado por melhor atender aos objetivos de segurança viária do local. Nesse sentido, a grande maioria das empresas consultadas foi bastante enfática ao concluir pela insubstituível entre defensas metálicas e barreiras de concreto¹⁴.

¹³ Embora seja viável a utilização de barreiras de concreto pré-moldados, diversos usuários das barreiras de contenção para vias sequer a mencionam. Nas respostas aos ofícios, sempre se referem aos serviços de concretagem *in loco*.

¹⁴ i) **“barreiras de contenção metálicas e barreiras de concreto possuem características bastante distintas, em razão de elementos como, por exemplo, resistência e custo. Desta forma, não existe substituível entre barreiras metálicas e barreiras de contenção”** (Construtora Norberto Odebrecht) (g.n.) (fls. 268);

ii) **“Não existe substituível. As barreiras semirrígidas (defensa metálica) são dispositivos de segurança contínuos, maleáveis ou flexíveis, implantados ao longo das vias públicas, com forma, resistência e dimensões adequadas, de modo a permitir que haja a máxima absorção de energia cinética possível, pela**

24. Observa-se que algumas empresas entendem que as defensas metálicas podem eventualmente enfrentar concorrência das barreiras de concreto, mas elas mesmas fazem ressalvas. Mesmo as empresas que admitem alguma substitutibilidade entre defensas metálicas e barreiras de concreto deixam claro que isso pode ocorrer apenas em determinadas situações, em que um ou outro tipo de barreira de contenção pode ser utilizado.¹⁵

25. Assim, as informações constantes nos autos apontam que defensas metálicas e barreiras de concreto não são bons substitutos porque destinam-se a aplicações bastante diferentes: enquanto as defensas metálicas possuem uma desejada capacidade de deformação, as barreiras de concreto são construídas para serem intransponíveis. As barreiras de concreto são utilizadas para impedir que veículos invadam outras faixas (mão dupla) e despenquem de pontes, por exemplo. Nessas situações, a preocupação principal é evitar a morte do passageiro, admitindo-se a ocorrência de lesões corporais. Já as defensas metálicas são utilizadas em situações em que não se faz necessária a presença de uma barreira intransponível, sendo projetadas para amortecer o impacto da batida sobre os passageiros e, dessa forma, evitar ou diminuir a proporção das lesões corporais. Elas desaceleram e reconduzem os veículos desgovernados de volta às faixas de rodagem.

deformação deste dispositivo. [...] Conforme a Norma 14885/2004, as barreiras de concreto (simples, armado ou protendido), devem ser projetadas de acordo com as disposições da ABNT NBR 6118 para resistir a uma solicitação transversal de uma carga dinâmica concentrada, aplicada na borda superior da barreira, de dentro para fora, de, no mínimo, 200kN. Em síntese, a barreira de concreto suporta maiores pesos e impactos que as metálicas, portanto, cada uma é apropriada para determinados locais, de acordo com o relevo e as características de tráfego” (Concessionária Auto Raposo Tavares) (g.n.) (fls. 333);

iii) “Caso subam os valores de defensas metálicas, acreditamos que somente haveria um acréscimo dos valores das obras rodoviárias, e não a substituição de defensas metálicas por barreiras de concreto” (Autopista Fernão Dias) (g.n.) (fls. 353);

iv) “cada qual delas [defensas metálicas e barreiras de concreto] possui uma especificação, que é utilizada em observância ao índice de desaceleração necessário no momento do impacto para que sejam evitados maiores danos nos órgãos internos do corpo humano, bem como em observância à segurança de usuário e terceiros em vias públicas. (...) Via de regra, é o departamento de engenharia da empresa ou concessionária pública que determinará a espécie de barreira de contenção necessária para cada situação, em observância à necessidade de absorção e redirecionamento do veículo. (...) Assim, as barreiras de contenção de concreto são utilizadas unicamente em razão de especificação técnica para a localidade. (...) [E]ntendemos que barreiras de contenção de concreto não devem ser analisadas como concorrentes diretos de produtores de barreiras de contenção metálicas.” (Concorrente Marangoni Maretti) (g.n.) (fls. 477).

¹⁵ i) “Cada tipo de barreira de contenção tem uma função específica, todas de proteção, mas com aplicações em diferentes pontos das rodovias (...) dependendo da análise do local a ser instaladas as barreiras, uma pode ser substituída pela outra”. (Concorrente Perfipar S/A Manufaturados de Aço) (g.n.) (fls. 93);

ii) “as barreiras metálicas de contenção para vias produzidas pelas empresas Mangels e Armco Staco podem oferecer concorrência às barreiras de concreto para contenção de vias. Isto pode ocorrer porque em determinados casos ambos os tipos de barreiras de contenção para vias (metálico e de concreto) podem ser utilizados para atingir a mesma finalidade, qual seja, como dispositivo de segurança para vias” (Singulare Pré-moldados em Concreto) (g.n.) (fls. 189);

iii) “Há, entretanto, situações específicas que a utilização de um tipo de dispositivo passa a ser mais indicada que outro, como no caso da proteção de obstáculos fixos situados a pequenas distâncias dos bordos das pistas onde as defensas metálicas flexíveis são menos indicadas por sofrerem grandes deformações ao serem impactadas, podendo atingir o obstáculo e não cumprir seu objetivo” (Concessionária do Rodoanel Oeste S/A) (fls. 212).

26. Dessa forma, o uso de uma barreira de concreto ou de uma defesa metálica está relacionado às especificações de cada via, quanto à necessidade de absorção e redirecionamento do veículo. Em alguns casos específicos, não há diferença entre o uso de um ou outro produto em razão das características da via, situação em que se considera que um produto pode ser substituído pelo outro. No entanto, essas situações excepcionais não autorizam a conclusão de que esses dois produtos fazem parte do mesmo mercado relevante, como propõem as Requerentes.

27. Ressalte-se que a própria Requerente Armco Staco aponta, em resposta ao Ofício nº 2515/2012, que as características da obra e a geometria da via influenciam a decisão do consumidor sobre qual tipo de barreira de contenção deve ser utilizada num determinado trecho. A Requerente cita o Edital nº 159/2009 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) com gastos estimados em R\$ 93 milhões e implantação de 236 km de barreiras de contenção. O Edital refere-se especificamente à compra de defensas metálicas, não havendo comparação de preços desse produto com as barreiras de concreto, num claro indicativo de que o DNIT, que é um dos principais consumidores de barreiras de contenção do país, não considera que defensas metálicas e barreiras de concreto sejam produtos substitutos para todas as situações.

28. Além das diferenças de aplicação, ressalte-se que defensas metálicas e barreiras de concreto também possuem diferenças de preços, como afirmam as clientes Grupo CCR, Nova Dutra, Viabahia e Colinas. Assim, ainda que eventualmente se argumentasse que, tecnicamente, barreiras metálicas e de concreto podem ser substitutas (o que seria equivocado, como visto), o fato é que as suas diferenças de custo também impedem uma substituição adequada entre uma e outra por parte dos usuários desses produtos.

29. A cliente Colinas apresentou os seguintes preços: R\$ 70,00 para o metro de defensas metálicas e R\$ 250,00 para o metro de barreiras de concreto. O preço atribuído às defensas é similar ao apresentado pela concorrente Lisy: R\$ 72,00 o metro. O Grupo CCR apresentou os seguintes valores para a média de preços das barreiras de contenção, incluindo os custos de instalação: R\$ 340,00 para o metro de barreiras de concreto e R\$ 200,00 para o metro de defesa metálica.

30. A Requerente Armco Staco defende que os custos finais, incluindo o custo de instalação, seriam muito próximos para barreiras de metal e concreto. No entanto, em informativo da Requerente Mangels¹⁶, encontra-se que: *“Apesar do custo do aço ter sofrido consideráveis aumentos, devido ao mercado exterior, mais especificamente por causa da elevada demanda no mercado chinês, o preço da defesa metálica ainda é pelo menos duas vezes menor que o da barreira de concreto.”* (g.n.).

31. Embora a afirmação tenha sido proferida em 2005, este é também o entendimento da concorrente Marangoni nas circunstâncias atuais de mercado e preço. A empresa afirma não acreditar na concorrência entre os dois tipos de barreira, visto que mesmo em locais que admitam ambos, *“o preço sempre determinará que se utilize barreiras metálicas, pois as*

¹⁶ Mangels News, Ano 1, Número 3, 2005. Disponível em: [www.mangels.com.br/dynfiles/Mangels News 3 - jan.fev.mar 2005.pdf](http://www.mangels.com.br/dynfiles/Mangels%20News%203%20-%20jan.fev.mar%202005.pdf). Acesso em 19.10.2012.

barreiras de contenção de concreto possuem preço superior ao dobro daqueles praticados com barreiras metálicas.” As barreiras de concreto seriam utilizadas apenas quando determinado por especificações técnicas.

32. Portanto, ainda que os produtos pudessem ser vistos como substitutos pelas demandantes, a diferença de preço entre eles restringiria a escolha.

33. Do exposto, define-se o **mercado de defensas metálicas como um dos mercados relevantes da presente operação**. Segue breve descrição do processo de produção das defensas metálicas, que será útil para as seções subsequentes do presente parecer.

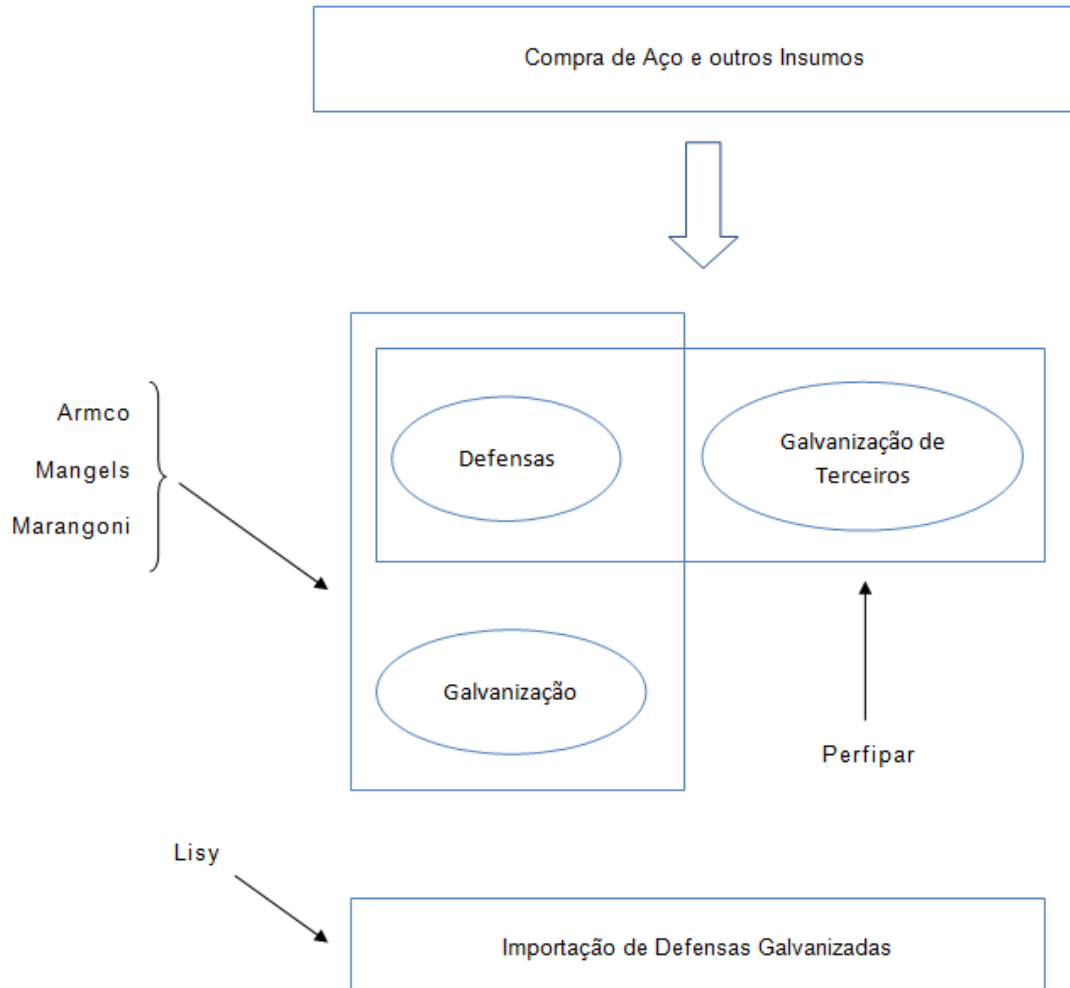
A Produção das Defensas Metálicas:

34. As defensas metálicas são formadas por perfis metálicos ondulados e galvanizados. Os fabricantes de defensas adquirem placas (chapas ou tiras) de aço, cortam as placas em tiras com o tamanho adequado para a futura defesa, perfuram lateralmente para permitir encaixes dos parafusos utilizados na montagem final e, por meio de prensagem, conformam as placas criando as ondulações características das defensas (formato de “W”).

