

Documento de Trabalho

Nº 007/2020

Mensuração dos benefícios esperados da atuação do Cade em 2019

Guilherme Mendes Resende
(Economista-Chefe/Cade)

Thiago Luis dos Santos Pinto
(Analista/Cade)

Brasília, dezembro de 2020



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Mensuração dos benefícios esperados da atuação do Cade em 2019

Departamento de Estudos Econômicos – DEE
SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos Taurisano

Cep: 70770-504 – Brasília-DF

www.cade.gov.br

Este é um trabalho do Departamento de Estudos Econômicos (DEE).

O texto foi elaborado por

Guilherme Mendes Resende

(Economista-Chefe/Cade)

Thiago Luis dos Santos Pinto

(Analista/Cade)

“As opiniões emitidas nos Documentos de Trabalho são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Conselho Administrativo de Defesa Econômica ou do Ministério da Justiça e Segurança Pública.”

“Ainda que este artigo represente trabalho preliminar, citação da fonte é requerida mesmo quando reproduzido parcialmente.”

Sumário Executivo

O objetivo deste trabalho é mensurar os benefícios da atuação do Cade nos casos de conduta e atos de concentração decididos no ano de 2019. Dando sequência ao estudo pioneiro, referente ao ano de 2018, este trabalho se alinha com os esforços das autoridades antitrustes de estudar o impacto das suas ações e divulgá-los à sociedade.

Estimou-se que as ações do Cade tenham resultado em benefícios da ordem de R\$ 36 bilhões, decorrentes de julgamentos de casos de cartel, conduta unilateral e atos de concentração no ano de 2019. Para fins de comparação, este valor representa cerca de 0,49% do PIB brasileiro do referido ano. Se comparados aos cerca de R\$ 20,5 bilhões gerados em benefícios no ano anterior (ou R\$ 21,7 bilhões, se corrigidos pela Selic para dezembro de 2019), esses valores simbolizam um crescimento significativo no impacto das ações do órgão.

Destes R\$ 36 bilhões, aproximadamente R\$ 32 bilhões se originaram da atuação do Cade nos casos de conduta unilateral. Destacam-se os 2 Termos de Compromisso de Cessação (TCC) assinados com a Petrobras, referentes aos mercados de gás natural e refino de petróleo. Esses acordos foram de extrema relevância não só pelos altos valores dos benefícios estimados como também por sinalizarem profundas mudanças nos mercados mencionados, com a expectativa de geração de grandes benefícios ao consumidor final e à sociedade.

Ainda no âmbito das ações de combate às condutas anticompetitivas, foram estimados em R\$ 2,8 bilhões os benefícios obtidos com o combate aos cartéis. Finalmente, estimou-se em cerca de R\$ R\$ 781 milhões os benefícios obtidos com os 5 atos de concentração aprovados com restrições.

Por fim, é importante ressaltar que, o presente estudo não inclui o impacto de determinadas ações promovidas pelo Conselho, como atividades educativas e de promoção da cultura da livre concorrência, além de não incorporar os efeitos dinâmicos das decisões ou os efeitos de dissuasão. Por esse motivo, as estimativas dos benefícios aqui apresentadas podem ser consideradas conservadoras.

Palavras-chave: Mensuração dos benefícios; Cartel; Conduta unilateral; Atos de concentração.

Sumário

1.	INTRODUÇÃO	5
2.	ANÁLISE DESCRITIVA DOS CASOS JULGADOS PELO CADE EM 2019	6
2.1.	ATOS DE CONCENTRAÇÃO.....	6
2.2.	CONDUTAS ANTICOMPETITIVAS	10
2.2.1.	<i>Termo de Compromisso de Cessação (TCC)</i>	<i>12</i>
3.	METODOLOGIA PARA QUANTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS ESPERADOS.....	13
4.	RESULTADOS	16
5.	ANÁLISE DE SENSIBILIDADE	17
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23
	ANEXOS	24

1. Introdução

Em abril de 2020, o Departamento de Estudos Econômicos publicou pela primeira vez o Documento de Trabalho intitulado “Mensuração dos benefícios esperados da atuação do Cade em 2018”. Nessa publicação foram estimados os benefícios da atuação do órgão nos casos de conduta e atos de concentração durante o ano de 2018. Foi um estudo pioneiro no Brasil, alinhado com a tendência recente das autoridades antitrustes de divulgar e estimar os benefícios das suas ações para a sociedade.

O objetivo do presente relatório é conduzir um estudo análogo sobre os impactos das decisões do Cade em casos de condutas anticompetitivas e atos de concentração para o ano de 2019. Assim como no ano anterior, as recomendações da OCDE são utilizadas como base para o desenvolvimento das estimativas apresentadas. Como resultado, tem-se a geração de benefícios da ordem de R\$ 36 bilhões com a atuação do Cade em 2019. Esse é um número bastante expressivo, principalmente quando se considera o caráter conservador das estimativas.

Este trabalho é composto por seis seções. Em seguida a esta introdução, a segunda seção apresenta uma análise descritiva dos casos julgados pelo Cade em 2019. A terceira seção expõe a metodologia para quantificação dos impactos esperados e discute algumas premissas adotadas. Na quarta seção são apresentados os resultados das estimativas de benefícios propriamente ditas. Na quinta seção são feitas análises da sensibilidade dos resultados obtidos aos parâmetros adotados. Finalmente, a sexta seção apresenta as considerações finais.

2. Análise descritiva dos casos julgados pelo Cade em 2019

2.1. Atos de Concentração

Em 2019 foram analisados pelo Cade 433 atos de concentração (AC). Desses, 405 foram aprovados sem restrições e 5 foram aprovados condicionados a assinatura de acordo em controle de concentração (ACC). Dos 23 restantes, 6 foram arquivados por perda de objeto e 17 foram classificados como "não conhecimento" (quando um AC está fora dos requisitos exigidos pelo Cade para notificação, mas ainda assim é notificado pelas empresas). A Tabela 1 apresenta esses números classificados segundo a abrangência geográfica dos casos (nacional e internacional).

Tabela 1 – Atos de Concentração julgados em 2019, por Decisão

Abrangência	Aprovado sem Restrição	Aprovado com Restrição	Não conhecimento	Arquivado	Total
Nacional	316	3	13	4	336
Internacional	89	2	4	2	97
Total	405	5	17	6	433

Fonte: Elaboração dos autores com dados do portal "Cade em Números".

Quanto ao rito, dos 433 atos de concentração analisados, 360 foram julgados sumariamente (o que corresponde a 83% dos casos). Os 73 restantes (17% dos casos) cumpriram o rito ordinário.

De acordo com a OCDE (2014), os atos de concentração reprovados ou aprovados com restrição são aqueles em que há benefício direto decorrente da atuação da autoridade antitruste. Assim, são examinados os 5 casos em que houve aprovação dos atos de concentração condicionada à assinatura de ACC. No ano de 2019 não houve casos de reprovação.

