



Parecer n.º 162/MF/SEAE/COGDC/COGPA

Em, 20 de outubro de 1999.

**Referência:** Ofício SDE/GAB nº 1.340/99

**Assunto:** Ato de Concentração nº 08012.002315/99-50

**Requerentes:** Copersucar Armazéns Gerais S.A, Usina Barra S.A. Açúcar e Álcool, Cia. Energética Santa Elisa e outras.

**Operação:** Constituição da empresa Brasil-Álcool S.A.

**O presente parecer técnico destina-se à instrução de processo constituído na forma da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, em curso perante o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.**

**Não encerra, por isto, conteúdo decisório ou vinculante, mas apenas auxiliar ao julgamento, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, dos atos e condutas de que trata a Lei.**

**A divulgação de seu teor atende ao propósito de conferir publicidade aos conceitos e critérios observados em procedimentos da espécie pela Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE, em benefício da transparência e uniformidade de condutas.**

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça solicita à SEAE, nos termos do artigo 54 da Lei nº 8.884/94, parecer técnico referente à constituição da empresa Brasil-Álcool S.A.

## I. Das Requerentes

1. As 84 empresas requerentes têm sede na região Centro-Sul do Brasil, e atuam, basicamente, na produção e comercialização de álcool carburante e açúcar, sendo que várias delas exploram, direta ou indiretamente, a atividade de cultivo da cana-de-açúcar.
2. As requerentes representam mais de 70% da produção de álcool nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil (pág.12 do arrazoado de apresentação do ato – arrazoado).

## II. Da Operação

3. Constituição da empresa Brasil-Álcool S.A., com sede em São Paulo. O valor total da operação, ocorrida em 02 de março de 1999, foi de R\$ 327,5 milhões.
4. As ações da Brasil-Álcool foram subscritas com parte dos estoques de álcool combustível de cada uma das 84 empresas requerentes. A operação de subscrição de ações resultou na transferência de álcool carburante (anidro e hidratado) das empresas subscritoras para a Brasil-Álcool, no volume de 1,2 bilhão de litros de álcool carburante. Os estoques de álcool formados na empresa são guardados, em grande parte, nas instalações das subscritoras.
5. O objetivo social da Brasil-Álcool é a comercialização, no mercado internacional, de álcool carburante anidro e hidratado<sup>1</sup> proveniente do excesso de produção de suas subscritoras, por meio da canalização de esforços dos produtores para escoar o estoque excedente. Segundo as requerentes, para atender a motivos de força maior, poderá ser feita a comercialização no

- território brasileiro, mediante o voto favorável de acionistas portadores de 75% das ações com direito a voto.
6. Segundo as requerentes<sup>2</sup>, com esta operação será retirado do mercado interno cerca de 15% do estoque de álcool carburante produzido na região.
  7. Nos termos do estatuto social da Brasil-Álcool, o prazo de duração da empresa é de três anos, prorrogável por deliberação da assembléia geral pelo voto favorável de, no mínimo, 75% das ações com direito a voto.
  8. A operação foi apresentada ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência em 22 de março de 1999.
  9. Esta SEAE tomou posse do presente caso em 26 de março de 1999 e, desde então, cinco ofícios de solicitação de informações adicionais foram enviados, sendo que em 18 de agosto foi recebida a resposta referente ao último ofício, datado de 13 de agosto de 1999.

### III. Dos Argumentos das Requerentes

#### A. Dos Fatos: Preços inferiores aos custos de produção

10. Como alternativa à alta dos preços do petróleo, nos anos 70, vários incentivos foram concedidos para a produção de álcool combustível no país. Como resultado, a produção nacional de álcool passou de 2,5 bilhões de litros em 1979 para mais de 15 bilhões de litros em 1998. Em meados da década de 80, uma parcela expressiva da frota de veículos produzidos no país era movida a álcool. Ao longo desse período, a manutenção pelo governo de uma política tarifária que atrelava o preço do álcool hidratado ao preço da gasolina<sup>3</sup> garantiu uma remuneração adequada aos investimentos.
11. Com a desregulamentação do setor, os preços passaram a ser ditados pelas condições de oferta e demanda no mercado sucroalcooleiro, levando a preços inferiores aos custos de produção.
12. Segundo as requerentes, os custos médios de produção de álcool anidro e hidratado, foram, respectivamente, R\$ 0,32/l e R\$ 0,30/l, na safra 1998/1999. Em maio de 1999, o preço médio do álcool anidro pago aos produtores foi R\$ 0,27/l, o que significou uma queda de 38% em relação a janeiro de 1998. O preço do álcool hidratado diminuiu em proporção semelhante no mesmo período e passou de R\$ 0,40/l para R\$ 0,24/l. Este cenário de súbita retração de preços caracteriza, então, uma crise econômica.

#### B. Dos Argumentos do Setor

##### B.1. O primeiro argumento

13. Para solicitar a aprovação do ato, as requerentes sustentam que a Brasil-Álcool é condição necessária para a recuperação dos preços no setor. Esta visão baseia-se em dois argumentos principais sobre as causas da queda dos preços na indústria. O primeiro argumento fundamenta-se em um aspecto principal e outro complementar. O aspecto principal é o fato de a estrutura da oferta do setor sucroalcooleiro ser pulverizada e de a estrutura da demanda ser relativamente concentrada. Tal assimetria entre as estruturas de oferta e demanda, em um contexto em que o mercado é desregulado, estaria pressionando os preços do álcool para baixo. Nas palavras das requerentes:

*" (...) após a desregulamentação total do setor sucroalcooleiro, com a saída da intervenção estatal, os mais de 250 produtores de álcool combustível das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, (em sua grande parte descapitalizados, com excessivos estoques), passaram a negociar a quase totalidade de sua produção (e o pior, também os estoques acumulados decorrentes do excesso de sua produção), basicamente com apenas seis grandes distribuidoras, ou seja, Shell, Esso, Texaco, Ipiranga/Atlantic, BR e São Paulo/Agip, operando-se a transferência do sistema administrado pelo governo para um mercado oligopsonico privado (distribuidores principais, responsáveis pela compra de 75% do álcool combustível.) (...)"* (Pág. 10 do arrazoado – grifo nosso).

14. O argumento complementar é o de que o desenvolvimento de um "mercado paralelo" estaria pressionando ainda mais para baixo os preços pagos ao produtor pelas grandes distribuidoras. A alegação é a de que novas empresas distribuidoras, normalmente de pequeno porte e atuação

restrita a mercados regionais, por meio da sonegação fiscal e da adulteração do produto, estariam comercializando combustível para o setor varejista a um preço inferior ao das grandes distribuidoras, obrigando-lhes a reduzir ainda mais os preços pagos aos produtores para não perderem parcelas relevantes de mercado.

*"A situação agravou-se com o desenvolvimento de um mercado que chamaríamos de "spot" ou paralelo, extremamente predador, dominado por dezenas e dezenas de empresas regionais, parte delas temporárias, para não se dizer até fantasmas, cujo objetivo maior era a compra desorganizada, a revenda sem pagamento de impostos e muitas vezes gerando fraudes aos consumidores por práticas não recomendáveis que alteram a especificação do produto." (Pág.10 do arrazoado grifo nosso).*

## B.2. O segundo argumento

15. O segundo argumento refere-se a uma suposta transitoriedade da crise<sup>4</sup> Para as requerentes, a situação em que os preços são inferiores aos custos médios de produção seria resultado de uma crise conjuntural de super-oferta que, por sua vez, seria resolvida em um período de 2 ou 3 anos, através de uma expansão da demanda por álcool anidro.
16. A recuperação da demanda por álcool anidro, por seu turno, seria resultado de manutenção ou ampliação dos incentivos públicos à demanda por esse produto e do natural crescimento da frota automobilística nacional. Tal recuperação mais do que compensaria a queda de demanda por álcool hidratado.
17. Por essa razão, então, a existência da Brasil-Álcool estaria limitada a um período de 3 anos,<sup>5</sup> correspondente ao tempo necessário para que a recuperação da demanda eleve os preços vigentes no mercado a patamares compatíveis com os custos de produção vigentes. De fato, o próprio setor admite como emergencial a solução proposta:

*"... baldados todos os esforços decorrentes das iniciativas isoladas dos produtores, estes, através de conversações mantidas em seus órgãos de classe e ainda em consultas informais junto a autoridades governamentais, encontraram como única alternativa **emergencial para sobrevivência do setor**, congelar parte dos estoques das últimas safras direcionando-a para novas oportunidades de exportação, evitando-se um colapso em setor econômico, estratégico e social de tanta importância". (Pág. 11 do arrazoado – grifo nosso).*

## IV. Da Análise Econômica

### IV.1. Da Natureza do Ato e Da Análise Econômica

18. Uma firma (empresa), no sentido econômico, é uma "unidade econômica". Uma unidade econômica corresponde a um determinado conjunto de ativos produtivos cuja utilização gera bens ou serviços com valor comercial.<sup>6</sup> A Brasil-Álcool não possui ativos produtivos. Todo seu estoque de álcool provém de outros ativos produtivos previamente existentes.<sup>7</sup> A Brasil-Álcool não é, portanto, uma empresa em termos econômicos.
19. Neste sentido, a constituição da Brasil-Álcool não se caracteriza como um ato de concentração, mas como a expressão jurídica da retirada coordenada de 15% do estoque de álcool carburante, pelas usinas do Centro-Sul, como forma de elevar os preços dos produtos artificialmente. Trata-se de uma ação concertada de retração da oferta de álcool combustível com o objetivo de aumentar os preços vigentes no mercado.
20. De fato, como reconhecem as próprias requerentes:

*"Como consequência indireta e provável da criação da BRASIL-ÁLCOOL S. A., e da retirada de estoques que constituem os excedentes estruturais de produção, espera-se que haja um relativo equilíbrio entre a oferta e a demanda, de modo que se encontre um **preço condizente** que, pelo menos, permita o pagamento dos custos diretos e indiretos de produção do álcool e mesmo uma margem mínima de lucratividade para remunerar o capital investido, eliminando-se o quanto possível as consequências perversas da conjuntura atual..." (Pág.13 do arrazoado – grifo nosso)*

*"... a constituição da BRASIL-ÁLCOOL S.A observa limites estritamente necessários para a consecução das finalidades visadas, quais sejam, conquistar mercados externos e, com a retirada dos excedentes, restabelecer, o quanto possível, o equilíbrio entre a demanda e a oferta no mercado de álcool combustível, através da **recuperação dos preços em níveis minimamente razoáveis para sobrevivência do setor.**" (Pág.15 do arrazoado – grifo nosso).*

21. Portanto, a análise empreendida por este parecer não é a de um ato de concentração econômica. Consideradas as informações apresentadas nos itens 18, 19 e 20, este parecer conclui que o presente ato assemelha-se a um caso de formação de cartel. Como o setor passa por uma crise econômica, este cartel teria a natureza de um "cartel de crise".<sup>8</sup> Como tal – e seguindo o disposto no art. 54 da Lei nº 8.884/94 – o ato deve ser examinado de acordo com o princípio da razoabilidade.
22. Do ponto de vista técnico-econômico, a aplicação do princípio da razoabilidade equivale à aprovação dos atos que gerem um efeito líquido positivo sobre o bem-estar econômico da sociedade. Para se inferir o provável efeito líquido de um ato sobre o bem-estar econômico, é necessário examinar seus impactos positivos (benefícios econômicos) e negativos (custos econômicos).

