

A Proteção a Monopolistas no Mercosul: O Caso *Owens Corning–Saint Gobain*

José Tavares de Araujo Jr.
Abril de 2007

1. Introdução

Em 27 de julho de 2006, *Owens Corning* e *Saint Gobain* anunciaram a intenção de criar uma *joint-venture* na indústria de reforços de fibra de vidro. Desta operação resultará a *OCV Reinforcements*, uma empresa com 10 mil empregados, um faturamento anual superior a 1,8 bilhão de dólares, e que controlará cerca de 53% do mercado mundial de um bem intermediário que é usado em quase todos os segmentos importantes do sistema produtivo contemporâneo, incluindo, dentre outras, as seguintes indústrias: automobilística, aeronáutica, construção civil, bens de capital, construção naval, eletro-eletrônica e bens duráveis de consumo. Além disso, a *OCV* contará com o acervo tecnológico acumulado ao longo das sete décadas de história da indústria de fibras de vidro, que surgiu em 1932 a partir de uma inovação introduzida pela *Owens Corning*, e cujas patentes foram adquiridas pela *Saint Gobain* em 1939. Desde então, o desenvolvimento desta indústria tem sido marcado pela liderança tecnológica daquelas duas empresas, que mantiveram o domínio sobre um oligopólio internacional extremamente concentrado, apesar da difusão acelerada do uso de fibras de vidro durante a segunda metade do século XX.

Em 20 de fevereiro de 2007, a *OCV* foi constituída com um controle acionário de 60% pela *Owens Corning* e 40% pela *Saint Gobain*. O acordo assinado pelas duas empresas prevê que, a partir de 2011, a *Owens Corning* terá a opção de adquirir as ações pertencentes à *Saint Gobain*. Por se tratar de uma operação mundial, esta fusão está sendo analisada pelas autoridades antitruste de diversas jurisdições, como os Estados Unidos, a União Européia e o Brasil. Em algumas regiões, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a *OCV* monopolizará a oferta doméstica de reforços de fibras de vidro e contará com uma elevada produção aduaneira. No caso do MERCOSUL, a alíquota do imposto de importação estabelecida pela Tarifa Externa Comum (TEC) para este produto é de 12% (posição 70191100), que corresponde a um custo de internação da ordem de 25% a 30%, considerando-se as despesas de frete, seguro, armazenagem alfandegada, despacho aduaneiro e demais impostos.

Em alguns países, além de barreiras comerciais, restrições de natureza tecnológica poderão implicar que determinados mercados relevantes desta operação serão circunscritos ao território nacional, a despeito do escopo global das atividades da *OCV*. Em indústrias como a automobilística, aeronáutica e eletro-eletrônica, reforços de fibra de vidro são usados na fabricação de componentes intensivos em P&D, cujos períodos de desenvolvimento, teste e homologação variam, em média, entre quatro e seis anos. Após a aprovação da peça pela firma compradora, qualquer substituição de materiais demandará uma nova homologação, e, conseqüentemente, outro período de cerca de dois anos para testes e ajustes. Portanto, para o fabricante de componentes, a substituição do fornecedor de reforços de fibra de vidro é um processo longo, que implica riscos e custos significativos de adaptação. Tais restrições conferem, evidentemente, poder de barganha ao fornecedor daquele material, sobretudo

quando se trata do maior produtor mundial e que, ademais, é um monopolista no mercado doméstico.

Assim, em todas as jurisdições onde esta operação for analisada, a contestabilidade das importações e as restrições tecnológicas acima referidas serão objetos de preocupação para as autoridades antitruste. A presente nota aborda estes dois tópicos através de uma breve revisão das distorções provocadas pela TEC sobre a oferta de reforços de fibra de vidro no Brasil. A seção 2 indica a origem da proteção supérflua que a TEC confere às subsidiárias da *Owens Corning* e da *Saint Gobain* estabelecidas no Brasil, e mostra que eliminação deste privilégio é uma providência indispensável para reduzir o poder de mercado que a *OCV* terá no país, se a operação for aprovada sem restrições pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). A seção 3 observa que a abolição de tarifas aduaneiras que protegem monopolistas domésticos fortalece o poder normativo da lei antitruste, mas este tipo de medida não foi ainda aplicado no Brasil, embora seja usual em outros países. Todavia, o caso *Owens Corning–Saint Gobain* poderá se tornar um evento inovador nesta matéria, como veremos a seguir.