O primeiro caso (processo nº 08700.004494/2018-53) consiste na aquisição de controle, em âmbito global, da Twenty-First Century Fox, Inc. ("Fox") pela The Walt Disney Company ("TWDC"). A operação incluiu a Twentieth Century Fox Film e os estúdios de televisão, assim como os negócios de TV a cabo e os negócios internacionais de televisão.

Em âmbito global, tanto a TWDC quanto a FOX produzem e distribuem uma ampla variedade de conteúdos audiovisuais, compreendendo filmes, entretenimento, esportes e outros.

O ato de concentração foi declarado complexo para instrução complementar e aprofundamento da investigação em relação: (i) ao aumento da concentração nos mercados de distribuição de canais esportivos de TV por assinatura e de distribuição de filmes para exibição cinematográfica; (ii) ao incremento do poder de portfólio; (iii) a pressão competitiva que pode ser exercida por outras plataformas na distribuição de conteúdo audiovisual; e, (iv) a demonstração das potenciais eficiências advindas da operação.

Em seu parecer (nº 11/2018/CGAA4/SGA1/SG), a Superintendência Geral (SG) indicava preocupações concorrenciais quanto ao exercício de poder de mercado principalmente no segmento de canais esportivos básicos. Dessa forma, o Tribunal decidiu pela negociação de remédios que mitigassem as preocupações concorrenciais decorrentes do ato de concentração. Assim, a operação foi aprovada condicionada à assinatura de um ACC composto basicamente por remédios estruturais, entre os quais o desinvestimento do conjunto de ativos da Fox Sports no mercado de produção e licenciamento de canais de esporte para TV por Assinatura no Brasil¹.

O segundo caso (processo nº 08700.005705/2018-75) consiste na aquisição, pela Notre Dame Intermedica S.A. (“Intermédica”), de 100% das ações da Mediplan Ltda. (“Mediplan”), do Hospital Samaritano e do Hospital e Maternidade Samaritano, em Sorocaba - SP. A Intermédica atua como operadora de planos de saúde médico-hospitalares no Brasil, e também possui uma rede de hospitais e centros clínicos próprios que dá suporte às suas operações dos planos de saúde. O Grupo Mediplan atua no segmento de assistência privada à saúde com foco em planos corporativos sobretudo na região de Sorocaba, em São Paulo. Também presta serviços médico-hospitalares por meio do Hospital Samaritano e do Hospital e Maternidade Samaritano, objetos da operação.

¹ Embora as requerentes tenham se esforçado para cumprir a cláusula de venda do canal Fox Sports, esta não foi concretizada no tempo estipulado pelo Tribunal. Assim, em maio de 2020, o Tribunal do Cade decidiu pela revisão dos termos originais da operação por meio da aprovação de um novo ACC. Neste novo ACC, a Disney se comprometeu a manter na grade de programação, por três anos ou até o término de seus respectivos contratos, todos os eventos esportivos distribuídos no Brasil. A empresa também se comprometeu a manter o canal principal da Fox Sports com o mesmo padrão de qualidade então existente, além de outras medidas comportamentais com o objetivo de mitigar os problemas concorrenciais anteriormente constatados.

A investigação realizada pela SG indicou que a operação acarretaria sobreposições horizontais nos mercados de planos de saúde individuais e coletivos, bem como na prestação de serviços médico-hospitalares. Além disso, decorreria uma integração vertical entre as atividades de hospitais-gerais e operadoras de planos de saúde. Com exceção do mercado de planos de saúde individuais, em todos os outros mercados foi verificada a possibilidade de exercício de poder de mercado. O ato de concentração foi aprovado pelo Tribunal condicionado à assinatura de ACC. Dentre os remédios propostos, destaca-se o compromisso de ofertar uma nova linha de planos de saúde coletivos na região de Sorocaba a preços inferiores aos já existentes, além de investimentos em melhorias de infraestrutura e de equipamentos de atendimento hospitalar e ambulatorial na mesma região.

O terceiro caso (processo nº 08700.005972/2018-42) consiste na aquisição, pela SM Empreendimentos Farmacêuticos Ltda. (“SM Empreendimentos”), da totalidade do capital social da All Chemistry do Brasil Ltda. (“All Chemistry”). A SM Empreendimentos é uma sociedade limitada pertencente ao Grupo Fagron, de origem holandesa, e atua no mercado nacional de distribuição de insumos farmacêuticos. A All Chemistry do Brasil é uma sociedade limitada de origem brasileira que também atua no mercado nacional de distribuição de insumos farmacêuticos.

Por meio da Nota Técnica Nº 2/2019/CGAA1/SGA1/SG/CADE, a SG apontou que a operação resultaria em concentrações elevadas no mercado nacional de distribuição de insumos farmacêuticos para o segmento magistral. Ademais, terceiros consultados pela SG apresentaram preocupações relacionadas às sucessivas aquisições de concorrentes pelo Grupo Fragon por meio de operações que não são de notificação obrigatória.

O ato de concentração foi então aprovado condicionado à assinatura de ACC. A adquirente se comprometeu a não participar de operações societárias de fusão, incorporação ou aquisição no segmento de distribuição de insumos farmacêuticos para farmácias de manipulação no Brasil por um período de 2 anos. Ainda se comprometeu, por um período de 4 anos, a submeter à aprovação prévia do Cade quaisquer operações societárias em mercados que sejam horizontalmente ou verticalmente relacionados.

O quarto caso (processo nº 08700.001206/2019-90) consiste na aquisição pela GlaxoSmithKline PLC. (“GSK”) do controle sobre a divisão de produtos de consumo para

cuidados com a saúde da Pfizer Inc. (“Pfizer”). Com isso, a GSK obteria participação acionária majoritária de 68% e a Pfizer uma participação acionária minoritária de 32% no Negócio *Consumer Healthcare* Combinado.

Por meio do parecer nº 11/2019/CGAA1/SGA1/SG, a SG concluiu que a operação não geraria sobreposições horizontais significativas nos mercados de produtos à base de cálcio, antifúngicos dermatológicos tópicos, produtos tópicos antirreumáticos e analgésicos, analgésicos não narcóticos e antipiréticos sem prescrição médica. No entanto, caso a operação fosse aprovada sem restrições, haveria um incremento da destacada posição dominante da GSK no mercado de antiácidos simples pela incorporação ao seu portfólio do antiácido da Pfizer. Assim, não seria possível afastar os riscos de natureza concorrencial nesse mercado.

