DECISÃO DA COMISSÃO

de 30 de Outubro de 2001

que declara uma concentração compatível com o mercado comum e o funcionamento do Acordo EEE

(Processo COMP/M.2420 — Mitsui/CVRD/Caemi)

[notificada com o número C(2001) 3363]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2004/270/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e, nomeadamente, o n.º 2, alínea a), do seu artigo 57.º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas ([1]), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1310/97 ([2]), e, nomeadamente, o n.º 2 do seu artigo 8.º,

Tendo em conta a decisão da Comissão, de 26 de Maio de 2000, de dar início a um processo neste caso,

Tendo em conta o parecer do Comité Consultivo em matéria de concentração de empresas ([3]),

Tendo em conta o relatório final do auditor no presente processo ([4]),

Considerando o seguinte:

(1) A Comissão recebeu, em 31 de Maio de 2001, uma notificação de um projecto de concentração, nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 4064/89, através da qual as empresas Mitsui e Companhia Vale do Rio Doce («CVRD») adquiririam o controlo conjunto da empresa Caemi Mineração e Metalurgia SA (Caemi) mediante a aquisição de acções.

(2) Após a análise da notificação, a Comissão concluiu, em 3 de Julho de 2001, que a operação notificada era abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 e que suscitava sérias dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum e o Acordo EEE. Em 29 de Agosto de 2001, a Comissão emitiu uma comunicação de objecções, a que se seguiu uma audição oral das partes, em 24 de Setembro de 2001.

I. AS PARTES

(3) A Mitsui é uma empresa japonesa que desenvolve actividades comerciais a nível mundial relativamente a diversas matérias-primas e outros produtos, incluindo minério de ferro. Detém participações minoritárias e de controlo em diversas empresas de exploração de minério de ferro australianas e indianas, incluindo uma participação minoritária significativa na segunda maior mina de minério de ferro do mundo, a Robe River, na Austrália. A Mitsui também concede financiamento e outros apoios a projectos referentes às actividades comerciais de outras empresas.

(4) A CVRD é uma empresa mineira diversificada, sediada no Brasil, e o maior produtor de minério de ferro do mundo. Já controla, em conjunto ou isoladamente, a maior parte da produção de minério de ferro do Brasil, com a excepção principal da Minerações Brasileiras Reunidas SA (MBR), uma filial da Caemi. A CVRD adquiriu recentemente a Ferteco Mineração SA (Ferteco), o terceiro maior produtor de minério de ferro do Brasil. Também opera no sector dos transportes comerciais (caminhos-de-ferro, operações portuárias e transporte marítimo). Para além do minério de ferro, a CVRD desenvolve também outras actividades, como a produção de fertilizantes, de caulino, de bauxite metalúrgica, de pasta e de papel.

(5) A Caemi é uma empresa pública de direito brasileiro, que detém participações em várias empresas de produção e venda de minério de ferro no Brasil e no Canadá,

([1]) JO L 395 de 30.12.1989, p. 1; (rectificação JO L 257 de 21.9.1990, p. 13).
([2]) JO L 180 de 9.7.1997, p. 1.
([3]) JO C 79 de 30.3.2004.
([4]) JO C 79 de 30.3.2004.

de caulino e bauxite refractária calcificada no Brasil e em actividades logísticas conexas (operações ferroviárias e portuárias no Brasil). Opera no sector do minério de ferro através da sua participação de controlo de 84,6 % na MBR (Brasil) e da participação de controlo conjunto de 50 % na Quebec Cartier Mining Company (QCM) (Canadá), onde partilha o controlo com a Dofasco, o maior produtor de aço integrado do Canadá. A MBR é o segundo maior produtor de minério de ferro do Brasil (a seguir à CVRD) e o quarto maior produtor a nível mundial (a seguir à CVRD, à Rio Tinto e à BHP).

II. **A OPERAÇÃO**

(6) A Mitsui possui actualmente 40 % das acções com direito a voto da Caemi. Os restantes 60 % pertencem aos «Frerings» [dois irmãos da família Frering e […]* (*)]. A Mitsui criou uma filial a 100 % para efeitos da aquisição, a «Mitsui Holding Company» (MHC), entidade que será controlada em conjunto pela Mitsui e a CVRD (ver *infra*).

(7) A aquisição do controlo conjunto da Caemi pela Mitsui e pela CVRD será levada a efeito em duas fases, a seguir descritas: [A primeira fase da concentração envolve o exercício pela Mitsui do seu direito de preferência preexistente]* em relação à participação dos Frerings. A segunda fase implica a aquisição pela CVRD de 50 % das participações com direito a voto da Caemi pertencentes à Mitsui]*:

i) […]*.

ii) […]*.

(8) Por um curto espaço de tempo, as acções com direito a voto da Caemi serão, assim, conjuntamente controladas, de um ponto de vista formal, pela CVRD e pela Mitsui. Segundo as partes, o acordo de aquisição MHC/Frerings e o acordo de aliança estratégica condicionam-se mutuamente, de tal forma que a primeira fase da operação de concentração não poderá realizar-se sem que a segunda fase tenha igualmente lugar. O necessário resultado final do conjunto de operações notificado será, portanto, a aquisição pelas partes notificantes do controlo conjunto da Caemi. Esta operação em várias fases constituiria, por conseguinte, uma única operação de concentração na acepção do n.º 1, alínea b), do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 4064/89.

(*) Partes deste texto foram omitidas a fim de garantir a não divulgação de informações confidenciais; essas partes figuram entre parênteses rectos e estão assinaladas com um asterisco.

III. **DIMENSÃO COMUNITÁRIA**

(9) As empresas em causa têm, em conjunto, um volume de negócios mundial total superior a 5 mil milhões de euros (Mitsui: 78 mil milhões de euros no exercício financeiro que termina em 31 de Março de 2000; CVRD: 5,5 mil milhões de euros no exercício financeiro que termina em 31 de Dezembro de 2000; Caemi: 560 mil milhões de euros no exercício financeiro que termina em 31 de Dezembro de 2000). Cada uma destas empresas tem um volume de negócios na Comunidade superior a 250 milhões de euros (Mitsui […]*; CVRD: […]* e Caemi […]*), mas não realizam mais de dois terços do volume de negócios total obtido na Comunidade num único e mesmo Estado-Membro. A operação de concentração notificada tem, por conseguinte, uma dimensão comunitária.

(10) Nenhuma das empresas envolvidas na operação produz ou distribui minério de ferro nos territórios abrangidos pelo Tratado CECA, mas exercem essas actividades em países terceiros. Esses aspectos da presente operação de concentração não estão, por conseguinte, abrangidos pelo n.º 1 do artigo 66.º do Tratado CECA.

IV. **DESCRIÇÃO GERAL DO SECTOR DO MINÉRIO DE FERRO**

(11) Os únicos mercados afectados serão os do sector do minério de ferro, uma matéria-prima quase exclusivamente vendida à indústria siderúrgica. O minério de ferro é vendido aos produtores siderúrgicos pelas empresas mineiras que o exploram sob três formas fundamentais: materiais finos para sinterização, granulados e aglomerados. Na secção V, é pormenorizadamente explicada a razão pela qual a Comissão considera que estas três formas de apresentação do minério constituem mercados do produto relevante distintos.

A. **A oferta de minério de ferro**

A extracção do minério de ferro

(12) O ferro é o segundo metal mais comum (a seguir ao alumínio), constituindo cerca de 4,6 % da crosta terrestre. Apesar de se apresentar naturalmente numa grande variedade de formas mineralógicas, só algumas destas formas têm importância comercial, principalmente os óxidos ferrosos magnetite, hematite, limonite e ilmenite. No processo de fabrico do ferro, que constitui a primeira fase de produção do aço, o oxigénio é removido por meio de um processo denominado «redução». Entre as outras formas de minério de ferro igualmente extraídas, incluem-se alguns carbonatos como a siderite, os sulfuretos e os silicatos.

(13) A composição química dos jazigos de minério de ferro varia consideravelmente consoante as partes do mundo onde estes estão localizados. Os maiores recursos de minério de ferro encontram-se nas denominadas formações ferríferas, também designadas por taconitos e itabiritos. Estas formações ferríferas podem ter centenas de

metros de espessura e milhares de quilómetros de extensão. As que possuem maior importância comercial encontram-se no Brasil, na Austrália Ocidental, na zona do Lago Superior do Canadá, em Krivoi Rog na Ucrânia e em Kursk na Rússia.

(14) As reservas mundiais de minério de ferro estão actualmente estimadas em cerca de 140 000 Mt ([5]). As maiores reservas de minério (medidas por teor de ferro) encontram-se na Ucrânia, China, Austrália, Rússia, EUA, Brasil e Cazaquistão, respectivamente. O teor de ferro do minério varia consideravelmente consoante os países: o minério chinês, por exemplo, tem um teor de ferro muito baixo (cerca de 32 %), ao passo que o minério brasileiro possui um teor de ferro elevado (cerca de 63 %).

(15) Mais de 95 % do minério de ferro é extraído em explorações a céu aberto, por uma questão de economias de escala e devido ao valor unitário relativamente baixo do ferro em comparação com outros metais. A única empresa mineira que produz quantidades significativas de minério de ferro a partir de uma mina subterrânea é a LKAB, na Suécia. Na extracção mineira a céu aberto, o processo inicial envolve a remoção da «sobrecarga» das camadas de minério, o que exige frequentemente a utilização de explosivos para reduzir o minério a dimensões que lhe permitam ser facilmente carregado, com pás e/ou carregadores frontais, para os camiões, vagonetas ou correias transportadoras que o transportam para uma britadeira, a fim de ser submetido a uma britagem e calibragem primárias.

(16) Quase todo o minério de ferro é depois «beneficiado» ([6]), o que envolve a sua britagem, trituração, separação, crivagem e calibragem. Estes processos retiram impurezas como a sílica e a alumina do minério e reduzem-no à forma e à dimensão desejadas pela empresa mineira. O grau de beneficiação depende da natureza do jazigo de minério de ferro, dos níveis de impurezas presentes e das especificações dos clientes. Os minérios finos e em granulados são normalmente produzidos depois de o minério bruto ter sido britado e triturado. A beneficiação subsequente também pode produzir um concentrado de minério de ferro que é normalmente peletizado (transformado em esferas ou agregados de minério de ferro) numa instalação de peletização localizada nas proximidades da mina.

(17) Todas as minas produzem minério em pedaços, ou granulado, e minério fino como resultado inevitável do processo de extracção. Contudo, as percentagens relativas de produção de minério fino e granulado em cada mina são determinadas pelas características dos seus jazigos de minério de ferro (como a dureza). Muitas minas produzem uma quantidade relativamente pequena de granulado, porque o seu material ferroso tem tendência para se fragmentar em pequenas partículas durante a extracção e a manipulação (é o caso de grande parte do minério brasileiro, por exemplo). Em consequência, muito do minério granulado importado pela Comunidade é proveniente da Austrália, da África do Sul e da Índia. As minas brasileiras e venezuelanas também produzem algum minério granulado, mas este constitui uma percentagem muito menor, em termos relativos, da sua produção global de minério. As minas com um minério de baixo teor ferroso (na ordem de 30 % a 35 %), como as dos Estados Unidos, do Canadá e da China, vendem pouco ou nenhum minério granulado, pois é necessário britá-lo finamente para produzir concentrados de minério de ferro com um teor de ferro comercialmente viável.

(18) Parece, igualmente, que nem todos os minérios podem ser utilizados de forma adequada e económica na produção de aglomerados. Os aglomerados são tradicionalmente produzidos nas Américas e na Europa e a maior parte das instalações de peletização destinadas a servir o mercado de exportação está a ser construída na Suécia, no Canadá, na Venezuela e no Brasil. Isso acontece, entre outras razões, porque a matéria-prima utilizada no fabrico de aglomerados é produzida através da trituração e concentração dos materiais finos naturais, e nem todos os minérios se adequam à concentração. As partes declararam, designadamente, que, embora já se tenha tentado produzir aglomerados na Austrália Ocidental, essa tentativa não teve êxito.

(19) Outra consequência importante da geologia da mina é a qualidade do minério. Esta é sobretudo medida em termos de teor ferroso (que deve ser maximizado) e do nível de impurezas (que deve ser minimizado). É dada especial atenção aos sólidos voláteis (principalmente cristais de água) e à presença de sílica, fósforo e alumina, que afectam negativamente o funcionamento dos altos-fornos.

(20) De acordo com os dados fornecidos pelas partes, o minério produzido nas diferentes regiões apresenta variações de qualidade significativas. De um modo geral, pode dizer-se que i) o minério brasileiro é um produto de alto valor; ii) o minério australiano também é tradicionalmente considerado com um produto de qualidade elevada, mas essas minas estão progressivamente a esgotar-se e a ser substituídas por novas minas (Yandi, Robe River, etc.) com teores de sílica e sólidos voláteis mais elevados […]*, iii) o minério da África do Sul tem um alto nível de álcalis, o que limita a sua utilização nos altos-fornos; iv) o minério sueco é uma matéria-prima de boa qualidade para a produção de sinter, apresentando um elevado teor de ferro, e também produz aglomerados muito puros, com excelente rendimento; e v) tal como referido anteriormente, o minério de ferro existente no Canadá, nos EUA ou na China tem um baixo teor de ferro (na ordem de 30 % a 35 %, comparativamente a mais de 60 % no do Brasil ou no da Austrália).

(21) Tal como já mencionado, as instalações de peletização do minério de ferro estão geralmente situadas junto das minas ou dos portos de exportação, uma vez que os aglomerados não se desintegram durante o transporte.

([5]) The Economics of Iron Ore, Fourth Edition 2000 (Roskill).

([6]) O minério vendido directamente de uma mina sem beneficiação é denominado minério «tal qual» ou para embarque directo.

Os aglomerados de maior qualidade são os produzidos com minério brasileiro, canadiano e sueco. A maioria das minas localizadas fora da Austrália podia, pelo menos em teoria, efectuar os investimentos necessários para começar a produzir aglomerados de minério de ferro. Em geral, a produção de aglomerados pode ser realizada mediante a construção de uma instalação de peletização, com um custo de aproximadamente 50 a 60 dólares americanos por cada tonelada de capacidade anual, desde que a produção de minério fino tenha uma qualidade adequada.

Formas de minério de ferro

(22) Cerca de 99 % do minério de ferro é utilizado na produção de aço, na sua maioria em siderurgias que produzem o ferro em altos-fornos. Nestes últimos, o minério é convertido em ferro gusa, subsequentemente introduzido num forno básico de oxigénio e transformado em aço. Os tipos de minério de ferro e a sua utilização percentual são definidos (e de vez em quando alterados) pelo fabricante de aço em função de considerações tecnológicas e metalúrgicas e das condições de mercado (disponibilidade e preço do minério de ferro e procura de produtos de aço).

(23) Ao ser extraído da mina, o minério de ferro apresenta-se sob duas formas: em pedaços, ou granulado, (6 a 30 mm de diâmetro) e em materiais finos (menos de 6 mm de diâmetro). Por razões técnicas, só o granulado pode ser directamente carregado num alto-forno (os materiais finos são demasiado pequenos e tendem a bloquear o processo de redução que se opera no alto-forno). Antigamente só se comercializava o minério em pedaços, sendo os materiais finos extraídos considerados como desperdícios.

(24) Para aproveitar os materiais finos foram subsequentemente desenvolvidos dois processos de aglomeração: a sinterização e a peletização. A sinterização aglomera os materiais finos (ou *sinter feed*, com um diâmetro entre 1 e 6 mm), ao passo que a peletização aglomera os materiais super-finos (com um diâmetro inferior a 1 mm) em esferas. As siderurgias costumam ter as suas próprias instalações de sinterização, uma vez que o sinter tende a desintegrar-se durante o transporte. Pelo contrário, os aglomerados não se desintegram durante o transporte, e as instalações de peletização podem, por isso, estar localizadas nas minas ou nas suas proximidades. Algumas siderurgias europeias substituíram, por isso, uma parte dos minérios importados por aglomerados, em vez de fazerem os investimentos necessários para melhorar o desempenho ambiental das suas instalações de sinterização (a sinterização tem grandes custos ambientais). Não se verificou a mesma tendência no Japão, cujas siderurgias preferiram investir no aperfeiçoamento das suas instalações de sinterização.

(25) Graças ao desenvolvimento da sinterização e da peletização, os operadores de altos-fornos passaram a poder escolher entre os materiais finos (a sinterizar pelo operador), os granulados e os aglomerados. Por razões complexas relacionadas com o ajustamento do funcionamento dos altos-fornos para maximizar as eficiências globais e minimizar os custos, a maior parte dos altos-fornos utiliza uma mistura das três formas de minério.

(26) Devido a essas considerações, a percentagem de materiais finos sinterizados utilizados num alto-forno tende a variar de siderurgia para siderurgia. No entanto, sob reserva de algumas excepções, as siderurgias de uma região tendem a enfrentar as mesmas condições de abastecimento e, logo, a adquirir percentagens comparáveis de cada uma das formas de minério de ferro. Em consequência, as partes estimam que os materiais finos sinterizados representam aproximadamente 60 % da matéria-prima utilizada nos altos-fornos normais da Europa e da Ásia, mas representam menos de 10 % da matéria-prima usada num alto-forno normal dos EUA. Os operadores de altos-fornos também têm preferências diferentes no que se refere à percentagem relativa de granulados utilizados como matéria-prima. Na Europa, a utilização de granulados costuma corresponder a cerca de 20 % da carga total, ao passo que nos EUA está mais próxima de 10 %. Na Ásia, essa utilização ronda 25 % (principalmente devido à proximidade das minas australianas, que produzem uma percentagem mais elevada de granulados). Mais uma vez, a utilização relativa de aglomerados varia consideravelmente de região para região. Na Europa, os aglomerados tendem a constituir cerca de 20 % da matéria-prima, ao passo que nos EUA representam cerca de 80 % e na Ásia apenas 5 % a 10 %.