#### **IV.2. Dos Benefícios do Ato (As Eficiências Alegadas pelas requerentes)**

23. Foram os seguintes os benefícios do ato alegados pelas requerentes:
24. **A sobrevivência do setor** conjugada com a manutenção da configuração produtiva atual.

*"...produtores... encontraram como única alternativa emergencial para **sobrevivência do setor**, congelar uma parte dos estoques das ultimas safras direcionando-a para novas oportunidades de exportação, evitando-se um colapso em setor econômico estratégico e social de tanta importância". (Pág. 11 do arrazoado – grifo nosso).*

*"... a contribuição advinda desse ato para a **preservação e sobrevivência do setor** sucroalcooleiro já é um motivo preponderante...". (Pág. 15 do arrazoado – grifo nosso).*

*"...com a retirada dos excedentes, restabelecer, o quanto possível, o equilíbrio entre a demanda e a oferta no mercado de álcool combustível, através da **recuperação dos preços em níveis minimamente razoáveis para sobrevivência do setor.**" (Pág.15 do arrazoado – grifo nosso).*

25. Exportações.

*"...assim, o principal objetivo da Brasil-Álcool S.A. é canalizar esforços dos produtores para escoar esse excedente através da conquista de **novos mercados no exterior**, aproveitando-se toda a sinergia advinda da representatividade da maior parte do setor para se alcançar a quebra de barreiras decorrentes das extremas regulamentações existentes nos diversos países ..." (Pág. 12 do arrazoado – grifo nosso).*

*"Além da conquista de novos mercados já representar uma grande eficiência, que por si só já justificaria a aprovação do presente ato, há que se apontar para outras...".  
(Pág. 13 do arrazoado).*

26. **Preservação dos investimentos já realizados no setor**, caracterizado, pelas requerentes, como de interesse nacional.

*"a contribuição advinda desse ato para a **preservação e sobrevivência do setor sucroalcooleiro** já é um motivo preponderante, pois, além do elevado custo já incorrido pela sociedade para construir esse enorme parque industrial ..." (Pág. 15 do arrazoado).*

27. **Preservação de 1 milhão de empregos diretos.**

*" ... o setor, a reboque de sua existência, mantém em torno de 1 milhão de empregos diretos (representando mais de 40% dos empregados rurais só no Estado de São Paulo)." (Pág. 16 do arrazoado).*

**28. Continuidade de abastecimento** de aproximadamente 4 milhões de veículos da frota nacional, no caso do álcool hidratado.

*"Quanto aos consumidores finais, proprietários de automóveis movidos a álcool (em torno de 4 milhões), estes não correrão o risco de ficar impossibilitados de utilizar seus veículos pelo desabastecimento ou mesmo com o desaparecimento total do combustível, se houver o colapso do setor, movido pela situação atual que inviabiliza a produção de álcool." (Pág. 14 do arrazoado).*

**29. Importância estratégica do álcool combustível como forma de prevenção contra novas crises do petróleo.**

*"...é notória a importância estratégica que essa grande capacidade instalada de álcool combustível representa para o país, importância essa que independe do atual excesso de oferta, vez que poderão advir novas crises mundiais no abastecimento do petróleo, situações essas em que o país poderá se valer de sua autonomia energética ... e de redução geral na dependência de combustíveis de fontes não renováveis, como justamente é o caso do petróleo". (Pág. 16 do arrazoado).*

**30. Substituição das funções de governo.** O setor alega que o não-cumprimento da lei que cria os estoques reguladores os obriga a assumir funções de governo.

*"É de se ressaltar ainda que, por se tratar de produto estratégico e ainda por cima derivado da agricultura, foi previsto em lei (Lei nº 8176/91 – artigo 4º e seu decreto regulamentador nº 238/91 – artigos 2º e 3º), a criação de estoques estratégicos de segurança, medida que na prática ainda não se materializou como previsto, o que de certa forma acabou também influenciando a criação da Brasil-Álcool S. A ..." (Pág. 12 do arrazoado).*

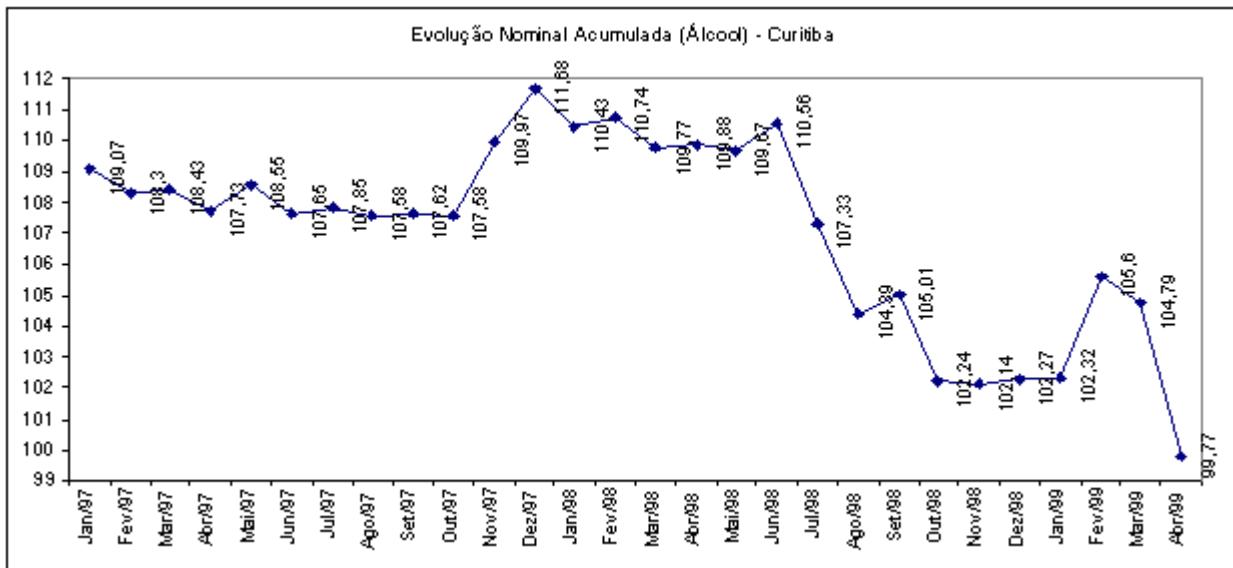
#### **IV.3. Dos Custos (Presumidos) do Ato**

**31.** O desequilíbrio entre a oferta e a demanda de produto somente existe a um preço dado. O preço é, precisamente, a variável que busca equilibrar a oferta e a demanda e, como tal, eliminar qualquer excesso de oferta eventualmente existente em uma economia de mercado. Sendo os preços suficientemente flexíveis, não há desequilíbrio: todo o excedente seria consumido a um preço suficientemente baixo. Ao manter o nível de preços artificialmente elevado, pela retirada de parte dos excedentes de álcool, a Brasil-Álcool reduz a flexibilidade dos preços do álcool e, como tal, obstaculiza o funcionamento do mercado.

**32.** Uma consequência do mau funcionamento do mercado é que o consumidor final deixa de se beneficiar da provável queda de preços. De fato, uma redução nos preços pagos aos produtores de álcool não necessariamente diminui os preços ao consumidor final. Parte desta redução pode ser absorvida pelo varejo, ou apropriada por outros agentes econômicos ao longo da cadeia produtiva, dependendo do grau de competição vigente em cada segmento. Não obstante, há evidências de que essa queda de preços ao produtor beneficiou o consumidor final em várias cidades. Estas evidências derivam do comportamento do preço do álcool ao consumidor final medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

