

## **ATO DE CONCENTRAÇÃO Nº 08700.007543/2023-77**

**Requerentes:** PackFilm US, LLC., Film Trading Importação e Representação Ltda., Terphane Ltda. e Terphane LLC.

**Advogados(as):** Rabih Nasser, Laís do Couto Rosa Bergamo, Francisco Niclós Negrão, Paulo Casagrande e Caroline França.

**Conselheiro-relator:** Victor Oliveira Fernandes

### **VOTO**

#### **VERSÃO PÚBLICA**

ATO DE CONCENTRAÇÃO ORDINÁRIO. AQUISIÇÃO DE CONTROLE UNITÁRIO DA TERPHANE PELO GRUPO OBEN. OPERAÇÃO REALIZADA NO BRASIL. MERCADO DE FILMES BOPET FINOS. DIMENSÃO GEOGRÁFICA EM ABERTO. OPERAÇÃO DE ABRANGÊNCIA INTERNACIONAL. SOBREPOSIÇÃO HORIZONTAL. IMPUGNAÇÃO DA OPERAÇÃO PELA SUPERINTENDÊNCIA-GERAL. PARECER DO DEPARTAMENTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS. CONHECIMENTO. APROVAÇÃO CONDICIONADA À CELEBRAÇÃO DE ACORDO EM CONTROLE DE CONCENTRAÇÕES.

1. Operação consistente na aquisição do controle unitário da Terphane pelo Grupo Oben, com recomendação de reprovação pela Superintendência-Geral do CADE.
2. Mercado relevante definido como filmes BOPET finos na dimensão produto, com dimensão geográfica deixada em aberto. Evidências econômicas quantitativas analisadas pelo DEE-CADE indicam mercado que extrapola fronteiras nacionais sem necessariamente implicar uma definição global. De forma complementar, considerou-se segmentação do mercado relevante por canais de venda (distribuidores/clientes finais).
3. Possibilidade de exercício de poder de mercado configurada em função da elevada concentração considerando a demanda aparente nacional por filmes BOPET finos.
4. Probabilidade de exercício de poder de mercado evidenciada por limitações à rivalidade nos canais de vendas diretas e distribuição, com destaque para o papel central das medidas antidumping na restrição da contestabilidade via importações.
5. Considerada a interface entre defesa comercial e concorrencial, com destaque para a evolução da jurisprudência do CADE no sentido de admitir remédios antitruste relacionados a medidas

- antidumping. Diálogos institucionais perante o DECOM/SECEX/MDIC no caso concreto.
6. Remédios antitruste negociados com as Requerentes: (i) proibição de contratos de exclusividades com distribuidores; (ii) compromisso de pleitear a desistência das medidas antidumping vigentes; (iii) compromisso de não requerer novas medidas antidumping por 5 anos; e (iv) compromisso de não acionar mecanismos para elevação de tarifas de importação, exceto medidas compensatórias e salvaguardas.
7. Operação aprovada mediante celebração de Acordo em Controle de Concentrações (ACC).

## SUMÁRIO

1. RELATÓRIO.....	4
1.1. Requerentes.....	4
1.1.1. PackFilm US, LLC (“Packfilm”) e Film Trading Importação e Representação Ltda. (“Film Trading”).....	4
1.1.2. Terphane Ltda. (Terphane Brasil) e Terphane LLC (Terphane EUA).....	5
1.2. Descrição da operação .....	6
1.3. Racionalidade da Operação .....	6
1.4. Instrução do Ato de Concentração na Superintendência-Geral .....	7
1.5. Impugnação da operação pela SG-CADE.....	8
1.6. Tramitação e instrução no Tribunal Administrativo de Defesa Econômica.....	10
2. ANÁLISE CONCORRENCIAL.....	12
2.1. Definição do mercado relevante .....	13
2.1.1. Mercado relevante produto.....	13
2.1.2. Mercado relevante geográfico.....	22
2.1.2.1. Posição das Requerentes e da Superintendência-Geral .....	23
2.1.2.2. Complexidades da definição de mercados relevantes globais.....	30
2.1.2.3. Jurisprudência internacional sobre filmes BOPET finos e nacional sobre produtos similares (filmes BOPP, PTA e resinas PET).....	32
2.1.2.4. Testes quantitativos de definição de mercado relevante: experiência do CADE e aplicação ao caso concreto.....	37
2.1.3. Considerações sobre cenários alternativos de mercados relevantes segregados por canal de vendas .....	48
2.2. Possibilidade de exercício de poder de mercado .....	58
2.2.1. Cenário mundial .....	58
2.2.2. Cenário nacional.....	60
2.2.3. Cenários alternativos: segmentação por canal de venda .....	75
2.2.4. Conclusão sobre possibilidade de exercício de poder de mercado .....	80

2.3. Probabilidade de exercício de poder de mercado .....	80
2.3.1. Análise de entrada .....	80
2.3.1.1. Histórico de entradas .....	80
2.3.1.2. Barreiras à entrada .....	81
2.3.1.3. Tempestividade, probabilidade e suficiência da entrada .....	86
2.3.1.4. Conclusão sobre entrada .....	88
2.3.2. Rivalidade.....	89
2.3.2.1. Evolução das participações de mercado .....	89
2.3.2.2. Comportamentos de margens de lucro das Requerentes.....	90
2.3.2.1. Contestabilidade das importações.....	91
2.3.2.1.1. Concorrência potencial de grandes grupos econômicos globais..	97
2.3.2.1.2. Dinâmica das importações realizadas pelos distribuidores.....	102
2.3.2.1.3. Análise quantitativa dos efeitos das importações ex Oben sobre preços da Terphane.....	112
2.3.2.2. Impactos das medidas antidumping no setor .....	115
2.3.2.3. Conclusões parciais.....	134
2.4. Eficiências.....	135
3. INTERFACE ENTRE DIREITO CONCORRENCIAL E ANTIDUMPING.....	136
3.1. Regime jurídico de medidas antidumping no Brasil.....	136
3.2. As interfaces entre política de concorrência e antidumping .....	138
3.3. Intervenções do CADE sobre medidas antidumping a partir do controle de estruturas .....	146
3.3.1. Recomendações aos órgãos de defesa comercial para revogação de medidas antidumping ou compromissos de preços em vigor .....	147
3.3.2. Aprovação de operações condicionadas a obrigações que suprimem, limitam ou condicionam petições de medidas antidumping.....	150
3.4. Conclusões parciais.....	155
4. PROPOSTA DE ACORDO EM CONTROLE DE CONCENTRAÇÕES (ACC) .....	156
5. AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE REMÉDIOS .....	163
6. DISPOSITIVO .....	165

## 1. RELATÓRIO

### 1.1 Requerentes

#### 1.1.1. PackFilm US, LLC (“Packfilm”)<sup>1</sup> e Film Trading Importação e Representação Ltda. (“Film Trading”)

1. A PackFilm e a Film Trading (conjuntamente referidas como “Compradoras”) são empresas controladas pelo Grupo Oben, de origem peruana. A primeira é uma companhia de responsabilidade limitada (*limited liability company*) com sede em Delaware, nos Estados Unidos. A segunda é o empreendimento de representação comercial do grupo, responsável por manter contato entre as plantas produtivas no exterior e os clientes localizados no Brasil. A Film Trading ainda atua para manter os departamentos comerciais das empresas do grupo informados sobre as condições de oferta e demanda por filmes para embalagens no Brasil.

2. A Oben Holding Group S.A.C. (“Oben”), controladora da Film Trading e das demais empresas do Grupo Oben, é uma sociedade anônima com sede em Lima, Peru. O Grupo Oben controla outras empresas que produzem e comercializam filmes plásticos em vários países, atuando no mercado brasileiro apenas por meio de exportações. Os principais produtos comercializados pelo grupo são filmes de polipropileno biaxialmente orientado (“BOPP”) e filmes biaxialmente orientados de politereftalato de etileno (filmes “BOPET” ou “PET”). Além deles, a Oben também produz poliamida biorientada (“BOPA”) e o filme de polipropileno cast não orientado (“CPP”). Todos esses produtos plásticos são insumos para a produção de embalagens plásticas flexíveis.

3. A Film Trading registrou em 2022 um faturamento bruto correspondente a [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE], tanto no Brasil quanto no mundo. No mesmo ano, a Packfilm obteve um faturamento bruto de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] no mundo e registrou faturamento [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]. O Grupo Oben<sup>2</sup>, por sua vez, registrou faturamento mundial de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] e, no Brasil, de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

---

<sup>1</sup> Em petição apresentada nos autos na data de 09.05.2024, as Requerentes informaram a alteração no nome empresarial da “Packfilm US LLC”, que passou a denominar-se “Oben US LLC” - conforme consta no Certificado de Alteração de documentos societários, registrado no Estado de Delaware, nos Estados Unidos da América (SEI nº 1385343).

<sup>2</sup> Segundo as Requerentes, o faturamento da Oben no Brasil corresponde ao volume de vendas totais realizadas pelo Grupo no país. Os valores em Dólares Americanos foram convertidos para Reais utilizando a taxa de USD 1 = R\$ 5,2171 do Banco Central Brasileiro na cotação de 31/12/2022.

### 1.1.2. Terphane Ltda. (Terphane Brasil) e Terphane LLC (Terphane EUA)

4. A Terphane Brasil e a Terphane EUA serão referidas conjuntamente como “Terphane” ou “Empresas Alvo”. A Terphane é uma empresa com instalações industriais no município brasileiro de Cabo de Santo Agostinho/PE e na cidade de Bloomfield/NY, nos Estados Unidos. Atualmente integrante do Grupo Tredegar<sup>3</sup>, dedica-se unicamente ao desenvolvimento e à produção de filmes de BOPET. Além dos negócios da Terphane, a Tredegar também detém e opera negócios relacionados à produção e comercialização de alumínio extrudado e filmes de polietileno (“PE”) para a cobertura de superfícies.

5. Conforme assinalado pelas Requerentes, a Terphane foi fundada em 1976 como um negócio da Rhodia para a produção de filmes BOPET. A empresa se tornou independente por meio de um *spin off* da divisão de filmes da Rhodia no Brasil em 1998, e seus investimentos permaneceram focados no desenvolvimento, na fabricação e comercialização unicamente de filmes BOPET. A Terphane passou a exportar filmes BOPET em 1982 e, em 1988, adquiriu sua planta industrial em Nova Iorque, Estados Unidos. Em 2011, a Terphane se tornou parte do Grupo Tredegar – Grupo este que não possui outras empresas com atividades no mercado de filmes BOPET ou em mercados relacionados.

6. A Terphane Brasil auferiu, no ano de 2022, um faturamento bruto da ordem de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] no Brasil e no mundo<sup>4</sup>, enquanto a Terphane EUA, no mesmo ano, registrou faturamento de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] no mundo, dos quais [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] foram obtidos no Brasil<sup>5</sup>. Por fim, o Grupo Tredegar registrou faturamento de R\$ 4.896.582.000,00 no mundo<sup>6</sup> e de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] no Brasil, no ano de 2022<sup>7</sup>.

7. Portanto, ambos os grupos econômicos diretamente envolvidos na Operação atingiram no ano anterior à proposição da operação um faturamento que ultrapassa os limites estabelecidos para notificação obrigatória conforme o art. 88 da Lei nº 12.529/2011, posteriormente atualizado pela Portaria Interministerial MF/MJ nº 994/12.

---

<sup>3</sup> Conforme assinalado pelas Partes, o capital social da Terphane Brasil e da Terphane EUA é detido pelas seguintes sociedades: Tredegar Film Products (Latin America) Inc., Terphane Acquisiton Corp. II, Tredegar Investments LLC e TAC Holdings, LLC.

<sup>4</sup> As Partes informam que tal montante considera as exportações feitas pela Terphane Ltda. e vendas intragrupo.

<sup>5</sup> Tais valores consideram vendas intragrupo, conforme informado pelas Requerentes. Os valores em Dólares Americanos foram convertidos para Reais utilizando a taxa de US\$ 1,00 = R\$ 5,2171 do Banco Central Brasileiro na cotação de 31/12/2022.

<sup>6</sup> Vendas líquidas do Grupo Tredegar (valor das vendas desconsiderado o frete), conforme divulgado Form 10-K do Grupo Tredegar (<https://ir.tredegar.com/static-files/f3f339ec-133a-4d85-a43a-1a0ce4cda9a4>).

<sup>7</sup> Vendas líquidas do Grupo Tredegar (valor das vendas desconsiderado o frete), conforme divulgado Form 10-K do Grupo Tredegar (<https://ir.tredegar.com/static-files/f3f339ec-133a-4d85-a43a-1a0ce4cda9a4>).

## 1.2 Descrição da operação

8. A Operação proposta se refere à aquisição, pela PackFilm e pela Film Trading, integrantes do Grupo Oben, de todas as quotas e participações representativas do capital social da Terphane Brasil e da Terphane EUA, hoje detidas pelas seguintes sociedades: Tredegar Film Products (Latin America) Inc., Terphane Acquisiton Corp. II, Tredegar Investments LLC e TAC Holdings, LLC. Trata-se, assim, de uma aquisição de controle unitário, através da venda, pelos Vendedores, de todas as quotas e participações de emissão das Empresas Alvo aos Compradores.

9. A Operação abrange a totalidade das atividades exercidas pela Terphane, que consiste em uma das linhas de negócio do Grupo Tredegar (fabricação e comercialização de filmes BOPET). As demais atividades do Grupo Tredegar não estão contempladas na Operação, dado que são separadas, independentes e distintas das atividades desenvolvidas pela Terphane.

10. Com a Operação, as plantas da Terphane situadas na cidade de Cabo de Santo Agostinho (PE) e na cidade de Bloomfield, no estado de Nova York, nos Estados Unidos, passarão para o controle do Grupo Oben.

11. As Figuras apresentadas abaixo ilustram a estrutura societária simplificada do Negócio-Alvo, antes e após a efetivação da Operação proposta:

### **Figura 1. Organograma da Empresa Alvo, antes e após o fechamento da Operação proposta**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

12. A Operação foi notificada e aprovada pela autoridade antitruste colombiana, a *Superintendencia de Industria y Comercio*, sem qualquer restrição ou necessidade de etapa de análise adicional pela autoridade.<sup>8</sup>

## 1.3 Racionalidade da Operação

13. As Requerentes afirmam (SEI 1302700 e SEI 1402357) que a Operação se justificaria pela necessidade de o Grupo Oben se consolidar como *player* “multi-país” e multiproduto, diante da forte pressão competitiva existente em nível internacional.

14. Como dito, a Terphane dedica-se exclusivamente ao desenvolvimento e à produção de filmes BOPET finos. Tal característica possibilitou que a empresa acumulasse elevada expertise nesse segmento produto, passando a ofertar filmes de

---

<sup>8</sup> Cf. versão confidencial da decisão apresentada pelas Requerentes (SEI 1356597).

BOPET finos especializados. O Grupo Oben, por sua vez, possui foco na produção de larga escala em vários tipos de filmes além do BOPET (incluindo BOPP, BOPA, CPP), com maior grau de comoditização.

15. Nesse contexto, as Requerentes alegam que a combinação entre o alto nível de especialização, conhecimento técnico, tradição mercadológica e capacidade de inovação da Terphane e o amplo portfólio de produtos e escala de fabricação do Grupo Oben seria importante para agregar valor em seus produtos aos clientes das Américas e do mundo.

16. Sustentam que a Operação ocorre em contexto de complementariedade entre as empresas, que permitirá à Terphane, de um lado, ampliar seu portfólio, elevar o nível de investimentos e obter sinergias associadas ao desenvolvimento, produção, distribuição e comercialização global de filmes flexíveis.

17. O Grupo Oben, por sua vez, incrementará sua capacidade produtiva na América Latina, com capacidade de produzir e comercializar produtos de maior valor agregado, enquanto investem na modernização dos ativos produtivo **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

18. Com isso, o Grupo Oben alega que será capaz de fortalecer sua posição estratégica na concorrência global. Isso porque o mercado de filmes BOPET finos e de outros filmes plásticos seria marcado pela concorrência a nível global de grandes grupos produtores e exportadores com plantas produtivas em diversos países<sup>9</sup>, em decorrência das características de *commodity* do produto, como a facilidade e baixo custo de transporte, sua homogeneidade e a ausência de barreiras técnicas e sanitárias.

#### **1.4 Instrução do Ato de Concentração na Superintendência-Geral**

19. O Ato de Concentração foi notificado ao CADE em 27.10.2023 (SEI 1302722), tendo sido tornado público por meio da publicação do Edital nº 545/2023 no Diário Oficial da União (“DOU”) em 6.11.2023 (SEI 1305486).

20. Visando obter informações para subsidiar a análise concorrencial, a Superintendência-Geral do CADE (“SG”) expediu uma série de ofícios a agentes econômicos nos mercados relevantes afetados pela Operação.

---

<sup>9</sup> De acordo com a consultoria *Wood Mackenzie*, no ano de 2023, os maiores países produtores de filmes BOPET finos foram China (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da produção global no mesmo ano), a Índia (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**), a Coreia do Sul (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**), o Japão (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**) e os Estados Unidos (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**)

**Tabela 1. Ofícios respondidos no âmbito da instrução realizada pela  
Superintendência-Geral do CADE  
[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

21. Em 11.03.2024, por meio do Despacho SG nº 249/2024 (SEI 1359678), a SG declarou a Operação complexa, facultando às Partes a apresentação das eficiências econômicas geradas pela Operação, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos da Nota Técnica SG nº 2/2024 (SEI 1359657).

22. As Requerentes apresentaram pareceres econômicos sobre aspectos da operação: (i) em 03.04.2024, dois estudos sobre o mercado de filmes PET (SEI 1369005 e 1369006); (ii) em 18.04.2024, parecer sobre eficiências qualitativas decorrentes da operação (SEI 1376182 e 1378770), em resposta ao Despacho SG nº 249/2024; e (iii) em 24.04.2024, parecer sobre eficiências quantitativas decorrentes da operação (SEI 1378770), também em resposta ao Despacho SG nº 249/2024.

**1.5 Impugnação da operação pela SG-CADE**

23. Em 13.05.2024, a SG expediu o Parecer SG nº 3/2024 (SEI 1386455), acolhido pelo Despacho SG nº 524/2024 (SEI 1386455), publicado no DOU em 15.05.2024 (SEI 1387533), opinando pela impugnação do Ato de Concentração, com a devida remessa ao Tribunal do CADE, a teor do art. 57, inciso II, da Lei nº 12.529/2011, e do art. 121, inciso II do Regimento Interno do CADE.

24. A SG-CADE concluiu que a operação geraria sobreposição horizontal nos mercados nacional e mundial de produção e comercialização de BOPET finos. O órgão pontuou que a Terphane também atua na fabricação de resina PET, um dos insumos utilizados na produção de seus filmes plásticos. Entretanto, tal produção seria voltada para atender sua demanda cativa (não sendo comercializada a terceiros no mercado), não configurando assim uma integração vertical.

25. Para a SG-CADE, a Operação proposta suscita preocupações apenas no mercado nacional de filmes BOPET finos, no qual as Requerentes teriam *market shares* extremamente elevados, pelo menos nos últimos cinco anos. Nesse mercado, haveria possibilidade de exercício de poder de mercado, vez que as Requerentes se mantiveram consistentemente acima do patamar de [80-90%] [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE], entre os anos de 2018 e 2022, tanto em termos de volume quanto em valor, apresentando uma diminuição na margem apenas em 2023, com a participação conjunta caindo para o intervalo de [70-80%] [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

26. Na análise de probabilidade de exercício de poder de mercado, a SG-CADE assinalou que o teste de mercado sugeriu que as entradas de novos *players* no mercado



nacional de BOPET finos que atuem como fabricantes tendem a ser intempestivas, tendo em vista que o ingresso poderia levar até três anos. Os distribuidores, por outro lado, alegaram em sua maioria que a entrada de novos agentes para atuar via distribuição poderia se dar de forma tempestiva.

27. Ainda assim, a conclusão da SG-CADE foi de que a entrada no mercado seria improvável, de forma que sequer realizou avaliação quanto à suficiência de entradas. Isso porque, a capacidade ociosa da Terphane – único concorrente com instalações produtivas voltadas à fabricação de filmes BOPET finos no Brasil – supera em muito as oportunidades de venda existentes no mercado, sendo capaz de se apropriar dessas vendas em detrimento de potenciais entrantes.

28. Quanto aos aspectos de rivalidade, a SG-CADE concluiu que não se mostraram presentes as condições de efetiva rivalidade entre as empresas que atuam no mercado relevante analisado.

29. Nesse sentido, a SG-CADE alegou que os testes de mercado apontariam para a incapacidade dos distribuidores em exercer pressão competitiva efetiva sobre as Requerentes, na medida em que teriam uma atuação diferenciada no mercado, direcionada a clientes que demandam volumes comparativamente menores e concorrendo, portanto, majoritariamente entre si.

30. Além disso, apesar de as importações serem o principal elemento da rivalidade, uma vez que a Terphane é o único fabricante nacional no mercado, as medidas antidumping foram identificadas como importantes entraves às compras de produtos estrangeiros. Assim, países sobre os quais incidem tais medidas têm diminuído ou encerrado o fluxo de importações para o mercado brasileiro.

31. A SG-CADE também considerou que o teste de mercado indicou que os clientes dispõem de uma restrita gama de fornecedores de filmes BOPET finos, com diversos mencionando a Terphane como único fornecedor homologado, da mesma forma que, ou não trocaram de fornecedor nos últimos 5 anos, ou tais trocas ocorreram raramente.

32. A SG-CADE observou também que, mesmo que fabricantes e distribuidores tenham alegado capacidade de absorver possíveis desvios de demanda, a maioria dos convertedores e *brand owners* relatou dificuldades significativas na substituição de fornecedores, principalmente devido aos custos associados à troca.

33. A SG-CADE refutou o argumento das Requerentes sobre a capacidade de produtores estrangeiros de filmes BOPET finos disciplinarem os preços no Brasil. Concluiu que a mera existência de capacidade ociosa global não se traduz automaticamente em aumento de exportações para o país. Além disso, muitos desses

produtores não são parceiros comerciais significativos do Brasil ou enfrentam medidas antidumping, o que limitaria seu impacto no mercado nacional.

34. Portanto, a SG-CADE asseverou que as Requerentes possuem vantagens competitivas no mercado brasileiro. De um lado porque a Terphane é a única fabricante instalada no território nacional, oferecendo linhas de contato direto, serviços de pré e pós-venda, prazos de entrega menores e com menores custos. Do outro, porque Oben é a única fabricante além da Terphane localizada na América do Sul, também com menores custos e prazos de entrega aos consumidores. A SG constatou ainda que, apesar de quase todos os convertedores e *brand owners* terem realizado importações ao longo dos últimos cinco anos, boa parte deles relatou dificuldades em fazê-lo, justamente em razão do *lead time*, custos de frete e importações e prazos de entrega.

35. Quanto às eficiências, a SG-CADE notou que as eficiências apresentadas pelas Requerentes não contemplaram os requisitos previstos nos §§ 5º e 6º do art. 88 da Lei nº 12.529/2011, assim como os critérios contidos no Guia H do CADE.

36. Finalmente, a SG concluiu que não foi possível chegar a uma proposição de remédios que pudesse ser considerada suficiente para sanar as preocupações concorrenciais decorrentes da Operação.

37. Dada a incapacidade de os remédios propostos pelas Requerentes mitigarem preocupações de natureza concorrencial, a SG recomendou a impugnação da operação com recomendação de reprovação, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 12.529/2011 e do art. 121, inciso II do Regimento Interno do CADE.

## **1.6 Tramitação e instrução no Tribunal Administrativo de Defesa Econômica**

38. Em 16.05.2024, o processo foi distribuído à minha relatoria, em sorteio realizado na 308ª Sessão Ordinária de Distribuição (SEI 1388501).

39. Em 14.06.2024, as Requerentes apresentaram manifestação à impugnação da SG (SEI 1402405), pugnando pela aprovação sem restrições do Ato de Concentração, tendo argumentado, em síntese, que:

Como demonstrado ao logo desta manifestação, a teoria de dano adotada pelo Parecer não pode ser sustentada pelos elementos constantes nos autos, restando presentes os requisitos para a aprovação da presente Operação, o que desde logo se requer.

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

40. Em 18.06.2024, por meio do Despacho Decisório nº 14/2024/GAB4/CADE (SEI 1402850), determinei a extensão do prazo para análise do presente Ato de

Concentração. Referido despacho foi homologado pelo Plenário na 232ª Sessão Ordinária de Julgamento, realizada em 19 de junho de 2024 (SEI 1406644).

41. Em 19.08.2024, solicitei ao Departamento de Estudos Econômicos (DEE-CADE) que realizasse estudo acerca das condições de rivalidade do mercado relevante afetado pela Operação em tela, por meio de Despacho Ordinatório (SEI 1430820).

42. A fim de complementar as informações sobre o caso, expedi uma série de ofícios aos distribuidores que atuam no mercado de filmes BOPET, às Requerentes e ao DECOM.

**Tabela 2. Ofícios respondidos no âmbito da instrução complementar realizada pelo Gabinete 04**

<b>Teste de mercado no AC nº 08700.007543/2023-77</b>				
<b>Agentes oficiados e respostas públicas e restritas (números SEI)</b>				
<b>Distribuidores oficiados pela SG</b>				
<b>Empresa</b>	<b>Nº Ofício</b>	<b>SEI</b>	<b>Resposta Pública</b>	<b>Resposta Restrita</b>
Maxi Importadora e Distribuidora	7129/2024	1432692	1441495	1441501
Limer Cart	7130/2024	1432693	1440526	1440527
Polo films	7131/2024	1432693	1441727	1441731
Premium	7132/2024	1432693	1441912	1441680
Ficael	7133/2024	1432697	1443840	--
Takafer	7134/2024	1432698	1441290	1441291
Tecnofilme	7135/2024	1432699	1439158	1439160
Replas	7136/2024	1432700	1444443	--
Papion Filmes Flexíveis	7137/2024	1432701	1441031	1441043
DSPlastic Comercio de Embalagens	7138/2024	1432703	1443987	--
Nova Plastilux Plasticos	7140/2024	1432705	--	1441724
Soléfilmes	7141/2024	1432708	1439543	1439548
<b>Distribuidores não oficiados pela SG</b>				
<b>Empresa</b>	<b>Nº Ofício</b>	<b>SEI</b>	<b>Resposta Pública</b>	<b>Resposta Restrita</b>
Emusa	7142/2024	1432709	--	--
Polymark	7155/2024	1432908	1438890	--

<b>Teste de mercado no AC nº 08700.007543/2023-77</b>				
<b>Agentes oficiados e respostas públicas e restritas (números SEI)</b>				
Max Embalagens	7157/2024	1432914	1448149	--
Filmtec	7158/2024	1432915	1439524	1439525
MRV do Brasil	7159/2024	1432917	1439047	1439048
Nova TIV / CRC	7160/2024	1432919	1442772	--
Isopel	7161/2024	1432920	1435501	--
RVD	7163/2024	1432920	1438602	1438607
Flexfilm	7164/2024	1432925	1438945	1438947
Geartechbr	7570/2024	1438031	--	1444458

Fonte: Elaboração GAB4. (\*) A empresa Emusa não acusou o recebimento do ofício encaminhado e não foi possível contatá-la ao longo da instrução.

43. A instrução complementar realizada junto aos distribuidores e às Requerentes teve o intuito de melhor compreender o papel dos distribuidores no mercado de filmes BOPET finos no Brasil. Por sua vez, a instrução junto ao DECOM permitiu uma visão completa sobre o papel, o peso e a dinâmica das medidas antidumping e, conseqüentemente, das importações neste mercado.

44. Em 10.10.2024, o caso foi pautado na 237ª Sessão Ordinária de Julgamento (SEI 1456431), a ser realizada em 16.10.2024.

45. Na mesma data, o DEE apresentou a Nota Técnica nº 17/2024/DEE/CADE (SEI 1456182), a respeito das condições de rivalidade no mercado relevante afetado pela Operação em análise, com a seguinte ementa:

EMENTA: Ato de Concentração. Análise de dados de compra e venda de BOPET obtidos na instrução complementar. Análise de rivalidade das importações. Estimativa das elasticidades cruzadas das importações. Não é possível afastar a hipótese de que são as importações oriundas de Peru e Colômbia, vinculadas à Compradora, que garantem a rivalidade das importações no mercado de filme BOPET.

## 2. ANÁLISE CONCORRENCIAL

46. De acordo com as Requerentes, a única sobreposição horizontal ocasionada pela Operação ocorre no mercado de produção e comercialização de filmes BOPET finos. Nesse ponto, ressaltaram que, apesar de a Terphane também fabricar resina PET, sua produção é integralmente destinada a atender sua demanda cativa, não havendo que se falar, portanto, em integração vertical. O quadro dos efeitos concorrenciais mencionados resume-se na tabela abaixo:

**Tabela 3. Resumo das sobreposições horizontais**

Mercados relevantes	Oben	Terphane
A. Fabricação de resinas PET		X
B. Fabricação de filmes plásticos		
BOPET (filmes de poliéster biorientados) finos	X	X
BOPP (filmes de polipropileno biorientados)	X	
BOPA (poliamida biorientada)	X	
CPP (filme de polipropileno cast não orientado)	X	

Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

47. As resinas PET fabricadas pela Terphane são insumos utilizados na produção dos filmes BOPET finos. Dessa forma, destinam-se exclusivamente a atender sua própria demanda, não sendo comercializada a terceiros. Sendo assim, passa-se à definição do Mercado Relevante considerando a perspectiva da sobreposição horizontal em filmes BOPET finos.

## 2.1. Definição do mercado relevante

### 2.1.1. Mercado relevante produto

48. Conforme informa a SG (SEI 1386772), os filmes BOPET – i.e., filmes biaxialmente orientados de politereftalato de etileno – são produtos plásticos flexíveis que apresentam resistência térmica e física, fabricados a partir da resina PET. Podem apresentar diferentes espessuras e passar por diversos tratamentos a fim de alterar tanto a sua aparência (podendo ser transparentes, metalizados, foscos etc.) quanto suas propriedades (seláveis, alto ou baixo coeficiente de atrito, com barreiras a raios ultravioleta etc.). Esses produtos são comercializados em bobinas e podem ser transportados em contêineres de navios, caminhões ou trens.

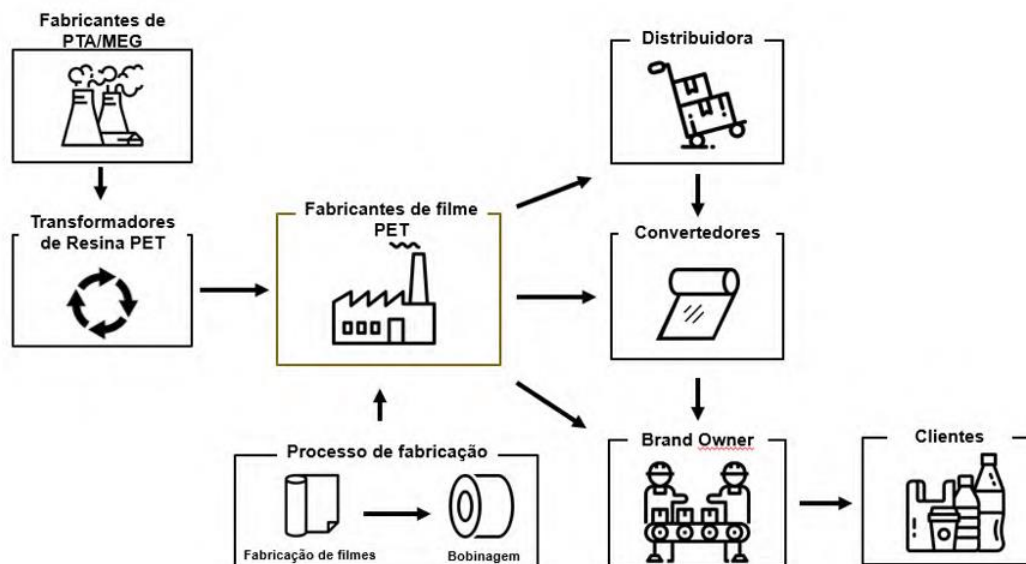
**Figura 2. Filme BOPET transparente/standard**



Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

49. Conforme informam as Requerentes (SEI 1302700), os filmes BOPET fazem parte de uma extensa cadeia produtiva, que se inicia no setor petroquímico e termina no consumidor final, que adquire alimentos e demais produtos embalados com embalagens flexíveis:

**Figura 3. Cadeia produtiva e de comercialização de filmes BOPET**



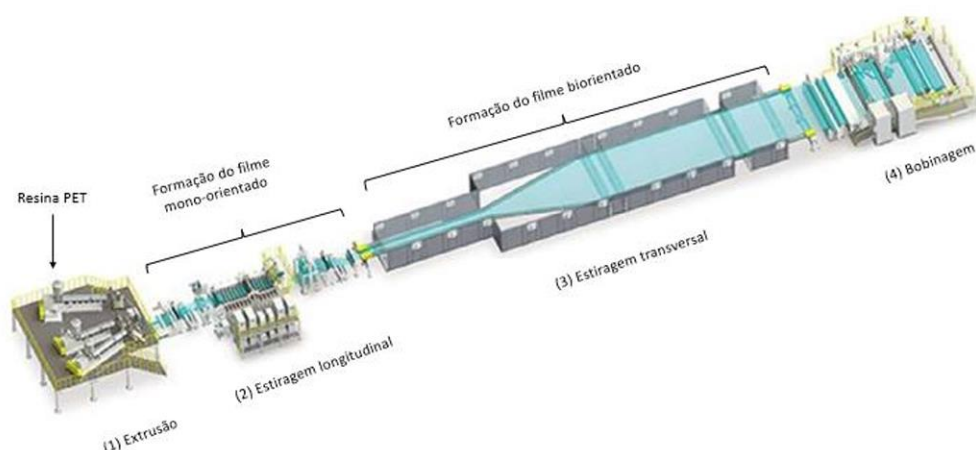
Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

50. De acordo com o esquema acima, a cadeia produtiva dos filmes BOPET inicia-se com a produção do Ácido Tereftálico Purificado (“PTA”) e do Monoetilenoglicol (“MEG”), ambos originados a partir do tratamento de petroquímicos de primeira geração. Ambos os insumos seriam “extremamente commoditizados, amplamente ofertados nos mercados nacional e internacional, com poucas variações em termos de especificações técnicas e de qualidade” (SEI 1302700).

51. Conforme as Requerentes, o processo produtivo do filme BOPET (atividade no qual atuam) inicia-se com a obtenção de uma resina PET específica a partir da extrusão e coextrusão de PTA e MEG. Sobre a massa polimérica formada, faz-se o estiramento biaxial – ou seja, a resina PET é estirada em duas direções perpendiculares, em sentido longitudinal e transversal. Após isso, o produto está pronto para passar pela bobinagem, momento em que se formam os rolos de filmes BOPET, passíveis de serem dimensionados e cortados para posterior comercialização.

52. Tal processo produtivo é ilustrado pela figura abaixo:

**Figura 4. Processo produtivo de filmes BOPET**



Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

53. O processo descrito é responsável por garantir aos filmes BOPET sua flexibilidade característica, bem como, alta resistência física e térmica. O produto, então, pode receber diversas aplicações, especialmente em segmentos industriais, gráficos e de embalagens flexíveis.

54. Além disso, as propriedades dos filmes podem ser alteradas a depender de sua espessura e dos tratamentos pelos quais são submetidos. Assim, de acordo com as Requerentes, os filmes BOPET podem ter acabamento (i) *standard* (transparente), (ii) metalizado, ou (iii) outro.

55. Os filmes *standard* são aqueles obtidos pelo processo produtivo tradicional, sem etapa adicional, enquanto os metalizados passam pela etapa de inserção de uma camada de alumínio sobre o filme, resultando maior proteção à umidade e ao oxigênio. Há ainda outros filmes, que passam por etapas adicionais com a finalidade de conferir características específicas que atribuem a eles maior valor agregado.

56. Quanto à espessura, podem ser divididos em finos e espessos. Os filmes BOPET finos têm espessura de até 50  $\mu\text{m}$  e são comumente utilizados como embalagens flexíveis e para aplicações industriais. Já os filmes com espessura superior a 50  $\mu\text{m}$  destinam-se, normalmente, a aplicações gráficas e de imagens.

57. Conforme as informações obtidas nos testes de mercado, reafirmadas pelo Parecer da Superintendência Geral (SEI 1386781), não há plena substitutibilidade entre os filmes BOPET finos e espessos, uma vez que são produzidos em linhas produtivas separadas, justamente por conta das especificidades de sua fabricação.

58. Sobre o tema, as fabricantes Toray Advance e Polyplex convergiram ao assinalar que filmes BOPET de diferentes espessuras são produzidos em linhas produtivas específicas:

Os filmes finos são produzidos em linhas de produção diferentes das dos filmes grossos. [...] são necessárias diferentes configurações de equipamentos para filmes espessos. [...] Os fabricantes geralmente produzem os dois tipos, mas as linhas de produção não serão dedicadas aos dois tipos. (Toray Advance, SEI 1324665)

Normalmente, os filmes finos e espessos BOPET são fabricados em linhas específicas, embora a tecnologia de processamento de base possa ser a mesma. Nesse sentido, alguns tipos de filmes BOPET requerem alguma especificidade no processo de produção dos fabricantes, uma vez que as instalações, o maquinário, a tecnologia, o know-how e as matérias-primas necessárias para sua fabricação podem ser diferentes. Por exemplo, para produzir filmes metalizados, é necessário um metalizador para a base BOPET. Do mesmo modo, os adesivos e os produtos químicos utilizados para produzir diferentes tipos de filmes BOPET variam consoante a aplicação e a finalidade do filme. [...] A maior parte dos fabricantes geralmente se especializa em um único tipo de filme BOPET, embora existam muitos players mundiais que produzem filmes BOPET finos e espessos e possuem instalações de produção separadas para ambos os tipos de filmes BOPET. (Polyplex, SEI 1329021)

59. As figuras abaixo ilustram alguns produtos que podem ser fabricados com filmes BOPET finos:



**Figura 5. Exemplos de embalagens flexíveis que podem ser fabricadas com filmes BOPET**



Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

**Figura 6. Exemplos de utilização de filmes BOPET em aplicações industriais**



Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

60. Nesse sentido, as Requerentes afirmam produzir exclusivamente filmes BOPET finos, sendo estes majoritariamente voltados à fabricação de embalagens flexíveis. Dentre eles, são produzidos em grande parte filmes *standard*, mas também, filmes metalizados e, em menor escala, aqueles que recebem outros tipos de tratamentos, como os seláveis e os sustentáveis.

61. Destacam que a utilização dos filmes BOPET finos em embalagens flexíveis deve-se às propriedades físico-químicas específicas dos produtos, a exemplo de sua resistência, transparência, barreira ao oxigênio, capacidade de bloquear odores e outros. Com isso, tornam-se apropriados para armazenar e preservar produtos perecíveis, como alimentos, produtos de limpeza e de higiene pessoal.

62. Além disso, as Requerentes enfatizam que se trata de produto com características de *commodity* comercializada em nível global, marcado pela sua homogeneidade, alto valor por unidade de peso, facilidade e baixo custo de transporte por diversos modais e ausência de barreiras técnicas e sanitárias.

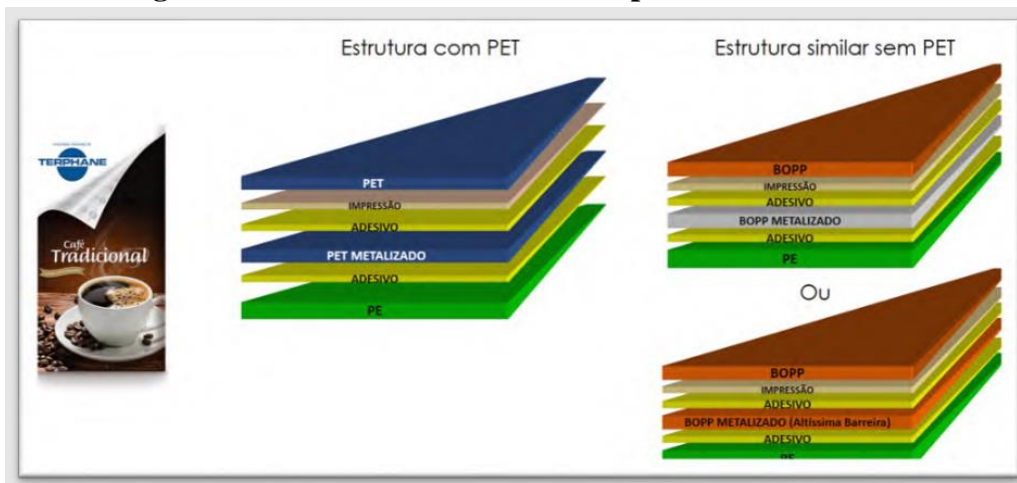
63. As Requerentes alegam que há produtos com características similares aos filmes BOPET finos e que poderiam atender às mesmas finalidades, como os filmes BOPA, BOPE e o CPP, mas, especialmente, o filme BOPP. A Oben, inclusive, afirma que seus principais produtos comercializados são, justamente, os filmes BOPET e os filmes BOPP.

64. Quanto ao BOPP, argumentam as Requerentes que o produto se equivale aos filmes BOPET em diversos usos e aplicações, em custos e propriedades, ainda que reconheçam não se tratar de um substituto perfeito. Mesmo que se trate de dois tipos de filmes plásticos finos, normalmente transparentes e vendidos em bobinas, utilizados na produção de embalagens flexíveis, o filme BOPET apresenta maior rigidez e barreira a oxigênio, enquanto o BOPP é mais maleável e tem maior proteção a vapor d'água.

65. Contudo, as Requerentes apontam que as indústrias produtoras destes materiais vêm evoluindo constantemente e, com isso, reduzindo as diferenças intrínsecas entre eles. Dessa forma, atualmente seria possível submeter o filme BOPP a um processo de metalização, por exemplo, para que adquira alta barreira a oxigênio. Além disso, uma vez que os filmes são laminados com outros substratos para formar a embalagem final, a indústria de conversão de embalagens pode modificar os materiais de cada camada a fim de atingir o nível de exigência técnica necessária para cada destinação.

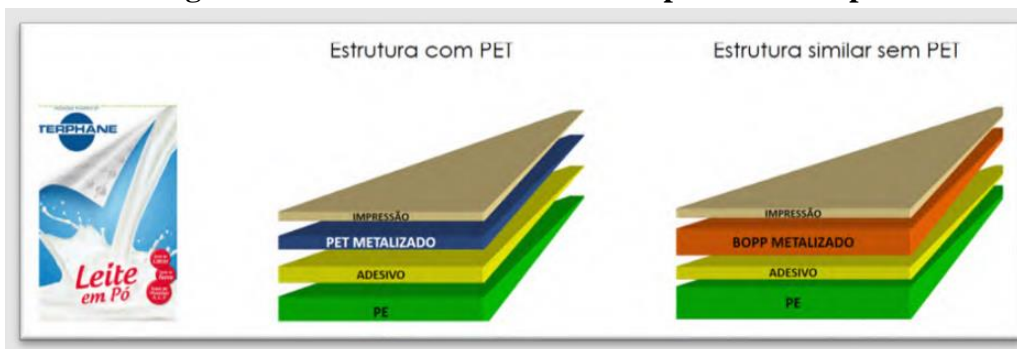
66. As Requerentes mencionam alguns exemplos de aplicações de BOPET e BOPP para as mesmas aplicações, como a possibilidade de um convertedor de embalagens criar uma estrutura que tenha alta barreira a oxigênio utilizando (i) o filme BOPET com uma camada regular de Polietileno ou (ii) o filme BOPP com um Polietileno (EVOH) modificado que tenha as propriedades complementares de barreira. Ilustram, também, alguns dos exemplos:

**Figura 7. Estruturas com e sem PET para café tradicional**



Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

**Figura 8. Estruturas com e sem PET para leite em pó**



Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

**Figura 9. Estruturas com e sem PET para doces**



Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

67. As Requerentes alegam, ainda, que os padrões de negociação dos clientes, que utilizam o preço do filme BOPP como parâmetro quando da aquisição dos filmes BOPET,

indicariam a rivalidade entre os produtos. Nesse contexto, citam o mercado de massas secas como um que utilizava essencialmente o filme BOPET em sua embalagem e passou a utilizar os filmes BOPP, em decorrência de seu preço mais baixo e estável.

68. Por outro lado, os resultados dos testes de mercado indicaram que, apesar de haver algumas semelhanças entre alguns dos produtos mencionados, não há substituto perfeito para o filme BOPET. Dentre as fabricantes ouvidas, a Toray Advance pontuou que os filmes BOPET são a solução mais econômica para as aplicações a que se destina (SEI 1324665), enquanto a Polyplex foi categórica ao afirmar que não há substituto disponível:

Não existe nenhum substituto disponível com as mesmas características, propriedades e valor econômico dos filmes BOPET finos. Outros tipos de filmes plásticos, como os filmes BOPP, BOPA, CPP e “Blown”, são semelhantes, mas têm características e propriedades funcionais diferentes, o que os torna adequados para aplicações específicas e, normalmente, como um produto complementar à utilização de filmes BOPET finos. (SEI 1323227)

69. Quanto aos distribuidores, por sua vez, dos doze questionados sobre o tema, seis disseram não haver produtos substitutos ao filme BOPET, enquanto os demais alegaram haver substitutos somente em algumas circunstâncias e, normalmente, a custos maiores.

Não é de conhecimento da empresa nenhum material que substitua o BOPET finos. (Maxi Importadora e Distribuidora, SEI 1318885)

Em BOPET não (há produtos substitutos), devidos as suas características particulares. (Limer Cart, SEI 1319246)

Até a presente data, não temos conhecimento de um produto substituto. (Polo films, SEI 1325386)

Não tenho nenhum produto substituto. (Takafer, SEI 1319774)

Não há substituto. (DSPlastic, SEI 1324582)

Uma parte do mercado de BOPET pode ser atendida também por BOPP, a depender dos preços destes. Mas a maior parte não pode ser substituída, sei por falta de propriedades adequadas, ou por custos muito maiores nos casos de embalagens especiais de PE polietileno). (Ficael, SEI 1325712)

De acordo com nosso conhecimento, para as aplicações em embalagens flexíveis para alimentos, somente em algumas poucas estruturas de

embalagens, os filmes de BOPET podem ser substituídos pelos filmes de BOPP. (Soléfilmes, SEI 1317783)

Dependendo dos requisitos técnicos da aplicação o filme de BOPP pode concorrer com o filme BOPET, mas apenas em uma parcela reduzida das aplicações. (Nova Plastilux, SEI 1319873)

70. Por fim, quinze dentre os vinte *brand owners* e convertedores que participaram dos testes afirmaram não haver substitutos para os filmes BOPET. Para os cinco agentes que entendem haver substitutos, também não há equivalência total e a maioria aponta a necessidade de investimentos e estudos para que se possa chegar a um substituto eficiente.