(27) Por último, também se pode produzir minério de ferro para ser convertido em ferro de redução directo em fornos próprios. Os fornos de redução directa utilizam duas formas principais de minério de ferro de redução directa: os granulados e os aglomerados; o minério deve ter um valor particularmente alto (teor elevado de ferro e baixos níveis de impurezas como a sílica, o fósforo e o enxofre). O ferro de redução directa pode ser depois introduzido num forno eléctrico de arco para ser transformado em aço.

Produção mundial de minério de ferro

(28) A produção total mundial de minério de ferro elevou-se, em 2000, a cerca de 931 milhões de toneladas: um aumento em relação aos 868 milhões de toneladas produzidas em 1999 e aos 878 milhões de toneladas produzidas em 1998. A produção de minério de ferro acompanha de perto a produção de aço e, por isso, tem um carácter cíclico. Por sua vez, a procura de aço é, em grande medida, determinada pelos ciclos económicos e, em especial, pelos ciclos comerciais nos sectores automóvel e da construção. A produção de minério de ferro tem crescido em média 2,6 % por ano, desde 1950, atingindo uma quantidade máxima de 967 milhões de toneladas em 1988.

Produção mundial

(milhões de toneladas)

	Materiais finos	Granulados	Aglomerados	Total
1998	509	141	228	878
1999	510	135	223	868
2000	540	145	254	938

Estimativas das partes e dados da CNUCED.

(29) Os maiores produtores mundiais de minério de ferro são (segundo os valores de produção relativos a 2000): Brasil (236 Mt), Austrália (176 Mt), China (96 Mt), Rússia (87 Mt), Índia (75 Mt), EUA (63 Mt), Ucrânia (55 Mt), Canadá (36 Mt) e África do Sul (34 Mt). No entanto, a percentagem da produção de minério de ferro exportada por cada um destes países varia muito (toneladas exportadas em 2000): Brasil (160 Mt), Austrália (165 Mt), China (sem exportações), Rússia (15 Mt), Índia (35 Mt), EUA (6 Mt), Ucrânia (19 Mt), Canadá (27 Mt) e África do Sul (21 Mt).

Comércio marítimo de minério de ferro

(30) Antes da Segunda Guerra Mundial, as siderurgias estavam habitualmente localizadas nas proximidades das minas de minério de ferro, devido ao elevado custo do seu transporte. Todavia, o desenvolvimento de grandes reservas, de qualidade elevada, no Brasil e na Austrália alterou a estrutura do sector do minério de ferro, que passou de uma situação em que preponderavam os produtores relativamente pequenos e localizados nas proximidades dos principais fabricantes de aço, para o desenvolvimento de um número crescente de grandes minas localizadas a grande distância dos consumidores. Esta evolução deveu-se, em grande medida, às economias de escala associadas a este tipo de minas de muito grande dimensão. O desenvolvimento destas minas causou um forte aumento do transporte de minério de ferro em grandes navios graneleiros (actualmente, cerca de metade da produção mundial), o que, por sua vez, exigiu um investimento em instalações portuárias capazes de comportarem navios cada vez maiores, os quais permitem reduzir os custos unitários de transporte.

(31) Grande parte da produção mundial de minério de ferro continua, todavia, a não ser transportada até aos clientes por via marítima. Os exemplos mais notórios são os EUA, a Europa Oriental e a China, que ainda têm uma produção nacional de minério de ferro significativa, a qual é, na sua maioria, consumida a nível interno. Acresce que grande parte desta produção nacional está cativa; nos EUA, por exemplo, as empresas siderúrgicas são proprietárias de aproximadamente 60 % da capacidade de produção interna, pelo que a maior parte da produção não chega ao mercado aberto. Em contraste, a produção de minério de ferro na Europa Ocidental (à excepção, sobretudo, da Suécia), quase desapareceu.

(32) Principalmente em resultado do supramencionado declínio da produção de minério de ferro na Europa Ocidental, e também devido ao crescimento da indústria siderúrgica asiática, a procura de minério de ferro transportado por via marítima tem crescido significativamente nos últimos anos. Na verdade, a Europa Ocidental e o Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul e Taiwan) tornaram-se largamente dependentes do minério de ferro importado por via marítima. Apesar de produzir minério de ferro internamente, o consumo de minério importado também está a crescer rapidamente na China, para satisfazer uma procura crescente.

Comércio marítimo

(Fearnleys estimativas) ([7])

(milhões de toneladas)

	Materiais finos	Granulados	Aglomerados	Total
1998	260	85	72	417
1999	253	87	71	411
2000	288	85	82	455

(33) As exportações de minério de ferro são dominadas pelos carregamentos marítimos provenientes da América do Sul (sobretudo do Brasil) e da Oceânia (sobretudo da Austrália), e este predomínio está a crescer: em 1989, 60 % das exportações de minério de ferro a nível mundial eram provenientes da Oceânia ou da América do Sul; em 1999, a sua quota de mercado conjunta aumentara para 70 % e prevê-se que esta tendência continue. As tarifas de transporte variam consideravelmente, dependendo da rota seguida e dos anos. Estas tarifas são particularmente sensíveis à evolução dos preços do petróleo e à disponibilidade de navios adequados.

(34) Em parte devido a uma política deliberada de diversificação seguida pelas empresas siderúrgicas japonesas (para evitar uma dependência excessiva dos dois fornecedores australianos), as exportações de minério de ferro brasileiro estão mais amplamente distribuídas do que as da Austrália. Entre as outras razões para esta distribuição mais ampla do minério brasileiro incluem-se uma gama mais vasta de produtos oferecida pelos produtores brasileiros (os fornecedores australianos quase não oferecem aglomerados, por exemplo), o facto de alguns produtores siderúrgicos japoneses terem participações em instalações de peletização brasileiras e a política de partilha do custo do transporte adoptada pelos clientes japoneses (a qual é descrita mais pormenorizadamente a seguir).

Obstáculos à entrada no mercado do minério de ferro

(35) Há vários factores que dificultam a entrada no mercado do minério de ferro e elevam os custos dessa entrada. Na verdade, nos últimos anos não se verificaram novas entradas significativas neste mercado. Além disso, as novas entradas tendem a assumir a forma de aquisições de operadores já existentes.

([7]) Estes dados estatísticos baseiam-se nos valores publicados pela companhia marítima norueguesa Fearnleys.

(36) A descoberta de novas reservas comerciais de minério de ferro com qualidade e economias de escala suficientes para competirem no mercado mundial envolve custos significativos de exploração e estudos de viabilidade. A obtenção de direitos sobre o minério das novas minas e das licenças necessárias para desenvolver e explorar essas minas, bem como para utilizar os equipamentos ferroviários e portuários adjacentes, exige normalmente extensas negociações com as autoridades governamentais, ao longo de vários anos. Em alguns países, como a Libéria e a Guiné, o desenvolvimento de jazigos de minério de qualidade elevada foi impedido pela instabilidade política. Além disso, muitas das reservas mundiais de alta qualidade já estão nas mãos dos três maiores produtores de ferro: a CVRD, a Rio Tinto e a BHP.

(37) Ocasionalmente, uma nova mina pode beneficiar das infra-estruturas ferroviárias e portuárias existentes das minas adjacentes. Normalmente, porém, os custos de desenvolvimento das minas, das ligações ferroviárias e das instalações portuárias são muito substanciais, variando entre várias centenas de milhões de euros e milhares de milhões de euros. Por estas razões, é necessário que as novas minas tenham economias de escala muito grandes para poderem concorrer no comércio mundial.

(38) A maior parte da nova capacidade assumiu, por isso, a forma de expansão das minas existentes ou de abertura de novos poços junto a minas já existentes (expansão de sítios industriais existentes). O último grande desenvolvimento de uma nova mina de minério de ferro ocorreu com a mina de Carajas, pertencente à CVRD, no norte do Brasil, que abriu com uma capacidade inicial de 35 Mt e um custo de 3,5 mil milhões de dólares americanos, em meados da década de 1980, tendo depois expandido a sua capacidade para 50 Mt, com um custo adicional de 500 milhões de dólares americanos.

(39) A construção e a exploração das instalações de peletização estão sujeitas a menos obstáculos. O custo de construção de uma dessas instalações situa-se presentemente entre cerca de 50 e 60 dólares dos EUA por tonelada de capacidade anual. A capacidade de uma instalação de peletização pode variar entre 1,5 Mt, apenas, e 7 Mt ou mais, oscilando os custos totais entre 100 milhões de dólares e 420 milhões de dólares americanos.

(40) Na sua resposta, as partes alegam que, embora os obstáculos à entrada de novas minas sejam significativos, não são intransponíveis. As partes indicam, em particular, que determinados equipamentos e *know-how* utilizados na indústria do minério de ferro são comuns a outros sectores mineiros, e que não existem obstáculos técnicos. A Comissão considera que isto não afecta a conclusão anterior, uma vez que os principais obstáculos à entrada não se colocam no domínio do equipamento ou do *know-how* mineiros.

Taxa elevada de utilização da capacidade

(41) Segundo alguns dos principais participantes no mercado, a utilização da capacidade no sector do minério de ferro transportado por via marítima é de quase 100 %, e tem sido assim durante a maior parte da última década. Além disso, o minério de ferro não costuma ser armazenado em grandes quantidades, nem pelas empresas mineiras nem pelos produtores siderúrgicos, dado que o seu armazenamento é dispendioso. Os produtores e os consumidores só costumam conservar as reservas necessárias para atender a curtas flutuações na produção e no consumo.

(42) O aumento previsto da procura mundial de aço levou os maiores produtores de minério de ferro a investirem na criação de nova capacidade de produção, embora grande parte desta nova capacidade se destine a substituir as minas esgotadas ([8]). Para além da ampliação das minas existentes, a CVRD, a BHP e a Rio Tinto prevêem a abertura de várias minas novas no Brasil e na Austrália. Também se prevêem aumentos da capacidade na Índia e no Canadá.

(43) Os eventuais aumentos da capacidade com alguma importância fora do Brasil e da Austrália ocorrerão, todavia, provavelmente sob a forma de ampliação de minas já existentes e não como abertura de novas minas, por duas razões. Em primeiro lugar, na maior parte dos casos, o custo do desenvolvimento de novas minas de minério de ferro torna muito mais económico expandir as actividades existentes. Em segundo lugar, em muitas regiões do mundo, sobretudo nos países desenvolvidos, há uma oposição crescente às minas a céu aberto.

(44) Nesse contexto, prevê-se que a actual situação de oferta restrita se mantenha durante vários anos. Os dados fornecidos pelas partes indicam, designadamente, que a taxa de utilização da capacidade, que atingiu 93 % em 2000, ainda deverá variar entre 88 % e 92 % em 2005.

(45) Na sua resposta, as partes alegam que existe excesso de capacidade. Em primeiro lugar, afirmam que o ano 2000 foi um ano de procura elevada constante e imprevista e que os próximos anos revelarão um panorama muito diferente.

(46) Em segundo lugar, as partes consideram que os valores relativos à capacidade utilizados pela Comissão (fornecidos pelas partes) subestimam o nível de capacidade real do sector. As partes apoiam-se, em particular, num estudo que encomendaram a um consultor económico. No seu estudo, este consultor considera que é a «aptidão», e não a capacidade, que melhor serve de medida para averiguar até que ponto uma empresa pode fornecer minério de ferro no mercado de exportação. Mais especificamente, o consultor económico considera que a capacidade nominal pode ter sido melhorada pela eliminação dos estrangulamentos, pelo que a «aptidão», calculada com base nos níveis de produção mais altos observados, pode dar uma melhor indicação da capacidade de

([8]) Este aumento previsto da procura poderá levar à construção de quase 100 Mt de nova capacidade por ano, num futuro próximo: ver The Economics of Iron Ore, Fourth Edition 2000 (Roskill).

fornecimento. Por exemplo, o consultor económico calculou a aptidão do sistema do norte da CVRD observando que este atingira uma taxa máxima de exportação de 4,9 Mt em Março de 2001 e extrapolando esse valor numa base anual (chegando, assim, a uma aptidão anual de 58,5 Mt).

(47) A Comissão não pode aceitar os argumentos sobre a capacidade apresentados pelas partes ([9]). A Comissão considera que os valores relativos à aptidão calculados pelo consultor económico sobrestimam significativamente a capacidade real da indústria. A Comissão considera, nomeadamente, que não é correcto deduzir a capacidade anual através de uma extrapolação baseada na produção mensal mais elevada. Esta metodologia pressupõe que um fornecedor de minério de ferro pode reproduzir todos os meses as condições ideais de que usufruiu durante o mês «melhor», um cenário que parece improvável tendo em conta a complexidade da cadeia logística (produção, armazenamento, transporte ferroviário e carregamento dos navios) e os eventuais estrangulamentos a todos os níveis. Em suma, a metodologia seguida pelo consultor económico pressupõe a existência permanente do nível óptimo de produção, da capacidade ferroviária certa para o minério de ferro e de um navio adequado no porto. Além disso, esta metodologia ignora os factores sazonais (em especial o carácter sazonal da procura e das condições climatéricas), que são significativos nesse sector. A Comissão considera, portanto, que os valores relativos à capacidade inicialmente fornecidos pelas partes, e que são coerentes com os fornecidos por terceiros, devem ser os valores utilizados na avaliação da presente operação.

(48) A Comissão faz notar ainda que, mesmo com base nos valores relativos à aptidão calculados pelo consultor económico, se prevê que as taxas de utilização da capacidade se mantenham próximas de 90 % durante todo o período entre 2000 e 2005, o que já é um valor elevado, tendo em conta as frequentes perturbações causadas por factores como as condições meteorológicas (que atrasam navios e comboios e afectam o processo de extracção, etc.). Uma vez que a taxa efectiva de utilização da capacidade (baseada na capacidade real) irá exceder essas estimativas, a Comissão sustenta que o sector está e continuará a estar numa situação de oferta restrita.

(49) Além disso, os argumentos das partes sobre a menor procura em 2001 e 2002 não são confirmados pelos resultados da investigação da Comissão. Os resultados do primeiro e do segundo trimestre da CVRD em 2001, nomeadamente, mostram um aumento das vendas de materiais finos e aglomerados em relação a 2000. Numa apresentação desses resultados efectuada em Maio de 2001, a CVRD informou que as perspectivas a longo prazo apontam para um crescimento anual de 1 % para todos os produtos de minério de ferro e de 4 % de crescimento anual para os aglomerados; e que, a curto prazo, a procura deverá permanecer constante, havendo apenas um risco de abrandamento do actual crescimento do mercado (e não de uma contracção da procura). O resultado semestral da Rio Tinto revela o mesmo padrão, «mantendo-se a procura de minério de ferro bastante forte».

(50) Mesmo que se verifique uma menor procura de aço e, logo, uma procura de minério de ferro inferior à prevista, essa conclusão não será substancialmente afectada, uma vez que também conduzirá os fornecedores de minério de ferro a adiarem os seus planos de expansão da capacidade. Como as partes explicam na sua resposta, não seria económico aumentar a capacidade antes de a procura aumentar, pois isso reduziria a taxa de utilização da capacidade da indústria. Nenhum banco financiaria projectos nesta base.

(51) De um modo mais geral, note-se que os argumentos apresentados pelas partes na sua resposta (um excesso de capacidade significativo, a existência de uma aptidão imediatamente expansível, produtos homogéneos e baixos custos marginais) apontam todos para a conclusão de que os mercados de minério de ferro estão próximos de uma situação de concorrência perfeita. Num tal cenário, seria de esperar que os produtores de minério de ferro obtivessem margens de lucro muito baixas (ou nulas). Contudo, os resultados da investigação mostram uma realidade muito diferente. Em especial, uma comunicação apresentada pela CVRD e a Merrill Lynch em Maio de 2001 indica que todos os grandes fornecedores de minério de ferro obtêm margens de lucro consideráveis [margens EBITDA ([10]) que variam entre 27 % para a BHP e 46 % para a CVRD] e um rendimento muito elevado do capital (que atinge 30 % no caso da CVRD). Uma comunicação apresentada pela BHP mostra, identicamente, o sector do minério de ferro como uma espécie de aberração entre os mercados de produtos primários porque, de todas os produtos considerados, o minério de ferro é o que proporciona o mais elevado rendimento do capital para (paradoxalmente) o mais baixo risco e a menor volatilidade. Estas características revelam elementos de rigidez substanciais no sector do minério de ferro, os quais permitem que os principais produtores obtenham lucros muito confortáveis.

Os principais fornecedores de minério de ferro transportado por via marítima

(52) Os principais fornecedores de minério de ferro exportado por via marítima para a Europa Ocidental são os seguintes:

CVRD

(53) Tal como referido anteriormente, a CVRD está sediada no Brasil e é o maior produtor mundial de minério de ferro. Já controla, em conjunto ou isoladamente, a maior

([9]) Note-se que as partes nunca questionaram os valores relativos à capacidade que tinham fornecido até duas semanas depois do envio da comunicação de objecções.

([10]) «Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation» — resultado antes de juros, impostos e amortização de activos.

parte da produção de minério de ferro brasileira, com a principal excepção da Mineração Brasileiras Reunidas SA (MBR), uma filial da Caemi. As actividades de exploração de minério de ferro da CVRD estão essencialmente localizadas em duas regiões geográficas do Brasil: o denominado «sistema do norte», constituído por minas situadas na região de Carajas no Estado do Pará (com uma capacidade de cerca de 50 Mt); e o denominado «sistema do sul», composto por minas situadas no Estado de Minas Gerais (com uma capacidade de cerca de 60 Mt). Ambos os sistemas mineiros estão ligados por linhas de caminho-de-ferro dedicadas a portos com docas de águas profundas, pertencendo algumas dessas instalações portuárias à CVRD. Além disso, a CVRD adquiriu recentemente participações de controlo na S.A. Mineração da Trindade («Samitri»), também localizada no «sistema do sul» (com reservas de elevada qualidade e uma capacidade anual estimada de 17 Mt), bem como nas empresas mineiras Socoimex (com uma produção anual estimada de 7 Mt). Cada uma destas minas, localizadas no Brasil, produz minério fino e granulados.