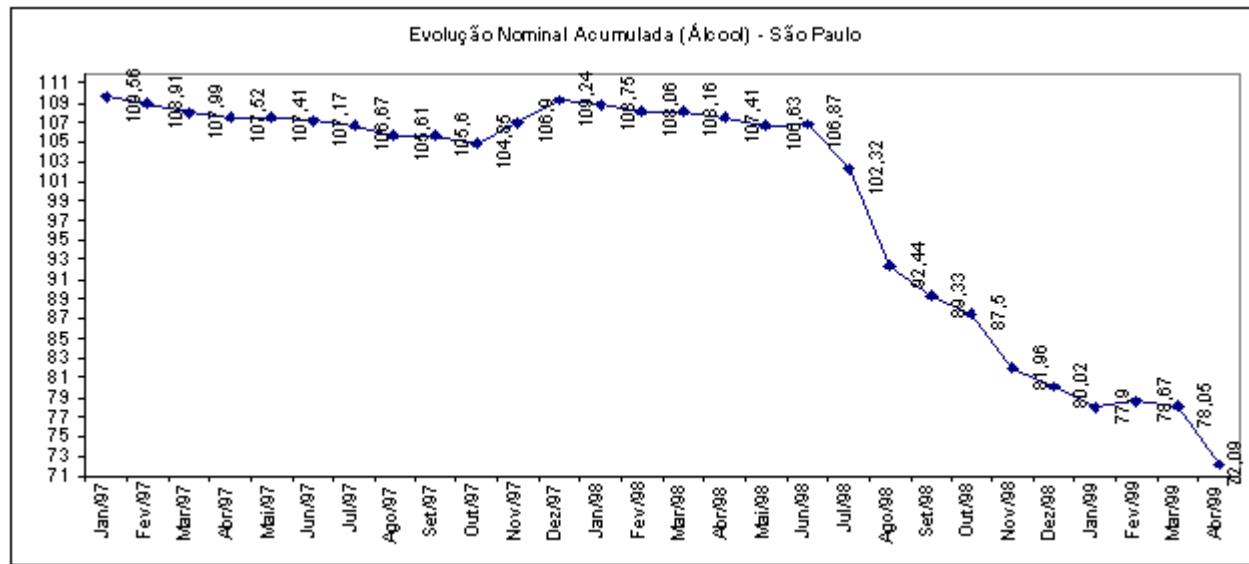
**33.** O gráfico I mostra que, no período de junho de 1998 a abril de 1999, houve uma queda de 11% nos preços do álcool ao consumidor na cidade de Curitiba. Em São Paulo, apesar de os preços ao consumidor apresentarem tendência de queda desde janeiro de 1997, foi a partir de junho de 1998 que esta queda acentuou-se. Em abril de 1999, os preços chegaram a ser 48% menores do que os preços vigentes em junho de 1998, conforme o gráfico II. De acordo com o gráfico III, os preços mantiveram-se relativamente constantes entre janeiro de 1997 e meados de 1998 em Goiânia, porém, a partir de maio de 1998, verificou-se uma tendência de queda, mais acentuada no final do ano. Nos últimos três meses do ano de 1998, os preços ao consumidor chegaram a cair 12%.

## Gráfico I – INPC Álcool – Curitiba



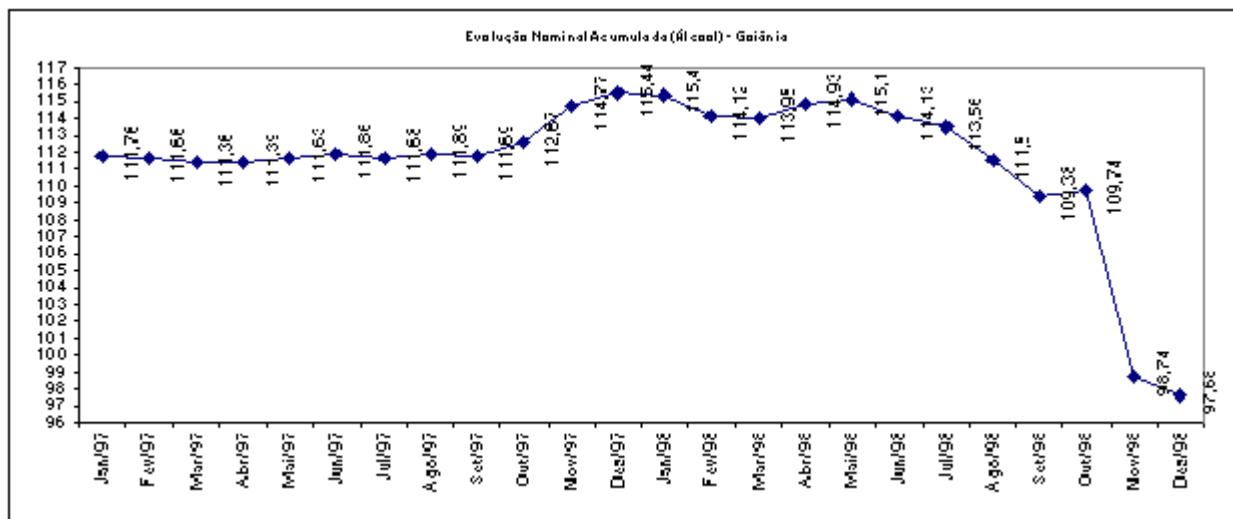
Fonte: IBGE

## Gráfico II – INPC Álcool – São Paulo



Fonte: IBGE

## Gráfico III – INPC Álcool - Goiânia



Fonte: IBGE

34. A auto-regulação de preços e quantidades produz riscos elevados à livre concorrência, segundo a qual preços e quantidades são determinados pela oferta e pela demanda, e não pelos ofertantes. Para evitar a materialização de tais riscos, seria imprescindível o monitoramento pelo Estado dos preços vigentes, dos estoques disponíveis e demais variáveis de desempenho do setor.<sup>9</sup> Monitorar atividades e produtores a esse nível de detalhe envolve custos financeiros muito altos. Os custos associados ao monitoramento do setor são um segundo impacto negativo do ato.
35. O ato restringe, também, a concorrência entre os produtores de álcool. Na medida em que o funcionamento do mercado se encontra amplamente limitado, todos os produtores – mais ou menos eficientes – são beneficiados pelo aumento de preços. Com isso, diminui o incentivo para a busca de maior produtividade.
36. Há grande diversidade de custos médios de produção entre as empresas. As menos eficientes operam com um custo médio até 104% maior que as empresas mais eficientes. De maneira geral, os custos médios de produção na indústria também apresentam elevado grau de dispersão. Pelo menos 47% das empresas operam com custo médio de produção de álcool anidro até 39% superior à média, enquanto as dez empresas mais eficientes operam com um custo, em média, 28% inferior ao custo médio da indústria.<sup>10</sup>
37. As informações anteriores são evidências da existência de "espaço" para a generalização de ganhos de produtividade na indústria. Neste sentido, a redução do incentivo para a busca permanente de ganhos de produtividade é um terceiro impacto negativo do ato.
38. Ao elevar os preços do álcool combustível, a constituição da Brasil-Álcool deve implicar retração do nível de atividade nos segmentos "para frente" da cadeia produtiva. Como consequência, a demanda por mão-de-obra nestes setores deve se retrair. Assim, pode ser reduzido, por exemplo, o número de empresas distribuidoras que atuam no mercado ou o número de transportadores necessários para atender ao abastecimento, o que representaria um quarto impacto negativo do ato.

## V. Considerações Preliminares

### A. Sobre a crise do setor

39. Crises conjunturais são conceitualmente distintas de crises estruturais. Crises conjunturais são provocadas por alterações temporárias e de curto prazo nos preços dos produtos, sejam elas alterações cíclicas ou não.<sup>11</sup> Por isso, soluções para crises conjunturais são necessariamente emergenciais e voltadas para permitir a sobrevivência da indústria nos momentos de declínio acentuado dos preços. Crises estruturais são provocadas por alterações permanentes nos preços relativos, decorrentes de mudanças nas preferências dos consumidores; do surgimento de concorrentes mais competitivos em outro país; da alteração da política econômica (por exemplo: abertura comercial) ou outro choque externo de natureza permanente. Assim, as soluções para crises estruturais requerem, essencialmente, uma realocação de fatores de produção entre atividades em "declínio" para atividades em "ascensão".
40. Mudanças estruturais<sup>12</sup> são comuns quando os preços relativos se alteram e podem ser mais suaves ou mais abruptas, dependendo da razão porque os preços relativos sofreram alteração. Ao longo do desenvolvimento econômico, à medida em que o trabalho se torna relativamente menos abundante que o capital, a mudança nos preços relativos desses dois fatores de produção faz com que a economia se torne relativamente mais especializada em atividades capital-intensivas. Por esta razão, é comum que o desenvolvimento econômico seja acompanhado da migração da mão-de-obra da agricultura para a indústria e posteriormente da indústria para serviços. Essa mudança tende a ser mais gradual e menos traumática à medida em que as alterações nos preços relativos ocorrem de forma menos abrupta, e a expulsão de mão-de-obra em uma atividade é em grande parte acompanhada pela atração em outra.
41. Menos suaves são as mudanças estruturais decorrentes de alterações nos preços relativos causadas por modificações na política econômica ou pelo aparecimento de um rival mais competitivo em outro país, ou seja, motivadas por choques "exógenos". Nesses casos, o declínio econômico de um setor não é automaticamente acompanhado da ascensão de outro, tornando a realocação de mão-de-obra e capital mais difícil. Para facilitar esse processo, os países costumam adotar políticas públicas específicas<sup>13</sup> com o objetivo de realocar os fatores de produção.

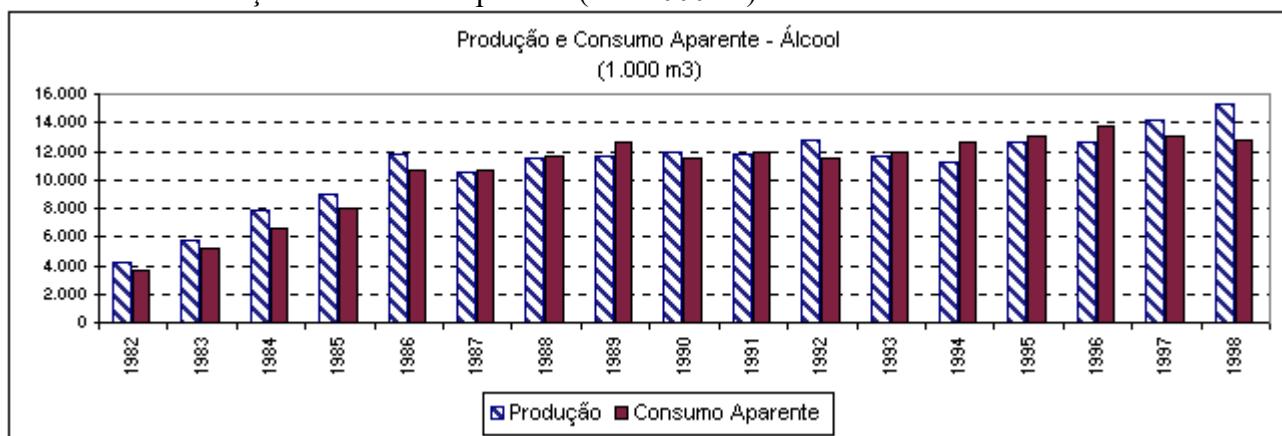
42. Ao contrário do que é alegado pelas requerentes, há fortes evidências de que a crise econômica por que passa o setor sucroalcooleiro é uma crise de natureza estrutural.<sup>14</sup> Tais evidências encontram-se reunidas abaixo.
43. O Quadro I e os Gráficos IV a VI demonstram o desequilíbrio entre oferta e demanda no setor ao longo das décadas de 80 e 90. A diferença entre produção e consumo aparente de álcool é maior nos primeiros anos da década de 80, atingindo o ápice em 1984, quando o excedente de oferta ultrapassou os 1,3 milhão de m<sup>3</sup>. Como resultado deste excedente de oferta, os preços pagos aos produtores foram decrescentes desde 1982. De fato, pelo gráfico VI, pode-se observar a tendência de queda do índice de preços aos produtores de álcool, cuja reversão só ocorreu na segunda metade da década de 90.

