

FORMAÇÃO DE CARTÉIS E IMPACTOS ECONÔMICOS

Gláucia de Paula Falco*

Frederico Azevedo Alvim Assis*

Joyce Gonçalves Altaf Munck*

* Economista pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2000). Especialista em Métodos de Apoio à Decisão pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2002). Mestre em Engenharia Elétrica pela PUC-Rio (2005). Doutora pelo Departamento de Engenharia Elétrica da PUC-Rio (2010). Professora do curso de Economia do Instituto Vianna Júnior/ FGV- glaupf@terra.com.br

** Psicólogo pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2007). Administrador de empresas pela Faculdade Machado Sobrinho (2008). Especialista em Gestão de Negócios pela Universidade de Brasília (2009). Professor do curso de Administração das Faculdades Integradas Vianna Júnior- fredalvim@yahoo.com.br

*** Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2002). Administradora de Empresas pela Faculdade Metodista Granbery (2007). Especialista em História Econômica pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2003). Mestre em Administração e Desenvolvimento Empresarial pela Universidade Estácio de Sá - MADE (2009)- Professora do curso de Administração das Faculdades Integradas Vianna Júnior- jgaltaf@yahoo.com.br

RESUMO

Partindo do objetivo de analisar os principais aspectos relacionados aos cartéis, esse estudo consistiu no levantamento de publicações acerca da formação de cartéis que, de alguma maneira, influenciaram na economia brasileira, a exemplo do setor de combustíveis. Além disso, foram avaliadas conseqüências da formação de cartéis, envolvendo aumentos de preços, menos produtos ofertados, perda da eficiência de mercado e muitos prejuízos para os consumidores. Com isso, determinadas medidas são necessárias, como o combate aos efeitos prejudiciais dos cartéis, a partir de uma série de ações que podem ser tomadas, seja por órgãos específicos para investigar os casos de cartéis, como a SDE, SEAE e o CADE, ou através de regulamentos, como a Lei 8.884/94 e Lei 10149/00, ou, ainda, recorrendo aos mandatos de busca, apreensão, inspeção e acordos de leniência. Essa revisão de literatura possibilitou identificar que, no Brasil, já foram levantadas as perdas associadas à formação de cartel.

PALAVRAS-CHAVE: CARTEL. FORMAÇÃO DE CARTÉIS. LIVRE CONCORRÊNCIA. MONOPÓLIO

INTRODUÇÃO

A teoria econômica demonstra, com o seu ferramental teórico, que a formação de cartéis é prejudicial à livre concorrência, pois acarreta perdas de bem-estar para os agentes econômicos. Isso acontece, uma vez que, os agentes que deveriam competir comercialmente entre si estabelecem um acordo de cooperação que afeta a eficiência do mercado. Como resultado desta ação os mecanismos de equilíbrio do mercado deixam de funcionar. Assim os preços e as quantidades dos produtos oferecidos pelas empresas do cartel deixam de ser determinados pelo ponto de

equilíbrio entre a demanda e a oferta. Este desajuste implica em preços abusivos e menor produção, se comparados à situação de concorrência. É válido salientar que qualquer ato dos agentes que comprometa a concorrência é crime de acordo com a Lei 8.884/94 e a pena pode chegar até cinco anos de prisão (CADE, 2007).

Por “cartel”, entende-se a formação de uma “união”, contando, até mesmo com a possibilidade de ser firmado um acordo (por sua vez, ilegal) entre empresas diferentes que apresentam interesses comuns, conforme apresenta Sandroni (1994). Todavia, essa união coordenada entre empresas distintas, na visão do autor, pode resultar no alcance de um monopólio de mercado de modo a possibilitar o controle da produção e das condições de venda para atender ou, até mesmo limitar uma demanda específica. A formação de um cartel também pode surgir no interesse comum entre diferentes empresas para controlar a determinação de preços e a fixação das margens de lucro sobre um determinado bem que oferecem em comum. Assim sendo, considerando a configuração de um monopólio, o referido autor aponta que a formação de cartéis é uma prática considerada ilegal em muitos países. Todavia, esse é um fenômeno comum de acontecer em economias capitalistas, de modo que o motivo por sua proibição consiste no efeito de prejudicar a participação de outras empresas, concorrentes, que oferecem produtos ou serviços semelhantes, mas que não constituem a formação de um cartel.