2. A proteção à indústria de fibras de vidro

A tabela 1 registra as tarifas aduaneiras aplicadas por uma amostra diversificada de países sobre as importações de reforços de fibra de vidro. Embora em alguns países, como Canadá, China e Costa Rica, a alíquota seja zero, em vários outros, como Colômbia, Índia, Malásia, México e os membros do MERCOSUL, a proteção nominal varia entre 10% e 25%. Mesmo economias desenvolvidas, como Austrália, Estados Unidos e União Européia, conferem algum tipo de proteção aos produtores domésticos deste produto.

Tabela 1
Tarifas de Importação sobre Reforços de Fibra de Vidro em Países Selecionados

País	Tarifa MFN	País	Tarifa MFN
Austrália	5,0	Índia	15,0
Canadá	0,0	Japão	0,0
China	0,0	Malásia	25,0
Colômbia	10,0	MERCOSUL	12,0
Coréia do Sul	8,0	México	10,0
Costa Rica	0,0	Tawian	6,5
Estados Unidos	4,8	União Européia	7,0

Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – FUNCEX

Seria necessário realizar um estudo sobre economia política da proteção para explicar porque alguns governos decidem taxar as importações de um bem intermediário que afeta os custos de produção e, portanto, a competitividade internacional, dos principais segmentos da estrutura industrial doméstica. Esta nota discute apenas o caso do MERCOSUL, cuja tarifa externa comum foi negociada na primeira metade da década passada, sob a influência dos

parâmetros que haviam sido usados no Brasil pelo Governo Collor de Mello na reforma aduaneira iniciada em 1991.

Durante o período em que a TEC foi negociada, os governos do Brasil e da Argentina estavam executando programas nacionais de abertura comercial unilateral, após décadas de protecionismo exacerbado. Portanto, um dos princípios que supostamente orientaram a formação da TEC era o de que as indústrias domésticas deveriam ser expostas à competição internacional. No entanto, apesar das mudanças inequívocas promovidas pela liberalização, o critério fundamental que prevaleceu na definição das alíquotas foi o mesmo que vigorou na região durante a era da substituição de importações: o da escalada tarifária ao longo da cadeia produtiva. Assim, insumos básicos e bens intermediários foram completados com alíquotas que variam entre 0% e 12%, bens de capital entre 12% e 16% e bens de consumo entre 18% e 20%.¹

O principal defeito deste critério é que a proteção conferida a cada indústria não tem qualquer relação com a competitividade internacional das empresas que ali operam. No setor de bens intermediários, por exemplo, este contraste é particularmente notável. A estrutura da oferta desses bens é, em geral, bastante concentrada, em virtude da interação entre dimensão do mercado doméstico, economias de escala e difusão restrita do progresso técnico. Desta forma, são inúmeros os eventos nos quais os patamares tarifários da TEC geraram proteção supérflua a monopólios e oligopólios que operam na fronteira tecnológica, como no caso da indústria de reforços de fibra de vidro.

Embora a alíquota da TEC tenha sido suficiente para suprimir a concorrência de produtos importados, os usuários de reforços de fibra de vidro no Brasil dispunham, até agora, da possibilidade de escolher entre os dois fornecedores mais qualificados do mundo, cujas subsidiárias operavam no país. Além disso, a rivalidade entre *Owens Corning* e *Saint Gobain* gerava preços domésticos similares aos internacionais. Este ambiente mudará, obviamente, após a fusão entre os dois competidores, já que o novo monopolista terá os incentivos e instrumentos para extrair quase-rendas de seus clientes locais. A alíquota da TEC deixará de ser apenas supérflua, se tornará um expediente para fortalecer o poder de mercado da *OCV*, e eliminará a paridade entre os preços domésticos e internacionais. Em virtude das restrições tecnológicas referidas na introdução desta nota, a maioria dos usuários locais continuará a ser cliente da *OCV*, apesar da elevação de preços. Eventuais substituições por fornecedores externos tenderão a ser lentas e graduais, na medida em que aqueles clientes introduzam novos produtos no mercado.