Quadro I – Produção, Consumo Aparente e Preços aos Produtores - Álcool

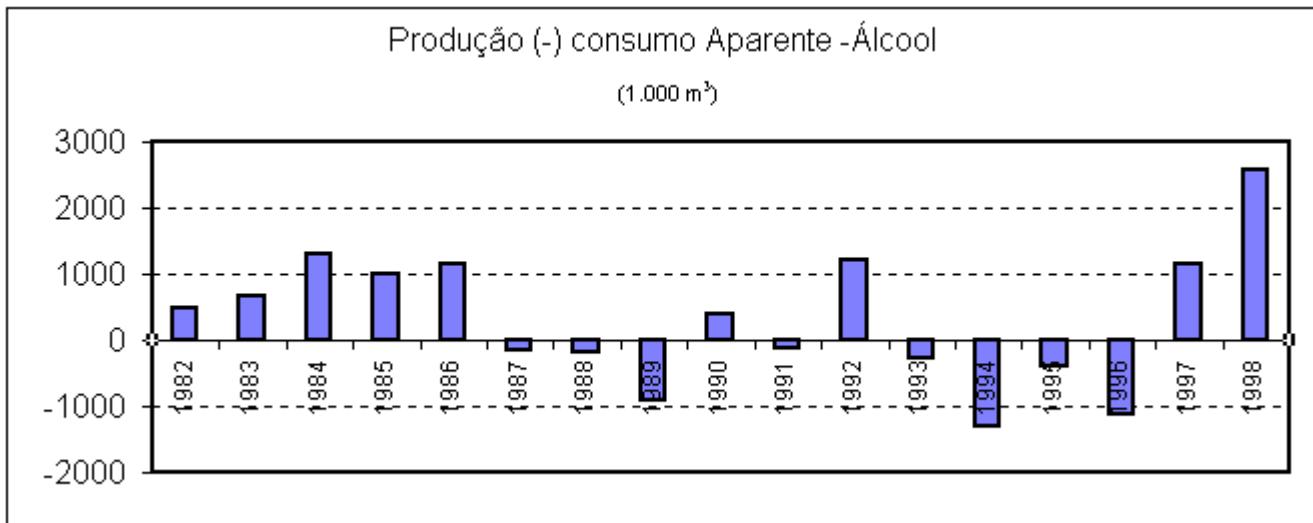
Período	Produção (em m <sup>3</sup> )	Consumo Aparente (em m <sup>3</sup> )	Produção – Consumo Aparente (em m <sup>3</sup> )	Ind. de Preços aos Produtores (Centro-Sul) (base 1978=100)
1982	4.163.000	3.681.697	481.303	86,84
1983	5.823.000	5.146.667	676.333	78,27
1984	7.861.000	6.550.122	1.310.878	76,97
1985	9.052.000	8.052.781	999.219	80,23
1986	11.820.000	10.668.365	1.151.635	61,03
1987	10.506.000	10.654.878	-148.878	64,31
1988	11.457.000	11.630.312	-173.312	55,91
1989	11.704.000	12.603.926	-899.926	46,92
1990	11.898.000	11.505.622	392.378	42,64
1991	11.783.000	11.897.737	-114.737	43,41
1992	12.752.000	11.529.764	1.222.236	44,99
1993	11.687.000	11.952.657	-265.657	40,43
1994	11.296.000	12.588.604	-1.292.604	40,36
1995	12.692.000	13.089.689	-397.689	36,24
1996	12.671.000	13.807.201	-1.136.201	56,29
1997	14.234.000	13.071.140	1.162.860	n.d.
1998	15.307.000	12.733.851	2.573.149	n.d.

Fonte: Datagro SP/ dados do IAA/MIR/MIC/MICT e Plínio Nastari

Gráfico IV – Produção e Consumo Aparente (em 1.000m<sup>3</sup>) - Álcool

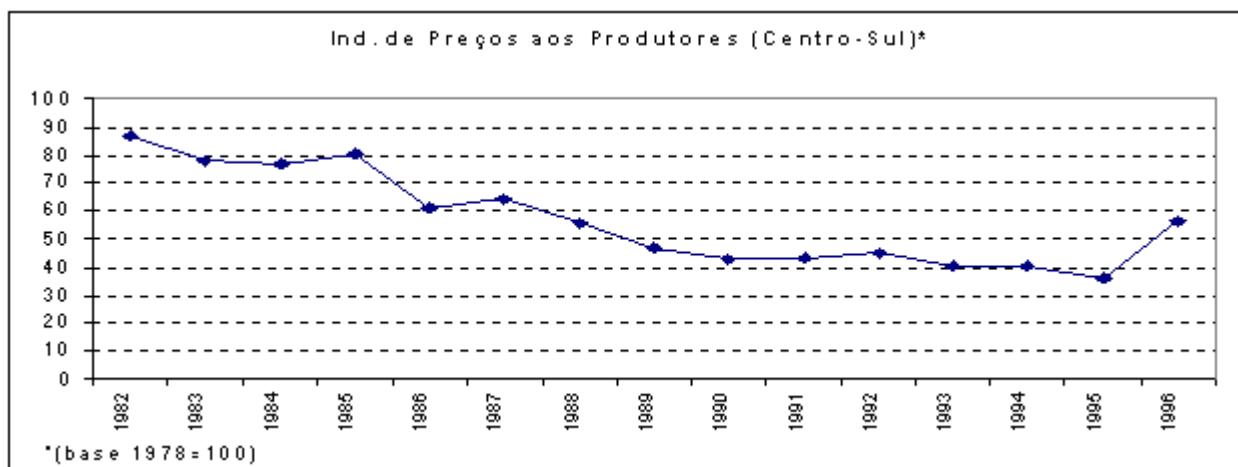


Fonte: Datagro SP/ dados do IAA/MIR/MIC/MICT e Plínio Nastari

Gráfico V – Diferença entre Produção e Consumo Aparente (em 1.000m<sup>3</sup>) - Álcool

Fonte: Datagro SP/ dados do IAA/MIR/MIC/MICT e Plínio Nastari

## Gráfico VI – Índice de Preços aos Produtores - Álcool



Fonte: Datagro SP

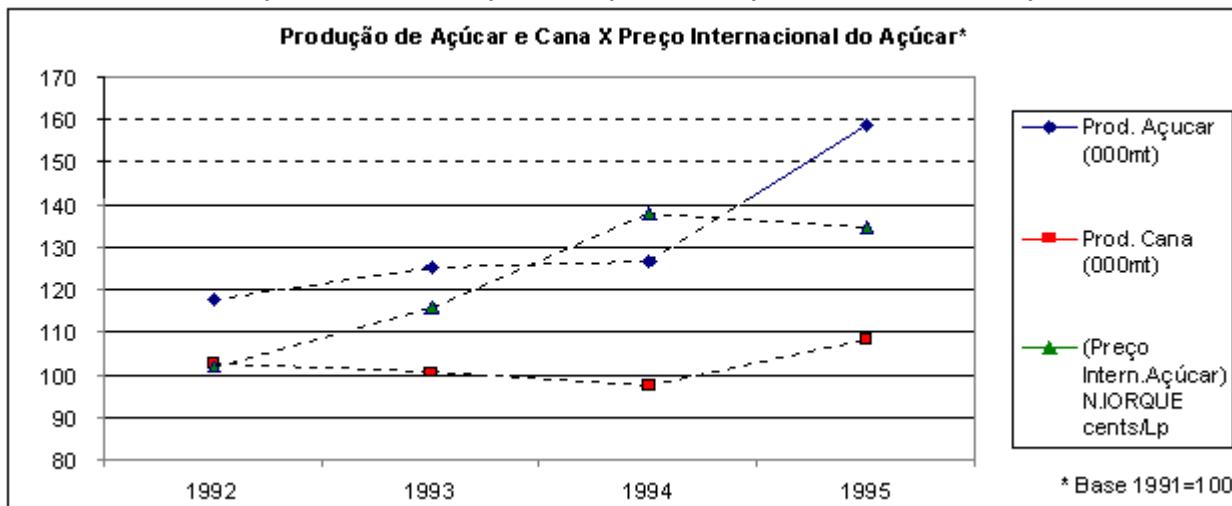
44. O aumento dos excedentes de álcool combustível não foi maior em função da migração de parte da oferta de cana-de-açúcar para a produção de açúcar, nos momentos em que essa *commodity* obteve boa remuneração no mercado internacional. Conforme indicado no Quadro II e no gráfico VII, a oferta de açúcar cresce entre os anos de 1992 e 1994 e o preço internacional desta *commodity* aumenta. Por outro lado, nesse mesmo período, há uma redução na oferta de cana de açúcar.

## Quadro II - Produção e Preço aos Produtores de Cana, Açúcar e Álcool - Brasil

Ano	Produção			Preço Intern. Açúcar NY cents/Lp
	Álcool(1000 m <sup>3</sup> )	Açúcar(1000 t)	Cana(1000t)	
1991	11.783	7.365	222.163	8,831035336
1992	12.752	8.665	228.791	9,015628017
1993	11.687	9.249	223.991	10,25989889
1994	11.296	9.326	216.963	12,19055547
1995	12.692	11.696	240.869	11,92811418
1996	12.671	13.235	251.346	11,27869027

Fonte: Informativo Datagro a partir de dados do IAA/MIR/MIC/MICT e IPEA.