Ainda sobre a definição do que represente um “cartel”, os autores Spínola e Troster (1998) apontam que a sua formação é estabelecida por diferentes produtores que atuam (ou objetivam atuar) em um mesmo setor de mercado. Diante desse objetivo comum, decidem se unir para determinar critérios e políticas de preços que deverão cumprir mutuamente. Assim, quando é consolidada uma organização – independente de ser formal, ou informal – cujos integrantes (produtores específicos) reconhecem a interdependência que apresentam entre si, e se orientam para maximizar o lucro do cartel, configura-se um oligopólio. Para tanto, é necessário determinar, também, a repartição dos lucros entre os membros do cartel.

Neto (1998), por sua vez, afirma que a formalização de acordos, para a fixação de preços e participações no mercado, entre diferentes empresas e/ou diferentes

produtores pode prejudicar o acesso de novos entrantes no referido setor; isto é, novas organizações podem não conseguir conquistar suas respectivas participações no mercado exatamente por não apresentarem condições de concorrer com preços estabelecidos pelos cartéis. Isso confere o caráter da ilegalidade da prática de formação de cartéis.

Semelhante perspectiva é compartilhada por Kotler e Armstrong (2002) ao descrevem que existem políticas públicas e regimentos legais para a determinação de preços. Esses autores afirmam que a livre economia de mercado deve possibilitar (ou, até mesmo, incentivar) a concorrência de preços, garantindo ao consumidor a oportunidade de comparar diferentes marcas e desempenhos de produtos e serviços oferecidos por diferentes organizações. Nesse sentido, tais autores pontuam que existem leis federais, estaduais e locais para regulamentar a determinação de preços, visando extinguir monopólios e regular práticas que ameacem restringir o comércio.

Segundo informações divulgadas pela Gazeta online, os cartéis no Brasil provocam prejuízos de centenas de bilhões de reais por ano. Para se ter uma ideia, entre 1999 a 2009, os acordos que se caracterizaram em cartéis geraram uma multa estimada em 1 bilhão de reais em 73 empresas. De 2007 a 2009, 34 pessoas foram presas e 100 pessoas estão sendo processadas pela acusação de crime de cartel. Estes dados mostram que o país está tentado fortemente punir a formação de cartéis.

Para combater essa prática ilegal dos empresários, o Brasil criou importantes órgãos com esta finalidade, merecem destaque o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), a SDE (Secretaria do Direito Econômico) e a SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico). Estes órgãos visam defender os interesses dos consumidores e a concorrência entre os produtores e comerciantes, zelando pelo Princípio da Livre concorrência (CADE, 2007).

Tendo em vista as considerações anteriores, este trabalho pretende apresentar um panorama geral sobre os efeitos desta prática anticoncorrencial na economia brasileira. Compreender os aspectos nocivos dos cartéis e seus efeitos no mercado e para a economia é uma forma de conscientizar a população e as autoridades

competentes sobre as perdas envolvidas nos cartéis e incentivar cada vez mais a adoção de novos instrumentos eficazes no combate a esta prática criminosa.

Para uma contextualização do problema, são citados, nesse trabalho, os setores em que se tem detectado maior incidência de cartéis no Brasil. Em seguida, são destacadas algumas consequências econômicas dos cartéis. Também são apresentados alguns tipos de ações que têm sido tomadas para combater esta prática desleal à concorrência e tão prejudicial a outras empresas.