O filme BOPET é selado acima de uma bandeja PET. Acredito que não há alternativas de BOPET para selar com uma bandeja PET. (LV Lavita, SEI 1325160)

Não, a utilização desse item é bem específica. Não conhecemos outra estrutura capaz de realizar a substituição do BOPET para dentro da nossa aplicação atual. (Forno de Minas, SEI 1321789)

Para a aplicação de easy open, não encontramos outro produto capaz de substituir o BOPET, inclusive em função da selagem. (Mezzani, SEI 1319475)

No entendimento da SEARA, não há um produto que possa ser considerado como um substituto dos filmes BOPET finos. (Seara, SEI 1323018) [ACESSO RESTRITO AO CADE]

Não com as mesmas características. (Qualyprint, SEI 1323178)

Não há outro produto. (Converplast, SEI 1318994)

Não é possível pois o BOPET é específico para manter a solda da embalagem em perfeito estado. (Celocorte, SEI 1319312)

Não há produto considerado substituto, somente com desenvolvimento de novo tipo de embalagem junto ao cliente. (Inflex, SEI 1319509)

Não há outro produto. (Zaraplast, SEI 1320224)

Considerando as propriedades físico-químicas do BOPET, para as aplicações que utilizamos não temos substituto técnico. (Diadema S.A., SEI 1320052)

No momento desconhecemos um produto que substitua totalmente. (Cristal Indústria e Comércio de Embalagens Plásticas, SEI 1317431)

Não existem, atualmente, alternativas técnicas para a substituição de BOPET para as aplicações utilizadas pela Inapel. (Inapel, SEI 1328086)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Com exatamente as mesmas características, não temos conhecimento de substituto. (Videplast, SEI 1318997)

71. Resultados similares foram obtidos no AC nº 08012.006186/2005-04 (Vitopel/Votorantim), julgado pelo CADE em 2006, em que foi analisado o mercado de filmes BOPP. Nesse caso, as Requerentes também defenderam a tese de que haveria substitutos para cada uso final dos filmes BOPP - apontando como um deles, inclusive, os filmes de poliéster (PET) - e, com isso, sustentaram uma definição de mercado relevante mais ampla, do ponto de vista do produto.

72. No entanto, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE-MF) consultou agentes de mercado e clientes para verificar a substitutibilidade do produto e obteve a resposta de que não era possível substituir o BOPP por outros produtos. Dessa forma, a SEAE adotou um mercado relevante único de BOPP para sua análise, excluindo produtos como o PP cast, o PEBD e o próprio PET.

73. Assim como naquele AC a SEAE constatou, a partir de testes de mercado, que o BOPP tinha aplicações diferentes dos demais filmes plásticos, no caso em tela a SG-CADE também entendeu, de maneira convergente, que os filmes BOPET e os demais filmes plásticos, inclusive o BOPP, têm aplicações distintas e, portanto, não compõem o mesmo mercado relevante. Como visto, tal conclusão está em linha com o teste de mercado.

74. Diante de todo o exposto, concordamos com a conclusão da SG de que os filmes BOPET não encontram substitutos dentre os produtos ofertados no mercado, tanto do lado da demanda, quanto pelo lado da oferta, que fossem capazes de atender plenamente aos quesitos de funcionalidade e custo. Assim, define-se o mercado relevante sob a ótica do produto como filmes BOPET finos.

**2.1.2. Mercado relevante geográfico**

75. O presente caso suscitou discussões mais aprofundadas sobre o aspecto geográfico da definição de mercado relevante, dada a relevância das importações na demanda por filmes BOPET finos no Brasil.

76. Passo a analisar, de forma detalhada, (i) os argumentos apresentados pelas Requerentes e o posicionamento da SG; (ii) a complexidade da definição de mercados relevantes em cadeias de valor globais; (iii) precedentes relevantes para a presente discussão; e (iv) a discussão sobre aplicação de testes quantitativos de definição de mercado relevante.

#### **2.1.2.1. Posição das Requerentes e da Superintendência-Geral**

77. Quando à dimensão geográfica, as Requerentes propuseram (SEI 1302700) que o mercado relevante para filmes BOPET finos deveria ser considerado de âmbito global. Defenderam que as características físicas e econômicas do produto, como facilidade de transporte por diversos modais, alto valor por unidade de peso, homogeneidade e ausência de barreiras técnicas e sanitárias – permitiriam sua comercialização em escala internacional, marcada por fluxos intensos de fornecimento entre diferentes continentes.

78. Ademais, as Requerentes argumentaram (SEI 1402357) que os filmes BOPET teriam características de commodities, com preços muito impactados pelo dólar, pela resina PET, por derivados do petróleo ou outros aspectos relacionados às capacidades e demandas globais dos produtos, sendo que os preços de transporte não teriam grande impacto nos preços de venda.

79. Quanto ao ponto da influência das resinas sobre o preço do produto, cumpre notar que, no Parecer “Análise complementar sobre o papel disciplinador das importações de filmes BOPET finos”, de lavra da LCA Consultores (SEI 1413179), a LCA Consultores constatou que **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

80. As Requerentes alegaram, ainda, que o frete em relação ao custo do produto é baixo, de modo que os custos de transporte não representam barreiras relevantes à importação. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

81. Em face dessa facilidade de transporte e de seu baixo custo relativo, as Requerentes pontuaram que o mercado de filmes BOPET é caracterizado pela presença de grandes grupos, instalados nos mais diversos países e com atuação transnacional. A própria Terphane teria exportado cerca de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**<sup>10</sup> do que produziu no Brasil, enquanto o Grupo Oben exportou aproximadamente **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** de sua produção no Peru e na Colômbia.

82. Além de si próprios, citaram outros grandes agentes que atuam no mercado internacional de filmes BOPET com plantas em diversos países e, logo, maior flexibilidade e alcance, dentre os quais:

---

<sup>10</sup> **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

- (i) Toray Advanced Film Co., Ltd. (com uma capacidade de produção de aproximadamente **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** toneladas em 2022, equivalente a 0-10% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade global de produção de filmes BOPET finos, e plantas localizadas em 6 países<sup>11</sup>);
- (ii) UFlex Industries (aproximadamente **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** toneladas, ou 0-10% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade global, e plantas localizadas em 8 países<sup>12</sup>);
- (iii) Polyplex Corporation (aprox. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** toneladas, ou 0-10% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade global, e plantas localizadas em 5 países<sup>13</sup>);
- (iv) SKC Co., Ltd (aprox. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** toneladas, equivalente a 0-10% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade global, e plantas localizadas em 2 países<sup>14</sup>);
- (v) Dupont Teijin Films (aprox. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** toneladas, equivalente a 0-10% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade global, e plantas localizadas em 6 países<sup>15</sup>); e
- (vi) SRF Polyester (aprox. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** toneladas, equivalente a 0-10% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade global, e plantas localizadas em 3 países<sup>16</sup>).

83. De acordo com a consultoria *Wood Mackenzie*, reportaram que no ano de 2023 a produção brasileira representou apenas **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da produção global de filmes BOPET finos, que foi estimada em **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**, enquanto o consumo aparente do Brasil representou menos de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade produtiva global e menos que **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da capacidade ociosa mundial.

84. Enquanto isso, grandes países produtores como a China (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da produção global no mesmo ano), a Índia (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**), a Coreia do Sul

<sup>11</sup> China, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul, Malásia e França.

<sup>12</sup> Estados Unidos, Índia, Emirados Árabes Unidos, Nigéria, México, Egito, Rússia e Polônia.

<sup>13</sup> Estados Unidos, Índia, Tailândia, Indonésia e Turquia.

<sup>14</sup> Estados Unidos e Coreia do Sul.

<sup>15</sup> China, Luxemburgo, Reino Unido, Estados Unidos, Indonésia e Japão.

<sup>16</sup> Hungria, Índia e Tailândia.



([**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**]), o Japão ([**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**]) e os Estados Unidos ([**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**]) [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**].

85. Buscando reforçar o argumento no sentido de que o mercado de filmes BOPET finos seria internacional, as Requerentes trouxeram aos autos diversos pareceres econômicos que discutem o tema e que serão adequadamente analisados nas próximas seções deste voto.

86. A Superintendência-Geral examinou com profundidade o tema da definição de mercado relevante a partir de uma extensa instrução processual. Sob a ótica da oferta, os testes de mercado apontaram para um entendimento que indica a dimensão global do mercado, com reconhecimento da influência do preço internacional.

87. Os fabricantes oficiados em geral reconheceram a preferência dos clientes do mercado brasileiro de filmes BOPET finos em comprar o produto de fornecedores que tenham representação no país, ainda que a Toray Advance entenda não haver dificuldade na importação do produto (SEI 1324665). Por outro lado, dois agentes foram categóricos ao reconhecer que a concorrência no mercado de BOPET finos ocorre em âmbito global:

[**ACESSO RESTRITO AO CADE**]

Sim, os produtores de filmes BOPET completam-se entre si em todo o mundo (Toray Advance, SEI 1324665)

88. No mesmo sentido, os oficiados afirmam que os preços nacionais e internacionais de filmes BOPET finos seguem uma mesma dinâmica e influenciam um ao outro:

Sim, os preços dos filmes BOPET finos vendidos no mercado brasileiro seguem uma dinâmica global e são geralmente influenciados pelo cenário global de oferta e demanda. Aumentos de capacidade numa determinada região distorcem significativamente o equilíbrio entre a oferta e a demanda regional e também impactam o preço global. Por exemplo, o excesso de capacidade na China e na Índia provoca um nível mais elevado de exportações para os países que dependem de importações, impactando assim os preços não só a nível interno, mas também a nível mundial. (Polyplex, SEI 1323227)

Sim, o mercado BOPET é um mercado global e os preços em uma região geográfica podem afetar os preços em outras regiões. (Toray Advance, SEI 1324665)

89. Dentre os distribuidores de BOPET finos, oito dos doze agentes que responderam ao quesito afirmam haver dificuldade na importação de filmes BOPET finos, especialmente por conta das medidas antidumping em vigor. Além disso, nove das doze respostas obtidas indicam a preferência dos clientes por adquirir o produto de fornecedores que tenham representação no país.

90. Contudo, mais uma vez, a maioria dos agentes de mercado alegou enxergar a concorrência no mercado como global, se não sob a ótica dos próprios distribuidores, pelo menos sob a dos fabricantes:

Os fornecedores possuem concorrência internacional, porém os distribuidores nacionais, tendem a ter enfoque no mercado nacional. (Maxi Importadora e Distribuidora, SEI 1318885)

Sim, a concorrência no mercado de filmes BOPET finos ocorre em âmbito global. (Limer Cart, SEI 1319246)

Sim, ocorre no âmbito global, pois a maioria das empresas tem acesso a importações. (Takafer, SEI 1319774)

No caso da distribuição no Brasil, não temos conhecimento de que algum player exporte BOPET. No caso dos fabricantes, podemos dizer que sim. Todos os grandes fabricantes globais atuam ativamente em diversos países. (Tecnofilme, SEI 1323031)

SIM, OCORRE EM AMBITO GLOBAL (Replas, SEI 1327138)

Sim, em todo o mundo. (DSPlastic Comercio de Embalagens Eireli, SEI 1324582)

Na visão de nossa empresa, acreditamos que exista uma dinâmica competitiva dos grandes fabricantes de filmes BOPET finos nos principais mercados consumidores mundiais, como por exemplo, Estados Unidos, China e Índia, onde é possível encontrar mais de um fabricante disputando o mesmo mercado entre si. (Soléfilmes Importação Distribuição e Logística Ltda., SEI 1317783)

Consideramos que a concorrência ocorre em âmbito global. (Nova Plastilux Plasticos Eireli, SEI 1319873)

Os Fornecedores concorrem entre si, no aspecto Global. (Nova TIV, SEI 1442772)

91. A Polo Films [**ACESSO RESTRITO AO CADE**].

92. Em sentido similar, a Papiion Filmes alegou:

A dinâmica competitiva das empresas fornecedoras tende a ocorrer em um escopo geográfico mais restrito, limitada ao território nacional e América Latina em função do Mercosul com taxa zero de imposto. As dificuldades em nos abastecer com outros fornecedores mundiais reside na taxa de importação e custo maior de frete. (SEI 1325477)

93. Dessa forma, os distribuidores foram quase unânimes em afirmar que os preços dos filmes BOPET finos comercializados no Brasil seguem uma dinâmica global, especialmente pelo uso do dólar como referência. A única divergência veio da Limer Cart (SEI 1319246), que alegou que os preços dos produtos comercializados no mercado nacional geralmente são mais elevados do que os praticados no mercado global, especialmente em razão da vigência de medidas antidumping.

94. Já sob a ótica da demanda, os testes de mercado indicaram que, apesar de grande parte dos convertedores e *brand owners* entender que os preços dos filmes BOPET finos comercializados no mercado nacional de fato seguem uma dinâmica global, permitindo a tomada de preços no mesmo escopo, há uma preferência dos consumidores por fornecedores que atuem no Brasil, no caso, pela Terphane. É o que se verifica das manifestações colacionadas abaixo:

A empresa no último ano realizou compras importadas do Mercosul. (Selmi S.A., SEI 1319981)

Somente (compra) nacional devido a complicação do processo de importação. (LV Lavita, SEI 1325160)

Os BID's são feito com escopo global, porém, atualmente temos somente o fornecedor Terphane que atende nossa especificação técnica. (Forno de Minas, SEI 1321789)

A Modalidade utilizada são no escopo nacional. Esse formato nos deixa mais protegidos, com estoques no fornecedor, tempo de entrega e quantidades escalonadas, e com custos e formas de pagamentos competitivas (Mezzani, SEI 1319475)

Somente (compra) nacional (Marata, SEI 1318792)

Compra Nacional, devido a mecanismos de proteção alfandegária existente atualmente (Qualyprint, SEI 1323178)

A modalidade mais adotada é a de compra nacional, influenciada pela disponibilidade para entrega das mercadorias. (Incoplast/COPOBRAS, SEI 1328232)

NACIONAL DEVIDO A CUSTO E FRETE E CREDITO (Celocorte, SEI 1319312)

Nacional, devido à disponibilidade de entrega. (Inflex, SEI 1319509)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

A modalidade (de compra) mais adotada e o processo em escopo nacional via distribuidor, e a preponderância devido ao fator custo e prazo de entrega. (Cristal Indústria e Comércio de Embalagens Plásticas, SEI 1317431)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Hoje atuamos no processo de compra (cotação) global. Porém, somos levados a fazer aquisições restritas a America do Sul por conta da imposição do dumping aos fornecedores das demais regiões. (Sulprint Embalagens Industriais Ltda., SEI 1324460)

95. Além disso, dezesseis dentre os vinte convertedores e *brand owners* questionados disseram que a presença física em território nacional é um diferencial ou mesmo um requisito essencial para a escolha dos fornecedores de filmes BOPET finos. Em consonância, dezessete dos agentes afirmaram enxergar a prestação de serviços de pós-venda pelos fornecedores como algo importante e, para alguns, indispensável, como alegou a Forno de Minas (SEI 1321789).

96. Dentre os fatores apontados como possíveis entraves à importação de filmes BOPET finos, o *lead time*, os custos de frete, a necessidade de encomenda de volumes mínimos elevados e a aplicação de antidumping foram os mais mencionados. Inclusive, dentre os catorzes agentes que responderam ao quesito, dez entendem que as medidas de defesa comercial neste mercado impactaram sua estratégia de compras, chegando a inviabilizar a importação do produto proveniente de certos países, conforme mencionaram ao ser questionados se e como essas medidas os afetariam:

Sempre existe algum impacto ao se perderem oportunidades de sourcing com custo menor (Selmi, SEI 1319981)

SIM TERMOS UM CUSTO QUE SOBRETAXA A PAGAR DAS IMPORTAÇÕES QUE EFETIVAMOS DO PERU (Celocorte, SEI 1319312)

Sim, impossibilitou a importação da China. (Inflex, SEI 1319509)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Não houve impacto imediato nas atividades da AMCOR FLEXIBLES, que já adquiria a matéria prima localmente. No entanto, as medidas restringem ainda mais as possibilidades de escolha de novos fornecedores, às vezes com produtos mais avançados. (Amcor, SEI 1325553)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Sim, deixamos de adquirir com outros fornecedores internacionais devido a taxa elevada de impostos na importação. (Cristal Indústria e Comércio de Embalagens Plásticas, SEI 1317431)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Sim, fomos impactados por essas medidas, com alta nos custos, pois sofremos restrições nas possibilidades de aquisições globais especialmente do México, Oriente Médio e Índia (Sulprint Embalagens Industriais Ltda., SEI 1324460)

Sim, as importações de parte dos filmes foram migradas para outros países. (Videplast Embalagen Plásticas Ltda., SEI 1318997)

97. Nesse sentido, cerca de metade dos convertedores e *brand owners* oficiados alegaram que não conseguiriam ter toda a sua demanda por filmes BOPET finos atendida por importações ou, ainda que conseguissem, não seria uma substituição perfeita, implicando, dentre outros, em aumento de custos.

98. A partir desses resultados da instrução, a SG concluiu que, enquanto pela perspectiva da oferta a dimensão do mercado é global, com os filmes BOPET finos acompanhando em grande medida os preços internacionais, pela perspectiva da demanda restou evidenciada a preferência pelo fornecedor nacional ou regional, ainda que não seja possível descartar a relevância de cotações de preços a nível global.

99. O Parecer nº 3/2024 (SEI 1386781) então asseverou a necessidade de se considerar dois cenários alternativos para a dimensão geográfica do mercado relevante de filmes BOPET finos, nos seguintes termos:

Um primeiro cenário global, conforme posicionamento externado por parcela relevante das manifestações coligidas na fase instrutória – que apontaram para a relevância de aspectos relacionados à dinâmica da formação dos preços de filmes BOPET finos, do fluxo global de compras e aquisições e à natureza de *commodity* desses filmes plásticos. As informações trazidas aos autos indicam que os principais fabricantes desse produto são grandes players mundiais, com linhas produtivas instaladas em vários países – sendo os principais países produtores a China, Índia, Coreia do Sul, Estados Unidos e Japão, dentre outros. E, conforme se verá adiante neste Parecer, as importações ocorrem em patamar relevante no mercado nacional.

Por outro lado, o *market test* trouxe à baila elementos que indicam um significativo componente nacional na dinâmica competitiva do mercado em epígrafe. Os clientes oficiados (convertedores e *brand owners*) manifestaram uma preferência em efetuar suas aquisições de filmes BOPET finos de forma mais regionalizada, com fornecedores que atuam no Brasil. Conforme visto, as justificativas mais recorrentemente citadas foram a incidência de menores custos e prazos de entrega mais exíguos, além de certas especificações técnicas no produto do único fabricante nacional (Terphane). Esses clientes reportaram também a importância da presença física dos fornecedores no território nacional (seja por meio de instalações produtivas ou por meio de mera representação comercial) – muito por conta da redução do tempo de entrega e também em razão da diminuição dos custos associados ao transporte. O suporte propiciado aos clientes pelos serviços de assistência técnica também foi identificado como sendo fundamental neste segmento. (SEI 1386781)

100. Portanto, de forma conservadora, a SG definiu cenários complementares de mercado relevante global e nacional de filmes BOPET finos.

#### **2.1.2.2. Complexidades da definição de mercados relevantes globais**

101. A definição da dimensão do mercado relevante geográfico não pode ser tomada como um fim em si mesmo, conforme orienta o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE<sup>17</sup>. Funciona, portanto, como uma ferramenta para

---

<sup>17</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal, Brasília, 2016, p. 13.

estabelecer um parâmetro para a análise, contudo, não é vinculante, sendo possível que, em casos como este, os possíveis efeitos competitivos de condicionantes – a exemplo das importações – sejam avaliados, ainda que elas eventualmente não estejam abarcadas na definição de mercado relevante.

102. Apesar disso, a definição de mercados relevantes é ferramenta de grande utilidade para que possamos identificar as forças competitivas em jogo. Mais do que isso, definir de forma adequada mercados relevantes é essencial para que possamos traçar os limites dentro dos quais uma questão concorrencial específica está sendo analisada, sobretudo no que atine à definição da teoria do dano aplicável e à verificação dos efeitos anticoncorrenciais e eficiências alegadas. Nas preciosas palavras do ex-Conselheiro Luis Fernando Schuartz:

A noção de mercado relevante é um instrumento teórico desenvolvido para fins de aplicação de normas jurídicas. Não se trata, por isso, de mero conceito da ciência econômica, uma vez que, em termos de aplicação do Direito, toda a discussão se orienta em torno de um problema com vistas a sua solução, ou seja, a uma decisão final. A noção de mercado relevante representa, assim, um ponto de intersecção entre Direito e Economia. De todo modo, sobre o modo de raciocínio em princípio aberto e interrogativo do economista, incide o pensamento dogmático do jurista com seu traço mais característico, qual seja, a preocupação com a decidibilidade de conflitos jurídicos. Podemos dizer, então, que a noção de mercado relevante implica, do ponto de vista teórico, a incidência do modo de pensar dogmático sobre conhecimentos científicos de natureza econômica acerca de um mercado em suas dimensões produto, especial e temporal.<sup>18</sup>

103. O caso em tela demonstra como a dimensão geográfica do mercado relevante pode ser um determinante crítico para a análise de concentrações. Como será discutido ao longo do presente voto, a depender da forma como se analisa as participações de mercado das Requerentes, os dois cenários alternativos considerados (nacional vs. global) poderiam gerar resultados extremos e aparentemente inconciliáveis com a realidade percebida nos testes de mercado.

104. O caso em tela ilustra como a dimensão geográfica do mercado relevante pode ser crítica para a análise concorrencial de estruturas. Como será discutido ao longo do presente voto, a depender da forma como são computadas as participações de mercado das Requerentes, os dois cenários alternativos suscitados (nacional vs. global) geram

---

<sup>18</sup> SCHUARTZ, Luis Fernando; ROSA, José Del Chiaro Ferreira da. Mercado relevante e defesa da concorrência. Revista de Direito Econômico. Brasília, out/dez, 1995.

resultados extremos e aparentemente inconciliáveis com a realidade percebida nos testes de mercado.

105. De um lado, se a definição de mercado relevante geográfico mundial proposta pelas Requerentes fosse acriticamente acolhida, dificilmente se poderia concluir pela probabilidade de exercício de poder de mercado. Nesse cenário, a participação de mercado conjunta das Requerentes, medida por volume de oferta, seria inferior a 10%. Isso se deve ao fato de que, globalmente, existem grandes grupos econômicos, sobretudo de origem asiática, responsáveis pela produção de volumes desproporcionais de filmes BOPET finos. Por outro lado, se a definição do mercado relevante fosse restrita ao âmbito nacional, a rigor, a operação implicaria tão somente em uma mera substituição de agentes econômicos, uma vez que a Terphane é a única produtora nacional.

106. A análise exclusiva pelo lado da oferta na definição de mercados relevantes geográficos pode resultar em distorções significativas, como evidenciam os dois cenários apresentados. Isto ocorre porque as definições de mercado relevante, enquanto construções ficcionais, presumem um espaço hipotético onde as pressões competitivas se distribuem de forma homogênea. No entanto, em cadeias globais caracterizadas por constantes fluxos de importação e exportação, é improvável que as pressões competitivas entre diferentes origens se manifestem uniformemente. É mais razoável considerar que a intensidade da pressão competitiva varia conforme a origem das importações e o mercado alvo em questão. Em outras palavras, o efeito disciplinador das importações sobre os produtores locais pode estar intrinsecamente vinculado a fatores conjunturais, os quais podem impactar de maneira distinta cada origem exportadora.

107. Considerando essa complexidade, o presente voto irá aprofundar as discussões sobre a delimitação geográfica do mercado relevante de filmes BOPET finos, considerando (i) algumas lições da jurisprudência nacional e estrangeira para setores relacionados ao de embalagens plásticas e, principalmente, (ii) os aprendizados da experiência do CADE na utilização de técnicas quantitativas de definição de mercados relevantes aplicadas em casos envolvendo debates sobre mercados globais.

### **2.1.2.3. Jurisprudência internacional sobre filmes BOPET finos e nacional sobre produtos similares (filmes BOPP, PTA e resinas PET)**

108. O CADE não analisou anteriormente nenhum caso envolvendo filmes BOPET finos. Na experiência comparada, há alguns precedentes interessantes envolvendo este produto. Em todos eles, porém, as autoridades estrangeiras não delimitaram a dimensão geográfica de forma taxativa.

109. No Direito Comunitário Europeu, a Comissão Europeia julgou em 1997 o caso DuPont/ICI (Case No IV/M.984) em que analisou o mercado de filmes PET. Tanto as



informações fornecidas pelas partes quanto as investigações de mercado, indicavam que a dimensão geográfica seria a Europa Ocidental ou ainda mais ampla. De toda forma, a Comissão preferiu deixar a dimensão geográfica do mercado relevante em aberto, afirmando que a operação não levantaria preocupações em decorrência da ausência de posição dominante das Requerentes em ambas as hipóteses.

110. Em 1999, ao julgar o caso DuPont/Teijin (Case No COMP/M.1599), avaliando operação que envolvia o mercado de filmes PET e produtos relacionados (filmes PEN), a Comissão Europeia mais uma vez decidiu por deixar a definição do mercado relevante geográfico em aberto. Novamente, os dados apontavam para uma dimensão geográfica que abarcasse ao menos a Europa Ocidental, com características que denotariam um possível escopo global, contudo, nenhum dos cenários levantava preocupações e, por isso, não houve definição.

111. Desde então, a Comissão Europeia, ao analisar casos que tratam do mercado de filmes ou resinas PET, tem reiterado seu entendimento e deixado a definição da dimensão geográfica em aberto, por entender não haver maiores preocupações concorrenciais em nenhum dos escopos considerados<sup>19</sup>.

112. Outra decisão estrangeira que merece ser ressaltada é a decisão da autoridade colombiana envolvendo a presente operação. A decisão da *Superintendencia de Industria y Comercio*, [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

113. No âmbito nacional, não há casos anteriores que tenham lidado especificamente com o mercado de filmes BOPET. Contudo, o CADE já analisou diversos atos de concentração envolvendo produtos do setor petroquímico que podem eventualmente apresentar comportamentos similares aos filmes BOPET. Para fins de consolidação, apresenta-se abaixo uma tabela que resume os principais julgados do CADE envolvendo esses produtos. Destaca-se que alguns dos produtos discutidos, como PTA, MEG e Resinas PET atuam como importantes insumos dos filmes BOPET finos.

---

<sup>19</sup> Case No COMP/M.2628 - KOCH/KOSA (2001); Case No COMP/M.5760 - LOTTE GROUP/ARTENIUS UK LIMITED (2010); Case No COMP/M.6184 - INDORAMA/SINTERAMA/TREVIRA (2011); Case No COMP/M.6681 - STRATEGIC VALUE PARTNERS/ KLOECKNER HOLDINGS (2013); Case No COMP/M.7484 - PLASTIPAK/APPE (2015).

**Tabela 4. Resumo das definições de mercado relevante nos principais Atos de Concentração envolvendo o setor petroquímico**

Processo	Requerentes	Geração	Produto	Mercado Relevante - Dimensão Geográfica	Medidas Antidumping consideradas para a definição?	Insumo para BOPET?
08700.006239 /2021-41	Indorama/ Oxiteno	Primeira	MEG (Monoetilenoglicol)	Em aberto (analisado como Mundial e Nacional)	Não	Sim
08700.009924 /2013-19	Innova/ Videolar	Primeira	Monômero de Estireno (MS)	Internacional	Não	Não
08012.007759 /1999-91	Dow Química/ Union Carbide	Primeira	Eteno	Regional	Não	Não
08012.007759 /1999-91	Dow Química/ Union Carbide	Primeira	Propeno	Regional	Não	Não
08012.001205 /2010-65	Braskem/ Petrobras/ Quattor	Primeira	Benzeno	Nacional	Não	Não
08012.001205 /2010-65	Braskem/ Petrobras/ Quattor	Primeira	Tolueno	Internacional	Não	Não
08012.001205 /2010-65	Braskem/ Petrobras/ Quattor	Primeira	Xileno misto	Internacional	Não	Não
08012.001205 /2010-65	Braskem/ Petrobras/ Quattor	Primeira	Orto-xileno	Internacional	Não	Não
08012.001205 /2010-65	Braskem/ Petrobras/ Quattor	Primeira	Butadieno	Regional	Não	Não
08700.004163 /2017-32	Petrotemex/ Petrobras	Segunda	PTA (Ácido Tereftálico Purificado)	Brasil-México e Mundial	Sim	Sim
08700.001804 /2018-88	NK 016/ M&G Chemicals	Segunda	PIA (Ácido Isoftálico Purificado)	Mundial	Não	Não
08700.006239 /2021-41	Indorama/ Oxiteno	Segunda	Resina PET	Em aberto (analisado como Mundial e Nacional)	Sim	Sim
08700.002852 /2022-70	Celanese/ DuPont	Segunda	Plásticos de Engenharia de Nylons/ Poliamidas	Em aberto (analisado como Mundial e Nacional)	Não	Não
08700.002852 /2022-70	Celanese/ DuPont	Segunda	Plástico de Engenharia de PBT	Em aberto (analisado como Mundial e Nacional)	Não	Não
08700.002852 /2022-70	Celanese/ DuPont	Segunda	Plástico de Engenharia de PET	Em aberto (analisado como Mundial e Nacional)	Não	Sim
08700.002852 /2022-70	Celanese/ DuPont	Segunda	Copolíéster Termoplástico (TPC)	Em aberto (analisado como Mundial e Nacional)	Não	Não

Processo	Requerentes	Geração	Produto	Mercado Relevante - Dimensão Geográfica	Medidas Antidumping consideradas para a definição?	Insumo para BOPET?
08700.009924 /2013-19	Innova/ Videolar	Segunda	Poliestireno (PS)	Nacional	Não	Não
08700.009924 /2013-19	Innova/ Videolar	Segunda	Poliestireno Expandido (EPS)	Internacional	Não	Não
08012.001489 /2000-18	Chevron/ Phillips	Segunda	Poliétileno (PEAD, PEBD, PEBDL)	Internacional	Não	Não
08012.000214 /2001-48	Solvay/ BP Chemicals	Segunda	Poliétileno (PEAD, PEBD, PEBDL)	Internacional	Não	Não
08012.000214 /2001-48	Solvay/ BP Chemicals	Segunda	Polipropileno (PP)	Internacional	Não	Não
08012.002813 /2007-91	Braskem/ Petrobras	Segunda	Polipropileno (PP)	Internacional	Não	Não
08012.014585 /2007-01	União de Indústrias Petroquímicas/ Petrobras	Segunda	EVA	Internacional	Não	Não
08012.009856 /2007-06	União de Indústrias Petroquímicas/ Dow Brasil	Segunda	PVC	Internacional	Não	Não
08700.000436 /2014-27	Braskem/ Solvay	Segunda	PVC	América do Sul (com rivalidade moderada da América do Norte)	Sim	Não
08700.006512 /2018-31	Indorama/ M&G Fibras	Terceira	Chips de poliéster grau filme	Em aberto (analisado como Brasil e Mundial)	Não	Sim
08700.006512 /2018-31	Indorama/ M&G Fibras	Terceira	Chips de poliéster grau têxtil	Em aberto (analisado como Brasil e Mundial)	Não	Não
08700.006512 /2018-31	Indorama/ M&G Fibras	Terceira	Fibras de poliéster têxtil (PSF)	Em aberto (analisado como Brasil e Mundial)	Não	Não
08700.006239 /2021-41	Indorama/ Oxiteno	Terceira	Surfactantes não iônicos	Nacional	Não	Não
08700.006239 /2021-41	Indorama/ Oxiteno	Terceira	Surfactantes aniônicos	Nacional	Não	Não
08012.006186 /2005-04	Vitopel/ Votorantim	Terceira	Filmes BOPP	Nacional	Não	Não

Fonte: Elaboração GAB4

114. A análise desses precedentes revela que muitos mercados, especialmente em casos mais recentes, têm sua definição geográfica deixada em aberto. Nessas situações, o CADE opta por analisar, de forma complementar, tanto cenários nacionais quanto mundiais. Além disso, a presença de medidas antidumping e outras barreiras comerciais têm influenciado significativamente a definição de mercados relevantes em vários casos.

115. A partir desses precedentes, observa-se que, em muitos casos, o Tribunal tem optado por deixar a definição geográfica em aberto, analisando, de forma complementar, cenários nacionais e mundial. Além disso, a presença de medidas antidumping pode interferir nas fronteiras dos mercados examinados.

116. Em casos envolvendo insumos utilizados na produção de filmes BOPET fino - como o PTA, a Resina PET e Chips de poliéster grau filme, por exemplo, - verifica-se que as delimitações de mercado relevante podem variar consideravelmente. Veja-se o exemplo das Resinas PET. No passado, ao julgar o AC nº 08012.008432/2007-16 (Braskem/M&G Polímeros Brasil), o CADE entendeu que sua dimensão seria global, considerando a relevância das importações. Contudo, no AC nº 08700.004163/2017-32 (Petrotemex/Petrobras), a avaliação foi de que o elevado imposto de importação, a presença de medidas antidumping e os benefícios fiscais concedidos aos produtos nacionais fez com que o mercado de resinas PET fosse considerado nacional<sup>20</sup>. Já no AC nº 08700.006239/2021-41 (Tereftálicos Ltda./Indorama e Oxiteno)<sup>21</sup>, a dimensão geográfica foi deixada em aberto, inclusive em decorrência de discussões sobre a revisão das medidas antidumping.

117. Por fim, vale ainda a menção ao AC nº 08012.006186/2005-04 (Vitopel/Votorantim). Nesse caso, analisou-se o mercado de filmes BOPP, que possui alguma similitude, ainda que parcial, de aplicações em relação aos filmes BOPET. A SEAE/MF verificou que as importações de filmes BOPP representavam 22,3% do total das vendas no mercado brasileiro. Cumpre destacar que à época desta análise vigia o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração de 2001, o qual definia o patamar de 30% como indício razoável para definição de um mercado relevante como internacional<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> “Em relação ao mercado de Resina PET, a importação se tornou inviável em razão das elevadas barreiras à importação, portanto os produtores nacionais de Pré-formas PET (empresas como: Plastipak, CPR e Central Pet) compram majoritariamente a Resina PET produzida no Brasil. De fato, o Imposto de importação que incide sobre a Resina PET é de 14% (ainda que haja taxas diferenciadas para Mercosul (0%) e México), há medidas antidumping em face de empresas produtoras na China, Índia, Indonésia, Taípe Chinês (Resolução CAMEX 121/2016) e há cotas de uso do produto nacional para produtores de pré-formas de Resina PET na Zona Franca de Manaus, que, para receberem benefício tributário, devem usar um no mínimo de Resina PET proveniente da produção nacional (Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 187/2015)”. Voto da Conselheira Relatora Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt (SEI 0441749).

<sup>21</sup> AC nº 08700.006239/2021-41 (Tereftálicos Ltda./Indorama e Oxiteno) e AC 08700.002852/2022-70 (Celanese/DuPont).

<sup>22</sup> Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001. Disponível em: [https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/normas-e-legislacao/portarias/2001portariaConjunta50-1\\_guia\\_para\\_analise\\_economica\\_de\\_atos\\_de\\_concentracao.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/normas-e-legislacao/portarias/2001portariaConjunta50-1_guia_para_analise_economica_de_atos_de_concentracao.pdf). Acesso em 07.10.2024.

Como as importações não atingiam esse patamar, o cenário global não foi acolhido. Contudo, a SEAE/MF não descartou as importações como elemento relevante para a análise de rivalidade.

118. Em face do exposto, observa-se que, em mercados com relevância de importações e perfil de *commodity* (com características semelhantes ao de BOPET fino, para fins da análise de mercado relevante geográfico), não há exatamente um parâmetro universal que oriente a definição de mercados relevantes.

#### **2.1.2.4. Testes quantitativos de definição de mercado relevante: experiência do CADE e aplicação ao caso concreto**

119. No presente caso, foram entabuladas profundas discussões econômicas entre as Requerentes, o Tribunal e o Departamento de Estudos Econômicos acerca da correta definição de mercado relevante geográfico.

120. Como mencionado anteriormente, o volume de importações de filmes BOPET finos no Brasil tem atingido patamares significativos, o que poderia sugerir que o mercado relevante geográfico poderia ultrapassar as fronteiras nacionais. De fato, nos últimos seis anos, as importações representaram cerca de 30% a 40% do consumo do produto no país:

#### **Gráfico 1. Participação das importações no mercado doméstico, por volume - 2017 a 2023 [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Parecer LCA Consultores – “Análise complementar sobre o papel disciplinador das importações de filmes BOPET finos” (SEI 1413179), a partir de dados das Requerentes e da RFB.

121. Como discutido no item 2.1.2.3 acima, a jurisprudência do CADE tradicionalmente adotava o patamar de 30% de representatividade das importações como base para considerar sua dimensão internacional<sup>23</sup>. Essa presunção decorria do Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração de 2001 da SEAE/MF, o qual definia que importações, consideradas no período de um ano, que representassem ao menos 30% do valor de consumo aparente teriam poder disciplinador sobre o mercado<sup>24</sup>. O Guia H do

<sup>23</sup> Conforme AC nº 08012.009500/2003-31 (Koch Industries/Invista); AC nº 08012.006186/2005-04 (Vitopel/Votorantim); e AC nº 08012.002102/2012-84 (BASF/Mazzafarro).

<sup>24</sup> “43. Em princípio, será considerado o período de um ano e importações equivalentes a pelo menos 30% do valor de consumo aparente 12 como razoáveis indícios de que a disciplina imposta pelas importações é suficiente para evitar o exercício de poder substancial de mercado.” Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA MINISTÉRIO DA FAZENDA E MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001. Disponível em: [https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/normas-e-legislacao/portarias/2001portariaConjunta50-1\\_guia\\_para\\_analise\\_economica\\_de\\_atos\\_de\\_concentracao.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/normas-e-legislacao/portarias/2001portariaConjunta50-1_guia_para_analise_economica_de_atos_de_concentracao.pdf). Acesso em 07.10.2024.

CADE, atualmente vigente, não fixou um percentual determinado, mas menciona a importância de considerar a participação das importações na oferta doméstica para a definição de mercado<sup>25</sup>.

122. Diante da ausência de precedentes envolvendo o mercado de filmes BOPET, as Requerentes apresentaram diversos Pareceres Econômicos que desenvolviam testes quantitativos principalmente com o intuito de demonstrar que o mercado relevante de filmes BOPET finos deveria ser definido, sob a ótica geográfica, em dimensão global. A tabela abaixo resume as metodologias empregadas e as conclusões dos estudos econômicos apresentados nesses pareceres:

**Tabela 5. Resumo das metodologias empregadas e das conclusões dos estudos econômicos apresentados nos Pareceres Econômicos juntados pelas Requerentes**

Referência	Parecer Econômico	Número SEI	Conteúdo Principal
Parecer Econômico 1	“Mercado de filmes PET: mercado relevante global e a rivalidade de produtos correlatos” (LCA)	1369004 e 1369006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise de correlação entre preços de BOPET importados e nacionais</li> <li>- Testes de cointegração de séries de preços</li> <li>- Análise da rivalidade das importações e produtos substitutos</li> </ul>
Parecer Econômico 2	“Análise quanto à impossibilidade e inexistente probabilidade de eventual aumento de preços de BOPET decorrente da aquisição da Terphane pelo Grupo Oben” (CRA)	1369004 e 1369006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimação do HHI do mercado de BOPET no Brasil</li> <li>- Análise das economias de escala na produção de BOPET</li> <li>- Experimento Natural sobre impacto das medidas antidumping</li> </ul>
Parecer Econômico 3	“Análise complementar sobre o papel disciplinador das importações de	1413179	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise da influência dos custos de produção nos preços</li> </ul>

<sup>25</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal, Brasília, 2016, p. 15.

Referência	Parecer Econômico	Número SEI	Conteúdo Principal
	filmes BOPET finos” (LCA)		- Comparação das trajetórias de preços entre Terphane, Oben e outras importações  - Análise dos fluxos de importação na América do Sul e do Norte
Parecer Econômico 4	“Nota Técnica Análise do mercado de distribuição de BOPET no Brasil e decomposição das importações recentes” (CRA)	1422914	- Função dos distribuidores na competição de venda de filmes BOPET  - Decomposição da contestabilidade das importações de BOPET em 2023 no Brasil
Parecer Econômico 5	“Contestabilidade de Importações de Outras Origens sobre o Mercado de Filmes BOPET Finos”	1448333	- Análise da contestabilidade das importações no mercado nacional  - Decomposição da rivalidade das importações excluindo a Oben

Fonte: Elaboração GAB4

123. Na presente seção deste voto, serão discutidos principalmente os Pareceres Econômicos 1, 3 e 5, indicados na tabela acima. Os Pareceres Econômicos 2 e 4 serão eventualmente enfrentados em seções relativas à análise de Probabilidade de Exercício de Poder de Mercado.

124. No Parecer Econômico 1 intitulado “Mercado de filmes PET: mercado relevante global e a rivalidade de produtos correlatos” (SEI 1369004 e 1369006), a LCA empreendeu uma análise de correlação de preços comparando graficamente os preços dos produtos importados com os praticados pela Terphane no mercado interno, tanto de forma agregada quanto segmentada por tipo (standard e metalizados). As Figuras abaixo, no referido Parecer, consolidam essa comparação gráfica:

**Gráfico 2. Evolução dos preços dos filmes PET da Terphane e importações, em USD/kg, (jan/13-dez/23)**

[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

### **Gráfico 3. Evolução dos preços do filme PET standard da Terphane e importados standard (USD)**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

### **Gráfico 4. Evolução dos preços do filme PET metalizados da Terphane e importados metalizados (USD)**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Parecer LCA Consultores – “Mercado de Filmes PET: mercado relevante global e a rivalidade de produtos correlatos” (SEI 1369006)

125. As taxas de correlação encontradas foram de 0,67 para BOPET standard e 0,69 para BOPET metalizado. Além disso, um teste de cointegração (Johansen) foi realizado visando identificar se as séries temporais de preços internos e externos apresentavam uma tendência de equilíbrio de longo prazo. O estudo identificou vetores de cointegração em diversas especificações, o que foi interpretado como evidência adicional de um mercado global.

126. A LCA também conduziu uma análise de rivalidade, verificando que as importações representavam cerca de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** do consumo aparente nacional e eram originadas de diversos países. O estudo ainda identificou uma possível substitutibilidade entre filmes PET e BOPP, argumentando que isso reforçaria a pressão competitiva no mercado.

127. A Nota Técnica nº 17/2024/DEE/CADE (SEI 1456406) examinou em detalhes o referido parecer e apresentou diversas ressalvas metodológicas aos estudos realizados. Em primeiro lugar, destacou que, no teste de cointegração, as séries de preços internacionais não foram internadas em sua totalidade. Assim, não foram considerados todos os custos para os compradores nacionais, como impostos e de importação e medidas antidumping. Na visão do DEE, isso implicaria uma perda de poder explicativo do comportamento das variáveis analisadas, sobretudo porque os custos de internação não permaneceram constantes ao longo do período analisado.

128. Além disso, o Departamento enfatizou que haveria fragilidades em comparar preços nacionais ex-works com preços internacionais CIF, pois ao comparar preços ex-works (preço do fornecedor sem quaisquer serviços inclusos) com preços CIF (preço do fornecedor com seguro e frete inclusos), minimiza-se o fato de que tais preços podem não ser comparáveis sob a perspectiva do comprador.

129. O DEE reconheceu que o estudo da LCA identificou corretamente a necessidade de avaliar custos comuns que poderiam influenciar as tendências de preços internos e internacionais. No entanto, devido à falta de dados, a LCA recorreu a uma análise argumentativa baseada em fatos estilizados, particularmente o comportamento dos preços



durante a pandemia. A LCA argumentou que a estabilidade dos preços do BOPET durante as oscilações abruptas nos preços dos insumos sugeria que os preços do BOPET eram determinados mais por fatores de oferta e demanda do que por custos, reforçando a ideia de um mercado global.

130. O DEE entendeu, contudo, que essa conjectura não satisfazia o ônus de técnicas metódicas com pressupostos verificáveis para que os resultados do teste pudessem ser aceitos. Assim, o Departamento advertiu que os resultados do teste de cointegração deveriam ser interpretados com muita cautela, dada a ausência de uma variável que capture os efeitos dos custos comuns no modelo.

131. Por fim, o DEE criticou o uso dos preços das próprias Requerentes (Oben e Terphane) nos testes de séries temporais. Ressaltou que o ideal seria utilizar preços de mercado de fontes independentes e publicamente conhecidas, como é praxe em estudos dessa natureza. Embora se reconheça que, na ausência de dados agregados de mercado, o uso de preços das firmas como *proxy* possa ser aceitável, o DEE observou que isso pode ser mais problemático no caso da Oben como *proxy* para o preço internacional dos filmes BOPET, do que no caso da Terphane para o preço nacional, dado que esta última é o único produtor nacional e tem peso significativo na oferta.

132. Cumpre ressaltar que, em reuniões realizadas entre as Requerentes e os Gabinetes 4 e 5 deste Tribunal, muitas dessas fragilidades aprofundadas supervenientemente pela Nota Técnica nº 17/2024/DEE/CADE (SEI 1456406) foram oportunamente apresentadas às Requerentes.

133. À luz dessas objeções, a LCA apresentou o Parecer Econômico 3, intitulado “Análise complementar sobre o papel disciplinador das importações de filmes BOPET finos” (SEI 1413179). O estudo atualizado destacou três aspectos principais. Primeiramente, argumentou-se que os custos de produção não eram o fator determinante na formação dos preços. Isto teria sido evidenciado por períodos em que os preços dos filmes BOPET da Terphane não seguiriam as variações dos custos, o que poderia sugerir uma influência maior dos preços internacionais.

134. Em seguida, o estudo apontou que a análise das trajetórias de preços da Terphane, da Oben e de outras fontes de importações mostraria um comportamento relativamente similar entre estas variáveis. Esta observação corroboraria a noção de que a dinâmica de preços no mercado brasileiro de filmes BOPET finos seria fortemente influenciada pelos preços dos filmes importados em geral, não se limitando apenas aos produtos da Oben. Os gráficos abaixo colacionados comparam a trajetória desses três preços em relação aos filmes tipo standard, partindo de médias mensais e médias móveis trimestrais:

**Gráfico 5. Preços de Filme BOPET fino standard no mercado brasileiro – média mensal de preços Terphane, Oben e Importados ex-Oben. Janeiro de 2013 a dezembro de 2021.**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Parecer LCA Consultores – “Análise complementar sobre o papel disciplinador das importações de filmes BOPET finos” (SEI 1413179), a partir de dados das Requerentes e da RFB.