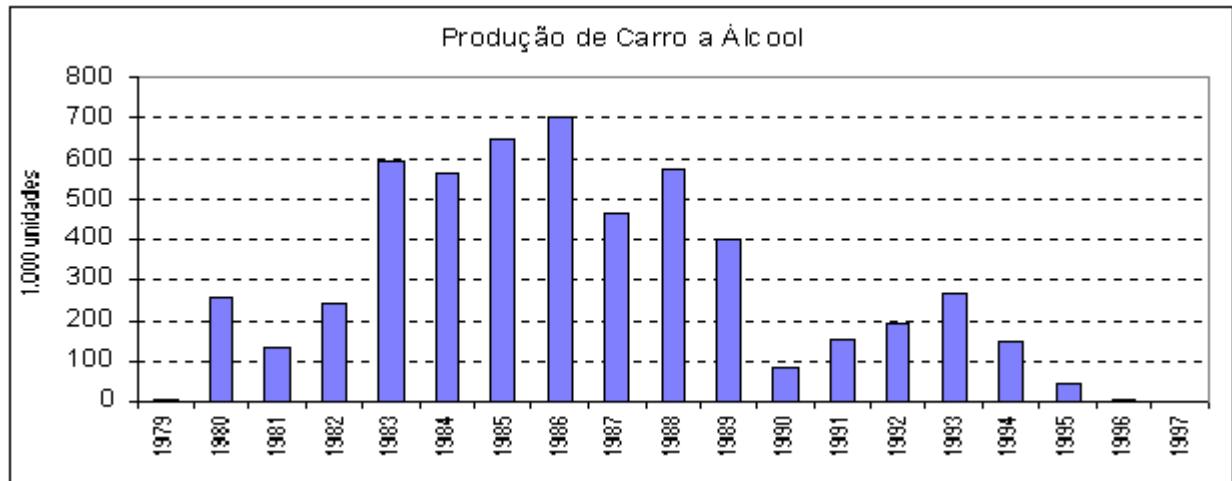
Gráfico VII – Produção de Cana de Açúcar e Açúcar e Preço Internacional do Açúcar



Fonte: Informativo Datagro a partir de dados do IAA/MIR/MIC/MICT e IPEA.

45. O excedente de álcool combustível é, em parte, resultado da retração do consumo de carro a álcool. Essa retração foi provocada principalmente pela desconfiança dos consumidores em função de episódios de falta de álcool, no final da década de 80. Naquele período os produtores, devido aos melhores preços do açúcar no mercado internacional, deixaram de produzir álcool. Concomitantemente, houve uma retração nos preços do petróleo que pressionaram para baixo os preços do álcool combustível no mercado interno. Conforme demonstrado no gráfico VIII, a produção de carro a álcool atingiu seu ápice em 1986, mas a partir daquele ano ela começa a cair. Em 1993, há um pequeno aumento na produção mas a tendência de queda não se reverte e, em 1997, a quantidade de carros a álcool produzidos no país fica próxima de 1.000 unidades.

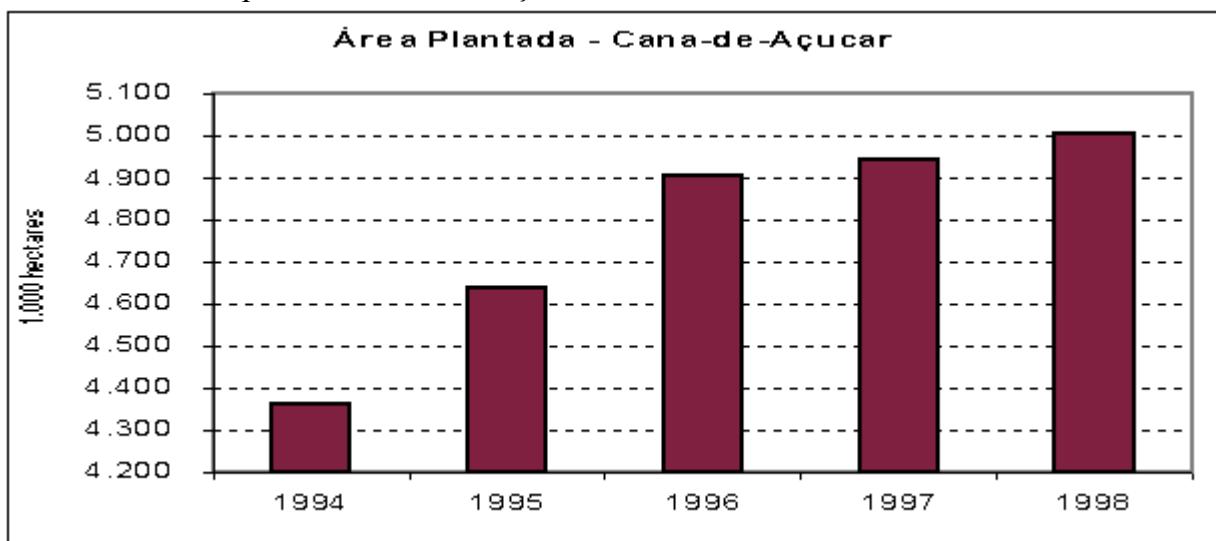
Gráfico VIII – Produção de carro a álcool



Fonte: Jornal da Tarde/São Paulo, 04 de maio de 1999.

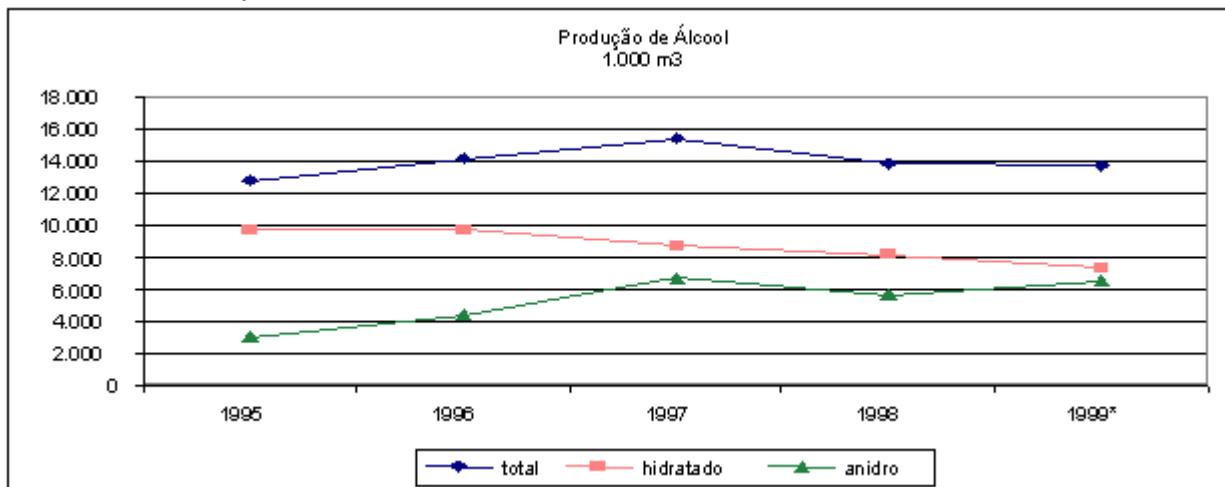
46. Não obstante o permanente excedente de oferta de álcool e a sistemática queda nos preços reais pagos aos produtores, não houve reversão na tendência de crescimento na área plantada da cana de açúcar nem na tendência de crescimento na oferta de álcool, o que tenderia a ocorrer caso os mecanismos de mercado funcionassem a contento no setor. O Gráfico IX mostra que a área plantada de cana de açúcar manteve uma tendência de alta desde 1994, passando de 4,36 milhões de hectares plantados naquele ano para mais de 5 milhões em 1998. Já o Gráfico X mostra que a produção de álcool (anidro mais hidratado) manteve-se relativamente estável entre 1995 e 1999, atingindo o ápice em 1997, quando a produção atingiu 15,4 milhões de litros. Vale ressaltar que houve significativo aumento na participação do álcool anidro em detrimento do hidratado no total da produção nacional.

Gráfico IX – Área plantada de cana de açúcar.



Fonte: IBGE/MICT

Gráfico X – Produção de Álcool



Fonte: MME, Unica e DATAGRO.

47. É possível alegar que pelo menos duas imperfeições de mercado inerentes à indústria dificultam o ajuste: a existência de rigidez do lado da oferta (a vida útil do canavial) e de rendimentos crescentes (derivados, por exemplo, das economias de escala/escopo na produção de álcool e açúcar). Mas não se pode descartar que, em grande parte, o ajuste estrutural do setor foi retardado em função das medidas adotadas pelos governos federal ou estaduais ou municipais para incentivar a demanda por álcool combustível.