DESENVOLVIMENTO

No cenário mercadológico, é possível identificar setores que apresentam maior incidência de formação de cartéis. Segundo Ferrari e Gameiro (2010), a formação de cartéis tem sido uma prática cada vez mais comum entre os empresários. Em 2001, a Secretaria do Direito Econômico (SDE) estabeleceu, no período de um ano, 200 processos por encontrar evidências desta infração econômica tão grave. Os setores envolvidos em tais acusações vão desde a produção de laranja ao setor de aviação. No entanto, um dos setores com maior incidência de denúncias é o de combustíveis, cerca de 180 destes 200 processos. Um caso que ficou conhecido em todo o Brasil foi o dos postos de gasolina de Florianópolis, em 2000. Os preços praticados por este cartel estavam bem acima da média nacional. A punição foi uma multa de 10% no faturamento das empresas envolvidas (OLIVEIRA, 2005):

.Alguns casos recentes de cartéis que podem ser citados são (OLIVEIRA, 2005):

- Em novembro de 1999: setor siderúrgico
- Em 1999: cartéis de linhas aéreas Rio- São Paulo
- Em junho de 2001: detectou-se cartel nas empresas que participavam da licitação para a reforma na plataforma da Petrobrás.
- Em abril de 2002: postos de gasolina em Florianópolis – SC

- Em julho de 2002: postos de gasolina em Goiânia – GO
- Em setembro de 2003: postos de gasolina em Belo Horizonte – MG
- Em setembro de 2004: empresas aéreas.
- Em 2007: postos de gasolina em João Pessoa – PB
- Em 2008: postos de gasolina em Belo horizonte – MG
- Em 2008: cartel de areia no Rio Grande do Sul

Outros exemplos de formação de cartéis no Brasil, de acordo com Porto (2010), se referem aos setores de cimentos, vitaminas, medicamentos genéricos e transporte coletivo urbano. Além disso, atos de concentração, que também foram avaliados como tentativa de cartel, se deram nos setores de mineração e de softwares (CADE, 2007).

Apesar de se ter registro da presença de cartéis nos mais diversos setores da economia brasileira, sem dúvida o setor de combustíveis é um dos mais atingidos.

Vale ressaltar que, de acordo com as definições de Sandroni (1994), cartéis geralmente são formados por empresas de diferentes países, que objetivam conquistar participações em mercados internacionais. Por isso, adotam essa medida como condição de controle e interação com empresas do mesmo setor para concentrarem esforços na determinação de preços nivelados, desde que cumpram com as orientações levantadas pelo próprio cartel, na tentativa de obter vantagens competitivas sobre outras empresas que já tenham ocupado o referido setor no cenário mercadológico internacional. Com isso, observa-se que o termo “formação de cartéis” também se aplica para projeções do mercado global, de modo que inúmeros outros setores podem ser elencados em associação com essa prática.

Um exemplo de impactos de formação de cartéis orientados para o mercado internacional foi levantado pelos pesquisadores Cuter e Kon (2008) que identificaram as dificuldades que a indústria estanífera brasileira enfrentou nas décadas de 1970 e 1980 para conseguir expandir a produção metalúrgica atendendo ao mercado internacional, até então dominado por cartéis internacionais que determinavam o preço de venda do estanho.

É necessário ressaltar que a formação de cartéis traz conseqüências para a economia brasileira. No Brasil, a prática de cartéis gerou em multas o equivalente a R\$ 1 bilhão. (GAZETA ONLINE, 2009). Sabe-se que os cartéis conseguem elevar os preços e reduzir as quantidades, causando prejuízos ou mesmo eliminando a concorrência. O resultado são perdas para os consumidores e impactos sobre a eficiência econômica. Além disso, como destaca Considera (2002), outros efeitos danosos dos cartéis se referem ao desestímulo à inovação tecnológica, podendo ainda acontecer uma perda na qualidade do bem. Como constata Considera (2002), a falsificação na gasolina ocorrida em Belo Horizonte, por exemplo, é uma maneira de aumentar os preços, piorando a qualidade do produto vendido ao consumidor. O resultado é desperdício e ineficiência (OCDE, 2002).