(54) A CVRD detém participações, que variam entre 50 % e 100 %, em nove instalações de peletização, está a construir uma décima instalação, que lhe pertencerá totalmente, no Brasil, e possui 50 % de uma décima primeira instalação situada no Bahrain (Gulf Industrial Investment Company). No Brasil, a Nippon Steel tem uma participação de 49 % em duas dessas instalações de peletização, a Riva da Itália e a Aceralia de Espanha têm, cada uma delas, uma participação de 49 % numa dessas instalações e a Posco da Coreia uma participação de 50 % numa dessas instalações. Duas instalações de peletização brasileiras são participadas em 50 % através da Samarco (exportadora de aglomerados de minério de ferro e antiga filial da Samitri), pertencendo à BHP a outra participação de 50 %. Os aglomerados produzidos por cada uma destas empresas comuns são vendidos ao comprador de aglomerados da empresa comum ou à CVRD, ao abrigo de contratos de venda a longo prazo. Os lucros de cada empresa comum são distribuídos pela CVRD e pelo comprador de aglomerados da empresa comum como dividendos.

(55) Em 2001, a CVRD adquiriu a Ferteco Mineração SA (Ferteco), então o terceiro maior produtor de minério de ferro do Brasil, sediada no Estado do Rio de Janeiro. A Ferteco tem uma capacidade de produção de cerca de 15 Mt por ano de minério de ferro e reservas exploráveis no valor aproximado de 263 Mt. A Ferteco explora duas minas a céu aberto situadas no «sistema do sul» e uma instalação de peletização que produz 4 Mt de aglomerados por ano, também no Estado de Minas Gerais. Possui também uma participação de 10,5 % na MRS Logistica SA, uma rede ferroviária para transporte de mercadorias que serve o «sistema do sul» e o liga ao porto com docas de águas profundas de Sepetiba, Rio de Janeiro (a CVRD é proprietária das outras linhas de caminhos-de-ferro para transporte de mercadorias que ligam o «sistema do sul» ao porto com docas de águas profundas de Tubarão, onde muitas das instalações de peletização da CVRD estão localizadas). A Ferteco explora ainda um terminal marítimo através da sua filial a 100 %, Companhia Portuária Baía de Sepetiba SA (CPBS), no porto de Sepetiba.

Rio Tinto

(56) A Rio Tinto está sediada na Austrália e é o segundo maior produtor mundial de minério de ferro, tendo vendido cerca de 116 Mt em 2000 (incluindo as vendas da North Limited — ver *infra*). Desta quantidade, foram vendidos 113 Mt no mercado do transporte marítimo.

(57) A Rio Tinto é proprietária a 100 % das minas de Marandoo, Mount Tom Price/Paraburdo e Yandicoogina e de 60 % da mina de Channar na Austrália Ocidental (minas «Hammersley»), com uma capacidade total registada de cerca de […]* Mt por ano, a qual deverá ser aumentada para cerca de […]* Mt em 2002 e cerca de […]* Mt em 2010. Segundo fontes públicas, a produção de minério de ferro comercializável das minas de minério de ferro Hammersley elevou-se a 65,7 Mt (com vendas totais de 67,1 Mt) em 2000, tendo sido praticamente toda exportada. Entre as vendas efectuadas em 2000 incluíam-se […]* Mt para o Japão, […]* Mt para a China, […]* Mt para a Coreia, Taiwan e outras regiões da Ásia e […]* Mt para a Europa ([11]).

(58) No Outono de 2000, a Rio Tinto adquiriu a North Limited, que possuía uma participação indirecta de 53 % na mina Robe River Iron Associates. A Rio Tinto controla directamente 65 % da Robe River e comercializa, como agente de vendas, 100 % da sua produção, que se elevou a cerca de […]* Mt em 2000 e foi totalmente exportada. Prevê-se que a capacidade anual da Robe River aumente ainda […]* Mt até 2009, começando por […]* Mt em 2003, através do desenvolvimento do jazigo de West Angels na Austrália Ocidental ([12]).

(59) A Rio Tinto também é proprietária de cerca de 56 % das acções da Iron Ore Company of Canada («IOC»), cuja mina a céu aberto em Newfoundland pode produzir actualmente […]* Mt de minério de ferro fino (concentrado), das quais […]* Mt estão a ser vendidas sob a forma de aglomerados produzido nas imediações da mina. O minério é exportado através de um porto do Québec. A Rio Tinto anunciou que está a renovar a sua instalação de peletização de Sept Iles, no Québec, que deverá reabrir em 2002 com uma capacidade de […]* Mt, a qual deverá aumentar para […]* Mt por ano em 2004. As vendas anuais da IOC elevaram-se a […]* Mt em 2000, tendo uma parte da sua produção sido vendida a produtores siderúrgicos canadianos e […]* Mt foram exportadas. A Rio Tinto também possui uma mina no Brasil (Corumba), com uma capacidade anual actual de aproximadamente […]* Mt ([13]).

BHP

(60) A BHP está sediada na Austrália e é a terceira maior produtora mundial de minério de ferro, sendo responsável por cerca de 8 % da produção mundial. As partes estimam que as vendas de minério de ferro controladas

([11]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.
([12]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.
([13]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.

pela BHP (incluindo 50 % da produção da Samarco — ver *infra*) corresponderam a cerca de […]* Mt em 2000.

(61) A BHP possui uma participação de 85 % nas empresas comuns de Mount Newman, Yandi e Goldsworthy, na Austrália Ocidental, e uma participação de 100 % na mina Middleback Range, no sul da Austrália, e na mina Jimblebar, na Austrália Ocidental. Estas minas têm uma capacidade total cotada de cerca de […]*Mt, a qual deverá aumentar para aproximadamente […]* Mt em 2003. A BHP também é proprietária das minas Taharoa e Waikato, na Nova Zelândia, com uma capacidade de aproximadamente […]* Mt. Segundo as partes, os projectos que estão a ser desenvolvidos acrescentarão mais […]* Mt à capacidade controlada pela BHP, em 2003, e mais […]* Mt nos anos seguintes ([14])

(62) Em 2000, a BHP adquiriu mais uma participação na mina e nas instalações de peletização da Samarco, no Brasil, aumentando o seu capital social total para 50 %. Os restantes 50 % da Samarco pertencem à CVRD. A mina da Samarco tem actualmente uma capacidade estimada de […]*Mt por ano, na qual se incluem […]* Mt de capacidade de peletização. As vendas elevaram-se, no total, a […]* Mt em 2000 (incluindo […]* Mt de aglomerados) ([15]).

CAEMI

(63) Tal como foi referido, a Caemi é uma sociedade gestora de participações sociais brasileira com participações em várias empresas mineiras de exploração de minério de ferro, no Brasil e no Canadá, e em actividades logísticas conexas. A Caemi controla a empresa mineira brasileira Minerações Brasileiras Reunidas SA (MBR), onde detém 85 % das acções com direito a voto; a MBR é o segundo maior produtor de minério de ferro do Brasil (a seguir à CVRD), com uma capacidade de exportação por via marítima de aproximadamente […]* Mt por ano, e está a explorar actualmente três minas a céu aberto, que produzem minério fino e granulados. A Caemi também controla em conjunto a Quebec Cartier Mining Company (QCM) (Canadá), em que detém 50 % das acções com direito a voto (os restantes 50 % pertencem à empresa siderúrgica canadiana, Dofasco.); a QCM produz minério fino e aglomerados, possuindo uma capacidade de exportação por via marítima de aproximadamente […]* Mt por ano. A nível mundial, a Caemi é o quarto produtor de minério de ferro (a seguir à CVRD, à Rio Tinto e à BHP) ([16]).

(64) No que se refere à logística (operações ferroviárias e portuárias no Brasil), a Caemi detém, *inter alia*, uma participação de 32 % na MRS Logistica SA, a rede ferroviária de transporte geral de mercadorias mais importante do Brasil, que serve o «sistema do sul» de minas de minério de ferro, ligando-o ao porto com docas de águas profundas de Sepetiba.

SNIM

(65) A Société Nationale Industrielle et Minière («SNIM») é o único produtor de minério de ferro da Mauritânia e tem uma capacidade total de cerca de […]* Mt por ano. Toda a sua produção é exportada, destinando-se quase todas as suas exportações (mais de 90 % em 1998) à Europa Ocidental, sobretudo à França, Itália e Bélgica ([17]).

LKAB

(66) O produtor sueco de minério de ferro Luossavaara Kirunavaara AB («LKAB») produz e vende minério de ferro fino e aglomerados, contando actualmente com uma capacidade total de cerca de […]* Mt ([…]* Mt de aglomerados e […]* Mt de materiais finos). As vendas elevaram-se, no total, a […]* Mt em 2000 ([…]* milhões de toneladas de aglomerados), dos quais foram exportados aproximadamente […]* milhões de toneladas. A LKAB foi, assim, responsável por [< 5]* % da produção mundial e por [< 5]* % do comércio global de importação em 2000. No entanto, devido aos seus vantajosos custos de transporte marítimo para a Europa, a LKAB é responsável por uma percentagem muito mais elevada do consumo de minério na União Europeia ([18]).

ISCOR

(67) A Iscor é o principal produtor sul-africano de minério de ferro, com uma capacidade de produção de cerca de […]* Mt por ano. Pouco menos de metade da sua produção é consumida a nível interno pelas suas próprias siderurgias. O resto (cerca de […]* Mt) é exportado, principalmente para a Ásia ([19]). Embora a Iscor pretenda aumentar a sua capacidade de exportação num futuro próximo, é provável que essa pretensão seja afectada pelas dificuldades em expandir a capacidade ferroviária e portuária na África do Sul.

Mitsui

(68) Como foi atrás mencionado, a Mitsui é uma empresa japonesa com participações minoritárias e de controlo em várias empresas mineiras de minério de ferro australianas e indianas. A Mitsui controla 51 % da empresa mineira indiana SESA Goa Ltd, que produziu cerca de […]* Mt de minério de ferro em 2000, cerca de […]* Mt das quais exportadas para a Europa. Entre as participações minoritárias da Mitsui inclui-se uma significativa participação minoritária na segunda maior mina de minério de ferro a nível mundial, a Robe River, na Austrália, em que também participam a Rio Tinto e duas siderurgias japonesas. A Mitsui tem outras participações nas minas Yandi, Goldworthy e Mount Newman (7 % em cada), em conjunto com o accionista que detém o controlo: a BHP (85 %). Por último, como foi anterior-

([14]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.
([15]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.
([16]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.
([17]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.
([18]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.
([19]) Todos os valores foram fornecidos pelas partes.

mente descrito de forma mais pormenorizada, a Mitsui também possui actualmente 40 % das acções com direito a voto da Caemi. Como a SESA Goa é a única empresa controlada pela Mitsui, na apreciação em termos de concorrência a seguir efectuada, incluindo o cálculo das quotas de mercado, apenas são tidas em conta a produção e as vendas (insignificantes) desta empresa.

B. **Procura de minério de ferro** ([20])

Tendências da procura de minério de ferro

(69) Tal como referido, a procura de minério de ferro tem origem nos fabricantes de aço, que o utilizam como matéria-prima para a produção subsequente de produtos de aço. Os consumidores de minério de ferro podem ser divididos em dois tipos: em primeiro lugar, as siderurgias com fornos básicos de oxigénio que produzem ferro gusa a partir do sinter (materiais finos), dos granulados, dos aglomerados e, em menor grau, dos detritos de ferro, e, em segundo lugar, o segmento de redução directa que utiliza aglomerados e granulados para produzir ferro de redução directa, utilizado na produção de aço em fornos eléctricos de arco.

(70) O custo relativamente elevado da energia na União Europeia faz com que quase todo o minério de ferro nela vendido se destine à produção de aço em altos-fornos (o minério de ferro de redução directa corresponde a menos de 10 % do consumo mundial total de minério de ferro); a única instalação de produção na Europa Ocidental com fornos eléctricos de arco que utiliza ferro de redução directa ([21]) é uma instalação com 0,45 Mt de capacidade, explorada pela Ispat na Alemanha ([22]). Pela mesma razão, considera-se improvável que sejam construídas na União Europeia novas instalações com fornos eléctricos de arco que utilizem ferro de redução directa ([23]).

(71) Na última década, a produção e o consumo mundiais de aço em bruto têm acompanhado de perto a evolução das economias dos EUA, asiática e europeia. De 770 Mt em 1990, a produção mundial de aço em bruto diminuiu para um nível mínimo de 720 Mt, em resultado da recessão de 1991-1992 nos EUA e na Europa e do aprofundamento da crise económica nos países da CEI, e depois aumentou gradualmente para um novo máximo de 799 Mt em 1997. Em resultado da crise asiática de finais de 1997, a produção voltou a diminuir para 772 Mt em 1998, tendo depois recuperado em finais de 1999 e em 2000. O Instituto Internacional do Ferro e do Aço estima que a produção total de aço em bruto em 2000 foi superior a 840 milhões de toneladas.

(72) Numa perspectiva regional, a produção de aço em bruto na Europa Ocidental e nos Estados Unidos aumentou pouco na última década. A produção de aço em bruto nos países da CEI diminuiu para quase metade — de 207 Mt em 1990 para menos de 103 Mt — em 1998, mas aumentou depois em 1999 e 2000, devido a políticas de exportação muito agressivas destinadas a compensar a diminuição do consumo interno. A produção de aço em bruto (e as importações de minério de ferro) na China e na Coreia aumentou substancialmente ao longo da década. A concorrência das importações de aço relativamente baratas sujeitou os produtores siderúrgicos dos EUA e, em menor grau, os europeus a uma pressão considerável. Esta concorrência também afecta indirectamente os produtores de minério de ferro brasileiros, australianos, suecos e outros que exportam a sua produção por via marítima, satisfazendo a maior parte das necessidades de minério de ferro dos produtores siderúrgicos da Europa Ocidental e apenas pequenos montantes para os produtores siderúrgicos da Europa Oriental.

(73) Durante o mesmo período, as alterações ocorridas na procura de aço repercutiram-se no mercado de minério de ferro. Não obstante a crise asiática, a procura de minério de ferro aumentou aproximadamente 1,5 % por ano desde a recessão de 1991-1992. A produção global de minério de ferro diminuiu efectivamente de 921 Mt, em 1997, para um pouco menos de 900 Mt em 1999, e o comércio marítimo de minério de ferro diminuiu de 417 Mt em 1998 para 411 Mt em 1999. O crescimento da produção de aço em 2000 reflectiu-se num aumento da produção global de minério de ferro, para mais de 931 milhões de toneladas, e do comércio por via marítima, de 411 Mt em 1999 para 455 Mt em 2000. Em 1999, os preços do minério de ferro diminuíram bruscamente, devido à crise asiática, tendo depois aumentado em 2000 e 2001, mas sem igualar ainda os níveis recorde de 1998.

(74) A produção mundial de aço tem vindo a crescer desde 1992. É evidente que a indústria do aço recuperou mais rapidamente do que se esperava, após a crise asiática, quando se comparam os valores de produção de 1999 com os de 2000, ano em que foi atingido um nível recorde de 847 Mt na produção de aço em bruto. A CVRD espera que esta tendência positiva da produção do aço continue no futuro e que a produção de aço em bruto atinja 890 Mt em 2005: um aumento médio anual de cerca de 1 %. Analisando o crescimento da produção de aço por região, é provável que o maior aumento em termos absolutos se verifique na Ásia (+ 26Mt), seguida pela América Latina (+ 7 Mt). Prevê-se que a procura europeia permaneça constante.

(75) Segundo as previsões, a produção mundial de minério de ferro deverá acompanhar a tendência da produção de

([20]) Os dados contidos nesta secção baseiam-se nas informações fornecidas pelas partes.

([21]) Há muitas instalações de fornos eléctricos de arco na União Europeia que utilizam como matéria-prima detritos de ferro (e não ferro de redução directa). A utilização de ferro de redução directa nesses fornos consome quantidades muito grandes de energia, normalmente gás.

([22]) Esta instalação esteve temporariamente encerrada, principalmente devido aos elevados preços do gás, mas a sua reabertura está prevista para Outubro de 2001; a Ispat manifesta confiança na viabilidade da instalação a longo prazo, dado ser previsível uma diminuição dos preços do gás após a liberalização dos mercados da energia na Europa.

([23]) The Economics of Iron Ore, Fourth Edition 2000 (Roskill).

aço, embora a um ritmo mais lento, uma vez que a produção de aço a partir de detritos de ferro em vez de minério de ferro deverá aumentar mais rapidamente do que o aço produzido em altos-fornos. Por outro lado, prevê-se que o comércio internacional de minério de ferro cresça mais rapidamente do que a produção mundial deste minério, visto que grande parte do crescimento da produção de aço se irá verificar em países importadores de minério de ferro.

Consumo de minério de ferro na União Europeia

(76) Tal como já referido, actualmente, os fabricantes de aço da União Europeia dependem quase por completo do minério de ferro transportado por via marítima. Todos os fabricantes de aço da Europa Ocidental importam grandes quantidades de minério de ferro de várias origens extra-comunitárias, principalmente do Brasil (de longe o maior exportador de minério de ferro para a Europa), da Austrália, do Canadá e da Mauritânia. O quadro *infra* inclui uma pequena quantidade de minério de ferro consumido que não é importado (designadamente cerca de 5 Mt de minério produzido na Suécia, que é consumida internamente).

	Materiais finos	Granulados	Aglomerados	Total
1998	95,0	18,3	34,9	148,2
1999	83,1	17,1	32,8	133,0
2000	88,6	19,6	35,7	143,9

Estimativas das partes e dados da CNUCED.