Nesse sentido, foi então proposto pelas requerentes um ACC tendo como objeto central o desinvestimento do negócio de Magnésia Bisurada detido pela Pfizer. Esse remédio eliminaria a sobreposição horizontal existente no mercado de antiácidos simples e sanaria as preocupações derivadas da alta concentração que o Negócio Combinado teria no referido mercado. O ato de concentração foi então aprovado condicionado à assinatura do ACC proposto.

Por último, o quinto caso (processo nº 08700.003244/2019-87) consiste na aquisição, pela Prosegur Brasil Transportadora de Valores e Segurança S. A. (“Prosegur”), da totalidade do capital social da Transvip – Transporte de Valores e Vigilância Patrimonial Ltda. (“Transvip”). A Prosegur é uma empresa pertencente ao Grupo Prosegur, de origem espanhola, que oferta serviços de segurança privada em diversos países. A Transvip é uma empresa brasileira que atua apenas no Brasil por meio da oferta de serviços privados de segurança, que abrangem o transporte e custódia de valores, transporte de cargas especiais, tesouraria e vigilância patrimonial. Além dessas atividades, a Transvip também oferece serviços de portaria e limpeza. A operação se restringiria apenas aos negócios referentes ao transporte e custódia de valores e transporte de cargas especiais.

A SG avaliou que a operação geraria uma concentração relevante nos mercados de transporte e custódia de valores nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Alguns fatores foram apontados como dificultadores da atuação de determinados *players* no mercado em

questão, tais como necessidade de escala, externalidades de rede, contratação de seguros em condições competitivas e obtenção de custódia junto a instituições financeiras. Foi então proposto um ACC em que a Prosegur se comprometia a não participar de atos de concentração envolvendo outras empresas que ofereçam serviços de transporte de valores no Brasil por um período de 3 (três) anos. O ato de concentração foi então aprovado condicionado à assinatura do ACC proposto.

2.2. *Condutas Anticompetitivas*

Em 2019 foram julgados pelo Cade 28 casos de conduta anticompetitiva. Desses, 17 foram arquivados e em 11 houve condenação. Quando analisados quanto ao tipo de conduta, 15 correspondem a casos de cartel, 10 de conduta unilateral e 3 de conduta comercial uniforme.

A Tabela 2 lista os 11 casos de condutas anticompetitivas em que houve condenação das empresas investigadas. Um total de aproximadamente R\$ 793 milhões foi aplicado em multas nestes 11 casos. Cabe destacar os 2 primeiros casos, em que as multas foram bastante expressivas: no processo nº 08700.004617/2013-41, relativo ao mercado de metrô, trens e sistemas auxiliares, a multa foi de R\$ 535 milhões, e no processo nº 08700.010769/2014-64, relativo ao mercado de combustíveis, a multa foi de R\$ 156 milhões. É importante ressaltar também que em 4 destes 11 casos com condenação houve acordo de leniência, todos eles referentes a investigações de cartel.

Tabela 2 – Casos de Condutas com Condenação em 2019

Número do Processo	Conduta	Mercado	Multa (R\$)
08700.004617/2013-41	Cartel	Metrô/trens e sistemas auxiliares	535.123.970
08700.010769/2014-64	Cartel	Distribuição e revenda de combustíveis	156.099.049
08012.001377/2006-52	Cartel	Direcionamento de energia elétrica	32.545.058
08012.011980/2008-12	Cartel	Transistores para painéis de cristais líquidos	27.377.128

08012.001395/2011-00	Cartel	Discos ópticos	19.568.009
08700.004073/2016-61	Cartel	Amortecedores de automóveis	10.053.541
08700.005418/2017-84	Conduta unilateral	Serviços portuários	7.158.415
08012.004280/2012-40	Cartel	Serviços de tecnologia da informação	2.122.354
08700.007938/2016-41	Cartel	Airbags, cintos e volantes de automóveis	1.632.495
08012.008407/2011-19	Conduta comercial uniforme	Serviços de cirurgia torácica e cardiovascular	866.165
08700.001729/2017-74	Conduta comercial uniforme	Comercialização de placas automotivas	36.999
		Total	792.583.185

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Cade.

No primeiro caso (processo nº 08700.004617/2013-41), o Tribunal do Cade condenou um total de 11 empresas e 42 pessoas físicas por formação de cartel em licitações públicas de trens e metrô realizadas em São Paulo (SP), Distrito Federal (DF), Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS). O Tribunal concluiu que ao menos 26 processos licitatórios foram prejudicados pela atuação do cartel durante os anos de 1999 a 2013. Nesse caso, foi aplicado um valor total de aproximadamente R\$ 156 milhões em multas.

De acordo com a investigação do Cade, o cartel foi organizado a partir de encontros e contatos entre empresas e/ou consórcios concorrentes ou que tinham potencial interesse em determinada licitação pública. O objetivo do cartel era dividir o mercado, fixar preços, ajustar condições, vantagens e formas de participação das empresas nas licitações. Para tanto, os membros do conluio utilizaram estratégias como supressão de propostas, apresentação de propostas de cobertura, formação de consórcios e realização de subcontratações, e ainda contaram, por vezes, com a colaboração e facilitação de consultorias especializadas.

No segundo caso (processo nº 08700.010769/2014-64), foi investigada a formação de cartel e influência à adoção de conduta comercial uniforme nos mercados de revenda e

distribuição de combustíveis automotivos (gasolina C e etanol) nos municípios de Belo Horizonte, Betim e Contagem, em Minas Gerais. Esta investigação teve início com a instauração de um processo administrativo na Secretaria de Direito Econômico (SDE), em 28 de abril de 2010, e envolveu também a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e o Procon/MG.

Após a conclusão das investigações, o Tribunal do Cade decidiu condenar 44 agentes, entre postos e distribuidores de combustíveis automotivos e sócios ou administradores destes postos. O total de multas aplicado neste caso foi de aproximadamente R\$ 156 milhões.

2.2.1. Termo de Compromisso de Cessação (TCC)

Em 2019 foram homologados 19 Termos de Compromisso de Cessação (TCC), sendo 9 relativos a casos de cartéis, 5 a condutas uniformes e outros 5 relativos a condutas unilaterais. Foram arrecadados aproximadamente R\$ 167,6 milhões em contribuições pecuniárias com estes 19 termos.

A Tabela 3 classifica o total arrecadado em contribuições pecuniárias pelo tipo de conduta. Os casos de cartéis, mais numerosos, foram responsáveis pela maior parte da arrecadação (R\$ 80,6 milhões), seguidos pelos de conduta comercial uniforme (R\$ 62,4 milhões) e pelos de conduta unilateral (R\$ 24,6 milhões). Cabe destacar que as três maiores contribuições foram originadas de casos no mercado automotivo, sendo 1 cartel (R\$ 37,6 milhões) e 2 condutas uniformes (R\$ 33,2 milhões e R\$ 27,4 milhões).