Conforme o relatório da OCDE (2007), é sabido que os cartéis geram danos à sociedade e aos mecanismos de mercado. Isso acontece porque se o indivíduo quiser adquirir o produto neste mercado cartelizado deverá entregar parte do seu “excedente do consumidor” aos donos dos cartéis. Se optar por não comprar o bem, deixará de consumir um produto que deseja. Verifica-se que, seja qual for a decisão tomada, o consumidor estará sempre em pior situação. Por outro lado, os empresários envolvidos na cartelização ficam em melhor posição, pois se sentem menos expostos e pressionados pelas condições do mercado.

Determinar a magnitude exata das conseqüências de um cartel requer um estudo detalhado da comparação das condições de mercado após o cartel e a situação de concorrência. Entretanto, a maioria das agências não fazem este tipo de análise por ser esta uma tarefa complexa. Uma pesquisa feita pela Comissão de competição da OCDE, entre 1996 e 2000, avaliou que os 19 maiores cartéis dos 119 cartéis relatados pelos países que responderam à Comissão, acarretaram um prejuízo acima de US\$ 55 bilhões (OCDE, 2002). Portanto, observa-se que os cartéis provocam enormes prejuízos sociais e econômicos.

Diante dos efeitos e conseqüências da formação de cartéis para a economia do país, algumas ações devem ser implantadas. O combate aos cartéis no Brasil se intensificou muito a partir do ano 2000 e o país vem se tornando referência internacional para os órgãos que perseguem as ações anticoncorrenciais. Scott

Hammond (do departamento de Justiça norte-americano), na Conferência Internacional de Concorrência, realizada em 2008, destacou que “o programa brasileiro de leniência era um modelo a ser seguido” (MEDRADO E TORRE, 2009, p. 01). Hammond ainda declarou na 57ª Reunião da *American Bar Association-Spring Meeting* que o Brasil foi o país que mais avançou nos mecanismos de combate aos cartéis. Como esclarecimento “acordos de leniência” significa extinguir a ação ou reduzir a pena de pessoas envolvidas no cartel desde que estas cooperem com o trabalho de investigações (OLIVEIRA, 2005).

Para uma análise mais detalhada das ações que o país vem tomando na presença de carteis, é útil recorrer a uma verificação das medidas aplicadas aos atos de concentração que são investigados como cartéis. No CADE existem três tipos de processos: 1) atos de concentração, que estão relacionados a estrutura do mercado, como exemplo, pode-se citar o caso AMBEV, em 2000, e o caso Nestlé-Garoto, em 2004; 2) os processos administrativos se relacionam a conduta dos indivíduos, como exemplo, pode-se citar os dono de postos de gasolina e o caso Globo/Direct TV em 2000; 3) os cartéis, foco deste trabalho (OLIVEIRA, 2005).

Dos estudos de casos apresentados pelo CADE (2007), observa-se que, na maioria das vezes, na presença de cartéis, a medida mais comum a ser adotada é a aplicação de multas sobre o faturamento das empresas, que também são obrigadas a desfazer o acordo de cooperação ou o ato de concentração. O caso do cartel de areia no Rio Grande do Sul, em 2008, resultou em uma multa de R\$ 2,9 milhões. Esta foi a maior multa em termos percentuais do faturamento já aplicada em uma empresa (MEDRADO; TORRE, 2009).

A eficácia das ações de combate aos cartéis dependem do aparato institucional disponível. O Brasil tem sido uma referência em todo o mundo neste aspecto (MEDRADO; TORRE, 2009). A caracterização de uma situação de cartel depende da análise de outros fatores, além da ação combinada entre os empresários de certo setor ou de um ato de concentração. Como exemplo destes outros fatores tem-se: o tipo de barreira à entrada de novos concorrentes, mercado relevante, poder de mercado das empresas envolvidas, existência de bens substitutos, eficiência dos mercados, efeitos competitivos, entre outros (CADE, 2007).