35. Concluídas as etapas de (1) corte, (2) perfuração e (3) dobradura por prensagem (conformação mecânica), os perfis, também chamados de lâminas, são submetidos a banhos a quente nos quais ocorre a galvanização (zincagem por imersão a quente). **A galvanização, portanto, é a última etapa do processo de produção de defensas, e pode ser feito pelo próprio fabricante de defensas ou pode ser oferecido por galvanizadoras independentes.**

36. Os tanques de galvanização, também chamados de cubas, mesmo se desenhados para imersão das defensas, podem ser utilizados para galvanização de quaisquer peças de formato e tamanho semelhante aos das defensas, que são estruturas longilíneas de aproximadamente 4 metros de comprimento.

37. O diagrama abaixo mostra a forma de atuação dos principais *players* do mercado de defensas metálicas, em relação à integração ou não da etapa de galvanização em sua linha produtiva. As Requerentes Armco e Mangels e a concorrente Marangoni possuem a atividade de produção da estrutura metálica integrada à galvanização. Já a concorrente Perfipar fabrica apenas a estrutura metálica e contrata o serviço de galvanização de terceiros. Por fim, a Lisy atua no mercado por meio da importação de defensas galvanizadas.



V.I.2. *Serviços de Galvanização para Terceiros:*

38. O serviço de galvanização consiste em recobrir estruturas metálicas (ligas de aço ou ferro fundido) com película de zinco (Zn) retardando, assim, a corrosão e, portanto, aumentando a vida útil do artefato submetido à aplicação do zinco.¹⁷

¹⁷ Sobre a galvanização, há uma exposição técnica feita pelo então Conselheiro do CADE, Celso Fernandes Campilongo, em voto exarado no bojo do Ato de Concentração nº 08012.007690/2001-90:

“Aços galvanizados são chapas ou laminados de aço revestidos por uma cobertura de zinco, destinados a garantir maior proteção contra corrosão. São utilizados em produtos que necessitam de resistência à umidade, em especial nas indústrias automobilísticas, de eletrodomésticos e de construção civil. Existem dois processos para a produção de aço galvanizado: (i) galvanização por imersão a quente; e (ii) eletro-galvanização.

Aços galvanizados por imersão a quente são fabricados por meio da imersão de bobinas de aços laminados a quente ou laminados a frio em um banho de zinco fundido a 460° C. O zinco adere à superfície da chapa, sendo a espessura da massa do revestimento ajustada pela navalha de nitrogênio que elimina o excesso de zinco,

39. Esse incremento na durabilidade por meio de tratamento da superfície da peça é buscado pela indústria metalúrgica que oferta peças metálicas mais suscetíveis à corrosão (oxidação)¹⁸, que são destinadas ao uso prolongado e, principalmente, expostas a intempéries ambientais (umidade, poluentes). A indústria automobilística, de eletrodomésticos e, como é o caso aqui, de construção civil, são também demandantes do **serviço de galvanização**.

V.II *Da Dimensão Geográfica:*

V.II.1. *Defensas Metálicas:*

40. Segundo a Armco Staco, a empresa atende a pedidos de barreiras de contenção em todo o território nacional. Os preços são influenciados pelos custos logísticos, mas também pela negociação com os adquirentes. Essa informação foi confirmada pelas demais empresas oficiadas.

41. De acordo com a Associação Brasileira de Construção Metálica, os fabricantes de barreiras de contenção metálica atuam geralmente em todo o território nacional. As defensas são produzidas em fábricas e então levadas ao local de instalação. Da mesma forma, as concorrentes Perfipar e Marangoni afirmaram comercializar defensas metálicas em todo o território nacional.

42. A cliente Concessionária do RodoAnel Oeste afirmou que os fornecedores de defensas metálicas atuam em todo o território nacional. Além disso, informou que a compra de defensas metálicas por meio de importadoras ainda não é viável em função dos preços. A cliente Nova Dutra também informou que até o presente o fornecimento por importadoras não se mostrou viável em razão do preço.

43. A cliente Rodovias das Colinas afirmou não realizar importação de barreiras de contenção e não ter conhecimento de produtos que sejam apropriados ao mercado brasileiro. A cliente Concessionária Auto Raposo Tavares também afirmou não efetuar importações do produto.

fazendo com que o revestimento seja o especificado pelos clientes. Este processo é conhecido como galvanização contínua por imersão a quente ou zincagem a fogo. Os aços eletro-galvanizados, por sua vez, resultam da aplicação de uma cobertura eletrolítica com puro zinco, ou liga de zinco e níquel.”

O recobrimento de zinco é adicionado quimicamente ao metal-base e forma um envoltório com diversas camadas de Fe-Zn estruturadas em uma crescente de zinco até a camada mais externa, que é formada basicamente apenas por zinco. A galvanização, portanto, não superpõe (pinta) o metal com uma demão de zinco, pois o revestimento de zinco não se empilha estante por sobre a peça, mas se entranha quimicamente na superfície onde adere. (Mais informações estão disponíveis em: <http://www.icz.org.br/portaldagalvanizacao/galvanizacao-galvanizacao-por-imersao-a-quente.php>. Acesso em 04/03/2013).

¹⁸ As diversas ligas de aço, que são formadas basicamente de ferro e carbono, resistem diferentemente à corrosão superficial provocada por exposição ao meio ambiente; basta lembrar do aço inoxidável, que é uma liga de aço notabilizada exatamente pela boa resistência à corrosão. Por essa razão, apenas as ligas metálicas mais propensas à corrosão demandam galvanização.

44. Já a cliente ViaBahia Concessionária de Rodovias afirmou realizar importação de barreiras de contenção, correspondente a 4,6% do total comprado nos últimos 03 (três) anos.

45. De acordo com as estimativas das Requerentes, as importações independentes correspondem a **(acesso restrito)** do mercado de barreiras de contenção em geral. A Armco Staco estima que o frete para produtos metálicos importados da China seja de R\$ 250,00 por tonelada, equivalente a R\$ 4.500,00 por km de barreira. Este valor representa aproximadamente 6% do preço da defesa metálica.

46. Dessa forma, considerando as vendas do produto em âmbito nacional, a baixa representatividade das importações no consumo doméstico e as manifestações dos clientes que, em sua grande maioria, afirmaram que as importações não são viáveis economicamente em função dos preços, entende-se que **o mercado relevante geográfico das defensas metálicas é o nacional.**

V.II.2. Serviços de Galvanização para Terceiros:

47. De acordo com a concorrente Marangoni, o serviço de galvanização para terceiros é prestado regionalmente, devido ao alto custo do transporte terrestre. Sua atuação, por exemplo, restringe-se ao Estado de São Paulo. De fato, a maioria das galvanizadoras oficiadas afirmou possuir atuação regional.

48. No entanto, entende-se não ser necessário proceder à definição de vários mercados relevantes regionais, já que essa tarefa seria trabalhosa e em nada acrescentaria para a análise, tendo em vista que a Requerente Armco atua nesse mercado somente em condições excepcionais quando sua capacidade instalada para galvanização dos seus produtos encontra-se ociosa. Assim, considerando que o mercado de galvanização é extremamente pulverizado, a sobreposição horizontal decorrente da presente operação é irrisória, mesmo se adotada uma definição regional para os mercados relevantes geográficos.

49. Dessa forma, por economia processual, deixa-se em aberto a definição do mercado relevante geográfico dos serviços de galvanização.

VI. Da Possibilidade de Exercício de Poder de Mercado:

50. Verifica-se que a presente operação implica sobreposição horizontal no mercado de defensas metálicas e de serviços de galvanização para terceiros. Passa-se então à análise da possibilidade de exercício de poder de mercado caso a operação nos termos aqui descritos se concretize.

VI.1. Defensas Metálicas:

51. A tabela abaixo apresenta as participações das empresas no mercado brasileiro de defensas metálicas em 2011, calculadas pela SG/CADE a partir dos dados de volume de vendas (em km) fornecidos por cada uma das empresas.

Participação das Empresas no Mercado Nacional de Defensas Metálicas**2011****(acesso restrito)**

Empresa	Volume de Vendas (em km)	Participação de Mercado (em percentual)
Armco Staco	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Mangels	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Marangoni	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Lisy (por meio de importações)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Perfipar	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Outros	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Total	(acesso restrito)	100%

Fonte: Empresas listadas acima. / Elaboração: SG/CADE

Índice de Concentração do Mercado de Defensas Metálicas¹⁹

HHI antes da operação	HHI depois da operação	Variação do HHI
3.145,82 ²⁰	4.976,74	1.830,92

Elaboração: SG/CADE

52. Verifica-se, portanto, que a presente operação implica a aquisição da segunda empresa do mercado pela empresa líder, acarretando uma sobreposição horizontal bastante elevada estimada em **(acesso restrito)**.

53. O mercado de defensas metálicas antes da presente operação apresentava um HHI de 3.145,82, sendo classificado como altamente concentrado, segundo o Guia para Análise de Concentrações Horizontais do Departamento de Justiça norte-americano. Para os mercados altamente concentrados, o Guia considera variações de HHI superiores a 200 pontos como prováveis de aumentar o poder de mercado, com potencial de causar prejuízos concorrenciais. No presente caso, a variação do HHI verificada foi de 1.830,92, superando os 200 pontos considerados como alarmantes pelo Guia norte-americano.

54. Há assim a necessidade de prosseguir com a análise para averiguar a possível ocorrência de probabilidade de exercício de poder de mercado em função da presente operação no mercado de defensas metálicas.

VI.2. Serviços de Galvanização para Terceiros:

55. Quanto ao serviço de galvanização para terceiros, a Requerente Armco Staco informou que esse serviço é prestado apenas em ocasiões excepcionais pela empresa quando sua capacidade instalada para galvanização dos seus produtos encontra-se ociosa. Nesse sentido, a Armco estimou sua participação nacional no mercado de serviço de galvanização para terceiros em **(acesso restrito)** em 2011, enquanto a participação da Mangels foi estimada

¹⁹ O Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) é utilizado como medida de concentração, sendo calculado pela soma dos quadrados das participações de cada empresa no mercado. Pelos critérios utilizados pela *Federal Trade Commission* (FTC): (i) se $HHI < 1.500$ pontos, o mercado é não concentrado, e a operação não possui efeitos anticompetitivos; (ii) se $1.500 < HHI < 2.500$ pontos, o mercado é moderadamente concentrado; e (iii) se $HHI > 2.500$ pontos, o mercado é altamente concentrado. Nos mercados moderadamente concentrados ou altamente concentrados com ΔHHI superior a 100 pontos, considera-se que a operação tem potencial de ser danosa à concorrência, demandando análise mais detalhada. A Comissão Europeia, por sua vez, adota os seguintes critérios: (i) $HHI < 1.000$ pontos, a operação não apresenta problemas concorrenciais; e (ii) $1.000 < HHI < 2.000$ pontos, com $\Delta HHI < 250$ pontos, ou $HHI > 2.000$ pontos e $\Delta HHI < 150$ pontos, a operação não apresenta problemas concorrenciais.

²⁰ Para o cálculo do HHI, a SG/CADE considerou participações hipotéticas de 3,0% e 2,3% para as “outras” empresas, que detêm conjuntamente 5,3% do mercado. Isso porque nenhuma dessas empresas possui um *share* maior que 5%, que representa a participação de mercado da última empresa considerada na tabela de participações de mercado. Seria possível considerar participações menores que 3% para as empresas restantes, mas tal procedimento quase não alteraria o valor do HHI encontrado.

em (**acesso restrito**). Assim, a sobreposição horizontal decorrente da presente operação neste mercado, em um âmbito nacional, é inferior a (**acesso restrito**).²¹

56. Todas as diligências efetuadas junto a produtores de defensas metálicas e galvanizadoras confirmaram o fato de que o mercado de prestação de serviços de galvanização para terceiros é extremamente pulverizado.

57. Dessa forma, entende-se que a presente operação não é apta a produzir qualquer efeito anticompetitivo no mercado de serviço de galvanização para terceiros, muito embora, como se verá adiante, o fato de as requerentes serem verticalizadas com esse serviço seja um fator de análise relevante.

VII. Da Probabilidade de Exercício de Poder de Mercado na Oferta de Defensas Metálicas:

58. Segundo o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal expedido pela SEAE e pela SDE, para descartar a probabilidade de exercício unilateral de poder de mercado, uma das seguintes condições deve estar presente no mercado em análise:

- (i) as importações serem um remédio efetivo contra eventual exercício de poder de mercado;
- (ii) a entrada de novas empresas ser “provável, tempestiva e suficiente”; ou
- (iii) a rivalidade entre as empresas existentes no mercado ser efetiva.

VII.I Importações:

59. Conforme destacado no item acima que analisou a dimensão geográfica do mercado de defensas metálicas, a grande maioria dos compradores de defensas metálicas oficiados afirmou que as importações não são uma opção economicamente viável, em função dos preços. A Via Oeste Concessionária de Rodovias, um dos clientes das Requerentes, também observou que algumas defensas metálicas importadas apresentam problemas de encaixe. Tais empecilhos às importações explicam porque elas respondem por menos de 10% das vendas totais de defensas metálicas no Brasil.