48. De fato, ao longo dos anos foram adotadas ou estão em estudo as seguintes medidas:

- Elevação do imposto de importação do álcool, de 20% para 35%, para inibir compras no exterior e a concorrência com a produção doméstica;
- Elevação do percentual de mistura do álcool anidro na gasolina, de 22% para 24%, aumentando a demanda do produto em cerca de 500 milhões de litros a cada ano (examina-se a possibilidade de acrescer para 26% o percentual de mistura obrigatória);
- Substituição do MTBE, que oxigenava a gasolina do Rio Grande do Sul, por álcool anidro, abrindo mercado para mais 400 milhões de litros/ano. A liminar impetrada pelo governo daquele Estado não proibiu o uso desses oxigenados, deixou-o à escolha das empresas distribuidoras de combustíveis, as quais optaram, desde 12/04/99, pelo álcool anidro;
- Realização de testes, sob a coordenação do Ministério da Ciência e Tecnologia, para verificar a viabilidade técnica da mistura de álcool ao óleo diesel. Já há a recomendação de que sejam

- misturados 3% de álcool no diesel metropolitano, o que, dependendo do resultado dos referidos testes, abrirá mercado para cerca de 800 milhões de litros/ano;
- E. Financiamento de operações de estocagem de álcool combustível pelo Banco do Brasil ("warrantagem"), com diferenças de taxas de juros cobertas com recursos administrados pelo Governo;
- F. Alteração da sistemática de pagamento das diferenças de custos de produção da cana-de-açúcar no Nordeste. O custo maior naquela região, quando comparado com o de São Paulo, está sendo coberto por meio de pagamentos diretos aos plantadores nordestinos, de R\$ 5,0734 por tonelada de cana moída, em programa executado pela SUDENE;
- G. Extensão da medida referida no item F para plantadores do Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e estados da região Norte. O programa está em fase de implementação;
- H. Apoio financeiro adicional para os produtores de álcool de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, para que possam fazer frente a custos adicionais com fretes;
- I. Compras de álcool pela Petrobrás, à ordem da União, como contribuição adicional para o equilíbrio entre oferta e demanda do produto combustível (em 1998 e 1º quadrimestre de 1999 foram adquiridos cerca de 600.000 m<sup>3</sup>);
- J. Redirecionamento do benefício fiscal (isenção do IPI) concedido na aquisição de veículos por taxistas (MP n.º 1737-14 de 08.04.99), de forma a contemplar somente aqueles que adquirirem os modelos movidos a álcool hidratado;
- K. Entendimentos com os governos estaduais no sentido de estimulá-los a conceder a isenção do ICMS na comercialização de veículos movidos a álcool; e
- L. Realização de leilões públicos para a aquisição pelo governo federal de parte dos excedentes da oferta de álcool (foram efetuados cinco leilões no primeiro semestre de 1999, com interesse de compra de 500.920 m<sup>3</sup> e aquisição efetiva de 402.623 m<sup>3</sup>).
- M. Acordo com o Estado de São Paulo e a Associação dos Municípios Canavieiros do Estado para promover a preservação e o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro, por meio de medidas de âmbito fiscal (redução de ICMS e isenção de IPVA) e social (manutenção dos empregos e qualificação de mão-de-obra), bem como de estimular a abertura de novos mercados para os produtos derivados da cana-de-açúcar.

49. Neste sentido há um ajuste estrutural no setor que vem sendo postergado seja em função de incentivos públicos, pressões políticas ou imperfeições de mercado.

## B. Sobre a alegação de eficiências em acordos horizontais

50. De um modo geral, as eficiências normalmente alegadas e mais freqüentemente aceitas como justificativas para adoção de acordos que restringem a concorrência entre firmas rivais são as eficiências estáticas (e produtivas) – usualmente, reduções de custos obtidas através de economias de escala ou de escopo. Menos consensual, embora igualmente presente, é a defesa desses acordos com base em "eficiências dinâmicas", tais como melhorias na qualidade do produto, "mix" de produtos ou qualidade do serviço.<sup>15</sup>
51. Independentemente de sua dimensão temporal (estáticas ou dinâmicas), tais justificativas apresentam em comum duas condições necessárias à sua aceitação: (a) as eficiências alegadas não podem ser obtidas através de medidas alternativas que restrinjam menos a competição;<sup>16</sup> e (b) as eficiências têm o efeito de, a médio ou longo prazos, aumentar a capacidade de competição da empresa que delas se beneficia, proporcionando o ambiente propício para a transferência desses ganhos aos consumidores finais.<sup>17</sup> Acordos que gerem eficiências com tais propriedades são, então, considerados como acordos horizontais pró-competitivos.<sup>18</sup>

## C. Sobre os prováveis efeitos do ato

### C.1. Sobre a existência de alternativas menos anticompetitivas.

#### C.1.1. Para lidar com a crise no setor.

52. Conforme discutido de V.A 39 a V.A 49, a crise por que passa o setor é de caráter estrutural, motivada por uma sobre-oferta de álcool. Nesse sentido, não se pode considerar como uma

- eficiência do ato a preservação da atual configuração produtiva da indústria.
53. Na ausência da empresa Brasil-Álcool e de qualquer outra ingerência pública, o setor se ajustaria por meio da racionalização da oferta, mediante a saída de algumas empresas (menos produtivas) e, possivelmente, da fusão de outras. É muito pouco provável que todo o setor desaparecesse. Para que tal argumento econômico fizesse sentido, seriam necessárias hipóteses extremas sobre as características tecnológicas da indústria,<sup>19</sup> para as quais não foram encontradas evidências que as suportem. Ao contrário, a existência de uma diversidade de tecnologias de produção, expressas em diversos custos, indica que um resultado mais provável seria a eliminação daqueles produtores menos eficientes que operam com custos de produção bastante elevados. Essa disparidade de custos aventa a hipótese complementar de que as empresas sobreviventes tenderiam a buscar fusões para obter escala ou transferência de tecnologia.
54. As fusões provavelmente acarretariam empresas mais produtivas, com custos menores, em virtude de ganhos de escala, e, logo, maior capacidade de suportar preços estruturalmente menores. Esta solução afetaria menos a concorrência porque preservaria condições estruturais para a existência de rivalidade entre as empresas restantes e evitaria que a oferta total do produto fosse controlada pelas próprias empresas da indústria.

#### **C.1.2. Para preservar os investimentos já realizados.**

55. Pelas mesmas razões apresentadas em C.1.1., não se pode considerar a manutenção da totalidade dos investimentos no setor uma eficiência, já que isso contrariaria a sinalização dada pelo mercado. Nesse sentido, apenas a manutenção de parte do investimento correspondente à nova configuração produtiva seria uma eficiência. Mas, para que isso ocorra, não é necessário qualquer incentivo ou medida específica. Ademais, os investimentos constituídos no setor sucroalcooleiro e que não possam permanecer no setor não seriam necessariamente perdidos em sua totalidade. Possivelmente, parte dos ativos produtivos tenderia a ser reinvestida (revertidas) em outras atividades e parte poderia ser aproveitada em fusões ou aquisições. Assim, medidas públicas dirigidas a facilitar esse processo apresentariam menores efeitos anticompetitivos.

#### **C.1.3. Para preservar os empregos diretos.**

56. Por outro lado, a manutenção da totalidade do emprego do setor, considerando a necessidade de ajuste da oferta, seria inconveniente, porque implicaria uma redução da produtividade do trabalho e o consequente aumento dos custos médios de produção. Então, apenas o emprego associado à nova configuração produtiva seria mantido no setor, sem que para isso fosse necessária qualquer medida alternativa.<sup>20</sup> Para minimizar o impacto sobre a mão-de-obra que viesse a ser dispensada por conta da retração da oferta, seria mais indicada a adoção de políticas compensatórias – tais como o retreinamento; o auxílio à recolocação dos trabalhadores; a oferta de informações sobre oportunidades de emprego – diretamente voltadas ao mercado de trabalho e cujo efeito sobre a concorrência nos demais mercados é comparativamente menor.<sup>21</sup> O Decreto nº 42.056 de 1997, do Governo do Estado de São Paulo, que regula as queimadas nos canaviais do estado, também obriga a mecanização da colheita, cujo processo obedecerá um cronograma, estipulado segundo a viabilidade de mecanização das diversas áreas. Para as áreas em que a colheita é mecanizável, a queimada será completamente eliminada ao final de oito anos. Em áreas não mecanizáveis, este prazo será de quinze anos.

#### **C.1.4. Para eliminar o efeito do "mercado paralelo".**

57. Se parte dos problemas enfrentados pelas requerentes refere-se à estrutura da distribuição do álcool combustível presente no chamado mercado paralelo, composto por pequenas empresas regionais que atuam predominantemente à margem do fisco e têm como hábito a adulteração dos produtos (concorrência desleal), a medida mais apropriada não é a retirada de parte do estoque de álcool do mercado, como forma de elevar artificialmente os preços, e sim a ação do Fisco e da Agência Nacional do Petróleo que podem, respectivamente, cobrar os impostos devidos e exigir o cumprimento dos requisitos de qualidade sem causar danos à concorrência.

#### **C.1.5. Para permitir a conquista de novos mercados.**

58. A simples formação da Brasil-Álcool não implica conquista de novos mercados por meio da exportação de álcool combustível. Agregar oferta excedente do produto em uma empresa não torna as exportações do combustível fundamentalmente mais fáceis. As dificuldades essenciais para que se logre exportar o combustível referem-se à existência de barreiras não-tarifárias em países potencialmente consumidores; ao subsídio ao álcool combustível derivado de fontes distintas da cana-de-açúcar e concedido por diversos países; e às preferências internacionais. Para enfrentar esse problema, seria mais eficaz criar uma empresa do setor voltada à promoção de exportações, cuja tarefa principal seria divulgar o produto nacional e abrir mercados. Seria possível ainda recorrer aos canais diplomáticos para que questionem eventuais subsídios concedidos por parceiros comerciais.

#### **C.1.6 Para garantir a continuidade do abastecimento.**

59. A continuidade do abastecimento não será necessariamente comprometida com a racionalização da oferta do setor. Primeiro porque é sempre possível reduzir os incentivos existentes à demanda, por exemplo, com a redução do percentual de álcool anidro misturado à gasolina. Segundo, porque há a possibilidade de formação de estoques reguladores por parte do governo. Estoques reguladores, controlados pela autoridade pública, têm a função de suavizar variações cíclicas ou conjunturais, mas não servem para resolver um problema de excedente estrutural de oferta. A alternativa de a autoridade pública controlar estoques reguladores é menos danosa à concorrência porque a autoridade tem menos interesse em permitir aumentos de preços do que os próprios produtores.

#### **C.1.7. Para preservar uma fonte alternativa de energia.**

60. Quanto à prevenção contra novas crises do petróleo e sua esperada escassez, cabe mencionar que o Brasil já desenvolveu e testou, com sucesso, uma tecnologia alternativa. A questão é que o uso dessa tecnologia pelo número de agentes que atuam no mercado não é, hoje, economicamente viável. Se os preços do petróleo se tornarem suficientemente elevados no futuro, nada impede que essa tecnologia volte a ser utilizada por um número até maior de agentes econômicos. Em caso de necessidade e, logo, de viabilidade econômica, a produção de álcool combustível pode ser retomada pelo setor privado, inclusive em novas bases organizacionais.<sup>22</sup>

### **C.2. Sobre o efeito de médio e longo prazo**

61. O efeito provável não é o aumento da concorrência, mas a preservação de uma estrutura produtiva não-sustentável<sup>23</sup>
62. A preservação desta estrutura acabaria gerando um provável aumento da pressão política sobre novos incentivos à demanda por álcool (armadilha da proteção).