Alteração limitada da mistura de minério de ferro

(77) O minério de ferro não pode ser considerado como uma matéria-prima normal. Na verdade, como as partes declararam durante o processo, os produtos fabricados nas diversas regiões têm propriedades metalúrgicas intrínsecas muito diferenciadas, atrás mencionadas, e os clientes têm um comportamento conservador em matéria de aquisições. A procura de minério de ferro por parte de cada cliente é, como se disse, determinada pela «carga» específica que este utiliza. A composição dessa carga define as percentagens relativas de materiais finos sinterizados, granulados e aglomerados necessários, bem como a qualidade (e, logo, a origem geográfica) de cada tipo de minério. Uma vez que os clientes costumam misturar diversas variedades de materiais finos para respeitarem os parâmetros da matéria-prima (teor ferroso, teor de sólidos voláteis, nível de impurezas, etc.), a carga também determina a percentagem de cada qualidade (e, portanto, a origem) dos materiais finos.

(78) Os dados fornecidos pelas partes e os resultados da investigação da Comissão indicam que os clientes têm grande relutância em alterar a composição da sua carga, e que raramente o fazem. As partes afirmam, nomeadamente, que na Europa os altos-fornos funcionam com altos níveis de produtividade utilizando níveis elevados de injecção de carvão pulverizado e pequenos volumes de coque. Estas condições só podem ser alcançadas e mantidas se todos os parâmetros da matéria-prima permanecerem tão estáveis quanto possível. Esta necessidade de condições de funcionamento estáveis limita a capacidade do comprador da matéria-prima para variar a curto prazo entre os materiais utilizados, e também explica porque é que o minério de ferro é tradicionalmente objecto de contratos com vários anos de duração.

(79) Este fenómeno funciona a dois níveis. Em primeiro lugar, limita a capacidade dos clientes para variarem entre o sinter, os granulados e os aglomerados. Em segundo lugar, também afecta cada forma de minério de ferro (nomeadamente os granulados, os aglomerados e os materiais finos sinterizados), ao restringir a possibilidade de os clientes variarem entre produtos de diferentes origens e qualidades. Os resultados da investigação da Comissão confirmam este fenómeno. Parece, designadamente, que as siderurgias com altos-fornos não costumam alterar significativamente as percentagens relativas de sinter, granulados e aglomerados (em média, não mais de 3 % a 5 %). Além disso, embora alguns clientes tenham claramente substituído umas qualidades de materiais finos sinterizados por outras (por exemplo, os materiais finos australianos pelos brasileiros), a maior parte da concorrência parece ter lugar entre minérios da mesma qualidade (e, logo, frequentemente com uma origem geográfica semelhante).

(80) As partes destacaram que, relativamente aos materiais finos, a flexibilidade do comprador melhora se todos os materiais finos sinterizados forem misturados na própria siderurgia, pouco antes de se produzir o aglomerado. Nessa situação, um componente da mistura pode ser trocado, removido ou adicionado, desde que a composição química global e o comportamento metalúrgico do aglomerado se mantenha estável. No entanto, também reconhecem que os clientes de minério de ferro têm tendência para reduzir o número de componentes da mistura, a fim de poupar custos de transporte, manipulação e armazenamento. Esta tendência contribui para reduzir ainda mais a capacidade do comprador para mudar de fornecedores a curto prazo.

(81) O ferro de redução directa, como o ferro gusa e os detritos de ferro, pode ser utilizado como factor de produção no fabrico de aço em fornos eléctricos de arco; o ferro de redução directa é produzido mediante a utilização de minério de ferro de redução directa num forno de redução directa. O minério apresenta-se em duas formas principais: aglomerados de redução directa e granulados de redução directa. Consoante o tipo de forno de redução directa em causa, há limitações técnicas à possibilidade de os granulados de redução directa e os aglomerados de redução directa se substituírem mutuamente, na medida em que os granulados podem ser subs-

tituídos pelos aglomerados, mas estes não podem ser totalmente substituídos pelos granulados (uma vez que estes últimos não podem exceder 20 % a 40 % da carga total).

C. **Concentração e empresas comuns**

Concentração nos sectores do minério de ferro e do aço

(82) A estrutura de propriedade do mercado do minério de ferro sofreu uma rápida transformação nos últimos anos e está presentemente concentrada num número relativamente pequeno de empresas. A capacidade concentrou-se ainda mais em 2000 e 2001, nomeadamente na sequência da compra da empresa mineira australiana North Ltd (2000) pela Rio Tinto e da série de recentes aquisições de outras empresas mineiras brasileiras pela CVRD ([24]). A preocupação com os custos de produção foi um dos mais importantes factores que impulsionaram a actual vaga de consolidação. A maior parte do comércio internacional mundial de minério de ferro está agora concentrada nas mãos de três empresas: a CVRD, a Rio Tinto e a BHP. O analista industrial Roskill Information Services Ltd faz notar que esta consolidação tende a dificultar a negociação de descontos nos preços por parte dos consumidores de minério de ferro ([25]).

(83) No sector siderúrgico a propriedade está consideravelmente menos consolidada do que no sector do minério de ferro. No entanto, os produtores siderúrgicos europeus têm vindo a promover uma rápida consolidação nos últimos tempos. Entre outras, a Thyssen e a Krupp efectuaram, em 1997, uma operação de concentração que deu origem à Thyssen Krupp Stahl (16,1 Mt de produção de aço em 1999); em 1999, a British Steel e a Hoogovens dos Países Baixos formaram a Corus através de uma concentração (21,3 Mt); em 1997, a Arbed adquiriu 35 % da Aceralia; em 1998, a Usinor adquiriu 53 % da Cockerill Sambre; e no presente ano a Arbed/ /Aceralia e a Usinor (o terceiro e o quarto maiores produtores siderúrgicos do mundo) anunciaram uma operação de concentração que deverá dar origem à maior empresa siderúrgica do mundo, com 46 Mt de capacidade de produção.

(84) As partes notificantes estimam que em 1999, a Usinor, a Arbed, a Aceralia, a Cockerill Sambre e as suas filiais europeias consumiram, em conjunto, 35 a 40 Mt de minério de ferro, ou seja, cerca de 9 % das importações mundiais por via marítima. A Corus (incluindo a Hoogovens) consumiu 25 a 27 Mt de minério de ferro, ou seja, aproximadamente 6 % das importações mundiais por via marítima, ao passo que a Thyssen Krupp e a Riva da Itália consumiram, cada uma, mais de 13 Mt de minério de ferro, ou seja, aproximadamente 3 % das importações mundiais por via marítima.

(85) Na sua resposta, as partes alegam que a consolidação da indústria siderúrgica é mais significativa do que a Comissão afirma. Consideram, nomeadamente, que, se as siderurgias japonesas forem encaradas como um bloco único de compradores, se conclui que, com a concentração da Usinor/Arbed/Aceralia, 67 % do minério de ferro transportado por via marítima é comprado pelos seis maiores clientes. A Comissão não está de acordo com esta opinião […]*.

Empresas comuns de produção (horizontais e verticais)

(86) Existem várias empresas mineiras comuns («horizontais»), nomeadamente entre a CVRD e a BHP, que possuem, cada uma, uma participação de 50 % na Samarco, um produtor brasileiro de aglomerados. A Mitsui detém uma participação minoritária significativa (33 % do capital social) na importante mina australiana de Robe River, de que a Rio Tinto também é accionista. A Mitsui possui outras participações nas minas Yandi, Goldworthy e Mount Newman (7 % cada), em conjunto com o accionista que as controla, a BHP.

(87) Também existem várias empresas comuns de produção («verticais») entre produtores de minério de ferro e produtores siderúrgicos, como as empresas comuns Robe River, Mount Newman, Goldsworthy e Yandi.

(88) Há também alguns produtores siderúrgicos que possuem as suas próprias minas de ferro «cativas» ou adquirem participações minoritárias em minas de ferro, com acordos de venda a longo prazo relativos a toda a produção ou a parte dela. Ultimamente, porém, esta tendência tem vindo a inverter-se parcialmente, como demonstra, por exemplo, a venda da Ferteco pela Thyssen Krupp. Na sua resposta, as partes afirmam que este fenómeno indica a sua despreocupação relativamente a uma eventual «exploração» pelos produtores de minério de ferro. A Comissão considera que este argumento é altamente especulativo. Podem existir muitas razões para as siderurgias venderem as suas participações nas minas de minério de ferro, como a necessidade de angariar capital para investirem na sua actividade principal, e/ou o facto de os produtores de minério de ferro em causa terem deixado de constituir uma parte significativa do seu abastecimento. Além disso, as siderurgias em causa podem compensar os eventuais riscos de «exploração» por parte do comprador da participação alienada obtendo um preço de compra mais elevado, que reflicta as futuras previsões dos preços, ou celebrando acordos contratuais a longo prazo com o adquirente.

(89) Os produtores siderúrgicos também têm investido crescentemente em instalações de peletização, quer como accionistas maioritários quer como accionistas minoritários. Por exemplo, a Nippon Steel, a Posco Pohang Iron & Steel Co. Ltd, a Riva da Itália, e a Aceralia de Espanha detêm participações minoritárias substanciais em quatro instalações de peletização da CVRD.

([24]) Para além da operação notificada, a CVRD aumentou consideravelmente a sua capacidade de produção, nos últimos anos: adquiriu os operadores brasileiros Ferteco, Socoimex e Samitri, bem como uma participação de 50 % na Samarco.

([25]) The Economics of Iron Ore, Fourth Edition (2000).

D. **Preços do minério de ferro: negociações de preços e contratos**

(90) Os contratos de fornecimento entre os produtores e os consumidores de minério de ferro tornaram-se mais curtos, ao longo dos últimos 30 anos. Na maioria dos casos, os contratos têm agora três a cinco anos de duração, quando na década de 1970 eram celebrados por 10 anos. Os contratos entre os produtores e os fabricantes de aço japoneses tendem a ser mais prolongados do que os contratos entre os produtores e os fabricantes europeus.

Preços de referência

(91) Embora os contratos possam durar vários anos, os preços são revistos anualmente no seguimento dos resultados das negociações efectuadas na Europa Ocidental e no Leste Asiático (mais especificamente, no Japão) no início de cada ano. O objectivo dessas negociações dos preços é fixar um preço de referência para os granulados, os materiais finos sinterizados e os aglomerados, respectivamente, em cada uma das duas regiões importadoras.

(92) As negociações realizam-se ao longo de uma série de reuniões entre os grandes produtores de minério de ferro e siderúrgicos, que se inicia normalmente no final do ano anterior e se prolongam por vários meses. As negociações baseiam-se sobretudo na percepção existente do estado da procura e da oferta de minério de ferro, na situação financeira dos produtores de minério e das siderurgias, e nas necessidades a longo prazo de ambos os sectores.

(93) A dado momento da negociação dos preços, uma das siderurgias chega a acordo com um dos produtores de minério de ferro a respeito de uma alteração percentual, acima ou abaixo do preço franco a bordo («FOB») do ano anterior para o materiais finos desse produtor específico. Esta alteração percentual é então comunicada aos outros fornecedores e compradores de minério de ferro e define, assim, o novo preço de referência para os materiais finos. Como se pode observar no quadro seguinte, a alteração de preço acordada costuma ser depois utilizada tanto no Leste Asiático como na Europa Ocidental.

Alterações das primeiras empresas que fixaram os preços no Japão e na Europa

(em %)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Japão	alteração	15,96	7,95	– 4,90	– 13,47	– 9,50	5,80	6,00	– 1,94	2,82	– 9,20	4,35	4,31
	Empresa que fixou o preço	HSY ([26])	HSY	HSY	HSY	HSY	BHP	BHP	BHP	BHP	HSY	RR	HSY
Europa	alteração	15,96	7,93	– 4,90	– 11,00	– 9,50	5,80	6,00	1,10	2,82	– 11,00	4,35	4,31
	Empresa que fixou o preço	CVRD	CVRD	CVRD	SNIM	CVRD	SNIM	CVRD	HSY	CVRD	CVRD	SNIM	CVRD

Fonte: Relatório Tex e dados fornecidos pelas partes.

(94) Como atrás mencionado, o novo preço de referência é normalmente fixado, em primeiro lugar, para os materiais finos, principalmente por estarem envolvidos preços mais baixos e maiores volumes. Uma vez acordados os ajustamentos de preços anuais para os materiais finos, são negociadas as alterações de preços anuais para o minério granulado e os aglomerados. Segundo as partes, o preço de referência para os granulados é tradicionalmente acordado entre as siderurgias japonesas e os fornecedores australianos, ao passo que o dos aglomerados é sempre negociado na Europa Ocidental. Este fenómeno reflecte a diferente taxa de utilização dos aglomerados e dos granulados nessas regiões. Nos últimos anos, os primeiros contratos foram, em geral, acordados entre as empresas de minério de ferro australianas e os produtores siderúrgicos japoneses, e tendo depois sido utilizados como referência para os preços na Europa ([27]).

([26]) HSY= Hammersley, uma filial da Rio Tinto; RR= Robe River também filial da Rio Tinto.

([27]) Em 2000, esta tendência inverteu-se: o primeiro preço fixado foi acordado entre o produtor mauritano SNIM e o fabricante de aço europeu Usinor.

(95) Note-se, igualmente, que o processo de negociação é bastante transparente. As previsões dos fornecedores e dos clientes sobre a situação da procura e da oferta e, logo, a evolução «justa» dos preços, são amplamente publicitadas na imprensa; os periódicos sectoriais ([28]) publicam regularmente notícias sobre a progressão das conversações, descrevendo quem participou nas reuniões e especulando sobre o teor dos debates.

Preços finais

(96) Uma vez determinados os preços de referência, iniciam-se as negociações individuais entre produtores e clientes, conducentes à fixação dos preços finais […]*.

V. **DEFINIÇÕES DO MERCADO DO PRODUTO**

(97) Tal como já referido, o minério de ferro é uma matéria-prima quase exclusivamente vendida à indústria siderúrgica integrada. É oferecida pelas empresas produtoras de minério de ferro aos produtores siderúrgicos com fornos básicos de oxigénio sob três formas: materiais finos para sinterização, granulados e aglomerados.

(98) Os produtores siderúrgicos utilizam uma carga de sinter, granulados e aglomerados, individualmente composta, nos seus altos-fornos para produzirem ferro gusa, que pode ser depois transformado em aço. Segundo as partes, a carga utilizada na Europa Ocidental é aproximadamente composta por 60 % de materiais finos, 20 % de granulados e 20 % de aglomerados, mas varia entre as siderurgias. Como indicado, embora os granulados possam ser directamente usados como matéria-prima nos altos-fornos, os materiais finos são demasiado pequenos para serem directamente utilizados nos altos-fornos, devendo ser previamente sinterizados, processo que tem lugar em instalações de sinterização quase sempre exploradas pelas siderurgias. Os aglomerados são produzidos através da transformação dos «materiais super-finos», de menor dimensão, em instalações de peletização normalmente exploradas pelas minas, podendo ser então directamente usados como matéria-prima.

(99) As partes notificantes alegam que há um mercado único do produto relevante, que inclui todos os fornecimentos de minério de ferro, sem distinção entre os três tipos diferentes de minério (materiais finos, aglomerados ou granulados). Argumentam que as várias formas de minério de ferro são, em grande medida, inter-substituíveis, uma vez que os utilizadores do minério podem variar, significativamente, entre as três formas de minério. De um modo geral, os preços evoluem em conjunto, embora os seus níveis absolutos sejam bastante diferentes, devido às diferenças no processamento.

([28]) Principalmente o Relatório Tex e o Metal Bulletin.

(100) Com base no resultado das opiniões — quase unânimes — expressas pelos clientes de minério de ferro, no decurso da investigação de mercado efectuada pela Comissão, pode concluir-se que cada um destes três tipos de minério de ferro constitui um mercado do produto distinto e que a capacidade de substituição mútua entre os três produtos é limitada.

A. **Substituição do lado da procura**

Obstáculos técnicos à mudança entre os três tipos de minério de ferro

(101) Do ponto de vista da procura, os três diferentes tipos de minério não são significativamente substituíveis entre si. Como referido, os altos-fornos só podem funcionar com níveis de produtividade elevados se todos os parâmetros da matéria-prima forem mantidos tão estáveis quanto possível. Esta necessidade de manter condições de funcionamento estáveis limita a capacidade do comprador da matéria-prima para substituir uns materiais por outros num curto espaço de tempo, e também explica por que razão o minério e ferro é habitualmente objecto de contratos plurianuais.

(102) Segundo dizem as partes, as principais alterações registam-se normalmente quando são ditadas por necessidades de carácter operacional (a renovação do revestimento de um alto-forno ou o encerramento de uma instalação de sinterização), ou quando o fornecedor de minério de ferro fornece um produto novo em substituição de outro produto que deixou de estar disponível. Quando se planeiam tais mudanças, prevê-se um longo período de experimentação. Este começa com ensaios laboratoriais e ensaio-piloto, sendo depois seguido por ensaios em condições reais com pelo menos algumas semanas de duração. Estas limitações de ordem prática restringem inevitavelmente o âmbito de quaisquer mudanças significativas a curto prazo nos abastecimentos de minério de ferro.

(103) Os resultados da investigação da Comissão confirmam a substituibilidade muito limitada das diferentes formas de minério de ferro. A grande maioria dos produtores siderúrgicos afirmou, nomeadamente, ter grande relutância em mudar significativamente a composição da carga com que alimentam os altos-fornos. Vários clientes disseram também que qualquer mudança significativa nas percentagens relativas de sinter, granulados e aglomerados pode levar vários anos e, em alguns casos, implicar um investimento de vários milhões de euros.