Para combater os cartéis, o Brasil conta ainda com uma legislação alicerçada na Lei 8.884/94 (Lei da Livre concorrência), que sustenta as ações dos órgãos de defesa da concorrência. Além disso, o CADE, por exemplo, atua combatendo os cartéis em três frentes principais: preventivo, repressivo e educativo. Na perspectiva do seu papel preventivo, o CADE acompanha de perto as condições de mercado, controlando os atos de concentração, as fusões, incorporações e as associações de empresas. Esta é uma forma de impedir que as ações econômicas prejudiciais ao mercado se concretizem, ou ainda, a prevenção pode servir para estabelecer condições especiais em que o ato investigado, sob o prisma social e econômico, torna-se viável por meio de uma série de imposições (CADE, 2007).

Sob a ótica de seu papel repressivo, o CADE busca inibir e punir a prática dos cartéis avaliando cada caso, aplicando leis e multas quando necessário. Do ponto de vista de seu papel educativo, o CADE tenta combater a formação de cartéis por meio de palestras, cursos, publicações, relatórios e cartilhas que alcancem o ambiente acadêmico na intenção de alcançar a sociedade como um todo. Na sua função educativa, o CADE trata de realizar uma propaganda contrária ao cartel. (CADE, 2007)

As bases legais que têm permitido combater os cartéis estão alicerçadas nos artigos 20 e 21 da Lei 8.884/94, na Lei 10.149/00 e na resolução nº 20 do CADE. Existem ainda novas ações que tem permitido intensificar a guerra aos cartéis, tais como: ações de busca e apreensão, inspeção e acordos de leniência. Este último funciona como uma forma de “delação premiada”, segundo Oliveira (2005). A Lei 10.149/00 possibilita a SDE inspecionar os estabelecimentos sob investigação (OLIVEIRA, 2005).

Há certos setores, como o de extração de petróleo, telefonia de celulares e fornecimento de energia elétrica, por exemplo, em que os enormes custos e a infraestrutura exigida para o fornecimento do serviço geram um mercado que naturalmente possui poucos concorrentes. Assim, para evitar as ineficiências de mercado ou acordos prejudiciais aos consumidores, existem as agências reguladoras como ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), ANEEL

(Agência Nacional de Energia Elétrica) que fiscalizam estes mercados, inibindo abusos por parte destas empresas (CADE, 2007).

Por fim, qualquer pessoa (física ou jurídica) que se sentir lesada por um cartel, deve procurar as autoridades administrativas (SDE) que poderão avaliar tecnicamente todas as questões envolvidas. O procedimento administrativo pode também tornar-se uma investigação criminal. Em alguns casos, conforme a Lei 9099/95, permite-se suspender o processo criminal, sob certas condições exigidas pelo promotor. É possível entrar ainda com uma ação cível. (MENDRONI E TORRE, 2009)

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo analisar alguns dos principais aspectos relacionados aos cartéis, trazendo a discussão focada na economia brasileira. Neste sentido, foram apresentados alguns casos de cartéis que chamaram a atenção nos últimos anos. Foi mencionado que o setor de combustíveis é um setor com mais registros de tentativa de cartel. Foi possível apontar, nessa breve revisão de conteúdos publicados sobre o tema da “formação de cartéis”, as possíveis consequências dos cartéis que, em linhas gerais, envolvem aumentos de preços, menos produtos ofertados, perda da eficiência de mercado e muitos prejuízos para os consumidores.

Para combater os efeitos maléficos dos cartéis uma série de ações podem ser tomadas. Estas ações podem ir desde a existência de órgãos específicos para investigar os casos de cartéis, como a SDE, SEAE e o CADE, passando pela existência de uma legislação rigorosa, como a Lei 8.884/94 e Lei 10149/00, como também recorrendo aos mandatos de busca, apreensão, inspeção e acordos de leniência. Além disso, a existência das agências reguladoras permitem que em setores muito propícios a existência de cartéis, estes não ocorram devido a uma intensa fiscalização.