**Gráfico 6. Preços de Filme BOPET fino standard no mercado brasileiro – média móvel de preços Terphane, Oben e Importados ex-Oben. Janeiro de 2013 a dezembro de 2021.**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Parecer LCA Consultores – “Análise complementar sobre o papel disciplinador das importações de filmes BOPET finos” (SEI 1413179), a partir de dados das Requerentes e da RFB.

135. A partir desses dados, as Requerentes argumentaram que a trajetória da média dos preços importados ex-Oben de produtos filmes BOPET finos standard apresenta praticamente o mesmo comportamento que a trajetória de preços da Oben e da Terphane. Ou seja, as Requerentes defenderam que os preços finais praticados pela Terphane seguiriam, de forma muito próxima, os preços finais de produtos importados, o que indicaria que as importações constituiriam um disciplinador no mercado internacional. Nota-se que a série de média mensal dos importados ex-Oben flutua consideravelmente devido às variações no volume comercializado, mas a trajetória segue uma tendência próxima aos dos demais preços comparados. Também se argumentou que haveria uma relação próxima nas análises do filme BOPET metalizado.

136. Ao examinar esse estudo complementar da LCA, a Nota Técnica nº 17/2024/DEE/CADE (SEI 1456406) enfatizou diversas limitações metodológicas e conceituais significativas que, em sua visão, fragilizam as conclusões propostas. O DEE-CADE teceu as seguintes considerações a respeito desse estudo:

Cabe ponderar que o estudo se baseou apenas na análise gráfica para afirmar que “a desagregação dos dados por origem revela que as séries de preços de diferentes países seguem tendências comuns ao longo do tempo”. Observa-se que não foram realizados testes estatísticos usualmente aplicáveis à análise de correlação entre séries temporais de preços, de forma que assumir tal resultado merece cautela.

Ademais, conforme já indicado anteriormente, a correlação de preços, por si só não é evidência suficiente para a delimitação de mercado relevante.

137. Ressalta-se que, após a submissão do Parecer “Análise complementar sobre o papel disciplinador das importações de filmes BOPET finos” (SEI 1413179), as Requerentes também submeteram a este Gabinete 4 uma apresentação da LCA que buscou internalizar os preços dos produtos, **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

138. O resultado da análise internalizada mostraria uma similaridade entre os preços dos filmes BOPET finos de Terphane, Oben e outras origens relevantes (Bahrein, Egito, Índia, Paquistão e Tailândia):

**Gráfico 7. Preços Internalizados de Filme BOPET fino – Média mensal de preços Terphane, Oben e preço médio das principais origens (Bahrein, Egito, Índia, Paquistão e Tailândia). Janeiro de 2013 a dezembro de 2023, US\$ por kg.**  
**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Apresentação LCA Consultores “Análise de preços internalizados + estimativas da estrutura de oferta” (SEI 1444183)

139. Por fim, em 24.09.2024, as Requerentes apresentaram ainda o Parecer Econômico 5, intitulado “Contestabilidade de Importações de Outras Origens sobre o Mercado de Filmes BOPET Finos” (SEI 1448333), de autoria do Professor Márcio Issao Nakane da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-UP) que versa sobre a contestabilidade exercida pelas importações sobre o mercado nacional de filmes BOPET finos.

140. A referida nota técnica objetivava responder às indagações sobre o papel disciplinador das importações como mitigador do exercício de poder de mercado pelas Requerentes. Especificamente, procurou decompor a rivalidade dentro das importações, excluindo as importações da Oben. O estudo concluiu que o papel de contestabilidade exercido pelas importações de outras origens (excluindo Oben) era significativo no segmento de filmes BOPET finos, especialmente considerando o canal de importação via distribuidores, principal meio de comercialização do produto estrangeiro de "outras origens" no país.

141. Quanto aos dados utilizados, observa-se que foram compilados, tratados e disponibilizados pela LCA. As séries históricas de preços compreenderam o período entre outubro de 2013 e dezembro de 2023, com os preços de BOPET finos CIF internalizados para todos os produtos, resolvendo assim um dos problemas metodológicos anteriormente apontados pelo DEE.

142. Esclarece-se ainda que, nesse terceiro estudo, o preço da Terphane utilizado foi o preço para o distribuidor, fornecido pela própria empresa, justificado por se tratar do mesmo nível de comércio do produto importado. O preço da Oben foi aquele fornecido pela própria empresa. Já o preço de outras origens (Other) foi o preço das principais origens (Egito, Tailândia, Paquistão, Índia, Bahrein), ponderado pelo volume importado de cada país, mensalmente. A justificativa para esta transformação foi a excessiva volatilidade do preço médio quando se incluíam origens com baixos volumes de importação.

143. A nota técnica apresentada pelas Requerentes forneceu resultados de testes de raiz unitária nessas variáveis. Em função de ter identificado variáveis com diferentes ordens de integração, algumas  $I(0)$  e outras  $I(1)$ , foi utilizado o teste de cointegração de Bounds proposto por Pesaran, Shin e Smith para as variáveis Preço Terphane Distribuidor, Preço Oben, Custos e Preço Principais Origens. O estudo concluiu que o Preço Terphane Distribuidor deve fazer parte do vetor de cointegração.

144. Uma vez constatada cointegração pelo referido estudo, estimou-se um modelo de correção de erros vetorial (VECM). Os resultados evidenciaram uma relação positiva entre o preço Terphane Distribuidor e os Preço Oben, Custos e Preço Principais Origens. Posteriormente, foram apresentadas as análises de função resposta a impulso (FRI), decomposição da variância e decomposição histórica de choques.

145. Foi esclarecido na nota que a ordenação utilizada para identificar os choques considerou o Preço Principais Origens como sendo o mais exógeno, seguido pelo Preço Oben, pelos Custos das resinas e, por último, pelo Preço Terphane Distribuidor, considerado o mais endógeno.

146. Os resultados da Função Resposta a Impulso evidenciaram que um choque de um desvio-padrão no Preço Principais Origens [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**].

147. Nos exercícios de decomposição da variância do Preço Terphane Distribuidor, a nota técnica destaca a importância da influência do Preço Principais Origens. Em um horizonte de 24 meses, [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**] da variância do erro de previsão do Preço Terphane Distribuidor vem da variância do choque no Preço Principais Origens, percentual bastante superior, por exemplo, à proporção derivada da variância do choque no Preço Oben, que seria de [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**].

148. Além disso, consta na nota técnica um exercício de decomposição histórica de choques. Defende-se no estudo que o resultado relatado comprova a importância do Preço Principais Origens para impor limites à determinação dos preços Terphane Distribuidor e também Oben.

149. O Parecer Econômico 5 também foi criticamente analisado pelo DEE na Nota Técnica nº 17/2024/DEE/CADE (SEI 1456406). O DEE criticou principalmente o tratamento dos dados observando que a seleção das principais origens das importações de BOPET baseou-se nas cinco origens mais importantes para todo o período. Essa escolha, no entanto, poderia sugerir que essas origens se mantêm como as principais origens durante todo o período e que a omissão das demais origens teria como mero efeito suavizar as estatísticas.

150. Contudo, essa realidade sugestionada não seria verdadeira. Uma simples análise gráfica feita pelo DEE mostrou que a participação de “*Other*” era bastante variável ao longo do período, com períodos em que a quantidade importada de “*Other*” era até menor do que a das demais origens. Como se verifica no gráfico abaixo elaborado pelo DEE, partir de 2018, as cinco origens escolhidas pelas requerentes têm participações similares as demais origens. há períodos em que a quantidade importada de *Other* é até mesmo menor do que as das demais origens (2019 e 2021).

**Figura 10. Participação nas importações de filmes BOPET finos, por grupo de países**

[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

Fonte: Elaboração DEE-CADE (SEI 1456409)

151. Além desse viés de amostragem, a Nota Técnica nº 17/2024/DEE/CADE (SEI 1456182) ressaltou diversas limitações metodológicas no exercício proposto. Entre as principais críticas, destacam-se: a não consideração da possível endogeneidade entre as variáveis explicativas e a variável dependente; a ausência de testes de raiz unitária para verificar a estacionariedade das séries temporais; a não investigação de possíveis relações de cointegração entre as variáveis; questionamentos sobre a especificação do modelo, incluindo a inclusão de variáveis de tendência e *dummies* sazonais sem justificativa teórica adequada; e a interpretação direta dos coeficientes estimados como elasticidades, sem considerar que, em um modelo log-log, estes representam elasticidades de impacto.

152. Adicionalmente, o DEE destacou a ausência de testes de diagnóstico para verificar a adequação do modelo, como testes de autocorrelação serial, heterocedasticidade e normalidade dos resíduos. A seleção dos períodos para estimação foi considerada arbitrária e não adequadamente justificada. O tratamento de dados atípicos não foi abordado de forma clara, e não houve análise de robustez, como estimações com diferentes especificações do modelo ou métodos alternativos de estimação.

153. O DEE ressaltou ainda que o exercício não estabelecia uma estratégia de identificação clara para inferir relações causais, limitando-se a correlações que poderiam não refletir adequadamente os mecanismos econômicos subjacentes. Diante dessas

fragilidades, o departamento sugeriu que os resultados do exercício econométrico das requerentes deveriam ser interpretados com cautela, pois as estimativas obtidas podem não refletir adequadamente as verdadeiras relações entre as variáveis de interesse.

154. Além disso, com o objetivo de verificar as limitações identificadas não afetariam o resultado, o DEE construiu duas novas séries de preços: (a) "G10", representando o preço médio ponderado das importações brasileiras de BOPET das dez principais origens, e (b) "Preço Índia\_FOB", utilizando o preço médio ponderado das exportações mundiais de BOPET da Índia como uma *proxy* para o preço mundial. A escolha da Índia se deve à sua posição como um dos maiores exportadores globais de BOPET.

155. O Departamento aplicou o Teste de Cointegração de Johansen às variáveis em nível, já que as séries históricas em dólares americanos eram estacionárias  $I(0)$ . Foram especificados cinco modelos diferentes, cada um combinando diferentes pares de preços (G10, Preço Índia\_FOB, Terphane\_Dist, Preço Oben) e incluindo controles de custos (resinas MEG, PTA e cotação do Petróleo Brent).

156. Os resultados da análise indicaram que, quando se considera o preço internacional em um sentido mais restrito (preço médio das importações de BOPET para o Brasil), as séries apresentam uma tendência comum de longo prazo, ou seja, são cointegradas. No entanto, quando se amplia o conceito para um preço internacional mais abrangente (preço mundial), essa relação de equilíbrio de longo prazo entre preço interno e externo não se mantém necessariamente. Esse achado fortalece a hipótese de que o mercado geográfico relevante para o BOPET pode ser mais restrito do que o mundial. O DEE conclui que:

Os resultados indicam que quando se considera o preço internacional em sentido mais restrito, ou seja, preço médio das importações de BOPET ao Brasil, as séries apresentam uma tendência comum de longo prazo (cointegram). Contudo, quando se amplia o conceito de preço internacional para uma abrangência mais ampla (preço mundial), essa relação de equilíbrio de longo prazo entre preço interno e preço externo não se mantém necessariamente. Esse resultado fortalece, em alguma medida, a tese de mercado geográfico mais restrito que o mundial.

157. À luz de todas essas ressalvas metodológicas apresentadas pelo DEE, passo a apreciar os argumentos alinhados pelas Requerentes.

158. Na análise de atos de concentração envolvendo produtos comoditizados do setor petroquímico, são recorrentes as controvérsias sobre a possibilidade de definição geográfica global de mercados relevantes. Em casos anteriores, testes quantitativos como o teste de cointegração de preços, o teste de perda crítica, experimentos naturais e testes

de causalidade já foram utilizados pelo CADE, seja para corroborar, seja para descartar cenários de mercado relevante global<sup>26</sup>.

159. É importante, sobretudo, delimitar qual o potencial explicativo desses exercícios. Em primeiro lugar, a existência de correlação entre duas séries de preços, ainda que estatisticamente significativa, não necessariamente leva à conclusão de que os produtos estão em um mesmo mercado relevante. Como cediço, o parâmetro conceitual para definir mercados relevantes está relacionado à observação hipotética de um aumento pequeno e não transitório de preços (usualmente idealizado como algo entre 5% a 10% acima do preço competitivo (Teste do Monopolista Hipotético - TMH). A existência de correlação entre duas séries sugere – tão somente – que há alguma elasticidade cruzada positiva entre os produtos. Os resultados do teste não demonstram se essa correlação é capaz para disciplinar preços sob a lógica do TMH. Assim, passar em um teste de correlação pode ser uma condição necessária, mas não necessariamente suficiente para dois produtos estarem em um mesmo mercado relevante<sup>27</sup>.

160. Em segundo lugar, a aplicação de testes de cointegração igualmente suscita limitações e ressalvas significativas. O baixo poder estatístico desses testes pode resultar em falhas na detecção de relações reais entre variáveis, levando a conclusões errôneas sobre a natureza das séries temporais analisadas. Além disso, a ênfase da cointegração em relações de longo prazo pode não ser adequada para análises de mercado que frequentemente envolvem dinâmicas de curto e médio prazo, ignorando desvios significativos do equilíbrio, que podem ocorrer nestes períodos.

161. Essas ressalvas de modo algum minam a utilidade dos exercícios quantitativos. Contudo, deve-se sempre ter em mente que a solidez de que qualquer evidência econômica empírica na análise antitruste depende da qualidade dos dados, das suas condições de refutabilidade e da sua replicabilidade. Longe de serem provas definitivas, seus resultados devem ser encarados como indícios indiretos de manifestações de poder de mercado. Assim, a autoridade antitruste deve ser cautelosa em extrair conclusões definitivas de testes quantitativos, tomando-os como uma dentre outras evidências à luz das suas próprias limitações.

162. No caso em tela, os testes de correlação e cointegração apresentados pelas requerentes mostraram fragilidades importantes. Pelo menos os exercícios apresentados nos Pareceres Econômicos 1 e 3 (i) não consideraram todos os custos de internação dos produtos importados; (ii) utilizaram preços ex-works nacionais versus CIF internacionais; (iii) basearam-se em preços das próprias requerentes em vez de preços de mercado

---

<sup>26</sup> A esse respeito, cf. principalmente AC 08012.001205/2010-65 (Acordo de investimento Braskem/Petrobras/Petroquisa/Quattor), voto-relator do Conselheiro Vinicius Marques de Carvalho; AC 08700.000436/2014-27 (Braskem/Solvay), voto-relator do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos de Araújo e AC 08700.009924/2013-19 (Innova/Videolar), voto-relator do Conselheiro Márcio de Oliveira.

<sup>27</sup> BISHOP, Simon e WALKER, Mike. *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*. Londres: Thomson Reuters, 2010, p. 506.

independentes; e (iv) não incluíram controles adequados para custos comuns que poderiam tornar as correlações espúrias. Ainda que essas limitações tenham sido parcialmente superadas pelo Parecer Econômico 5, o exercício empreendido pelo DEE afasta a replicabilidade da cointegração para uma base mais ampla de países importadores com preços verdadeiramente internacionais.

163. Após todos os argumentos discutidos acima, entendo que de fato não é possível descartar a hipótese de que o mercado geográfico seja mais restrito do que o âmbito mundial. Assim, de forma conservadora e cautelosa, optaremos por deixar a definição do mercado relevante em aberto, ponderando que as fronteiras geográficas do mercado de fato parecem ultrapassar os limites nacionais, mas sem necessariamente implicar a definição global proposta pelas Requerentes.

### **2.1.3. Considerações sobre cenários alternativos de mercados relevantes segregados por canal de vendas**

164. As Requerentes dividiram seus clientes em três grandes categorias: (i) distribuidores, (ii) convertedores e (iii) *brand owners* (SEI 1302700). Os distribuidores são empresas que atuam na revenda de filmes BOPET no Brasil, marcadas pela capacidade de adquirir o produto em grandes volumes e formar estoques. Assim, são responsáveis por capilarizar as vendas de fabricantes de filmes BOPET finos, atendendo outras empresas, cuja demanda não justifica o estabelecimento de relações comerciais diretas com fabricantes.

165. Os convertedores são empresas responsáveis, justamente, por converter os filmes BOPET finos em embalagens flexíveis, agregando-os com outros produtos (como o PE e o BOPP). São clientes que compram diretamente das Requerentes e, segundo relatório da Wood Mackenzie, são responsáveis por cerca de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** da demanda de filmes BOPET comercializados na América Latina, proporção que se assemelha à do mercado nacional, conforme estimativa da Terphane.

166. Os *brand owners* são empresas cuja principal atividade econômica está no elo seguinte da cadeia produtiva, normalmente focada na produção de alimentos, produtos de higiene pessoal e limpeza e outros. Os *brand owners* que consomem filmes BOPET finos são aqueles que, em decorrência de seu grande porte, optam por internalizar a produção de embalagens, de maneira verticalizada, que são utilizadas em seus produtos.

167. As Requerentes informaram que realizam tanto vendas diretas para convertedores e *brand owners*, quanto vendas para distribuidores, que revendem seus produtos para consumidores de menor porte. Nesse ponto, ressaltaram que, apesar de os convertedores e os *brand owners* serem, respectivamente, as maiores fontes de demanda de filmes BOPET, a participação dos distribuidores no mercado também seria relevante. Assim,



sustentam a importância dos distribuidores no acirramento da concorrência no mercado de filmes BOPET.

168. No âmbito do teste de mercado, os principais fabricantes concorrentes oficiados, Toray Advance (SEI 1324665) e Polyplex (SEI 1323227), destacaram haver diferenças significativas no perfil dos clientes de filmes BOPET finos que adquirem o produto junto aos fabricantes ou junto aos distribuidores. De acordo com as Respostas:

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Em muitos casos, os fabricantes complementam os distribuidores, mas em alguns casos, os distribuidores podem atender aplicações de nicho que envolvem quantidades muito pequenas. (Toray Advance, SEI 1324665)

169. As respostas dos distribuidores oficiados não foram unânimes. Porém, a maioria das manifestações destacaram que fabricantes e distribuidores não seriam concorrentes diretos, seja pela distinção quanto ao perfil dos clientes atendidos, pela pelas distintas capacidade de ofertar condições comerciais diferenciadas:

Não concorremos, por serem mercados diferentes. [...] O fabricante sempre terá melhores condições de fornecimento do que o distribuidor. Contudo, dentro de uma política comercial e de fornecimento, essas equações possam ser melhoradas. (LimerCart, SEI 1319246)

Segundo nosso melhor conhecimento, no mercado de BOPET finos, fabricantes e distribuidores não rivalizam. Os distribuidores se dedicam à venda de BOPET em quantidades menores e com pronto atendimento, ao passo que o fabricante atende maiores volumes, com maiores prazos de entrega. (Polo films, SEI 1329838)

Os preços do fabricante são bem menores para os grandes clientes, não sendo viável ação dos distribuidores. O mercado de trabalho dos distribuidores é de clientes com volumes bem menores. Qualidade dos produtos é similar. Os distribuidores trabalham com estoque e conseguem atender os clientes finais com maior rapidez. (Ficael, SEI 1325712)  
Com fabricante não, concorremos com distribuidores e convertedores. (Takafer, SEI 1319774)

Consideramos não equivalentes. Os preços ofertados pelos fabricantes são menores. (Tecnofilme, SEI 1323031)

Não [concorremos com fabricantes], concorremos com os distribuidores. (DSPlastic, SEI 1324582)

Normalmente não, o custo do distribuidor é maior que do fabricante e não conseguimos competir nos preços. (Premium Reliance, SEI 1319560)

Não concorremos diretamente. Caso ocorra a concorrência, ou seja, vendemos material para alguma empresa que poderia ter adquirido de um dos fabricantes listado neste ofício, a quantidade é muito pequena e provavelmente não possa ser atendido pelo fabricante devido a escala, por exemplo, 100kg de material (fração de 1 jumbo). (Filmtec, SEI 1439524)

170. Nota-se que, dentre os motivos que levaram os agentes oficiados a responderem pela ausência de rivalidade com fabricantes, destaca-se a alegação de que os perfis dos consumidores atendidos pelo canal da distribuição e pelo canal da venda direta são distintos.

171. Nos seus ofícios, a SG questionou aos distribuidores sobre quem seriam os seus principais concorrentes no mercado de filmes BOPET finos. A grande maioria das respostas indicou que a rivalidade se daria em relação a outros distribuidores:

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Soléfilmes, Nova Tiv, Tecnofilmes, Papion, Plastilux [todos distribuidores]. (Limer Cart, SEI 1319246)

Empresas nacionais: Terphane (fabricante), Soleflex (distribuidor), Plastilux (distribuidor). Empresas estrangeiras: Oben (fabricante), Flex Films (fabricante Índia), Jindal (fabricante) e Polyplex (fabricante Tailândia). (Polo films, SEI 1329838)

Terphane (produtor), Solefilmes (distribuidor Oben) e Tecnofilmes (distribuidor). (Ficael, SEI 1325712)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Os principais concorrentes atualmente são Terphane (fabricante) e o grupo Soleflex/Solefilmes, estes últimos são distribuidores exclusivos de filmes BOPET produzidos no Peru e Colômbia. Ainda temos outros distribuidores como concorrentes, como Nova TIV, Plastilux, Limer Cart e Premium Reliance. Há ainda a importação da empresa POLO films, fabricante de BOPP no Sul do Brasil. (Tecnofilme, SEI 1323031)

Tecnofilmes e TIVE, que são revendedores. (Replas, SEI 1327138)

Solefilmes, Tecnofilmes, Tiv, Papion, DSPlastic, todos são distribuidores. (Premium Reliance, SEI 1319560)

\* Soleflex – Distribuidor OBEN \* Preimu Reliance - Distribuidor multimarcas; \* Limer Cart – Distribuidor multimarcas; \* Polymark – Distribuidor multimarcas; \* CRC – distribuidor multimarcas; \* Papion – distribuidor multimarcas; \* Tecnofilmes – distribuidor anterior da Terphane e atualmente Flex das américas. (DSPlastic, SEI 1324582)

Fabricante: Terphane. Distribuidores: Limer-Cart, Polymark, Nova TIV, Papion, Premium Reliance, DS Plastic, Plastilux, Tecnofilmes, ACSM, Maxi e Comercial Ficael. (Soléfilmes, SEI 1317783)

Nossos principais concorrentes são distribuidores e revendedores: Grupo Soleflex; Nova Tiv Filmes Flexíveis; Premium Reliance; Tecnofilmes; Plastilux Filmes; Polo Films. (Papion Filmes, SEI 1325477)

Nossos concorrentes diretos são distribuidores, conforme relacionamos abaixo: Solefilmes, Tecnofilme, Papion, CRC (Nova TIV), Premium Reliance. (Nova Plastilux, SEI 1319873)

172. As respostas dos clientes oficiados também convergiram para uma distinção da demanda conforme o canal de venda. Uma significativa quantidade de convertedores e *brand owners* informou adquirir filmes BOPET finos apenas de fabricantes (muitas vezes citando nominalmente a Terphane como fornecedor único), em razão de atributos específicos detidos por esses agentes:

Atualmente estamos somente comprando de Terphane que é fabricante. [...] Terphane e o único fornecedor com um bom filme BOPET antifog easy opening. (LV Lavita, SEI 1325160)

Atualmente, o fornecedor homologado para o filme tampa (de acordo com a spec), é a Terphane. [...] Atualmente, adquirimos filme BOPET através do fabricante, devido melhor preço do item, maior garantia em utilizar o produto nos maquinários e atendimento pós venda. [...] No momento desconhecemos outros fornecedores nacionais para atendimento da necessidade de filme BOPET. (Forno de Minas, SEI 1321789)

No caso da minha empresa, é indiferente comprar de fabricante e ou distribuidor, porém, quando possível damos prioridade ao fabricante que tem uma assistência técnica mais ampla. (Mezzani, SEI 1319475)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Só compramos da Terphane, pois em território nacional não há outro fabricante, somete distribuidores. [...] [A empresa adquire filmes BOPET finos] Apenas do fabricante. Pelo volume que é comprado as condições comerciais são diferentes e a garantia da assistência técnica. [...] Hoje só tem um único fabricante no país que é a Terphane, quando existem outros as condições de trabalho são diferentes. (Marata) Apesar da preferência ser sempre a compra direta do fabricante, em alguns casos (prazos de entrega, disponibilidade de produto, etc.) compramos também de distribuidores. (Qualyprint, SEI 1323178)

Somente fabricantes, devido as condições comerciais. (Converplast, SEI 1318994)

#### **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

A AMCOR FLEXIBLES procura ao máximo negociar e adquirir diretamente com o fabricante a fim de obter melhores preços e condições. Mais de 95% das compras são realizadas desta forma. [...] Todas as razões listadas no enunciado [preço do produto, qualidade, confiabilidade e garantias fornecidas, condições de pagamento, prazo de entrega, disponibilidade, prestação de serviços de pós-venda, volume de compras, economias de escopo relacionadas à logística, one-stop-shop] influenciam a decisão de comprar diretamente do fabricante e não de um distribuidor. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** [...] No Brasil há apenas um fabricante, a Terphane. Recentemente a AMCOR FLEXIBLES tomou conhecimento da entrada de um distribuidor local chamado Technofilme, que armazena e comercializa material de um produtor egípcio chamado U-Flex. (Amcors, SEI 1325553)

Somente de Fabricantes devido as condições comerciais. (Zaraplast, SEI 1320224)

Aquisição direta de fabricantes por: Volume; Não disponibilidade das espessuras, larguras e tipos desejados. (Diadema, SEI 1320052)

#### **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

173. A partir desses resultados, a SG buscou estimar o volume de vendas de filmes BOPET finos no mercado nacional efetuadas pelos players individuais atuantes nesse mercado. A Superintendência ressaltou que “o objetivo não foi o de elaborar uma nova estrutura de oferta para o mercado nacional de filmes BOPET finos, mas sim obter dados sobre as vendas efetuadas aos clientes finais que permitissem aferir o grau de relevância

e de representatividade por parte dos distribuidores – principalmente em comparação às Requerentes” (SEI 1386772).

174. A partir dos dados de venda dos distribuidores, a SG apresentou a tabela abaixo, que consolida o volume de vendas dos fabricantes e distribuidores aos clientes brasileiros (convertedores e *brand owners*):

**Tabela 6. Volume de vendas (toneladas) e estimativas de representatividade (%) das Requerentes, concorrentes fabricantes e distribuidores na oferta de filmes BOPET finos aos clientes (convertedores e *brand owners*) no mercado nacional | 2018-2022**

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Empresa	2018		2019		2020		2021		2022	
	volume (t)	%	volume (t)	%	volume (t)	%	volume (t)	%	volume (t)	%
<b>Requerentes</b>										
Oben (acrescido do que foi vendido à Soléfilmes)		[20-30%]		[10-20%]		[20-30%]		[10-20%]		[10-20%]
Terphane		[50-60%]		[60-70%]		[50-60%]		[60-70%]		[50-60%]
<b>Requerentes</b>		<b>[80-90%]</b>		<b>[80-90%]</b>		<b>[80-90%]</b>		<b>[70-80%]</b>		<b>[70-80%]</b>
<b>Fabricantes</b>										
Polyplex		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Toray		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
<b>Distribuidores</b>										
Tecnofilmes		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Premium		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Ficael		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Nova Plastilux		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Soléfilmes (descontado o que foi adquirido da Oben)		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Takafer		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Papion		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Maxi		NA		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Limer Cart		NA		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Polo Films		NA		NA		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Replas		NA		NA		NA		[0-10%]		[0-10%]
DSPlastic		NA		NA		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>

Fonte: Parecer da SG (SEI 1386772)

175. As informações contidas na Tabela acima permitiriam concluir que a participação de mercado das Requerentes no que tange às vendas de BOPET finos aos clientes finais no Brasil seria bastante elevada, tanto em termos individuais quanto conjuntamente. O

player de maior relevância individual em 2022, excluindo-se as Partes, seria o distribuidor DSPlastic, que foi responsável por [0-10%] [**ACESSO RESTRITO AO CADE**] do volume de filmes BOPET finos aos clientes finais do país. Ao final da sua análise de rivalidade, a SG-CADE concluiu o seguinte:

224 [...] Levando-se em conta os baixos níveis de representatividade detidos pelos distribuidores, percebe-se claramente que tais agentes não são capazes de exercer uma pressão competitiva relevante sobre os fabricantes (mais particularmente, sobre as Requerentes) no mercado nacional. De fato, à luz das informações coligidas no teste de mercado, os distribuidores possuem uma atuação diferenciada no segmento, restringindo a sua atuação a um universo de clientes que demandam volumes comparativamente menores de BOPET finos – e que muito provavelmente representam uma parcela mais diminuta do mercado consumidor nacional. Os clientes (convertedores e brand owners) revelaram uma significativa preferência em adquirir filmes BOPET finos junto a fabricantes, em razão de melhores condições comerciais, garantia de maiores volumes a pela prestação de assistência técnica. Ademais, o *market test* também revelou que os distribuidores majoritariamente tendem a identificar outros distribuidores como seus concorrentes diretos, o que corrobora a percepção de que a pressão competitiva dos revendedores sobre as Requerentes não constituirá um elemento disciplinador efetivo contra um eventual exercício de poder de mercado no cenário pós-Operação.

176. A maneira como a SG analisou a atuação dos distribuidores suscitou uma necessidade de aprofundamento do papel desses agentes na avaliação feita pelo meu gabinete. De fato, ainda que não se esteja afirmando que há uma segmentação de mercados relevantes por canal de venda, a ideia de que fabricantes e distribuidores poderiam estar em um mesmo mercado relevante não parece ser a mais adequada.

177. Ainda que não se descarte a possibilidade de residualmente um cliente final desviar a sua demanda de um fabricante para um distribuidor ou vice e versa, não se pode perder de vista que os distribuidores efetivamente adquirem os produtos junto aos fabricantes. Ou seja, os distribuidores são, antes de mais nada, clientes de empresas como as Requerentes Terphane e Oben, os quais revendem este produto aos clientes finais.

178. As respostas do teste de mercado demonstram que, de fato, os clientes finais que compram diretamente dos fabricantes parecem ter um perfil distinto de ordens: costumam comprar em maior quantidade, em negociações com prazos mais alongados e com condições de fornecimento diferenciadas. Por outro lado, os clientes finais que adquirem dos distribuidores tendem a adquirir menores quantidades, a preços mais altos, com ordens de compra mais esporádicas.

179. Essas diferenças no perfil dos clientes por canal de venda não afastam a possibilidade de os distribuidores disciplinarem os preços dos fabricantes, mas, no limite, indicaria que esses agentes estariam em mercados relevantes distintos.

180. Como já mencionei em votos proferidos anteriormente (SEI 1114321), a depender do problema concorrencial enfrentado na análise do Ato de Concentração, pode ser oportuno definir mercados relevantes distintos para cada elo da cadeia de valor. A esse respeito, destacam Gunnar Niels, Helen Jenkins e James Kavanagh em famoso manual de economia antitruste:

Um mesmo produto pode passar por diversos intermediários no caminho entre o produtor e o consumidor final. O mercado relevante pode ser diferente a depender de qual nível da cadeia é considerado. A escolha sobre qual nível será examinado depende essencialmente de onde surgem os problemas concorrenciais – por exemplo, é uma disputa entre produtores, atacadistas ou varejistas? [...] Mesmo se o foco for no mercado *upstream*, a demanda desse mercado será, em grande parte, derivada da demanda dos consumidores finais. [...] De fato, as principais evidências sobre substitutibilidade estão, na maioria das vezes, mais no comportamento do consumidor do que no comportamento do vendedor (tradução livre)<sup>28</sup>.

181. Diante dessas inquietações, meu Gabinete decidiu fazer uma rodada de instrução complementar com o objetivo de compreender a dinâmica de atuação dos distribuidores. Em primeiro lugar, as Requerentes foram oficiadas para informar qual era a representatividade de clientes finais e de distribuidores nos seus dados totais de volume de vendas e de faturamento. Em segundo lugar, foram oficiados todos os distribuidores anteriormente consultados pela SG, além de outros distribuidores que foram encontrados em pesquisas na internet. Os ofícios e suas respectivas respostas podem ser encontrados nos documentos referenciados na tabela abaixo:

**Tabela 7. Ofícios respondidos no âmbito da instrução complementar realizada pelo Gabinete 04**

Teste de mercado no AC nº 08700.007543/2023-77				
Agentes oficiados e respostas públicas e restritas (números SEI)				
Distribuidores oficiados pela SG				
Empresa	Nº Ofício	SEI	Resposta Pública	Resposta Restrita

<sup>28</sup> NIELS, Gunnar; JENKINS, Helen; KAVANAGH, James. *Economics for Competition Lawyers*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 29 e 77.

<b>Teste de mercado no AC nº 08700.007543/2023-77</b>				
<b>Agentes oficiados e respostas públicas e restritas (números SEI)</b>				
Maxi Importadora e Distribuidora	7129/2024	1432692	1441495	1441501
Limer Cart	7130/2024	1432693	1440526	1440527
Polo films	7131/2024	1432693	1441727	1441731
Premium	7132/2024	1432693	1441912	1441680
Ficael	7133/2024	1432697	1443840	--
Takafer	7134/2024	1432698	1441290	1441291
Tecnofilme	7135/2024	1432699	1439158	1439160
Replas	7136/2024	1432700	1444443	--
Papion Filmes Flexíveis	7137/2024	1432701	1441031	1441043
DSPlastic Comercio de Embalagens	7138/2024	1432703	1443987	--
Nova Plastilux Plasticos	7140/2024	1432705	--	1441724
Soléfilmes	7141/2024	1432708	1439543	1439548
Distribuidores não oficiados pela SG				
Empresa	Nº Ofício	SEI	Resposta Pública	Resposta Restrita
Emusa	7142/2024	1432709	--	--
Polymark	7155/2024	1432908	1438890	--
Max Embalagens	7157/2024	1432914	1448149	--
Filmtec	7158/2024	1432915	1439524	1439525
MRV do Brasil	7159/2024	1432917	1439047	1439048
Nova TIV / CRC	7160/2024	1432919	1442772	--
Isopel	7161/2024	1432920	1435501	--
RVD	7163/2024	1432920	1438602	1438607
Flexfilm	7164/2024	1432925	1438945	1438947
Geartechbr	7570/2024	1438031	--	1444458

Fonte: Elaboração GAB4. (\*) A empresa Emusa não acusou o recebimento do ofício encaminhado e não foi possível contatá-la ao longo da instrução.

182. As principais perguntas feitas aos distribuidores oficiados abrangeram diversos aspectos de suas operações com filmes BOPET finos. Foi solicitado que preenchessem tabelas detalhando suas aquisições e vendas nos anos de 2022 e 2023. Indagou-se sobre o processo de cotação de preços e negociação, incluindo a frequência das cotações, a variação dos preços e os fatores que influenciam as negociações.



183. Questionou-se também sobre a dinâmica de cotação por parte dos clientes dos distribuidores. Além disso, foram feitas perguntas sobre a manutenção de estoques e suas quantidades médias. Por fim, solicitou-se uma avaliação sobre as possíveis vantagens de adquirir filmes BOPET finos de países da América do Sul em comparação com outras regiões, considerando fatores como taxas aduaneiras, custos de frete e facilidades logísticas.

184. Examinando as respostas das Requerentes, foi diagnosticado que suas bases de clientes são muito distintas no Brasil. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

185. A Oben, por sua vez, possui contrato de exclusividade firmado com o distribuidor Soléfilmes, [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]<sup>29</sup>.

186. As tabelas abaixo mostram a representatividade de clientes finais e distribuidores no faturamento das Requerentes, nos últimos cinco anos:

**Tabela 8. Faturamento bruto por tipo de cliente (Valor) – Terphane (2019-2023)**  
[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

Fonte: Requerentes – Resposta ao Ofício nº 7626/2024 (SEI 1444182). Valores em milhares de USD

**Tabela 9. Faturamento bruto por tipo de cliente (Valor) – Oben (2019-2023)**  
[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

Fonte: Requerentes – Resposta ao Ofício nº 7626/2024 (SEI 1444182). Valores em milhares de USD

187. Os dados apresentados pelas Requerentes sobre a representatividade de seus 5 principais clientes, no âmbito do Formulário de Notificação, corroboram que a Terphane [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]:

**Tabela 10. Principais clientes – Terphane (2022)**  
[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

188. O Grupo Oben, por sua vez, em 2022, [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

**Tabela 11. Principais clientes – Oben (2022)**  
[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

---

<sup>29</sup> [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

Fonte: Formulário de Notificação (SEI 1302700)

189. Assim, os dados confirmam que as Requerentes possuem perfis de clientes distintos, o que corrobora o interesse em uma análise focada em diferentes tipos de consumidores. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES AO CADE]**.

190. No que concerne aos distribuidores, a partir das respostas dos escritórios, foi possível estimar qual seria a participação de cada produtor em termos de venda ao canal de distribuição. Isto é, da verificação dos volumes e dos preços de aquisição dos distribuidores junto aos fabricantes, foi possível estimar qual seria a “participação de mercado” relativa dos fabricantes junto aos distribuidores.

191. As estruturas de ofertas segmentadas para cada canal de venda serão oportunamente abordadas no item seguinte deste voto. Assim, ainda que não se esteja afirmando a existência plena de dois mercados relevantes distintos, é útil compreender melhor os diferentes perfis de consumidores, de forma a investigar, de maneira mais aprofundada, como os aspectos de rivalidade atuam nas relações perante os distribuidores e perante os clientes que adquirem o produto diretamente dos fabricantes.

192. A partir desses cenários alternativos e complementares, poder-se-á aprofundar, por exemplo, o impacto das importações em termos de rivalidade perante os distribuidores ou perante os clientes finais.

## **2.2. Possibilidade de exercício de poder de mercado**

193. Como já mencionado, a SG-CADE analisou, em seu Parecer, cenários alternativos de mercado relevante nacional e mundial, com base em dados fornecidos pelas Requerentes.

### **2.2.1. Cenário mundial**

194. Como mencionado anteriormente, no cenário mundial, foram utilizados dados provenientes da Consultoria Wood Mackenzie, que indicaram uma baixa participação combinada das Requerentes – de menos de 10% entre os anos de 2018 e 2023, sendo [0-10%] **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** no último ano:

**Tabela 12. Estrutura de oferta relativa ao mercado global de filmes BOPET finos | Volume comercializado, em toneladas (2018-2022)**  
**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Empresa	2018		2019		2020		2021		2022	
	<i>volume (t)</i>	<i>share (%)</i>	<i>volume (t)</i>	<i>share (%)</i>	<i>volume (t)</i>	<i>share (%)</i>	<i>volume (t)</i>	<i>share (%)</i>	<i>volume (t)</i>	<i>share (%)</i>
Terphane		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Oben		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Combinado		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
<b>TOTAL</b>		<b>100,00%</b>		<b>100,00%</b>		<b>100,00%</b>		<b>100,00%</b>		<b>100,00%</b>
$\Delta$ HHI (2022)	<b><math>\Delta</math>HHI &lt; 200</b>									

Fonte: Elaborado pela SG-CADE (SEI 1386772). Dados fornecidos pelas Requerentes, com base no estudo “*PET Film Long Term Service*” da *Wood Mackenzie*. Valor do  $\Delta$ HHI em 2022 calculado pela SG<sup>30</sup>. Participações das Requerentes foram estimadas com base em dados de venda mundiais da Terphane, que incluem toda a produção nacional bem como a produção em sua planta localizada nos EUA, em relação à demanda total mundial, obtida via dados *Wood Mackenzie*.

<sup>30</sup>  $\Delta$ HHI = 2 x [(*share* Requerente A) x (*share* Requerente B)] = [ACESSO RESTRITO AO CADE E ÀS REQUERENTES].

195. Os dados indicaram a desnecessidade de aprofundamento da análise para esse cenário de mercado relevante.

### 2.2.2. Cenário nacional

196. No cenário nacional, em seu Formulário de Notificação, as Requerentes apresentaram metodologia para estimar a estrutura de oferta do mercado brasileiro, a partir de dados gerenciais próprios e a base da Receita Federal Brasileira para importações. Explicaram as Requerentes que:

177. Para esse cálculo, no que se refere às importações, os dados públicos disponíveis no sistema Comexstat (MDIC) contêm apenas a informação agregada por NCM que, segundo o melhor entendimento das Requerentes, englobam outros tipos de filmes BOPET que não estão contemplados no escopo da Operação. As Requerentes optaram por utilizar conservadoramente base de dados de importação depurada e tratada pela Terphane, a partir de metodologia própria de inteligência de mercado, que parte dos dados públicos (do MDIC e da Receita Federal) e busca segregar, da melhor maneira possível, apenas os filmes BOPET que possuem espessura (inferior a 50  $\mu\text{m}$ ) e tratamentos semelhantes aos produtos das Requerentes. Observe-se, nesse sentido, que os montantes a seguir estão muito provavelmente subestimados, em razão do recorte conservador aplicado pela Terphane. Visando conferir maior precisão, os dados reais da Oben foram utilizados para confirmação das estimativas da Terphane, e foram priorizados em casos de divergências com as estimativas. (SEI 1302699)

197. Em relação aos dados obtidos, a Terphane assinalou que foram consideradas as NCMs<sup>31</sup> 392062.19, 392069.00, 392062.99 e 392062.91. Por sua vez, as NCMs 39206291 e 39206299 foram considerados inadequados pelas Requerentes para

---

<sup>31</sup> Nas palavras da SG-CADE (1386772), “NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) é um sistema ordenado que permite, pela aplicação de regras e procedimentos próprios, determinar um único código numérico para uma dada mercadoria. Esse código, uma vez conhecido, passa a representar a própria mercadoria. A NCM é uma nomenclatura regional para categorização de mercadorias adotada pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai desde 1995, sendo utilizada em todas as operações de comércio exterior dos países do Mercosul. Toma por base o Sistema Harmonizado (SH), que é uma expressão condensada de “Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias” mantido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA), que foi criado para melhorar e facilitar o comércio internacional e seu controle estatístico. É fundamental para determinar os tributos envolvidos nas operações de comércio exterior e de saída de produtos industrializados. Além disso, a NCM é base para o estabelecimento de direitos de defesa comercial, sendo também utilizada no âmbito do ICMS, na valoração aduaneira, em dados estatísticos de importação e exportação, na identificação de mercadorias para efeitos de regimes aduaneiros especiais, de tratamentos administrativos, de licença de importação, etc. Fonte: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/classificacao-fiscal-de-mercadorias/ncm>. Acesso: 04.03.2024.”

estimação do total do mercado por compreenderem filmes espessos, fitas, chapas, filmes impressos e embalagens.

198. As Requerentes informaram não haver disponibilidade de dados confiáveis quanto às participações de mercado individuais, em vendas no Brasil, detidas por produtores localizados em outros países.

199. Como será discutido ao longo deste voto, os fabricantes multinacionais de filmes BOPET finos atuam em mais de uma origem; e, mais que isso, muitas origens possuem mais de um produtor de BOPET fino, o que impossibilita a correlação de dados de importação com um determinado *player* do mercado de BOPET fino. Assim, as Requerentes forneceram uma estrutura de oferta por origem, com base nos dados de importação.

200. Por meio dessa metodologia, as Requerentes estimaram um cenário de mercado nacional com utilização de duas *proxies*: o volume (a partir dos dados de Consumo Nacional Aparente - CNA) e o valor de vendas em reais:

**Tabela 13. Estrutura de demanda – filmes BOPET finos no Brasil | CNA do Brasil, dimensão volume (toneladas) e Participações de mercado (%) (2018-2023)**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Empresa/origem	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	share (%)	share (%)	volume (t)	share (%)
<b>Terphane</b>		[60-70%]		[70-80%]		[60-70%]		[70-80%]		[70-80%]		[60-70%]
<b>Oben</b>		[20-30%]		[10-20%]		[20-30%]		[10-20%]		[10-20%]		[10-20%]
<b>Terphane + Oben</b>		<b>[80-90%]</b>		<b>[90-100%]</b>		<b>[90-100%]</b>		<b>[80-90%]</b>		<b>[80-90%]</b>		<b>[70-80%]</b>
<b>Demais importações</b>		[10-20%]		[0-10%]		[0-10%]		[10-20%]		[10-20%]		[20-30%]
Turquia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Tailândia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[10-20%]
Índia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
China		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Malásia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Luxemburgo		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Bahrein		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Taiwan		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Coreia do Sul		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Paraguai		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Reino Unido		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Alemanha		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Paquistão		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
França		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Itália		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]

Empresa/origem	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)
Japão		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
México		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Hungria		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Polônia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Emirados Árabes Unidos		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Indonésia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
República Tcheca		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Egito		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
<b>MERCADO TOTAL</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>
<b>ΔHHI (2023)</b>	<b>ΔHHI &gt; 200</b>											

Fonte: Requerentes e Base Receita Federal Brasileira para importações. Valor do ΔHHI em 2023 calculado pela SG<sup>32</sup>. A SG não efetuou os cálculos referentes aos valores totais de HHI antes e depois da Operação, em razão da indisponibilidade de dados de *market share* dos concorrentes atuantes no mercado nacional de filmes BOPET finos. A utilização dos países de procedência como uma *proxy* para as participações de mercado dos concorrentes poderia levar a resultados imprecisos, dada a provável existência de muitos fornecedores diferentes em cada um dos países assinalados na Tabela acima.

Nota 1: os dados da Terphane compreendem o volume produzido pela Terphane Brasil e exportados pela Terphane EUA ao Brasil.

Nota 2: para evitar sobreposição de informações e potencial dupla contagem, a tabela não apresenta os volumes de importações registrados pela Receita Federal provenientes dos EUA (Terphane), assim como da Colômbia e Peru (Oben).

Nota 3: O mercado total foi obtido a partir da soma das vendas internas de Terphane e Oben e das importações, subtraindo deste último grupo os volumes importados pela Terphane (*intercompany*, a partir dos EUA) e as importações realizadas pela Oben (representadas pelas origens Colômbia e Peru) - o saldo restante das importações representam as demais importações realizadas pelo mercado brasileiro que não estão associadas às

<sup>32</sup>  $\Delta\text{HHI} = 2 \times [(share \text{ Requerente A}) \times (share \text{ Requerente B})] = \text{[ACESSO RESTRITO AO CADE E ÀS REQUERENTES]}$ .

Requerentes. Como se trata de uma informação obtida pelo resíduo da conta anterior, as demais importações podem apresentar pequenas divergências se comparadas com soma de cada país individualmente. Na tabela, tais valores individuais foram ajustados proporcionalmente para que seu somatório seja equivalente à linha "demais importações".