Obstáculos económicos à mudança entre os tipos de minério de ferro

(104) Os resultados da investigação da Comissão também indicam que há obstáculos económicos significativos à mudança entre materiais finos sinterizados, granulados e aglomerados. Os preços dos três tipos de produtos diferem significativamente: o preço dos materiais finos para sinterização ronda normalmente 37 cêntimos do dólar

americano/fe-dmt cif; o dos granulados cerca de 45 cêntimos do dólar /fe-dmt e o dos aglomerados cerca de 65 cêntimos do dólar americano/fe-dmt ([29]). Daqui resulta uma diferença de 22 % entre os materiais finos para sinterização e os granulados, e de 76 % entre os materiais finos e os aglomerados. Os materiais finos continuam a ser a opção mais barata, mesmo que as siderurgias tenham as suas próprias instalações de peletização (o que normalmente não acontece).

Inexistência de constrangimentos exercidos pelos materiais finos sobre os outros tipos de minério de ferro

(105) Em primeiro lugar, uma grande maioria dos clientes referiu que as siderurgias têm uma capacidade limitada para alterar a sua utilização de sinter à custa ou em benefício de outras formas de minério de ferro, pois as siderurgias tendem a maximizar a sua utilização de materiais finos sinterizados. Uma vez que estes materiais são, de longe, o produto de minério de ferro mais barato e as instalações de sinterização, exploradas pelas siderurgias, têm custos fixos elevados e custos marginais baixos, as siderurgias gerem geralmente as suas instalações de sinterização à máxima capacidade. Em virtude de existirem obstáculos significativos à expansão da capacidade de sinterização, nem os granulados nem os aglomerados condicionam significativamente os preços e a procura dos materiais finos usados na produção de sinter.

(106) Os preços destes materiais pouco restringem, por sua vez, os preços dos granulados e aglomerados. Ao contrário do ponto de vista das partes, a grande maioria dos clientes declarou que as siderurgias não podem aumentar a sua capacidade de sinterização a curto ou médio prazo, tanto devido ao substancial investimento necessário como em resultado das restrições de carácter ambiental.

(107) Mais especificamente, a ampliação da capacidade das instalações de sinterização não é uma opção viável. Não são construídas novas instalações de sinterização na Europa há, pelo menos, 20 anos, o que sugere que já se introduz a máxima percentagem possível na mistura e que a construção de uma instalação totalmente nova (que provavelmente não poderia ser explorada à máxima capacidade) não seria económica. Até certo ponto, teoricamente é possível expandir a capacidade das instalações já existentes, mas a produção adicional não seria suficiente para influenciar os preços dos outros tipos de minério de ferro. Além disso, os custos da expansão da capacidade podem ser demasiado altos para valerem a pena, uma vez que o necessário encerramento do alto-forno e a consequente interrupção da produção de aço têm custos extremamente elevados. Na Europa, as siderurgias também enfrentariam dificuldades de ordem regulamentar, devido à emissão de gases tóxicos gerados pela produção de sinter. A expansão da capacidade mediante o recurso a uma matéria-prima mais processada, mais produtiva, na instalação de sinterização implicaria — por sua vez — custos adicionais, que diluiriam a vantagem económica dos materiais finos. Em qualquer caso, a percentagem adicional obtida (cerca de 5 %) também não seria suficiente para restringir os preços.

(108) É de referir igualmente que, ao contrário dos materiais finos sinterizados, há certas qualidades de granulados e aglomerados que também são usadas na produção de ferro de redução directa. De acordo com as comunicações apresentadas pela JP Morgan e a CVRD em Novembro de 2000 ([30]), a procura de aglomerados poderá depender em grande medida do crescimento previsto na produção de ferro de redução directa, o que irá criar uma dissociação ainda maior entre as condições concorrenciais relativas aos aglomerados e as relativas aos materiais finos sinterizados (só utilizados em altos-fornos).

Inexistência de concorrência entre os granulados e os aglomerados

(109) Os resultados da investigação da Comissão também mostram que a possibilidade de os granulados e aglomerados se substituírem entre si é igualmente limitada. De acordo com a maioria dos clientes, as siderurgias adquirem granulados e aglomerados para satisfazer o resto das suas necessidades, procurando maximizar a utilização dos granulados, que é cerca de 40 % mais barato do que os aglomerados. Estão, todavia, limitadas quanto à utilização dos granulados porque estes, sendo um produto «natural» de qualidade variável, não podem constituir uma percentagem elevada da mistura total de minério de ferro, uma vez que o requisito primordial para uma boa produção de aço é a constância dos factores de produção usados. Além disso, nos altos-fornos, parte dos granulados decompõe-se em materiais finos, o que bloqueia a circulação de ar necessária e coloca, assim, outros riscos à produtividade dos altos-fornos.

([29]) Preço médio das vendas marítimas para a Europa Ocidental, de acordo com a resposta das partes ao questionário de 15 de Junho, pergunta 4; o preço cif é o mais significativo neste contexto (substituibilidade do lado da procura), pois reflecte o horizonte dos clientes.

([30]) Conferência Latino-Americana sobre os capitais próprios.

(110) Também há pouca flexibilidade quanto ao aumento da percentagem de aglomerados relativamente aos granulados. Devido ao elevado preço dos aglomerados, que são a opção mais cara, mas também a mais produtiva, o principal incentivo para se utilizarem mais aglomerados seria o aumento da produção do alto-forno em alturas de grande procura (quando os custos mais elevados da produção do aço podem ser transmitidos aos clientes). Os aglomerados são, por isso, normalmente considerados como um produto variável, excepto, evidentemente, em regiões (como a América do Norte) onde constituem o único produto disponível devido à geologia das minas de minério de ferro aí existentes.

Conclusão

(111) Tendo em conta o que precede, conclui-se que, do ponto de vista da procura, os materiais finos para sinterização, os granulados e os aglomerados constituem, cada um deles, um mercado do produto distinto. A grande maioria dos clientes afirmou que não alteraria as percentagens relativas de sinter, granulados e aglomerados, mesmo que o preço de uma destas formas de minério de ferro aumentasse 5 ou 10 % em relação às outras ([31]). Isto acontece porque i) os clientes têm relutância em alterar a carga que utilizam; ii) os clientes não podem aumentar significativamente a sua procura de materiais finos para sinterização porque já exploram as suas instalações de sinterização quase ao máximo da capacidade e não podem aumentar essa capacidade no curto a médio prazo; iii) os clientes não podem aumentar significativamente a percentagem de granulados, porque já estão a tentar maximizar a sua utilização e porque há pouco minério granulado disponível; e iv) sendo os aglomerados substancialmente mais caros do que as outras formas de minério de ferro, os clientes utilizam-no como um produto variável e não aumentariam a sua procura de aglomerados se pudessem produzir as quantidades de aço pretendidas utilizando apenas sinter e granulados.

(112) Isto não significa que os clientes nunca alteram a sua carga, parecendo, nomeadamente, que por vezes reduzem ou aumentam as quantidades de aglomerados utilizadas. No entanto, os resultados da investigação da Comissão mostram que estas mudanças são limitadas, pois a percentagem dos diferentes produtos de minério de ferro usados em cada carga apenas podem variar ligeiramente (normalmente 3 % a 5 %), pelo menos no curto e médio prazo. Além disso, estas mudanças parecem ser raramente resultantes da concorrência entre os vários fornecedores de ferro, decorrendo, antes pelo contrário, de considerações exógenas como a evolução da procura de aço. Por exemplo, em períodos de grande procura de aço, a capacidade de sinterização de uma siderurgia poderá não ser suficiente para satisfazer as necessidades de produção. Nesses casos, a siderurgia em causa pode necessitar de adquirir aglomerados, mais dispendiosos, para responder à procura.

(113) Como as partes afirmam, a competência de um comprador de minério de ferro não é, assim, determinada pela sua aptidão para mudar de fornecedor segundo os preços praticados. Pelo contrário, o comprador competente é aquele que extrai o máximo valor dos fornecedores que já tem, em termos de tempo de abastecimento, qualidade e consistência do produto, e preço.

B. **Substituição do lado da oferta**

(114) Os materiais finos, aglomerados e granulados não são, geralmente, substituíveis do ponto de vista da oferta. As minas de minério de ferro produzem granulados e materiais finos (uma parte dos quais é vendida às siderurgias para ser sinterizada e outra parte transformada em aglomerados pela mina). No entanto, a proporção de materiais finos e de granulados na produção de minério de cada mina é determinada pela geologia dos jazigos de minério de ferro. As minas localizadas na Austrália, Índia e África do Sul, por exemplo, produzem relativamente mais granulados do que as minas localizadas no Brasil e na Venezuela. As minas que produzem minério com um teor de ferro reduzido, como as localizadas nos Estados Unidos, no Canadá e na China, produzem poucos ou nenhuns granulados vendáveis.

(115) O minério fino não pode ser convertido em granulado. Apesar de ser teoricamente possível converter os granulados em materiais finos, isto não faz sentido do ponto de vista económico devido ao valor mais elevado dos granulados. Quanto à possibilidade de converter os granulados em matéria-prima para as instalações de peletização (para a produção de aglomerados), seria teoricamente possível triturar os granulados para produzir essa matéria-prima, mas a investigação de mercado efectuada pela Comissão mostrou que tal não seria economicamente viável.

([31]) As partes contestam essa conclusão, alegando que a Comissão não especificou suficientemente o carácter «permanente» do aumento de preço em causa. No entanto, os preços são fixados anualmente, sendo, assim, evidente que qualquer aumento de preço mencionado pela Comissão seria, pelo menos, por um ano. Como a NERA apontou, «em regra, a avaliação concorrencial das operações de concentração tem em conta períodos de pelo menos um ano, que, em alguns casos, podem chegar aos dois anos. A análise da possibilidade de mudança neste espaço de tempo é particularmente adequada para avaliar a concorrência no sector do minério de ferro, dado que a maior parte da concorrência neste sector tem lugar numa base anual». Por último, as partes afirmam que a mudança se pode verificar em pouco tempo. Por conseguinte, não é fácil explicar por que razão os clientes apenas reagiriam a um aumento dos preços a longo prazo, se — como as partes afirmam — podem substituir uns tipos de minério de ferro por outros no espaço de alguns meses.

(116) A possibilidade de converter os materiais finos em aglomerados está limitada pelo facto de exigir a construção de uma instalação de peletização: um grande investimento que só se justifica no caso das minas que produzem uma percentagem significativa de minério fino adequado para ser utilizado como matéria-prima na produção de aglomerados. Devido à natureza da maior parte do minério australiano, por exemplo, presentemente não é económico produzir aglomerados a partir desse minério.

C. **Diferenças de preços**

(117) Tal como foi referido, os preços dos três tipos de produtos são significativamente diferentes: o preço dos materiais finos para sinterização ronda normalmente os 37 cêntimos do dólar americano/fe-dmt cif; o dos granulados 45 cêntimos do dólar americano/fe-dmt e o dos aglomerados é de cerca de 65 cêntimos do dólar americano/fe-dmt ([32]). Daqui resulta uma diferença de 22 % entre os materiais finos para sinterização e os granulados e de 76 % entre os materiais finos e os aglomerados.

(118) As partes alegam que estas diferenças não indicam a existência de mercados do produto diferentes, reflectindo, em vez disso, o diferente valor de uso de cada forma de minério de ferro. Isto não é, todavia, confirmado pelas tendências verificadas nos preços e nas quantidades. Em primeiro lugar, os preços de referência para os materiais finos, os granulados e os aglomerados obedecem a flutuações algo diferentes, como o quadro seguinte indica. Isto sugere que as condições da procura e da oferta são específicas de cada forma de minério de ferro e, logo, que os materiais finos, os granulados e os aglomerados constituem mercados do produto distintos.

Alterações dos preços de referência dos granulados, do sinter e dos materiais finos na Europa

(em %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Materiais finos	5,8	6,0	+ 1,1	2,8	– 11,0	4,3	4,3
Granulados	7,9	5,0	0	2,9	– 11,0	5,8	3,2
Aglomerados	12,6	7,5	– 1,0	2,8	– 12,5	6,0	1,7

([32]) Preço médio das vendas marítimas para a Europa Ocidental, de acordo com a resposta das partes ao questionário de 15 de Junho, pergunta 4; o preço cif é o mais significativo neste contexto (substituibilidade do lado da procura), pois reflecte o horizonte dos clientes.

(119) O facto de existir um elevado grau de correlação entre a evolução destes vários preços não afecta esta conclusão. Em primeiro lugar, é muito normal encontrar uma correlação entre estes preços, uma vez que os vários produtos são frequentemente produzidos nas mesmas regiões mineiras com o mesmo equipamento e partilham, por isso, uma elevada percentagem dos seus custos. Em segundo lugar, […]* e em terceiro lugar, é de referir que a distribuição das quantidades vendidas não é a que seria de esperar se as três formas de minério de ferro fossem inteiramente substituíveis entre si. Por exemplo, em 1999, cada um dos materiais finos para sinterização, aglomerados e granulados seguiu basicamente a mesma evolução dos preços (com uma pequena diminuição adicional no caso dos aglomerados). No entanto, durante esse ano, as quantidades de minério transportado por via marítima não seguiram o mesmo padrão: a procura de materiais finos foi 6 % inferior à de 1998, ao passo que a dos granulados aumentou 11 % e a dos aglomerados diminuiu 2 %. Se as três formas de minério de ferro fizessem parte do mesmo mercado do produto, esperar-se-ia que a procura individual de materiais finos para sinterização, granulados e aglomerados seguisse a mesma evolução (possivelmente com uma procura ligeiramente mais elevada de aglomerados do que das outras duas formas de minério de ferro), o que não foi manifestamente o caso.

(120) Em segundo lugar, a grande maioria dos clientes que responderam aos questionários no decurso da investigação de mercado efectuada pela Comissão afirmou que — se o preço de um minério de ferro aumentasse 5 % a 10 % — esse aumento não conduziria à substituição de um tipo de minério por outro.

D. **A resposta das partes**

(121) Na sua resposta, as partes não contestam as conclusões da Comissão. Contestam, todavia, a definição do mercado do produto atrás descrita, alegando que os clientes podem variar significativamente entre as diversas formas de minério de ferro. As partes baseiam-se, em particular, no estudo elaborado pelo seu consultor económico, que considera que as siderurgias podem substituir umas formas de minério de ferro por outras.

(122) Em primeiro lugar, o consultor económico considera que o minério de ferro é um produto homogéneo e que as siderurgias podem alcançar níveis de produtividade equivalentes utilizando cargas de composição muito diferentes. Segundo o consultor económico, isto é demonstrado pelo facto de as diversas siderurgias utilizarem cargas substancialmente diferentes.

(123) A Comissão não concorda com este parecer. O facto de o minério de ferro não ser uma matéria-prima normal reflecte-se claramente nos resultados da investigação conduzida pela Comissão. Tal como referido anteriormente, as características físico-químicas do minério de

ferro produzido nas diferentes regiões mineiras podem diferir significativamente umas das outras, tanto em termos de teor ferroso como de níveis de impurezas. Embora produtos de diferentes origens pertençam ao mesmo mercado do produto, há limites para a substituibilidade entre produtos extraídos em zonas diferentes e a investigação da Comissão revela, em particular, que não seria fácil aos fornecedores australianos e brasileiros conquistarem quota de mercado uns aos outros, sobretudo devido às diferentes características dos seus produtos.

(124) Além disso, a Comissão não concorda com o consultor económico das partes quando este afirma que as diferentes cargas utilizadas nas várias siderurgias demonstram que estas últimas têm capacidade para mudarem entre os diversos produtos. Como já foi dito, a carga e os processos de cada siderurgia são optimizados de acordo com as características e as exigências de produtividade específicas dessa siderurgia, pelo que as diferentes condições de processamento observadas pelo consultor económico podem reflectir apenas as variadas (às vezes muito variadas) configurações dos diferentes altos-fornos. Embora, teoricamente, cada siderurgia individual possa funcionar com uma carga diferente da que utiliza actualmente, isto não prova (e a investigação da Comissão exclui esta possibilidade) que, na prática, as siderurgias possam alterar substancialmente a sua carga. Em primeiro lugar, para os gestores de altos-fornos, as mudanças drásticas não são uma opção devido aos riscos envolvidos, ao elevado investimento e ao muito tempo necessário para efectuar os ensaios requeridos. Como as partes mencionaram, os clientes são conservadores em termos de aquisições e algumas empresas siderúrgicas têm dificuldade em entender completamente a tecnologia dos altos-fornos. Em segundo lugar, apesar de ser possível reduzir os riscos, se a mudança prevista apenas envolver mudanças entre os materiais finos sinterizados e os aglomerados, subsistem fortes obstáculos económicos (como o preço muito mais elevado dos aglomerados, a presença da instalação de sinterização, etc.). Tudo isto é ainda confirmado pelo facto de, mesmo em instalações exploradas pelo mesmo fabricante de aço, ser frequente utilizarem-se cargas diferentes nos diferentes altos-fornos.

(125) Em segundo lugar, o consultor económico das partes também observou «flutuações significativas nas percentagens de materiais finos, granulados e aglomerados utilizadas na mistura, de um ano para o seguinte», bem como «flutuações na fonte de abastecimento, dentro das várias categorias de minério de ferro, de um ano para o seguinte», a nível de cada siderurgia. No entender do consultor económico, estes dados, combinados com a tendência dos clientes para reduzirem a duração dos contratos de fornecimento, confirma que os clientes têm a capacidade de mudar entre as várias formas de minério de ferro.