Tabela 3 – Termos de Compromisso de Cessação (TCC) homologados em 2019, por conduta

Conduta	Total	Contribuições pecuniárias
Cartel	9	R\$ 80.579.837
Conduta Comercial Uniforme	5	R\$ 62.440.433
Conduta Unilateral	5	R\$ 24.576.384
Total	19	R\$ 167.596.654

Fonte: Elaboração dos autores com dados do portal “Cade em Números”.

Esses números, entretanto, não são suficientes para medir o impacto resultante das ações do Cade no que tange a assinatura dos TCCs, como será visto na seção de resultados. Os benefícios esperados com a aplicação dos remédios, principalmente nos TCCs assinados

com a Petrobras, superam expressivamente a arrecadação com as contribuições pecuniárias. Daí, portanto, a importância de se estimar esses benefícios.

3. Metodologia para quantificação dos impactos esperados

Nesta seção é apresentada a metodologia utilizada para quantificação dos impactos das ações do Cade no ano de 2019, que segue basicamente as recomendações constantes na publicação *“Guide for Helping Competition Authorities Assess the Expected Impact of Their Activities”*. Esse guia foi desenvolvido pela OCDE e publicado no ano de 2014, e se tornou uma referência entre as autoridades antitrustes de todo o mundo que quantificam e divulgam os benefícios das suas respectivas ações.

Para estimar o impacto esperado das atividades da autoridade antitruste, o guia sugere uma metodologia que busca calcular o valor que seria gasto pelos consumidores caso as medidas dessa autoridade não tivessem sido adotadas. Isso seria o equivalente ao somatório da perda de bem estar de todos os consumidores em uma economia. Assim, tal valor pode ser interpretado como o benefício gerado à sociedade em função da ação da autoridade antitruste.

De acordo com essa metodologia, o benefício ao consumidor gerado por uma decisão específica é dado pelo produto de três variáveis:

- O faturamento das empresas no mercado afetado;
- O sobrepreço removido ou evitado;
- A duração esperada do efeito sobre o preço.

Assim, o impacto total da atuação da autoridade equivale à soma dos efeitos individuais das decisões em certo ano. Para isso, faz-se uso dos dados da investigação e estimativas, quando disponíveis, ou utilizam-se parâmetros pré-estabelecidos para cada tipo de decisão. A Tabela 4 apresenta os parâmetros recomendados pela OCDE para cada tipo de caso. Estes foram os parâmetros adotados nos cálculos deste documento de trabalho.

Tabela 4 – Parâmetros Recomendados pela OCDE

	Receita das firmas envolvidas	Sobrepço	Duração (anos)
Atos de Concentração	Receita de todas as firmas no mercado afetado	3%	2
Cartel	Receita dos membros do cartel	10%	3
Conduta Unilateral	Receita das companhias investigadas	5%	3

Fonte: Elaboração dos autores com dados da OCDE.

Nos atos de concentração, a OCDE (2014) recomenda que sejam considerados apenas casos nos quais haja reprovação da operação ou aprovação com imposição de remédios. Quando a concentração é aceita em sua plenitude, entende-se que não há interferência da autoridade e, assim, não se evita um dano ao consumidor. Logo, tais casos não são considerados na avaliação do impacto.

No ano de 2019 o Cade aprovou 5 atos de concentração com imposição de remédios. Nesses casos, foram considerados como mercados afetados apenas aqueles aos quais se destinam os remédios identificados nos respectivos ACCs. Ou seja, a receita de todas as firmas no mercado afetado de um determinado caso foi o somatório dos faturamentos de todas as firmas no mercado descrito no respectivo ACC.

Além desses atos de concentração, o guia da OCDE (2014) sugere que todas as decisões relativas a cartéis sejam consideradas no cálculo dos benefícios. Podem ainda ser incluídas aquelas referentes a abuso de dominância/monopolização e acordos de verticalização (*vertical agreements*), além de outras atividades como estudos de mercado.

Em relação ao período de análise, o guia recomenda que se considerem todos os julgamentos realizados ao longo do ano observado, atentando para que não haja dupla contagem dos benefícios. Nesse sentido, pode-se adotar a estratégia de considerar todas as sentenças, ainda que haja possibilidade de apelação, ou apenas incluí-las quando a decisão final for estabelecida. Optou-se pelo primeiro caso, isto é, foram consideradas todas as sentenças disponíveis no momento do desenvolvimento deste estudo.

Aqui cabe uma observação referente aos TCCs assinados com a Petrobras. Trata-se de dois casos distintos de condutas unilaterais, mas que se referem à mesma empresa – um deles se refere ao mercado de gás natural e o outro ao mercado de refino. Para evitar o problema da dupla contagem na quantificação dos benefícios, que é calculado utilizando o faturamento da empresa investigada, optou-se por considerar o faturamento da Petrobras em 2019 no mercado de gás natural para o TCC referente a este mercado. Já no caso do TCC do mercado de refino, foram consideradas as receitas obtidas pela Petrobras com os derivados do petróleo como uma estimativa para o seu faturamento no setor de refino em 2019². Essa opção também está em linha com o caráter conservador das estimativas desenvolvidas neste trabalho.

Outra observação importante se refere às informações financeiras das empresas e à forma como foram tratadas. Procurou-se sempre utilizar as informações mais atuais possíveis. Quando não foi possível, os valores foram atualizados para dezembro de 2019 pela taxa Selic. Quando a informação disponível estava em moeda estrangeira, ela foi convertida para o Real pelo câmbio do último dia do ano ao qual se referia e depois atualizada para dezembro de 2019 pela taxa Selic.

Além das hipóteses de parâmetros, vale evidenciar que a principal hipótese utilizada nessa metodologia é a de que as políticas adotadas pela autoridade antitruste não têm efeito negativo sobre os consumidores. Adicionalmente, para todos os tipos de casos apresentados, não foram incluídos os efeitos dinâmicos das decisões sobre as economias ou ainda os efeitos de dissuasão. Isso reforça o caráter conservador das estimativas aqui apresentadas.

No que tange à divulgação dos resultados das análises, a OCDE (2014) sugere que os mesmos sejam reportados regularmente, de preferência anualmente, para reforçar o comprometimento com os resultados e a transparência. Sugere também a publicação dos resultados utilizando médias móveis, dividindo os valores ao longo de três anos. Essa medida visa internalizar o entendimento de que os efeitos não são observados apenas no ano da decisão, mas sim num período mais longo, especialmente para casos de maior magnitude.

² Fonte: Relatório Anual e Formulário 20-F 2019, da Petrobras (p. 144). Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/relatorios-anuais>. Acesso em 26/11/2020.

Recomenda também distinguir, sempre que possível, os resultados por tipo de decisão, em especial para os casos de cartel e atos de concentração. Ainda, propõe a realização de análises de sensibilidade sobre os parâmetros utilizados.