60. A Lisy, que atua no mercado de defensas metálicas apenas por meio de importações, explicou que o produto só pode ser internalizado a um preço competitivo quando o câmbio estiver favorável às importações. Assim sendo, a desvalorização do real frente ao

²¹ Como dito anteriormente, é provável que este mercado seja regional. Contudo, em razão da atuação esporádica da Armco na prestação desses serviços a terceiros, e do nível de pulverização do mercado, mesmo a consideração da atuação das requerentes em âmbito regional não alteraria, a princípio, a sua baixa participação de mercado.

dólar nos últimos dois anos refletiu-se nas importações da empresa que (**acesso restrito**) de 2011 para 2012.

61. Nesse sentido, a concorrente Marangoni afirmou que, no cenário econômico atual, a viabilidade das importações foi limitada pelo aumento do preço do dólar ao lado da queda dos preços no mercado interno.

62. Pelo exposto, conclui-se que as importações não são capazes de inibir uma eventual tentativa de exercício unilateral de poder de mercado por parte das Requerentes.

VII.II Barreiras à Entrada:

63. A possibilidade de entrada de novos competidores no mercado é outro fator inibidor do exercício de poder de mercado, o que ocorre quando a entrada for considerada “tempestiva”, “provável” e “suficiente”. Assim, passa-se a analisar as condições de entrada no mercado brasileiro de defensas metálicas.

64. Inicialmente, ressalta-se a necessidade da integração da produção de defensas metálicas com a galvanização para uma entrada efetiva no mercado. Após, será analisado qual o tempo necessário para a entrada, aí considerando não só o tempo necessário para construção e operação de uma nova planta, mas também o tempo eventualmente despendido com obtenção de licenças e permissões. Nesse ponto, será avaliado se empresas galvanizadoras ou produtoras de outras estruturas metálicas poderiam entrar no mercado de defensas metálicas de forma mais rápida.

65. A análise segue com a discussão sobre a escala mínima viável para entrada no mercado, questão que é afetada pela necessidade de operar no mercado em larga escala para ter acesso ao aço – principal insumo na produção de defensas metálicas – a preços competitivos. A seguir, serão analisadas a capacidade ociosa e as oportunidades de venda do mercado, que são variáveis necessárias para se avaliar a probabilidade, tempestividade e suficiência da entrada.

66. Por fim, será verificado o histórico de entradas no mercado de defensas metálicas, o que será útil para confirmar muitas das conclusões obtidas sobre as condições de entrada no mercado.

VII.II.1 Necessidade de Integração da Produção de Defensas Metálicas ao Serviço de Galvanização:

67. Quanto ao tempo e investimento necessário para entrada no mercado de defensas metálicas, cabe considerar que a integração do serviço de galvanização com a produção da estrutura metálica é bastante vantajosa devido às economias de escopo auferidas. Segundo as próprias Requerentes:

(**acesso restrito**) (g.n.) (fls. 70 do Apartado de Acesso Restrito às Requerentes).

68. A concorrente Marangoni explica que a incorporação da produção da estrutura metálica com o processo de galvanização reduz custos e aumenta a produtividade da unidade fabril, na medida em que possibilita o balanceamento da produção, evitando picos altos e baixos. Além de frisar as economias de custo obtidas com a integração, a empresa explica que outro ponto fundamental é o prazo de entrega que seria imediato no mercado de defensas metálicas. Esse aspecto obrigaria as empresas a possuírem altos volumes de estoque de produto acabado, “*ficando inviável se agregarmos o tempo e a dependência de um serviço terceirizado*” (fls. 686). Quando perguntada sobre os fatores que possibilitaram sua entrada efetiva no mercado de defensas metálicas, a Marangoni citou a sinergia entre o serviço de galvanização e a metalmecânica, para redução de custos e prazos de entrega, como um dos principais fatores responsáveis por sua entrada.

69. A Perfipar, que não possui o serviço de galvanização integrado à sua produção, informou que: (**acesso restrito**) (fls. 09 do Apartado de Acesso Restrito ao CADE).²²

70. A Sinarodo, que também atua no mercado de defensas metálicas de forma não-integrada e possui participação de mercado inferior a 3%, informou que a decisão de ter uma galvanização própria depende do volume de produção da empresa porque o processo de galvanização a quente é contínuo, de forma que os tanques de imersão não podem esfriar sob pena de perda da instalação. As vantagens de ter a galvanização própria são o maior controle do processo (prazos, prioridades, oportunidades de compra de insumos, tecnologia) e a redução de custos.

71. As empresas que possuem a produção da estrutura metálica integrada à galvanização (as Requerentes e a concorrente Marangoni) respondem por (**acesso restrito**) do mercado de defensas metálicas. Esse fato somado à baixa participação de mercado das empresas não-integradas e às declarações de todas as empresas consultadas que afirmaram que a integração das atividades reduz custos, aumenta a produtividade da produção e permite maior agilidade no atendimento autoriza a conclusão de que a entrada no mercado de defensas metálicas só pode ser considerada efetiva se a empresa possuir a produção da estrutura metálica integrada ao processo de galvanização. Do contrário, a empresa só tem condições de oferecer uma competição precária no mercado, vez que opera com uma estrutura de custos mais elevada e com um processo operacional mais lento do que os concorrentes que possuem a galvanização integrada.

72. Dessa conclusão resulta a necessidade de avaliar o tempo necessário para uma empresa colocar em pleno funcionamento tanto a unidade fabril produtora de defensas metálicas quanto a unidade de galvanização para constituir-se numa concorrente efetiva, capaz de absorver um desvio de demanda relevante das Requerentes em caso de eventual tentativa de exercício de poder de mercado.

²² Perguntada sobre o quanto representaria a redução de custos em razão da integração das atividades, afirmou não saber estimar.

VII.II.2 *Tempo de Entrada:*

73. As Requerentes informaram não possuir licenças de patentes ou outros direitos de propriedade intelectual nos mercados de defensas metálicas e de serviços de galvanização. As empresas afirmaram que o *design* do produto é definido e regulado pelas normas técnicas²³ e que, portanto, não há margem para o registro de desenhos industriais ou patentes. Assim sendo, as defensas metálicas constituem um produto homogêneo e não há tempo a ser despendido quanto ao desenho do produto ou obtenção de licença ou permissão para produção de produto patentado.

74. Segundo as Requerentes, uma empresa precisaria de 06 (seis) meses para entrar no mercado de defensas metálicas caso contratasse com terceiros o serviço de galvanização. Se a empresa quisesse integrar a galvanização da estrutura metálica em seu processo produtivo precisaria de pelo menos 12 (doze) meses para montar a estrutura de galvanização.²⁴

75. De acordo com a Lisy, a implantação de uma planta de galvanização demanda cerca de 01 ano, após as licenças, e investimentos. A implantação da linha de defensas metálicas requer cerca de 06 a 08 meses.

76. Perguntada sobre sua entrada no mercado de defensas metálicas, a Marangoni respondeu que o tempo total gasto foi de 2 anos a 2,5 anos. Afirmou que só a fase de projeto, que envolveu uma parceria entre projetistas e engenheiros brasileiros e alemães, durou aproximadamente 06 meses. As licenças necessárias demandaram no mínimo 06 meses e a construção da planta industrial girou em torno de aproximadamente 1,5 anos.

77. Considerando que a Requerente Armco Staco está construindo uma fábrica em Resende/RJ que deverá conter as unidades de produção de defensas metálicas e galvanização, a SG solicitou informações detalhadas sobre as datas de compra do terreno, início da construção, tempo gasto na construção e tempo gasto com as licenças, com o objetivo de estimar o tempo total gasto para entrada nesse mercado.

78. As Requerentes informaram que a compra do terreno para a construção da fábrica em Resende/RJ ocorreu em (**acesso restrito**), sendo que o início da construção das unidades de defensas metálicas e de galvanização ocorreu em (**acesso restrito**). O intervalo de tempo entre a compra do terreno e o início da construção da fábrica ocorreu: (i) pela necessidade de obtenção das licenças que autorizam o início da construção da fábrica; (ii) pela elaboração de projetos de construção da planta; e (iii) pelo recebimento de propostas de empresas para construção da planta.

²³ As defensas metálicas são objeto de várias normas padronizadoras, como a ABNT NBR 6970:1999, ABNT 6971:1999 e ABNT 15486:2007.

²⁴ As Requerentes explicam que:
(**acesso restrito**).

79. Sobre as licenças, permissões e autorizações para construção e operação da fábrica, a data de entrada do primeiro pedido foi em 25.07.2011 e a data de obtenção da última licença ocorreu em 29.10.2012, segundo informado pelas Requerentes. A SG solicitou cópia de documento comprobatório das datas de entrada de todos os pedidos de licenças, permissões e autorizações necessárias ao projeto. No entanto, as Requerentes informaram que alguns protocolos de entrada não puderam ser obtidos no prazo concedido pela SG para resposta ao ofício²⁵ porque ficaram retidos quando da obtenção das licenças. Assim, das 10 (dez) licenças listadas, as Requerentes apresentaram cópia de apenas 02 (dois) protocolos de entrada.

80. A data originalmente prevista para o início de funcionamento da fábrica era **(acesso restrito)**. A SG enviou ofício às Requerentes para que informassem se o cronograma seria cumprido. As Requerentes informaram que: *“em princípio, a unidade começará a produzir defensas metálicas”* **(acesso restrito)**.

81. A SG solicitou às Requerentes que informassem quais estudos técnicos foram feitos anteriormente à compra do terreno para construção da fábrica em Resende/RJ e quanto tempo levou essa fase. As Requerentes informaram que não realizaram qualquer estudo técnico, tendo apenas solicitado as licenças prévias da Secretaria Municipal de Obras e do órgão ambiental, autorizando a construção de fábrica produtora de defesa metálica e da unidade de galvanização no referido terreno. Tais licenças demoraram entre 08 (oito) e 17 (dezessete) dias para serem obtidas.

82. Segundo as informações fornecidas pelas Requerentes, a SG construiu o gráfico de linha do tempo abaixo com um resumo dos principais eventos relacionados à construção das unidades fabris de defensas metálicas e galvanização da Armco Staco em Resende/RJ:

Linha do Tempo da Construção da Fábrica da Armco Staco em Resende/RJ

(acesso restrito)

83. Muito embora a Armco Staco tenha afirmado que não realizou nenhum estudo técnico prévio para avaliar a adequação do terreno ao objetivo pretendido, é de se considerar que, com certeza, demandou algum tempo procurando um terreno que atendesse minimamente suas expectativas quanto ao tamanho da fábrica, à localização, ao acesso à mão-

²⁵ Essa resposta das Requerentes foi apresentada em 20.03.2013, sendo que as Requerentes não apresentaram esses documentos posteriormente.

de-obra qualificada etc. Assim, o cenário que se apresenta é de um tempo total igual ou superior a 02 (dois) anos para construção de uma nova unidade fabril produtora de defensas metálicas galvanizadas.

84. Cabe ponderar ainda que esse é o tempo gasto por uma empresa que já está no mercado, sendo que uma empresa entrante terá que enfrentar questões adicionais à construção da unidade fabril, como escolha e contratação de fornecedores, montagem da rede de transporte etc. A empresa Marangoni, questionada pela SG sobre essa questão, estimou o tempo total gasto para sua entrada no mercado de defensas metálicas entre 02 anos a 2,5 anos.

85. As conclusões aqui obtidas sobre um tempo de entrada no mercado de defensas metálicas possivelmente superior a 02 anos foram corroboradas pela manifestação da empresa Home Line. Questionada sobre sua entrada no mercado de defensas metálicas, a empresa informou que começou o planejamento para montagem de sua unidade fabril em fevereiro de 2011, prevendo o término da construção e início de comercialização do produto para agosto de 2013. Mantida essa previsão, o tempo de entrada da Home Line no mercado de defensas metálicas será de 2,5 anos.

86. Pelo exposto, verifica-se que a entrada no mercado de defensas metálicas é **provavelmente intempestiva, haja vista a estimativa de tempo possivelmente superior a 02 anos, ou, no mínimo, de tempestividade incerta.**

87. Abaixo, será avaliado se as empresas galvanizadoras ou produtoras de outras estruturas metálicas poderiam com facilidade ingressar no mercado de defensas metálicas, o que poderia diminuir o tempo para a entrada.

VII.II.3 Entrada das Galvanizadoras no Mercado de Defensas Metálicas:

88. Cabe averiguar aqui se as empresas galvanizadoras já atuantes no mercado poderiam ingressar com facilidade no mercado de defensas metálicas.

89. Como visto anteriormente, o mercado de prestação de serviços de galvanização para terceiros é extremamente pulverizado. As empresas galvanizadoras atendem principalmente a indústria metalúrgica, que oferta peças metálicas mais suscetíveis à corrosão. São também atendidos os setores automobilístico, de eletrodomésticos e de construção civil. A Lisy, por exemplo, informou que atende mais de 10 (dez) segmentos industriais. As galvanizadoras terceirizadas atendem apenas 10,3% do mercado de defensas metálicas, já que o restante do mercado é formado por empresas que ou possuem galvanizadora própria ou importam o produto já galvanizado. Assim, o mercado de defensas metálicas não representa um consumidor relevante para as galvanizadoras.