(126) A Comissão não contesta que cada alto-forno pode alterar ligeiramente a sua carga em determinadas condições. Como foi anteriormente descrito em pormenor, os gestores de altos-fornos exploram as suas instalações de sinterização ao máximo da capacidade, maximizam a utilização dos granulados (sujeita a limitações técnicas), e depois satisfazem o resto das suas necessidades com aglomerados. É evidente que exigências diferentes em termos de produtividade conduzirão a cargas diferentes. Por exemplo, em épocas de grande procura, as siderurgias têm de aumentar a percentagem de aglomerados (apesar de esse produto ter um preço mais elevado), porque não podem aumentar o volume absoluto de sinter (devido a limitações em termos de capacidade), nem podem aumentar o nível de granulados acima dos limites técnicos. Nas palavras de uma siderurgia, «a procura de aglomerados está directamente dependente da capacidade dos altos-fornos. A instalação de sinterização funciona à sua máxima capacidade. Quando a produção de minério de ferro diminui, a procura de aglomerados será a primeira a diminuir (preço mais elevado)». Os clientes também podem alterar a sua carga quando é introduzida uma nova qualidade de minério de ferro e/ou quando uma mina existente se está a esgotar. Nesses casos, os clientes analisam progressivamente até que ponto podem introduzir a nova qualidade em substituição de outras, dentro do mesmo tipo de minério. Embora a substituição esteja essencialmente confinada a uma única forma de minério, poderá influenciar a carga, ao afectar, por exemplo, a produtividade da instalação de sinterização.

(127) No entanto, a Comissão sustenta que estas alterações não afectam a sua conclusão de que os clientes não alterariam a sua carga apenas por causa de uma eventual mudança dos preços relativos das diversas formas de minério de ferro. Como a investigação indica, estas últimas mudanças, que implicariam uma alteração da carga e das condições de processamento, mantendo exigências de produtividade semelhantes, estão sujeitas a obstáculos substanciais, devidos tanto a riscos técnicos como a razões económicas (utilização da instalação de sinterização ao seu nível máximo, por os materiais finos sinterizados serem muito mais baratos do que os granulados, que, por sua vez, são muito mais baratos do que os aglomerados). Nesse contexto, flutuações dos preços relativos na ordem de 5 % a 10 % não são suficientes para afectar a economia da fábrica e levar os gestores dos altos-fornos a assumirem riscos significativos.

(128) As partes também contestam que a investigação da Comissão prove a existência de obstáculos significativos à substituição de uma forma de minério de ferro por outra. Apresentaram, nomeadamente, algumas citações de clientes que demonstram, no seu entender, que estes podem mudar de uns tipos de minério de ferro para outros.

(129) A Comissão não concorda, porém, com a interpretação que as partes fazem das referidas citações. Em primeiro

lugar, a Comissão considera que algumas destas citações são inconclusivas (como as declarações de diversos clientes sobre as mudanças entre qualidades de uma mesma forma de minério de ferro, ou a declaração de um cliente que subordina as mudanças à viabilidade operacional) e que muitas delas apoiam, na verdade, as conclusões extraídas pela Comissão. Por exemplo, as partes citam a resposta de um cliente, que afirma: «não mudaremos as percentagens relativas de sinter, aglomerados e granulados na nossa mistura; todavia, podemos alterar essas percentagens quando for necessário reparar a máquina de sinterização. Mesmo nesse caso, reduziremos ligeiramente a quantidade de sinter e aumentaremos a quantidade de aglomerados, para equilibrar; no entanto, essa reparação pode ocorrer uma vez em vários anos». As partes citam ainda outra siderurgia, que indicou que «a percentagem de granulados está limitada a 20 % por razões operacionais. Por isso, a percentagem de sinter e aglomerados é superior a 80 %. Dado que o sinter é considerado mais económico do que os aglomerados, utilizamo-lo o mais possível. O minério aglomerado é um minério auxiliar». De um modo mais geral, parece claro que tecnicamente só é possível mudar, de facto, entre os aglomerados e os materiais finos sinterizados. Porém, há obstáculos económicos e operacionais muito substanciais a essa mudança (como as elevadíssimas diferenças de preço e a utilização das instalações de sinterização ao máximo da sua capacidade).

(130) Note-se, além disso, que a maior parte das citações apresentadas pelas partes diz respeito a declarações sobre limites técnicos teóricos à mudança. Estas declarações podem não tomar em consideração as limitações da capacidade de sinterização, as limitações operacionais (as operações dos altos-fornos têm de ser estáveis, o que impede a realização de mudanças frequentes), as considerações logísticas, as disposições contratuais ou os obstáculos económicos à mudança, que são abordados noutras partes da sua resposta. Por exemplo, as partes citam um cliente europeu, que declarou que poderia mudar, teoricamente, 5 % a 10 % da sua mistura. Contudo, mais adiante na sua resposta, o mesmo cliente afirmou que está a explorar a sua instalação de sinterização ao máximo da capacidade e que, se houvesse uma flutuação dos preços relativos entre os materiais finos sinterizados, os granulados e os aglomerados, não alteraria as percentagens relativas da sua carga.

(131) A Comissão alega, portanto, que, se for adoptada uma perspectiva mais ampla que combine todos os factores pertinentes, o inquérito mostra claramente que cada forma de minério de ferro constitui um mercado do produto relevante. Recorde-se, em especial, que os clientes confirmaram quase unanimemente que, tendo em conta todos os elementos pertinentes, não alterariam as suas percentagens de sinter, granulados e aglomerados mesmo que o preço de uma destas formas de minério de ferro aumentasse 5 % a 10 % relativamente às outras formas.

(132) A Comissão também faz notar que as partes admitem implicitamente que cada forma de minério de ferro constitui um mercado distinto, uma vez que reconhecem na sua resposta que o valor dos aglomerados (e, até certo ponto, o valor dos granulados) pode aumentar um pouco, num determinado ano, em relação ao ano anterior, quando houver uma procura acentuadamente maior de aglomerados (ou granulados) nesse ano, susceptível de conduzir a um aumento do preço dessa forma de minério. Se todas as formas de minério de ferro fizessem parte do mesmo mercado, o aumento do preço de uma forma deveria fazer diminuir a sua procura (e aumentar a procura das outras). Além disso, a declaração das partes indica que a mudança não é uma opção económica. Se um hipotético fornecedor dominante de uma forma de minério de ferro (por exemplo, de materiais finos para sinterização) tentasse aumentar o preço dessa forma em 5 % a 10 %, e supondo que os clientes podiam mudar para outra forma de minério de ferro (por exemplo, os aglomerados) numa medida suficiente para tornar um tal aumento de preço não lucrativo, a procura dessa outra forma aumentaria acentuadamente. Segundo a declaração feita pelas partes, esse aumento da procura faria elevar os preços desta última forma (no exemplo dado acima, os aglomerados). Isto parece tanto mais provável porquanto o excesso de capacidade do ferro transportado por via marítima é limitado. Conclui-se, portanto, que os clientes teriam poucos incentivos para mudar, uma vez que a mudança criaria dificuldades económicas, técnicas e logísticas significativas para os clientes e faria aumentar os preços na mesma.

E. **Minérios de ferro de redução directa**

(133) O minério de ferro também é vendido em formas adequadas para serem convertidas em ferro de redução directa, que pode alimentar, por sua vez, um forno eléctrico de arco para produzir aço. O minério de ferro de redução directa apresenta-se sob três formas: granulados de redução directa, aglomerados de redução directa e materiais finos de redução directa (incluindo matéria-prima para aglomerados). No entanto, como na Europa Ocidental não há procura de materiais finos/matéria-prima para aglomerados de redução directa, estes produtos não serão analisados de forma mais aprofundada, e a presente decisão concentrar-se-á nos granulados e aglomerados de redução directa.

(134) No que respeita à substituibilidade entre os granulados e os aglomerados de redução directa, por um lado, e entre os granulados e aglomerados para fornos básicos de oxigénio, por outro, trata-se de um processo de substituição unilateral: os segundos são substituíveis pelos pri-

meiros, mas o contrário não é possível, sobretudo devido ao maior teor de ferro e ao menor nível de impurezas do minério de redução directa. Todavia, tendo em conta o preço mais elevado do minério de ferro de redução directa, esta substituibilidade do minério de ferro de redução directa pelo minério para fornos básicos de oxigénio tem um carácter teórico.

(135) As partes também sugerem que os granulados de redução directa não constituem um mercado do produto distinto, uma vez que podem ser inteiramente substituídos pelos aglomerados (por uma questão de clareza, note-se que as partes admitem que, pelo contrário, os granulados de redução directa não constituem um substituto dos aglomerados de redução directa). Segundo as partes, tradicionalmente, a utilização de granulados de redução directa era obrigatória, porque os aglomerados tendem a aglutinar-se a altas temperaturas (quando os operadores da redução directa querem aumentar a produtividade) e os granulados impedem essa aglutinação. No entanto, as novas tecnologias de revestimento aplicáveis aos aglomerados impediriam a aglutinação e, por isso, os granulados teriam deixado de ser um factor de produção indispensável. As partes sugerem, portanto, que, se o minério de ferro de redução directa tiver de ser separado do minério de ferro para altos-fornos, deverão ser considerados dois mercados: um mercado dos aglomerados de redução directa, por um lado, e um mercado conjunto dos granulados e aglomerados de redução directa, por outro.

(136) A Comissão concorda que, de um ponto de vista técnico, os aglomerados de redução directa podem substituir totalmente os granulados. Além disso, os resultados da investigação sugerem que os obstáculos económicos à mudança no interior do sector de redução directa poderão ser menores do que no sector dos altos-fornos. Designadamente, o único cliente de granulados e aglomerados de redução directa da Europa Ocidental afirmou que, se os preços dos granulados aumentassem entre 5 % e 10 % e os preços dos aglomerados se mantivessem constantes, era provável que houvesse uma substituição significativa dos aglomerados pelos granulados. De um modo geral, parece, por conseguinte, que há uma substituibilidade unilateral entre os granulados de redução directa e os aglomerados de redução directa, na medida em que os primeiros não podem substituir os segundos acima de uma certa percentagem da carga (por razões técnicas), mas os aglomerados de redução directa podem substituir totalmente os granulados de redução directa. O impacto concorrencial da operação no segmento do minério de ferro de redução directa deveria ser, assim, medido com base em dois mercados do produto: i) aglomerados de redução directa e ii) minério de ferro de redução directa (que combina os granulados e os aglomerados).

(137) Na sua resposta, as partes sugerem que os minérios de redução directa não constituem um mercado relevante, alegando que o ferro de redução directa (resultante da redução directa do minério de redução directa) pode ser substituído por detritos de ferro ou por ferro gusa. Esta afirmação não resiste a uma análise aprofundada. As partes não contestam que só o minério de redução directa se adequa à produção de ferro de redução directa. O seu argumento é de que o ferro de redução directa, o produto oferecido pelos clientes do minério de ferro de redução directa (e não pelos produtores) é substituível por outros produtos. Por outras palavras, as partes afirmam que os minérios de redução directa não constituem um mercado do produto distinto porque, no mercado a jusante, o ferro de redução directa (resultante da transformação do minério de ferro de redução directa e utilizado nos fornos eléctricos de arco) pode ser substituído por outros produtos. A Comissão considera que a presença de alternativas concorrenciais num mercado a jusante não impede a existência de poder de mercado num mercado a montante. O facto de os produtores de ferro de redução directa poderem concorrer com os fornecedores de detritos de ferro ou de ferro gusa não impede necessariamente que um hipotético fornecedor monopolista de minério de ferro de redução directa imponha preços monopolistas pelos seus fornecimentos aos produtores de ferro de redução directa (que, por sua vez, vendem o ferro de redução directa às siderurgias com fornos eléctricos de arco). A única consequência da existência de alternativas ao ferro de redução directa é os produtores desse tipo de ferro terem de suportar custos de fornecimento elevados (devido aos preços elevados do minério de ferro) e baixos preços de venda (devido à existência de substitutos para os seus produtos).

(138) Em todo o caso, os resultados da investigação não confirmam a substituibilidade entre os detritos de ferro, o ferro de redução directa e o ferro gusa. Em especial, como as partes reconhecem, os detritos de ferro não são um material de qualidade elevada. Consequentemente, podem ser fabricados produtos de pouco valor acrescentado, como os varões para betão, apenas com detritos de ferro, mas os produtos longos de elevado valor acrescentado, ou os produtos planos laminados fabricados em fornos eléctricos de arco, exigem uma percentagem significativa de matérias-primas muito mais limpas, como o ferro gusa ou o ferro de redução directa. Note-se, também, que, embora os detritos de ferro sejam normalmente mais baratos do que o ferro de redução directa (o que leva as siderurgias com fornos eléctricos de arco a procurarem maximizar a percentagem de detritos de ferro), isto nem sempre acontece, especialmente em épocas de grande procura de detritos. Ainda que o ferro de redução directa concorra teoricamente com o ferro gusa sólido, há indícios de que esta substituibilidade também é limitada, porque o ferro gusa contém 4 % ou mais de carbono e exige, por isso, mais oxigénio para o seu processamento. Em consequência, apenas pode ser utilizado no início do processo de fusão, devendo ser introduzidas cargas subsequentes de detritos de ferro ou de ferro de redução directa.

(139) Contudo, a questão de saber se o minério de ferro adequado para a produção de ferro de redução directa pertence a um mercado do produto distinto pode ser deixada em aberto, uma vez que a apreciação em termos de concorrência da operação permanece inalterada em todas as alternativas consideradas.

F. **Conclusão**

(140) Tendo em conta o que precede, conclui-se que os materiais finos sinterizados, os granulados e os aglomerados constituem três mercados do produto separados. Além disso, há fortes indícios de que o minério de ferro ade-

quado para a produção de ferro de redução directa pertence a mercados do produto distintos, pelo que o impacto concorrencial da operação de concentração num hipotético mercado do produto de aglomerados de redução directa, e num hipotético mercado do produto que combine os aglomerados e os granulados de redução directa, também deverá ser analisado.

VI. **MERCADOS GEOGRÁFICOS RELEVANTES**

(141) As partes alegam que os mercados geográficos relevantes de minério de ferro devem ser vistos em termos de produção total mundial. Em primeiro lugar, as partes salientam que a maior parte das siderurgias mais importantes do mundo compra o minério de ferro de que necessita a minas dos seus próprios países e a minas de outros países. Em segundo lugar, as partes consideram que o carácter mundial dos mercados de minério de ferro decorre da dimensão mundial dos mercados do aço a jusante. Devido à natureza mundial dos mercados do aço, os produtores de minério de ferro teriam de vender os seus produtos a um preço que permitisse aos seus clientes (as siderurgias) fabricarem aço de forma concorrencial. Se o operador de uma mina procurar impor a uma siderurgia próxima um preço mais elevado pelo seu minério, uma tal prática conduzirá a que a produção dessa siderurgia atinja um preço susceptível de a excluir do mercado, o que, por sua vez, prejudicará gravemente os interesses do operador mineiro em causa (devido à perda imediata de um cliente próximo).

(142) A Comissão não está de acordo com esta análise. Com base nos resultados da sua investigação aprofundada, considera que deve fazer-se uma distinção entre os clientes sediados em países que produzem minério de ferro a nível interno (e que, em alguns casos, poderão optar entre os fornecimentos nacionais e os marítimos), por um lado, e os clientes que quase não podem contar com a produção interna de minério de ferro (como os produtores siderúrgicos da Europa Ocidental e do Japão), por outro. A análise seguinte é aplicável a todos os tipos de minério de ferro.

A. **Transporte do minério de ferro**

(143) Para chegar aos seus clientes, o minério de ferro é transportado por caminho-de-ferro (no caso de regiões com uma grande produção interna, como a China, a Rússia ou os EUA) e/ou em navios próprios para esse transporte. O minério de ferro transportado em navios é denominado «vendas marítimas».

(144) Para que o seu transporte seja económico, o minério de ferro exige normalmente uma infra-estrutura dedicada, de capacidade elevada. No que respeita ao transporte terrestre, constata-se que os caminhos-de-ferro convencionais não se adequam às exigências específicas do transporte de minério de ferro. Este minério é transportado em grandes quantidades, em comboios com 2 a 3 km de comprimento, devendo as linhas de caminho-de-ferro ser especificamente concebidas para suportar estes comboios muito longos e pesados. O minério de ferro é, pois, habitualmente transportado por linhas de caminho-de-ferro dedicadas. Do mesmo modo, o transporte marítimo de minério de ferro não pode ser feito de forma económica em navios de contentores (isto é, semelhantes a grandes petroleiros), exigindo, em vez disso, navios dedicados que podem chegar a ter 200 000 t de capacidade (equivalente à dos maiores petroleiros). Também é por isso que os carregamentos de minério de ferro só podem ser manipulados em alguns portos com docas de águas profundas e infra-estruturas específicas, equipados para trabalhar com navios de minério de ferro.

(145) Estas considerações indicam que nem todos os produtores de minério de ferro podem fornecer todos os clientes das diversas regiões do mundo. Na prática, a capacidade de um dado fornecedor de minério de ferro para entregar os seus produtos a um certo cliente será determinada pela existência (ou pela ausência) de uma infra-estrutura de transporte suficiente entre eles. As ligações de transporte existentes condicionam, por isso, que fornecedores podem abordar determinados clientes e vice-versa.

B. **Distinção entre áreas de clientes «internas» e «marítimas»**

(146) Em grande parte do mundo, os clientes compram normalmente a maior parte do minério de ferro de que necessitam a fornecedores «internos» a que estão ligados por caminho-de-ferro ou através de vias navegáveis internas. É o que acontece, por exemplo, nos EUA, onde 88 % da procura é satisfeita pelas minas norte-americanas (sendo o restante essencialmente comprado a fornecedores brasileiros), ou na Europa Oriental, onde 80 % dos fornecimentos provêm dos produtores de minério de ferro nacionais. As condições de concorrência nessas áreas são, por isso, principalmente determinadas pelas características do mercado local (como a competitividade relativa dos fornecedores internos e a estrutura da procura nessas áreas). Além disso, a procura nessas áreas tem-se ajustado, frequentemente, aos tipos e qualidades de produtos oferecidos pelas minas «nacionais» e pode dizer respeito, por conseguinte, a uma mistura de produtos específica. Por exemplo, os clientes do Brasil ou da Austrália utilizam quase exclusivamente a qualidade de minério de ferro produzida localmente. Do mesmo modo, as siderurgias norte-americanas utilizam quase exclusivamente os aglomerados, porque tal corresponde às características locais dos jazigos de minério de ferro existentes nessa região. Esta situação é muito diferente dos padrões de compra tradicionais existentes na Europa Ocidental ou no Leste Asiático, onde a maior parte da procura incide sobre os materiais finos para sinterização e os granulados.