Empresa/origem	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	Valor (R\$ mil)	Share (%)	Valor (R\$ mil)	Share (%)	Valor (R\$ mil)	Share (%)	Valor (R\$ mil)	Share (%)	Valor (R\$ mil)	Share (%)	Valor (R\$ mil)	Share (%)
México		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Hungria		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Polônia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Emirados Árabes Unidos		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Indonésia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
República Tcheca		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Egito		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
<b>MERCADO TOTAL</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>
<b>ΔHHI (2023)</b>	<b>ΔHHI &gt; 200</b>											

Fonte: Requerentes e Base Receita Federal Brasileira para importações. Valor do ΔHHI em 2023 calculado pela SG<sup>33</sup>. A SG não efetuou os cálculos referentes aos valores totais de HHI antes e depois da Operação, em razão da indisponibilidade de dados de *market share* dos concorrentes atuantes no mercado nacional de filmes BOPET finos. A utilização dos países de procedência como uma *proxy* para as participações de mercado dos concorrentes poderia levar a resultados imprecisos, dada a provável existência de muitos fornecedores diferentes em cada um dos países assinalados na Tabela acima.

Nota 1: Os dados da Terphane compreendem o volume produzido pela Terphane Brasil e exportados pela Terphane EUA ao Brasil.

Nota 2: Para evitar sobreposição de informações e potencial dupla contagem, a tabela não apresenta os volumes de importações registrados pela Receita Federal provenientes dos EUA (Terphane), assim como da Colômbia e Peru (Oben).

Nota 3: O mercado total foi obtido a partir da soma das vendas internas de Terphane e Oben e das importações, subtraindo deste último grupo os volumes importados pela Terphane (intercompany, a partir dos EUA) e as importações provenientes da Oben (representadas pelas origens Colômbia e Peru) - o saldo restante das importações representa as demais importações realizadas pelo mercado brasileiro que não estão associadas às Requerentes. Como se trata de uma informação obtida pelo resíduo da conta anterior, as demais importações podem apresentar pequenas

<sup>33</sup>  $\Delta\text{HHI} = 2 \times [(share \text{ Requerente A}) \times (share \text{ Requerente B})] = \text{[ACESSO RESTRITO AO CADE E ÀS REQUERENTES]}$ .

divergências se comparadas com soma de cada país individualmente. Na tabela atual, tais valores individuais foram ajustados proporcionalmente para que seu somatório seja equivalente à linha "demais importações".

201. A partir desses dados, a SG concluiu que as Requerentes apresentariam *market shares* extremamente elevados no mercado nacional de filmes BOPET finos, pelo menos nos últimos cinco anos.

202. Inicialmente, é importante apresentar uma ressalva à interpretação desses dados. Embora a SG tenha considerado esses dados para fins de uma definição de mercado relevante “nacional”, entendo que, na realidade, o que a SG fez foi refutar a *proxy* utilizada pelas Requerentes para a mensuração de participações de mercado. Tanto é assim que os dados da tabela acima considerados pela SG-CADE naturalmente apresentam dados de importação por origens. Fosse o mercado tão somente nacional, sequer se estaria considerando esses volumes de importação.

203. Como mencionado acima, se o mercado relevante em questão fosse definido apenas como nacional, a presente operação não apresentaria problemas concorrenciais. Isso porque a Terphane é a única produtora nacional. Tratar-se-ia, portanto, de uma simples substituição de agentes.

204. A divergência entre as Requerentes e a SG-CADE, portanto, não diz respeito verdadeira à exata dimensão geográfica do mercado. O que se controverte no caso concreto é saber se as participações de mercado devem ser consideradas pelo lado da oferta (isto é, considerando o volume que os fabricantes de filmes BOPET finos produzem mundialmente) ou se os *market shares* devem ser computados a partir dos dados da demanda (ou seja, volume que os consumidores brasileiros consomem).

205. Assim, deve-se ter clareza de que os dados apresentados na tabela acima dizem respeito à estrutura de demanda do filme BOPET fino no país. Eles consideram a soma das importações do produto para o Brasil, bem como das vendas da Terphane que é a única produtora no Brasil.

206. Como mencionado acima, considero que a *proxy* do consumo nacional parece ser de fato a melhor métrica para avaliação das participações de mercado no caso concreto. Não é demais lembrar que as participações de mercado são utilizadas, nas definições de mercado relevante, como uma *proxy* para aferição de poder de mercado, que é conceitualmente a capacidade de impor unilateralmente, de forma lucrativa, aumentos de preços ou diminuições de oferta.

207. Se essa avaliação de poder de mercado fosse feita a partir apenas dos dados da oferta global de filmes BOPET fino, estar-se-ia presumindo que há uma homogeneidade dos fluxos de importação a nível global. No limite, poder-se-ia chegar à conclusão de que mesmo grandes produtores mundiais que nunca exportaram para o Brasil exercem poder de mercado em relação aos consumidores brasileiros, o que seria um grave contrassenso.

208. A essência do exercício de avaliação de poder de mercado não está em desvendar os limites desse espaço ficcional, mas sim em compreender em que medida as importações de fato são capazes de disciplinar aumentos de preço no Brasil. Assim, em situações como esta, o melhor caminho parece ser de fato avaliar o poder de mercado considerando não a estrutura da oferta, mas a estrutura da demanda.

209. Ressalta-se que uma importante orientação a esse respeito foi consignada na recentíssima “Comunicação da Comissão Europeia sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência”,<sup>34</sup> publicada em fevereiro de 2024. Conforme discutido neste documento, a mera existência de um volume significativo de importações não necessariamente significa que todos os países exportadores e importadores estão em um único mercado relevante onde as pressões competitivas são homogêneas.

210. Nesses casos, o mais adequado parece ser (como fez a própria SG) considerar “as vendas a clientes no mercado geográfico relevante, incluindo as vendas tanto de fornecedores locais como de importadores”.<sup>35</sup> Transcreve-se abaixo, de forma mais alongada, as orientações da Comunicação, que parecem absolutamente adequadas para lidar com as discussões do caso concreto:

41. Nos casos em que os fornecedores negociam com clientes individuais ou podem discriminar por localização ou área geográfica do cliente, a Comissão define normalmente o mercado geográfico relevante com base na localização do cliente. A substituição do lado da procura entre diferentes áreas geográficas – como a substituição por importações adicionais – também pode ser relevante nesses casos (...).

42. A mera existência de importações ou a possibilidade de substituir por importações numa determinada área geográfica não conduz necessariamente a um alargamento do mercado geográfico para incluir a área a partir da qual os bens foram ou poderiam ser exportados. Os clientes situados na área a partir da qual os bens foram ou poderiam ser exportados podem enfrentar condições de concorrência diferentes por comparação com os clientes situados na área onde são entregues as importações. Nessas circunstâncias, se os mercados geográficos tiverem sido definidos de forma ampla para incluir as áreas de exportação e entrega de bens importados, poderão ser erradamente incluídas no mercado relevante áreas em que é provável que os clientes sejam afetados diferentemente pelo

<sup>34</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União. C/2024/1645, 2024.

<sup>35</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União. C/2024/1645, 2024, parágrafo 43.

comportamento ou pela concentração relevante. Tal prejudicaria a apreciação da concorrência, em vez de a facilitar.

43. Portanto, nos casos em que existem importações significativas, mas em que as trocas comerciais entre determinadas áreas geográficas ou outras considerações relativas à oferta e à procura são insuficientes para conduzir a condições de concorrência suficientemente homogêneas, a Comissão não alarga o mercado geográfico relevante de modo a incluir a área a partir da qual os bens foram exportados. Contudo, como parte da apreciação da concorrência e quando os mercados geográficos são definidos com base na localização dos clientes, a Comissão calcula as quotas de mercado com base em todas as vendas a clientes no mercado geográfico relevante, incluindo as vendas tanto de fornecedores locais como de importadores. Na apreciação da concorrência, a Comissão também tem plenamente em conta, de outras formas, a pressão concorrencial decorrente das importações no mercado relevante, por exemplo, examinando se é provável que as importações aumentem no futuro quando o processo requeira uma avaliação prospetiva.<sup>36</sup>

211. Por todo o exposto, considero que, independentemente da definição de mercado relevante geográfico adotada, a avaliação do poder de mercado deve considerar os dados de volume e de faturamento das vendas a consumidores brasileiros, incluindo tanto as vendas da Terphane quanto as vendas feitas pelas empresas que exportam para o Brasil.

212. Essas são exatamente as informações que constam das Tabelas 13 e 14 acima. É importante fazer a ressalva de que os dados de participação da Terphane, conforme informado na legenda, correspondem ao volume produzido (e não vendido) pela Terphane Brasil nos períodos elencados.

213. Apresenta-se apenas uma complementação necessária dessas informações. Considerando que os dados apresentados nas Tabelas 13 e 14 eram provenientes de estimativas internas das Requerentes feitas a partir de dados disponíveis no sistema Comexstat (MDIC), o meu Gabinete iniciou um importante diálogo institucional perante ao DECOM/SECEX, a fim de obter esclarecimentos sobre a existência de dados mais confiáveis para mensurar o consumo aparente nacional de filmes BOPET.

214. A partir das informações cuidadosamente prestadas pelo DECOM/SECEX, apreende-se que os dados informados no sistema Comexstat (MDIC) de fato não segregam as importações de filmes BOPET finos, uma vez que as importações deste produto são computadas dentro de três NCMs que envolvem outros bens.

---

<sup>36</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União. C/2024/1645, 2024, parágrafo 43.

215. O DECOM/SECEX esclareceu, no entanto, que dados mais precisos sobre a importação de filmes BOPET são depurados pelo DECOM no âmbito das investigações de medidas antidumping. No bojo dessas investigações, o DECOM utiliza dados oriundos das autoridades fiscais, o que permite atingir um grau de precisão maior, separando os filmes BOPET finos de outros que não estão relacionados à presente operação. Conforme explicou o DECOM, em resposta ao Ofício nº 7772/2024/GAB4:

Ao realizar uma operação de importação, as empresas responsáveis por internalizar a mercadoria em território brasileiro devem preencher um documento denominado “declaração de importação”. Nele, o representante da empresa importadora deve preencher informações relativas à descrição do produto importado, sua classificação na Nomenclatura Comum do Mercosul- NCM, os impostos devidos, quantidade importada, valor da mercadoria, preço, condição de venda, entre outras informações.

Essas informações são de uso exclusivo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e não são divulgadas para o público em geral. As estatísticas de comércio exterior são, nesse contexto, divulgadas de forma agregada, refletindo de forma consolidada todas as operações classificadas em determinado código da NCM.

Como as investigações de defesa comercial se referem a produtos específicos, e não ao código tarifário como um todo, para apuração do volume, valor e preço de importação de determinado produto investigado, o artigo 198 do Código Tributário Nacional permite o compartilhamento dos dados de importação pela RFB com o Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior – DECOM/SECEX, no âmbito de um processo administrativo de investigação de prática desleal de comércio. Nesse contexto, o DECOM/SECEX tem acesso à descrição detalhada da mercadoria importada, conforme informado pela empresa importadora à RFB, para cada uma das operações registradas. O DECOM analisa, então, para cada uma das operações, a descrição informada e avalia se aquela descrição do produto condiz com a caracterização do produto objeto da investigação, conforme definido pela indústria doméstica petionária.

A partir das descrições de determinados produtos apresentadas pela petionária, o Departamento verifica se cada importação está dentro do escopo do produto ou se diz respeito a um produto não caracterizado como objeto da investigação. No caso específico das investigações de filmes PET, ao “depurar” os dados fornecidos pela RFB, foram “excluídos” dos dados considerados na investigação os produtos a seguir: (...)

Esses produtos, apesar de terem importações classificadas nas mesmas NCMs do produto objeto da investigação, não são considerados no âmbito da investigação de defesa comercial, por não serem considerados produtos similares ao produto fabricado pela indústria brasileira, de acordo com as informações constantes do processo.

Assim, os dados de mercado brasileiro, de volume importado do produto objeto da investigação, do preço das importações, não refletem a comercialização destes produtos. Da mesma forma, é importante lembrar que, caso haja a imposição de alguma medida de defesa comercial, esta não incidirá sobre as importações destes produtos, ainda que classificados sob a mesma NCM em que se classifica o produto objeto da investigação. (SEI 1444462)

216. Assim, nota-se que o Departamento de Defesa Comercial realiza uma filtragem dos dados confidenciais da Receita Federal do Brasil, de forma a tornar mais precisas as suas informações a respeito do mercado investigado. Essa parece ser, portanto, a fonte de dados mais confiável para se analisar o mercado.

217. A fim de obter esses dados, este Gabinete emitiu o Ofício nº 7626/2024 (SEI 1439086), no qual solicitou que a Terphane apresentasse cópias (i) do Parecer n.º 2702/2024/MDIC, de 27 de junho de 2024, que trata do início da revisão do direito antidumping aplicado às importações originárias do Peru e do Bahrein; e (ii) do Parecer DECOM n.º 233/2024/MDIC, emitido no âmbito do encerramento da investigação referente à aplicação de direito antidumping a importações originárias dos Emirados Árabes Unidos, do México e da Turquia. Tais documentos foram fornecidos ao CADE (SEI 1444183).

218. A partir dos dados contidos no Parecer n.º 2702/2024/MDIC, relativo à revisão do direito antidumping de Peru e Bahrein, este gabinete pode constituir uma nova estrutura de demanda, no Brasil, para filmes BOPET finos:





**Tabela 15. Estrutura de demanda – filmes BOPET finos no Brasil | Dados DECOM de vendas internas Terphane e importações, em volume (t), out.2018 a set.2023**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Empresa/origem	P1 –		P2 –		P3 –		P4 –		P5 –	
	outubro de 2018 a setembro de 2019		outubro de 2019 a setembro de 2020		outubro de 2020 a setembro de 2021		outubro de 2021 a setembro de 2022		outubro de 2022 a setembro de 2023	
	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)
Terphane		[70-80%]		[60-70%]		[60-70%]		[60-70%]		[50-60%]
Oben		[10-20%]		[10-20%]		[20-30%]		[10-20%]		[0-10%]
Terphane+Oben		[80-90%]		[80-90%]		[80-90%]		[80-90%]		[60-70%]
Demais importações		[10-20%]		[10-20%]		[10-20%]		[10-20%]		[30-40%]
Tailândia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[10-20%]
Egito		-		-		-		-		-
China		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Itália		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
França		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Estados Unidos		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Índia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Paquistão		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Taiwan		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Indonésia		-		-		-		-		-
Turquia		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		-		[0-10%]
Reino Unido		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Alemanha		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Coréia do Sul		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Bareine		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
México		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]

Empresa/origem	P1 –		P2 –		P3 –		P4 –		P5 –	
	outubro de 2018 a setembro de 2019		outubro de 2019 a setembro de 2020		outubro de 2020 a setembro de 2021		outubro de 2021 a setembro de 2022		outubro de 2022 a setembro de 2023	
	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)	volume (t)	share (%)
Uruguai		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Chile		-		-		-		-		-
Japão		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Tchéquia (República Tcheca)		-		-		-		-		-
Demais países (*)		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]		[0-10%]
Total Brasil		100,0%		100,0%		100,0%		100,0%		100,0%
ΔHHI (P5)	[1.000-1.200]									

Fonte: Elaboração GAB4, a partir de tabelas elaboradas pelo DECOM a partir de dados da Receita Federal do Brasil (Extrato Confidencial do Parecer SEI nº 2702/2024/MDIC no Processo: SEI nº 19972.000236/2024-62 restrito e nº 19972.000235/2024-18 confidencial)

\* Demais Países correspondem a Luxemburgo, Bélgica, Espanha, Hong Kong, Malásia, Israel, Áustria, Hungria, Polônia, Emirados Árabes Unidos, Canadá, Irlanda, Omã, Argentina, Guatemala, África do Sul e Suíça.

Nota 1: Os dados da Terphane compreendem os dados de vendas internas na indústria doméstica, constantes na tabela “Dos Indicadores de Venda e Participação no Mercado Brasileiro e no Consumo Nacional Aparente (em t)” (p. 66 do Parecer).

Nota 2: Os dados da Oben compreendem a somatória dos dados de volume total das importações de Peru e Colômbia, constantes na tabela “Importações Totais (em t)” (p. 55-56 do Parecer).



219. Os períodos de análise (P1 a P5<sup>37</sup>), embora não correspondam exatamente aos períodos de janeiro a dezembro de um mesmo ano, são recentes (P5 se encerra em setembro de 2023) e úteis para a análise concorrencial. Nota-se, assim, que a participação das Requerentes, em termos de volume, permaneceu entre 80 a 90% entre P1 e P4, com uma queda em P5, para 60-70% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**. Para esse último período, o valor de  $\Delta$ HHI ainda segue elevado, de [1000-1200] **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

220. Conservadoramente, caso se entendesse que todas as importações provenientes dos EUA são da Terphane, não haveria mudanças relevantes: a participação combinada das Requerentes permaneceria igualmente entre 80% e 90% entre P1 e P4, com uma queda em P5 para 70-80% **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**, e  $\Delta$ HHI em P5 de [1000-1200] **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

221. Nota-se que, na estrutura de demanda com os dados utilizados pelo DECOM, as participações das Requerentes na demanda nacional por filmes BOPET finos são ligeiramente inferiores às estimativas fornecidas pelas Requerentes e utilizadas no Parecer da SG.

222. De toda forma, ainda que os dados utilizados pelo DECOM/SECEX apontem para uma concentração de mercado inferior àquela constatada pela SG-CADE, não há como se descartar a possibilidade de exercício de poder de mercado.

### 2.2.3. Cenários alternativos: segmentação por canal de venda

223. Conforme discutido no item 2.1.2.6 acima, os respondentes dos testes de mercado realizados pela SG indicaram que haveria uma diferença significativa no perfil de clientes brasileiros que adquirem filmes BOPET finos junto diretamente junto aos fabricantes ou junto aos distribuidores.

224. Diante dessa constatação, o meu gabinete considerou a possibilidade de se traçar cenários complementares de mercado relevante focando nas vendas diretas aos clientes finais ou, alternativamente, nas vendas perante os canais de distribuição.

225. As Requerentes informaram perfis de clientes distintos no Brasil. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

---

<sup>37</sup> P1 – outubro de 2018 a setembro de 2019; P2 – outubro de 2019 a setembro de 2020; P3 – outubro de 2020 a setembro de 2021; P4 – outubro de 2021 a setembro de 2022; e P5 – outubro de 2022 a setembro de 2023.

226. Considerando o volume de vendas da Terphane e da Oben para clientes finais (convertedores e *brand owners*) vs. vendas para distribuidores, seria possível cogitar que a Operação suscitaria comparativamente maiores riscos concorrenciais para os clientes brasileiros que adquirem o produto junto aos distribuidores.

227. Isso, porque, em primeiro lugar, o próprio teste de mercado reconheceu que, mesmo que a Terphane seja a única fabricante no Brasil, os clientes que compram direto desta Requerente não costumam mudar de fornecedor. Como destacado pela SG, “os convertedores e *brand owners* informaram que ou não trocaram de fornecedor ao longo dos últimos 5 anos, ou que tais trocas foram muito pontuais; de toda forma, foi praticamente unânime a percepção de que tais mudanças podem ser consideradas como relativamente raras, na perspectiva dos clientes”.

228. Além disso, nas respostas aos ofícios, parcela relevante dos clientes afirmou contarem apenas com a Terphane como fornecedor atual, além de haver certos custos para se proceder a trocas de vendedores:

Acreditamos que sim. Nós estamos comprando um produto nicho com boas margens. [...] Estamos comprando o BOPET antifog e easy opening pelas funcionalidades. Porém íamos aceitar um aumento de preço. (LV Lavita, SEI 1325160)

Atualmente, temos somente o fornecedor TERPHANE, homologado para este item. [...] Desconhecemos outros fornecedores e não temos outros homologados, além da Terphane. Desta forma, seguiríamos com as compras com o mesmo. (Forno de Minas, SEI 1321789)

Tenho 2 opções de compras do filme BOPET, teria um processo de cotação para definir o fornecedor vencedor. De qualquer forma poderá ter outras variáveis no processo de aquisição que mesmo com o aumento de preço poderíamos fazer a aquisição. [...] A troca é um processo de análise de volume e abastecimento, o que pode não funcionar e sendo assim, seria inviável a troca. Nesse caso seria absorvido o novo preço e a decisão fica a critério da área comercial (Vendas), de assumir o custo e não repassar aos clientes, diminuindo margem, ou repassar em algum momento quando for o momento de apresentar nova tabela ao cliente. (Mezzani, SEI 1319475)

#### **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

A empresa teria que adquirir das duas formas até poder equilibrar as demandas e avaliar a melhor situação para dar continuidade. [...] [A troca

de fornecedor] Implicaria em custos financeiros e de tempo por motivo do material ter o processo de teste e homologação. (Marata, SEI 1318792)

Hoje a cadeia não suporta aumentos mandatários, pois o impacto em toda cadeia produtiva é grande, mas dependendo da especificação do cliente, não havendo possibilidade de mudança de material, temos que absorver o aumento no preço final do produto, já que o mercado só tem um fornecedor local. (Qualyprint, SEI 1323178)

Continuaríamos comprando e repassando o custo para podermos atender a nossa demanda. [...] Processo de alteração de fornecedor muito caro, muito demorado, via esta que impossibilita o mercado poder aceitar estas alterações, devido a nossos clientes não aceitarem tantas trocas de fornecedores. (Celocorte, SEI 1319312)

Continuaria adquirindo [das Requerentes]. [...] Disponibilidade, lead time de entrega e homologação e assistência técnica [os fatores que levam a empresa a absorver o aumento de preços pelas Requerentes]. (Inflex, SEI 1319509)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

229. Além disso, seria significativamente difícil estimar a participação de mercado dos produtores para clientes nacionais diretos. Embora alguns desses grandes clientes tenham sido oficiados pela SG, é extremamente seria difícil definir de forma exaustiva todos os clientes que adquirem diretamente dos fabricantes.

230. Em relação ao canal de distribuidores, no entanto, a partir das respostas aos ofícios exarados pelo Gabinete 4, foi possível chegar a uma estimativa mais fidedigna do total das compras feitas pelos distribuidores junto aos produtores nacional e estrangeiros de filmes de BOPET finos. Portanto, a partir da instrução complementar, buscou-se obter estimativas de qual seria a participação de cada fornecedor nas compras feitas pelos distribuidores. As respostas aos ofícios também permitiram segregar os dados por fabricantes estrangeiros e não apenas por país de origem.

231. Esse cenário alternativo de mercado permitiria, ainda, que se construa uma estrutura de demanda dos filmes BOPET finos considerando os fabricantes de filmes BOPET finos concorrentes das Requerentes – e não apenas uma visão por origem do produto importado –, o que é mais próximo da análise tradicionalmente feita pelo CADE.

232. A partir dos dados obtidos na instrução complementar, o DEE-CADE construiu uma tabela de volume de vendas total por fornecedor:

**Tabela 16. Volume total por fornecedor (2022-2023)**  
**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Fornecedor	Volume total (ton)	Percentual (%)
Oben		[20-30]
Terphane		[20-30]
Soléfilmes		[0-10]
Requerentes		[50-60]
Flex P, Films		[20-30]
Polyplex		[10-20]
SRF Industries		[0-10]
Perimeter		[0-10]
Ester Industries		[0-10]
Toray		[0-10]
Prexx Comercio		[0-10]
Polo Films		[0-10]
JPFL Films		[0-10]
Maxi Imp, E Distr, Ltda		[0-10]
Fujian Billion		[0-10]
M,A,M Falcao		[0-10]
Intermarket		[0-10]
Jindal Poly Films		[0-10]
CRC Filmes		[0-10]
Filmtec		[0-10]
Vacmet		[0-10]
Tecnofilme		[0-10]
Plastilux Filmes		[0-10]
Geartech		[0-10]
Uflex Limited		[0-10]
NINGBO SIDA NEW MATERIAL CO, LTD		[0-10]
Total		100

Fonte: Nota Técnica DEE-CADE (SEI 1456409)

233. Nota-se que a tabela não apenas os players produtores de filmes BOPET fino, mas sim todos os fornecedores assinalados pelos distribuidores consultados. Portanto, a tabela mostra players distribuidores como a Soléfilmes e a Polo Films, que têm atuação na venda do produto para outros distribuidores nacionais.

234. Os dados obtidos na instrução complementar também apresentam informações interessantes sobre as origens das compras feitas pelas distribuidoras. A tabela abaixo apresenta o volume total de vendas, em toneladas e percentual, por país de origem. As principais origens são Brasil ([20-30]% [ACESSO RESTRITO AO CADE]) e Peru/Colômbia ([20-30]% [ACESSO RESTRITO AO CADE]), países em que as requerentes são produtoras. Somadas, essas origens correspondem por [50-60]% [ACESSO RESTRITO AO CADE] das compras das distribuidoras consultadas na instrução complementar realizada pelo Gabinete 4.

**Tabela 17. Volume total por país de origem**  
**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

País de Origem	Volume Total (toneladas)	Percentual (%)
Peru/Colômbia		[20-30]
Brasil		[20-30]
Requerentes		[50-60]
Egito		[20-30]
Tailândia		[10-20]
Paquistão		[0-10]
Índia		[0-10]
Indonésia		[0-10]
Malásia		[0-10]
China		[0-10]
Estados Unidos		[0-10]
Total		100

Fonte: Nota Técnica DEE-CADE (SEI 1456409).

235. Esses dados sugerem que, mesmo que o mercado relevante fosse segmentado por canal de venda, ainda assim seria possível afirmar que as Requerentes deteriam possibilidade de exercer poder de mercado perante os distribuidores, considerando sua estimativa de participação de mercado conjunta superior a [50-60%] [ACESSO RESTRITO AO CADE]. De toda forma, é relevante observar que a participação relativa das “importações ex Oben” nesse cenário torna-se mais significativa, ficando entre 40-50%.

236. De maneira conservadora, o DEE optou por incluir nas estimativas das Requerentes a participação da Soléfilmes, que possui atualmente exclusividade com a Oben para aquisição da maior parte dos filmes BOPET de seu portfólio<sup>38</sup>. Ainda que se

<sup>38</sup> Conforme informado pela Soléfilmes, há apenas um volume residual de filmes BOPET finos que é importado de um outro fabricante: “A Soléfilmes também importa e distribui no mercado nacional, os filmes de BOPET com revestimento em PVDC (alta barreira), transparente com 13,5 µm do fabricante

possa debater a conveniência da inclusão da Soléfilmes nessa análise, vê-se que o volume é pouco expressivo e não altera a análise a ser feita das vendas das Requerentes para distribuidores.

#### **2.2.4. Conclusão sobre possibilidade de exercício de poder de mercado**

237. Nota-se que, em todos os cenários analisados – com exceção da estrutura de oferta para o mercado mundial de filmes BOPET finos –, as participações de mercado conjuntas das Requerentes são significativamente elevadas, indicando a possibilidade de exercício de poder de mercado, com impactos para os consumidores brasileiros. Necessário, portanto, se proceder à análise da probabilidade de exercício de poder de mercado

### **2.3. Probabilidade de exercício de poder de mercado**

238. Ao examinar os dados referentes às estruturas de oferta nos diferentes cenários de mercado relevante geográfico, observou-se que a aquisição resultaria em uma alta concentração de mercado no setor de filmes BOPET finos, considerando a demanda nacional por esse produto.

239. Dessa forma, aqui avaliaremos se as Requerentes poderiam vir a exercer poder de mercado. Tal avaliação considerará a viabilidade de entrada de novos competidores de forma tempestiva, provável e suficiente, bem como o grau de rivalidade efetiva que persistiria no mercado após a operação. No âmbito da rivalidade, será discutido de que forma as importações de outros players produtores de BOPET fino, localizados fora da América do Sul, podem operar como fatores mitigadores das altas concentrações de mercado.

#### **2.3.1. Análise de entrada**

240. Conforme o roteiro de análise estabelecido no Guia H do CADE, passarei a analisar: (i) histórico de entradas e barreiras à entrada; e (ii) a seguir, as circunstâncias de entrada do mercado: probabilidade, tempestividade e suficiência.

##### **2.3.1.1. Histórico de entradas**

241. As Requerentes, o teste de mercado e a análise da SG confirmaram não ter havido a entrada de novos concorrentes por meio da instalação de plantas fabris em território nacional, ao longo dos últimos 5 (cinco) anos.

242. As Requerentes observaram que houve um aumento significativo das importações. Nesse sentido, aduzem que a entrada de novos *players* via importação pode

---

Polyplex (Tailândia). O Grupo Oben não possui esta grade de filme em seu portfólio, e com consentimento do Grupo Oben, podemos importar de outro fabricante.” (SEI 1317784)



ocorrer pela simples instalação de um escritório de representação no país ou por meio de distribuidores especializados.

243. No teste de mercado, alguns players mencionaram entradas de novos distribuidores, conforme assinalado pela SG (SEI 1386772). Interessante notar que a parceria entre o Grupo Oben e a Soléfilmes, com quase 10 anos (firmada em 2015), foi citada por alguns distribuidores como entrada relevante e recente (vide respostas da DSPlastic e Ficael, SEI 1324582 e 1325712).

244. Pode-se concluir que não houve entradas no mercado de filmes BOPET finos, por meio de instalação de unidade fabril no Brasil, nos últimos cinco anos. De toda forma, é relevante considerar que, dada a dinâmica internacional do mercado, novos *players* podem passar a vender a clientes brasileiros, principalmente por meio de importações.

### **2.3.1.2. Barreiras à entrada**

245. Segundo o Guia H do CADE<sup>39</sup>, barreiras à entrada podem ser definidas como qualquer fator em um mercado que coloque um potencial competidor em desvantagem com relação aos agentes econômicos estabelecidos. Consequentemente, à medida que aumentam as barreiras à entrada, diminui a probabilidade de entrada de novos *players* no mercado.

246. Algumas possíveis barreiras à entrada em mercados são os custos irrecuperáveis (*sunk costs*), as barreiras legais ou regulatórias, os recursos de propriedade exclusiva das empresas instaladas, as economias de escala ou de escopo, o grau de integração da cadeia produtiva, a fidelidade dos consumidores às marcas estabelecidas e a ameaça de reação dos competidores instalados.

247. As Requerentes alegam (SEI 1302700) que o mercado de filmes BOPET finos no Brasil não apresenta barreiras à entrada de novos agentes. De acordo com elas, as únicas normas a serem observadas para a comercialização do produto no país são aquelas básicas do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, que proíbem que qualquer material nocivo tenha sido acrescentado à sua composição.

248. Assim, como se trata de regras mínimas que equivalem em grande medida àquelas adotadas no restante do mundo, todos os grandes grupos globais que atuam no mercado de filmes BOPET estariam aptos a atendê-las. No demais, uma vez que o mercado de filmes BOPET brasileiro não é regulado e não exige obtenção de autorizações regulatórias, a entrada de novos competidores ou o lançamento de produtos dar-se-ia livremente.

---

<sup>39</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal, Brasília, 2016, p. 27.

249. Além disso, as Requerentes sustentam haver duas formas de entrada no mercado nacional de filmes BOPET finos: (i) por meio da instalação de uma nova planta produtiva, com produção no território nacional, ou (ii) através da abertura de um escritório de importação, pelo qual é possível a comercialização do BOPET produzido no exterior. A SG-CADE em seu Parecer (SEI 1386781) reiterou este entendimento e realizou sua análise com base, também, nos testes de mercado.

250. Apesar disso, as Requerentes argumentaram que a conclusão adotada pela SG-CADE em seu Parecer não considerou o mercado em sua plenitude. Dessa forma, em resposta ao Parecer, as Requerentes alegaram (SEI 1402357) que a análise desta Operação exige que não se parta da premissa equivocada de isolamento do mercado nacional ante à dinâmica competitiva internacional, como se a única forma de nele participar fosse por meio da instalação de unidades fabris no território brasileiro.

251. Com isso, as Requerentes sustentaram que qualquer ponderação sobre barreiras à entrada no mercado de filmes BOPET finos deve considerar, de antemão, sua dinâmica global, e a pressão competitiva exercida das mais variadas formas por agentes econômicos cujas plantas industriais se localizam no exterior.

252. Passo, então, a avaliar as duas formas de entrada mencionadas pelas Requerentes e consideradas pela SG-CADE.

253. Do ponto de vista de instalação de uma planta produtiva, há significativas barreiras para a entrada de novos fabricantes. Isso porque, apesar das baixas barreiras regulatórias, a fabricação de filmes BOPET finos demanda (i) alto investimento inicial e custos fixos relevantes, (ii) manutenção de uma linha de produção sempre operante (com perda de eficiência e produtividade em caso de interrupções) e (iii) operação de volumes mínimos para preservar o melhor funcionamento da produção.

254. A SG-CADE afirmou em seu Parecer que não foi possível a obtenção de informações detalhadas sobre as condições e requisitos para entradas *greenfield* (como fabricantes) no mercado brasileiro de filmes BOPET finos, dado que a Terphane é o único *player* com atividades produtivas no território nacional. De todo modo, das informações apresentadas pelas Requerentes e por algumas empresas consultadas nos testes de mercado, concluiu que o mercado em tela se caracteriza como uma indústria capital-intensiva, que demanda altos investimentos iniciais e custos fixos consideráveis.

255. Quanto a entradas *brownfield*, pontuou a Polyplex que **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

256. Já sob o ponto de vista da entrada de agentes que atuem como distribuidores, o teste de mercado não identificou barreiras como questões regulatórias ou sanitárias ou mesmo a existência de patentes, *know-how* e outros direitos de propriedade intelectual

que pudessem constituir elementos restritivos à concorrência no mercado de filmes BOPET finos.

257. Questionados sobre o tema, os distribuidores oficiados não identificaram maiores obstáculos para a entrada, em termos de infraestrutura necessária, pessoal, acesso a fornecedores e outros. Conforme as manifestações majoritárias desses agentes, os requisitos costumam se limitar a aspectos como necessidade de área de armazenagem, maquinário para corte de bobinas, equipe comercial e acesso a fornecedores.

258. Por outro lado, parte expressiva dos distribuidores oficiados assinalou que as medidas de defesa comercial contra empresas estrangeiras de determinadas origens que exportam filmes BOPET finos para o Brasil constituem um obstáculo relevante para entrada nesse segmento:

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

As medidas protetivas só beneficiam o atual fabricante Terphane, por ser o único no Brasil, fazendo que ele dite o preço no mercado consumidor nacional, que por certas vezes chega a ser abusivo. O aumento no fluxo de importados traz melhores condições comerciais e de qualidade superior aos clientes brasileiros. Mesmo assim, não impacta de forma significativa nos itens fabricados pela Terphane. (Limer Cart, SEI 1319246)

As medidas de defesa comercial limitam a entrada de materiais com preços competitivos no mercado nacional, posicionando o único produtor local de forma confortável na confecção de sua política de preços. As importações não sofreram alterações nos últimos anos muito em função destas medidas de proteção comercial. (Polo Films, SEI 1325386)

Há antidumping contra inúmeros países. Algumas imagino que justificáveis, mas não creio que o grande número delas em vigor estejam nessa categoria. As importações acomodam-se (migram) quando algum deles entra ou sai de vigência. -lá muitos produtores no mundo e a sua grande maioria com capacidades superiores à nacional. Não acompanhamos detalhes da importação geral do país, apenas no mercado em que atuamos e percebemos novos fornecedores internacionais entrando neste ano, tanto pela sobra de produto no mundo, como pelo término do antidumping contra alguns países. (Ficael, SEI 1325712)

Afeta sim, pois o valor para importação fica mais alto, o que as vezes inviabiliza o projeto. (Takafer, SEI 1319774)

Acreditamos que a aplicação de medidas antidumping são nocivas ao mercado. Os preços internacionais ditam o grau de competitividade do mercado. Não podemos defender uma indústria nacional que não apresenta capacidade de competição com o resto do mundo. Ao nos desviarmos da produtividade internacional, toda a cadeia de embalagens flexíveis brasileira, e por consequência, a indústria de alimentos, pagará custos maiores. Como intuito de defender uma única indústria, que apesar de estar em solo brasileiro, pertence a um grupo internacional, elevamos os custos das embalagens fabricadas e dos produtos a serem embalados. Sofre a população brasileira e a economia, que deverá pagar mais cara para defender um grupo internacional. (Tecnofilme, SEI 1323031)

As medidas de proteção impactam de forma relevante. (Replas, SEI 1327138)

O processo de Dumping impactou nos processos de importação que ficou restrito e creio que com volumes menores. (Premium Reliance, SEI 1319560)

Sim, fomos impactados com as mudanças pois alguns fornecedores tiveram o seu custo total (material CIF + taxas das medidas) extremamente alto e tivemos que parar as negociações ou simplesmente cortar as importações por algum período até uma nova mudança, como por exemplo alguns produtores de BOPET finos de [ACESSO RESTRITO AO CADE]. (Filmtec, SEI 1439392)

Sim, passamos adquirir produtos com maior custo e tivemos que desenvolver outros fornecedores de outros países que não sofriam com tais medidas. (Nova TIV, SEI 1442772)

259. No mesmo sentido, os convertedores e *brand owners*, em sua maioria, entendem que os efeitos das medidas antidumping limitam a concorrência doméstica e dificultam as aquisições de filmes BOPET finos de algumas procedências:

Acreditamos que as medidas impostas limitam/dificultam a livre concorrência aos que buscam a compra de filmes. (Selmi, SEI 1319981)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Tais medidas de defesa comercial são ruins para os negócios, pois restringem o acesso a um único ou poucos fabricantes. Além disso, afeta as entregas. Muitas vezes são descumpridos os acordos realizados no fechamento da compra e, pela falta de opção, a empresa adquirente fica

sujeita a ceder as condições comerciais impostas ou ficar sem produto. (Incoplast, SEI 1328232)

Sofremos sim pois concorreremos com o custo Brasil altíssimo em custo antidumping e torna que nossos produtos sejam difícil de exportar para nossos clientes. (Celocorte, SEI 1319312)

Limita a importação e limita a criação fabricantes nacionais (sic). (Inflex, SEI 1319509)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Sim, é necessário a migração dos pedidos para os países que não possuem essas medidas. (Zaraplast, SEI 1320224)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

As medidas de defesa comercial (antidumping) restringe [sic] a concorrência para a Terphane e impacta na competitividade das empresas de transformação visto que não temos acesso a fazer aquisições competitivas no mercado global. O fluxo de importação nos parece estar sendo atendido pelo Grupo Oben, que está fora do alcance do antidumping. (Sulprint, SEI 1324460)

Sim, é necessário a migração dos pedidos para os países que não possuem estas medidas. (Videplast, SEI 1318997)

260. A fabricante Polyplex também se manifestou sobre o tema:

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

261. É, portanto, consenso entre grande parte dos agentes oficiados que as medidas antidumping constituem importante barreira à entrada de novos *players* no mercado brasileiro de filmes BOPET finos.

262. Assim, em linha com que foi destacado pela SG-CADE, a entrada nesse mercado se vê obstada tanto pela caracterização da indústria como capital-intensiva quanto pela existência de medidas de defesa comercial que encarecem o acesso dos importadores ao BOPET originado de regiões produtoras importantes.

### 2.3.1.3. Tempestividade, probabilidade e suficiência da entrada

263. Conforme o Guia H, o CADE pode avaliar como ocorre e em quais circunstâncias ocorre a entrada no mercado, analisando se é esperada uma entrada (i) provável, (ii) tempestiva e (iii) suficiente.

264. Ainda segundo o Guia H, a tempestividade da entrada avalia se a nova empresa entrante teria condições de estar em completo e adequado funcionamento em menos de 2 (dois) anos ou em período adequado à dinâmica concorrencial do mercado atingido pela operação, desde que em tempo suficiente para contestar eventual poder de mercado.

265. Conforme analisado pela SG (SEI 1386772), o teste de mercado sugeriu que a entrada de novos fabricantes no setor nacional de BOPET finos tende a ser demorada, uma vez que a instalação de uma linha produtiva pode levar mais de dois anos. Em contrapartida, a maioria dos distribuidores afirmou que novos participantes podem entrar no mercado de forma mais ágil, seja no caso de empresas que não produzem ou comercializam filmes plásticos, ou daquelas que já atuam com outros tipos de filmes e desejam entrar no segmento de BOPET finos.

266. Adoto o entendimento da SG sobre a análise de tempestividade da entrada no mercado. Faço apenas a ressalva de que não foi possível obter informações detalhadas sobre as condições de entradas *greenfield*, uma vez que apenas dois produtores de filmes BOPET finos responderam ao teste de mercado. Sendo assim, a conclusão pela não tempestividade de entrada via instalação de nova fábrica de filmes BOPET finos poderia ser revisada, em face de novas informações.

267. Quanto à probabilidade, O Guia H enuncia que a Análise da Probabilidade da Entrada (APE) averigua as Oportunidades de Vendas disponíveis (OV), a Capacidade Ociosa do mercado (CO), a Oportunidade de Venda Residual (OVR), bem como a Escala Mínima Viável (EMV), que podem ser definidos da seguinte forma:

- OV – Oportunidades de Vendas: são parcelas de mercado potencialmente disponíveis aos entrantes. São usualmente calculadas com base na relação entre as vendas atuais e a expectativa de crescimento para os anos seguintes;
- CO – Capacidade Ociosa: trata-se da capacidade disponível (não utilizada) de todas as empresas que pertencem ao MR;
- OVR – Oportunidade de Venda Residual: refere-se à diferença entre as Oportunidades de Vendas (OV) e a capacidade ociosa das empresas já instaladas no mercado (CO). Ou seja, o cálculo da OVR contabiliza apenas oportunidades de vendas que efetivamente

não seriam normalmente capturadas pelos próprios agentes de mercado;

- EMV – Escala Mínima Viável: é o menor nível de vendas anuais que o entrante potencial deve obter para que seu capital seja adequadamente remunerado. Para tanto, analisa-se qual o investimento necessário e o lucro [retorno do investimento] que um entrante teria em um determinado período no mercado em que pretende entrar (sendo necessário especificar o custo do entrante [fixo, variável/marginal], o mark-up do entrante e o volume de vendas esperado do entrante). As informações podem ser apresentadas ou organizadas na forma de fluxos de caixa de projeto de investimento. A análise da entrada pode utilizar estimativas do valor presente líquido, taxa interna de retorno, *payback*, *payback* descontado e outros indicadores que mostram a viabilidade econômica e financeira da entrada e
- APE – Análise da Probabilidade de Entrada refere-se à operação em que se subtrai da Oportunidade de Venda Residual (OVR) o valor da Escala Mínima Viável (EMV), conforme exemplo abaixo.<sup>40</sup>

268. A SG calculou a análise de probabilidade de entrada via instalação de planta industrial no Brasil, a partir de dados da Consultoria Wood Mackenzie e da Terphane: (i) estimativa de crescimento do mercado brasileiro em cerca de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] ao ano (estimativa da Terphane); (ii) estimativas da demanda de filmes finos no país, de 2023 a 2028 (estimativa da Wood Mackenzie); (iii) previsões de oportunidade de vendas entre 2024 e 2028 (considerando a estimativa de crescimento da Terphane e dados da Wood Mackenzie); (iv) capacidade ociosa da Terphane (único player com instalações produtivas no país); e (v) Escala Mínima Viável de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE], a partir de informações fornecidas pelas Requerentes.

**Tabela 18. Análise de probabilidade de entrada no mercado nacional de filmes BOPET finos (EMV x OVR): dimensão volume (toneladas) [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

EMV	OVR	$(OVR - EMV) > 0$	Conclusão sobre entrada
Fonte: estimativa de crescimento do mercado nacional conforme % estimado pela Terphane			

<sup>40</sup> Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, CADE, 2016, p. 31.

EMV	OVR	$(OVR - EMV) > 0$	Conclusão sobre entrada
		Não	Improvável
Fonte: <i>Wood Mackenzie</i>			
		Não	Improvável

Fonte: Elaboração SG (SEI 1386772), com base nas informações apresentadas pelas Requerentes

269. Com base nos cálculos elaborados pela SG, constata-se que a análise de probabilidade de entrada será negativa, dado que as oportunidades de venda residuais (OVR) para o mercado nacional de filmes BOPET finos acarretaram resultados negativos. Assim, ao subtrair o valor da EMV das OVRs, o valor resultante ainda seria menor que zero.

270. Portanto, em linha com os entendimentos da SG, avalia-se que a entrada de um novo fabricante no mercado doméstico seria improvável, em virtude da possível apropriação das oportunidades de venda pela Terphane. Sendo assim, não se faz necessário avaliar a suficiência de entrada.

271. Quantos aos produtos importados, não houve análise de probabilidade e suficiência de entrada pela SG. De toda forma, constata-se que há presença importante de produtos importados no território nacional, mas com uma barreira à entrada relevante, relacionada à presença de medidas antidumping.

#### **2.3.1.4. Conclusão sobre entrada**

272. A análise empreendida demonstra que a entrada no mercado de filmes BOPET finos brasileiro via instalação da fábrica conta com barreiras relevantes, pois se trata de indústria capital-intensiva, com altos investimentos iniciais e custos fixos consideráveis; além disso, os dados fornecidos indicam que essa entrada seria intempestiva e improvável. Já a entrada via fornecimento do produto importado a distribuidor, embora envolva menos custos, tem uma barreira relevante: a existência de medidas de defesa comercial (antidumping), que encarecem o preço do filme BOPET fino importado.

273. Assim, prossegue-se a análise para investigar se o nível de concorrência atual seria suficiente para mitigar as preocupações concorrenciais, com avaliação de fatores de rivalidade no mercado.



### 2.3.2. Rivalidade

274. Passo a analisar, a seguir, alguns aspectos que foram discutidos ao longo da tramitação do presente processo no CADE, e, a meu ver, são as variáveis mais relevantes para a análise de rivalidade no caso concreto.

#### 2.3.2.1. Evolução das participações de mercado

275. Conforme as estruturas de mercado apresentadas no item 2.2 do presente voto, nota-se que as participações das Requerentes são consistentemente elevadas no cenário nacional, com queda no ano de 2023.

276. Por volume e valor, nos dados apresentados pelas Requerentes, as participações conjuntas mantiveram-se entre 80-90% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] e 90-100% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] nos anos de 2018 a 2022, diminuindo para 70-80% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] (volume) e 70-80% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] (valor) em 2023.

#### **Gráfico 8. Mercado nacional de filmes BOPET finos: evolução dos market shares (dimensão volume) | Dados Requerentes - 2018 a 2023** [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

Fonte: Elaboração da SG (SEI 1386772), segundo informações apresentadas pelas Requerentes.

#### **Gráfico 9. Mercado nacional de filmes BOPET finos: evolução dos market shares (dimensão valor) | Dados Requerentes - 2018 a 2023** [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

Fonte: Elaboração da SG (SEI 1386772), segundo informações apresentadas pelas Requerentes.

277. Por volume, na estrutura construída a partir dos dados do DECOM, verifica-se queda das participações conjuntas na faixa dos 80-90%, de P1 a P4, chegando a 60-70% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] em P5 (outubro de 2022 a setembro de 2023).