90. A SG diligenciou várias empresas galvanizadoras, sendo que nenhuma delas afirmou que a entrada no mercado de defensas metálicas seria fácil ou rápida. Pelo contrário, algumas galvanizadoras afirmaram já ter cogitado entrar no mercado de defensas metálicas, tendo desistido por diversas razões, sendo que a principal razão apontada foi a dificuldade de

colocar o produto a preço competitivo no mercado, em função dos altos preços dos insumos e de incentivos fiscais oferecidos por alguns estados brasileiros.

91. As respostas apresentadas também mostram que a entrada das galvanizadoras no mercado de defensas metálicas implicaria uma reorganização fabril ou mesmo a construção de uma nova unidade de galvanização, não se reduzindo, portanto, à simples construção da unidade produtora de defensas metálicas.²⁶

92. Pelo exposto, e a partir da instrução conduzida nos autos, concluiu-se que as empresas galvanizadoras enfrentam obstáculos bastante parecidos ao de qualquer outra empresa que pretenda entrar no mercado de defensas metálicas. Corroborar esse entendimento o fato de que não há registro de nenhuma entrada efetiva no mercado brasileiro de defensas metálicas por parte de uma empresa galvanizadora²⁷.

VII.II.4 Entrada de Produtores de outras Estruturas Metálicas no Mercado de Defensas Metálicas:

93. As Requerentes argumentam que todos os fabricantes de estruturas metálicas²⁸ deveriam ser considerados como *players* do mercado de defensas metálicas porque poderiam, com baixos investimentos, iniciar a produção das defensas. Segundo as Requerentes, o custo

²⁶ Em resposta à diligência feita pela SG sobre a possibilidade de atuar no mercado de defensas metálicas, a galvanizadora Brafer afirmou que: “*para a fabricação de defensas, deveríamos comprar equipamentos específicos para a produção de defensas, para conformar as chapas e perfurá-las. Representa um investimento adicional e alteração de lay out da planta fabril*” (g.n.) (fls. 1044).

Em resposta à SG, a Lisy informou que estuda o mercado de defensas metálicas desde 2005, não tendo conseguido atuar nesse mercado já nessa época devido ao elevado custo da matéria-prima. A empresa não conseguiu ter acesso ao aço diretamente das usinas, mas apenas por meio de distribuidores a um custo mais elevado, de forma que não conseguiria ofertar a defesa metálica a preço competitivo no mercado. A forma encontrada para entrar no mercado foi por meio de importações, sendo que as defensas metálicas são importadas já galvanizadas. Questionada pela SG sobre uma possível expansão de sua capacidade de galvanização, a Lisy respondeu que:

“Para aumentar em 50% a capacidade de produção da planta de galvanização seria necessário aumentar as dimensões da cuba e de todos os tanques de serviço (oito tanques). Isto implica em ter um galpão maior adequado a alteração a ser feita, ou seja, não é possível. Tanto que nosso projeto está prevendo nova planta com outras dimensões em área ao já existente” (g.n.) (fls. 469).

Das galvanizadoras oficiadas, apenas a Bimetal afirmou possuir o processo produtivo já adaptado para a produção de defensas metálicas, embora nunca tenha produzido o produto. No entanto, quando solicitada a informar se teria condições de passar imediatamente a produzir o produto, informou que seria necessário realizar projetos e outros estudos, em vista de as empresas instaladas no mercado possuírem uma unidade fabril apta a produzir o produto em maior escala, reduzindo o custo de produção. A empresa informou também que já recebeu demandas por defensas metálicas, mas que não foi dado andamento às negociações. A principal dificuldade apontada para passar a produzir defensas metálicas foi o preço praticado no mercado, considerado baixo para suas possibilidades de produção.

²⁷ Embora a Lisy Galvanizadora tenha entrado no mercado de defensas metálicas, ela o fez por meio de importações e não por meio da produção do produto, que é ao que se refere o parecer neste ponto.

²⁸ Os fabricantes consultados produzem as seguintes estruturas metálicas: telhas metálicas, arremates metálicos, perfis dobrados a frio, dentre outros produtos.

de redirecionamento da produção para os fabricantes de estruturas metálicas é baixo e a tecnologia envolvida é simples.

94. Contudo, em relação ao questionamento de se seria fácil um redirecionamento do processo produtivo para passar a produzir defensas metálicas, as respostas recebidas pela SG de alguns agentes atuantes nesses mercados, aqui incluindo as respostas das empresas listadas pelas Requerentes como “*rapid entrants*”, foram no sentido contrário ao defendido pelas Requerentes.²⁹

95. Dessa forma, o argumento das Requerentes de que qualquer empresa produtora de estruturas metálicas deveria ser considerada como uma possível entrante no mercado de defensas metálicas mostra-se insustentável, seja porque o investimento necessário para a adaptação do processo produtivo não é pouco significativo, seja porque o mercado de defensas metálicas possui peculiaridades, de forma que a decisão de entrada não se resume à adaptação do processo produtivo. Observe-se que mesmo empresas de grande porte produtoras de estruturas metálicas não afirmaram que a entrada no mercado de defensas metálicas seria fácil ou rápida, em caso de eventual aquecimento da demanda.

96. De todas as respostas recebidas, apenas 02 (duas) empresas afirmaram que poderiam adaptar seu processo produtivo para a fabricação de defensas metálicas (Dagnese e Tibre). No entanto, nenhuma dessas duas empresas possui unidade de galvanização, de forma que para uma entrada efetiva no mercado de defensas metálicas seria necessário construir a unidade de galvanização e fazer a adaptação do seu processo produtivo para fabricar defensas metálicas, o que também exige estudos técnicos, obras de engenharia etc.

97. Portanto, as respostas das empresas produtoras de outras estruturas metálicas não corroboram a alegação das Requerentes de que essas empresas poderiam facilmente entrar no mercado de defensas metálicas. Pelo contrário, as respostas recebidas indicam que os equipamentos necessários para a produção de defensas metálicas são específicos e que as empresas produtoras de outras estruturas metálicas deveriam não só adquirir novos equipamentos, mas também adaptar seu processo produtivo para passarem a produzir defensas metálicas. Além disso, para se constituírem em concorrentes efetivos, devem também

²⁹ Multiações: “o investimento seria vultoso para iniciarmos a fabricação de defensas. Teríamos que investir num departamento técnico, linha de produção com equipamentos, ferramentais para conformação, linhas de jateamento, furação, galvanização a fogo etc.” (g.n.) (fls. 934).

Frisomat: “os equipamentos para produzir defensas metálicas são completamente diferentes dos que temos.” (g.n.) (fls. 964).

Kepler Weber: “a empresa desconhece este produto, seu processo produtivo e mercado consumidor” (fls. 1053).

Arcelor Mittal Manchester: “a adaptação dos processos produtivos para produção de defensas metálicas necessita de estudos específicos para avaliação da viabilidade, não sendo uma adaptação tão simples a ponto de ser confirmada em caráter hipotético e sem que haja uma detalhada análise de viabilidade” (g.n.) (fls. 1049).

Gerdau: “em nossa linha de produtos, o único que poderia servir como matéria prima para a fabricação de defensas metálicas seria o perfil estrutural (produzido pela Gerdau Açominas S/A em Ouro Branco – MG), porém o material, como produzido, não possui a maleabilidade necessária para a aplicação em defensas metálicas, que exigem capacidade para absorção de impactos de possíveis choques de veículos” (g.n.) (1064/1065).

construir uma unidade de galvanização, para atuarem de forma integrada, conforme já discutido neste parecer.

98. Passa-se a seguir a analisar a escala mínima viável para a entrada no mercado de defensas metálicas.

VII.II.5 Escala Mínima Viável:

99. A escala mínima viável foi estimada pelas Requerentes em uma produção mensal de **(acesso restrito)** de defensas metálicas, com faturamento correspondente estimado em **(acesso restrito)** por mês.

100. De acordo com a Marangoni, a escala mínima de produção de defensas metálicas para que uma empresa possa entrar no mercado é de 120 Km por ano. Dessa forma, as Requerentes e sua principal concorrente forneceram a **(acesso restrito)** de escala mínima viável para a entrada no mercado de defensas metálicas.

101. Segundo a Lisy, a escala mínima de produção para a entrada de uma nova empresa é de 400 Km/ano, correspondente a 7.600 ton/ano. Considerando que a Marangoni comercializou **(acesso restrito)** de defensas metálicas em 2011, o que representou uma participação de mercado de **(acesso restrito)**, entende-se que a estimativa apresentada pela Lisy está supervalorizada.

102. Como se verá no próximo item, pode-se cogitar um aumento da escala mínima viável para entrada no mercado de defensas metálicas em consequência da necessidade de adquirir maiores volumes de aço para conseguir comprar o produto a preço competitivo. No entanto, diante da dificuldade de realização do cálculo desse impacto sobre a EMV, tendo em vista que as empresas do setor não fabricam apenas um produto que possui o aço como um dos seus principais insumos, considera-se uma produção de 120 km/ano como a escala mínima viável para entrada no mercado de defensas metálicas, com a ressalva de que esse dado pode estar subestimado.

VII.II.6 Acesso à Compra de Aço Diretamente dos Fabricantes:

103. A concorrente Marangoni, cuja entrada no mercado de defensas metálicas ocorreu em 2007, apontou os seguintes fatores como fundamentais para uma empresa atuar nesse mercado de forma consistente e uniforme: (i) acesso à compra do aço diretamente da usina; (ii) sinergia entre o serviço de galvanização e a metalmecânica, para redução de custos e prazos de entrega; e (iii) capital para manter no mínimo 30 mil metros de defesa metálica em estoque para pronta entrega.

104. A concorrente Lisy afirmou que as principais dificuldades para a entrada no mercado são a necessidade de investimento em maquinário e de acesso ao aço com custo

condizente com o pago pelas demais empresas atuantes no mercado. Segundo a empresa, a matéria prima é acessível, mas com preço elevado.³⁰

105. O aço representa 50-% (**acesso restrito**) do custo de produção das defensas metálicas³¹, o que permite entender as manifestações das empresas mencionadas acima. A Marangoni, principal concorrente das Requerentes, afirmou que um fator fundamental para sua entrada de forma efetiva no mercado foi a possibilidade de aquisição do aço diretamente das usinas, o que possibilitou um preço mais competitivo de aquisição do insumo. Já a Lisy, que atua de forma periférica no mercado apenas por meio de importações, atribuiu a sua não-entrada no mercado de forma mais efetiva ao fato de não ter conseguido comprar aço diretamente das usinas. Essas manifestações chamam a atenção para o fato de que o acesso ao aço a preços competitivos representa uma significativa barreira à entrada nesse mercado.

106. As duas concorrentes mencionadas acima afirmam ser necessário adquirir grande quantidade de matéria prima para conseguir um preço competitivo na negociação com as fabricantes de aço e assim viabilizar economicamente a produção de defensas metálicas. Esse fato eleva a escala mínima viável para que uma nova empresa tenha competitividade no mercado, tornando o investimento de entrada para a produção de defensas mais elevado.

107. No Ato de Concentração nº 08012.002769/2010-15³², observou-se que “*as três siderúrgicas ofertantes de aços planos ao carbono já são verticalizadas no que se refere ao processamento/ distribuição de aços planos ao carbono. (...) Todavia, as siderúrgicas supracitadas não fornecem os aços planos ao carbono de forma exclusiva para suas subsidiárias (atuantes nas atividades de processamento/ distribuição, produção de tubos de aço ao carbono com costura, produção de estruturas metálicas e de telhas), comercializando o produto de forma direta para clientes de maior porte e, em lotes menores, para clientes de porte menos expressivo via processadoras/ distribuidoras.*” (g.n.).

108. Os dados sobre a quantidade adquirida e os preços pagos pelo aço corroboram o entendimento de que clientes de grande porte conseguem adquirir o insumo a preços bem mais competitivos do que as empresas menores³³, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo:

³⁰ “Estudamos este mercado desde 2005. Não foi possível entrar no mercado tendo em vista o custo da matéria prima em relação ao preço pago pelas empresas fabricantes. As usinas siderúrgicas não forneciam diretamente a nós, somente através de suas distribuidoras, tornando assim inviável.” (g.n.) (fls. 467).

³¹ Segundo a Marangoni, o custo do aço representa 50% do custo total da defesa metálica (fls. 687). Para a Sinarodo, esse percentual é de 52% (fls. 700). Já para as Requerentes, o custo do aço representa (**acesso restrito**) do custo total das defensas metálicas (apartado). Para a Perfipar, o custo do aço representa 60% do custo total da defesa metálica.

³² Requerentes: Usiminas, Codeme Engenharia S.A e Metform S.A; Conselheiro Relator: Ricardo Machado Ruiz.

³³ Diligenciadas, as fabricantes de aço assim se pronunciaram sobre sua política de descontos em função da quantidade adquirida de aço. A CSN informou (**acesso restrito**). A ArcelorMittal informou atender a demandas a partir de (**acesso restrito**) e negociar preços em função do projeto, estratégia de negócio e mercado do local do demandante. A Usiminas afirmou atender a pedidos de compra a partir de (**acesso restrito**). Informou também (**acesso restrito**).