Foi possível concluir que o Brasil tem consciência das perdas associadas à formação de cartel e está sempre buscando aprimorar o aspecto institucional e legal de combate a esta prática a ponto de ser considerado atualmente uma referência mundial no assunto.

FORMATION OF CARTELS AND THE ECONOMIC IMPACTS

ABSTRACT

Based on the purpose of analyzing the main aspects related to the cartels, this study was based on survey the publications about the formation of cartels that, somehow, influenced the Brazilian economy, such as the fuel sector. Furthermore, it was evaluated the consequences of the formation of cartels, involving price increases, fewer product offerings, loss of market efficiency and losses for many consumers. Thus, certain measures are necessary, as the politics against harmful effects of cartels, from a series of actions that can be taken, either by specific agencies to investigate cases of cartels, such as SDE, SEAE and CADE, or through regulations, as the Law 8884/94 and Law 10149/00, or even using the search warrants, arrest, search and leniency agreements. This review of literature identified that, in Brazil, have already raised the losses associated with the formation of a cartel.

KEYWORDS: CARTEL. FORMATION OF CARTELS. FREE COMPETITION. MONOPOLY.

REFERÊNCIAS

CADE, Guia Prático: **A Defesa da Concorrência no Brasil**. 3. ed. Revista ampliada e bilíngüe. São Paulo: CIEE, 2007.

CONSIDERA, C. M. Perdas e Danos dos Cartéis. **Folha de São Paulo**, 31 de maio de 2002. Disponível em: www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/textos_artigos/2002-1/5-artigoperdasedanos. Acesso em 02.02.2010.

CUTER J.C.; KON A. Cartel internacional do estanho: a importância da indústria brasileira na quebra do conluio. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 157-171, abr. 2008

FERRARI, E.R; GAMEIRO, J.A.P S. O cartel de empresas e seus aspectos criminais. Disponível em: www.realeadvogados.com.br/opinioes%5Cedu_joao.pdf. Acesso em 07.02.2010.

KOTLER, P.; ARMSTRONG, G. **Princípios de Marketing**. São Paulo: Prentice Hall. 2003

MEDRADO. R. G.S ; TORRE, L.F. Cooperação Internacional no Combate a Cartéis. 3 a 9 de maior de 2009. Anexo Biblioteca Informa nº 2056. Pinheiro Advogados. Disponível em: www.pinheironeto.com.br/.../130509155121anexo_bi2056.pdf. Acesso em 03.02.2010.

MENDRONI, M.B. Combate a Cartéis. Investidura – Portal Jurídico. 2009. Disponível em: www.investidura.com.br/.../4216-combate-a-carteis.html. Acesso em 05.02.2010.

NETO, F.A. Regulamentação dos mercados In: PINHO, D.B.; VASCONCELLOS, M.A.S. (org). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

OLIVEIRA. G. Combate aos Cartéis. **11º. Seminário Internacional IBCCRIM**. 2005. Disponível em: www.goassociados.com.br/2005/IBCCRIM_051005_final.pdf. Acesso em 06.02.2010.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Síntese: Cartéis – Seus Danos e Punições efetivas. 2002. Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/11/32/1935129.pdf. Acesso em 04.02.2010.

PORTO. R. A Formação de Cartéis no Brasil. Universo jurídico. Disponível em: http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/5363/A_Formacao_dos_Carteis_no_Brasil. Acesso em 03.02.2010.

SANDRONI, P. Novo dicionário de economia. São Paulo: Best Seller, 1994

SPÍNOLA, M.R.P.; TROSTER, R.L. Estruturas de mercado In: PINHO, D.B.; VASCONCELLOS, M.A.S. (org). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998