**Gráfico 10. Mercado nacional de filmes BOPET finos: evolução dos *market shares* (dimensão volume) | Dados DECOM - 2018 a 2023**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Elaboração GAB4, a partir de tabelas elaboradas pelo DECOM com dados da Receita Federal do Brasil (Extrato Confidencial do Parecer SEI nº 2702/2024/MDIC no Processo: SEI nº 19972.000236/2024-62 restrito e nº 19972.000235/2024-18 confidencial)

278. Conforme analisado pela SG, a queda de participação conjunta nos últimos períodos analisados (2023 ou P5) coincide com o crescimento relativo dos produtos de outras origens além de Peru e Colômbia nas importações brasileiras em 2023. Nesse ano, a presença dos importados ex Oben ultrapassa a marca de 20% pela primeira vez ao longo de todo o período analisado.

279. Nota-se, portanto, que, recentemente, houve uma perda de participação das Requerentes, com aumento das importações de outras origens além daquelas em que o Grupo Oben atua. Segundo as Requerentes, o aumento observado nas importações se deve a “importantes mudanças que estão ocorrendo no mercado, bem como pelo fato de 2023 ter sido o ano, desde 2020, com o menor impacto da pandemia de Covid-19 e eventuais outras restrições na cadeia de suprimentos global.” (SEI 1339347).

280. De toda forma, os dados dos últimos cinco anos mostram a liderança da Terphane e a Oben como segunda colocada, como concorrente mais relevante, nas aquisições de filme BOPET fino feitas no Brasil.

### **2.3.2.2. Comportamentos de margens de lucro das Requerentes**

281. Em relação às margens de lucro, as Requerentes argumentam que a Terphane tem margens reduzidas, que comprovariam que a empresa sofre relevante pressão competitiva de importações, a despeito de ser o único player no mercado nacional doméstico.

282. O Parecer “Análise quanto à impossibilidade e inexistente probabilidade de eventual aumento de preços de BOPET decorrente da aquisição da Terphane pelo Grupo Oben”, de lavra da Consultoria Charles River Associates (SEI 1369006), aprofunda esse ponto. Para o Parecer, as baixas margens de operação da Terphane corroboram com o fato de que a Requerentes não ditam preços no Brasil.<sup>41</sup>

283. Segundo o Parecer, entre o período de janeiro/2017 a julho/2023, a Terphane apresentou uma margem bruta (diferença entre receita e o custo dos produtos vendidos)

---

<sup>41</sup> Nota-se que o DEE-CADE apresentou críticas à metodologia do referido Parecer da CRA em sua Nota Técnica nº 17/2024 (SEI 1456406). De toda forma, neste trecho do Voto, faz-se referência apenas aos dados de margens, trazidos nesse Parecer da CRA (SEI 1369006).

média para o produto BOPET de aproximadamente [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]. O gráfico abaixo mostra a série histórica da margem bruta da Terphane:

**Gráfico 11. Série histórica da margem bruta, BOPET – Terphane**  
**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Parecer CRA (SEI 1369006)

284. Afirma o Parecer que o aumento expressivo da margem nos anos de 2020 e 2021 explica-se pela pandemia de COVID-19, que gerou um aumento temporário na demanda por filmes BOPET finos no período, por conta, principalmente, de um aumento da procura de embalagens plásticas para serviços de entrega de alimentos.

285. Entretanto, a margem da empresa já retorna ao patamar do segundo semestre de 2019 já no final do ano de 2021, com uma queda relevante depois de janeiro de 2023. O documento argumenta que a Terphane não é *price maker* no mercado, pois opera com baixa margem de lucro, a despeito de ser a única produtora nacional.

286. As Requerentes apresentaram, ainda, gráfico com margens brutas da Terphane, também elaborado pela CRA, com comentários a respeito das conjunturas do mercado que explicam os valores apresentados:

**Gráfico 12. Série histórica da margem bruta, BOPET – Terphane**  
**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Petição Requerentes (SEI 1402357)

287. As Requerentes buscaram argumentar que, a despeito da imposição de medidas antidumping (a serem analisadas de maneira detalhada no item 2.3.2.2, abaixo), a Terphane continua sofrendo intensa pressão competitiva de produtos importados. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

288. Constata-se, de toda forma, que de fato a Terphane não opera, de maneira geral, com margens elevadas e que, [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

**2.3.2.1. Contestabilidade das importações**

289. Conforme discutido ao longo do presente voto, a principal fonte de rivalidade apontada pelas Requerentes como fator de disciplinamento do exercício de poder de mercado no cenário pós-operação seriam as importações.

290. No formulário de notificação, as Requerentes sustentaram que o Brasil dispõe de uma grande quantidade de alternativas de parceiros comerciais de filmes BOPET finos.

Entre 2010 e 2023, informam que 32 países exportaram filmes BOPET para o Brasil. Entre 2015 e 2022, o Peru foi o principal país de origem das importações do produto. As importações vindas do Peru (de produtos do Grupo Oben) representaram cerca de [70-80%] [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] em 2019 e 2020 do total de filmes BOPET importados pelo Brasil. Essa participação caiu para [40-50%] [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] em 2021 e para [30-40%] [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] em 2022, quando a nova planta do Grupo Oben da Colômbia passou a também exportar para o Brasil.

291. As Requerentes também defenderam que, além de os dados de mercado confirmarem a significância das importações, há diversas evidências que sugerem que “o custo do frete não é proporcionalmente significativo no preço do produto final e, mais importante, que não é uma desvantagem competitiva para os exportadores situados em diversas regiões do planeta”.

292. Nesse sentido, as Requerentes apresentaram documentos (SEI 1356595) que demonstrariam que o custo de transporte terrestre de um contêiner de filmes BOPET (que pode transportar de 16 a 21 toneladas) entre a planta da Terphane, localizada no estado de Pernambuco, e um cliente situado no Estado de São Paulo, por meio de cabotagem, seria de aproximadamente [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE], conforme recibo apresentado anexo ao formulário de notificação. Por sua vez, o preço de frete marítimo para o mesmo contêiner entre a China e o Porto de Santos no mesmo período variava entre [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE], o que contribui para a competitividade de produtos importados.

293. As Requerentes também juntaram aos autos uma matriz estimada de fretes que demonstraria uma média aproximada de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] por contêiner nos fretes para a Costa Leste da América do Sul (aprox. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]), o que representa menos de [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] do preço FOB unitário médio do Grupo Oben em suas vendas para o Brasil em 2022).

294. As Requerentes asseveraram ainda que “quando analisada a composição das importações de filmes BOPET para o Brasil em 2023, o que se observa é que as importações da relativamente mais distante Tailândia foram as mais relevantes no período, mesmo sendo possível importar produtos das plantas produtivas da Oben no Peru e na Colômbia. E as importações do Egito tiveram praticamente o mesmo peso do que as da Oben”.

295. Por fim, as Requerentes defenderam que grandes distribuidores possuem capacidade significativa de estocagem, realizam importações de grandes volumes de produtos para o Brasil e podem cortar filmes nas larguras e comprimentos requeridos pelos clientes, justamente para terem condições de atender clientes finais (convertedores

e *brand owners*) de forma rápida e completa (incluindo outros filmes, hoje não fornecidos pela Terphane). Com esses estoques (na maioria das vezes já localizados nas regiões Sudeste e Sul, onde também se encontram os clientes finais), esses distribuidores podem efetuar entregas de produtos importados em prazos muito inferiores aos da própria Terphane para convertedores e *brand owners*.

296. Dessa forma, haveria um conjunto de evidências de que diferenças de custo de frete e *lead times*) são, na prática, pouco relevantes para a competitividade de produtos fornecidos por fabricantes estrangeiros. Desse modo, a Operação não alteraria os fatores relevantes de competição, de modo que a empresa fusionada continuaria sujeita a forte pressão competitiva por fabricantes localizados em diversas regiões do planeta.

297. Os agentes de mercado oficiados no teste de mercado realizado, em sua grande maioria, confirmaram que realizam importações regulares de filmes BOPET finos. Destacam-se abaixo algumas das respostas, principalmente de distribuidores oficiados pela SG:

A aquisição ocorre de forma direta com os fornecedores globais, a empresa entra em contato direto com o fornecedor e solicita valores e prazo para produção e entrega, a compra é feita junto ao fornecedor que estabelecer os melhores preços e tempo de entrega, de acordo com a necessidade da empresa. (Maxi Importadora e Distribuidora, SEI 10795)

A quantidade de fabricantes atuando depende muito da demanda global. Consideramos o mercado injusto. Como a Terphane traz instabilidade ao aplicar diversas medidas antidumping, o mercado fica desregulado. Temos um único fabricante no país, as demais empresas fazem ofertas "spot" para disputar a sobra do mercado. Atualmente, os fabricantes mais atuantes no mercado nacional são: Terphane, Polyplex (Tailândia e Índia), Flex Films (Egito), Jindal (Índia) e Ester (Índia). Distribuidores são: Tecnofilmes, Solefilmes, Limer Cart, Plastilux, Nova TIV, DS Plastic e também a Polo Films (fabricante de BOPP). (Tecnofilmes, SEI 10803)

Sim, seguem uma dinâmica global. Os distribuidores e grandes convertedores podem aumentar suas importações caso haja alguma disparidade entre os preços nacionais e internacionais. (Nova Plastilux, SEI 10810)

Consideramos que existe muita concorrência devido ao significativo volume de importações. (Nova Plastilux, SEI 10810)

[Sobre a concorrência no mercado global] As ofertas [descontos] estão cada vez maiores assim como a disputa por clientes, dessa forma acredito que a concorrência tende a ser cada vez maior. (Marata, SEI 10813)

Em 2020, 2021, 2022, e 2023 está apontado ser o ano que mais entrou BOPET importado no Brasil. (...) Acreditamos que hoje, o mercado esteja dividido, justamente por melhor custo e qualidade do material importado, quando comparado ao atual fornecedor nacional (Terphane). (Limer-Cart, SEI 1319246)

Sim, adquirimos [BOPET finos importados - 67% do total de aquisições em 2022] (...) [Importações são] Sim, opção viável, com bons preços, qualidade e prazos de entrega que atendem nossas programações. (Videplast Embalagen Plásticas Ltda., SEI 1318997)

298. Além disso, muitas respostas corroboraram que o produto apresentaria características de *commodity*, uma vez que o produto seria em geral considerado homogêneo e seus preços seriam influenciados pelo dólar e pelo custo de insumos dolarizados (como resina PET ou por derivados de petróleo), além de outros aspectos relativos às capacidades e demandas globais dos produtos:

Sim, os preços dos filmes BOPET finos vendidos no mercado brasileiro seguem uma dinâmica global e são geralmente influenciados pelo cenário global de oferta e demanda. Aumentos de capacidade numa determinada região distorcem significativamente o equilíbrio entre a oferta e a demanda regional e também impactam o preço global. Por exemplo, o excesso de capacidade na China e na Índia provoca um nível mais elevado de exportações para os países que dependem de importações, impactando assim os preços não só a nível interno, mas também a nível mundial. (Polyplex, SEI 1329021)

Sim, variações globais de demanda, dólar e/ou petróleo (Inflex, SEI 1319509)

No melhor entendimento da SEARA, ainda que não chegue a ser uma *commodity*, os preços de filmes BOPET seguem uma dinâmica homogênea, acompanham a variação da resina BOPET e são cotados em dólar. (SEARA, SEI 1327947)

Os preços dos filmes BOPET finos estão atrelados aos preços das resinas termoplásticas, matéria prima utilizada na fabricação destes filmes, e que são derivadas do petróleo. Portanto, os filmes seguem uma dinâmica global de preços. Outras variáveis também tem influência direta sobre os

preços em nosso mercado, como por exemplo, variação da taxa do dólar e oferta e demanda mundial de resinas e filmes. (Soléfilmes Importação Distribuição e Logística Ltda., SEI 1317783)

Os preços são baseados nos mercados internacionais, demanda/oferta, assim como por variáveis internacionais que sempre afetam os preços domésticos. (Marata, SEI 1318792)

Sim, no nosso conhecimento, os preços nacionais acompanham o mercado mundial. (Videplast Embalagens Plásticas Ltda., SEI 1318997)

Sim, os preços nacionais são impactados por variáveis internacionais e acompanham o mercado mundial. (Zaraplast, SEI 1320224)

Sim, visto que a maioria dos fornecedores são globais, e uma vez que todos utilizam o dólar como referência, os preços são influenciados pelo ambiente externo. (Maxi Importadora e Distribuidora, SEI 1318885)

Sim, o produto se caracteriza como uma commodity (...) Compra com escopo global, possuem mais ofertas. (Converplast, SEI 1318994)

Sim o produto se caracteriza como uma commodity (Zaraplast, SEI 1320224)

Entendemos que os filmes BOPET finos se caracterizam como commodities, sem grandes diferenciações em qualidade, onde o preço é o principal fator competitivo para mercado de embalagens flexíveis (Soléfilmes Importação Distribuição e Logística Ltda., SEI 1317783)

Sim, sem dúvida é uma commodity. Não existe dificuldade de encontrar ofertas competitivas em preço e qualidade no mercado internacional. (Nova Plastilux Plasticos Eireli, SEI 1319873)

Há grande facilidade de transporte do substrato e a oferta global é grande e pulverizada (Vitopel, SEI 1333444)

299. Sobretudo os distribuidores oficiados narraram que a cotação de preços do produto seria feita de forma global, principalmente a partir de contatos frequentes e ordens de pequeno volume junto aos fornecedores nacional e estrangeiros:

Sim, a concorrência no mercado de filmes BOPET finos ocorre em âmbito global.” (Limer-Cart, SEI 1319246)

Sim, ocorre no âmbito global, pois a maioria das empresas tem acesso a importações (Takafer, SEI 1319246)

Entendemos que existe concorrência em âmbito global. Inclusive, no MERCOSUL. (Pastifício Selmi S.A, SEI 1319981)

A negociação é feita de forma global, desde que o fornecedor atenda a especificação técnica, que é sempre anexada no BID da plataforma de Compras (Forno de Minas, SEI 1321789)

Sim, a concorrência em âmbito global (Converplast, SEI 1318994)

Entendemos que ocorrem no âmbito global, todos os fornecedores têm preços e qualidade próximos. (Videplast Embalagens Plásticas Ltda., SEI 1318997)

Sim, ocorrem em âmbito global, todos os fornecedores tem preços e qualidade próximos (Zaraplast, SEI 1320224)

No caso dos fabricantes, podemos dizer que sim. Todos os grandes fabricantes globais atuam ativamente em diversos países. (Tecnofilmes, SEI 1323031)

Sim, em todo o mundo (...) Sim, dinâmica global, com preços dolarizados (DSPlastic, SEI 1324582)

Na visão de nossa empresa e analisando relatórios de consultorias, há uma oferta global de filmes de BOPET finos, principalmente dos países das principais regiões exportadoras (Índia, Oriente Médio, África e Ásia), os quais são direcionados para as principais regiões importadoras (Europa, América do Norte e Sudeste Asiático). (Polo Films, SEI 1329838)

Teríamos a opção de comprar de apenas um fabricante nacional, de 3 a 4 fabricantes internacionais que vendem direta ou indiretamente algumas linhas e de cerca de 4 a 5 distribuidores mais conhecidos. (Copobras, SEI 1328232)

A aquisição ocorre de forma direta com os fornecedores globais, a empresa entra em contato direto com o fornecedor e solicita valores e prazo para produção e entrega, a compra é feita junto ao fornecedor que estabelecer os melhores preços e tempo de entrega, de acordo com a necessidade da empresa (Maxi Importadora e Distribuidora, SEI 1318885)



300. As percepções coletadas no teste de mercado de fato corroboram a hipótese de que o mercado relevante em questão transcende as fronteiras nacionais. Contudo, é imperativo ressaltar que esta constatação, por si só, não é suficiente para determinar a aprovação do ato de concentração em análise.

301. Aliás, como já asseveramos, se a conclusão fosse de que o mercado relevante se restringe aos limites do território brasileiro, sequer seria necessário aprofundar a análise de mérito deste ato de concentração: a aquisição do único *player* nacional por um *player* estrangeiro traduzir-se-ia em uma mera substituição de agentes.

302. Reitera-se que a questão-chave da análise deste Ato de Concentração não se limita a determinar se as importações, de modo geral, exercem pressão competitiva sobre o produto nacional. A principal teoria do dano a ser considerada é o risco de, no cenário pós-operação, as importações feitas a partir de outros grupos econômicos (exceto o Grupo Oben) não seriam suficientes para disciplinar eventuais aumentos de preço por parte da empresa fusionada.

303. Não é demasiado lembrar que o Grupo Oben ocupa atualmente a posição de principal grupo exportador estrangeiro para o Brasil, sendo responsável por uma parcela significativa, em média, superior a metade do volume das importações realizadas no último quinquênio. Assim, a operação em tela consiste efetivamente na incorporação da empresa nacional pelo principal rival estrangeiro que hoje disputa a demanda dos clientes brasileiros.

304. À luz desse cenário, os dados de importação e as respostas obtidas no teste de mercado não permitem inferir, de forma direta e inequívoca, que a dinâmica concorrencial atual permaneceria inalterada após a efetivação da operação, como sugerem as Requerentes.

305. Para que a rivalidade das importações ex Oben seja adequadamente investigada, entendemos necessário aprofundar diversas questões que foram suscitadas ao longo da instrução processual, dentre elas (i) a concorrência potencial de grandes grupos econômicos globais (sobretudo asiáticos); (ii) a dinâmica de rivalidade por importação junto aos distribuidores e, por fim, (iii) os impactos que as importações ex Oben exercem sobre os preços da Terphane.

#### **2.3.2.1.1. Concorrência potencial de grandes grupos econômicos globais**

306. As Requerentes argumentaram ao longo da análise deste AC que a perspectiva de concorrência potencial no setor de filmes BOPET é influenciada pela presença de grandes grupos econômicos globais.

307. A tabela e o mapa abaixo sistematizam os grandes produtores mundiais de filmes BOPET finos, já mencionados no item 2.1.2.1 do presente voto:

**Tabela 19. Grandes produtores mundiais de filmes BOPET finos**

Player	Capacidade produtiva	Localização das plantas
Toray Advanced Film Co., Ltd.	[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] toneladas em 2022, equivalente a 0-10% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] da capacidade global de produção de filmes BOPET finos	6 países: China, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul, Malásia e França
UFlex Industries	[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] toneladas, ou 0-10% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] da capacidade global	8 países: Estados Unidos, Índia, Emirados Árabes Unidos, Nigéria, México, Egito, Rússia e Polônia
Polyplex Corporation	[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] toneladas, ou 0-10% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] da capacidade global	5 países: Estados Unidos, Índia, Tailândia, Indonésia e Turquia
SKC Co., Ltd	[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] toneladas, equivalente a 0-10% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] da capacidade global	2 países: Estados Unidos e Coreia do Sul.
Dupont Teijin Films	[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] toneladas, equivalente a 0-10% [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] da capacidade global	6 países: China, Luxemburgo, Reino Unido, Estados Unidos, Indonésia e Japão.
SRF Polyester	[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE] toneladas, equivalente a 0-10% [ACESSO RESTRITO ÀS	3 países: Hungria, Índia e Tailândia

Player	Capacidade produtiva	Localização das plantas
	<b>REQUERENTES E AO CADE</b> ] da capacidade global	

Fonte: Elaboração GAB4 a partir de dados consolidados pela Consultoria Wood Mackenzie (SEI 1402357)

**Figura 11. Maiores produtores globais de filmes BOPET finos, share da produção mundial estimada, em 2023**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: SEI 1402357

308. Como se constata, os grandes players mundiais possuem plantas para fabricação de filmes BOPET finos em mais de um país. Ademais, segundo as Requerentes, esses grupos, em regra: (i) fabricam portfólio amplo de diferentes tipos de filmes (e.g. BOPP e CPP); e (ii) atuam em outros elos da cadeia de fabricação de filmes (e.g., na fabricação da resina PET ou como convertedores de embalagens flexíveis).

309. Em relação ao player SRF, vale mencionar notar que, por meio da Circular SECEX nº 41, de 16 de agosto de 2024, houve início de revisão de novo exportador para apurar margem de dumping individual nas exportações da Índia para o Brasil, em função de solicitação do exportador indiano SRF Limited.

310. Conforme ensina Amanda Athayde sobre a revisão de novo exportador:

A revisão de novo exportador é o instrumento que permite a apuração de uma margem individual de dumping e, conseqüentemente, de um direito antidumping individual para uma empresa produtora ou exportadora que não tenha exportado para o Brasil durante o período de investigação estabelecido e, portanto, não tenha participado da investigação original que culminou com a aplicação do direito antidumping ou da revisão mais recente que prorrogou esse direito.

(...) [P]ode ocorrer de um produtor ou exportador realmente ter iniciado ou pretender iniciar suas exportações para o país que impõe o direito antidumping após o período investigado. (...) Esse novo exportador pode, então, por meio de uma petição de revisão de novo exportador, solicitar que lhe seja calculada uma margem de dumping individual, que poderia ser inferior ao direito antidumping aplicado ao grupo dos “Demais” ou, ainda, ser nulo, caso o produtor ou exportador comprove que não pratica dumping.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> ATHAYDE, Amanda. Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 215-217.

311. Nesse contexto, o pedido de revisão de novo exportador pode indicar o interesse da SRF, grande player que não tinha atuação relevante no Brasil, a passar a exportar os filmes BOPET finos de maneira competitiva. Vale notar que, por iniciativa do mesmo player, a Secex também iniciou investigação para apurar direito compensatório individual aplicado às importações de filmes BOPET da Índia, por meio da Circular nº 42, de 16 de agosto de 2024.

312. Outro fator relevante na análise de concorrência potencial diz respeito a uma elevada capacidade produtiva e ociosa nos países produtores de filmes BOPET. As Requerentes (SEI 1402357) narram que, recentemente, diversos produtores fizeram investimentos significativos para ampliar ou construir novas plantas industriais de filmes BOPET. Como resultado desses investimentos, estima-se que a capacidade de produção de filmes BOPET finos no mundo será expandida em cerca de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** no período entre 2022 e 2027. Contudo, estima-se que o crescimento da demanda será de apenas **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** por ano.

313. Nesse cenário de aumento da capacidade produtiva e, conseqüentemente, de ociosidade, o mercado brasileiro de filmes BOPET (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**) e, mais especificamente, o volume total importado pelo país (**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**) seria significativamente pequeno em relação ao volume mundial disponível para exportação. Sendo assim, em tese, seria necessário apenas um pequeno desvio da produção mundial para contestar um eventual aumento de preços de filmes BOPET no Brasil.

314. Segundo as Requerentes, haveria uma discrepância entre o volume demandado de filme BOPET fino no Brasil em comparação a outros países, o que se dá pelos seguintes fatores: (i) pelo uso de filmes BOPET no Brasil quase que exclusivamente para embalagens flexíveis, enquanto em globalmente cerca de 30% dos filmes BOPET são direcionados para aplicações elétricas e eletrônicas; (ii) uma penetração menor das embalagens flexíveis no Brasil em comparação a outros países, causada por um parque industrial alimentício brasileiro antigo e cujo maquinário de embalagens prioriza materiais rígidos como plástico rígido, cartonado ou lata; (iii) um menor consumo de embalagens flexíveis, em razão da venda de diversos alimentos no formato in natura e granel (como frutas, legumes e carnes); e (iv) utilização em muitos casos de uma espessura menor de filmes (são utilizados com frequência filmes de 10 micra, enquanto o padrão global é o filme de 12 micra).

315. Em tal cenário, cada um dos principais parceiros comerciais do Brasil nos últimos anos poderia suprir, por conta própria, todo o volume de importações brasileiras de filmes BOPET, apenas utilizando sua capacidade ociosa estimada, sem precisar deixar de atender a outros clientes além do Brasil. Os dois gráficos abaixo – um que inclui China e

Índia, os países com maior capacidade ociosa; e outro sem essas origens, para fins de escala – ilustram esse ponto:

**Gráfico 13. Capacidade ociosa dos maiores parceiros comerciais brasileiros, em 2023 (mil toneladas)**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Petição Requerentes (SEI 1402357). Elaboração: LCA Consultores, a partir de dados da Wood Mackenzie<sup>43</sup>.

**Gráfico 14. Capacidade ociosa dos maiores parceiros comerciais brasileiros, em 2023 (mil toneladas)**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Petição Requerentes (SEI 1402357). Elaboração: LCA Consultores, a partir de dados da Wood Mackenzie<sup>44</sup>.

316. As Requerentes argumentam que a taxa de ociosidade mundial apresenta tendência de aumento, podendo chegar a mais de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** nos próximos anos, de acordo com dados da Wood Mackenzie, o que aumentará a rivalidade no mercado. Citam investimento recente feito pela International Packaging Films Limited (IPAK), grupo paquistanês, que implicou aumento da sua capacidade produtiva de BOPET.

317. Nesse sentido, o gráfico abaixo apresenta a evolução da capacidade ociosa global, a partir de 2020, com os valores esperados até o ano de 2026:

**Gráfico 15. Capacidade ociosa global de Filmes PET, de 2020 a 2026 (mil toneladas)**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Parecer LCA Consultores – “Mercado de Filmes PET: mercado relevante global e a rivalidade de produtos correlatos” (SEI 1369006), a partir de dados da Wood Mackenzie<sup>45</sup>

318. Cumpre notar que, segundo o Guia H, a capacidade ociosa é um fator crucial a ser avaliado em atos de concentração horizontal. Conforme afirma o documento:

---

<sup>43</sup> Nota das Requerentes: os valores foram obtidos subtraindo a produção da capacidade produtiva relativo a produção de filmes Thin/Magnetic e Thin/Thick, segundo reportado pela Wood Mackenzie referentes ao ano de 2023. Foram selecionados os maiores parceiros comerciais do Brasil em 2023.

<sup>44</sup> Nota das Requerentes: os valores foram obtidos subtraindo a produção da capacidade produtiva relativo a produção de filmes Thin/Magnetic e Thin/Thick, segundo reportado pela Wood Mackenzie referentes ao ano de 2023. Foram selecionados os maiores parceiros comerciais do Brasil em 2023.

<sup>45</sup> Nota da LCA: Os valores foram obtidos subtraindo a produção da capacidade produtiva relativo a produção de filmes Thin/Magnetic e Thin/Thick, segundo reportado pela Wood Mackenzie. Dados a partir de 2024 são estimativas.

Trata-se de uma condição necessária para a constatação de rivalidade, já que, em não possuindo capacidade ociosa disponível em suas fábricas já instaladas ou capacidade de expansão, as concorrentes das Requerentes simplesmente não serão capazes de atender os consumidores que desejem desviar suas compras no caso de um aumento de preços por parte da firma fusionada.

Vale destacar, entretanto, que a existência de capacidade ociosa ou de expansão em empresas rivais não é incentivo suficiente para uma estratégia contestadora do exercício do poder de mercado da firma resultante, já que o uso da capacidade ociosa pode não ser lucrativo e é possível haver mercados com baixa rivalidade (e até colusão tácita e explícita), mesmo na presença de capacidade ociosa.<sup>46</sup>

319. Conforme já me manifestei em votos anteriores, considero que a avaliação de capacidade ociosa não pode ser tomada, por si só, como um argumento relevante para aprovação de atos de concentração. Essa cautela é devida principalmente por conta dos efeitos ambíguos da capacidade ociosa que, além de rivalidade potencial, pode indicar riscos significativos de coordenação<sup>47</sup>. No presente caso, no entanto, a existência de grande número de competidores que atuam em cadeias de valor globais torna menos provável o risco de colusão tácita, não sendo essa uma questão particularmente relevante para análise deste AC.

320. Dessa forma, nota-se que, no cenário internacional, há diversos players com elevadas capacidade de produção e capacidade ociosa, o que seria de fato um fator relevante de concorrência potencial para as Requerentes.

321. Contudo, o cenário de livre mercado internacional pode não ser totalmente configurado em relação ao produto ora investigado. Isso porque, conforme será discutido a seguir, existem diversas medidas de defesa comercial vigentes em relação aos filmes BOPET fino e essas medidas podem obstaculizar importações de origens gravadas, a despeito da presença da elevada capacidade ociosa mundial.

#### **2.3.2.1.2. Dinâmica das importações realizadas pelos distribuidores**

322. Como discutido acima, a SG concluiu que os distribuidores não seriam capazes de exercer uma pressão competitiva relevante sobre os fabricantes, mais particularmente sobre as Requerentes. Analisando o teste de mercado, particularmente os dados de venda

---

<sup>46</sup> Guia H, CADE, p. 36.

<sup>47</sup> “É possível afirmar que a capacidade ociosa disponível de concorrentes como um fator de contestabilidade no cenário pós-fusão. Entendo, porém, que esse argumento deve ser utilizado com extrema cautela, uma vez que a capacidade ociosa pode ter efeitos bastante ambíguos sobre as condições de rivalidade e de incremento dos riscos de poder coordenado, sobretudo quando diagnosticados fatores estruturais que podem favorecer a colusão.” Cf. Voto do Conselheiro Relator Victor Fernandes no Ato de Concentração nº 08700.003198/2023-01 (SEI 1377987).

de distribuidores e produtores de filmes BOPET finos atuantes no mercado brasileiro, a Superintendência considerou que os primeiros teriam baixo nível de representatividade no mercado, restringindo sua atuação a um universo de clientes que demandariam volumes menores do produto.

323. A SG concluiu ainda que os clientes finais (convertedores e *brand owners*) revelaram preferência em adquirir filmes BOPET finos junto a fabricantes, em razão de melhores condições comerciais, garantia de volumes maiores e prestação de assistência técnica. Por fim, e como já discutido acima, as respostas do teste de mercado indicaram que os distribuidores tenderiam a identificar outros distribuidores como seus concorrentes diretos.

324. Em sua impugnação ao Parecer da SG, as Requerentes argumentaram (SEI 1402357) que “os distribuidores atuam como verdadeiros *gateways* de fabricantes que exportam para o Brasil”. Afirmam que os distribuidores costumam possuir grandes estoques próximos à parcela significativa dos demandantes brasileiros de filmes BOPET (localizados nas regiões Sudeste e Sul), algumas vezes vendem um portfólio maior de produtos que a própria Terphane, e oferecem serviços de pré e pós-venda.

325. Como discutido no item 3.1.4 deste voto, os testes de mercado reuniram evidências significativas de que a concorrência entre fabricantes e distribuidores ocorreria de forma muito marginal, tendo em vista que os perfis de clientes atendidos por cada canal de venda seriam distintos. Ademais, os distribuidores são, antes de mais nada, clientes dos próprios fabricantes. Eles adquirem os produtos junto a empresas como as Requerentes e empresas internacionais e os revendem para clientes finais.

326. Nesse contexto, e sem afirmar a segregação de mercados relevantes por canal de venda, meu Gabinete conduziu uma instrução complementar para investigar, principalmente, os comportamentos de cotações e compras feitas pelos distribuidores junto a Terphane e outros fornecedores internacionais. É importante fazer o *disclaimer* de que os dados coletados nessa instrução complementar não são exaustivos sobre a dinâmica do setor e podem não considerar distribuidores que talvez sejam significativos para o mercado. A cadeia de distribuição de filmes BOPET finos no Brasil constitui segmento relativamente pulverizado. Por isso, as estimativas apresentadas podem ser subestimadas.

327. A partir da análise dos dados de compra dos distribuidores, é possível perceber um comportamento bastante dinâmico de trocas frequentes de fornecedores a nível global. Destaca-se em particular a enorme variedade de origens que os distribuidores contrataram nos últimos anos, conforme resumido na tabela abaixo:

328. Ressalta-se que, além de simplesmente questionar os fornecedores estrangeiros junto aos quais o produto foi adquirido, os ofícios encaminhados pelo meu gabinete

requerem dados individualizados de ordens de compra com indicações de volume e de preço. Essa instrução permitiu que o DEE aprofundasse o comportamento das importações no canal de distribuição verificando comportamentos de precificação em relação ao tamanho das ordens despachadas.

329. Em primeiro lugar, o DEE analisou a distribuição dos volumes de compra de cada pedido. A figura abaixo, que consiste em um diagrama de caixa, mostra que existe uma grande disparidade no volume adquirido por um único distribuidor, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

**Gráfico 16. Diagrama de caixa do volume dos pedidos, por distribuidor e tipo de filme**

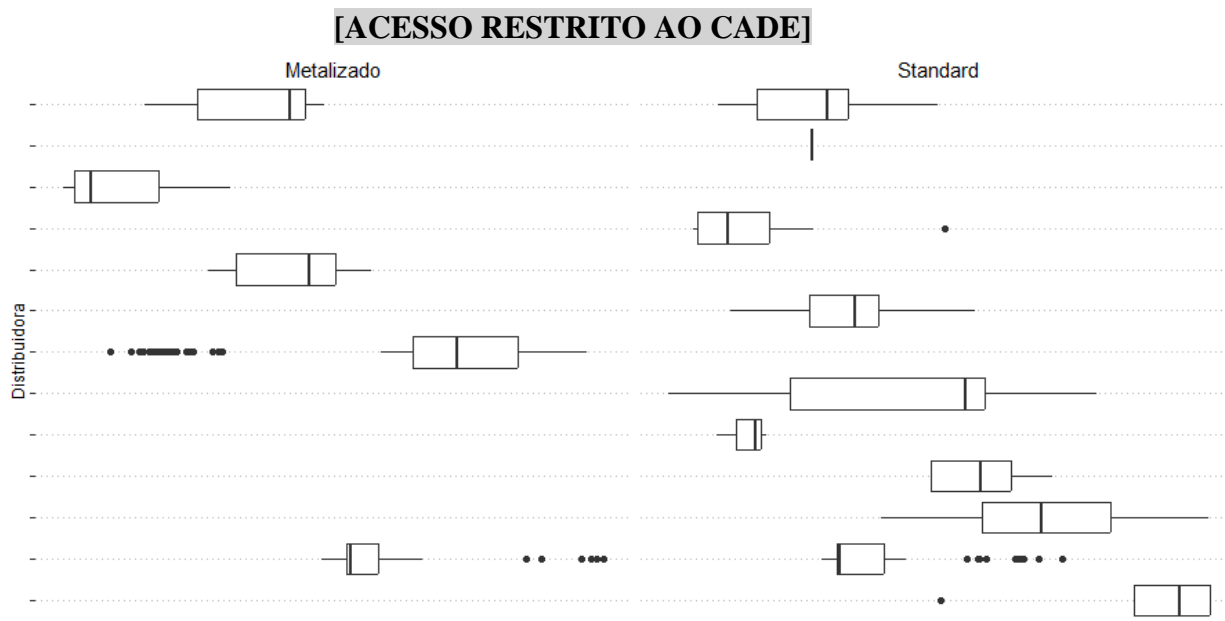


Fonte: Elaboração DEE-CADE (SEI 1456182), a partir de dados da instrução complementar

330. Em termos de comportamento de preços, observa-se um cenário menos desigual. Diversas concorrentes praticam preços similares aos preços **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. É relevante notar também que há distribuidoras que praticam com frequência preços menores do que a **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.



**Gráfico 17. Diagrama de caixa do preço dos pedidos, por distribuidor e tipo de filme**

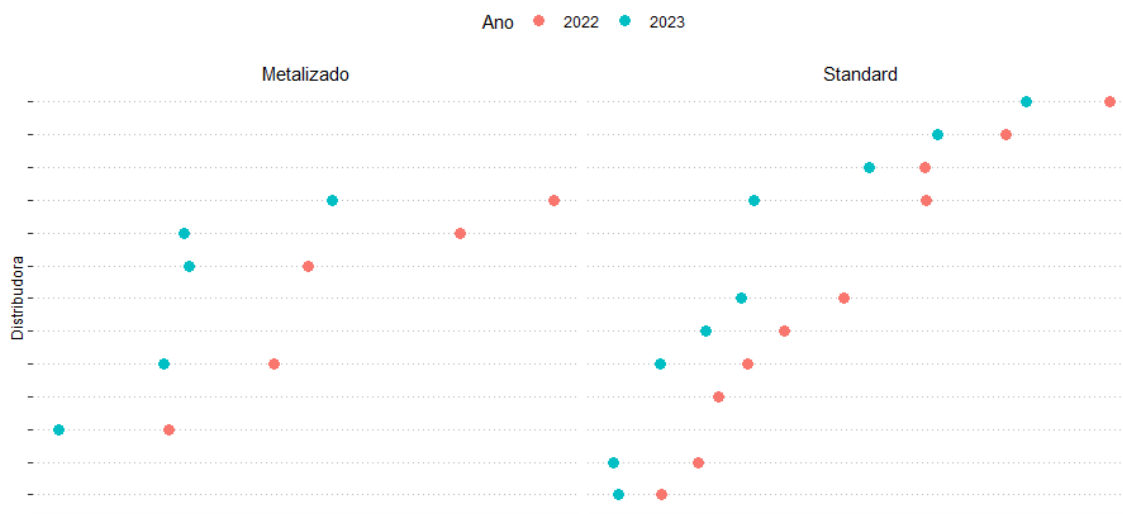


Fonte: Elaboração DEE-CADE (SEI 1456182), a partir de dados da instrução complementar

331. Ainda de acordo com o DEE, há diferenças significativas de escala com que operam algumas distribuidoras. Por exemplo, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Menores em ordem de magnitude, aparecem as distribuidoras **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. As demais importadoras trabalham com pedidos médios inferiores **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

332. Em termos de comportamentos de preço, a instrução mostrou que os preços de uma das Requerentes aparecem entre os preços mais altos para uma determinada categoria de produto, mas situa-se em patamar médio para outra categoria. Já os preços da outra Requerente aparecem entre os menores e mais próximos de outros grandes *players* do setor. Ressalta-se que esses dados consideram os preços internados do produto para os anos de 2022 e 2023.

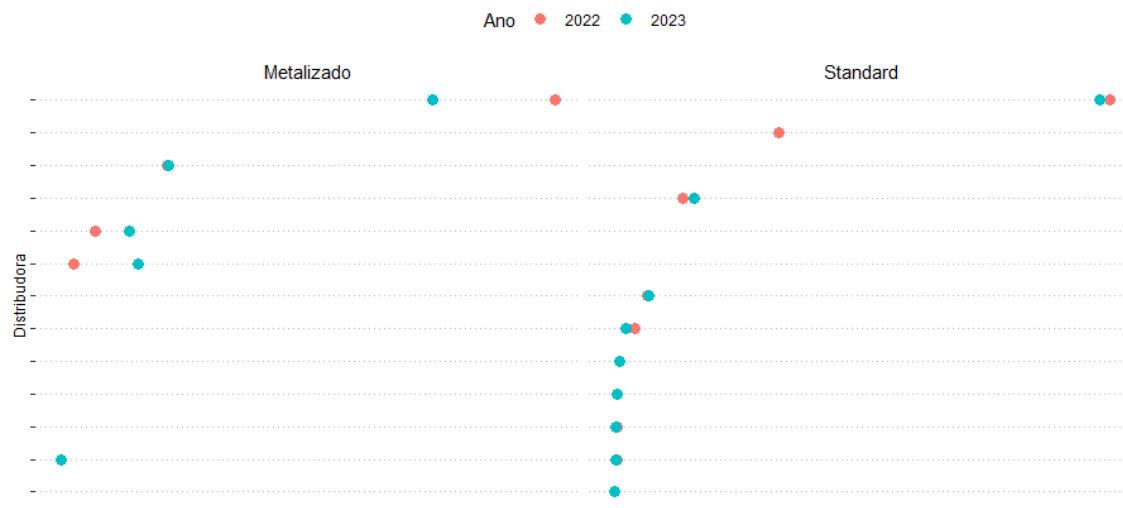
**Gráfico 18. Preço médio dos distribuidores, por fornecedor e ano**  
**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**



Fonte: Elaboração DEE-CADE (SEI 1456182), a partir de dados da instrução complementar

333. Os volumes médios dos pedidos também apresentam elevada dispersão. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

**Gráfico 19. Volume médio dos pedidos dos distribuidores, por fornecedora e ano**  
**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

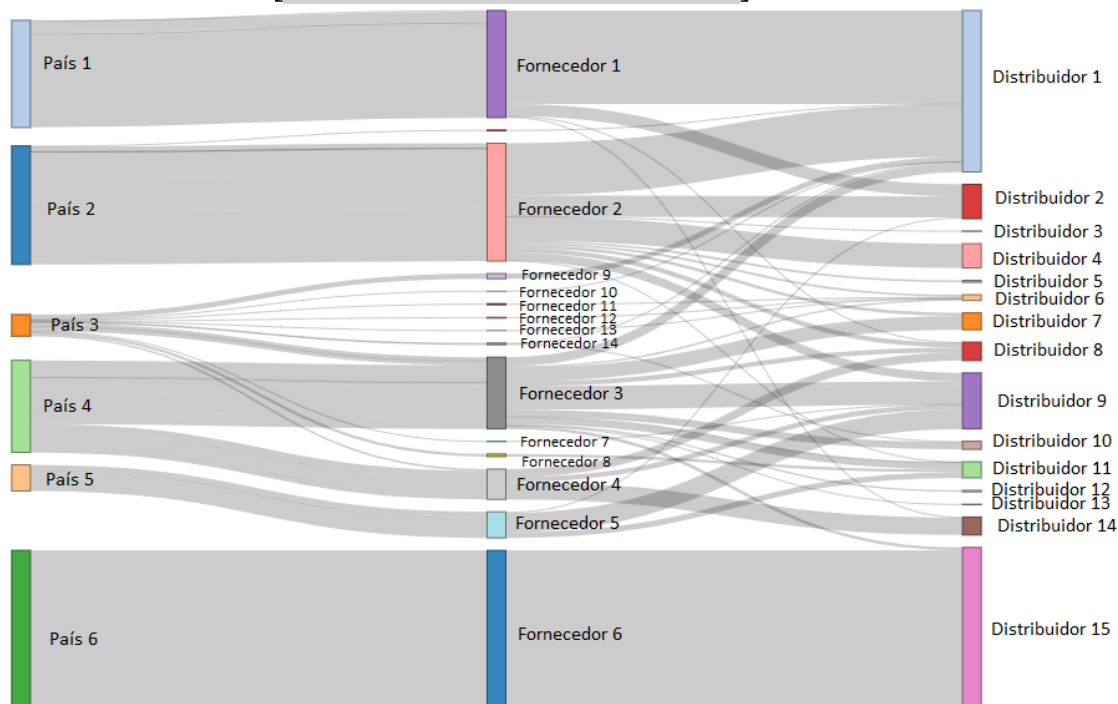


Fonte: Elaboração DEE-CADE (SEI 1456182), a partir de dados da instrução complementar

334. Por fim, o DEE apresentou um cuidadoso gráfico que ilustra a relação entre os países de origens, os fornecedores e as distribuidoras. Apresentado na forma de um

Diagrama de Sunkey, este revela de que forma as distribuidoras compõem seus pedidos entre os diversos fornecedores/países.

**Figura 12. Diagrama de Sunkey: País de origem-Fornecedor-Distribuidor**  
**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**



Fonte: Elaboração DEE-CADE (SEI 1456182), a partir de dados da instrução complementar

335. Como destacado pelo DEE, ilustrando as estratégias de compra de alguns distribuidores: **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** (SEI 1456409). Por outro lado, em função da existência de contrato de exclusividade entre Oben e Soléfilmes, não é possível observar a proximidade ou distância entre as requentes com os dados do diagrama.

336. Portanto, conforme assinalado pelo DEE-CADE, a verificação dos fluxos de importação pelos distribuidores mostra que os distribuidores são de fato atendidos por uma variedade significativa de origens, ano após ano. Os fluxos analisados acima constituem um importante indício de facilidade de troca de fornecedores, o que corroboraria a tese das Requerentes de que haveria uma dinâmica global de cotação dos produtos por parte dos distribuidores.

337. Examinando ainda as respostas qualitativas dos ofícios encaminhados pelo meu gabinete, é possível constatar que, na visão dos próprios distribuidores, essa facilidade de troca entre fornecedores seria favorecida pelo formato das cotações de preços feitas pelos distribuidores junto aos fabricantes. Tais cotações são feitas de forma recorrente, por meio de meios de rápida comunicação (e.g., e-mail ou até mesmo o aplicativo de mensagens WhatsApp):

As cotações são realizadas mensalmente, através de e-mail ou whatsapp. A variação de preços depende de fatores como: alta do frete e alta da matéria-prima. (Maxi Importadora, SEI 1441501)

Semanalmente. Os contatos são feitos com os representantes da empresa no Brasil, via telefone e/ou via e-mail. Os preços podem variar dependendo da variação dos preços da resina e dos valores de frete marítimo. (Limer Cart, SEI 1440526)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

O processo é via e-mail, contato telefônico ou via whatsapp quando enviamos as quantidades por tipo de produto que necessitamos analisando preços e prazos de entrega (no importado é de embarque) Vale ressaltar que não cotamos o Grupo Oben pois mantem exclusividade de distribuição com a Solefilmes e não vendem para a Premium Reliance. Realizamos cotações mensais. (...) Os preços variam de região para região e os comparamos com o fabricante local para entendermos se há competitividade. (Premium, SEI 1441680)

Entramos em contato mensalmente, mas o preço não varia muito, só se tiver uma alta ou baixa de dólar muito grande. (Takafer, SEI 1441291)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

As cotações são efetuadas conforme demanda; os contatos são via email, os preços seguem praticamente um mesmo padrão. (DSPlastic, SEI 1443987)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Costumamos fazer 1 compra a cada **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** e neste momento são feitas as consultas ou por e-mail ou por WhatsApp com nossos fornecedores, nacional ou internacional. Preços costumam variar principalmente devido ao frete internacional (normalmente compramos com valores CIF), que em 2024 subiu até **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** devido à instabilidade ocorrida no Mar Vermelho. Normalmente cotamos preços com os fabricantes que já estamos acostumados, os quais temos contato direto com os vendedores (e-mail/ WhatsApp / telefone). Outros fabricantes costumam ser

procurados, mas as vezes os preços não são compatíveis com o mercado devido a tarifa de antidumping. (Filmtec, SEI 1439392)

Semanalmente, por e mail, telefone e reuniões virtuais, e sim os preços variam significativamente. (Nova TIV, SEI 1442772)

338. Nesse ponto, vale menção à Nota Técnica juntada pelas Requerentes, de lavra da Charles River Associates, com o tema “Análise do mercado de distribuição de BOPET no Brasil e decomposição das importações recentes” (SEI 1422914). A Nota argumenta que os compradores de BOPET costumam solicitar cotações mensais a seus fornecedores (*Requests for Proposals*). Tal prática geraria uma pressão para a redução dos preços, pois, se um fornecedor apresentar um preço alto, os compradores têm a opção de redirecionar sua demanda para concorrentes.

339. Essa flexibilidade seria favorecida pela ausência de contratos de longo prazo e pela homogeneidade do produto. Assim, em caso de aumento de preços pela empresa resultante da Operação, os distribuidores clientes das Requerentes poderiam elevar o volume de importações para absorver desvios de demanda decorrentes.