Dados sobre Compra de Aço por Empresas Fabricantes de Defensas Metálicas

(acesso restrito)

Empresa	Fornecedor de Aço	Quantidade Adquirida (ton.) ³⁴	Preço (R\$/ton.)
Mangels	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Armco	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Marangoni	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Perfipar	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Sinarodo	Panatlântica (CSN)	404	2.700
	Eurovale (CSN)	202	2.700
	Usiminas	67	2.700

Fonte: Empresas listadas acima.

109. Verifica-se assim que o preço negociado para aquisição de pequenas quantidades de aço é (**acesso restrito**) maior do que aquele para grandes quantidades. Percebe-se também que somente as empresas que compram o insumo a preços mais baixos (caso justamente das duas Requerentes e da Marangoni) conseguem atuar de forma efetiva no mercado de defensas metálicas, com participações de mercado superiores a 10%. Não por outro motivo a Marangoni atribui sua atuação efetiva nesse mercado ao fato de ter conseguido comprar aço a preços competitivos. Observa-se que, apesar de a Perfipar (**acesso restrito**).

110. Dessa forma, embora a quantidade a partir da qual as fornecedoras de aço atendem a demanda não seja elevada, o desconto progressivo por volume inviabiliza economicamente a entrada no mercado em pequena escala.

111. Passa-se a seguir à análise das oportunidades de vendas disponíveis no mercado de defensas metálicas, o que será útil para a avaliação da probabilidade e suficiência da entrada.

³⁴ Considera-se aqui a quantidade adquirida de aço exclusivamente para a produção de defensas metálicas, podendo as empresas adquirir maior quantidade de aço para os demais produtos por elas produzidos.

VII.II.7 Oportunidades de Vendas:

112. Segundo as Requerentes, o setor rodoviário brasileiro, principal consumidor das defensas metálicas, mereceu pouca atenção por parte dos órgãos públicos federais e estaduais nas últimas décadas, razão pela qual a malha rodoviária brasileira representa hoje o principal gargalo ao desenvolvimento do país. De acordo com as Requerentes, em razão de os órgãos públicos terem percebido a importância do setor rodoviário para o crescimento do país, o mercado de defensas metálicas está em expansão, tendo crescido 20% de 2011 para 2012.

113. Para as Requerentes, o mercado de defensas metálicas crescerá acima das projeções de crescimento do PIB nos próximos anos. As Requerentes estimaram um crescimento de 8 a 10% para o mercado de defensas metálicas por ano até 2015.

114. A SG solicitou informações sobre as perspectivas de crescimento do mercado brasileiro de defensas metálicas ao Departamento de Infraestrutura Rodoviária (DNIT) do Ministério dos Transportes. Em resposta, o DNIT informou que está em andamento o Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária (chamado de BR Legal), que consiste em implantar e manter sinalização horizontal, vertical e suspensa, dispositivos auxiliares de segurança viária e serviços relacionados à área de engenharia de trânsito em toda a malha federal sob a responsabilidade da autarquia. Nesse programa, está prevista a instalação de defensas metálicas em 2 (dois) mil pontos críticos de rodovias, identificados pelas estatísticas de acidentes.

115. O programa BR Legal prevê a instalação de aproximadamente 3.000 km de defensas metálicas e a manutenção dos serviços executados pelo período de 5 (cinco) anos. Segundo o DNIT, a maior demanda de implantação ocorrerá a partir do segundo semestre de 2013 e provavelmente se estenderá pelos dois anos seguintes. Esse programa do DNIT representará um aumento da demanda de defensas metálicas do governo federal em cerca de 20%³⁵ no ano de 2013, o que vem confirmar a tendência de crescimento do mercado.

116. A SG solicitou às Requerentes que informassem o quanto de suas vendas são destinadas a rodovias federais, estaduais e municipais. Entende-se que os dados das Requerentes servirão como uma boa *proxy* do quanto representa a demanda de cada uma dessas esferas governamentais no mercado de defensas metálicas, tendo em vista que as Requerentes detêm quase (**acesso restrito**) de participação de mercado. As Requerentes informaram que aproximadamente (**acesso restrito**) de suas vendas de defensas metálicas são destinadas às rodovias federais, (**acesso restrito**) às rodovias estaduais e (**acesso restrito**) às rodovias municipais. Esses dados mostram que o governo federal não é o principal demandante de defensas metálicas. Sobre o aumento da demanda por defensas metálicas pelos governos estaduais, cabe observar que o mercado de defensas metálicas não possui projeções oficiais. O DNIT informou à SG não ter conhecimento de nenhum governo estadual que possua programa semelhante ao BR Legal para instalação de defensas metálicas. Assim sendo, o fato de que a demanda do governo federal por defensas metálicas crescerá cerca de

³⁵ Para esse cálculo, a SG considerou que a demanda do Programa BR Legal será de 2.500 km de defensas metálicas para os próximos três anos, já que a demanda será concentrada nos três primeiros anos do programa. Esse total dividido por 3 equivale a 833 km de defensas metálicas para o ano de 2013. (**acesso restrito**).

20% em 2013 não significa que esse será o percentual aproximado de crescimento do mercado como um todo. Tanto é assim que as Requerentes apresentaram uma estimativa de crescimento menor para o mercado nos próximos três anos, de 8% a 10% por ano.

117. Para fins de análise, a tabela abaixo apresenta as oportunidades de venda do mercado de defensas metálicas, considerando projeções de crescimento de 8%, 10% e 20% ao ano.

Oportunidades de Venda do Mercado de Defensas Metálicas

Ano	8% a.a.	10% a.a.	20% a.a.
2013	160 km	200 km	400 km
2014	172,8 km	220 km	480 km
2015	186,6 km	242 km	576 km

Elaboração: SG/CADE

118. Pelo exposto, entende-se que o mercado de defensas metálicas está em expansão, em função dos investimentos governamentais na construção e modernização da malha rodoviária brasileira, o que se reflete em oportunidades de vendas crescentes no mercado.

119. Conforme pode ser visto na tabela acima, em qualquer projeção de crescimento do mercado, as oportunidades de vendas revelam-se superiores à escala mínima viável para entrada no mercado de defensas metálicas, estimada em 120 km. Observa-se ainda que há margem para um aumento da estimativa da escala mínima viável, sem que o valor ultrapasse as oportunidades de venda do mercado.

120. No próximo item, a estimativa das oportunidades de vendas aqui realizada será utilizada para avaliar as parcelas de mercado efetivamente disponíveis aos entrantes, dada a capacidade ociosa do mercado.

VII.II.8 Capacidade Ociosa x Oportunidades de Venda:

121. A partir dos dados fornecidos pelas empresas atuantes no mercado de defensas metálicas, a SG elaborou a tabela abaixo sobre a capacidade ociosa do mercado. Foi considerada na tabela a nova fábrica da Armco que produzirá defensas metálicas galvanizadas e possui previsão para início do seu funcionamento (**acesso restrito**).

Capacidade Ociosa do Mercado de Defensas Metálicas - 2013 e 2014

(acesso restrito)

Empresa	Capacidade Ociosa	
	2013	2014
Armco Staco – fábricas antigas	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Armco Staco – nova fábrica em Resende/RJ	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Mangels	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Marangoni	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Perfipar	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Total do mercado	(acesso restrito)	(acesso restrito)

122. Comparando as tabelas acima de capacidade ociosa e de oportunidades de venda, percebe-se que, mesmo que se considere uma estimativa bastante otimista de crescimento do mercado de defensas metálicas de 20%, a capacidade ociosa do mercado é significativamente maior do que as oportunidades de venda. Assim, para oportunidades de vendas estimadas em 400 km em 2013, a capacidade ociosa do mercado está em **(acesso restrito)**. Como visto anteriormente, nem mesmo as Requerentes esperam que o mercado de defensas metálicas cresça 20% ao ano, tendo apresentado uma estimativa de crescimento entre 8 a 10% ao ano. Se considerados esses percentuais menores de crescimento para o mercado de defensas metálicas, a distância entre a capacidade ociosa do mercado e as oportunidades de venda é ainda maior.

123. Esse cenário indica que os potenciais entrantes no mercado teriam poucas chances de explorar as oportunidades de venda disponíveis, dado que essas vendas muito provavelmente seriam absorvidas pela capacidade ociosa das Requerentes ou das demais concorrentes instaladas no mercado, que desfrutam de inúmeras vantagens³⁶ em relação a novos entrantes para capturar novas fatias de mercado.

³⁶ Como já visto, as Requerentes e a Marangoni desfrutam de uma estrutura de custos menor em relação aos demais concorrentes no mercado, por possuírem galvanização própria e acesso ao aço diretamente das usinas. Além disso, as demais empresas já instaladas no mercado também possuem vantagens competitivas em relação aos entrantes, pelo maior conhecimento do mercado.

124. Passa-se a seguir à verificação do histórico de entrada no mercado de defensas metálicas, o que será útil para confirmar muitas das conclusões aqui alcançadas sobre as condições de entrada no mercado.

VII.II.9 *Histórico de Entradas no Mercado de Defensas Metálicas:*

125. De acordo com relatórios da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) de 2002 e 2003³⁷, as Requerentes Armco e Mangels detinham à época 100% do mercado de defensas metálicas. A Armco detinha de 60 a 65% de participação de mercado e a Mangels de 35 a 40%.

126. A Sinarodo informou ter entrado no mercado brasileiro de defensas metálicas em 2002, atuando de forma não-integrada com o serviço de galvanização. Devido à diminuta participação de mercado da empresa que ainda hoje não chega a mais de 3% do mercado, ela não foi computada como partícipe do mercado nos relatórios da CVM citados acima.

127. A entrada da Perfipar ocorreu em 2005³⁸, sendo que essa empresa nunca chegou a alcançar participação de mercado superior a 5%. Como já visto, a Perfipar também atua no mercado de defensas metálicas de forma não-integrada, contratando o serviço de galvanização de terceiros.

128. A Marangoni entrou no mercado de defensas metálicas em 2007, tornando-se a terceira maior empresa do mercado, com uma participação superior a 10%. A Marangoni atribui sua entrada bem-sucedida no mercado de defensas metálicas aos seguintes fatores: galvanização integrada ao processo produtivo, acesso à compra do aço diretamente das usinas, conhecimento em metal mecânica para conformação do aço, investimento em equipamentos específicos e capital para manter estoque do produto para pronta entrega.

129. Em resposta à SG, a Lisy informou que estuda o mercado de defensas metálicas desde 2005, não tendo conseguido atuar nesse mercado já nessa época devido ao elevado custo da matéria-prima. A empresa não conseguiu ter acesso ao aço diretamente das usinas, mas apenas por meio de distribuidores a um custo mais elevado, de forma que não conseguiria ofertar a defesa metálica a preço competitivo no mercado. A forma encontrada para entrar no mercado foi por meio de importações, o que ocorreu somente em 2010, quando o câmbio estava favorável às importações.

130. Pelo exposto, percebe-se que nenhuma empresa entrou no mercado brasileiro de defensas metálicas para atuar por meio da fabricação do produto em território nacional nos últimos 05 (cinco) anos. Nesse período, a única entrada observada foi a da Lisy, que atua no mercado por meio de importações, sujeita às flutuações cambiais, já que, conforme afirmou,

³⁷ Disponíveis em: www.mangels.com.br/dynfiles/IAN_2002.pdf e www.mangels.com.br/dynfiles/IAN_2003.pdf conforme acesso em 02/10/2012.

³⁸ A Perfipar informou à SG que chegou a produzir defensas metálicas antes de 2005, mas de forma bastante esporádica. Por esse motivo, indicou o ano de 2005 como o de sua entrada efetiva nesse mercado.

seu produto só possui um preço competitivo no mercado brasileiro se o câmbio estiver favorável às importações. A empresa, como visto, não foi capaz de atingir *market share* significativo.

131. As Requerentes trouxeram aos autos uma relação da Associação Brasileira de Construção Metálica (ABCEM) de empresas que supostamente produzem ou já produziram defensas metálicas nos últimos 07 (sete) anos. A SG enviou ofícios para todas as empresas constantes da relação da ABCEM. Aferiu-se que nenhuma das empresas oficiadas produz defensas metálicas, sendo que 09 (nove) afirmaram categoricamente nunca ter produzido o produto. As demais oficiadas afirmaram não produzir o produto, sendo que o teor de sua resposta indica um desconhecimento do mercado. Portanto, não é correto afirmar que o mercado de defensas metálicas seria caracterizado por uma grande oscilação das empresas participantes, o que indicaria que a entrada é rápida.

132. Por fim, em petição datada de 26.04.2013, as Requerentes informaram a entrada das empresas Target e Home Line no mercado de defensas metálicas. Diligenciadas, a Target informou que atua no mercado brasileiro por meio de importações, sendo que o volume comercializado pela empresa em 2012 correspondeu a (**acesso restrito**) do mercado. Já a Home Line informou que estima sua entrada no mercado de defensas metálicas para agosto de 2013, sendo que operará, de forma não-integrada com a galvanização, com uma capacidade produtiva que representa menos de 10% da capacidade produtiva atual do mercado ³⁹. A forma de entrada dessas duas empresas no mercado (a primeira, por meio de importações, e a segunda, de forma não-integrada) permite supor que tais entrantes não serão capazes de se apoderar de oportunidades de vendas significativas (condição para a suficiência da entrada) e de ascender no mercado.