### **C.3. Sobre o interesse coletivo**

63. As requerentes informam que a constituição da empresa é uma solução emergencial, pois num prazo de 2 ou 3 anos a situação do setor estaria resolvida, tendo em vista que o aumento da demanda por álcool anidro mais que compensaria a queda na demanda por álcool hidratado. Neste sentido, a autorização para o funcionamento da empresa poderia ser visto como um investimento da sociedade,<sup>24</sup> cujo retorno seria a recuperação da viabilidade econômica de longo prazo do setor em um ambiente de livre concorrência.<sup>25</sup>
64. Esta visão, no entanto, encontra-se prejudicada à medida em que a recuperação da viabilidade econômica de longo prazo da indústria em ambiente de livre concorrência, segundo as requerentes, dependeria exclusivamente da recuperação da demanda por álcool combustível (em especial o anidro).
65. A demanda é uma variável fora do controle das empresas. Considerando-se a tendência do mercado, a demanda só tem sido mantida nos níveis atuais em função dos vários incentivos governamentais concedidos, já que o consumo de carros movidos a álcool vem caindo sobremaneira desde 1989. Dessa forma, vincular a recuperação de um setor com excesso de produção ao aumento da demanda é temerário e pode, simplesmente, postergar as dificuldades relatadas. Seria, no mínimo, um investimento incerto feito pela sociedade no setor. É por esta razão que a restauração da viabilidade econômica de longo prazo do setor em ambiente de livre

concorrência é condição *sine qua non* para a concessão de auxílio estatal e deve basear-se principalmente em variáveis internas (e não externas) ao mesmo. As hipóteses sobre as alterações nas condições de concorrência no setor (tais como preços e demanda) devem ser muito bem fundamentadas e devem ocupar uma posição secundária na argumentação a respeito da viabilidade econômica do setor.<sup>26</sup>

66. Dessa forma, a ausência de um programa de desinvestimento (redução da capacidade produtiva com reconversão da área plantada) implica que o benefício público que poderia advir da conduta coordenada das usinas do Centro-Sul tenha uma probabilidade muito alta de não ocorrer. Uma vez que a solução apresentada pelo setor não resolve seu problema estrutural de excesso de capacidade, é provável que dentro de algum tempo o mesmo esteja se voltando para o governo, novamente, em busca de ajuda, mesmo sendo aprovada a constituição da Brasil-Álcool.<sup>27</sup>
67. Além do risco desse investimento ser excessivamente alto, é importante considerar que transferir para o crescimento da demanda a responsabilidade pela recuperação da viabilidade econômica de longo prazo do setor em um ambiente de livre concorrência implica indiretamente incentivar os agentes a buscar a adoção, pelo Estado, de novas medidas de incentivo à demanda de álcool combustível.
68. O interesse coletivo no presente contexto está na reestruturação definitiva do setor às novas condições de concorrência vigentes no mercado, com o menor custo social possível. Por isso, medidas que retardem a reestruturação da oferta não são recomendáveis. Também é incorreta a dicotomia entre o interesse "social" e o ajuste estrutural da oferta, por duas razões principais. A primeira razão é que o ajuste estrutural é condição para que os consumidores tenham combustível a baixo preço, os trabalhadores tenham empregos sustentáveis a longo prazo e os contribuintes não tenham que arcar com os custos de manutenção de uma estrutura de oferta inadequada. A segunda razão é que para atender aos trabalhadores eventualmente dispensados, e com o capital desempregado pelo setor, é possível mobilizar um conjunto de medidas que reduzam o custo social do ajuste mas incentivem, ao invés de obstaculizar, sua ocorrência na direção sinalizada pelo mercado.

## D. Efeitos Líquidos

69. Os itens IV.2-24 a IV.2-30 procuraram avaliar os benefícios do ato alegados pelas requestantes. Dessa análise resultam duas conclusões sobre os alegados impactos positivos do ato: (a) os benefícios alegados podem ser obtidos, em curto espaço de tempo, por meio de medidas alternativas com impactos menores sobre a concorrência (nesse sentido não são eficiências específicas ao ato); (b) ou são simplesmente questionáveis.
70. O benefício que pode ser considerado questionável do ponto de vista econômico é a "sobrevivência do setor", que, neste caso, caracteriza-se pela manutenção da configuração produtiva (número de empresas e tecnologia) atual da indústria. Conforme caracterizado pelos itens V.A-42 a V.A-49, há fortes sinais de mercado de que a configuração produtiva ótima para essa indústria é bastante distinta da atual (possivelmente comportando um número menor de empresas e tecnologias mais eficientes). A manutenção da configuração produtiva atual da indústria beneficia os agentes econômicos diretamente envolvidos (principalmente empresários e trabalhadores do setor) mas não coincide necessariamente com o interesse coletivo, conforme argumentado dos pontos V.C.3-64 a V.C.3-68.
71. Os itens IV.3-31 a IV.3-38 procuraram avaliar os custos prováveis do ato. Dessa análise resultaram as seguintes conclusões a respeito dos prováveis impactos negativos do ato: (a) o ato gera perdas ao consumidor final; (b) o ato gera retrações na atividade econômica e no emprego dos segmentos "para a frente" da cadeia produtiva; (c) o ato inibe a busca permanente de ganhos de produtividade entre as empresas do setor; e (d) o ato desestimula o ajuste estrutural sinalizado pelo mercado.
72. Diante do exposto, a criação da Brasil-Álcool, tudo indica, tem efeito líquido negativo sobre a economia brasileira.

## VI. Considerações finais

73. Este parecer restringiu-se a analisar os impactos negativos (custos prováveis) e positivos (benefícios alegados) do ato, a fim de aplicar, do ponto de vista econômico, o princípio da razoabilidade, disposto no art. 54 da Lei nº 8.884/94. Não é objeto deste parecer, portanto, avaliar

a conveniência da existência de um setor sucroalcooleiro no país ou da existência de medidas de apoio à indústria. Não obstante, algumas observações finais a respeito da aparentemente inevitável reestruturação da oferta da indústria sucroalcooleira podem contribuir para a compreensão do teor da recomendação feita na seção subseqüente.

74. Conforme discutido nos itens V.A-42 a V.A-49, há alguns anos o mercado dá sinais claros de que a configuração produtiva do setor sucroalcooleiro não é sustentável, isto é, de que há um número excessivo de empresas com relação ao volume de combustível que os consumidores estão dispostos a adquirir.<sup>28</sup> No período recente, a sustentabilidade do setor vem sido obtida através de medidas públicas de incentivo à demanda de álcool combustível.<sup>29</sup> Para o país como um todo, entretanto, esta situação representa um gasto subótimo de capital, trabalho, terra e tecnologia, fatores que apresentariam um rendimento maior caso fossem aplicados em outras atividades. É nesse sentido que os itens V.C.3-64 a V.C.3-68 argumentam que o ajuste estrutural do setor sucroalcooleiro, que permita a recuperação da viabilidade econômica de longo prazo do setor, é um processo de interesse público coletivo.
75. Da necessidade do ajuste e da avaliação que a constituição da Brasil-Álcool gera efeitos líquidos negativos sobre a economia como um todo não implica que o setor prescinda de auxílio governamental para realizar o ajuste - um ajuste de natureza estrutural, conforme discutido nos itens V.C.1-52 a V.C.1-60. Nos E.U.A e na União Européia, por exemplo, medidas de apoio à reconversão de capital e trabalho foram ou são freqüentes. São medidas, no entanto, voltadas a auxiliar, e não a retardar ou impedir a ocorrência do ajuste sinalizado pelo mercado. Envolvem retreinamento de mão-de-obra, isenções fiscais para venda de equipamentos usados, entre outros fatores.
76. Não há evidências de que o setor sucroalcooleiro prescinda desse tipo de auxílio à reconversão. Trata-se, contudo, de um conjunto de medidas que favoreça o ajuste e, como tal, seja pró-competitivo. Não faz parte do escopo desse parecer detalhar que classe de medidas ou programas poderiam ser propostos no caso específico em questão. Não obstante, esta SEAE, desde já, se prontifica a participar da confecção de um programa desta natureza com o setor.

## VII. Recomendação

77. A empresa Brasil-Álcool S. A. restringe a concorrência via preços na indústria na indústria sucroalcooleira. Assim, considerando: (a) o provável efeito líquido do ato (ver item V.D); (b) a necessidade do ajuste estrutural no setor; e (c) a existência de alternativas de auxílio ao setor, esta SEAE recomenda que o presente ato não seja aprovado na forma em que foi apresentado.

À apreciação superior.

Francisco Erismá Oliveira Albuquerque  
Assessor da Coordenação-Geral de  
Produtos Agrícolas

Ricardo Kalil Moraes  
Técnico da Coordenação-Geral de  
Produtos Agrícolas

Kélvia Frota de Albuquerque  
Assistente da Coordenação-Geral de  
Defesa da Concorrência

Claudia Vidal Monnerat do Valle  
Técnica da Coordenação-Geral de  
Defesa da Concorrência

Eduardo Luís Leão de Sousa  
Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas

Paulo Corrêa  
Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência

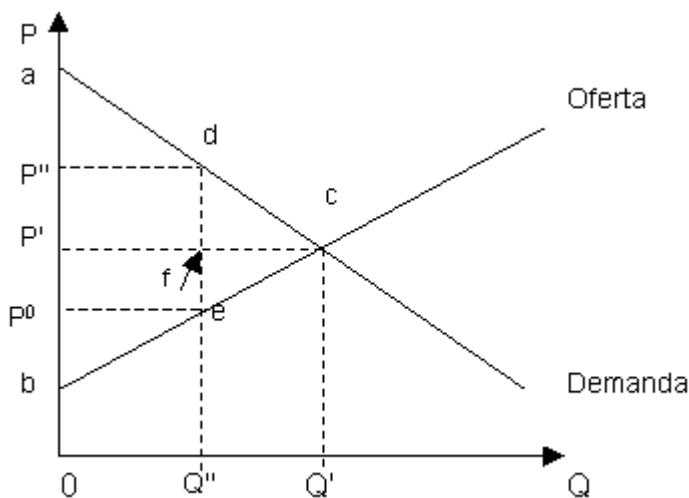
De acordo.