340. Relevante notar que o DEE-CADE apresentou ressalvas ao estudo supracitado, nos seguintes termos:

Ao analisar criticamente esses argumentos à luz das demais evidências constantes dos autos, observa-se que a proposta de decomposição da contestabilidade se limita a analisar os dados de importações de BOPET para evidenciar que há diversos fornecedores (países produtores) e que suas participações mudam ao longo do tempo. Enfatiza-se que Peru e Colômbia, onde estão localizadas as plantas da Oben, não têm uma participação incontestável nas importações brasileiras de BOPET.

Importante enfatizar que a SG, durante a fase instrutória do processo, empreendeu esforços e alcançou resultados no sentido de que há uma atuação limitada dos distribuidores nesse mercado, uma vez que sua atuação se restringe a determinados tipos específicos de clientes. Assim, este Departamento entende apenas o detalhamento do país de origem das aquisições proposto no parecer apresentado pelas Partes, sem o detalhamento do destino das vendas decorrentes da atuação dos distribuidores importadores, seria insuficiente para atribuir a pressão competitiva de contestabilidade necessária para contrapor o poder de mercado das Requerentes após a Operação. (SEI 1456409)

341. De qualquer forma, a lógica de que há um aspecto de rivalidade ligado à dinâmica do mercado de distribuição seria especialmente relevante para o Grupo Oben, cujas

vendas no Brasil se dão, como visto, **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

342. Argumentam as Requerentes que os clientes da Soléfilmes poderiam pressionar os preços, vez que, não concordando com os preços praticados, poderiam desviar sua demanda para outros distribuidores importadores. Essa dinâmica teria impacto, por sua vez, nas negociações entre o Grupo Oben e a Soléfilmes, **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

343. Contudo, a despeito das alegações das Requerentes, os resultados da instrução complementar sugerem que essa dinâmica de trocas frequentes não atinge a Soléfilmes, com quem o Grupo Oben mantém uma relação de exclusividade. Como apurado pelo DEE, o volume de importações canalizado pela Soléfilmes no Brasil é significativamente maior do que o importado pelas outras distribuidoras nacionais.

344. Dessa forma, é possível concluir que a relação de exclusividade entre a Oben e a Soléfilmes é um fator capaz de mitigar significativamente a pressão competitiva de produtos importados ex Oben. O fim de tal relação de exclusividade, por sua vez, poderia aumentar a pressão competitiva dos fornecedores de importados para a entidade formada após a Operação.

345. Ainda em relação aos resultados da instrução complementar, nota-se que as vendas da Terphane para distribuidores são proporcionalmente menos representativas no seu faturamento total, com uma tendência de queda nos últimos anos. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

346. A Nota da CRA (SEI 1422914) explicou que, nos últimos anos, a Terphane de fato deixou de vender filmes BOPET finos a distribuidores relevantes no cenário nacional: a **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**. Até 2022, a Tecnofilmes distribuía BOPET fabricado pela Terphane e, a partir de 2023, passou a distribuir BOPET **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

347. Todos esses elementos corroboram a existência de elevada rivalidade entre os produtores de filme BOPET junto aos distribuidores via importações, mas as importações realizadas pelo Grupo Oben via Soléfilmes representam elevada proporção desse canal de vendas.

348. Por fim, é importante ponderar ainda que a mesma dinâmica de rivalidade não parece se fazer presente nas vendas diretas dos produtores para grandes clientes finais, como convertedores e *brand owners*.

349. Conforme visto acima, a análise da SG e o teste de mercado apontam que os distribuidores de filmes BOPET finos, de maneira geral, não são capazes de exercer uma pressão competitiva relevante sobre os fabricantes – e, mais particularmente, sobre as Requerentes. A maior parte das respostas, como visto, apontou que os distribuidores atuantes no mercado brasileiro majoritariamente rivalizam com outros distribuidores.

350. Sobre as diferenças de perfis de clientes, a SG constatou que os distribuidores tendem a comercializar filmes BOPET finos para clientes que demandam volumes menores desse produto, ao passo que os fabricantes frequentemente direcionam suas vendas para clientes que adquirem grandes volumes de filmes. Os distribuidores teriam, como diferencial, menores prazos de entrega, maior capacidade logística e maior flexibilidade nas negociações de preços.

351. Considerando tais constatações, as próprias Requerentes (SEI 1402357) reconhecem que os clientes brasileiros principalmente afetados pela presente Operação seriam os clientes de grande porte, não atendidos por distribuidores. Tais clientes, no entanto, seriam justamente aqueles que têm capacidade de importar diretamente: realizam processos globais de *procurement*, constantemente fazem tomadas de cotações (com os *players* globais mais diversos) antes de seguir com suas compras. Portanto, no caso desse grupo de clientes, o argumento de presença de poder de barganha poderia ser considerado.

352. No entanto, o teste de mercado conduzido pela SG constatou a presença de custos de troca de fornecedor consideráveis, do ponto de vista dos clientes finais. Todos os clientes finais (i.e., convertedores e *brand owners*) respondentes assinalaram a necessidade de realização de procedimentos de testes e homologação para a aquisição de filmes BOPET finos – que duram em média 6 (seis) meses. Tais procedimentos apresentaram variados graus de complexidade e, em regra, feitos junto a todos os fornecedores de filmes BOPET finos (sejam eles distribuidores ou produtores).

353. A SG observou ainda, a partir do teste de mercado, que uma parcela relevante dos clientes convertedores e *brand owners* informou não possuir uma pluralidade de opções para o fornecimento de filmes BOPET finos. Muitos dos oficiados possuíam apenas a Terphane como o único player homologado; todos eles informaram não terem trocado de fornecedor nos últimos cinco anos, salvo em demandas pontuais.

354. Isso indica, portanto, que, do ponto de vista do canal de venda aos clientes finais, os custos de troca entre diferentes fornecedores de filmes BOPET finos (sejam eles produtores ou distribuidores) não são desprezíveis. Tal situação difere, como visto, daquela dos distribuidores.

355. Assim, no mercado de filmes BOPET finos, constata-se que a rivalidade entre os produtores se projeta de forma diferente a depender do canal de acesso do consumidor: (i) no canal de vendas para distribuidores, nota-se uma maior rivalidade entre os

diferentes produtores de filmes BOPET finos, constatada pela relativa facilidade de troca, pelos distribuidores, dos fornecedores que os atendem; e (ii) no canal de vendas para o cliente final (convertedores e *brand owners*), onde a Terphane tem relevante atuação, os dados colhidos na instrução apontam para a dificuldade de troca de fornecedor, com custos de troca mais elevados.

356. De toda forma, em relação a ambos os canais analisados, há um fator persistente de mitigação de rivalidade: o impacto significativo das medidas antidumping na dinâmica competitiva. Esse ponto será analisado em detalhe no item 2.3.2.2, abaixo.

### 2.3.2.1.3. Análise quantitativa dos efeitos das importações ex Oben sobre preços da Terphane

357. Conforme discutido no item 2.1.2.3 acima, as Requerentes juntaram aos autos diversos pareceres econômicos que sustentavam a existência de forte correlação entre os preços importados e os preços praticados pela Terphane no Brasil.

358. Diante de todas as limitações dos referidos pareceres, o DEE buscou estimar um modelo econométrico próprio. O departamento desenvolveu um teste de elasticidade para analisar a sensibilidade das importações de BOPET em relação a variações de preços e outras variáveis relevantes.

359. O DEE utilizou um modelo de Variável Dependente Defasada (VDD), também conhecido como Lagged Dependent Variable. Este tipo de modelo é apropriado quando se acredita que os valores passados de uma variável influenciam seus valores presentes. No contexto deste estudo, a hipótese é que a quantidade importada em períodos anteriores afeta o preço da Terphane (empresa nacional) no período atual. A especificação do modelo VDD utilizada pelo DEE pode ser representada pela seguinte equação:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 Y_{t-1} + \beta_2 Y_{t-2} + \dots + \beta_p Y_{t-p} + \gamma X_t + u_t$$

360. O DEE utilizou a seguinte forma funcional do VDD:

$$\begin{aligned} \Delta \ln(QImport_t) &= \beta_0 + \beta_1 \Delta \ln(QImport_{t-1}) + \beta_2 \Delta \ln(QImport_{t-2}) \\ &+ \beta_3 \Delta \ln(PImport_t) + \beta_4 \Delta \ln(PTerphane_t) + \beta_5 \Delta \ln(Embalagens_t) \end{aligned}$$

Onde:

$QImport_t$ ,  $QImport_{t-1}$ ,  $QImport_{t-2}$  é a quantidade importada nos períodos t, t-1 e t-2, respectivamente;



$PImport_t$  é o preço médio real, deflacionado pelo IPCA, do produto importado no período t, (conforme descrito acima);

$PTerphane_t$  é o preço médio real, deflacionado pelo IPCA, da Terphane no período t, (conforme descrito acima);

$Embalagens_t$  é o índice de quantidade de fabricação de embalagens no período t; e

$\Delta$  representa a primeira diferença, ou seja,  $\Delta \ln(QImport_t) = \ln(QImport_t) - \ln(QImport_{t-1})$

361. O DEE justificou o uso deste modelo argumentando que a exclusão das quantidades defasadas poderia resultar em viés de variável omitida, conforme apontado por Keele e Kelly (2006). Antes de estimar o modelo, o DEE realizou testes de estacionariedade (ADF e KPSS) nas séries temporais. Como os resultados indicaram não-estacionariedade, optou-se por utilizar as variáveis em primeira diferença.

362. O DEE estimou três especificações do modelo, variando os dados utilizados nas séries de importação: (i) importações de todas as origens; (ii) importações apenas do Peru e Colômbia e (iii) importações do restante do mundo, exceto Peru e Colômbia. Esta abordagem permitiu uma análise mais granular, considerando possíveis diferenças nas dinâmicas de importação de diferentes regiões.

363. Para lidar com possíveis problemas de autocorrelação nos resíduos, o DEE aplicou o teste de Breusch-Godfrey. Nos casos em que se detectou correlação serial (modelos "Apenas Peru e Colômbia" e "Mundo exceto Peru e Colômbia"), utilizou-se a técnica de Newey-West para corrigir os erros padrão das estimativas. Os resultados das estimações principais são apresentados no Quadro 3 da Nota Técnica abaixo reproduzida:

**Tabela 20. Modelos ajustados pelo DEE, especificações principais**

	Modelos		
	Todos os países	Apenas Peru e Colômbia	Mundo exceto Peru e Colômbia
<b>Intercepto</b>	0,009 (0,024)	0,027 (0,059)	0,006 (0,021)
$\Delta \ln(PImport_t)$	-0,585*** (0,119)	-1,254 (0,875)	-0,375*** (0,082)
$\Delta \ln(QImport_{t-1})$	-0,398*** (0,081)	-0,410*** (0,097)	-0,485*** (0,083)
$\Delta \ln(QImport_{t-2})$	-0,206*** (0,077)	-0,350*** (0,085)	-0,164*** (0,079)
$\Delta \ln(PTerphane_t)$	1,414*** (0,556)	3,462** (1,209)	1,130** (0,484)
$\Delta \ln(Embalagens_t)$	1,477***	2,448***	0,936***

	Modelos		
	Todos os países	Apenas Peru e Colômbia	Mundo exceto Peru e Colômbia
	(0,423)	(1,183)	(0,366)
<b>Observações</b>	129	120	129
<b>R2</b>	0.468	0.307	0.461
<b>R2 Ajustado</b>	0.447	0.276	0.439
<b>Erro padrão dos resíduos</b>	0.269 (df = 123)	0.658 (df = 114)	0.237 (df = 123)
<b>Estatística F</b>	21.679*** (df = 5; 123)	10.080*** (df = 5; 114)	21.038*** (df = 5; 123)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01.

Fonte: Elaboração DEE-CADE (SEI 1456409)

364. A interpretação desses resultados sugere que as quantidades importadas do Peru e Colômbia seriam mais sensíveis às variações de preços, tanto de importação quanto da Terphane, em comparação com as importações de outras origens. Nas palavras do Departamento:

Pela análise dos coeficientes estimados é possível ver que a quantidade importada do Peru e Colômbia é mais sensível aos preços, tanto de importação como da Terphane, do que quando consideramos todos os países ou todos os países exceto Peru e Colômbia. Por exemplo, no caso de um aumento de preços da ordem de 1% por parte da Terphane, tudo mais constante, espera-se um aumento de aproximadamente 1,41% da quantidade importada de todas as origens (Modelo 1). Em um cenário similar de aumento de preços da Terphane de 1% espera-se que haveria um aumento de cerca de 3,46% das importações de Peru e Colômbia (Modelo 2) e cerca de 1,13% das importações de outros países exceto Peru e Colômbia (Modelo 3). Portanto, encontraram-se coeficientes com sinais esperado, indicando a existência de substituição entre os produtos importados e os produtos da Terphane.

365. Ressalta-se que, como teste de robustez, o DEE também estimou modelos incluindo NCMs adicionais (39206299, 39206219 e 39206291), que são gravadas por medidas antidumping. Além disso, o DEE reestimou os modelos utilizando uma base de dados fornecida pelas Requerentes, que difere da base pública devido a procedimentos de depuração adotados pela Terphane. Esses exercícios complementares corroboraram os resultados iniciais.

366. Diante de todos esses achados, verifica-se que o teste de elasticidade feito pelo DEE fornece evidências robustas de que existe sim uma relação de substituição entre os produtos importados e os produtos nacionais no mercado de BOPET no Brasil. Contudo,

a interpretação dos coeficientes mostrou uma disparidade na sensibilidade das importações às flutuações de preços. Especificamente, as importações provenientes dos países em que o Grupo Oben atua (Peru e da Colômbia) exibem uma elasticidade significativamente maior em relação às variações de preços, seja do produto importado ou da Terphane (produtora nacional), quando comparadas às importações originárias de outras regiões.

367. Esta constatação sugere uma dinâmica competitiva mais intensa entre os produtos de Peru e Colômbia e a produção doméstica brasileira no mercado de BOPET. Por isso, conforme enfatizado pelo DEE, não se pode descartar a hipótese de que a rivalidade imposta pelas importações do mercado de filmes BOPET está centrada nas importações do próprio Grupo Oben.

### **2.3.2.2. Impactos das medidas antidumping no setor**

368. Em contraposição à tese das Requerentes de mercado relevante geográfico global, diversos agentes de mercado que responderam aos ofícios instrutórios exarados pela SG e pelo Gabinete 4 apontaram que o principal fator impeditivo da rivalidade global no setor seria a presença estrutural de medidas de defesa comercial vigentes em relação aos filmes PET.

369. Quase todos os distribuidores oficiados destacaram que as medidas antidumping em vigor constituiriam o principal obstáculo à importação. A esse respeito, destacam-se as manifestações abaixo:

As medidas protetivas só beneficiam o atual fabricante Terphane, por ser o único no Brasil, fazendo que ele dite o preço no mercado consumidor nacional, que por certas vezes chega a ser abusivo. O aumento no fluxo de importados traz melhores condições comerciais e de qualidade superior aos clientes brasileiros. Mesmo assim, não impacta de forma significativa nos itens fabricados pela Terphane. [...] Sim, impacta, pois a atual fabricante fornece um volume limitado (baixo) ao mercado de distribuição, dessa forma, nos obriga a buscar alternativas no mercado externo, e dependendo da região somos penalizados por barreiras como elevados custos de antidumping. (Limer Cart, SEI 1319246)

As medidas de defesa comercial limitam a entrada de materiais com preços competitivos no mercado nacional, posicionando o único produtor local de forma confortável na confecção de sua política de preços. As importações não sofreram alterações nos últimos anos muito em função destas medidas de proteção comercial. [...] Sim, importamos filmes de BOPET finos com medida de antidumping impostas para a origem Índia, as quais fomos impactados por maior custo. (Polo Films, SEI 1329838)

Há antidumping contra inúmeros países. Algumas imagino que justificáveis, mas não creio que o grande número delas em vigor estejam nessa categoria. As importações acomodam-se (migram) quando algum deles entra ou sai de vigência. Há muitos produtores no mundo e a sua grande maioria com capacidades superiores à nacional. Não acompanhamos detalhes da importação geral do país, apenas no mercado em que atuamos e percebemos novos fornecedores internacionais entrando neste ano, tanto pela sobra de produto no mundo, como pelo término do antidumping contra alguns países. [...] Somos afetados por essas medidas desde há mais de 20 anos. Sempre tivemos que desenvolver relações comerciais com diversos fornecedores para não sermos excluídos do mercado, pois não somos distribuidores oficiais da Terphane, que tem um tratamento diferenciado em relação a preços. (Ficael, SEI 1325712)

Afeta sim, pois o valor para importação fica mais alto, o que as vezes inviabiliza o projeto. [...] Como importar fica mais caro, apenas optamos por compras nacionais. (Takafer, SEI 1319774)

Acreditamos que a aplicação de medidas antidumping são nocivas ao mercado. Os preços internacionais ditam o grau de competitividade do mercado. Não podemos defender uma indústria nacional que não apresenta capacidade de competição com o resto do mundo. Ao nos desviarmos da produtividade internacional, toda a cadeia de embalagens flexíveis brasileira, e por consequência, a indústria de alimentos, pagará custos maiores. Como intuito de defender uma única indústria, que apesar de estar em solo brasileiro, pertence a um grupo internacional, elevamos os custos das embalagens fabricadas e dos produtos a serem embalados. Sofre a população brasileira e a economia, que deverá pagar mais cara para defender um grupo internacional. [...] Fomos impactados por medidas antidumping de materiais provenientes do Egito e da Índia. Porém não deixamos de adquirir, estamos nos readequando aos custos mais elevados. (Tecnofilme, SEI 1323031)

As medidas de proteção impactam de forma relevante. [...] Sim, inclusive deixamos de atuar nesse mercado devido a essas medidas. (Replas, SEI 1327138)

O processo de Dumping impactou nos processos de importação que ficou restrito e creio que com volumes menores. [...] Fomos impactados diretamente e passamos a procurar fornecedores em outros países que não tinham dumping e em algumas ocasiões compramos os filmes BOPET com um custo maior. (Premium Reliance, SEI 1319560)

370. No mesmo sentido, os clientes finais (principalmente convertedores e *brand owners*) oficiados pela SG foram vocais em apontar que as medidas antidumping atuariam como fator de limitação da concorrência dificultando as aquisições de filmes BOPET finos de diversas origens gravadas. Transcrevem-se as principais manifestações:

Acreditamos que as medidas impostas limitam/dificultam a livre concorrência aos que buscam a compra de filmes. [...] Sempre existe algum impacto ao se perderem oportunidades de sourcing com custo menor. (Selmi, SEI 1319981)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

Tais medidas de defesa comercial são ruins para os negócios, pois restringem o acesso a um único ou poucos fabricantes. Além disso, afeta as entregas. Muitas vezes são descumpridos os acordos realizados no fechamento da compra e, pela falta de opção, a empresa adquirente fica sujeita a ceder as condições comerciais impostas ou ficar sem produto. [...] Não tivemos impacto maior, pois no momento que estava vigorando essas medidas de defesa no BOPET não estava homologado muitos fornecedores estrangeiros. (Incoplast, SEI 1328232)

Sofremos sim pois concorremos com o custo Brasil altíssimo em custo antidumping e torna que nossos produtos sejam difícil [sic] de exportar para nossos clientes. [...] Sim, temos um custo que sobretaxa a pagar das importações que efetivamos do Peru. (Celocorte, SEI 1319312)

Limita a importação e limita a criação fabricantes nacionais [...] Sim, impossibilitou a importação da China. (Inflex, SEI 1319509)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]** [...] Não houve impacto imediato nas atividades da AMCOR FLEXIBLES, que já adquiria a matéria prima localmente. No entanto, as medidas restringem ainda mais as possibilidades de escolha de novos fornecedores, às vezes com produtos mais avançados. (Amcor, SEI 1325553)

Sim, é necessário a migração dos pedidos para os países que não possuem essas medidas [...] Não [não foi impactada pelas medidas de defesa comercial] de maneira significativa. (Zaraplast, SEI 1320224)

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

As medidas de defesa comercial (antidumping) restringe [sic] a concorrência para a Terphane e impacta na competitividade das empresas de transformação visto que não temos acesso a fazer aquisições competitivas no mercado global. O fluxo de importação nos parece estar sendo atendido pelo Grupo Oben, que está fora do alcance do antidumping [...] Sim, fomos impactados por essas medidas, com alta nos custos, pois sofremos restrições nas possibilidades de aquisições globais especialmente do México, Oriente Médio e Índia. (Sulprint, SEI 1324460)

Sim, é necessário a migração dos pedidos para os países que não possuem estas medidas. [...] Sim, as importações de parte dos filmes foram migradas para outros países. (Videplast, SEI 1318997)

371. Após analisar as medidas antidumping vigentes para o produto e os seus impactos nas importações, a SG concluiu que as medidas antidumping requeridas pela Terphane contra diversos países produtores de filmes BOPET finos resultaram em uma significativa redução nas importações desses produtos para o mercado brasileiro. Embora as medidas antidumping sejam respostas legítimas de defesa comercial, a SG-CADE destacou que seus efeitos sobre a concorrência no mercado não podem ser desconsiderados.

372. Como destacado pela SG, “na prática o que se observa como efeito imediato da vigência desses pedidos é uma diminuição no volume importado desses países e, conseqüentemente, um arrefecimento na pressão competitiva exercida pelos produtos estrangeiros de diversas origens sobre o fabricante nacional – importações essas que constituem o único elemento de rivalidade no mercado nacional de filmes BOPET finos, haja vista a ausência de outros players que fabriquem e comercializem o produto no Brasil” (SEI 1386455, §259).

373. Examinando os dados públicos das medidas de defesa comercial em vigor disponíveis no site do MDIC,<sup>48</sup> é possível observar que os filmes PET representam o produto líder em medidas antidumping no Brasil. Todas essas medidas foram impostas a partir de investigações requeridas pela Terphane – que, enquanto único produtor nacional, é o único agente no mercado brasileiro que possui a legitimidade para propor tais medidas. As medidas se aplicam a importações de filmes BOPET finos (filmes PET, na nomenclatura utilizadas nos processos de defesa comercial), normalmente classificados nos seguintes subitens tarifários da NCM: 3920.62.19, 3920.62.91 e 3920.62.99.

374. A tabela e o gráfico abaixo, elaborados a partir de dados públicos do site do MDIC, mostram que os filmes PET são responsáveis hoje por 7 (oito) medidas antidumping em

---

<sup>48</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/medidas-em-vigor/medidas-em-vigor>. Acesso em 12.10.2024.

vigor, além de 1 (uma) medida antidumping suspensa em razão de interesse público. Em segundo lugar na lista de produtos, estão as “chapas off-set”, que apresentam 5 (cinco) medidas antidumping em vigor.

**Tabela 21. Quantidade de medidas antidumping em vigor no Brasil, por produto, no mês de outubro de 2024**

<b>Produto</b>	<b>Quantidade de medidas antidumping em vigor</b>	<b>Origem</b>
Filmes PET	7	Bareine, China, Egito, Emirados Árabes Unidos, Índia, México, Peru
Chapas off-set	5	China, EUA, Reino Unido, Taipé Chinês, União Europeia
Ácido Adípico	5	Alemanha, China, EUA, França, Itália
Pneus de Carga	5	China, Coreia do Sul, Japão, Rússia, Tailândia
Laminados Planos de aço ao silício (GNO)	4	Alemanha, China, Coreia do Sul, Taipé Chinês
Laminados planos (chapas grossas)	4	África do Sul, China, Coreia do Sul, Ucrânia
Pneus de automóveis	4	China, Coreia do Sul, Tailândia, Taipé Chinês
Vidros Planos Flotados Incolores	4	China, Egito, Emirados Árabes Unidos, México
Acrilato de Butila	4	África do Sul, EUA, Rússia, Taipé Chinês
Batatas congeladas	4	Alemanha, Bélgica, França, Holanda
Pirofosfato ácido de sódio (SAPP)	3	Canadá, China, EUA
Tubos de aço inoxidável austenítico	3	Malásia, Tailândia, Vietnã
Tubos de plástico para coleta de sangue a vácuo	3	China, EUA, Reino Unido
Chaves de latão	3	China, Colômbia, Peru
Ácido cítrico e sais e ésteres do ácido cítrico	3	China, Colômbia, Tailândia

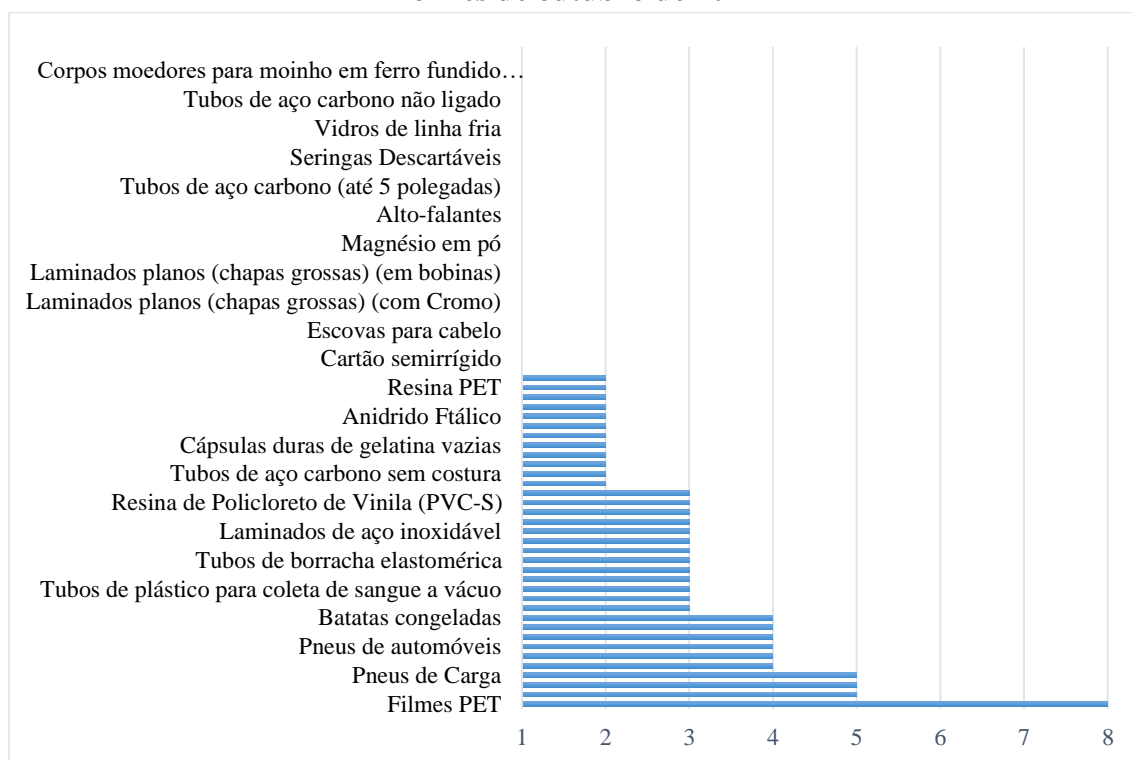
<b>Produto</b>	<b>Quantidade de medidas antidumping em vigor</b>	<b>Origem</b>
Tubos de borracha elastomérica	3	Alemanha, Emirados Árabes Unidos, Itália
N-Butanol	3	África do Sul, EUA, Rússia
Fios de náilon	3	China, Coreia do Sul, Taipé Chinês
Laminados de aço inoxidável	3	China, China - Inciso III, Taipé Chinês
Resina de Polipropileno (PP)	3	África do Sul, EUA, Índia
Pneus de moto	3	China, Tailândia, Vietnã
Resina de Policloreto de Vinila (PVC-S)	3	China, EUA, México
Pneus para bicicleta	3	China, Índia, Vietnã
Ésteres acéticos	2	EUA, México
Tubos de aço carbono sem costura	2	China, Romênia
Etanolaminas	2	Alemanha, EUA
Éter butílico do monoetilenoglicol - EBMEG	2	Alemanha, França
Cápsulas duras de gelatina vazias	2	EUA, México
Espelhos não emoldurados	2	China, México
Laminados planos (chapas grossas) (com Boro)	2	Inciso III - China - Boro, Inciso III - Ucrânia - Boro
Anidrido Ftálico	2	Israel, Rússia
Magnésio metálico	2	China, Rússia
Vidros automotivos temperados e laminados	2	China
Resina PET	2	China, Índia
Borracha Nitrílica (NBR)	2	Coreia do Sul, França
Fios de aço	1	China
Cartão semirrígido	1	Chile
Cilindros para GNV	1	China
Cordoalhas de aço	1	China
Escovas para cabelo	1	China
Objetos de louça para mesa	1	China
Filtros cerâmicos refratários	1	China
Laminados planos (chapas grossas) (com Cromo)	1	China



<b>Produto</b>	<b>Quantidade de medidas antidumping em vigor</b>	<b>Origem</b>
Laminados de Alumínio	1	China
Calçados	1	China
Laminados planos (chapas grossas) (em bobinas)	1	China
Laminados planos (chapas grossas) (pintadas)	1	China
Lápis	1	China
Magnésio em pó	1	China
Malhas de Viscose	1	China
Caneta esferográfica	1	China
Alto-falantes	1	China
CADEados	1	China
Porcelanato Técnico	1	China
Tubos de aço carbono (até 5 polegadas)	1	Ucrânia
Saco de juta	1	Bangladesh
Tubos de condução	1	China
Seringas Descartáveis	1	China
Produtos de Aço Inoxidável Laminados a Frio 304	1	Indonésia
Ventiladores de mesa	1	China
Vidros de linha fria	1	China
Barras chatas de aço ligado	1	China
Tubo de aço inoxidável austenítico com costura	1	China
Tubos de aço carbono não ligado	1	China
Produto	1	Origem
Pneus agrícolas	1	China
Corpos moedores para moinho em ferro fundido e/ou aço ligado ao cromo	1	Índia
Alho	1	China
Laminados planos (chapas grossas) (com titânio)	1	China
Total medidas antidumping em vigor no Brasil	144	

Fonte: Elaboração Gabinete 4, a partir de dados do MDIC

**Gráfico 20. Quantidade de medidas antidumping em vigor no Brasil, por produto, no mês de outubro de 2024**



Fonte: Elaboração Gabinete 4, a partir de dados do MDIC

375. É oportuno destacar que, em 10.12.2020, o CADE manifestou-se no âmbito do Questionário de Interesse Público (QIP) referente à Circular nº 53, relativa à avaliação de interesse público sobre direitos antidumping aplicado às importações brasileiras de filmes PET originárias da China, Egito e Índia. Em sua manifestação, o CADE levantou preocupações sobre a possível atuação estratégica da Terphane para obstar a rivalidade de importações via medidas de defesa comercial:

A partir das informações detalhadas apresentadas abaixo, o CADE sugere a suspensão da medida antidumping por 1 ano, prorrogável, pelas seguintes razões principais:

Percebe-se impossibilidade de substituição tanto para filmes PET, quanto para embalagens, tornando a oferta do produto importado mais relevante; A Terphane parece recorrer a uma medida de defesa comercial sempre que uma origem intensifica exportações para o Brasil. De fato, as medidas antidumping tiveram o condão de praticamente excluir do mercado brasileiro as origens investigadas e as demais origens gravadas – com exceção apenas para o Peru (provavelmente em razão da preferência tarifária vigente).

A restrição da oferta por meio de importações de Filmes PET imposta pelo alto número de origens gravadas com medidas de defesa comercial pode favorecer um impacto negativo para a sociedade como um todo. Principalmente ao se considerar que os preços de origens com capacidade exportadora relevante como Coreia, Alemanha e Japão são bem mais altos e tem logística, às vezes, dificultada.

O CADE vê com preocupação um mercado internacional com origens importantes gravadas com barreiras de entrada e cujas principais empresas fornecedoras estejam gravadas com medidas de defesa comercial. Por mais que haja prática de dumping danoso nas outras origens, é de se perguntar se, para o mercado nacional, a aplicação de medida antidumping para: (i) uma origem que sequer exporta para o Brasil e com baixíssimo potencial exportador, como no caso do Egito, (ii) que exporta com déficit comercial, como no caso da China, e (iii) para uma origem já gravada com medida compensatória – como é o caso da Índia -; estaria gerando impacto negativo para a sociedade. Em especial, se avaliarmos a distorção que tais medidas podem trazer para o comportamento da concorrência internacional de Filme PET.

Existem restrições tarifárias e vigência de direitos antidumping ao longo da cadeia produtiva de Filme PET, e o CADE já fez recomendação de reduzir ou eliminar barreiras em relação a produtos vinculados a essa cadeia (PTA e resinas) que possuem cenários semelhantes ao do presente caso, com alto grau de concentração do mercado nacional (um só produtor). Aqui, não seria diferente: o CADE entende que seria recomendável reduzir tarifas ou eliminar medidas de defesa comercial no mercado de filmes PET também.

China, EUA, Japão, Coreia, Índia, México, Baraine, Peru e Emirados Árabes Unidos seriam fontes possíveis de Filme PET. Dessas origens, 7 estão gravadas com medidas de defesa comercial e 2 origens (EUA e Japão) podem estar comprometidas, havendo, portanto, potencial restrição de oferta internacional. Por mais que as origens gravadas representem 22% das exportações mundiais, para o Brasil essas origens eram significativas (mais de 80%) antes da imposição das medidas de defesa comercial.

Considerando as informações constantes no processo e na base de dados do CADE de que a Terphane tem uma base comercial nos EUA, as importações dessa origem deveriam ser relativizadas como fonte alternativa de concorrência. Além disso, menciona-se um acordo entre a Terphane e a empresa japonesa Toyobo. O CADE não identificou em sua base de dados qualquer informação sobre essa relação contratual, mas

avalia que essa relação pode também macular a condição do Japão como fonte alternativa ao produto importado. O CADE entende que essa relação poderia ser mais bem avaliada.

Considerando a potencial relação entre a Terphane e importações dos EUA e Japão, e os preços dessas origens que se mostram mais altos internacionalmente, questionam-se as condições reais da oferta do produto importado para o mercado brasileiro.

Necessidade de avaliação da capacidade da Terphane para atender o mercado brasileiro, uma vez que o mercado exportador da peticionária está aumentando em todo o período, assim como o mercado nacional.

Com base nas ponderações acima e nos argumentos colocados pelo CADE abaixo, sugere-se que a SDCOM conclua a presente avaliação de interesse público recomendando a suspensão da medida antidumping em análise por 1 ano, prorrogável, para verificar o impacto da não vigência da medida para os agentes econômicos como um todo. (SEI 0866707)

376. Além das medidas antidumping, existe também uma medida compensatória em vigor em face da Índia para filmes PET. A tabela abaixo sintetiza o cenário atual de todas as medidas de defesa comercial vigentes para o produto no Brasil, com suas especificações de vigência e tarifa:

**Tabela 22. Medidas de defesa comercial incidentes sobre as importações brasileiras de filmes BOPET finos | Brasil**

Natureza	Origem	Início	Vigência	Tarifa (US\$/t)
Direito antidumping	Peru	01/07/2019	01/07/2024 - prorrogada por mais 12 meses em função de revisão em curso, nos termos do art. 112, § 2º, do Decreto 8.058/2013	OPP Film S.A.: 123,20 Demais empresas: 123,20
Direito antidumping	Bareine	01/07/2019	01/07/2024 - prorrogada por mais 12 meses em função de revisão em curso, nos termos do art. 112,	JBF Bahrain S.P.C: 480,15 Demais empresas: 480,15

Natureza	Origem	Início	Vigência	Tarifa (US\$/t)
			§ 2º, do Decreto 8.058/2013	
Direito antidumping	Emirados Árabes Unidos	29/02/2012 - Prorrogado em 15/02/2024 (valor diminuído apenas para a empresa JBF RAK LLC)	14/02/2029	JBF RAK LLC.: 441,73 Flex Middle East Fze.: 436,78 Demais empresas: 576,32
Direito antidumping	México	29/02/2012 - Prorrogado em 14/02/2024	14/02/2029 (valor diminuído apenas para a empresa Flex Americas S.A. de C.V.)	Flex Americas S.A de C.V.: 324,60 Demais empresas: 1.013,90
Direito antidumping	China	22/05/2015 - Prorrogado em 21/05/2021 com imediata suspensão	Suspenso – vigência original até 21/05/2026	Todas as empresas: 654,95
Direito antidumping	Egito	22/05/2015 - Prorrogado em 21/05/2021 com imediata suspensão - Reaplicado em 21/11/2023	21/05/2026	Flex P. Films (Egypt) S.A.E: 256,82 Demais empresas: 483,83
Direito antidumping	Índia	22/05/2015 - Prorrogado em 21/05/2021 - Alíquota redefinida em 07/12/2022	21/05/2026	Ester Industries Ltd.: 0,00 JPFL Films Private Limited: 0,00

Natureza	Origem	Início	Vigência	Tarifa (US\$/t)
				Polypacks Industries: 73,32 Garware Polyester: 0,00 Vacmet India Ltd.: 73,32 Polyplex Corporation Ltd.: 149,45 Demais: 0,00
Direito antidumping	Turquia	29/02/2012 - Prorrogado em 23/02/2018	Encerrado em 14/02/2024	Direitos não prorrogados.
Medida compensatória	Índia	22/04/2016 - Prorrogado em 30/08/2021 - Alíquota redefinida em 07/12/2022	30/08/2026	JPFL Films Private Limited: 138,82 Polyplex Corporation Limited: 110,29 Ester Industries Limited: 96,79 Vacmet India Ltd.: 181,45 Polypacks Industries: 181,45 Garware Polyester: 937,75 Demais: 937,75

Fonte: Elaboração GAB4 a partir de (i) dados fornecidos pelas Requerentes, (ii) Ofício SEI nº 6308/2024/MDIC (SEI 1444462) e (iii) Parecer SG (SEI 1386772)

377. Cumpre notar que os direitos antidumping vigentes são aplicados pela Câmara de Comércio Exterior para mais de uma origem produtora de filmes PET finos. Nesse sentido, tem-se resoluções de aplicação/prorrogação de direito antidumping vigentes para as seguintes origens, em conjunto: (i) Peru e Bareine<sup>49</sup>; (ii) Emirados Árabes e México<sup>50</sup>; e (iii) China, Egito e Índia<sup>51</sup>.

378. É importante destacar ainda que, além das tarifas antidumping, sobre as importações de filmes BOPET incide o Imposto de Importação. Conforme sintetizado na tabela abaixo, as alíquotas aplicadas eram de 16% até 11/11/2021, 14,4% de 12/11/2021 até 31/05/2022 e de 12,8% de 01/06/2022 até 31/12/2023. Além disso, para alguns países como os membros do Mercosul, há preferências tarifárias para alguns países que implicam redução da alíquota aplicada.

**Tabela 23. Países com preferências tarifárias no imposto de importação de filmes BOPET**

País	Base Legal	Preferência Tarifária
Argentina	ACE18 – Mercosul	100%
Bolívia	ACE36-Mercosul-Bolivia	100%
Chile	ACE35-Mercosul-Chile	100%
Colômbia	ACE59 - Mercosul – Colômbia	100%
Cuba	APTR04 - Cuba – Brasil	28%
Equador	ACE59 - Mercosul – Equador	100%
Egito	ALC Mercosul–Egito	70% (desgravação gradativa até 100% em 2026)
Israel	ALC-Mercosul-Israel	100%
México	APTR04 - México – Brasil	20%
Paraguai	ACE18 – Mercosul	100%
Peru	ACE58 - Mercosul – Peru	100%
Uruguai	ACE18 – Mercosul	100%
Venezuela	ACE69 - Mercosul – Venezuela	100%

Fonte: Parecer SG (SEI 1386772)

379. Quando se examina do fluxo das importações de filmes BOPET finos no país, constata-se que as medidas antidumping solicitadas pela Terphane, uma vez em vigor, trouxeram como consequência imediata a redução substancial das importações de filmes BOPET finos das origens gravadas. Conforme mostra a figura abaixo, as importações do produto de uma determinada origem podem se tornar irrelevantes ou inexistentes, após a imposição da medida:

<sup>49</sup> Cf. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/medidas-em-vigor/medidas-em-vigor/filme-pet-bareine-peru>. Acesso em 07.10.2024.

<sup>50</sup> Cf. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/medidas-em-vigor/medidas-em-vigor/filmes-pet-mexico>. Acesso em 07.10.2024.

<sup>51</sup> Cf. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/medidas-em-vigor/medidas-em-vigor/filmes-pet-china>. Acesso em 07.10.2024.

**Gráfico 21. Importações brasileiras de filmes BOPET discriminadas por país  
(percentual do volume importado, 2010-2023)**

**[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**

Fonte: Nota Técnica da SG (SEI 1302700)

380. Examinando a figura acima, percebem-se os seguintes efeitos das medidas antidumping por origem. Quanto aos Emirados Árabes Unidos (verde) e ao México (lilás), há uma queda visível das importações a partir de 2012 – em 29.02.2012, houve imposição de medida antidumping, vigente até o momento.

381. Em relação à China (azul), Egito (rosa/salmão) e Índia (laranja), há queda visível das importações a partir de 2015 – em 22.05.2015, houve imposição de medida antidumping, vigente até o momento (com exceção da suspensão da medida para a China, suspensa em 2021).

382. A origem Bahrein (azul claro) também teve redução de volume importado a partir de 2019 – em 01.07.2019, houve imposição de medida antidumping, vigente até o momento.

383. Por fim, para o Peru (marrom), no qual as importações correspondem a vendas da Oben, há uma redução a partir da medida antidumping (imposta em 01.07.2019, juntamente com o Bahrein), mas a origem seguiu tendo um volume relevante nos anos de 2021 e 2022. Nota-se que a Colômbia, outra origem em que a Oben possui produção de filmes BOPET finos, não está gravada por medidas de defesa comercial.

384. Em relação à Turquia, a medida antidumping em vigor venceu em fevereiro de 2024, isto é, quando este Ato de Concentração já estava em análise pelo CADE. Diante dessa mudança, o meu Gabinete, em ofício encaminhado ao DECOM, solicitou que o Departamento compartilhasse informações, se disponíveis, sobre as importações desta origem após o encerramento da medida. Em resposta ao Ofício N° 7773/2024/GAB4/CADE (SEI 1441910), o DECOM assinalou haver um aumento das importações de filmes PET finos da Turquia, ato contínuo ao encerramento da vigência da medida antidumping. Nas palavras do DECOM:

Os dados referentes às importações brasileiras de filmes de PET da Turquia parecem indicar, claramente, um comportamento ascendente dessas importações após a extinção do direito antiudmping [sic]. Isso não obstante, importante destacar que o volume ainda é pouco representativo em relação ao total importado no mercado brasileiro. Apenas a título ilustrativo, as importações brasileiras de filmes PET no período de outubro de 2022 a setembro de 2023, totalizaram US\$ 48.959.200. Assim, o valor das importações de filmes PET da Turquia nos primeiros 6 meses de 2024 equivaleram a cerca de 1% do total das importações brasileiras de filmes

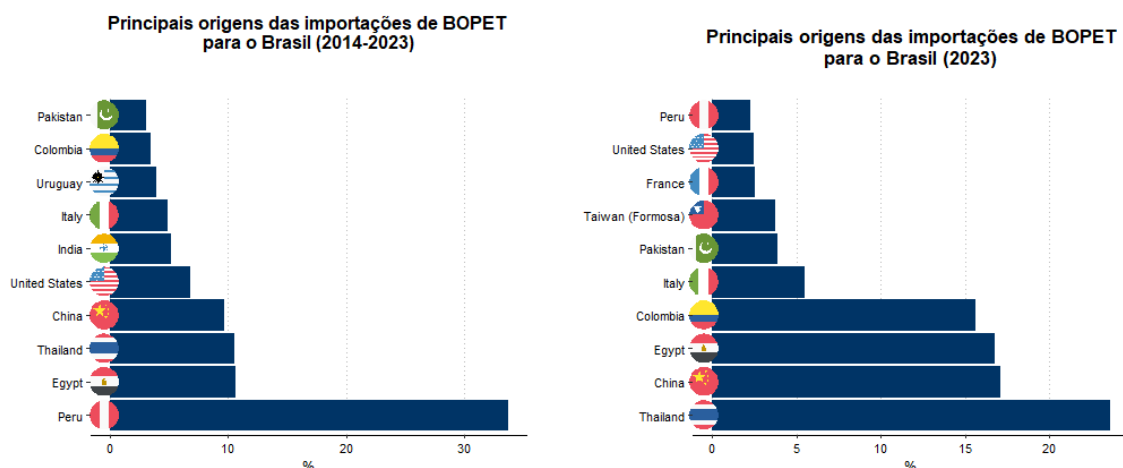


PET internalizadas no período de outubro de 2022 a setembro de 2023.  
(SEI 1444462)

385. Ao discutir a importância que as medidas de defesa comercial assumem na importação de filmes BOPET, a Nota Técnica 17/2024/DEE/CADE destacou que “a entrada nesse mercado se vê prejudicada, na etapa da produção, pela caracterização da indústria como capital-intensiva e, na etapa da distribuição, pela existência de medidas de defesa comercial que encarecem o acesso dos importadores ao BOPET originado de regiões produtoras importantes.” (SEI 1456182, § 101).

386. Ao analisar a evolução do perfil dos exportadores de filmes BOPET para o Brasil nos últimos anos, a Nota Técnica do DEE constatou que as origens de BOPET mais importantes nos últimos dez anos apresentam um padrão distinto das principais do ano de 2023, o que indicaria variabilidade nas origens de BOPET. Por exemplo, o Peru (gravado com medida antidumping), que representa cerca de um terço das importações de todo o período, é responsável por menos de 3% das importações de 2023. Mesmo se considerarmos o Peru e a Colômbia conjuntamente, teríamos mais de 37% para todo o período contra menos de 18% em 2023:

## Gráfico 22. Principais origens das importações de BOPET - por origem e período

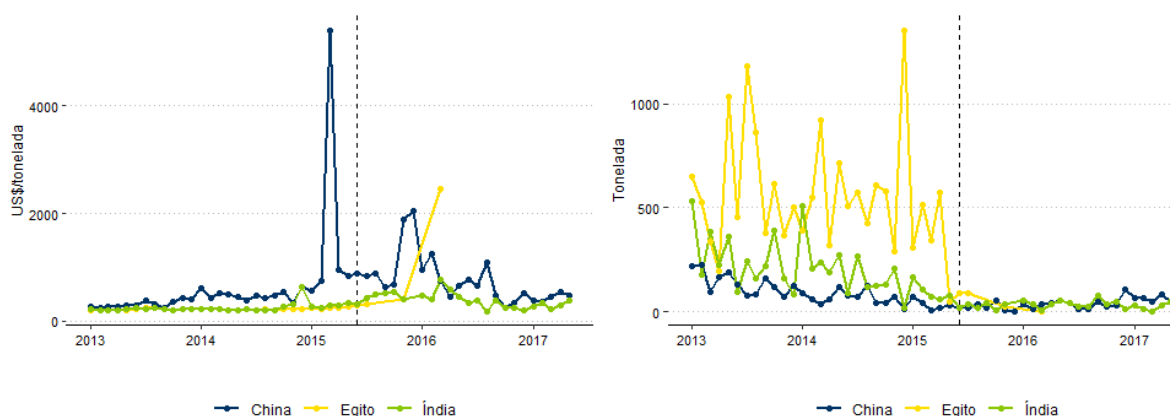


Fonte: Elaboração DEE (SEI 1456409), a partir de dados da base Comexstat

387. A análise do DEE trouxe ainda elementos adicionais sobre os efeitos das medidas antidumping no mercado. Foram avaliados os efeitos das medidas mais recentes (China, Egito e Índia; Peru e Bahrein) sobre as quantidades importadas e preços dos filmes BOPET finos, apresentando-se dados de dois anos antes e depois anos depois da imposição da medida de defesa comercial.