133. Dessa forma, o histórico de entradas no mercado brasileiro de defensas metálicas aponta para um mercado altamente concentrado, já que sempre contou com poucas empresas, sendo que a última entrada bem-sucedida (da empresa Marangoni) ocorreu há mais de 05 (cinco) anos. As entradas de empresas como Perfipar e Sinarodo evidenciam a dificuldade dos novos entrantes de apropriarem-se de fatias relevantes de mercado e de se constituírem em concorrentes efetivos das principais empresas instaladas no mercado.

VII.II.10 Conclusão sobre Barreiras à Entrada:

Probabilidade:

134. Segundo o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal expedido pela SEAE-SDE/MF-MJ, uma entrada é provável “quando as escalas mínimas viáveis são inferiores às oportunidades de venda no mercado a preços pré-concentração”.

³⁹ Esse cálculo não considera a futura expansão da capacidade produtiva do mercado que ocorrerá com a entrada em operação da nova unidade fabril da Requerente Armco, prevista para (**acesso restrito**).

135. Deve-se assim comparar a escala mínima viável para entrada no mercado de defensas metálicas com as oportunidades de vendas. Como visto acima, as oportunidades de vendas do mercado de defensas metálicas revelaram-se superiores à escala mínima viável, estimada em 120 km.

136. Portanto, entende-se que **a entrada no mercado de defensas metálicas é provável.**

Tempestividade:

137. Uma entrada é considerada tempestiva quando o tempo necessário para o completo funcionamento da empresa entrante é inferior a 02 (dois) anos. Para tanto, é necessário analisar não somente o tempo necessário para construção e operação de uma nova planta, mas também o tempo eventualmente despendido com obtenção de licenças e permissões, desenho do produto etc. Outra questão a ser analisada é o grau de integração necessário para uma entrada efetiva no mercado, o que eventualmente pode exigir a entrada em dois mercados ao mesmo tempo.

138. A análise realizada concluiu que a entrada no mercado de defensas metálicas só pode ser considerada efetiva se a empresa possuir a produção da estrutura metálica integrada ao processo de galvanização. Do contrário, a empresa só tem condições de oferecer uma competição precária no mercado, vez que opera com uma estrutura de custos mais elevada e com um processo operacional mais lento do que os concorrentes que possuem a galvanização integrada. Corrobora esse entendimento o fato de que as empresas que possuem a produção da estrutura metálica integrada à galvanização (as Requerentes e a concorrente Marangoni) respondem por (**acesso restrito**) do mercado de defensas metálicas.

139. A partir desse entendimento, a SG averiguou qual o tempo necessário para uma entrada efetiva no mercado de defensas metálicas, considerando a necessidade de possuir a unidade de galvanização integrada à produção da defesa metálica. A Marangoni, principal concorrente das Requerentes, estimou seu tempo de entrada no mercado de defensas metálicas entre 2 anos a 2,5 anos. Os dados referentes à construção da planta industrial de defensas metálicas e de galvanização da Requerente Armco Staco em Resende/RJ também apontam para uma estimativa de tempo similar à apresentada pela Marangoni, conforme discutido acima.

140. A análise realizada também mostrou que a entrada, se realizada por uma empresa galvanizadora ou por uma empresa produtora de estruturas metálicas, não seria fácil ou rápida, demandando aquisição de novos equipamentos, reorganização da unidade fabril, construção da unidade de galvanização (o que pode ser exigido mesmo para as empresas que já realizam o serviço de galvanização). Assim, em termos de tempo de entrada, nada indica que o tempo de entrada dessas empresas seria menor do que o tempo de entrada estimado anteriormente.

141. Por todo o exposto, entende-se que **a entrada no mercado de defensas metálicas é muito provavelmente intempestiva, ou no mínimo incerta.**

Suficiência:

142. Segundo o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal, uma entrada é considerada suficiente quando: “*permitir que todas as oportunidades de venda sejam adequadamente exploradas pelos entrantes em potencial*”. Para avaliação da suficiência da entrada, deve ser avaliado: (i) se a capacidade ociosa das empresas instaladas no mercado é superior ou inferior às oportunidades de venda;⁴⁰ e (ii) o histórico de entrada do mercado. O objetivo é analisar a real capacidade de um novo entrante de apoderar-se efetivamente das oportunidades de venda disponíveis no mercado.

143. A análise realizada mostrou que a capacidade ociosa do mercado de defensas metálicas é significativamente superior às oportunidades de venda disponíveis, mesmo se considerado o cenário mais otimista de crescimento do mercado. Isso por si só já é um forte indicativo de insuficiência da entrada, vez que os potenciais entrantes teriam poucas chances de explorar as oportunidades de venda disponíveis, dado que essas vendas muito provavelmente seriam absorvidas pela capacidade ociosa das empresas já instaladas no mercado, que desfrutam de inúmeras vantagens em relação às empresas entrantes para capturar novas fatias de mercado.

144. O histórico de entrada no mercado de defensas metálicas corrobora a conclusão sobre a insuficiência da entrada, dado que a última entrada bem-sucedida no mercado ocorreu há mais de 5 anos.

145. Assim, entende-se que **a entrada no mercado de defensas metálicas é insuficiente.**

146. Em suma, a análise das condições de entrada no mercado de defensas metálicas mostrou que uma eventual tentativa de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes não seria inibida pela entrada de novos concorrentes. A análise de tempestividade mostrou ser incerto que uma nova empresa conseguiria instalar-se plenamente no mercado no período de tempo aceitável de dois anos. A análise de suficiência mostrou que a capacidade ociosa do mercado de defensas metálicas é significativamente superior às oportunidades de venda disponíveis, mesmo se considerado o cenário mais otimista de crescimento do mercado. Apenas a análise de probabilidade mostrou que a entrada seria provável.

147. O fato de a entrada ser provável não é condição suficiente para contestar uma eventual tentativa de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes porque a análise de tempestividade indica que a entrada poderia não ocorrer num tempo socialmente aceitável. Além disso, a análise de suficiência mostra que a empresa entrante não conseguiria apropriar-se de fatias relevantes do mercado, de forma a tornar-se uma concorrente efetiva das

⁴⁰ Se for superior, presume-se que as empresas já instaladas provavelmente serão capazes de absorver as oportunidades de venda em nível superior a eventuais entrantes, o que compromete a suficiência da entrada.

Requerentes. É por isso que as três condições de entrada devem estar presentes para que a entrada seja considerada como capaz de inibir o exercício de poder de mercado – o que não ocorre no mercado de defensas metálicas.

VII.III Rivalidade:

148. Ainda que as importações não sejam expressivas e a entrada não seja capaz de inibir o exercício de poder de mercado, a efetividade da competição entre a empresa resultante da operação e as demais empresas instaladas no mercado pode, a depender do caso, tornar pouco provável o exercício do poder de mercado adquirido. Assim sendo, passa-se a analisar as condições de rivalidade no mercado de defensas metálicas.

VII.III.I. Padrão de Concorrência no Mercado de Defensas Metálicas:

149. A defesa metálica é um produto homogêneo, que é padronizado por normas técnicas⁴¹ que determinam todas as características da dimensão do produto e dos materiais a serem utilizados em sua produção. Disso resulta que **a concorrência no mercado se dá basicamente por preços**, tanto é assim que a forma mais comum de contratação é por meio da realização de cotação de preços entre os fornecedores. As clientes Concessionária do RodoAnel Oeste, Concessionária Auto Raposo Tavares, Autopista Fernão Dias e Rodovias das Colinas confirmaram que realizam suas contratações mediante cotação de preços e que não há fidelidade a fornecedores.

150. Algumas das respostas dos oficiais indicou também a importância da rapidez na entrega dos produtos, como fator de conquista de clientes.

151. Já a existência de uma rede de distribuição capilar não foi mencionada por nenhum concorrente ou cliente como relevante neste mercado.

152. Num mercado em que a concorrência se dá basicamente por preços, qualquer fator que implique redução significativa de custos constitui-se em vantagem competitiva, como se verá nos itens abaixo.

VII.III.II. Integração com a Galvanização como Fator de Vantagem Competitiva:

153. Conforme já discutido neste parecer, a integração da produção da estrutura metálica com o processo de galvanização reduz custos e aumenta a produtividade da unidade fabril, na medida em que possibilita um melhor balanceamento da produção e maior controle do processo (prazos, prioridades, oportunidades de compra de insumos, tecnologia). A

⁴¹ ABNT NBR 6970 e ABNT NBR 6971.

integração reduz também os prazos de entrega, na medida em que a empresa não fica dependente de um serviço terceirizado, permitindo uma atuação em larga escala. Todas as empresas consultadas, sem exceção, afirmaram que a integração da produção de defensas metálicas com a galvanização reduz custos e confere maior agilidade ao processo produtivo e operacional da empresa.

154. A importância dessa integração fica evidente quando se observa que as empresas que possuem a produção da estrutura metálica integrada à galvanização (as Requerentes e a concorrente Marangoni) respondem por **(acesso restrito)** do mercado de defensas metálicas. No restante do mercado, temos a Lisy que atua por meio da importação de defensas metálicas galvanizadas e empresas menores que contratam o serviço de galvanização de terceiros. Essas empresas menores respondem por **(acesso restrito)** do mercado de defensas metálicas. Dentre elas, destaca-se a Perfipar com participação de mercado de **(acesso restrito)**. Observe-se que a Perfipar e outras empresas não-integradas como a Sinarodo entraram há mais tempo no mercado de defensas metálicas do que a Marangoni, mas, no entanto, não conseguiram se apropriar de fatias relevantes do mercado.

155. As vantagens associadas à integração da produção de defensas metálicas com a galvanização fazem com que as empresas não-integradas ofereçam uma rivalidade menos efetiva aos demais concorrentes, na medida em que operam com uma estrutura de custos mais elevada e com um processo operacional mais lento do que os concorrentes que possuem a galvanização integrada. Nesse sentido, cabe ressaltar que a presente operação representa a junção das atividades de duas empresas integradas fortes, retirando do mercado um competidor (Mangels) que até então impunha uma rivalidade efetiva à empresa líder do mercado (Armco Staco). Nota-se que, com o ato de concentração, a líder Armco adquire justamente um dos dois únicos concorrentes (e o maior deles) que são integrados com processos de galvanização, assim eliminando a concorrência daquele rival que tinha maiores vantagens competitivas em relação aos demais.

VII.III.III. Acesso ao Aço como Fator de Vantagem Competitiva:

156. Como visto anteriormente, o aço representa 50-% **(acesso restrito)** do custo de produção das defensas metálicas, de forma que a aquisição desse insumo a preços mais baixos em relação aos demais concorrentes constitui-se num fator de vantagem competitiva no mercado. As respostas das empresas oficiadas mostraram que o acesso à compra do aço diretamente das usinas só é possível para aqueles concorrentes que operam em larga escala. Para as empresas menores, resta a aquisição do aço por meio das empresas distribuidoras a preços mais elevados.

157. No mercado de defensas metálicas, **(acesso restrito)** adquirem aço diretamente das usinas, o que resulta numa estrutura de custos mais baixa para essas empresas. Mesmo assim, observando-se o preço pago pelo aço por cada uma delas, verifica-se uma diferença de preços em função, muito provavelmente, da quantidade adquirida. Assim, a **(acesso restrito)** não consegue adquirir aço a um preço tão competitivo, pagando **(acesso restrito)** do que a média

de preços pagos pelas Requerentes e pela Marangoni, o que coloca essas empresas em vantagem competitiva sobre todos os demais concorrentes do mercado de defensas metálicas.

158. Mais uma vez, a presente operação representa a união dos dois principais concorrentes que se valem dessa vantagem competitiva, o que representa uma redução significativa do nível de rivalidade no mercado.

VII.III.IV. Capacidade Ociosa:

159. A análise da capacidade ociosa dos concorrentes é fundamental para se avaliar a capacidade de rivalidade dos agentes instalados no mercado diante do poder de mercado das Requerentes. Isso porque, em havendo um aumento de preços por parte das Requerentes, um desvio dos consumidores para os produtos dos concorrentes só será possível caso esses rivais possuam capacidade ociosa suficiente para atender a demanda adicional por seus produtos. Esta é uma condição necessária para que se considere a rivalidade oferecida pelos concorrentes minimamente efetiva.

160. Como já visto neste parecer, a capacidade ociosa do mercado de defensas metálicas em 2013 é estimada em (**acesso restrito**). Desse total, (**acesso restrito**) corresponde à capacidade ociosa das Requerentes⁴², que é assim significativamente superior à de seus concorrentes.