Por fim, cabe salientar que a avaliação de impactos esperados é conduzida logo após a tomada de decisão, quando ainda não se pode observar todos os resultados que essa decisão produziu. Dessa forma, esse tipo de avaliação difere da *ex-post*, em que já é possível estimar os efeitos concretos das decisões.

4. Resultados

Nesta seção são apresentados os resultados das estimativas de benefícios da atuação do Cade nos casos de conduta e atos de concentração de 2019. Como já mencionado, essas estimativas se baseiam nos parâmetros recomendados pela OCDE para receita, sobrepreço e duração (Tabela 4).

O impacto esperado total da atuação do Cade em 2019 foi de aproximadamente R\$ 36 bilhões (Tabela 5). Esse valor é superior ao impacto estimado em 2018, que foi de R\$ 20,5 bilhões (ou R\$ 21,7 bilhões, se corrigidos pela Selic para dezembro de 2019). Esse crescimento se deve principalmente à atuação do órgão nos casos que culminaram com os TCCs assinados com a Petrobras.

Tabela 5 – Impacto esperado da atuação do Cade em 2019

Caso	Impacto esperado
Cartel	R\$ 2.840.050.172
Conduta Unilateral ¹	R\$ 32.416.001.728
Ato de Concentração	R\$ 781.124.051
Total	R\$ 36.037.175.951

Fonte: Elaboração dos autores.

(1) O total de conduta unilateral inclui os casos de conduta comercial uniforme.

Na mesma Tabela 5 constam os impactos separados por cada tipo de atuação. Nos atos de concentração, este impacto foi estimado em R\$ 781 milhões, aproximadamente. Já nos casos de cartel, foram R\$ 2,8 bilhões de benefícios estimados. Por último, nos casos de

conduta unilateral, o impacto da atuação do Cade foi estimado em aproximadamente R\$ 32 bilhões.

Classificando os casos de cartel e conduta unilateral quanto à existência ou não de um TCC (neste último caso, sendo conduzidos sob a forma de um processo administrativo (PA)), tem-se os resultados constantes na Tabela 6. Sob essa ótica fica bem evidente a importância dos TCCs assinados com a Petrobras, na medida em que esses respondem pela quase totalidade dos R\$ 35,2 bilhões gerados em benefícios. Os PAs, por outro lado, geraram aproximadamente R\$ 2,6 bilhões em benefícios.

Tabela 6 – Impacto esperado dos julgamentos dos casos de PA e TCC realizados pelo Cade em 2019

Conduta	PA	TCC	Total
Cartel	R\$ 2.520.040.067	R\$ 320.010.104	R\$ 2.840.050.172
Conduta Unilateral	R\$ 46.187.133	R\$ 32.369.814.595	R\$ 32.416.001.728
Total	R\$ 2.566.227.201	R\$ 32.689.824.699	R\$ 35.256.051.900

Fonte: Elaboração dos autores.

Por último, vale destacar que os R\$ 36 bilhões gerados em benefícios com a atuação do Cade representam 0,49% do PIB brasileiro de 2019, que foi de R\$ 7,3 trilhões. Em 2018 este percentual foi de 0,29%, o que ilustra a evolução da importância das ações discutidas neste relatório.

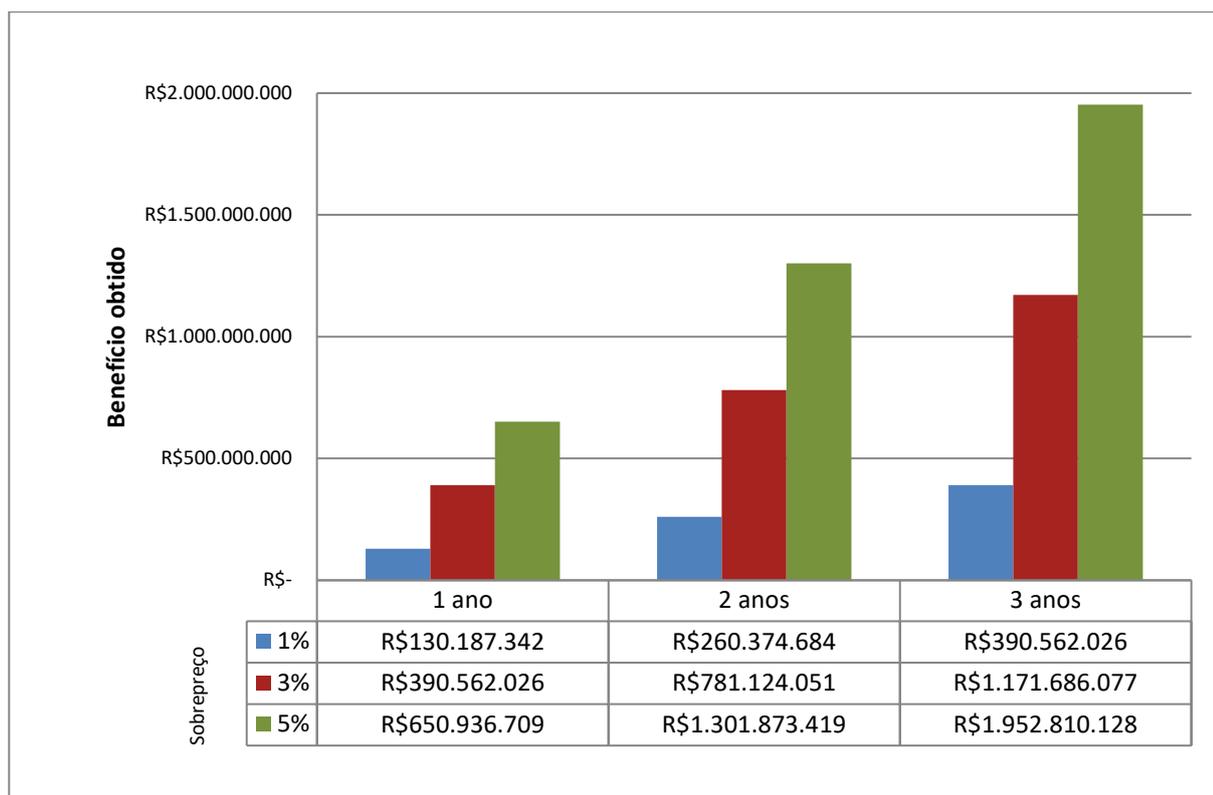
5. Análise de Sensibilidade

As estimativas de benefícios apresentadas na seção anterior se baseiam nos parâmetros sugeridos pela OCDE. Nesta seção, verifica-se o quanto essas estimativas são afetadas quando são alterados 2 dos 3 parâmetros utilizados: sobrepreço e duração. Em cada caso, é observado o efeito de se utilizar um parâmetro mais conservador e um menos conservador em relação ao que é recomendado pela OCDE. O terceiro parâmetro, a receita das empresas envolvidas, não é alterado basicamente porque é um dado, e não um número escolhido como os outros dois parâmetros.