Entretanto, se a proteção aduaneira for abolida, a contestabilidade das importações poderá disciplinar a conduta da *OCV* no Brasil, dado que seus principais clientes locais são grandes empresas com razoável poder de barganha. Logo, a remoção prévia desta barreira comercial deveria ser uma das condições estabelecidas pelo CADE para aprovar a fusão, embora o instrumento disponível para tomar esta providência seja bastante limitado. Segundo o art. 7, inciso X, da lei 8884/94, compete ao Conselho: “*requisitar dos órgãos do Poder Executivo Federal e solicitar das autoridades dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as medidas necessárias ao cumprimento desta lei.*” Com base neste artigo, o

¹ Para uma análise da estrutura da TEC, ver Kume 1996.

CADE pode solicitar ao Departamento de Negociações Internacionais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (DEINT/MDIC) que encaminhe aos demais membros do Mercosul uma proposta de alteração definitiva da TEC. Como alerta o site do MDIC (www.desenvolvimento.gov.br), mudanças na TEC dependem de uma seqüência de procedimentos cuja duração mínima é de um ano. A proposta deve ser apresentada ao Comitê Técnico nº.1, de “Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias” (CT.1), que encaminha à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), para ser finalmente aprovada pelo Grupo do Mercado Comum (GMC).

3. Antitruste e protecionismo²

O critério fundamental para a aprovação de atos de concentração que resultam na criação de monopólios domésticos é o da exposição irrestrita do monopolista à competição internacional. Na década passada, um dos casos notáveis da aplicação deste critério foi a fusão *Boeing-McDonnell Douglas*, que foi submetida à *Federal Trade Commission* (FTC) e à Comissão Européia no início de 1997, e aprovada seis meses depois em ambas jurisdições. Quando a operação foi julgada nos Estados Unidos em 1º de julho, a FTC enfatizou que o caso havia sido analisado exclusivamente sob a ótica antitruste, e que, em particular, a decisão não visava restringir as condições de concorrência no mercado internacional para promover interesses exportadores norte-americanos: “*We do not have the discretion to authorize anticompetitive but ‘good’ mergers because they may be thought to advance the United States’ trade interests. If they were thought to be a wise approach, only Congress could implement it. In any event, the ‘national champion’ argument is almost certainly a delusion. In reality, the best way to boost the United States’ exports, address concerns about the balance of trade, and create jobs is to require United States’ firms to compete vigorously at home and abroad.*” (FTC, file no. 971-0051, p. 1)

A FTC manifestou, entretanto, preocupação com os contratos de exclusividade que a *Boeing* havia firmado em 1996 com a *American Airlines*, *Delta* e *Continental*, cuja duração era de 20 anos. Como estes acordos implicavam o fechamento de 11% do mercado mundial, a FTC anunciou que iria monitorar os impactos anticompetitivos que poderiam advir deles. Esta declaração foi, entretanto, superada pela decisão da Comissão Européia em 30 de julho, que só aprovou a operação sob a condição de que a *Boeing* não iria exercer seus direitos de exclusividade naqueles contratos, e que não firmaria outros compromissos similares até 2007.

Um dos primeiros precedentes de decisões deste tipo foi estabelecido pela *Monopolies Commission* do Reino Unido no caso *Pilkington*. Em 1968, as autoridades britânicas concluíram uma investigação sobre aquela empresa, que na década de 50 havia se tornado monopolista no mercado doméstico de vidro plano, após uma seqüência de aquisições iniciada nos anos 30. À época da investigação, a *Pilkington* era a empresa mais eficiente do mundo na produção de vidro plano, graças ao controle de uma tecnologia revolucionária, o *float process*, que ela havia introduzido em 1959. Além de dominar o mercado britânico, a *Pilkington* ditava as regras do jogo de um oligopólio internacional controlado por ela e três outras empresas: *Saint Gobain*, *Pittsburgh Plate Glass* e *Libbey-Owens-Ford*. Seus concorrentes no mercado internacional dependiam de uma tecnologia

² Esta seção baseia-se em Tavares (2006).

cujos segredos só ela conhecia, e procuravam acompanhar os níveis de preços que ela estabelecia através de suas exportações e de suas subsidiárias em diversos países.