Cláudio Monteiro Considera  
Secretário de Acompanhamento Econômico

## ANEXO

### Bem-estar econômico e ação coordenada

Em condições suficientemente competitivas, a soma dos excedentes do consumidor e do produtor, medida do bem-estar econômico da sociedade, é maximizada quando o preço é igual ao custo marginal (no gráfico abaixo quando a quantidade produzida e consumida é  $Q'$  e o preço praticado é  $P'$ ). Esta situação é característica do equilíbrio em mercados perfeitamente concorrenceis.



O excedente do consumidor, que representa a diferença entre o que o consumidor está disposto a pagar e o que realmente é pago por determinada quantidade de produto, é representado pela área  $acP'$  (para a quantidade  $Q'$ ). O excedente do produtor, que representa a diferença entre a receita e o custo de produção de determinada quantidade de produto, é representado pela área  $P'cb$ . O bem-estar da sociedade, a soma dos excedentes do consumidor e do produtor, é ilustrado pela área  $acb$ .

A existência, no mercado, de empresas que detenham poder de mercado, e de condições para que essas empresas exerçam, unilateral ou coordenadamente este poder de mercado, viabiliza a fixação da quantidade a ser produzida ou do preço a ser praticado. Se, no exercício coordenado de poder de mercado, as empresas do setor reduzem a quantidade produzida a, por exemplo,  $Q''$ , há uma diminuição do excedente do consumidor equivalente à área  $P''dcP'$ , uma redução do excedente do produtor equivalente à área  $fce$ , e um aumento do excedente do produtor equivalente à área  $P''dfP'$ . A perda líquida ou de "peso morto", também denominada *deadweight loss*, representada pela área  $dce$ , equivale à perda de bem-estar econômico da sociedade que resulta do exercício de poder de mercado. A mesma redução de bem-estar resultaria caso o preço fosse fixado no nível  $P''$ .

Note-se que há aqui três efeitos típicos de cartelização: um distributivo e dois em termos de eficiência:

1. transferência de consumo para produtores representado pela área  $P^0$  e  $dP''$ ;
2. uma redução do nível de bem-estar correspondente à área  $dce$ ;
3. uma retração do nível de emprego correspondente a  $(Q' - Q'')/a_{LJ}$ , onde  $a_{LJ}$  é a quantidade de emprego necessária para uma unidade do bem J (produzido).

1. O álcool anidro é utilizado na adição à gasolina e o álcool hidratado é utilizado no abastecimento direto da frota de veículos a álcool.

2. De acordo com exposição feita pelo representante legal das requerentes em reunião nesta SEAE.

3. Na maioria das praças do país, o preço do álcool para o consumidor correspondia a 65% do preço da gasolina.
4. De acordo com exposição feita pelo representante legal das requerentes em reunião nesta SEAE.
5. Apesar de, em reunião nesta SEAE, o representante legal das requerentes declarar que a Brasil-Álcool só funcionaria por 3 anos, o Estatuto Social da empresa prevê, em seu art. 5º, que esse prazo é prorrogável por deliberação da assembléia geral pelo voto favorável de, no mínimo, 75% das ações com direito a voto.
6. Guia para Análise Econômica de atos de Concentração, Parte I, item 14. O Guia consiste numa metodologia sistematizada em etapas para a análise econômica de atos de concentração e foi adotado pela SEAE por meio da Portaria nº 39, de 29 de junho de 1999.
7. Conforme o item 4.
8. O cartel de crise é uma figura presente, por exemplo, no direito da concorrência europeu e constitui-se, junto com os cartéis de exportações, os casos mais freqüentes em que condutas concentradas entre agentes competidores de um mesmo mercado são toleradas pelas autoridades antitruste.
9. Esse monitoramento é necessário para evitar que os estoques sejam manipulados em prejuízo dos consumidores. A Lei nº 8176/91 determina a formação de estoques reguladores de álcool pelo governo federal.
10. Conforme informações das requerentes.
11. Vide, por exemplo, os preços de várias *commodities* agrícolas que apresentam ciclos plurianuais.
12. Mudanças estruturais também podem ser estimuladas pelo comportamento das diferentes variáveis de demanda: demanda interna, substituição de importações ou expansão de exportações, que são discutidas no decorrer desta análise. Para mais detalhes ver OECD (1992) Structural Change and Industrial Performance. A seven country growth decomposition study. Paris.
13. Trade Adjustment Assistance (US); Auxílio de Estado aos países que compõem a U.E.
14. Na verdade, as próprias requerentes, em diversas passagens fazem menção à natureza estrutural da crise por que passa o setor. Ver por exemplo o item IV.2.24. Essas passagens, no entanto, contradizem a visão mais geral apresentada.
15. As eficiências dinâmicas beneficiam os consumidores não menos que as eficiências produtivas. O problema para a autoridade antitruste aceitar essa argumentação é que tais eficiências são particularmente mais difíceis de medir, tornando seu uso mais problemático na análise dos custos e dos benefícios, requerida na aplicação da regra da razão. Para uma discussão detalhada a esse respeito ver "Competition Policy and Efficiency Claims in Horizontal Agreements", Committee on Competition Law and Policy, OCDE/GD (96)65.
16. Porque se permitiria uma operação com propriedades anticompetitivas, a maioria dos países exige das partes que mostrem que não há meios "menos anticompetitivos" de atingir as eficiências alegadas. O grau de exigência dessa demonstração é que varia entre jurisdições: nos E.U.A, por exemplo, a requerente deve demonstrar que tais eficiências não podem ser "razoavelmente" obtidas; enquanto que no Canadá basta demonstrar que elas "provavelmente" não seriam obtidas de outra forma. Em ambas jurisdições, a demonstração cabe à requerente.
17. Freqüentemente, nos acordos horizontais, as partes articulam as eficiências esperadas em um detalhe significante. O acordo é estruturado a fim de alcançar certos específicos e declarados fins pró-competitivos, que provavelmente serão proeminentemente caracterizados nas apresentações à agência.
18. Embora de difícil mensuração, seria apropriado considerar os efeitos do ato sobre a economia "como um todo", estendendo a análise para outros mercados que não aquele em que a operação ocorre. Analogamente ao exercício usual, seria necessário comparar as eficiências geradas em um mercado com os efeitos anticompetitivos da transação nos demais.
19. De uma forma mais técnica: o argumento de que todo o setor iria desaparecer implica assumir que a curva de possibilidade de produção é não-concava, isto é, que todo o setor e todas as demais atividades operam com retornos constantes de escala, uma hipótese por demais restritiva. Neste sentido, o argumento carece de consistência econômica.
20. O número de empregos do setor, bem como a alegada preservação dos mesmos é incerta. Segundo artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, de 6 de junho de 1999, o número de empregos vinculados ao setor varia de fonte para fonte, indo desde 300 mil até 1 milhão. Além disso, a mão-de-obra do setor deve ser substancialmente reduzida, uma vez que tem sido paulatinamente substituída por máquinas, principalmente no Centro-Sul. Em 5 anos, metade da safra paulista será colhida por máquinas, que fazem o serviço, cada uma, de 100 homens.
21. Poderia se pensar em utilizar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT e/ou de organismos de cooperação multilateral. Além disso, a qualidade do emprego no setor sucroalcooleiro é duvidosa: as condições de trabalho são sub-humanas e grande parte dos empregos só existe na época das safras. Sobre a qualidade do emprego na indústria sucroalcooleira ver: Paixão, Marcelo. Relações de Trabalho na Agroindústria Sucroalcooleira do Brasil: exclusão ou cidadania? UFRJ, mimeo.
22. Esse processo já ocorreu em outras atividades agroindustriais. Conforme conta o gerente de análise de mercado da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Francisco Olavo Batista de Souza, o Brasil, após deixar de ser um dos maiores produtores mundiais para ser um dos maiores importadores, voltou a produzir algodão. O plantio, que havia caído praticamente a zero com a falência dos antigos agricultores, foi retomado por novos empreendedores. "Surgiu uma nova casta de produtores que investiram pesado na modernização e na produtividade e a perspectiva é que daqui há dois anos estaremos auto-suficientes na produção de algodão", segundo Souza. Ver Jornal do Brasil, Domingo, 22 de agosto de 1999, pp-1, Caderno "Economia".
23. Os preços têm um importante papel de guiar os recursos econômicos para investimentos em empreendimentos com maior rentabilidade. Uma alta artificial de preços poderia representar um sinal equivocado para estes investimentos. Os recursos da economia seriam canalizados para este setor em detrimento de outros setores, implicando uma alocação de recursos diferente da alocação ótima de uma situação normal. Tal situação é temerária tanto do ponto de vista de eficiência produtiva quanto de bem-estar econômico, já que os recursos econômicos são, por natureza, escassos.
24. Para uma análise mais detalhada deste ponto, ver anexo.
25. Por viabilidade econômica de longo prazo entende-se custo médio de longo prazo igual ou menor que os preços de mercado.

26. Rescue and Restructuring Aid – New Guidelines. Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty.
27. As requerentes apresentaram ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, já em 18 de maio último, o Ato de Concentração nº 08012.004117/99-67, que trata de um convênio de comercialização exclusiva de álcool carburante firmado entre a empresa Bolsa Brasileira de Álcool e 85% dos produtores de álcool da Região Centro-Sul. O motivo alegado é que o congelamento dos estoques excedentes, mediante a constituição da Brasil-Álcool, não seria suficiente para solucionar os problemas emergenciais do setor.
28. Aparentemente, portanto, a única maneira de, através do funcionamento do mercado, escoar essa produção excedente seria vender o álcool a preços inferiores aos custos de produção, o que compromete a viabilidade econômica do empreendimento. É nesse sentido, então, que se considera que a atual configuração produtiva do setor não é sustentável.
29. Esta percepção já se tornou, inclusive, pública, conforme matéria publicada no jornal Gazeta Mercantil em 15 de junho de 1999 : "Governo tenta criar mercado para o álcool", pp-A-6.