O objetivo das simulações não é concluir que parâmetros maiores levam a benefícios maiores, o que já seria esperado naturalmente. A intenção é ilustrar o quanto os benefícios se modificam quando são alterados os parâmetros de sobrepreço e duração simultaneamente.

A Figura 1 apresenta os níveis de benefícios obtidos com os atos de concentração quando se altera o parâmetro de sobrepreço para um nível mais conservador (1%) e um menos conservador (5%), e quando se altera o parâmetro de duração para um nível mais conservador (1 ano) e um menos conservador (3 anos). Quando se utiliza ambos no nível mais conservador (1% e 1 ano), obtém-se benefícios da ordem de R\$ 130 milhões, aproximadamente. Por outro lado, quando ambos são menos conservadores (5% e 3 anos), obtém-se benefícios de R\$ 1,95 bilhão, aproximadamente.

Figura 1 – Análise de sensibilidade dos parâmetros utilizados nos casos de atos de concentração

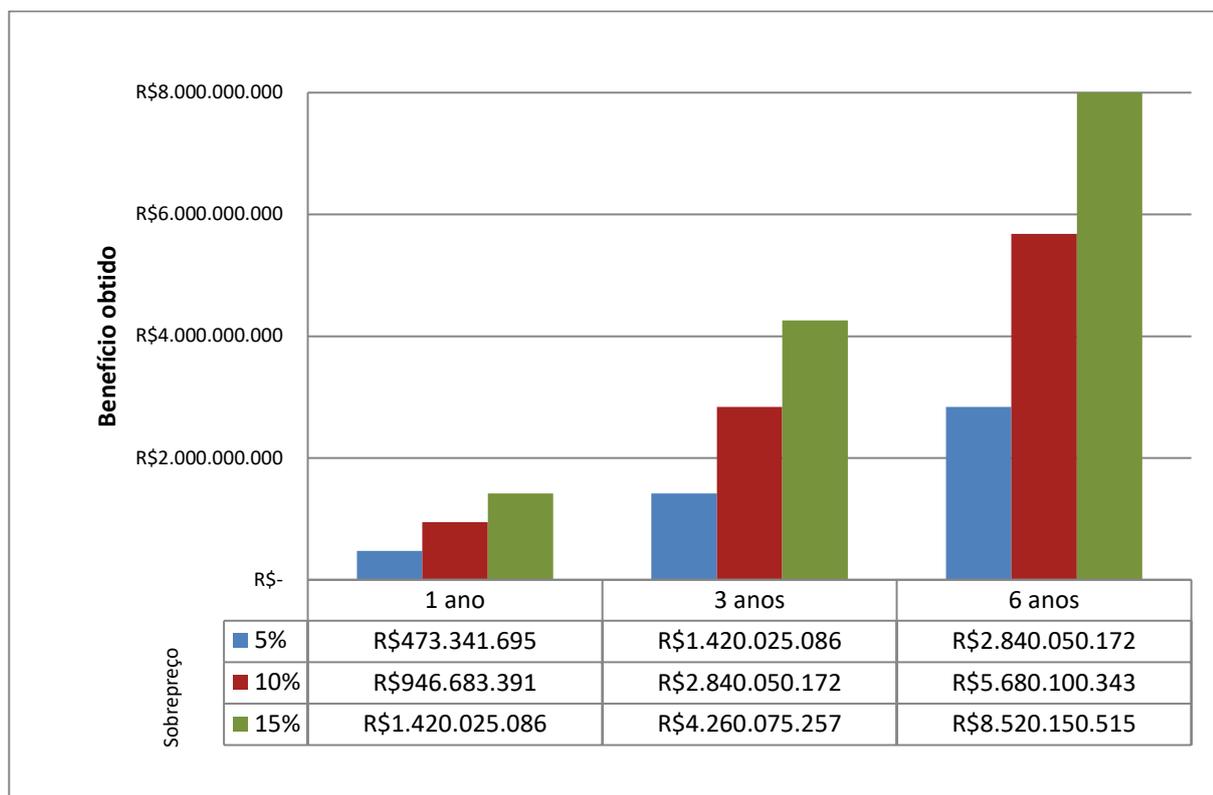


Fonte: Elaboração dos autores.

Já a Figura 2 contém os níveis de benefícios obtidos nos casos de cartéis quando se altera o parâmetro de sobrepreço para um nível mais conservador (5%) e um menos

conservador (15%), e quando se altera o parâmetro de duração para um nível mais conservador (1 ano) e um menos conservador (6 anos). Quando ambos são mais conservadores (5% e 1 ano), obtém-se benefícios da ordem de R\$ 473 milhões, aproximadamente. Por outro lado, utilizando ambos os parâmetros em níveis menos conservadores (15% e 6 anos), obtém-se benefícios de R\$ 8,5 bilhões, aproximadamente.

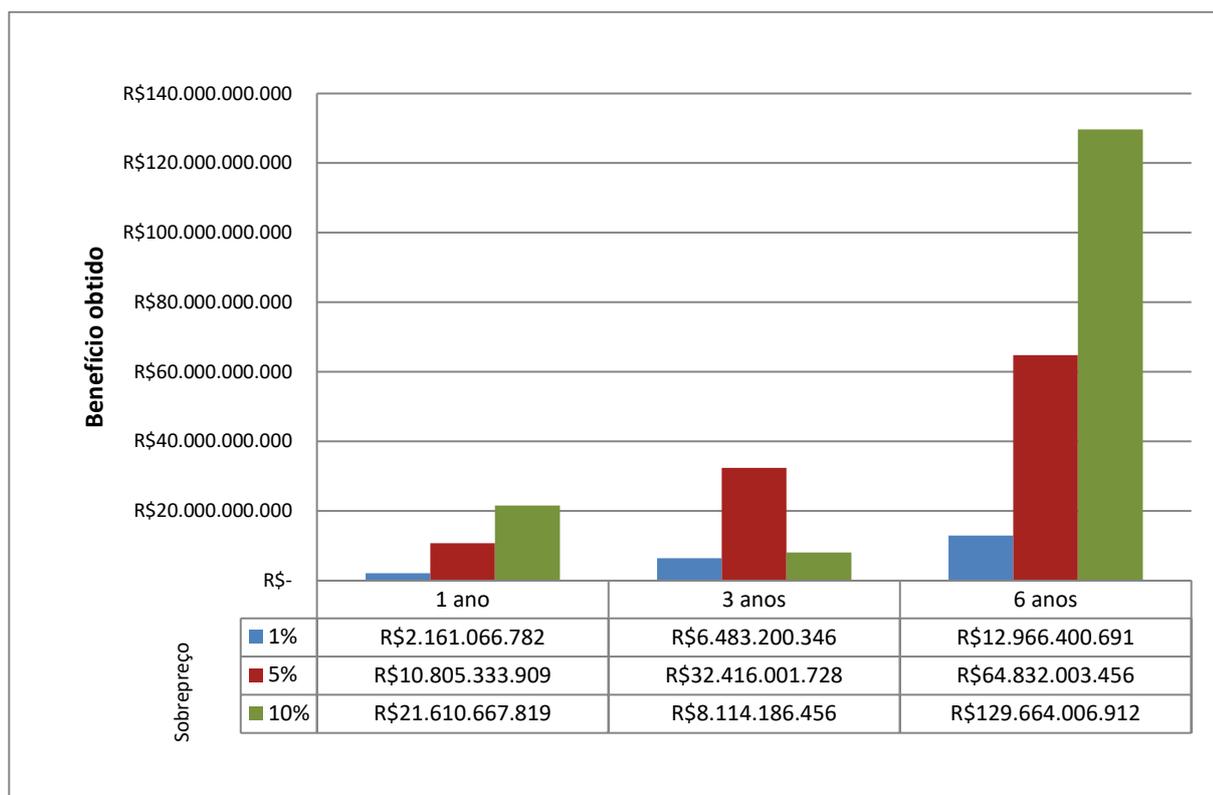
Figura 2 – Análise de sensibilidade dos parâmetros utilizados nos casos de cartel