Em sua análise do caso, a *Monopolies Commission* privilegiou três aspectos: (a) nenhuma empresa seria capaz de competir com a Pilkington no mercado britânico, quer através de exportações àquele mercado, ou pelo estabelecimento de filiais no Reino Unido; (b) após haver se tornado monopolista, a Pilkington adotou uma política de reajuste de preços no mercado doméstico cujos índices eram ligeiramente inferiores aos da inflação nacional; (c) a empresa beneficiava sistematicamente o balanço de pagamentos do país através de suas exportações, das receitas advindas de *royalties* do *float process* e remessas de lucros de suas subsidiárias (*Monopolies Commission*, 1968). Com base nestes fatos, a Comissão concluiu que a manutenção do monopólio da Pilkington atendia ao interesse público britânico, e sua única determinação foi a de eliminar a tarifa de 20% que até então incidia sobre as importações de vidro. Embora essa tarifa fosse supérflua, a Comissão considerou que seria irracional conferir proteção aduaneira a uma empresa monopolista. Este, aliás, foi outro precedente importante estabelecido neste caso, que posteriormente foi adotado em diversas jurisdições, mas não no Brasil.³

A eliminação de tarifas de importação que protegem monopolistas no mercado doméstico fortalece o poder normativo da lei antitruste e promove a convergência entre as ações dos órgãos de defesa da concorrência e das demais instâncias de governo. No Brasil, a eficácia das medidas tomadas pelo CADE frequentemente é prejudicada por barreiras à entrada e outras distorções de mercado criadas por instrumentos da política comercial, como tarifas, investigações antidumping e salvaguardas, além de outros mecanismos como renúncias fiscais e subsídios, disparidades do sistema tributário, falhas de regulação nos setores de infraestrutura, e os expedientes usados em compras governamentais. Problemas deste tipo também são usuais em outras jurisdições, mas a coletânea brasileira é particularmente prolífica.

No caso de reforços de fibra de vidro, a revisão da TEC não só é indispensável para coibir o poder de mercado da *OCV*, mas poderá inaugurar um hábito salutar para o futuro do MERCOSUL, que é o de reduzir os privilégios auferidos pelos oligopólios e monopólios estabelecidos na região. A aplicação de princípios antitruste para avaliar os impactos da TEC nas economias domésticas introduziria um novo tema na agenda regional de negociações, que nos últimos 15 anos esteve ocupada essencialmente com a superação de disputas comerciais. De fato, as experiências de integração regional bem sucedidas na segunda metade do século

³ Até o presente, o CADE nunca usou o art. 7, inciso X, para impor restrições a atos de concentração. Dois exemplos importantes nos quais este recurso poderia ter sido aplicado foram os casos *Ambev* e *Nestlé-Garoto*, dado que as alíquotas da TEC para cerveja e chocolates continuaram a ser de 20% após o julgamento desses atos. Em 11.04.07, ao aprovar um contrato de fornecimento entre a Votorantim e a Camargo Corrêa, o CADE recomendou ao MDIC a abolição da tarifa de importação sobre cimento branco (AC no. 08012.009843/2005-67). Esta decisão constitui um precedente importante para a análise do caso *Owens Corning-Saint Gobain*, no qual, como vimos acima, o CADE deveria informar ao MDIC, durante a fase de instrução do caso, que esse ato de concentração só poderá ser aprovado se a tarifa de importação for abolida previamente. Esta providência cumpriria uma função similar à de uma medida cautelar, com uma pequena diferença: Ao invés de manter o *status quo* até o julgamento do caso, o CADE procuraria introduzir pressão competitiva num mercado protegido por barreiras supérfluas, a fim de criar condições adequadas para a aprovação do ato de concentração.

XX, como as da União Européia e da Austrália–Nova Zelândia, revelaram o papel central que as leis antitruste exercem na harmonização das condições de concorrência nos mercados domésticos dos países membros, e, por conseguinte, na execução das duas prioridades básicas dos projetos de integração, que são a busca da eficiência econômica e do bem estar do consumidor. No MERCOSUL, não obstante repetidas declarações oficiais, tais prioridades não superaram ainda o plano das intenções.

Referências

Kume, H. 1996. “*Mercosul – 1995: Uma Avaliação Preliminar*”, in **A Economia Brasileira em Perspectiva 1996**, Vol. 1, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro.

Tavares de Araujo, J. 2006. “*Perspectivas da Política de Concorrência no Brasil: O Controle de Fusões e Aquisições*”, in J.P. Reis Velloso (org.), **Por uma Moderna Política de Competição**, Editora José Olympio, Rio de Janeiro.