(147) Em contraste, existe uma situação específica na Europa Ocidental, no Leste Asiático (Japão, Taiwan e Coreia do Sul) e, em menor grau, na China (onde a oferta interna é muito insuficiente ou pouco concorrencial). Os clientes dessas áreas são, por isso, obrigados a comprar os seus produtos a fornecedores distantes com acesso à

infra-estrutura de transportes necessária. Na prática, o transporte é sobretudo realizado em navios, porque o transporte terrestre não pode concorrer com as entregas marítimas a esses clientes. O Japão e Taiwan só podem ser fisicamente alcançados por mar e não há ligações terrestres adequadas que possam ligar os clientes da Europa Ocidental às zonas de fornecimento continentais (como a China, a antiga URSS ou a Índia). Além disso, as reservas de minério de ferro chinesas e russas são caracterizadas por um baixo teor de ferro (aproximadamente 30 %, comparativamente a 60 % das minas brasileiras e australianas), o que aumenta os custos de transporte (porque tem de ser enviada mais «ganga» e conteúdo não ferroso por cada unidade de ferro).

(148) Sendo os fornecimentos internos inexistentes ou marginais, os clientes da Europa Ocidental e do Leste Asiático dependem quase totalmente dos fornecimentos marítimos provenientes do Brasil, Austrália, Canadá, Índia e África. Daí que os clientes tenham de adquirir apenas os tipos e qualidade de produto que esses fornecedores disponibilizam, e comprem o minério de ferro de que necessitam a um conjunto de fornecedores diferente dos de outras regiões. É, pois, evidente que, se um hipotético fornecedor marítimo monopolista aumentasse os preços em 5 % a 10 % nessas regiões, os clientes não conseguiriam contrariar esse aumento procurando fontes de fornecimento alternativas. Isto é claramente confirmado pelo facto de, embora o preço de referência dos granulados na Europa Ocidental tenha aumentado 11,8 % em 2000, nenhum novo fornecedor começar a vender granulados na Europa Ocidental durante esse ano; e também pelo facto de os preços nas áreas marítimas não seguirem o mesmo padrão que os das outras regiões. Por exemplo, os dados fornecidos pelas partes indicam que, entre 1997 e 1998, os preços aumentaram 6 % nos EUA, mas diminuíram 1 % na Europa Ocidental.

(149) Tendo em conta o que precede, conclui-se que as condições de concorrência nas áreas «marítimas» (regiões dependentes, ou parcialmente dependentes, dos fornecimentos marítimos) são específicas dessas regiões e, logo, que o fornecimento dos diversos tipos de minério de ferro a essas regiões constituem mercados geográficos distintos do fornecimento de minérios a áreas «não marítimas». Este facto é amplamente confirmado pelos resultados da investigação conduzida pela Comissão.

C. **Mercado único marítimo**

(150) É necessário determinar se deverá ou não estabelecer-se uma distinção entre as áreas marítimas, nomeadamente entre a Europa Ocidental, por um lado, e o Leste Asiático, pelo outro. Note-se que há argumentos para que a Europa Ocidental seja incluída num mercado marítimo «atlântico» mais vasto, devido às semelhanças nas condições da oferta e da procura nesta vasta região (e nomeadamente dos custos de transporte). Contudo, não é necessário decidir se um tal mercado geográfico existe ou não, pois a avaliação concorrencial segundo essa hipótese seria quase idêntica à da hipótese de um mercado da Europa Ocidental: os únicos consumidores «atlânticos» significativos de minério de ferro transportado por via marítima fora da Europa Ocidental estão situados na região do Golfo do México dos EUA e no leste do Canadá. Essas regiões apenas consomem, porém, quantidades relativamente pequenas de ferro transportado por via marítima.

(151) Não é necessário traçar mais pormenorizadamente o âmbito dos mercados marítimos de produtos de minério de ferro de redução directa, uma vez que i) há apenas um cliente de minério de ferro de redução directa na Europa Ocidental, ii) este cliente faz parte de um grupo maior com fábricas de produção de ferro de redução directa em vários continentes, e iii) a operação criaria uma posição dominante independentemente da definição do mercado geográfico adoptada. O minério de ferro de redução directa não será, por conseguinte, objecto de uma análise mais aprofundada na presente secção.

(152) Na comunicação de objecções, a Comissão adoptou o ponto de vista preliminar de que poderia existir um mercado de minério de ferro específico da Europa Ocidental, com o fundamento de que i) os clientes da Europa Ocidental têm uma procura diferente dos clientes de outras regiões (em particular, as percentagens relativas de materiais finos sinterizados, granulados e aglomerados são diferentes das utilizadas no Leste Asiático); ii) os custos de transporte afectam a competitividade e os incentivos competitivos para que os fornecedores vendam na Europa Ocidental, tornando, assim, as condições de fornecimento nesta região diferentes das eventualmente existentes noutras áreas de clientes de minério de ferro transportado por via marítima; e iii) […]*.

(153) Na sua resposta, as partes já não mantêm a sua posição inicial, nomeadamente a de que o mercado geográfico relevante deveria ser encarado em termos de produção total, admitindo agora que ele é, pelo menos, tão vasto como o mercado mundial de vendas marítimas. Contestam, todavia, a existência de um mercado da Europa Ocidental/Atlântico, sobretudo com base no estudo económico efectuado pelo seu consultor económico.

(154) Em primeiro lugar, as partes (e o seu consultor económico) alegam que a Comissão não aplicou adequadamente os princípios normalmente aplicáveis à definição do mercado geográfico relevante, tal como figuram na comunicação da Comissão. No entender do consultor económico, a definição do mercado geográfico baseia-se

na identificação das regiões de produção que os clientes consideram como verdadeiras fontes de fornecimento. Esta metodologia que indicam é exposta no ponto 13 da comunicação da comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência ([33]), onde se diz «basicamente, o exercício da definição de mercado consiste na identificação das verdadeiras fontes alternativas de fornecimento para os clientes da empresa em causa, tanto em termos de produtos/serviços como em termos da localização geográfica dos fornecedores».

(155) Em segundo lugar, as partes fornecem indicações de que os produtores de minério de ferro brasileiros, canadianos, australianos, sul-africanos, mauritanos e outros concorrem verdadeiramente entre si pela conquista de vendas às siderurgias da Europa Ocidental. As partes referem, nomeadamente, que todos estes produtores fornecem quantidades significativas às siderurgias da Europa Ocidental, conseguem vender com lucro nesta região e existe alguma mudança entre fornecedores.

(156) Em terceiro lugar, finalmente, as partes declaram que a base em que a comunicação de objecções fixa uma definição de mercado restrita tem pouco ou nenhuma pertinência para a avaliação dos constrangimentos concorrenciais verificados entre os produtores de minério de ferro brasileiros e não brasileiros, quando concorrem pelas vendas a determinadas siderurgias. As diferenças apresentadas na comunicação de objecções, em particular (como a base em que os preços são acordados, as diferenças na procura, etc.), afectam todos os produtores de minério de ferro de forma igual, independentemente do sítio onde estão localizados.

(157) Em termos gerais, o argumento das partes é que todos os fornecedores marítimos (bem como determinados produtores nacionais da Europa Ocidental) podem concorrer verdadeiramente pelas vendas na Europa Ocidental. Isto prova, segundo as partes, que esta região faz parte de um mercado mundial.

(158) A abordagem seguida pela Comissão consistiu em verificar se os preços e as condições contratuais dos fornecimentos à Europa Ocidental são determinados por características da oferta e da procura específicos dessa região, ou se são fixados com base nas condições da concorrência existentes a um nível mais vasto ([34]).

([33]) JO C 372 de 9.12.1997, p. 5.

([34]) Este método corresponde à definição de «mercado geográfico relevante» descrita no ponto 8 da comunicação: «O mercado geográfico relevante compreende a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogéneas e que podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido ao facto, em especial, das condições da concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas».

(159) Após um exame cuidadoso da resposta das partes, a Comissão constata que, apesar de existirem condições de oferta e de procura algo diferentes na Europa Ocidental, estas diferenças não são suficientes para justificar a existência de mercados geográficos restritos. Tal como as partes alegam, a maioria dos fornecedores marítimos vende na maior parte das áreas marítimas, e a maior parte dos clientes marítimos compram aos maiores produtores de minério de ferro (sobretudo empresas australianas, brasileiras e canadianas). Apenas podem existir, portanto, mercados geográficos mais restritos se os fornecedores de minério de ferro tiverem a capacidade e os incentivos necessários para discriminar entre áreas de clientes. Os resultados da investigação pormenorizada efectuada pela Comissão mostram que, apesar de existirem condições de oferta e de procura algo diferentes na Europa Ocidental, há provas de discriminação insuficientes para justificar a existência de mercados geográficos restritos nas áreas dependentes dos fornecimentos marítimos.

(160) Um elemento decisivo é o facto de os níveis de preços e as condições contratuais serem efectivamente baseados e resultarem das condições de mercado globais existentes no mercado marítimo, não sendo significativamente determinadas por factores locais. Em primeiro lugar, como se disse atrás, os preços de referência são fixados com base nas negociações realizadas nas duas principais áreas abastecidas por via marítima (Europa Ocidental e Leste Asiático). Estas negociações têm em conta a situação concorrencial a nível do transporte marítimo mundial, pelo que os preços de referência reflectem o equilíbrio geral entre a oferta e a procura no sector marítimo.

(161) […]*.

(162) Além disso, uma das principais fontes de concorrência no sector do minério de ferro (encontrar mercados de escoamento suficientes para os projectos de expansão da capacidade) milita fortemente contra a existência de mercados geográficos mais restritos. A investigação da Comissão mostra que um dos principais desafios enfrentados pelos fornecedores de minério de ferro é a obtenção de uma clientela suficiente para suportar o considerável investimento exigido pelos planos de expansão da capacidade. Isto é tanto mais assim na medida em que os projectos novos não se referem necessariamente à mesma qualidade de minério de ferro que é actualmente oferecida ([35]), pelo que as empresas de minério de ferro têm de convencer os clientes a ultrapassarem a sua relu-

([35]) Por exemplo, a maioria das novas minas abertas por empresas mineiras australianas são de minério de ferro pisolítico, que tem características diferentes dos minérios australianos tradicionais.

tância e a alterarem a sua mistura. Os fornecedores de minério de ferro têm, por isso, fortes incentivos para concorrerem pela conquista de todos os clientes possíveis. Dados os elevados custos de capital dos planos de expansão da capacidade, não lhes seria rentável aceitar perder vendas numa área de clientes importante em troca de um pequeno aumento dos preços nessa região.

(163) Em resumo, a Comissão conclui, portanto, que embora existam indícios de que as condições de oferta e de procura na Europa Ocidental são algo diferentes das existentes no Leste Asiático, estes indícios não constituem diferenças suficientes para permitir que o mercado da Europa Ocidental seja caracterizado como distinto para efeitos da definição do âmbito geográfico dos mercados relevantes. Não há, portanto, necessidade de introduzir novas categorias entre as áreas de clientes de minério transportado por via marítima.

D. **Conclusão**

(164) Conclui-se, assim, que os mercados geográficos relevantes para o caso em apreço são os vários mercados de venda dos diferentes tipos de minério de ferro a todas as áreas de clientes de minério transportado por via marítima. Para calcular as quotas de mercado, a Comissão examinará as vendas marítimas totais que, apesar de incluírem as (poucas) vendas marítimas às áreas de clientes nacionais, oferecem um valor aproximado aceitável das vendas a todas as áreas importadoras de minério de ferro por via marítima.

VII. **APRECIAÇÃO EM TERMOS DE CONCORRÊNCIA**

(165) Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 4064/89, uma operação de concentração que crie ou reforce uma posição dominante de que resultem entraves significativos à concorrência efectiva no mercado comum ou numa parte substancial deste deve ser declarada incompatível com o mercado comum.

(166) O Tribunal de Justiça ([36]) definiu o conceito de posição dominante como uma situação de poder económico detida por uma empresa, que lhe dá a possibilidade de obstar à manutenção de uma concorrência efectiva no mercado em causa, permitindo-lhe, numa medida apreciável, comportamentos independentes face aos seus concorrentes, aos seus clientes e, finalmente, aos consumidores.

(167) A existência de uma posição dominante pode decorrer de vários factores que, considerados separadamente, não são necessariamente determinantes; entre estes factores figura um muito importante: a existência de grandes quotas de mercado. Além disso, a relação entre as quotas de mercado das empresas envolvidas na operação de concentração e os seus concorrentes, especialmente os que se lhes seguem em ordem de importância, é uma prova pertinente da existência de uma posição dominante ([37]).

(168) Os factores considerados para se concluir, preliminarmente, que a operação de concentração notificada irá criar ou reforçar uma posição dominante nos mercados de venda de aglomerados e minério de ferro fino no EEE são a seguir apresentados. Dado que a Comissão não tem objecções quanto ao efeito da operação no segmento dos granulados, este produto não será mais aprofundadamente analisado na presente decisão.

Quotas de mercado

(169) Com base nas vendas marítimas totais de minério de ferro em 2000, as quotas de mercado das partes e dos seus principais concorrentes podem ser calculadas da seguinte forma:

([36]) Processo 85/76 — Hoffmann-La Roche, Col. 1979, p. 461, pontos 38 e 39; ver também TPI, processo MT-102/96 — Gencor, Col. 1999, p. II-753, ponto 200.

([37]) Ver processo 85/76 — Hoffmann-La Roche, Col. 1979, p. 461, ponto 39; ver também processo T-102/96 — Gencor, Col. 1999, p. II-753, pontos 201 e 202.

(em %)

	Vendas marítimas totais			
	Materiais finos	Granulados	Aglomerados	Minério de ferro total
CVRD ([38])	[25-35]*	[10-20]*	[35-45]*	[25-35]*
Caemi ([39])	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
Entidade resultante da concentração	[35-45]*	[10-20]*	[40-55]*	[35-45]*
BHP ([40])	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
Rio Tinto	[25-35]*	[25-35]*	[10-20]*	[25-35]*
LKAB	[< 10]*	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*
SNIM	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
ISCOR	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*	[< 10]*

Fonte: […]*.

Quota da capacidade mundial de minério transportado por via marítima

(170) O quadro seguinte apresenta a quota da capacidade total de exploração de minério de ferro transportado por via marítima de cada um dos principais fornecedores

(em %)

	2000				2005			
	Materiais finos	Granulados	Aglomerados	Minério de ferro total	Materiais finos	Granulados	Aglomerados	Minério de ferro total
CVRD	[30-40]*	[20-30]*	[45-55]*	[30-40]*	[30-40]*	[10-20]*	[45-55]*	[30-40]*
Caemi	[5-15]*	[< 10]*	[5-15]*	[< 10]*	[5-15]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
Entidade resultante da concentração	[45-60]*	[40-50]*	[45-60]*	[40-50]*	[45-60]*	[20-30]*	[45-60]*	[40-50]*
BHP	[10-20]*	[20-30]*	[5-15]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
Rio Tinto	[20-30]*	[20-30]*	[5-15]*	[20-30]*	[20-30]*	[20-30]*	[10-20]*	[20-30]*
LKAB	[< 10]*	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*
SNIM	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
ISCOR	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*

Fonte: […]*.

([38]) A quota de mercado da CVRD inclui a produção de todas as empresas sobre as quais exerce um controlo conjunto ou exclusivo. Nelas se incluem as suas filiais a 100 %, Samitri, Socoimex e Ferteco, bem como as empresas comuns GIIC (uma empresa comum com investidores financeiros) e Samarco (uma empresa comum com a BHP). O cálculo do volume do mercado (e das quotas de mercado) exclui as vendas aos parceiros das empresas comuns da CVRD nas seguintes instalações de peletização: Hispanobras, Itabrasco, Nibrasco e Kobrasco. As quantidades de minério produzidas por estas instalações de peletização pertencentes a empresas comuns e vendidas pela CVRD a terceiros estão incluídas nas quotas de mercado da CVRD.

([39]) A quota de mercado da Caemi inclui a produção da empresa mineira brasileira MBR e da empresa mineira canadiana QCM, que a Caemi controla em conjunto com um produtor de aço canadiano. O cálculo do volume do mercado (e das quotas de mercado) exclui as vendas internas ao parceiro da empresa comum.

([40]) Inclui 100 % da produção da Samarco.

A. **Dominância no segmento dos aglomerados**

(171) A operação criará sobreposições no segmento dos aglomerados, uma vez que tanto a CVRD (directamente e através das participações de controlo noutras empresas, como a Ferteco, a Samarco e a GIIC) como a CAEMI (através da sua participação de controlo conjunto na QCM, um produtor de aglomerados do Canadá) operam nesse mercado e vendem a clientes marítimos do mundo inteiro.

Quotas de mercado

Quotas de mercado no segmento dos aglomerados (qualidades de alto-forno e de redução directa)

(em %)

Vendas marítimas	País	Vendas 1997	Vendas 2000	Capacidade 2000	Capacidade 2005
CVRD ([41])	Brasil	[25-35]*	[25-35]*	[25-35]*	[30-40]*
Samarco (CVRD/BHP) ([42])	Brasil	[5-15]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
Caemi (QCM) ([43])	Canadá	[5-15]*	[5-15]*	[10-20]*	[5-15]*
Entidade resultante da concentração		[30-40]*	[45-55]*	[50-60]*	[50-60]*
Rio Tinto (IOC)	Canadá	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
LKAB	Suécia	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
SNIM	Mauritânia	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*
ISCOR	África do Sul	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*

Fonte: […]*.