Fonte: Elaboração dos autores.

Finalmente, os níveis de benefícios obtidos nos casos de conduta unilateral quando se altera o parâmetro de sobrepreço para um nível mais conservador (1%) e um menos conservador (10%), e quando se altera o parâmetro de duração para um nível mais conservador (1 ano) e um menos conservador (6 anos), são ilustrados na Figura 3. Quando ambos são mais conservadores (1% e 1 ano), obtém-se benefícios da ordem de R\$ 2,1 bilhões, aproximadamente. Por outro lado, utilizando ambos os parâmetros em níveis menos conservadores (10% e 6 anos), obtém-se benefícios de R\$ 130 bilhões, aproximadamente.

Figura 3 – Análise de sensibilidade dos parâmetros utilizados nos casos de conduta unilateral



Fonte: Elaboração dos autores.

Cabe ressaltar, mais uma vez, o caráter conservador das estimativas aqui apresentadas. Esses números não incorporam diversos efeitos indiretos sobre as condutas anticompetitivas, como os efeitos dissuasivos ou efeitos dinâmicos. Além disso, os parâmetros aqui utilizados podem ser considerados conservadores se comparados aos observados em outros trabalhos sobre o assunto, inclusive na literatura acadêmica.

Por último, tem-se um comparativo dos benefícios obtidos quando os parâmetros de sobrepreço e duração são ambos escolhidos nos níveis mais conservadores (Cenário 1), nos níveis recomendados pela OCDE (Cenário 2) e nos níveis menos conservadores (Cenário 3). A Tabela 7 lista os parâmetros utilizados em cada cenário.

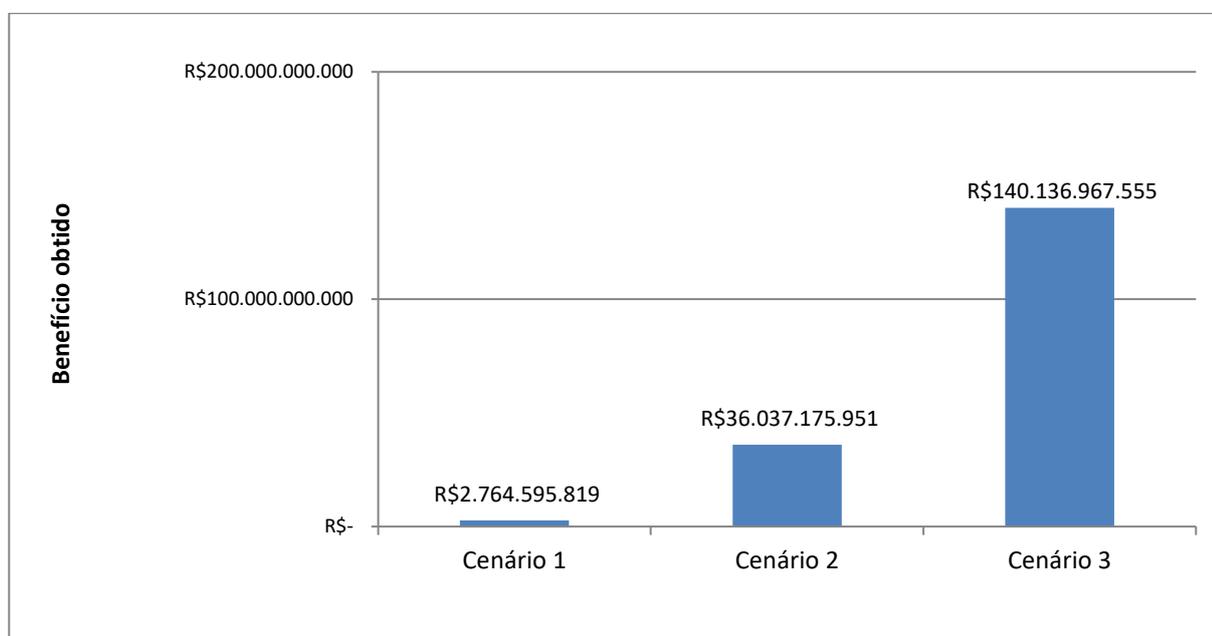
Tabela 7 – Cenários para análise de sensibilidade conjunta

Tipo de Caso	Sobrepreço	Duração (Anos)	Cenário
Cartel	5%	1	Cenário 1
Conduta Unilateral	1%	1	
Ato de Concentração	1%	1	
Cartel	10%	3	Cenário 2
Conduta Unilateral	5%	3	
Ato de Concentração	3%	2	
Cartel	15%	6	Cenário 3
Conduta Unilateral	10%	6	
Ato de Concentração	5%	3	

Fonte: Elaboração dos autores.

A Figura 4 ilustra os benefícios advindos da atuação do Cade em cada cenário. No cenário 1, o mais conservador, o benefício obtido é de R\$ 2,8 bilhões. Quando comparado com o cenário de parâmetros recomendados pela OCDE (cenário 2), que estima um benefício de cerca de R\$ 36 bilhões, o cenário 1 representa uma redução de 92% deste benefício. Por outro lado, no cenário 3, o menos conservador, o benefício obtido é de R\$ 140 bilhões, representando um acréscimo de 289% ao obtido com o cenário 2.