161. Os dados mostram que a Marangoni é capaz de absorver (**acesso restrito**) do desvio de demanda das Requerentes (aqui considerando a capacidade ociosa da Marangoni em relação à produção efetiva das Requerentes em 2011). Esse percentual é pouco significativo, se considerarmos que a Marangoni é a única concorrente das Requerentes que reúne os dois principais fatores de competitividade do mercado de defensas metálicas. Assim, no caso de eventual aumento de preços por parte das Requerentes, uma quantidade substancial dos consumidores ainda dependerá das Requerentes, ficando sujeitos, portanto, ao exercício do poder de mercado. Como já discutido, os demais *players* do mercado operam com uma estrutura de custos mais elevada do que as Requerentes e a Marangoni, por não possuírem conjuntamente produção integrada e acesso ao aço a preços mais baixos.

162. Por sua vez, a Perfipar é capaz de absorver (**acesso restrito**) do desvio de demanda das Requerentes. No entanto, há que se considerar aqui que, mesmo possuindo capacidade ociosa para absorver mais de 10% do desvio de demanda, a Perfipar se defronta com grandes desvantagens competitivas para ser considerada como uma alternativa viável para os consumidores desse mercado, dado que opera com uma estrutura de custos mais elevada do que as Requerentes, por não possuir galvanização própria e adquirir aço a um preço bem mais elevado. Como visto anteriormente, a integração da galvanização à produção das defensas metálicas reduz custos e aumenta a produtividade da unidade fabril. Já o aço representa 50-% (**acesso restrito**) do custo de produção das defensas metálicas, tendo grande impacto na

⁴² Já está aqui considerada a capacidade de produção da nova fábrica da Armco Staco em Resende/RJ, que, segundo as Requerentes, começará a produzir a partir de (**acesso restrito**).

estrutura de custos das empresas desse mercado. As desvantagens competitivas da Perfipar são demonstradas pelo fato de que, em mais de 7 anos de atuação, ela não ter conseguido ganhar mais de 5% do mercado. Assim, seria perigoso que esta análise concorrencial considerasse a capacidade ociosa da Perfipar como suficiente para inibir o poder de mercado das Requerentes, já que, pelo que tudo demonstra, essa concorrente sofre de desvantagens competitivas que não lhe permitem ser uma opção barata e efetiva, em larga escala, aos adquirentes das defensas metálicas.

163. Em suas respostas à SG, nem Marangoni nem Perfipar manifestaram intenção de expandir sua capacidade produtiva, mesmo porque ambas operam com capacidade ociosa. É claro que, dependendo das condições do mercado e do eventual aumento de preços realizado pelas Requerentes, essas empresas possam decidir aumentar sua capacidade produtiva.

164. No entanto, a enorme capacidade ociosa das Requerentes em relação aos seus concorrentes (mesmo que decidam ampliar sua capacidade produtiva) permite que as Requerentes adotem estratégias rápidas e agressivas diante da eventual perda de *market share* e resposta dos concorrentes, o que, por si só, inibe a expansão de capacidade instalada dos concorrentes exclusivamente com base em um aumento de preços por parte das Requerentes.

165. Nessa análise, cabe avaliar também a capacidade da Lisy de absorver parte do desvio da demanda das Requerentes, em caso de eventual exercício de poder de mercado por meio de aumento de preços. Questionada pela SG, a Lisy, que atua no mercado por meio da importação de defensas metálicas galvanizadas, afirmou que poderia absorver de 30% a 40% do desvio da demanda dos clientes das Requerentes, em caso de eventual aumento de preços, a partir de 90 (noventa) dias. No entanto, alegou que a atratividade de seu produto está sujeita à taxa cambial. Para estimar o quanto poderia absorver do desvio de demanda dos clientes das Requerentes, a Lisy utilizou-se de uma cotação do dólar a R\$ 1,80 – o que é um câmbio muito valorizado em relação ao que é a atual taxa do mercado (dólar comercial a R\$ 1,99⁴³). Assim, a estimativa feita pela Lisy de capacidade de absorção do desvio de demanda dos clientes das Requerentes já não é mais factível. De fato, o desvio de demanda dos clientes das Requerentes que a Lisy é capaz de absorver sempre dependerá das condições do câmbio, o que explicita a fragilidade de se considerar essa empresa como uma concorrente efetiva das Requerentes.

166. O mesmo raciocínio feito em relação à Perfipar é válido para a Home Line, que deve entrar no mercado de defensas metálicas em agosto de 2013. A empresa não contará com galvanização própria, não há ainda uma definição sobre se conseguirá adquirir aço diretamente das usinas e, além de tudo, é uma empresa nova, ainda desconhecida. Não é possível, assim, considerar essa nova empresa como capaz de oferecer uma rivalidade efetiva no mercado.

167. Pelo exposto, tem-se que a Marangoni é a única empresa que pode ser considerada uma concorrente efetiva das Requerentes por deter as principais vantagens competitivas do mercado de defensas metálicas. No entanto, os dados mostraram que a Marangoni é capaz de absorver apenas (**acesso restrito**) do desvio de demanda das Requerentes. Assim, em caso de

⁴³ In: <http://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/dolar-comercial-estados-unidos/>. Acesso em 17.04.2013.

eventual aumento de preço por parte das Requerentes, uma quantidade substancial dos consumidores não disporá de alternativa para atender suas necessidades, ficando sujeitos ao exercício do poder de mercado. Diante do exposto, não é possível concluir, com razoabilidade, pela existência de uma efetiva rivalidade no mercado.

168. Corroborando esse entendimento o fato de que o mercado de defensas metálicas não apresenta grandes oscilações de mercado, sendo que a Armco mantém-se como empresa-líder com *market share* acima de 50% há mais de dez anos.

VII.III.V. Conclusão sobre Rivalidade:

169. Conforme salientado na análise realizada acima, os dois principais fatores de competitividade do mercado de defensas metálicas são: (i) a integração com a galvanização; e (ii) a compra de aço diretamente das usinas. Somente três empresas do mercado possuem esses dois fatores de competitividade conjuntamente: Armco Staco (empresa adquirente), Mangels (empresa adquirida) e Marangoni. Conjuntamente, essas empresas detêm (**acesso restrito**) do mercado de defensas metálicas, o que confirma a relevância dos dois fatores de competitividade apontados acima.

170. A Marangoni desponta assim como a principal concorrente das Requerentes. No entanto, quando se observa sua capacidade ociosa, verifica-se que essa empresa tem condições de absorver apenas (**acesso restrito**) do desvio de demanda das Requerentes. Por esse motivo, a Marangoni não pode ser considerada uma rival efetiva das Requerentes, por não ser capaz de oferecer uma resposta efetiva completa em caso de eventual tentativa de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes.

171. Esse cenário deixa claro que a presente operação representa a união das duas empresas mais fortes do mercado de defensas metálicas. A Armco Staco é indubitavelmente a empresa-líder desse mercado, com (**acesso restrito**) de participação, seguida pela Mangels, com (**acesso restrito**) de participação. Até então, a rivalidade à Armco Staco era feita sobretudo por Mangels e Marangoni, que são integradas, adquirem aço diretamente das usinas e possuem conjuntamente (**acesso restrito**) do mercado. Assim, essas duas empresas juntas eram capazes de oferecer uma rivalidade efetiva à Armco Staco, que se somava à rivalidade oferecida em menor grau pelas demais empresas do mercado. No entanto, ao excluir a Mangels como rival da Armco Staco, a presente operação desequilibra totalmente a forma como a rivalidade à Armco Staco se sustentava no mercado, de modo que as demais empresas presentes no mercado não são capazes de oferecer uma rivalidade efetiva à união Armco-Mangels, como demonstrou a análise acima.

172. Pelo exposto, entende-se que a rivalidade das demais empresas presentes no mercado de defensas metálicas não é capaz de inibir uma eventual tentativa de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes.

VII.IV Conclusão sobre a Probabilidade de Exercício de Poder de Mercado:

173. A presente operação consiste na aquisição, pela empresa-líder, da segunda empresa do mercado brasileiro de defensas metálicas, resultando numa sobreposição horizontal de (**acesso restrito**). O cálculo do HHI mostrou que o mercado é altamente concentrado. Para esses mercados, a doutrina considera uma variação do HHI superior a 200 pontos como alarmante do ponto de vista concorrencial. **A variação do HHI da presente operação foi de 1.830,92.**

174. A análise realizada mostrou que nenhuma das condições capazes de descartar a probabilidade de exercício unilateral de poder de mercado pelas Requerentes está presente no mercado de defensas metálicas. As importações não se constituem um remédio eficaz contra o exercício do poder de mercado, representando menos de 10% das vendas de defensas metálicas no país.

175. A entrada no mercado de defensas metálicas não pode ser considerada tempestiva e suficiente. É incerto que o entrante conseguiria operar plenamente no mercado de defensas metálicas no período socialmente aceitável de dois anos. Aqui, considerou-se que a entrada no mercado de defensas metálicas só pode ser considerada efetiva se a empresa possuir a produção da estrutura metálica integrada ao processo de galvanização. Do contrário, a empresa só tem condições de oferecer uma competição precária no mercado, vez que opera com uma estrutura de custos mais elevada e com um processo operacional mais lento do que os concorrentes que possuem a galvanização integrada.

176. A capacidade ociosa do mercado de defensas metálicas é significativamente superior às oportunidades de venda disponíveis, de forma que o entrante não conseguiria apropriar-se de fatias relevantes do mercado, constituindo-se numa entrada insuficiente. A análise do histórico de entrada no mercado de defensas metálicas confirma a dificuldade dos novos entrantes de apropriarem-se de fatias relevantes de mercado e de se constituírem em concorrentes efetivos das principais empresas instaladas no mercado. As principais dificuldades para uma entrada efetiva no mercado de defensas metálicas são a necessidade da integração da produção com a galvanização e a necessidade de aquisição do aço a preços competitivos, o que é possível apenas para as empresas que adquirem o insumo diretamente das usinas em larga escala.

177. Já a análise de rivalidade mostrou que a presente operação retira do mercado um forte concorrente que oferecia uma rivalidade efetiva à empresa-líder do mercado. Com a união Armco-Mangels, as demais empresas do mercado não são capazes de conjuntamente oferecer uma resposta efetiva frente a uma eventual tentativa de exercício de poder de mercado.

178. Portanto, a presente operação torna provável o exercício unilateral de poder de mercado pelas Requerentes, na medida em que as condições inibidoras do poder de mercado não estão presentes.

179. Cabe analisar a seguir se as eficiências decorrentes da operação compensam os efeitos anticompetitivos da operação no mercado brasileiro de defensas metálicas.

VIII. Análise de Eficiências:

180. A análise das eficiências segue alguns requisitos e pressupostos, que estão previstos na Lei nº 8.884/94 e no Guia Brasileiro para Análise de Atos de Concentração Horizontal. Na jurisprudência do CADE, observa-se também a consolidação de alguns entendimentos importantes sobre os requisitos que devem ser obedecidos na consideração das eficiências apresentadas pelas Requerentes.

181. Transcreve-se abaixo o art. 54 da Lei nº 8.884/94, que é bastante útil para nortear essa discussão sobre a análise de eficiências:

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

§ 1º O CADE poderá autorizar os atos a que se refere o caput, desde que atendam as seguintes condições:

I - tenham por objetivo, cumulada ou alternativamente:

a) aumentar a produtividade;

b) melhorar a qualidade de bens ou serviço; ou

c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico;

II - os benefícios decorrentes sejam distribuídos equitativamente entre os seus participantes, de um lado, e os consumidores ou usuários finais, de outro;

III - não impliquem eliminação da concorrência de parte substancial de mercado relevante de bens e serviços;

IV - sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os objetivos visados.

§ 2º Também poderão ser considerados legítimos os atos previstos neste artigo, desde que atendidas pelo menos três das condições previstas nos incisos do parágrafo anterior, quando necessários por motivo preponderantes da economia nacional e do bem comum, e desde que não impliquem prejuízo ao consumidor ou usuário final” (g.n.).

182. O Guia Brasileiro para Análise de Atos de Concentração Horizontal estabelece os seguintes requisitos para a consideração das eficiências apresentadas pelas Requerentes:

- (i) As eficiências devem ser específicas da operação. Segundo o Guia, “são consideradas eficiências econômicas das concentrações os incrementos do

bem-estar econômico gerados pelo ato e que não podem ser gerados de outra forma”.

- (ii) As eficiências não podem ser alcançadas por outros meios menos danosos à concorrência num período inferior a 2 (dois) anos. Segundo o Guia, *“Não serão consideradas eficiências específicas da concentração aquelas que podem ser alcançadas, em um período inferior a 2 (dois) anos, por meio de alternativas factíveis, que envolvem menores riscos para a concorrência”*⁴⁴.
- (iii) A magnitude e possibilidade de ocorrência das eficiências devem ser suscetíveis de verificação por meios razoáveis.
- (iv) A causa da geração das eficiências e o momento em que serão obtidas devem estar razoavelmente especificados. Segundo o Guia, *“as eficiências alegadas não serão consideradas quando forem estabelecidas vagamente, quando forem especulativas ou quando não puderem ser verificadas por meios razoáveis”*⁴⁵.
- (v) As eficiências devem ser repassadas à coletividade. Segundo o Guia, *“não serão considerados eficiências os ganhos pecuniários decorrentes de aumento de parcela de mercado ou de qualquer ato que represente apenas uma transferência de receitas entre agentes econômicos”.*

183. Em relação ao último requisito, cabe observar que dificilmente as eficiências servirão como justificativa para a aprovação de um ato de concentração que implique restrições substanciais à concorrência. Isso porque em tais casos os ganhos de eficiência dificilmente serão capazes de ultrapassar os danos gerados aos consumidores e ao bem-estar econômico⁴⁶.