388. O DEE destacou que os efeitos das duas últimas medidas antidumping sobre as quantidades importadas e preços podem ser vistos nos gráficos a seguir. São apresentados dados de dois anos antes e dois anos depois da imposição da medida de defesa comercial para que os efeitos da medida possam ser percebidos num intervalo temporal concorrencialmente relevante. Como destacado pelo DEE, as medidas antidumping sobre China, Egito e Índia tiveram “o condão de reduzir significativamente a quantidade importada daquelas origens, enquanto a medida adotada sobre o Peru visualmente tem efeitos mais significativos sobre preços, com comportamento adverso sobre as quantidades importadas” (SEI 1456182):

**Gráfico 23. Quantidade e preço dos filmes PET importados de China, Egito e Índia entre 2013 e 2017, por origem e mês<sup>52</sup>**

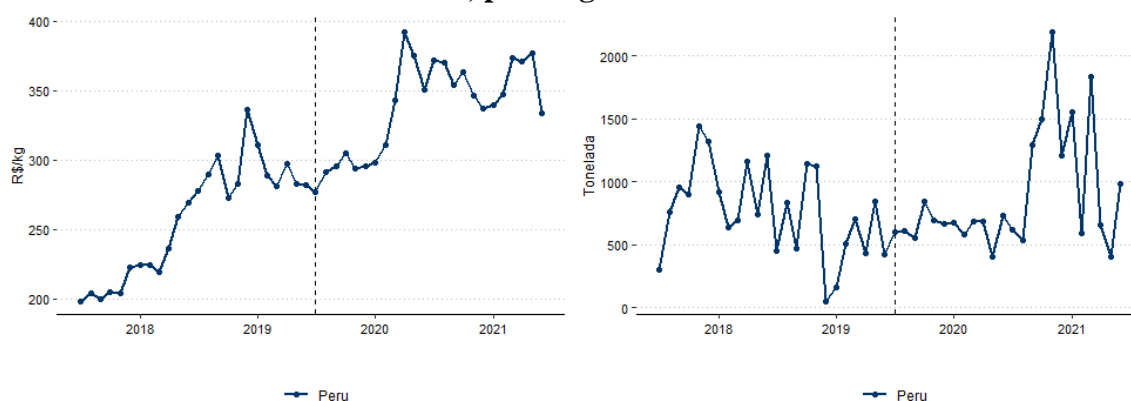


Fonte: Elaboração DEE (SEI 1456409), a partir de dados da base Comexstat

389. O DEE também destacou que, após o início do efeito da medida antidumping contra China, Egito e Índia, os preços internados sofreram elevação e as quantidades importadas caíram. O efeito sobre a quantidade foi particularmente forte no caso do Egito, que assiste à interrupção do fluxo de importações cerca de um ano depois da adoção das tarifas antidumping.

390. Quanto aos efeitos da medida adotada contra o Peru, o DEE verificou que “há significativa elevação dos preços do produto importado do Peru após a adoção do antidumping, mas não se assiste a uma redução similar na quantidade importada”.

**Gráfico 24. Quantidade e preço dos filmes PET importados do Peru entre 2017 e 2021, por origem e mês<sup>53</sup>**



Fonte: Elaboração DEE (SEI 1456409), a partir de dados da base Comexstat

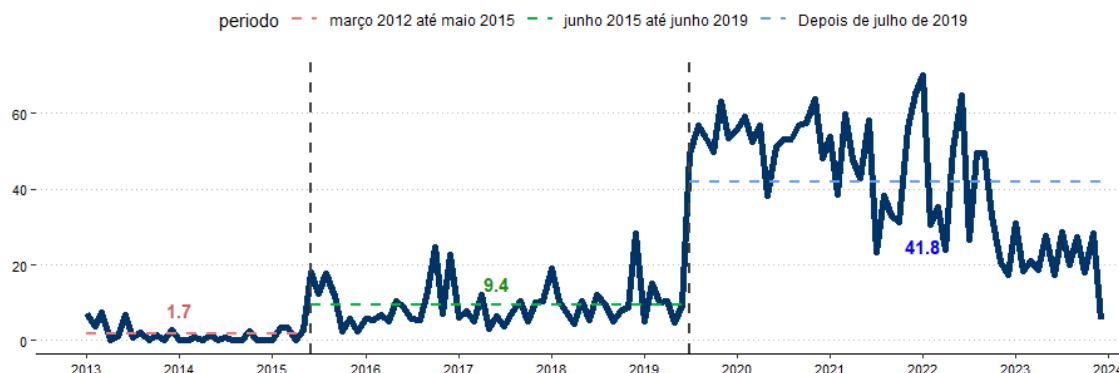
391. Ainda com o intuito de estimar a capacidade dos consumidores de substituir as origens em face de uma medida antidumping, o DEE calculou o percentual de

<sup>52</sup> A marcação vertical indica o início da medida antidumping contra China, Egito e Índia.

<sup>53</sup> A marcação vertical indica o início da medida antidumping contra Peru.

importações oriundas de origens gravadas com antidumping. A intuição por trás desse indicador é de que uma redução nesse valor demonstraria que o mercado migrou para origens não gravadas. O gráfico abaixo elaborado pelo DEE apresenta a evolução dessa medida:

**Gráfico 25. Percentual de importações oriundas de origens gravadas com medidas antidumping – 2013 a 2023**



Fonte: Elaboração DEE (SEI 1456409), a partir de dados da base Comexstat

392. O comportamento desse indicador ao longo do tempo permitiu que o DEE contraditasse a tese das Requerentes de que as medidas antidumping não teriam surtido efeitos relevantes sobre diminuição das importações. Na realidade, como destacado pelo DEE, essa tese poderia ser verdadeira tão somente até 2019.

393. A partir de julho de 2019, com a implementação de medidas antidumping contra Peru e Bareine, observou-se uma elevação significativa do indicador, ultrapassando 50% e atingindo picos de 60% em determinados meses. Esta tendência persistiu até meados de 2022, quando o indicador começou a declinar, aproximando-se de 20% ao final de 2023.

394. A análise por períodos revela que, entre janeiro de 2013 e maio de 2015, quando vigoravam medidas antidumping contra México, Emirados Árabes Unidos e Turquia, a média de importações oriundas de origens gravadas era de apenas 1,7%. No período subsequente, de junho de 2015 a junho de 2019, com a inclusão de medidas contra China, Índia e Egito, essa média elevou-se para 9,4%. Após julho de 2019, registrou-se um aumento expressivo, alcançando 41,8%.

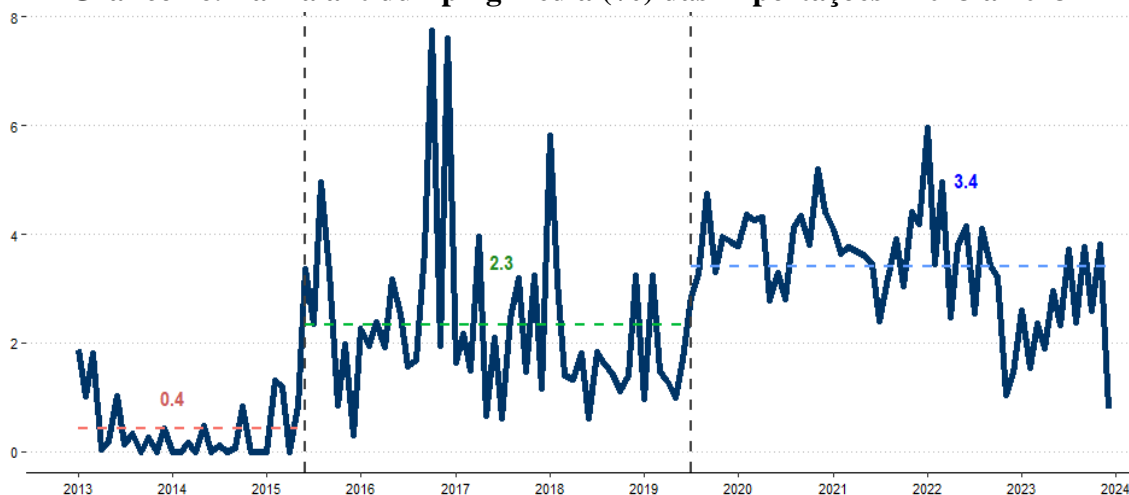
395. A partir desse ano, há evidências de que o mercado deixa de conseguir recompor a demanda de importações com origens não gravadas por medidas de defesa comercial. Destaca-se a seguinte conclusão do DEE:

A evolução da medida demonstra que de 2013 até 2019 o mercado brasileiro conseguia recompor a demanda de importações sem precisar recorrer majoritariamente por origens gravadas. Esse fato pode estar

relacionado a existência até então de uma menor quantidade de origens gravadas. Nesse período o indicador oscila em valores baixos. Contudo, a partir de julho 2019, quando ocorre a medida antidumping contra Peru e Bareine, o indicador sobe para mais de 50% - chegando em 60% em alguns meses - e permanece nesse patamar até meados de 2022. Apenas a partir desse ano, o indicador começa a se reduzir para chegar próximo a 20% no final de 2023. Não parece ser possível descartar que os importadores tiveram dificuldades de substituir origens gravadas, como o Peru e o Bareine, por outras origens não gravadas. (SEI 1456409)

396. O gráfico apresentado abaixo ilustra a evolução da tarifa antidumping média, calculada como a razão entre o valor das tarifas antidumping e o total das importações CIF acrescidas do Imposto de Importação, expressa em percentual.

**Gráfico 26. Tarifa antidumping média (%) das importações - 2013 a 2023**



Fonte: Elaboração DEE (SEI 1456409), a partir de dados da base Comexstat

397. A interpretação deste gráfico corrobora a análise anterior, evidenciando a dificuldade dos importadores em substituir as importações do Peru e Bareine por origens não gravadas. No primeiro período, as tarifas antidumping encareciam as importações de filmes PET em média 0,4%. Esta média elevou-se para 2,3% no segundo período e para 3,4% após julho de 2019.

398. Assim, da análise do teste de mercado e a do exame empreendido pelo DEE, é possível concluir que o acúmulo de medidas antidumping em vigor em relação aos filmes PET de fato tem se traduzido em importante obstáculo às importações no Brasil. Aliado a um cenário em que há apenas um fornecedor instalado no país, referidas medidas mostram-se capazes de limitar a contestabilidade das importações. Assim, é possível esperar que, no cenário pós-operação, a força disciplinadora da oferta dos grandes produtores globais de filmes PET seja limitada pela vigência das atuais sete medidas antidumping em vigor.

### 2.3.2.3. Conclusões parciais

399. Como visto, a análise de entrada empreendida demonstra que a entrada no mercado de filmes BOPET finos brasileiro via instalação da fábrica conta com barreiras relevantes, pois se trata de indústria capital-intensiva, com altos investimentos iniciais e custos fixos consideráveis; além disso, os dados fornecidos indicam que essa entrada seria intempestiva e improvável. Já a entrada via fornecimento do produto importado a distribuidor, embora envolva menos custos, tem uma barreira relevante: a existência de medidas de defesa comercial (antidumping), que encarecem o preço do filme BOPET fino importado.

400. Em relação aos aspectos de rivalidade, tem-se as seguintes conclusões. Embora tenha havido uma queda de participação das Requerentes no ano de 2023, os dados dos últimos cinco anos mostram a liderança da Terphane e a Oben como segunda colocada, como concorrente mais relevante, nas aquisições de filme BOPET fino feitas no Brasil.

401. Sobre o comportamento da margem de lucro da Terphane, constata-se que a empresa não opera, de maneira geral, com margens elevadas e que, **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]**.

402. A respeito da contestabilidade das importações, constata-se que há diversos players internacionais com elevadas capacidade de produção e capacidade ociosa, o que seria um fator relevante de concorrência potencial para as Requerentes. Entretanto, o cenário de livre mercado internacional não se configura plenamente, pois diante de diversos fatores identificados.

403. A rivalidade entre os produtores se projeta de forma diferente a depender do canal de acesso do consumidor: (i) no canal de vendas para distribuidores, nota-se uma maior rivalidade entre os diferentes produtores de filmes BOPET finos, constatada pela relativa facilidade de troca, pelos distribuidores, dos fornecedores que os atendem; e (ii) no canal de vendas para o cliente final (convertedores e *brand owners*), onde a Terphane tem relevante atuação, há dificuldade de troca de fornecedor, com custos de troca mais elevados. De toda forma, as medidas antidumping são um fator persistente de mitigação de rivalidade em ambos os canais.

404. A análise quantitativa dos efeitos das importações ex Oben sobre os preços da Terphane indica que não se pode descartar a hipótese de que a rivalidade imposta pelas importações do mercado de filmes BOPET está centrada nas importações do próprio Grupo Oben.

405. Quanto aos impactos das medidas antidumping, constata-se que o acúmulo de medidas antidumping em vigor em relação aos filmes PET de fato tem se traduzido em importante obstáculo às importações no Brasil. É possível esperar que, no cenário pós-

operação, a força disciplinadora da oferta dos grandes produtores globais de filmes PET seria limitada pela vigência das atuais medidas em vigor.

## 2.4. Eficiências

406. Em abril de 2024, em atenção ao item 10 da Nota Técnica nº 2/2024/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1359657), acolhida pelo Despacho SG nº 249/2024 (SEI 1359678), as Requerentes apresentaram dois pareceres a respeito das alegadas eficiências, quantitativas e qualitativas, decorrentes da presente operação<sup>54</sup>.

407. As eficiências foram apresentadas pelas Requerentes dentro de três grandes conjuntos temáticos: sinergias decorrentes de economias de escala, economias de escopo e outros benefícios possibilitados a clientes nacionais.

408. Dentre as sinergias decorrentes de economias de escala, apontaram (i) a economia de custos com aquisição de matérias-primas, centralizando as compras de resinas PET para obter descontos por volume, (ii) a otimização em materiais de uso-consumo, (iii) a otimização da logística e fretes, reduzindo possíveis ociosidades nas entregas e, com isso, o custo unitário da carga transportada, (iv) a otimização das linhas de produção, **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]** e (v) otimização de pesquisa e desenvolvimento e *know-how*.

409. Quanto às sinergias decorrentes de economia de escopo, as Requerentes elencaram (i) o compartilhamento de *know-how* entre as produções do BOPET e BOPP e (ii) o compartilhamento de frete e de estruturas de vendas. Sob essa perspectiva, os consumidores poderiam se beneficiar de fretes compartilhados e acesso a um portfólio mais amplo de produtos (BOPET, BOPP e outros), enquanto a empresa fusionada teria proveito ao compartilhar os custos internos.

410. A SG-CADE entendeu que as eficiências apresentadas pelas Requerentes não contemplaram os requisitos previstos nos §§ 5º e 6º do art. 88 da Lei nº 12.529/2011, assim como os critérios contidos no Guia H do CADE.

411. A SG-CADE considerou as eficiências classificadas como outros benefícios aos clientes brasileiros, quais sejam (i) o compartilhamento de assistência técnica, permitindo que os clientes da Oben aproveitem da estrutura já existente da Terphane, (ii) a solução relacionada à comercialização de filmes BOPET empregada pela Terphane, qual seja a utilização de *pallets* plásticos ao invés das tradicionais embalagens de *pallets* de madeira, (iii) serviços financeiros, com a gestão mais eficiente dos pagamentos de seus clientes e

---

<sup>54</sup> Parecer “Eficiências resultantes da aquisição da Terphane pelo Grupo Oben” (SEI nº 1376182) e Parecer “Estimativas das eficiências resultantes da aquisição da Terphane pelo Grupo Oben” (SEI nº 1378770), ambos elaborados pela LCA Consultores.

(iv) implementação de uma cadeia de suprimentos ágil e o modelo *just-in-time*, possibilitando a otimização da entrega ao usuário final.

412. Em face das eficiências descritas pelas Requerentes, a SG-CADE concluiu, então, que não foram encontrados elementos nos autos que pudessem atestar de maneira inequívoca sua natureza específica, bem como que, justamente as eficiências que seriam extensíveis aos consumidores brasileiros, não foram passíveis de quantificação e mensuração.

413. Ademais, a SG-CADE entendeu que não foram apresentadas evidências de que as eficiências mencionadas seriam repassadas aos consumidores. Pelo contrário, constatou que o cenário pós-operação seria de baixa pressão competitiva e, portanto, não seria provável que a redução de custos para as Requerentes ensejasse o repasse das eficiências aos consumidores.

414. O DEE-CADE (SEI 1456409), por sua vez, entendeu que a análise empreendida pela SG-CADE a respeito das eficiências foi adequada e suficiente, não trazendo pontos adicionais.

415. Em linha com os entendimentos externado pela SG, seguido pelo DEE-CADE, entendo que os pareceres apresentados pelas Requerentes não lograram comprovar eficiências suficientemente específicas, verificáveis ou repassáveis aos consumidores. Dessa forma, não é possível a aprovação da Operação nos termos do art. 88, §6º, da Lei nº 12.529/2011.

### **3. INTERFACE ENTRE DIREITO CONCORRENCIAL E ANTIDUMPING**

#### **3.1. Regime jurídico de medidas antidumping no Brasil**

416. A base fundamental das medidas antidumping está no Acordo Antidumping da Organização Mundial do Comércio (OMC), que foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 30/1994<sup>55</sup> e promulgado pelo Decreto nº 1.355/1994.<sup>56</sup> Estes atos internalizaram a Ata Final da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, que inclui o Acordo sobre a Implementação do

---

<sup>55</sup> BRASIL. Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994. Aprova a Ata Final da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, as listas de concessões do Brasil na área tarifária (Lista III) e no setor de serviços e o texto do Acordo Plurilateral sobre Carne Bovina. Diário Oficial da União, Brasília, 19 dez. 1994. p. 19889.

<sup>56</sup> BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1994. Seção 1, p. 21394.



Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (conhecido como Acordo Antidumping).<sup>57</sup>

417. A nível nacional, a Lei 9.019/1995 é o principal instrumento legal que dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo Antidumping. Esta lei foi posteriormente modificada pelo artigo 53 da Medida Provisória 2.113/2001,<sup>58</sup> demonstrando a evolução contínua da legislação para se adaptar às necessidades e experiências práticas do país na aplicação de medidas de defesa comercial.

418. O Decreto nº 8.058/2013 é atualmente o regulamento que disciplina os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping. Este decreto revogou o anterior Decreto 1.602/1995,<sup>59</sup> trazendo atualizações importantes para o sistema brasileiro de defesa comercial, incluindo prazos mais curtos para as investigações e maior detalhamento dos procedimentos.

419. A estrutura institucional para a aplicação de medidas antidumping é definida pelo Decreto nº 11.428/2023,<sup>60</sup> que estabelece as competências da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). A CAMEX é o órgão responsável pela definição das diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior, incluindo a aplicação de medidas de defesa comercial. Complementando este quadro, a Portaria SECEX nº 171/2022 da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia<sup>61</sup> fornece regulamentações detalhadas sobre os procedimentos administrativos para investigações antidumping, revisões e outros processos relacionados.

420. O artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) estabelece os critérios fundamentais para a implementação de medidas antidumping. Estas medidas requerem a comprovação de três elementos essenciais: (i) a efetiva ocorrência da prática de dumping, (ii) a constatação de prejuízo à indústria doméstica e (iii) a demonstração de uma relação causal direta entre a prática e o dano identificado.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> BRASIL. Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995. Dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo Antidumping e no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 060, p. 4577, 31 mar. 1995.

<sup>58</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 2.113, de 26 de abril de 2001. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 27 abr. 2001. Seção 1, p. 16.

<sup>59</sup> BRASIL. Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010. Diário Oficial da União, Seção 1, 29 jul. 2013, p. 25.

<sup>60</sup> BRASIL. Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de medidas antidumping. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, 24 ago. 1995, p. 12937.

<sup>61</sup> BRASIL. Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jun. 2003. Seção 1, p. 1.

<sup>62</sup> BRASIL. Portaria SECEX nº 171, de 9 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre as normas referentes a investigações antidumping previstas no Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 fev. 2022.

421. Assim, no âmbito das investigações antidumping, é imperativo demonstrar que as importações sob investigação possuem a capacidade de causar dano direto à indústria nacional. Esse processo envolve um exame minucioso de diversos fatores econômicos interrelacionados, tais como volume das importações objeto de investigação, preços praticados nas importações de outras origens e alterações nas tarifas de importação.

422. As medidas antidumping apresentam-se em duas formas principais de implementação. A primeira, e mais frequentemente utilizada, consiste na imposição de direitos "ad valorem". Nesta modalidade, aplica-se uma alíquota percentual sobre o valor aduaneiro do produto importado. Este percentual é determinado com base na margem de dumping ou no prejuízo identificado durante o processo investigativo.

423. Alternativamente, existe a possibilidade de se estabelecer um direito de preço mínimo. Esse mecanismo opera por meio da fixação de um valor de referência. Nesse caso, o importador fica obrigado a recolher um montante equivalente à diferença entre o valor efetivamente praticado (ou o valor aduaneiro) e o preço mínimo estabelecido, desde que o primeiro seja inferior ao segundo.

### **3.2. As interfaces entre política de concorrência e antidumping**

424. As políticas de defesa da concorrência e antidumping têm origens históricas comuns. Inicialmente, ambas eram racionalizadas como ferramentas complementares de intervenção estatal para lidar com distorções de mercado de discriminações de preços<sup>63</sup>. Enquanto as regras antitruste lidariam com práticas nacionais, as regras antidumping seriam indispensáveis para punir grandes exportadores que, a princípio, escapariam ao alcance jurisdicional das normas de concorrência dos países-alvo<sup>64</sup>.

425. Principalmente a partir da segunda metade do século passado, porém, os sistemas afastaram-se profundamente no que concerne às suas metodologias. A análise antitruste tornou-se cada vez mais influenciada por uma delimitação econômica dos seus objetivos, voltados à promoção da eficiência econômica baseada em modelos neoclássicos de bem-estar. A aplicação de medidas antidumping, por outro lado, passou a dialogar com preocupações políticas mais amplas de defesa comercial – notadamente a proteção dos

---

<sup>63</sup> As regras antidumping e de concorrência têm origens históricas comuns porque as primeiras foram criadas como extensão das leis antitruste nacionais, visando impedir que fornecedores estrangeiros restringissem a competição nos mercados domésticos, já que as leis de concorrência não podiam ser aplicadas extraterritorialmente. Os Estados Unidos foram o exemplo pioneiro. O país adotou em 1894 o Wilson Tariff Act como um adendo ao Sherman Antitrust Act de 1890. O Wilson Tariff Act é considerado a primeira lei antidumping do mundo, e seu objetivo era prevenir restrições à concorrência tanto no comércio entre os estados americanos quanto no comércio internacional envolvendo os EUA. A esse respeito, cf. KNORR, Andreas. Antidumping rules vs. competition rules. *Materialien des Wissenschaftsschwerpunktes "Globalisierung der Weltwirtschaft"*, v. 31, 2004, p. 5.

<sup>64</sup> MÜLLER-IBOLD, Till. Antidumping and Competition Law – Common Origin, a Life of Their Own and Peaceful Coexistence? *Europäisches, deutsches und internationales Kartellrecht*, p. 541–576, 2019, p. 55.

produtores nacionais face aos riscos de práticas alegadamente “injustas” no contexto do livre comércio<sup>65</sup>.

426. Esse afastamento desencadeou posições de antagonismo entre as políticas públicas. Ao menos sob uma lente mais econômica de aplicação do antitruste, a racionalidade das medidas antidumping estaria restrita às raras situações de dumping predatório<sup>66</sup>. Ocorre que os procedimentos antidumping não necessariamente lidam com os mesmos parâmetros econômicos. As investigações de defesa comercial focam, de um modo mais amplo, nos riscos que o livre comércio pode gerar para produtores domésticos a partir de práticas de preço consideradas “injustas” de grandes exportadores estrangeiros<sup>67</sup>.

427. Nas investigações antidumping, não há qualquer vinculação às análises de possibilidade ou probabilidade de exercício de poder de mercado ou às avaliações de bem-estar do consumidor no sentido comumente empregado pelas políticas antitruste. Como bem destacado pela professora e ex-Procuradora Geral do CADE Juliana Oliveira Domingues em Tese de Doutorado sobre o tema:

As análises de mercado realizadas no âmbito da tutela concorrencial e da defesa comercial são bem distintas. Veja-se que, ao analisar um mercado, o direito antitruste define o chamado “mercado relevante” no aspecto do produto e no aspecto geográfico, critério que não é usado nas investigações de defesa comercial. (...) [A] análise e investigação para a eventual aplicação do direito antidumping, que cuida da definição da “indústria doméstica”: a totalidade dos produtores nacionais do produto similar ao importado, ou aqueles cuja produção conjunta constitua parcela significativa da produção nacional total da mercadoria em análise. Veja-se que o bem tutelado, nesse caso, é a indústria nacional, não existindo uma análise de mercado tal qual a realizada pelo direito antitruste.

---

<sup>65</sup> STERN, P. New Directions for the Trade Laws. *Georgetown Washington Journal of International Law and Economics*, v. 18, p. 709-713, 1985.

<sup>66</sup> NIELS, G. What is antidumping policy really about? *Journal of Economic Surveys*, v. 14, n. 4, p. 467–492, 2000, p. 483 (“by applying a rather conservative market power screen, it turns out that in the overwhelming majority of antidumping cases that resulted in remedies, there was no plausible threat of monopolization in the importing market”); WOOTON, I.; ZANARDI, M. Antidumping versus Antitrust: Trade and Competition Policy. In: *Handbook Of International Trade: Economic And Legal Analyses Of Trade Policy And Institutions - VOL. II*. Malden, MA: Blackwell Publishing Ltda, 2004. v. 11, p. 383–402, p. 393.

<sup>67</sup> PRUSA, Thomas J.; SKEATH, Susan. Modern Commercial Policy: Managed Trade or Retaliation? In: *Handbook Of International Trade: Economic and Legal Analyses Of Trade Policy And Institutions - VOL. II*. Malden, MA: Blackwell Publishing Ltda, 2004. v. 11, p. 383–402, p. 364. Os autores explicam que há três principais correntes de pensamento em defesa do antidumping. A primeira argumenta que o antidumping protege contra o comércio desleal, sendo seu aumento um reflexo do crescimento de práticas comerciais injustas. A segunda corrente defende que o antidumping facilita a liberalização comercial, permitindo que países aumentem tarifas para indústrias mais afetadas por importações do que o previsto em negociações. Já a terceira vertente vê o antidumping como uma política estratégica ou protecionista. E

(...) Na análise antidumping, diferentemente da antitruste, não há preocupação em avaliar alterações ao bem-estar do consumidor ou a manutenção de um ambiente concorrencial. De fato existem óticas diferentes: enquanto as regras antidumping têm como objetivo proteger os produtores domésticos contra as importações com suposto dumping, as regras concorrenciais têm a finalidade proteger a concorrência saudável no mercado e viabilizar o estado de bem-estar econômico.

(...) Veja-se que, em tese, ao se sobretaxar um produto (e.g., aplicação de medida antidumping) que chega aos consumidores a um preço melhor e com boa qualidade pode ocorrer a redução das opções de compra e diminuir o bem estar do consumidor que poderá ficar limitado há poucos ou apenas uma única opção, a depender do produto em questão. Essa perspectiva não é relevante para a aplicação das regras de dumping, por exemplo, que analisam o dano sobre outro viés<sup>68</sup>.

428. Do ponto de vista de defesa comercial, portanto, o objetivo central das medidas antidumping é a proteção da indústria e dos empregos gerados pela indústria. Contudo, há uma presunção de que, diante da necessidade de proteção da indústria nacional, um eventual impacto negativo sobre preços ou sobre empregos e o bem-estar da cadeia produtiva à jusante deve ser absorvido pelos consumidores e pela sociedade<sup>69</sup>.

429. A dissociação metodológica fez com que, sobretudo ao longo da década de 1990, diversos especialistas em defesa da concorrência passassem a criticar duramente a proliferação alegadamente injustificada de medidas antidumping. Muitos asseveraram que essas medidas tenderiam a reforçar o poder de mercado de incumbentes, reduzindo a contestabilidade dos mercados nacionais e prejudicando os consumidores domésticos<sup>70</sup>. Nas palavras do Professor da Universidade de Chicago Spencer Waller, referindo-se ao contexto norte-americano no início dos anos 2000:

Seria difícil encontrar um acadêmico com conhecimento em leis e políticas de concorrência que apoiasse as atuais regras antidumping. A maioria iria preferir que elas fossem totalmente substituídas por um regime baseado na concorrência que pudesse tratar de qualquer caso grave de dumping que

<sup>68</sup> DOMINGUES, Juliana Oliveira. *Defesa da concorrência e comércio internacional no contexto do desenvolvimento: os cartéis de exportação como isenção antitruste*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2010, p. 34–37.

<sup>69</sup> SILVEIRA, Paula Farani de Azevedo; BAQUEIRO, Paula. Defesa da Concorrência e Defesa Comercial: possíveis contribuições das políticas antitruste para as políticas antidumping. *Diálogos Estratégicos*, v. 1, n. 1, p. 36–42, 2018, p. 38.

<sup>70</sup> TAVARES DE ARAUJO JR, J. Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy. *World Competition*, v. 25, n. Issue 2, p. 159–172, 2002. p. 166 ("the regular use of antidumping provokes a series of unintended outcomes that exceed by far the standard welfare costs of conventional trade barriers") e HOEKMAN, B.; MAVROIDIS, P. C. Economic Development and the World Trade Organization. *Developing Countries in the WTO Legal System*, v. 2917, n. 2002, 2009.

realmente prejudicasse os consumidores e o processo de concorrência<sup>71</sup> (tradução livre).

430. As discussões sobre comércio internacional na OMC na virada do século foram marcadas por esses oposicionismos. Nos preparativos da chamada rodada do milênio na Conferência de Seattle de 1999, por exemplo, a União Europeia chegou a propor formalmente incluir a política de concorrência na agenda da OMC<sup>72</sup>. Na época, diversos autores chegaram a propor a substituição das regras antidumping pela aplicação transversal de princípios de concorrência de maneira uniforme internacionalmente<sup>73</sup>.

431. Esse tema foi novamente retomado com ênfase na Conferência Ministerial de Cancún em 2003, onde ficou claro que não existia um consenso viável sobre a matéria. Diante de resistências, sobretudo dos Estados Unidos e da falta de consenso entre os membros da OMC, especialmente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a matéria foi retirada da Rodada de Doha de 2004 e, desde então, parece ter sido abandonada<sup>74</sup>.

432. No contexto nacional, a visão convencional de contrariedade entre os sistemas foi explorada em diversas publicações que enfatizam os riscos de diminuição do bem-estar econômico decorrentes da aplicação estrutura de medidas antidumping<sup>75</sup>. Alguns trabalhos empíricos indicam correlações fortes entre a presença de medidas antidumping e aumento de indicadores de poder de mercado na América Latina<sup>76</sup> e no Brasil<sup>77</sup>.

433. A abordagem de antagonismos, no entanto, parece ser fruto de uma tentativa pouco frutífera de submeter a defesa comercial aos cânones normativos da análise

---

<sup>71</sup> WALLER, Spencer Weber. Bringing Globalism Home Lessons from Antitrust & Beyond. *Loyola University Chicago Law Journal*, v. 113, n. 32, p. 113–136, 2000, p. 131. No mesmo sentido, cf. FOX, Eleanor M. Competition Law and the Agenda for the WTO: Forging the Links of Competition and Trade. *Pacific Rim Law & Policy Association*, v. 4, n. 1, p. 1, 1995.

<sup>72</sup> Para uma análise aprofundada sobre esse contexto histórico, cf. BOSCHECK, Ralf. The Governance of Global Market Relations: The Case of Substituting Antitrust for Antidumping. *World Competition*, v. 24, n. Issue 1, p. 41–64, 2001.

<sup>73</sup> Por todos, cf. VOON, Tania. Eliminating Trade Remedies from the WTO: lessons from regional trade agreements. *International and Comparative Law Quarterly*, 2010, v. 59, p. 625-667 e HOEKMAN, B.; MAVROIDIS, P. C. Economic Development and the World Trade Organization. *Developing Countries in the WTO Legal System*, v. 2917, n. 2002, 2009.

<sup>74</sup> WTO. Competition Policy, Trade and the Global Economy: Existing WTO Elements, Commitments in Regional Trade Agreements, Current Challenges and Issues for Reflection. World Trade Organization Staff Working Paper, n. ERSD-2018-12, 2018.

<sup>75</sup> Nesse sentido, cf. MACERA, Andrea Pereira. A Interação entre Antitruste e Antidumping: Problema ou Solução? *SEAE/MF Documento de Trabalho nº 36*, n. 61, p. 1–37, 2006 e SCHMIDT, Cristiane Alkmin Junqueira; SOUZA, Isabel Ramos de; LIMA, Marcos André de. Comércio e Competição. *SEAE/MF Documento de Trabalho*, n. 14, 2002.

<sup>76</sup> LOURENCO, L.; SILVEIRA, D.; OLIVEIRA, G.; VASCONCELOS, C. Do Antidumping Measures Increase Market Power? Evidence From Latin American Countries. *The International Trade Journal*, v. 37, n. 5, p. 454-480, 2023.

<sup>77</sup> KANNEBLEY JÚNIOR, Sérgio e OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. Probabilidade de investigação e aplicação de medidas antidumping para a indústria brasileira: efeitos para a concorrência. Documento de Trabalho nº 002/2019. Departamento de Estudos Econômicos do CADE, 2019.

econômica que marca o direito concorrencial. Embora essa abordagem tenha inegável valor analítico, ela pode não capturar adequadamente as especificidades e objetivos próprios da defesa comercial, que vão além da mera correção de falhas de mercado. Como pondera Felipe Hess, ainda que seja relevante o debate acadêmico sobre essas interfaces, é importante reconhecer com pragmatismo que:

Embora seja vasta a literatura dedicada a explorar a *rationale* das medidas antidumping – ou a sua ausência – é fundamental ter presente que não há disciplina multilateral capaz de esclarecer acerca de seus objetivos ou ainda das premissas teóricas nas quais tais medidas se assentam. O que existe é um instrumento legal multilateral, fruto de árdua negociação e parte de um amplo conjunto de regras, direitos e obrigações, cujo objetivo específico é permitir a aplicação de contramedidas destinadas a combater importações definidas pelos próprios participantes do sistema multilateral de comércio como ‘desleais’<sup>78</sup>.

434. Ainda que as medidas antidumping possam ter impactos sobre a dinâmica competitiva dos mercados, é importante reconhecer que se trata de instrumento de política comercial estabelecido e regulamentado no âmbito de acordos multilaterais. Tal como outras intervenções governamentais voltadas ao desenvolvimento industrial, eventuais efeitos sobre preços no curto prazo podem ser consectários inerentes.

435. A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que consagra a livre concorrência (arts. 170) e a repressão ao abuso de poder econômico (art. 173, § 4º), reconhece que o mercado interno “integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico” (art. 219). A feição compromissória e pluralista dos princípios da ordem econômica não parece compatível com a separação em silos da política de defesa da concorrência e política de defesa comercial, muito menos com a sujeição da última à abordagem “mais econômica”.

436. De fato, a dissociação metodológica dos objetivos das políticas de defesa comercial e de defesa da concorrência, que é produto de conjunturas históricas, não autoriza simplesmente subjugar uma às opções epistemológicas da outra. Como bem destacado por Leonor Cordovil, em tese de doutorado dedicada ao tema: “não é eficaz utilizar a teoria concorrencial, identificando-se práticas concorrências em práticas internacionais, como meio único de identificar quando a medida antidumping é desejável. Substituir antidumping por concorrência é não considerar a história e o motivo da existência do primeiro”<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> HESS, Felipe. Interesse público e a aplicação de medidas antidumping no Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Ano XXVII, nº 114, 2013.

<sup>79</sup> CORDOVIL, Leonor. *Antidumping: Interesse Público e Protecionismo no Comércio Internacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 157.

437. Dessa forma, entendemos adequado enfatizar a convivência pacífica dos campos, sem que necessariamente se exija um alinhamento total das finalidades normativas e das metodologias que lhe são próprias. Mais do que isso, a aparente oposição entre políticas de concorrência e antidumping pode ser reconciliada através de arranjos jurídico-institucionais que reconheçam suas diferenças, mas busquem uma coexistência harmoniosa capaz de potencializar o efeito útil de ambas as políticas<sup>80</sup>.

438. Do ponto de vista de aplicação da Lei de Defesa da Concorrência, o CADE já reconheceu em diversas oportunidades que o regime de infrações à ordem econômica não pode ser simplesmente transposto aos casos de dumping que se referem aos Acordos Relativos à Implementação do Artigo VI do GATT, por disposição legal expressa constante, seja no art. 119 da Lei 12.529/2011, seja no art. 91 da revogada Lei 8.884/1994. Ao mesmo tempo, como destacado pelo Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo no icônico julgamento da Petição nº 08700.001571/2009-22, deve-se ter em conta que a lei “não exclui do CADE a manifestação quanto aos efeitos concorrenciais de medidas que possam prejudicar a concorrência, como as adotadas pela CAMEX”<sup>81</sup>. De fato, para além de medidas antidumping, o CADE, em diversos casos, já veiculou pleitos de alteração da Tarifa Externa Comum, por exemplo<sup>82</sup>.

439. Sob a ótica do regime de defesa comercial, por sua vez, importa observar que, na última década, diversas transformações na ordem jurídica têm aberto caminhos possíveis para essa reconciliação. Talvez o principal movimento nesse sentido tenha sido a consolidação do “interesse público” como mecanismos de avaliação das medidas antidumping no ordenamento jurídico brasileiro. A criação do Grupo Técnico de Interesse Público (GTIP) em 2012<sup>83</sup> e a publicação do novo Decreto Antidumping (Decreto 8.058/2013) em 2013<sup>84</sup> representaram marcos significativos nesse sentido. O GTIP estabeleceu um fórum para a análise de interesse público em casos de defesa comercial,

---

<sup>80</sup> MÜLLER-IBOLD, Till. Antidumping and Competition Law – Common Origin, a Life of Their Own and Peaceful Coexistence? *Europäisches, deutsches und internationales Kartellrecht*, p. 541–576, 2019.

<sup>81</sup> Petição nº 08700.001571/2009-22. Conselheiro-relator Carlos Emmanuel Jopper Ragazzo. Julgado em 16 de setembro de 2009. Trata-se de um requerimento apresentado pela empresa Itap Bemis ao CADE, solicitando pronunciamento sobre possíveis efeitos anticoncorrenciais de uma medida antidumping que poderia ser aplicada pela CAMEX às importações de filmes de polipropileno biorientado (BOPP). O CADE analisou o caso e, por unanimidade, negou provimento aos pedidos da Itap Bemis. O principal fundamento foi que o pedido se baseava em fato futuro e incerto, já que a investigação antidumping ainda não havia terminado e não existia uma medida antidumping que pudesse ser analisada como causadora de eventual redução de rivalidade. Para uma cuidadosa exploração dos votos do Conselheiro-relator e do Conselheiro-vistor Fernando Furlan nesse julgado, cf. RUGERI, Natália Oliveira Felix. Defesa da concorrência e antidumping: uma reflexão sobre interação e coordenação institucional. 2017. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, pp 94-105.

<sup>82</sup> BRASIL. Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jul. 2013. Seção 1, p. 1.

<sup>83</sup> BRASIL. Resolução CAMEX nº 13, de 29 de fevereiro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 mar. 2012. Seção 1, p. 3.

<sup>84</sup> BRASIL. Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jul. 2013. Seção 1, p. 1.

permitindo a consideração de questões que vão além do dumping e do dano à indústria doméstica.

440. Ainda que em legislações anteriores houvesse fosse prevista a chamada prerrogativa de “interesse nacional”, a edição do Decreto 8.058/2013 ressignificou a matéria. O “interesse público” tal qual atualmente no Decreto 8.058/2013 constitui conceito indeterminado, que permite às autoridades públicas flexibilizarem a aplicação de medidas de defesa comercial quando elas avaliam que os benefícios gerados por essas medidas à indústria doméstica poderiam ser inferiores aos prejuízos provocados aos demais agentes afetados (tais como os consumidores, os usuários industriais do produto, importadores e a sociedade em geral)<sup>85</sup>.

441. Dentre outros elementos, a análise de interesse público comporta uma avaliação dos impactos concorrenciais da imposição de medidas de defesa comercial, inclusive sob uma perspectiva de eventuais impactos negativos sobre o bem-estar do consumidor. Como mais uma vez explicado pela professora Amanda Athayde, “longe de ser um contraponto obrigatório aos argumentos da indústria doméstica favoráveis à defesa comercial e longe de ser uma concordância imediata com os argumentos daqueles contrários à defesa comercial, a cláusula de interesse público tem a difícil missão de ser o ‘fiel da balança’”<sup>86</sup>.

442. O Decreto Antidumping de 2013 fortaleceu a base legal para considerações de interesse público, prevendo explicitamente a possibilidade de suspender, não aplicar ou modificar medidas antidumping por essas razões. Essa previsão deu maior respaldo jurídico e flexibilidade para que as autoridades pudessem levar em conta efeitos concorrenciais ao decidir sobre a aplicação de medidas de defesa comercial. Ressalta-se, por exemplo, a previsão contida no art. 32, § 2º, inciso V, do Decreto, ao dispor que:

Art. 32. É necessário demonstrar que, por meio dos efeitos do dumping, as importações objeto de dumping contribuíram significativamente para o dano experimentado pela indústria doméstica.

---

<sup>85</sup> De acordo com o Guia de Análise Econômica de Processos de Interesse Público de 2014 da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF), o interesse público em defesa comercial consistiria em “uma análise do impacto da imposição de medidas de defesa comercial no país importador, tomando-se vários interesses em conjunto. Portanto, o interesse público seria a soma de todos os interesses privados da economia. Nesse contexto, a aplicação dessa cláusula permite uma avaliação mais abrangente dos efeitos das medidas de defesa comercial, ao comparar os benefícios auferidos pela indústria doméstica com os eventuais danos causados a outras indústrias, aos consumidores (famílias) e/ou outros agentes da economia que não utilizam o produto em seu processo produtivo ou não o consomem diretamente” (BRASIL. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Guia de Análise Econômica de Processos de Interesse Público. Brasília: SEAE, 2014).

<sup>86</sup> ATHAYDE, Amanda. *Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática*. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 548.



§ 1º A demonstração do nexo de causalidade referido no caput deve basear-se no exame:

II - de outros fatores conhecidos além das importações objeto de dumping que possam simultaneamente estar causando dano à indústria doméstica, sendo que tal dano provocado por outros motivos que não as importações objeto de dumping não poderá ser atribuído às importações objeto de dumping.

§ 4º Os fatores que podem ser relevantes para fins da análise de que trata o inciso II do § 1º incluem, entre outros:

**V - a concorrência entre produtores domésticos e estrangeiros;** (grifo nosso)

443. Ressalta-se que, também em 2019, o Decreto nº 10.044 chegou a incluir o CADE como convidado permanente, sem direito a voto, no GECEX.<sup>87</sup> Isso permitiu que esta Autarquia participasse ativamente das discussões, apresentando análises e recomendações baseadas em princípios de defesa da concorrência. Além disso, a Portaria SECEX nº 13/2020 consolidou ainda mais esse papel, ao regulamentar detalhadamente a participação do CADE nos procedimentos de avaliação de interesse público conduzidos pela SDCOM<sup>88</sup>.

444. Durante o período em que o CADE atuou como convidado permanente, sem direito a voto, no GECEX, a Autarquia contribuiu ativamente para o fortalecimento dos diálogos institucionais junto aos órgãos governamentais responsáveis pela implementação das políticas de defesa comercial. Conforme levantamento realizado por Marina Amaral Egydio de Carvalho e publicado como Documento de Trabalho do Departamento de Estudos Econômicos do CADE (DEE-CADE), após o início da vigência do Decreto 10.044/2019 até setembro de 2021, o CADE apresentou manifestações em 46 processos perante a SDCOM e em 39 processos perante a GECEX<sup>89</sup>.

445. Em pelo menos 48 casos, o CADE identificou preocupações concorrenciais relevantes que poderiam ser afetadas pela imposição das medidas de defesa comercial. Ainda de acordo com o levantamento do DEE, “de um total de 45 casos que passaram pelo GECEX, em 29 deles a posição final do GECEX convergiu com o posicionamento

<sup>87</sup> BRASIL. Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 7 out. 2019.

<sup>88</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais. Portaria SECEX nº 13, de 29 de janeiro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 22-24, 30 jan. 2020.

<sup>89</sup> DE CARVALHO, Marina Amaral Egydio. Defesa da Concorrência e Defesa Comercial: benchmarking internacional sobre a estrutura, funções e inter-relações das instituições. Documento de Trabalho nº 007/2021. Brasília, 2021.

do CADE, seja porque o CADE não identificou preocupação concorrencial (aplicação da medida ou extinção do processo) ou identificou preocupação (a decisão foi de não aplicação da medida, por IP ou não)”<sup>90</sup>.

446. Este é apenas um exemplo de como a institucionalização da análise de interesse público em processos de defesa comercial pode representar um avanço significativo na harmonização das políticas públicas em questão. Ressalta-se que, ainda que o Decreto nº 11.428, de 2023, atualmente vigente, não tenha reiterado a posição do CADE como convidado no âmbito da CAMEX, a Autarquia ainda pode contribuir ativamente para política de defesa comercial brasileira por meio de iniciativas de Advocacia da Concorrência e de diálogos institucionais com os órgãos responsáveis.

447. No entanto, o balanço dessa experiência também aponta para desafios contínuos. A necessidade de equilibrar objetivos por vezes conflitantes - proteção da indústria nacional versus manutenção da concorrência - exige uma análise cuidadosa caso a caso. Além disso, a efetividade dessa interação depende da capacidade das autoridades de ambas as áreas de dialogarem de forma produtiva e de desenvolverem expertise na interseção desses campos.