Figura 4 – Análise de sensibilidade conjunta



Fonte: Elaboração dos autores

6. Considerações Finais

Neste trabalho são apresentadas estimativas do impacto da atuação do Cade nos casos de conduta (cartel e conduta unilateral) e atos de concentração em 2019. Estima-se que essas ações tenham resultado na geração de benefícios da ordem de R\$ 36 bilhões, representando cerca de 0,49% do PIB brasileiro de 2019. Esse é um número bastante expressivo, ainda mais se considerarmos o caráter conservador das estimativas.

Destes R\$ 36 bilhões, aproximadamente R\$ 32 bilhões se originaram da atuação do Cade nos casos de conduta unilateral. Cabe aqui destacar os 2 Termos de Compromisso de Cessaçã (TCC) assinados com a Petrobras referentes aos mercados de gás natural e refino de petróleo. Esses acordos não só respondem pela quase totalidade dos R\$ 32 bilhões de benefícios estimados como também devem provocar profundas mudanças nos mercados mencionados, gerando grandes benefícios ao consumidor final e à sociedade.

Além disso, ao longo de 2019 o Cade aprovou 5 atos de concentração condicionados ao cumprimento de remédios. Nesses casos, o impacto total foi estimado em R\$ 781 milhões, aproximadamente. Por último, nos casos de cartel foram estimados R\$ 2,8 bilhões em benefícios.

Por fim, salienta-se que as estimativas de benefício apresentadas neste estudo podem ser consideradas conservadoras, visto que não incluem todas as atividades desenvolvidas pelo Cade, isto é, não incorporam os efeitos dinâmicos das decisões, os efeitos de dissuasão e as atividades educativas e de promoção da cultura da livre concorrência³, por exemplo. Ademais, são utilizados parâmetros conservadores para o cálculo das estimativas quando comparados a outros trabalhos na literatura.

³ Ver Resende et al. (2020) para uma discussão e listagem de todos os trabalhos desenvolvidos pelo DEE/Cade relacionados as atividades educativas e de promoção da cultura da livre concorrência como, por exemplo, os estudos em advocacia da concorrência.

Referências bibliográficas

Comissão Europeia (2015). **Ex-Post Economic Evaluation of Competition Policy Enforcement: A Review of the Literature.** http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/expost_evaluation_competition_policy_en.pdf

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2018). **Parecer nº 11/2018/CGAA4/SGA1/SG, Processo Administrativo nº 08700.004494/2018-53** (SEI 0554780).

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2019). Voto GAB1, **Processo Administrativo nº 08700.010769/2014-64** (SEI 0580229).

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2019). **Nota Técnica nº 2/2019/CGAA1/SGA1/SG/CADE, Processo Administrativo nº 08700.005972/2018-42** (SEI 0566150).

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2019). **Parecer nº 11/2019/CGAA1/SGA1/SG, Processo Administrativo nº 08700.001206/2019-90** (SEI 0609428).

ICN (2013). **Competition Enforcement and Consumer Welfare.** International Competition Network ICN. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc857.pdf>

OECD (2014). **Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.** <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

Resende, Guilherme M.; Castro, Ricardo M.; Mundim, Felipe N. (2020). **Departamento de Estudos Econômicos do Cade: Passado, Presente e Futuro.** Documento de Trabalho n. 006/2020, DEE/Cade. <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n06-2020-departamento-de-estudos-economicos-do-cade-passado-presente-e-futuro.pdf>

Anexos

Tabela A1 – Lista de TCC homologados pelo Cade em 2019

Número do Processo	Tipo de conduta	Mercado
08700.003712/2017-51	Cartel	Mercado internacional de módulos de airbag, cintos de segurança e volantes
08700.001262/2019-24	Conduta Comercial Uniforme	Mercado independente de peças automotivas de reposição
08700.001265/2019-68	Cartel	Sistemas de exaustão e seus componentes automobilísticos
08700.002005/2018-29	Cartel	Produção e distribuição de filtros automotivos
08700.002299/2018-99	Conduta Comercial Uniforme	Produção e comercialização das peças automotivas pistões de motor, bronzinas, camisas, pinos, bielas, porta anéis, anéis e juntas de vedação, e anéis de pistões de motor
08700.003188/2018-08	Conduta Unilateral	Mercado brasileiro de prestação de serviços postais
08700.003312/2019-16	Cartel	Mercado nacional e internacional de rolamentos
08700.003911/2017-60	Cartel	Órteses, próteses e materiais médicos especiais (OPME)
08700.003931/2017-31	Cartel	Mercado internacional de módulos de airbag, cintos de segurança e volantes
08700.004192/2018-85	Conduta Comercial Uniforme	Produção e comercialização das peças automotivas válvulas para motor, guias de válvulas e assentos de válvulas
08700.004387/2018-25	Conduta Unilateral	Medidores residenciais de consumo de água
08700.005033/2017-17	Cartel	Órteses, próteses e materiais médicos especiais (OPME)
08700.005441/2018-50	Conduta Comercial Uniforme	Forros e perfis técnicos em PVC
08700.006370/2018-11	Cartel	Sal
08700.007213/2018-14	Conduta Comercial Uniforme	Compressores herméticos para refrigeração
08700.007696/2017-76	Cartel	Órteses, próteses e materiais médicos especiais (OPME)
08700.003136/2019-12 e 08700.003133/2019-71	Conduta Unilateral	Fornecimento de gás natural canalizado
08700.002715/2019-30	Conduta Unilateral	Refino de petróleo

Fonte: Elaboração dos autores com informações do Cade.

Tabela A2 - Tabela Resumo dos Casos de Atos de Concentração Analisados

Número do Processo	Teor da Decisão Geral	Natureza da Operação	Abrangência da Operação
08700.004494/2018-53	Aprovação condicionada à celebração e ao cumprimento de ACC	Aquisição de controle	Internacional
08700.005705/2018-75	Aprovação condicionada à celebração e ao cumprimento de ACC	Aquisição de controle	Nacional
08700.005972/2018-42	Aprovação condicionada à celebração e ao cumprimento de ACC	Incorporação	Internacional
08700.001206/2019-90	Aprovação condicionada à celebração e ao cumprimento de ACC	Aquisição de controle	Internacional
08700.003244/2019-87	Aprovação condicionada à celebração e ao cumprimento de ACC	Aquisição de controle	Nacional

Fonte: Elaboração dos autores com informações do Cade.

Tabela A3 – Memória de Cálculo do Impacto Esperado

Tipo de Caso	Faturamento	Alíquota	Duração Esperada (Anos)	Impacto Esperado Total
Cartel	R\$ 9.466.833.905	10%	3	R\$ 2.840.050.172
Conduta Unilateral	R\$ 216.106.678.187	5%	3	R\$ 32.416.001.728
Ato de Concentração	R\$ 13.018.734.188	3%	2	R\$ 781.124.051
Total	R\$ 238.592.246.281			R\$ 36.037.175.951

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Cade.