⁴⁴ “Para que uma eficiência seja específica à operação, é necessário que ela não possa ser alcançada por nenhum outro meio, inclusive por nenhuma outra operação que gerasse menor concentração de mercado” (Voto do Conselheiro-relator Paulo Furquim de Azevedo no Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18 (Recofarma e Matte Leão)).

⁴⁵ Esse entendimento também consta nas *Guidelines* norte-americanas para nortear o processo de análise das eficiências, por exemplo: “Alegações de eficiências não serão consideradas se elas forem vagas, especulativas ou de outra maneira não possam ser verificadas por meios razoáveis. Projeções de eficiências podem ser vistas com ceticismo, particularmente quando geradas fora do processo usual de planejamento de negócio”. (U.S. Department of Justice; Federal Trade Commission. Horizontal Merger Guidelines. Issued in August 19, 2010).

⁴⁶ “Em outras palavras, a situação de quase monopólio não gera incentivos para que os consumidores se beneficiem das possíveis eficiências. O entendimento exarado no parágrafo anterior encontra respaldo na jurisprudência internacional, principalmente no FTC e na Comissão Europeia. De acordo com estas autoridades, o argumento de eficiência não pode ser empregado como justificativa para a eliminação da concorrência ou para a criação de quase monopólios. A esse respeito, assim se posicionou a Comissão Europeia, in verbis: “há um claro limite para o uso do argumento de eficiências: a eliminação da competição. Portanto, mesmo que as partes sejam capazes de provar que a operação possa trazer elevados ganhos de eficiência, essas eficiências não são capazes de justificar a eliminação da competição”” (g.n.) (Voto do Conselheiro-relator Elvino de Carvalho Mendonça no Ato de Concentração nº 08700.003978/2012-90 (Hospital Regional de Franca S.A e Unimed Franca)).

184. Feita essa introdução sobre os pressupostos e requisitos que norteiam a consideração das eficiências, passa-se à análise das eficiências apresentadas pelas Requerentes.

185. As Requerentes afirmaram que o presente ato de concentração gera as seguintes eficiências que seriam específicas da operação:

(acesso restrito)

186. Em relação à eficiência listada no item (i), há que se considerar que ela não gera aumento do bem-estar social, mas apenas uma melhor alocação de recursos que será apropriada unicamente pela Armco. Isso porque, mantida a localização das fábricas, a operação que ora se analisa não terá impacto sobre os valores de frete para os consumidores finais considerados em sua totalidade. Todos os materiais, peças, itens componentes, tudo isso terá de ser transportado da mesma forma e pela mesma distância, que era antes da operação. Poderá haver apenas uma substituição dos clientes atendidos pela fábrica da Mangels em Guarulhos/SP. Não está demonstrado como a operação resultará em redução nos custos de frete para os consumidores finais considerados como um todo.

187. Quanto à eficiência listada no item (ii), as Requerentes não detalharam qual é o “esquema logístico” que alega buscar implantar. O argumento falece de competência para justificar ganhos de eficiência por não conseguir apresentar quais procedimentos seriam responsáveis por aumentar a eficiência. Pela jurisprudência recente do CADE⁴⁷, é preciso demonstrar que as reduções de custos ocorrerão sobre os custos variáveis ou pelo menos predominantemente sobre custos variáveis, pois reduções relacionadas apenas com custos fixos não são, em regra, passíveis de repasse aos consumidores. Pode-se eventualmente considerar reduções de custos fixos, mas desde que tenham impacto de forma positiva na redução dos custos variáveis.

188. Quanto ao requisito de que as eficiências devem ser específicas da concentração, cabe registrar aqui que os argumentos trazidos pelas Requerentes não conseguem demonstrar como o ato de concentração sob exame é condição necessária (imprescindível) para que ocorram os alegados ganhos de eficiências, que a princípio poderiam ser implementados por meio de reorganização interna.

⁴⁷ A jurisprudência recente do CADE, de modo geral, vem considerando como contabilizáveis apenas eficiências decorrentes de reduções de custo variável ou predominante de custo variável. Nesse sentido, ver: AC nº 08012.010192/2004-77 (Votorantim Celulose e Papel S.A. e Ripasa S/A Celulose e Papel); AC nº 08012.001697/2002-89 (Nestlé Brasil Ltda. e Chocolates Garoto S.A.); AC nº 08012.001383/2007-91 (Recofarma Indústria do Amazonas Ltda. e Leão Júnior S/A) e AC nº 08012.004423/2009-18 (Perdigão S.A. e Sadia S.A.). Esse entendimento é baseado no critério geral utilizado pelo FTC que não considera eficiências relacionadas apenas com custos fixos. Essa visão também é defendida nas “Diretrizes para Elaboração e Implementação da Política de Defesa da Concorrência” do Banco Mundial e da OCDE. Segundo esse documento: “*para maximização do lucro da empresa, a produção e o preço dependem mais dos custos marginais do que dos custos fixos. Uma economia dos custos fixos não reduzirá o preço de maximização dos lucros e, portanto, não consegue equilibrar os efeitos de menos concorrência*”. Esse entendimento baseia-se no fato de que, em regra, apenas reduções de custo variável resultam, no curto prazo, em reduções nos preços finais dos produtos, ao contrário de reduções nos custos fixos, cujos reflexos sobre os preços, se observáveis, normalmente tendem a não ocorrer em um prazo razoável.

189. Na eficiência listada no item (iii), a Armco alega que (**acesso restrito**). Cabe observar que, apesar de alegar haver a possibilidade de introdução de novos produtos no mercado brasileiro, a Requerente não traz maiores explicações sobre quais sejam tais itens e porque a operação é imprescindível para esse esforço de inovação. A princípio, é plenamente possível que novos processos e tecnologias sejam introduzidos por meio de mero esforço e decisão interna de cada empresa, não sendo uma consequência direta do ato de concentração. Além disso, as alegadas eficiências não enfrentam as questões da temporalidade e de como, principalmente diante do poder de mercado que passará a possuir, irá repartir os alegados ganhos com os consumidores.

190. Por tudo dito, não foram encontradas evidências seguras de que os ganhos de eficiência resultantes da operação possam superar a perda de bem estar agregado resultante da concentração de poder de mercado resultante do ato, que é severa, opostamente as eficiências alegadas, que são incertas e de improvável repasse aos consumidores.

IX. Remédios:

191. Diante das conclusões até aqui expostas, percebe-se não ser possível aprovar a presente operação do modo como proposta, sendo necessário averiguar se existe um remédio que eventualmente seja capaz de eliminar as preocupações concorrenciais levantadas.

192. Assim como ocorre na análise das eficiências, é necessária uma ponderação entre os efeitos anticompetitivos resultantes do ato de concentração e a possibilidade de adoção de remédios estruturais ou comportamentais. Um ato de concentração somente deve ser reprovado em sua totalidade caso os efeitos anticompetitivos não possam ser afastados por meio de remédios. Não havendo a possibilidade de adoção de remédios, a operação deve ser reprovada⁴⁸.

193. Conforme o princípio da proporcionalidade, a solução deve ser tal que seja adequada no sentido de sanar o problema competitivo gerado, e que gere o mínimo custo possível, desde que sane os problemas verificados (subprincípios da adequação e da necessidade).

194. A presente operação resulta em preocupações de ordem concorrencial no mercado de defensas metálicas. Assim, possíveis remédios estruturais ou comportamentais devem dirimir os seguintes problemas levantados: (i) elevada concentração no mercado de defensas metálicas; (ii) o tempo de entrada possivelmente superior a 02 anos; (iii) a insuficiência da entrada, visto que a capacidade ociosa do mercado é significativamente superior às oportunidades de venda disponíveis; e (iv) inexistência de rivalidade capaz de oferecer

⁴⁸ “When devising remedies in merger cases, competition authorities should be guided by the following principles: (i) competition authorities should consider remedies only if a threat to competition has been identified; (ii) remedies should be the least restrictive means to effectively eliminate competition concerns; (iii) remedies should address only competition concerns, and should not be used for industrial planning or other non-competition purposes; and (iv) competition authorities should be flexible and creative in devising remedies”. OCDE. **Merger Remedies**. Policy Roundtables, 2003.

contestação ao poder de mercado criado pela presente operação. Dessa forma, é necessário avaliar se existem remédios que contemplem esses problemas de forma satisfatória.

195. A primeira possibilidade é a adoção de remédios comportamentais. As principais autoridades de defesa da concorrência adotam medidas comportamentais com parcimônia, preferindo medidas estruturais, devido à necessidade de monitoramento ou algum tipo de regulação em relação às medidas impostas. Isso limita a eficácia desses remédios, pois não é difícil para as empresas contornarem essa restrição, principalmente se a agência não for especializada⁴⁹. Dessa forma, medidas comportamentais devem ser adotadas com moderação e apenas quando for altamente provável que sejam efetivas para dirimir os problemas concorrenciais levantados.

196. Na presente operação, é muito provável que a concentração resulte em prejuízos aos consumidores diretos das defensas metálicas (elevação dos preços pagos pelas concessionárias de rodovias e pelos governos federais, estaduais e municipais) e aos consumidores indiretos (elevação dos preços dos pedágios pagos pelos usuários de rodovias, menor número de defensas metálicas instaladas nas rodovias). Não se vislumbra como uma medida comportamental poderia contemplar esse problema concorrencial sem causar severas distorções nas relações entre os agentes econômicos desse mercado. Seria totalmente inadequada a imposição de medidas comportamentais que obrigassem as partes à manutenção de determinado nível de oferta ou de preço. Tratar-se-ia de verdadeira regulação por parte da autoridade antitruste, que não é um órgão competente ou equipado para tanto. Tal medida seria ainda mais inadequada quando existe medida estrutural mais simples e efetiva à disposição. De tal modo, conclui-se que remédios comportamentais não seriam efetivos no presente caso, além de provocar efeitos colaterais graves, sendo, portanto, inadequados.

197. A segunda possibilidade é a adoção de medidas estruturais que contemplem os problemas estruturais identificados. A presente operação trata da venda da unidade de produção de defensas metálicas e da unidade de galvanização da Mangels para a Armco Staco. Segundo a Armco Staco, (**acesso restrito**).

198. Este parecer destacou a importância da integração entre as atividades de produção de defensas metálicas e galvanização para redução dos custos, aumento da produtividade da unidade fabril, maior controle do processo de produção e redução dos prazos de entrega. Todas as empresas consultadas, sem exceção, afirmaram que a integração da produção de defensas metálicas com a galvanização reduz custos e confere maior agilidade ao processo produtivo e operacional da empresa. Assim, a integração entre as atividades confere vantagem competitiva relevante num mercado em que a competição ocorre basicamente por preços. Entende-se ser esse um dos motivos pelos quais a venda da totalidade do negócio da Mangels (unidade de produção de defensas metálicas e unidade de galvanização) é mais valiosa do que a venda das unidades desmembradas.

199. Uma solução estrutural que condicionasse a aprovação da operação à venda de apenas a unidade de galvanização para a Armco Staco, devendo a Mangels encontrar outro

⁴⁹ MOTTA, Massimo. **Competition Policy**: theory and practice. New York: Cambridge University Press, 2004.

comprador para sua unidade de produção de defensas metálicas, não afastaria as preocupações concorrenciais identificadas na presente operação. Isso porque tal solução não possibilitaria a entrada de um concorrente efetivo ou o fortalecimento de algum *player* já presente no mercado. Por um lado, seria incerto que o hipotético comprador conseguisse construir a unidade de galvanização integrada à produção de defensas metálicas num período inferior a dois anos, o que já foi visto na análise de tempestividade deste parecer. Por outro lado, há a questão da disponibilidade do terreno para a construção da unidade de galvanização, que deve estar em Guarulhos/SP para melhor apropriação das eficiências relacionadas à integração das atividades.

200. Em suma, não existe, no caso, um remédio estrutural que implique apenas a aquisição parcial dos ativos da Mangels, sem comprometer seriamente a concorrência no mercado.

201. Pelo exposto, conclui-se pela inexistência de remédios comportamentais ou estruturais para a presente operação capazes de dirimir as preocupações concorrenciais levantadas ao longo deste parecer.

X. Recomendação:

202. Por todo o exposto, recomenda-se a reprovação da operação.

Estas as conclusões.

Encaminhe-se ao Sr. Superintendente-Geral.

Brasília, 16 de maio de 2013.

ALESSANDRA VIANA REIS
Coordenadora-Geral de Análise Antitruste 3

De acordo.

EDUARDO FRADE RODRIGUES
Superintendente-Adjunto

De acordo.

CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO
Superintendente-Geral