### **3.3. Intervenções do CADE sobre medidas antidumping a partir do controle de estruturas**

448. Com a implantação e amadurecimento do regime *ex ante* de controle de estruturas no Brasil, o CADE passou cada vez mais a analisar atos de concentração em setores em que vigiam medidas de defesa comercial. Em diversos julgados deste Tribunal, a presença de medidas antidumping em determinados setores foi identificada como um fator capaz de influenciar a definição de mercados relevantes, limitando a delimitação geográfica ao nível nacional<sup>91</sup>. Adicionalmente, o CADE reconheceu que tais medidas poderiam restringir a rivalidade ao reduzir a capacidade de importações contestarem eventuais aumentos de preço por produtores nacionais<sup>92</sup>.

449. São particularmente dignos de nota casos em que o CADE aponta para a necessidade de reconsideração de medidas antidumping diante de uma mudança significativa na estrutura do mercado em questão após a consumação de um Ato de Concentração. Nessas situações, embora o CADE jamais pretenda se substituir aos órgãos de defesa comercial na análise da necessidade das medidas antidumping, a Autarquia tem levantado preocupações de que a permanência das medidas antidumping após a mudança

---

<sup>90</sup> DE CARVALHO, Marina Amaral Egydio. Defesa da Concorrência e Defesa Comercial: benchmarking internacional sobre a estrutura, funções e inter-relações das instituições. Documento de Trabalho nº 007/2021. Brasília, 2021, p. 112.

<sup>91</sup> A esse respeito, cf. AC nº 08012.009856/2007-06 (Unipar/Dow); AC nº 08012.008993/2009-87 (Braskem/Mexichem) e AC nº 08700.000436/2014-27 (Braskem/Solvay).

<sup>92</sup> AC nº 08700.006512/2018-31 (Indorama/M&G Fibras) e AC nº 08700.003767/2018-42 (Ahlstrom/MD). Cf. também a NT SG nº 32/2018 no PP nº 08700.000511/2018-83 (Videolar-Innova/Braskem).

estrutural do mercado poderia corroborar a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte das empresas envolvidas na operação.

450. Ao analisar os precedentes relacionados às medidas antidumping, identificam-se duas principais categorias de decisões proferidas pelo CADE. No primeiro grupo de casos, observam-se decisões em que o CADE, ao aprovar atos de concentração em setores marcados por elevado número de medidas antidumping, decide encaminhar ao DECOM/MDIC recomendações para que esses órgãos reconsiderem a imposição dessas medidas. No segundo grupo de casos, este Tribunal tem imposto condições à aprovação dos Atos de Concentração que se baseiam em obrigações comportamentais que suprimem, limitam ou de alguma forma condicionam petições de medidas antidumping.

### **3.3.1. Recomendações aos órgãos de defesa comercial para revogação de medidas antidumping ou compromissos de preços em vigor**

451. O primeiro caso que marca o aprofundamento dessa discussão no controle de estruturas é o Ato de Concentração nº 08012.007861/2001-81, julgado em 2003, envolvendo a aquisição da Biobrás pela Novo Nordisk no mercado nacional de insulina. Este é um caso icônico da jurisprudência deste Conselho por ter sido a primeira vez em que um mercado com “dumping estrutural” foi analisado.

452. Antes da operação, a Biobrás havia iniciado uma investigação antidumping contra a Eli Lilly e a Novo Nordisk. Como resultado, o DECOM impôs uma medida antidumping à Novo Nordisk, que contestou judicialmente a decisão. A Eli Lilly, por sua vez, optou por um “compromisso de preço” com o DECOM para evitar a imposição do direito antidumping. Esse compromisso foi formalizado com a edição da Resolução n. 2, de 23.02.2001, da Câmara de Comércio Exterior (MDIC), a qual homologava Compromisso de Preços, para as importações originárias dos EUA e da França, de interesse da Eli Lilly and Company e da Lilly France S.A.

453. Pela primeira vez, o Conselho reconheceu que as medidas antidumping, embora destinadas a proteger a indústria nacional contra práticas desleais de comércio, poderiam também afetar significativamente a concorrência. Mais importante ainda, o CADE demonstrou uma compreensão sofisticada de como a mudança estrutural gerada pela Operação poderia alterar fundamentalmente o contexto que originalmente justificou as medidas antidumping.

454. Na etapa de discussão de rivalidade, o Tribunal reconheceu que a aprovação da Operação poderia suscitar um paradoxo entre as políticas de defesa da concorrência e defesa comercial. A aquisição da Biobrás pela Novo Nordisk eliminava a justificativa original para as medidas antidumping, ao mesmo tempo em que o compromisso de preços da Eli Lilly poderia limitar sua capacidade disciplinar o aumento de preços por parte das Requerentes no cenário pós-operação.

455. Nesse contexto, o voto-relator do Conselheiro Thompson Almeida Andrade observou que a capacidade da Lei Lilly de disputar o mercado oferecendo preços mais baixos estava “manietada por um Compromisso de Preços assinado junto ao DECOM - Departamento de Defesa Comercial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior resultante de processo contra dumping envolvendo esta empresa e a Novo Nordisk”. Por isso, entendeu que “para que seja real a sua capacidade de efetivamente competir com a Novo Nordisk, será importante que seja adequadamente afastada esta restrição para que a rivalidade seja reforçada”. (SEI 0180652, p. 105).

456. Ainda de acordo como o relator, “o Compromisso de Preços não pode ser um instrumento de dominação de mercado. Seu objetivo é proteger empresas nacionais de condutas anticompetitivas por parte de empresas estabelecidas fora do território nacional. Assim, cessado o Compromisso de Preços firmado entre o DECOM e a empresa Eli Lilly, restariam restabelecidas as condições de concorrência no mercado nacional de insulina” (SEI 0180652, p. 105).

457. Embora o CADE não tenha imposto remédio antitruste condicionado à revogação das medidas antidumping, o Conselheiro Relator Thompson Almeida Andrade adotou uma posição inovadora, aprovando a operação, mas recomendando ao DECOM revisão das medidas antidumping e do compromisso de preços. O voto-relator destacou que:

Como complemento importante desta decisão e elemento essencial para que se efetivem os efeitos esperados provenientes da aprovação deste Ato de Concentração, com maior rivalidade competitiva neste mercado altamente concentrado, indico que caberá ao CADE oficiar o DECOM sobre a necessidade de ser revisto o ato que gerou a imposição de alíquota antidumping contra a Novo Nordisk (preliminarmente sustada pela liminar concedida a esta) e do Compromisso de Preços assinado pela Lilly. (SEI 0180652, p. 106).

458. Destaca-se que a remessa do ofício pelo CADE ao DECOM nesse caso de fato surtiu os efeitos desejados. Em resposta à comunicação do CADE, a CAMEX emitiu a Resolução nº 4 em 3 de março de 2005, suspendendo tanto da medida antidumping contra a Novo Nordisk quanto do Compromisso de Preços da Eli Lilly. A decisão da CAMEX reconheceu que a aquisição da Biobrás pela Novo Nordisk modificou substancialmente o cenário competitivo que havia justificado as medidas originais.

459. Esse caso bem demonstra uma compreensão sofisticada da interação entre concentração de mercado e medidas de defesa comercial. Ele ressalta que mudanças estruturais do mercado podem refletir ensejar uma reconsideração do fundamento de proteção. Além disso, ele também demonstra que as manifestações do CADE, ainda que

em sede de Advocacia da Concorrência, podem surtir uma reconsideração de medidas de defesa comercial.

460. Outro precedente que se amolda a esse encaminhamento é o Ato de Concentração nº 08700.004163/2017-32, julgado em 2018. Este AC consistia na aquisição das subsidiárias da Petrobrás (PSUAPE e CITEPE) pelo Grupo Petromex e, na análise do caso, houve intenso debate sobre se de que forma os tributos e as medidas antidumping poderiam mitigar a rivalidade nos mercados relevantes de ácido tereftálico purificado (PTA) e no mercado de resinas PET. Como mencionado no início deste voto, tanto o PTA quanto as resinas PET são insumos importantes para a fabricação de diversos produtos plásticos, dentre eles os filmes BOPET finos.

461. O voto-relator da Conselheira Relatora Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt (SEI 0441749) realizou uma análise aprofundada da dimensão geográfica dos mercados envolvidos. Para o PTA, definiu como Brasil-México, enquanto para a Resina PET, considerou apenas o Brasil. Essa definição baseou-se em fatores conjunturais, principalmente as estruturas tarifárias de importância e as medidas antidumping vigentes.

462. A Conselheira Relatora destacou que “em função destas especificidades tributárias, embora o PTA seja uma commodity e os preços asiáticos sejam competitivos, como a importação de outros países é mais custosa em relação à importação do México, a demanda nacional é essencialmente atendida pela produção nacional e do México” (SEI 0441749). Quanto à Resina PET, a eminente Relatora observou que a alíquota do imposto de importação e a presença de medidas antidumping em face de empresas produtoras na China, Índia, Indonésia, Taipe Chinês (Resolução CAMEX 121/2016), além de cotas de uso do produto nacional, afastariam a possibilidade de delimitar o mercado relevante mais amplo do que o nacional.

463. O Tribunal do CADE aprovou a operação condicionada a celebração de Acordo em Controle de Concentrações (ACC), com remédios comportamentais que focavam principalmente em preocupações de restrição vertical, para garantir que a Petromex fornecesse o insumo (PTA) para a única competidora da Petrobras no Brasil (M&G) em condições isonômicas.

464. Entretanto, reconheceu a necessidade de mudanças estruturais relacionadas às medidas de defesa comercial. Em seu dispositivo, a relatora determinou o envio do voto para os Ministérios da Fazenda, Relações Exteriores e Indústria e Comércio Exterior e Serviços, com recomendações específicas, incluindo “a revisão do imposto de importação relativo ao PTA e a Resina PET” e a “eliminação da política de conteúdo nacional para o PTA e para a Resina PET e qualquer outro produto desta cadeia petroquímica” (SEI 0441749, pg. 67)

465. Nesse segundo caso, porém, não há notícias que de as autoridades de defesa comercial tenham iniciado processos de revisão das medidas antidumping a partir desse caso concreto.

### **3.3.2. Aprovação de operações condicionadas a obrigações que suprimem, limitam ou condicionam petições de medidas antidumping**

466. Nos últimos sete anos, houve uma tendência crescente de imposição de remédios antitruste que envolvem obrigações comportamentais relacionadas a medidas antidumping. Há pelo menos seis precedentes que se enquadram nessa categoria.

467. O primeiro caso digno de destaque é o Ato de Concentração nº 08700.001697/2017-15 (RHI/Magnesita). A operação envolvia a aquisição do controle unitário e de 100% das ações representativas do capital social da Magnesita pela RHI. A Superintendência-Geral (SG) do CADE, em seu Parecer 12 (SEI 0361281), destacou a existência de medidas antidumping sobre refratários básicos moldados feitos de Magnesita, originários da China e do México. Essas medidas foram identificadas como entraves importantes à rivalidade no mercado.

468. No curso da instrução do Ato de Concentração, as Requerentes notificaram à Superintendência-Geral do CADE que, em tratativas diretas e bilaterais mantidas com o Sindicato Nacional da Indústria do Cimento (SNIC), as Requerentes haviam assumido um compromisso privado de adotar medidas tendentes a diminuir ou mitigar as preocupações concorrenciais levantadas pelo Sindicato e pelos clientes, de maneira geral. Como destacado pela Nota da SG, esse acordo se pauta pelas seguintes obrigações:

(...) dentre os compromissos assumidos pela Magnesita perante o SNIC, há a previsão de a Requerente tomar medidas com fins de eliminar os direitos antidumping atualmente vigentes relacionados aos produtos refratários básicos moldados de magnesita originários da China e do México. Ademais, a Requerente compromete-se a não adotar nenhuma medida tendente influenciar na decisão do governo em majorar a alíquota de importação de 10% ora em vigor, por um período de dez anos, nem se opor a qualquer redução do imposto de importação por um período de cinco anos, a contar da data de fechamento da Operação (SEI 0361281)

469. À luz desse compromisso privado, a SG ponderou que “nenhuma empresa unilateralmente tem a capacidade de eliminar medidas antidumping vigentes” e que “a concessão e a eliminação de tais medidas são de competência exclusiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior”. Todavia, a SG ponderou que, naquele caso concreto, “a Requerente afirmou já estar em contato com a CAMEX com o fim de

defender não serem mais necessárias as medidas antidumping em vigor e solicitar sua eliminação”.

470. Ao final da sua análise, a Superintendência concluiu que o compromisso privado firmado entre as Requerentes e o SNIC seria suficiente para endereçar as preocupações concorrenciais, particularmente porque:

A adoção de medidas para pleitear a eliminação das medidas antidumping junto à CAMEX e o compromisso de não perseguir a majoração de imposto de importação e nem de opor a eventuais reduções podem aumentar a concorrência de produtos estrangeiros no setor, possibilitando a entrada de outros players e aumentando a pressão competitiva das importações. (SEI 0361281).

471. Assim, esse foi o primeiro caso em que o CADE, embora não tenha negociado um ACC, frisou que o pleito das Requerentes de eliminação de medidas antidumping junto à CAMEX seria um importante para afastar as preocupações concorrenciais levantadas na análise do ato de concentração.

472. Um segundo julgado relevante que tangenciou o tema foi o AC 08700.000344/2014-47 (ICL e Fosbrasil), operação que envolvia o mercado de sais de fosfato de grau alimentício. A empresa Innophos, que atuava como concorrente da Fosbrasil e que foi habilitada nos autos como terceira interessada, alegou que a ICL procurava eliminar seus concorrentes na indústria de sais fosfatados, por meio do controle do acesso a insumos, bem como a partir de reiterados pedidos de imposição de medidas antidumping.

473. Na análise de mérito do AC, a conselheira relatora Ana de Oliveira Frazão destacou que a presença de medidas antidumping sobre o SAPP e o MCP impediria que esses mercados fossem considerados internacionais, já que a contestabilidade das importações seria limitada.

474. Embora o voto-relator não tenha imposto remédios antitruste que impedissem as Requerentes de apresentar petições de medidas de defesa comercial, no ACC celebrado com o CADE foi prevista a obrigação de a ICL Brasil informar ao CADE qualquer pedido de investigação/revisão antidumping feito por ela relacionado a PPA de grau alimentício ou a quaisquer sais de grau alimentício, aceito pelas autoridades brasileiras.

475. O voto-relator considerou que essa obrigação seria relevante porque, na hipótese de as Requerentes pleitearem a adoção de novas medidas antidumping, poderia ser possível que o CADE revisasse a operação com fundamento no artigo 91 da Lei 12.529/2011. Destaca-se a fundamentação da eminente relatora:

226. A referida obrigação é particularmente relevante no caso sob análise, em que se observa que as importações, embora não exerçam pressão competitiva suficiente para afastar a dimensão nacional dos mercados de sais e de ácido fosfórico, sobretudo em razão dos custos significativos de importação, podem funcionar como um limite na fixação de preços supracompetitivos pela Fosbrasil e pela ICL Brasil, atenuando os problemas concorrenciais identificados.

277. Assim, o mero fato de ter se adotado a definição do mercado relevante nacional para a maioria dos sais de fosfato e para o mercado de ácido fosfórico não significa que a existência de barreiras comerciais seja indiferente para o caso ora analisado.

**278. A imposição de medidas antidumping poderia levar a alterações substanciais de mercado, que tornariam o remédio insuficiente para sanar as preocupações concorrenciais examinadas, autorizando o CADE a rever sua decisão nos termos do art. 91 da Lei 12.529/2011. Daí a importância do monitoramento desses pedidos pelo CADE.**

279. E nem se alegue que a possibilidade de revisão representaria uma afronta à segurança jurídica. Ora, **na medida em que os pedidos de antidumping decorrem da própria iniciativa das requerentes, a possibilidade de revisão do ACC constitui um ônus que deve ser suportado por elas.**

280. Não se trata, portanto, de uma mera alteração superveniente no mercado. De fato, a se entender que a aprovação de operações e/ou a celebração de ACCs pudessem ficar vinculadas a uma cláusula geral de in rebus sic stantibus, todo e qualquer negócio poderia se sujeitar indefinidamente à revisão da autoridade concorrential, sobretudo considerando o fato de que os mercados são dinâmicos.

281. A advertência, contudo, só se justifica nas hipóteses em que são as próprias requerentes que dão causa à alteração no cenário concorrential. De fato, ao formular pedidos antidumping, as requerentes assumem os riscos das referidas medidas, de forma que, em caso de deferimento, cabe ao CADE analisar se as condições de concorrência que tornaram possível a celebração do ACC foram mantidas, sob pena de revisão do acordo firmado, independentemente da existência de previsão expressa no ACC, especialmente quando preocupações relativas à existência de medidas antidumping foram objeto de consideração expressa na análise da operação pelo CADE.



282. Raciocínio diverso colocaria a autoridade antitruste em uma situação bastante delicada. De fato, a parte poderia aguardar a aprovação da operação, para, em seguida, formular uma série de pedidos antidumping, que, uma vez aprovados, alterariam significativamente o cenário concorrencial considerado na análise pelo CADE, sem que a autoridade antitruste pudesse se valer de qualquer meio para rever sua decisão, hipótese em que os efeitos deletérios da operação não poderiam ser evitados.

283. Daí a relevância da cláusula prevista no ACC que obriga a ICL Brasil a informar o CADE, no prazo máximo de 30 dias, sobre a abertura de processos formais de apuração de antidumping, pelos órgãos competentes, a que deram causa. (SEI 0013475, grifos nossos).

476. Neste caso, portanto, embora não tenha imposto remédios antitruste diretos para impedir petições de medidas de defesa comercial, o Conselho estabeleceu uma obrigação de monitoramento que, na prática, serviria como um mecanismo dissuasório. Ao exigir que a ICL Brasil informasse sobre quaisquer pedidos de investigação ou revisão antidumping, o CADE criou um sistema de vigilância que permite uma rápida resposta a potenciais alterações no cenário competitivo que poderiam levar, no limite, à revisão do próprio Ato de Concentração.

477. O terceiro caso a ser considerado é o Ato de Concentração nº 08700.009924/2013-19 (Innova/Videolar). A operação envolvia a aquisição da totalidade das ações da Innova pela Videolar e pelo Sr. Lirio Parisotto, afetando os mercados de resinas plásticas, especificamente o poliestireno (PS) e o monômero de estireno (MS).

478. Após um longo processo, que incluiu um novo julgamento em 2021, com a revisão do ACC inicial devido ao descumprimento parcial dos compromissos, o Tribunal do CADE aprovou a operação condicionada ao cumprimento de um novo ACC. Este novo acordo incluí um remédio comportamental relacionado a medidas antidumping:

3.5. Adicionalmente aos COMPROMISSOS previstos nas cláusulas 3.2.1 e 3.2.2, as PARTES COMPROMISSÁRIAS comprometem-se, por um período de 5 (cinco) anos contados da assinatura do presente ACC:

3.5.1. a não requerer imposição de medidas antidumping, nem interferir nos pedidos de concessão de redução, suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre a importação de poliestireno. (SEI 0969614).

479. Este caso representa um marco importante, pois demonstra a disposição do CADE em utilizar remédios antitruste para limitar diretamente a capacidade das empresas de buscar proteção via medidas antidumping. Ressalta-se que, curiosamente, essa decisão

não gerou debates significativos no Tribunal, sugerindo uma aceitação dessa abordagem como uma ferramenta legítima de política antitruste.

480. Ainda no mesmo ano de 2021, este Tribunal aprovou outra operação condicionada a remédios de renúncia de petições antidumping. Trata-se do AC 08700.002569/2020-86 (Tupy/Teksid), que envolvia a aquisição, pela Tupy, do controle unitário do negócio de fundição de ferro da Teksid, no mercado de componentes de ferro fundido.

481. Esse caso suscitou um interessante debate sobre a definição da dimensão geográfica do mercado relevante. O Conselheiro Relator Luis Braido adotou uma abordagem inovadora, definindo o mercado como "predominantemente nacional, mas com a participação de fundições estrangeiras, conforme as compras realizadas por OEMs nacionais" (SEI 0894472). Essa definição "híbrida" foi destacada pela Conselheira Paula Farani Silveira em seu voto-vogal:

"(...) observo que o Conselheiro Luis Braido foi extremamente cauteloso ao acatar uma definição híbrida na dimensão geográfica. O reconhecimento da influência internacional sobre o mercado nacional foi indispensável para viabilizar uma compreensão holística, dinâmica e realista do desenvolvimento do setor de fundição de ferro para a indústria automobilística. Só a partir dessa perspectiva foi possível apreender, de modo mais consistente, os impactos concorrenciais derivados da operação, inclusive para permitir o desenho de remédios efetivos, tempestivos, proporcionais e factíveis que perfazem o Acordo ora proposto." (SEI 0892863).

482. Diante da relevância das importações para a dinâmica de competição nacional, o ACC negociado incluiu um compromisso explícito relacionado à impossibilidade de as Requerentes pleitearem a imposição de novas medidas antidumping. Transcreve-se a cláusula pertinente do ACC:

#### 4.3. Compromisso de não causar obstáculos à importação

4.3.1. A Tupy compromete-se a não requerer imposição de medidas antidumping, nem interferir nos pedidos de concessão de redução, suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre a importação de blocos de motor e/ou cabeçotes de ferro, por 5 (cinco) anos a contar da Data Inicial. (SEI 0892818).

483. Por fim, vale mencionar ainda o (re)julgamento recente de um dos casos mais icônicos da história do direito concorrencial brasileiro. Na reanálise feita por este Tribunal, no ano passado, do AC 08012.001697/2002-89 (Nestlé/Garoto), o CADE

negociou com as Requerentes um novo ACC, pondo fim a um imbróglgio judicial de mais de 20 (vinte) anos.

484. Embora o foco principal do caso não fosse a questão das medidas antidumping, o ACC incluiu um compromisso que limitava que as Requerentes atuassem no âmbito de pedidos de terceiros que pudessem levar, genericamente, à adoção de medidas de defesa comercial:

Não intervenção nos pedidos de terceiros para a concessão de redução, suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre a importação de chocolates sob todas as formas ao Brasil, nos termos do Decreto 11.428/2023 e do Decreto 10.242/2020, nem participar de qualquer ação visando elevar tributos de importação, dificultar o livre comércio internacional de chocolates ou criar barreiras ilícitas que prejudiquem a entrada de novas empresas no mercado relevante nacional de chocolates sob todas as formas, por um período de sete anos, contados da homologação judicial do ACC.

485. Este compromisso, embora não mencione explicitamente medidas antidumping, demonstra a preocupação do CADE em preservar a pressão competitiva das importações e evitar a criação de barreiras à entrada no mercado.

### **3.4. Conclusões parciais**

486. A interface entre as políticas de defesa comercial e defesa da concorrência no Brasil revela uma evolução significativa na busca por uma convivência harmônica desses dois campos. Embora historicamente essas áreas tenham sido vistas como antagônicas, os desenvolvimentos recentes na prática administrativa e jurisprudencial do CADE, bem como as mudanças institucionais no sistema de defesa comercial, apontam para uma convivência não só possível, mas também construtiva.

487. À luz dos precedentes examinados, observa-se que as sinergias entre defesa da concorrência e defesa comercial são potencializadas quando o CADE atua de forma transparente e dialogada, apontando os impactos concorrenciais das medidas comerciais, mas sem deixar de reconhecer a discricionariedade técnico-política das autoridades competentes para manter ou revogar tais medidas. Esta abordagem reconhece que a decisão final sobre instrumentos de defesa comercial deve fundamentar-se em uma avaliação abrangente do interesse público que, embora considere aspectos concorrenciais e de bem-estar econômico, necessariamente incorpora outras dimensões relevantes de política pública.

#### **4. PROPOSTA DE ACORDO EM CONTROLE DE CONCENTRAÇÕES (ACC)**

488. Como visto, a SG-CADE concluiu que haveria (i) a probabilidade do exercício de poder de mercado pelas Requerentes no segmento nacional de filmes BOPET finos, conforme a análise efetuada ao longo deste Parecer; e (ii) a não demonstração de eficiências econômicas decorrentes da Operação, nos termos do art. 88, § 6º, da Lei nº 12.529/2011.

489. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

490. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

491. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

492. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

493. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

494. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

495. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

496. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

497. [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE].

498. Em 30.07.2024, meu Gabinete realizou reunião com representantes da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC) em que se discutiu, entre outros temas, a viabilidade de celebração de acordo em controle de concentrações que envolvesse remédios de defesa comercial.

499. Em 10.09.2024, como já visto, meu Gabinete enviou pedido de informações ao Departamento de Defesa Comercial (DECOM/SECEX/MDIC) (SEI 1441910, versão pública, e SEI 1441909, versão restrita). O DECOM brevemente respondeu a solicitação, por meio dos Ofícios nº 6315/2024/MDIC (SEI 1444459, versão pública) e nº 6308/2024/MDIC (SEI 1444462, versão restrita).

500. O Ofício enviado pelo CADE ao DECOM continha uma pergunta de acesso restrito, de forma a manter o sigilo do processo de negociação de remédios em curso. Considerando o presente julgamento, publicizo a questão e a resposta enviada pelo Departamento:

8. Do ponto de vista do DECOM, haveria óbices jurídicos à celebração de um Acordo de Controle de Concentração entre o CADE e as Requerentes que envolvesse a assunção temporária de compromissos, por parte da Terphane, de não solicitar a imposição de novas medidas de defesa comercial relacionadas à importação de filmes BOPET finos ou de requerer a extinção das medidas atualmente em vigor?

Inicialmente, é importante salientar que a Terphane constitui a única produtora nacional de filmes PET. Nesse sentido, as medidas de defesa comercial impostas sobre as importações de filmes PET objetivam neutralizar e reparar o dano causado pelas importações objeto de dumping e de subsídios à empresa. Nesse sentido, no âmbito da defesa comercial, não há qualquer óbice que impeça a empresa de assumir compromisso de não solicitar a imposição de novas medidas ou de não requerer a extensão das medidas atualmente em vigor. É possível, inclusive, que a empresa solicite a desistência das medidas atualmente em vigor, já que constitui a única beneficiária das medidas.

Em que pese haver a previsão legal acerca da possibilidade de início de investigação de dumping e de subsídios de ofício, pela autoridade investigadora, o Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior não tem como praxe iniciar investigações de defesa comercial de ofício e, nesse sentido, o início de uma nova investigação ou revisão, normalmente, depende de manifestação formal da empresa requerente. Importante ressaltar, no entanto, que o Departamento de Defesa Comercial não pode impedir que a empresa apresente uma nova petição de investigação ou de revisão de medida em vigor em função de recomendação do CADE. Caso a empresa apresente nova petição, em descumprimento à eventual compromisso assumido com o CADE, o DECOM tem a obrigação legal de analisar a petição quanto a suas formalidades e quanto o mérito do caso, e caso pertinente, iniciar nova investigação. (SEI 1444462)

501. Nesse contexto, e levando em conta as considerações apresentadas pela SG-CADE, meu Gabinete negociou um pacote de remédios com as Requerentes, visando endereçar as preocupações concorrenciais identificadas neste voto.

502. De início, pontua-se que se trata de hipótese prevista expressamente pelo Guia de Remédios Antitruste do CADE, em que, apesar da preferência pelos remédios estruturais, estes não são efetivos e sequer possíveis por questões fáticas<sup>93</sup>. Isso porque, a Terphane possui apenas duas instalações industriais, uma no município brasileiro de Cabo de Santo

---

<sup>93</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia de Remédios Antitruste, Brasília, 2018, p. 39.

Agostinho/PE e outra na cidade de Bloomdiel/NY nos Estados Unidos, sendo a fábrica brasileira a mais relevante.

503. Então, uma vez que a racionalidade econômica da operação para o grupo Oben consiste em fortalecer seu posicionamento estratégico na concorrência global, aumentando seu portfólio, sua escala de fabricação e seu alcance, a fábrica brasileira da Terphane – e todos os seus ativos correlatos – são fundamentais para efetivação deste planejamento. Logo, adotar um remédio estrutural de desinvestimento de ativos, ou seja, determinar a alienação da fábrica da Terphane no Brasil, provavelmente esvazaria a operação.

504. Sendo assim, seguindo as orientações do Guia de Remédios Antitruste do CADE, foram negociados remédios comportamentais que fossem capazes de compensar os riscos de diminuição da concorrência decorrentes da operação.

505. Mais uma vez, os compromissos assumidos pelas partes envolvem três temas: (i) medidas antidumping, (ii) compromissos de exclusividade com distribuidores e (iii) imposto de importação.

506. Em relação às medidas antidumping, o primeiro compromisso assumido pelas partes é o de requerer em nome próprio ao DECOM/GECEX, antes do fechamento da Operação, a cessação imediata dos direitos antidumping aplicáveis às importações de filmes BOPET originárias (i) do Peru e Bahrein - estabelecidos pela Portaria SECINT n.º 473, de 28 de junho de 2019, e que está sendo objeto de revisão pelo DECOM/MDIC, conforme a Circular SECEX n.º 27, de 28 de junho de 2024 - e (ii) dos Emirados Árabes Unidos e México - estabelecidos pela Resolução GECEX n.º 554, de 09 de fevereiro de 2024.

507. O segundo compromisso diz respeito aos direitos antidumping aplicáveis à importação de filmes BOPET provenientes de China, Índia e Egito. Inicialmente, comprometem-se a não requerer a reimposição dos direitos antidumping aplicado sobre os BOPET originários da China, que se encontram suspensos, por meio da Resolução GECEX n.º 203, de 20 de maio de 2021, até o fim da vigência da medida (em 21 de maio de 2026). Além disso, as Requerentes se comprometem a não solicitar a prorrogação dos direitos antidumping aplicáveis à importação de filmes BOPET da China, Índia e Egito ao final de sua vigência (em 21 de maio de 2026).

508. A obrigação relacionada à importação de filmes BOPET provenientes de China, Índia e Egito não impõe a cessação imediata das medidas antidumping vigentes. Quanto à origem China, cujo direito antidumping se encontra suspenso, a redação do acordo prevê que as Partes Compromissárias não poderão requerer a reimposição da medida. Em termos práticos, portanto, espera-se não haver qualquer direito antidumping em relação à

China nos cinco anos contados do fechamento da Operação, de forma análoga ao terceiro compromisso, descrito abaixo.

509. Já os direitos antidumping relacionados às origens Egito e Índia permanecerão vigentes até o fim da medida, em maio de 2026. Tal solução foi acordada com as Requerentes em função da vigência atual de medida compensatória<sup>94</sup> contra a Índia, com prazo de encerramento em 30.08.2026, próximo ao da medida antidumping. Como a origem Egito foi analisada no mesmo processo que a Índia, deve-se seguir o mesmo tratamento para ambas.

510. Já o terceiro compromisso envolvendo antidumping consiste em as Requerentes não protocolarem pedidos de abertura de novas investigações para imposição de direitos antidumping à importação de filmes BOPET, nos seguintes termos:

- a) Para as origens Índia e Egito, por um período de 5 (cinco anos) contados do primeiro dia útil após o fim da vigência da medida estabelecida pela Resolução GECEX n.º 203, de 20 de maio de 2021;
- b) Para as origens Peru e Bahrein, por um período de 5 (cinco anos) contados do primeiro dia útil após o deferimento da cessação dos direitos antidumping estabelecidos pela Portaria SECINT n.º 473, de 28 de junho de 2019;
- c) Para as origens Emirados Árabes Unidos e México, por um período de 5 (cinco anos) contados do primeiro dia útil após o deferimento da cessação dos direitos antidumping estabelecidos pela Resolução GECEX n.º 554, de 09 de fevereiro de 2024;
- d) Para quaisquer outras origens, inclusive a China, por um período de 5 (cinco) anos, contados da data do fechamento da Operação.

511. Ressalta-se que, [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**], nestes novos remédios negociados com as Requerentes não foram estabelecidas ressalvas que dizem respeito à sua confidencialidade ou à “cláusula de salvaguarda” que permitisse o pedido de investigações antidumping em casos excepcionais.

---

<sup>94</sup> “As medidas compensatórias consistem em remédio adequado para compensar situações nas quais a indústria doméstica de um país experimente dano decorrente da importação de um produto similar, cuja fabricação, produção, exportação ou transporte tenha, direta ou indiretamente, recebido subsídio no país exportador. As regras que regem as medidas compensatórias estão previstas, em nível multilateral, no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, ao passo que, em nível nacional, constam no Decreto n. 10.839, de 18 de outubro de 2021”. ATHAYDE, Amanda. Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 2.

512. Todavia, vale notar que o ACC contempla cláusulas que versam sobre a revisão do acordo. Na cláusula 5.1, há possibilidade de reconsideração para casos de decisões emitidas por autoridades públicas, alterações em medidas de caráter tributário, aduaneiro ou de política comercial que possam impactar substancialmente a viabilidade do cumprimento do acordo, espontaneamente pelo CADE ou por provocação das Requerentes, garantindo-se às Partes Compromissárias o direito de intervir em eventual revisão. Ademais, na cláusula 5.2, prevê-se que o CADE pode, em resposta a pedido das Partes Compromissárias, em circunstâncias excepcionais, alterar um ou mais Compromissos previstos no ACC.

513. Assim, visando assegurar sua efetividade [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**], os compromissos firmados pelas Requerentes são de caráter público e não há previsão de “cláusula de salvaguarda”, constando apenas cláusula de revisão de ACC em consonância com a prática do CADE.

514. No mesmo sentido, o prazo [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**] foi aumentado para 5 (cinco) anos, com datas de início específicas para cada circunstância.

515. Cumpre notar que, transcorridos os 5 (cinco) anos previstos, não haverá instauração imediata das medidas antidumping. Havendo pleito, por parte da Terphane para que haja investigação para apuração de dumping, há ainda um prazo de tramitação do processo. Após transcorrido o prazo de cinco anos, a contar da data do início de eventual investigação antidumping, a SECEX tem ainda o prazo de 10 (dez) meses para realizar sua análise, prorrogáveis para até 18 (dezoito) meses, nos termos do art. 72 do Decreto nº 8.058 de 2013.

516. Dessa forma, considerando também este tempo para análise de um eventual requerimento de imposição de medidas antidumping, em investigação original, na prática cada origem terá um intervalo mínimo de até 6 (seis) anos e meio sem a imposição de medidas, contados de datas diferentes para cada origem, nos termos acima descritos.

517. Quanto aos compromissos de exclusividade com distribuidores, as Requerentes se comprometem a, por um período de cinco anos contados a partir da data do fechamento da Operação, não solicitar, exigir ou impor quaisquer compromissos de exclusividade aos distribuidores de filmes BOPET atuantes em território brasileiro. Ademais, em até trinta dias, contados da data do fechamento da Operação, a Oben se compromete a expressamente liberar a Soléfilmes de qualquer obrigação de exclusividade ou não-concorrência assumida perante a Oben.

518. Finalmente, a respeito dos impostos de importação, as Requerentes se comprometem a, por um período de cinco anos contados a partir da data do fechamento da Operação, não apresentar ou requerer, direta ou indiretamente, ao Estado Brasileiro,



seus órgãos, entidades, autarquias ou quaisquer outras instituições governamentais, qualquer pedido, solicitação, requerimento ou pleito que possa resultar em alteração de mecanismo tarifário ou não tarifário que possa onerar a importação de filmes BOPET. Busca-se, dessa forma, evitar que as Requerentes busquem tornar as importações mais onerosas por outros meios que não as medidas antidumping.

519. O compromisso não se aplica, apenas, às medidas compensatórias e de salvaguarda comercial reguladas atualmente pelos acordos sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e de Salvaguardas, da Organização Mundial do Comércio (OMC), pelos Decretos 10.839, de 18 de outubro de 2021 e 1.488, de 11 de maio de 1995, e legislação complementar.

520. Diferentemente dos direitos antidumping, tais medidas de defesa comercial não foram identificadas como questões estruturais de rivalidade no mercado de filmes BOPET finos, e endereçam problemas distintos. No caso das medidas compensatórias, busca-se neutralizar os efeitos que governos de outros países concedem a seus exportadores; as salvaguardas se aplicam quando a indústria doméstica de um país experimente prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave decorrente do aumento, em quantidade, com o intuito de que, durante essa restrição temporária, a indústria possa se ajustar.

521. Vale notar, ainda, que, nos termos da cláusula 4.3.b, as Partes Compromissárias se obrigaram a apresentar, semestralmente, a partir de seis meses do fechamento da Operação, declaração atestando o cumprimento de todos os Compromissos previstos no ACC.

522. Tais compromissos podem ser esquematizados e resumidos da seguinte forma:

**Tabela 24. Remédios do ACC negociado com o Tribunal**

Tema	Remédios propostos
Medidas antidumping	<p>(i) Não pleitear medidas antidumping em relação a novas origens por 5 anos;</p> <p>(ii) Requerer a desistência das medidas antidumping em vigor e dos pedidos de revisão de final de prazo e, em relação a essas origens, não requerer novas medidas por 5 anos - em relação a Egito e Índia, prazo a contar de 2026.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sem cláusula de salvaguarda</li><li>▪ Publicidade do remédio</li></ul>

Tema	Remédios propostos
Exclusividade com distribuidores	Não exigir, solicitar ou impor compromissos de exclusividade aos distribuidores de filmes de BOPET atuantes no mercado nacional (incluindo liberação da Soléfilmes de quaisquer obrigações de exclusividade e não concorrência com o Grupo Oben)
Tarifas de importação	Não acionar outros mecanismos que possam vir a ocasionar aumentos de tarifas de importação, com exceção de medidas compensatórias e de salvaguarda comercial
Revisão	Reconsideração em caso de decisões de autoridades que impactem a viabilidade do cumprimento do acordo + cláusula de revisão de acordo com a prática do CADE
Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Envio de cópia da comunicação do fim da exclusividade com a Soléfilmes</li><li>▪ Declarações semestrais atestando o cumprimento dos Compromissos estabelecidos no ACC</li></ul>

Fonte: elaboração GAB4

523. Logo após o protocolo da minuta de acordo pelas Requerentes, emiti Despacho Ordinatório (SEI 1453838) encaminhando os autos do processo à Procuradoria Federal Especializada junto ao CADE (PFE-CADE), solicitando a emissão de parecer a respeito dos aspectos jurídicos da minuta de acordo, em especial as obrigações dispostas nas cláusulas 3.3.1 (Direitos Antidumping – China, Índia e Egito), 3.3.2 (Direitos Antidumping – Pedidos de abertura de novas investigações) e 3.3.3 (Imposto de Importação). Referido Despacho encontra-se no apartado de acesso restrito às Requerentes, e seu conteúdo é publicizado na leitura deste Voto.

524. Em 15.10.2024, a PFE-CADE emitiu o Parecer n. 00049/2024/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU (SEI 1458801), no qual concluiu não vislumbrar óbice de natureza estritamente jurídica à minuta de ACC, submetida à análise jurídica. A PFE-CADE ressaltou não ser da competência da PFE-CADE manifestar-se sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, entre os quais a análise da suficiência do remédio proposto para salvaguardar os objetivos concorrenciais.

525. Destaco trecho a respeito da viabilidade do compromisso inicial previsto na minuta do acordo (Cláusula 3.2):

## [ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE]

526. Em linha com essas considerações, a ProCADE não vislumbrou óbice jurídico aos demais compromissos previstos na minuta de ACC.

### 5. AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE REMÉDIOS

527. No que diz respeito à obrigação de cessar e de não pactuar novas relações de exclusividade com distribuidores, importante retomar as conclusões da análise de rivalidade aprofundada no item 2.3.2.1.2. Como discutido nesse item, diagnosticou-se que a rivalidade entre os produtores se projeta de forma diferente a depender do canal de acesso do consumidor: (i) no canal de vendas para distribuidores, nota-se uma maior rivalidade entre os diferentes produtores de filmes BOPET finos, constatada pela relativa facilidade de troca, pelos distribuidores, dos fornecedores que os atendem; e (ii) no canal de vendas para o cliente final (convertedores e *brand owners*), onde a Terphane tem relevante atuação, os dados colhidos na instrução apontam para a dificuldade de troca de fornecedor, com custos de troca mais elevados.

528. Além das medidas antidumping em vigor, fator específico da dinâmica de distribuição identificado como limitador da rivalidade foi a existência de um contrato de exclusividade entre o Grupo Oben a empresa Soléfilmes. Como pontuado pelo DEE ao examinar os dados da instrução complementar, a Soléfilmes apresenta escala de pedidos junto aos fornecedores significativamente maior do que as demais distribuidoras. A instrução empreendida pela SG também já havia identificado que a Soléfilmes é responsável pela venda de volumes consideráveis de filmes BOPET finos a convertedores e *brand owners* no Brasil.

529. Assim, o compromisso assumido pelas Requerentes de extinguir o contrato de exclusividade em vigor, bem como de não se engajar em novas relações exclusivas, permite que a distribuidora atualmente com maior capacidade de vendas seja livremente disputada pelos fornecedores nacional e estrangeiros. Ressalta-se a vedação ora pactuada inclui tanto a celebração de contratos formais de exclusividade quanto a manutenção de relações de exclusividade de fato.

530. Quanto aos compromissos atinentes às medidas antidumping, é pertinente destacar que a análise de rivalidade desenvolvida no item 2.3.2 deste voto evidenciou substancial convergência entre as evidências qualitativas e quantitativas, indicando que tais instrumentos de defesa comercial representam o principal fator limitador da pressão competitiva potencialmente exercida pelas importações. A conjugação dos diferentes elementos probatórios aponta de maneira consistente para o papel central das medidas antidumping na configuração da dinâmica concorrencial do mercado.

531. Ao permitir importações sem aplicação de direitos antidumping por um período mínimo de até 6 (seis) anos e meio para cada origem, os remédios negociados têm o condão de garantir e potencializar a contestabilidade do mercado, incentivando o fluxo de comércio internacional e estimulando a diversidade de origens de importação de filmes BOPET no Brasil. O compromisso de não acionar mecanismos que visem o aumento de tarifas de importação também age no sentido de estimular a concorrência via importações, evitando que as Partes Compromissárias busquem, por meio de outros mecanismos que não as medidas antidumping, reduzir a concorrência dos filmes BOPET finos importados no Brasil.

532. Em complementação às considerações alinhavadas no item 3 deste voto, é pertinente destacar que a solução adotada neste AC se amolda aos precedentes deste Tribunal discutidos no item 3.3 e é orientada pela missão institucional de explorar as sinergias entre defesa da concorrência e defesa comercial. As obrigações relacionadas às medidas de defesa comercial previstas no ACC foram objeto de diálogos institucionais muito frutíferos entre o CADE e DECOM/SECEX/MDIC. Esses diálogos permitiram que se chegasse a uma solução única para o caso concreto, que respeita mutuamente os espaços de atuação de cada uma das políticas públicas envolvidas.

533. Do ponto substantivo do remédio, a assunção dos compromissos de petição de revogação das medidas antidumping mostra-se alinhada ao contexto e racional da Operação. Como explicado acima, o AC envolve a aquisição da única produtora de filmes BOPET finos no mercado brasileiro por grupo econômico que atua em uma plataforma multipaíses e multiproduto, buscando rivalizar com os grandes grupos internacionais que atuam na produção de filmes flexíveis.

534. Assim, a negociação de remédios concorrenciais foi pautada pela perspectiva de que o Grupo Oben poderá capitalizar as sinergias e o posicionamento estratégicos resultantes deste AC para adotar uma postura competitiva mais assertiva frente aos grandes conglomerados internacionais do setor. A aquiescência das Requerentes aos remédios negociados indica que a conjuntura que inicialmente justificou a implementação dessas medidas antidumping pelas autoridades de defesa comercial pode ter sido substancialmente alterada. De fato, da assunção negociada dos compromissos, seria possível inferir que a nova configuração do Grupo Oben possivelmente lhe garantirá recursos e capacidades suficientes para competir em condições mais equânimes com os exportadores das origens gravadas.

535. Do ponto de vista da implementação, o remédio não vincula o DECOM, mas corrobora a sua soberana competência legal sobre as investigações de defesa comercial e interesse público. Isso porque o remédio comportamental negociado obriga tão somente as Requerentes perante o CADE. Além disso, o fechamento da operação depende apenas da demonstração efetiva de que as Requerentes peticionaram junto ao DECOM a revogação das medidas antidumping em vigor, nos termos e condições pactuados.

536. Garante-se, assim, que o remédio antitruste não impõe quaisquer condicionamentos ao exercício das competências legais do sistema de defesa comercial. Na análise dos pedidos de desistência de medidas em vigor, a decisão do DECOM será sempre soberana e independente. Da mesma forma, mesmo durante os anos de vigência do ACC, o DECOM poderá se valer do seu poder legal de abrir novas investigações de medidas antidumping, ainda que esta não seja uma prática vista na realidade brasileira.

537. Nos termos do Guia de Remédios Antitruste do CADE<sup>95</sup>, remédios efetivos são aqueles que realmente solucionam as preocupações concorrenciais decorrentes da Operação, observando os princípios da (i) proporcionalidade, (ii) tempestividade, (iii) factibilidade e (iv) verificabilidade.

538. Nos termos do Guia de Remédios Antitruste, considero, então, este conjunto de remédios efetivo, tendo em vista que é: (i) proporcional, ao impor medidas necessárias, adequadas e suficientes à efetiva reversão do potencial prejuízo à concorrência; (ii) tempestivo, tendo efeitos imediatos e com duração de 5 (cinco) anos para cada obrigação; (iii) factível, pois além de sua execução ter sido atestada viável pelo DECOM (SEI 1444462), tratam-se de obrigações de não fazer de fácil monitoramento pelo CADE - que, se descumpridas, estão sujeitas à multa elevada [**ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES E AO CADE**] -, bem como há o condicionamento do fechamento da Operação ao peticionamento das Requerentes no MDIC solicitando a revogação das medidas antidumping, nos termos acordados; (iv) verificável, já que o monitoramento das obrigações de não fazer impostas é simples.

539. Ademais, considerando o quadro de “dumping estrutural” que marca o produto de filmes BOPET no Brasil, entendo que o pacote de remédios negociados com as Requerentes se revela capazes não apenas de sanar as preocupações concorrenciais identificadas na análise deste AC, mas de eventualmente tornar o mercado ainda mais competitivo no cenário pós-operação.

540. Por todo o exposto, considero que o ACC apresentado é suficiente para sanar as preocupações identificadas e se mostra adequado do ponto de vista de sua implementação. Ressalta-se, mais uma vez, que se trata de solução atingida (i) de forma consensual, entre CADE e Requerentes; (ii) que se beneficiou de diálogos institucionais com o DECOM/SECEX/MDIC e (iii) que respeita as competências dos órgãos do sistema de defesa comercial brasileiro.

## 6. DISPOSITIVO

541. Por todo o exposto, voto pela aprovação do Ato de Concentração condicionada à celebração de Acordo em Controle de Concentrações (ACC), nos termos dos arts. 9,

---

<sup>95</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia de Remédios Antitruste, Brasília, 2018, pp. 14-15.

inciso X, e 61, caput, da Lei nº 12.529/2011, e dos arts. 18, inciso X, e 128, caput, do Regimento Interno do CADE

542. É o voto.

**VICTOR OLIVEIRA FERNANDES**

*Conselheiro Relator*

[assinado eletronicamente]