(172) Na sua resposta, as partes contestaram os cálculos das quotas de mercado utilizados pela Comissão na comunicação de objecções. Um exame da declaração das partes mostra que a diferença entre os cálculos por estas efectuados e os da Comissão se deve ao facto de as partes não terem retirado do mercado total as vendas internas realizadas pelas empresas comuns brasileiras (controladas em conjunto pela CVRD) às suas empresas-mãe. Uma vez que estas vendas internas não foram sujeitas às condições de mercado nem a qualquer concorrência, a Comissão considera que elas devem ser excluídas do volume do mercado. Além disso, não seria coerente excluir essas vendas do volume de vendas da CVRD e inclui-las no volume do mercado total. Os valores resultantes figuram no quadro *supra*.

([41]) A quota de mercado da CVRD inclui toda a produção das empresas sobre as quais exerce um controlo conjunto ou exclusivo. Nelas se incluem as suas filiais a 100 %, Samitri, Socoimex e Ferteco, bem como as empresas comuns GIIC (uma empresa comum com investidores financeiros) e Samarco (uma empresa comum com a BHP). O cálculo das quotas de mercado exclui as vendas aos parceiros das empresas comuns da CVRD nas seguintes instalações de peletização: Hispanobras, Itabrasco, Nibrasco e Kobrasco. As quantidades de minério produzidas por estas instalações de peletização pertencentes a empresas comuns e vendidas pela CVRD a terceiros estão incluídas nas quotas de mercado da CVRD.

([42]) A Samarco é uma empresa comum 50 %/50 % entre a BHP e a CVRD, sendo controlada em conjunto por estas duas empresas.

([43]) A quota de mercado da Caemi inclui a produção da empresa mineira brasileira MBR e da empresa mineira canadiana QCM, que a Caemi controla em conjunto com um produtor de aço canadiano. O cálculo das quotas de mercado exclui as vendas ao parceiro da empresa comum.

(173) Com base nas quotas de mercado supracitadas, há fortes indícios de que a operação suscitaria preocupações em matéria de concorrência no que respeita ao fornecimento marítimo de aglomerados de minério de ferro. A quota de mercado da CVRD [40-50]* % iria somar-se à da Caemi [5-15 %]* % (justificada pelas vendas de aglomerados da sua filial canadiana, a Quebec Cartier Mining), produzindo uma quota de mercado de [45-60]* %. A CVRD/Mitsui/Caemi controlaria ainda toda a produção brasileira de aglomerados e, consequentemente, os aglomerados exportados do Brasil para todos os destinos marítimos. Os concorrentes mais próximos da entidade resultante da concentração teriam quotas de mercado consideravelmente mais pequenas do mercado de aglomerados: Rio Tinto ([44]) ([10-20 %]*); LKAB (13 %).

(174) Esta dominância aparente também se reflecte a nível de capacidade, uma vez que a nova entidade resultante da concentração controlaria também [50-60]* % da actual capacidade de produção mundial de aglomerados transportados por via marítima (2000) e [50-60]* % da capacidade de produção mundial desses aglomerados prevista para 2005. A quota de capacidade da nova entidade é muito superior às dos seus concorrentes mais próximos e permanecerá assim num futuro próximo: a actual capacidade de produção mundial de aglomerados da Rio Tinto é estimada em aproximadamente [10-20]* %, prevendo-se que aumente para cerca de [10-20]* % em 2005; estima-se que a actual capacidade de produção mundial de aglomerados da LKAB ronda os 18 %, prevendo-se que diminua para cerca de 17 % em 2005. A capacidade actual e futura da BHP ([10-20]* % na actualidade e [10-20]* % em 2005) resulta, em grande medida, da sua participação de 50 % na Samarco, a sua empresa comum com a CVRD.

(175) Só por isto, a operação parece criar, pelo menos, uma posição dominante no mercado de venda de aglomerados de minério de ferro a todas as áreas de clientes abastecidos por via marítima, se não mesmo reforçar uma dominância já existente da CVRD nesse mercado.

Restrições concorrenciais limitadas dos fornecedores marítimos existentes

(176) Os resultados da investigação da Comissão demonstram claramente que os concorrentes existentes não estarão em condições de condicionar suficientemente o comportamento concorrencial da entidade resultante da concentração.

([44]) As vendas de aglomerados da Rio Tinto na Europa correspondem quase exclusivamente às vendas da sua filial canadiana, IOC.

Vantagens competitivas da entidade resultante da concentração

(177) Em primeiro lugar, a entidade resultante da concentração beneficiará de várias vantagens competitivas que lhe permitirão subjugar os seus concorrentes. Contará, nomeadamente, com as maiores reservas e os menores custos de produção do sector.

(178) Segundo o relatório AME ([45]), a estrutura de custos directos de produção dos principais produtores de aglomerados pode ser resumida como se verifica no quadro seguinte. Os custos apresentados no quadro excluem a amortização dos activos e oferecem, por conseguinte, um valor aproximado adequado para os custos marginais:

Custos médios dos aglomerados 1997-2000

(USD/t)

	Custo FOB da produção
CVRD ([46])	16,8
QCM (Caemi)	[…]*
IOC (Rio Tinto)	22,7
LKAB	23,3

Fonte: relatório AME.

(179) Como este quadro mostra, a CVRD já tem a base de custos mais baixa do sector, tanto em termos FOB como cif. Como possui também as maiores reservas do Brasil, este facto confere-lhe a capacidade de comprometer significativamente a viabilidade dos outros fornecedores de aglomerados, caso ameacem os interesses da CVRD. A aquisição da QCM diversificará ainda mais os seus eventuais instrumentos de retaliação, ao permitir que a CVRD adquira uma percentagem significativa da capacidade de produção canadiana de aglomerados de qualidade — ou seja, mais ou menos os mesmos aglomerados que são fornecidos pela IOC, a principal concorrente da CVRD (juntamente com a LKAB). Isto poderia permitir à CVRD a promoção de acções concorrenciais selectivas contra a IOC. A entidade resultante da concentração também poderia explorar em benefício próprio o facto de a IOC/Rio Tinto e a LKAB não fornecerem aglomerados a clientes localizados fora da região atlântica.

([45]) AME Consulting: Mining costs of the world iron ore industry, 1997 to 2000 (Maio de 2001).

([46]) Incluindo a Samarco.

(180) Na sua resposta, as partes (e o seu consultor económico) afirmam que a análise supramencionada tem duas falhas: i) assenta no pressuposto de que a CVRD pode subjugar os seus concorrentes através de um aumento da capacidade, ideia que não é economicamente sustentável (uma vez que esse aumento teria efeitos depressivos sobre os preços durante um longo período e não apenas durante o curto período exigido por uma acção de «subjugação»); e ii) as acções de retaliação visando ameaçar a viabilidade dos outros fornecedores exigem que estas empresas possam ser expulsas do mercado, o que não é possível dada a natureza irrecuperável dos custos na produção de minério de ferro.

(181) A Comissão não concorda com estes pontos de vista. Nada indica que as «acções de retaliação» (ou disciplinares) apenas sejam eficazes em situações em que os concorrentes possam ser expulsos do mercado. Por exemplo, se alguns concorrentes exercerem uma concorrência significativa em termos de preços sobre a entidade resultante da concentração, uma medida de retaliação eficaz por parte da CVRD poderia consistir em induzir uma diminuição dos preços de referência anuais de modo a obrigar os concorrentes a sofrerem perdas, ao passo que a CVRD continuaria a ser lucrativa (graças à sua estrutura de baixos preços). Daqui se conclui que a CVRD não necessita de expandir a capacidade nem de expulsar os concorrentes do mercado para os manter disciplinados. Em todo o caso, é de referir que, de acordo com as estimativas das partes, a procura total de aglomerados transportados por via marítima deverá aumentar substancialmente ([47]) num futuro próximo. Assim sendo, uma expansão da capacidade por parte da CVRD não seria economicamente irracional, pois o aumento da procura reduziria rapidamente o excesso de capacidade (e, logo, o efeito de diminuição dos preços) gerado por essa expansão.

(182) Antes da operação, a liderança concorrencial da CVRD já se reflectia no facto de ser normalmente ela a fixar o preço de referência dos aglomerados. De acordo com os dados fornecidos pelas partes ([48]), a CVRD e a Samarco fixaram o preço de referência por quatro vezes nos últimos sete anos (nas outras três foi fixado pela IOC).

Elevada utilização da capacidade

(183) Se a CVRD tentasse aumentar os preços dos aglomerados, quer fixando preços de referência mais elevados quer reduzindo os descontos, os clientes apenas poderiam contrariar esse aumento comprando maiores quantidades aos outros produtores. Porém, os resultados da investigação da Comissão indicam que isto não é, em grande medida, possível, principalmente por não terem sido abertas novas instalações de produção de aglomerados em 1999 ou 2000 e por a taxa média mundial de utilização da capacidade de produção de aglomerados ter atingido 92 % em 2000 (em 1985 era de 85 %) ([49]). Na verdade, duas grandes empresas siderúrgicas europeias contactadas pela Comissão no decurso da sua investigação de mercado declararam ter tido ocasionalmente dificuldade em obter fornecimentos de aglomerados, pelo menos para satisfazer necessidades a curto prazo ou de emergência.

(184) Na sua resposta, as partes afirmam que o ano 2000 foi um ano de procura inesperada e excepcionalmente elevada e que a procura de aglomerados em 2001 e 2002 deverá ser significativamente menor, o que indica, no entender das partes, ser pouco provável que a procura de aglomerados seja condicionada pela oferta nos próximos anos. Estas afirmações não são confirmadas pelos resultados da investigação. Uma comunicação apresentada pela CVRD e a JP Morgan, em Novembro de 2000, informava, nomeadamente, que a procura de aglomerados transportados por via marítima deverá continuar a aumentar entre 2000 e 2005, devido a factores estruturais como i) a percentagem crescente de fornos eléctricos de arco na capacidade global de produção de aço, ii) a produção cada vez maior de ferro de redução directa, iii) o encerramento de instalações de sinterização e a construção de altos-fornos sem capacidade de sinterização e iv) o aumento da utilização de injecção de carvão pulverizado. Do mesmo modo, os resultados da CVRD no primeiro e no segundo trimestres de 2001 mostram um aumento das vendas de aglomerados comparativamente a 2000. Por último, uma comunicação apresentada pela Merrill Lynch e a CVRD em Maio de 2001 explica que «as novas tendências da produção de ferro e aço estão a impulsionar a procura de aglomerados».

(185) Também se prevê que esta situação de oferta restrita irá continuar e se deteriorará ainda mais num futuro próximo. Embora se preveja um aumento da capacidade proximamente, este apenas irá responder ao crescimento da procura previsto. Por exemplo, os dados fornecidos pelas partes mostram que, devido ao esperado aumento da procura de aglomerados, a procura total de minério de ferro transportado por via marítima poderá exceder a respectiva capacidade total em 2005.

(186) Em consequência, parece muito improvável que os clientes mudem de fornecedor caso a CVRD tente aumentar os preços ou reduzir os descontos. Além disso, é questionável que os fornecedores concorrentes tenham incentivos para desafiar a CVRD, uma vez que já operam quase à capacidade máxima e poderiam ficar sujeitos a acções de retaliação por parte da CVRD.

(187) Os resultados da investigação da Comissão indicam, além disso, que, embora a CVRD possa aumentar a capacidade e ter acesso a reservas de alta qualidade, a

([47]) Por exemplo, numa comunicação comum apresentada em Novembro de 2000, a CVRD e a JP Morgan afirmaram que a procura de aglomerados transportados por via marítima deveria aumentar de 75 Mt em 2000 para 95 Mt em 2005.

([48]) Iron Ore Manual 2000-2001, Relatório Tex.

([49]) *Fonte:* The Iron Ore Market (2000-2002), May 2001 (CNUCED).

baixo custo, o mesmo poderá não acontecer com os seus actuais concorrentes. A CVRD beneficia de custos de funcionamento e de expansão da capacidade mais baixos do que qualquer um dos seus concorrentes no fornecimento de aglomerados à Europa Ocidental, o que lhe confere uma clara vantagem competitiva sobre eles. Após a aquisição, a CVRD/Mitsui/Caemi controlaria, além do mais, a maior parte das reservas de melhor qualidade para a produção de matéria-prima para aglomerados na região atlântica (todas as reservas brasileiras e grande parte das reservas relevantes do Canadá). A CVRD tenciona expandir a sua capacidade de produção de aglomerados mediante a construção de uma instalação de peletização nas proximidades do porto com docas de águas profundas de São Luís, no Brasil (que serve as minas da CVRD em Carajas no «sistema norte»). A instalação deverá entrar em funcionamento em 2002, aumentando a capacidade de produção de aglomerados da nova entidade em cerca de 6 Mt por ano. A Ferteco (que faz agora parte da CVRD) também está a planear construir uma segunda instalação de peletização. A instalação duplicaria, efectivamente, a capacidade de produção de aglomerados da Ferteco, para cerca de 8,5 Mt por ano. A nova instalação deverá estar concluída em 2004 ([50]).

(188) Esta capacidade adicional planeada permitirá que a nova entidade resultante da concentração satisfaça o esperado aumento da procura de aglomerados nas áreas fornecidas por via marítima, e a um custo inferior ao que qualquer dos concorrentes da empresa poderá oferecer. Nomeadamente, a CVRD beneficia de economias de escala e de âmbito, sinergias e menores custos de exploração mineira, que não podem ser igualados pelos seus concorrentes no fornecimento de aglomerados a essas áreas.

(189) Em contrapartida, os únicos fornecedores independentes de aglomerados por via marítima com alguma dimensão são a IOC (Rio Tinto) e a LKAB, cujas minas estão localizadas no Canadá e na Suécia, respectivamente, e que só fornecem clientes da região atlântica. Os actuais níveis de capacidade de peletização destas duas empresas limitariam a sua aptidão para responder a uma maior procura de aglomerados. Em primeiro lugar, as taxas de utilização da capacidade da IOC e da LKAB rondaram 90 % em 2000. Tendo em conta as eventuais perturbações (devidas, por exemplo, a tempestades ou a estrangulamentos na cadeia de abastecimento), isto sugere que elas operam efectivamente ao máximo da sua capacidade. Em segundo lugar, mesmo que procurassem expandir a sua capacidade, por exemplo em resposta a um hipotético aumento dos preços por parte da nova entidade resultante da concentração, o critério de mercado da Comissão indicou que essa expansão levaria pelo menos três anos (dois anos de construção e mais um ano de estudo de viabilidade). Além disso, uma decisão para investir na expansão da capacidade só seria provavelmente tomada quando estes concorrentes estivessem convencidos da sustentabilidade desse hipotético aumento de preço (o que causaria mais um atraso).

(190) Segundo um dos principais fornecedores de minério de ferro contactados pela Comissão, durante a sua investigação do mercado, a LKAB «teria de fazer um grande esforço para justificar» a expansão da capacidade em virtude de já ter custos elevados. Designadamente, a localização da LKAB na Suécia coloca-a em desvantagem em termos de encargos com o pessoal e do cumprimento das exigências de protecção do ambiente. A própria LKAB disse estar disposta a investir na expansão da capacidade a médio ou longo prazo, se «reconhecesse um aumento da procura a longo prazo, com uma rentabilidade aceitável do investimento». Confirmou, porém, que actualmente não possui suficiente capacidade disponível para contestar um hipotético aumento dos preços por parte da CVRD/Mitsui/Caemi.

(191) A investigação de mercado conduzida pela Comissão revelou igualmente que, embora a IOC (Rio Tinto) preveja ter mais 4,5 Mt de capacidade (resultante da renovação de uma das suas instalações de peletização já existentes) até 2004 (1,3 Mt em 2002); esta pouco mais fará do que satisfazer o esperado aumento da procura por parte dos seus clientes actuais; seria, por isso, muito improvável que a nova capacidade fosse suficiente para contrariar um hipotético aumento dos preços promovido pela nova entidade resultante da concentração.

(192) Na sua resposta, as partes afirmam que a maior parte do excesso da capacidade não pertence à CVRD, mas sim à QCM, à LKAB e à IOC. Assim sendo, alegam as partes, e não obstante o facto de os produtores de aglomerados individuais (como a LKAB) não terem capacidade disponível suficiente para substituírem totalmente a CVRD, esses concorrentes individuais têm capacidade para subtraírem volumes importantes de vendas à CVRD e condicionarem, assim, o comportamento concorrencial da entidade resultante da concentração. A Comissão não partilha desta opinião. Em primeiro lugar, após a operação, só continuarão a existir duas das três principais fontes de capacidade independentes citadas pelas partes (QCM, LKAB e IOC), uma vez que a QCM é controlada em conjunto pela CAEMI. Em segundo lugar, e como se referiu atrás, o eventual excesso de capacidade actualmente ao dispor da IOC e da LKAB deverá diminuir num futuro próximo, quando a procura aumentar. E, em terceiro lugar, o argumento das partes não tem em conta as vantagens competitivas de que beneficiará a entidade resultante da concentração nem a sua possibilidade de disciplinar o mercado. O facto de a CVRD beneficiar de uma maior taxa de utilização da capacidade do que os seus concorrentes demonstra as vantagens competitivas que esta empresa já possui. Uma vez que a posição da CVRD será reforçada pela aquisição da QCM proposta, a situação dos actuais concorrentes (e a sua capacidade para contestar o comportamento da CVRD) deteriorar-se-á, provavelmente, ainda mais.

([50]) *Fonte*: The Iron Ore Market (2000-2002), May 2001 (CNUCED).

(193) Com base no que precede, conclui-se que os actuais fornecedores marítimos de aglomerados não serão capazes de exercer uma restrição concorrencial suficiente sobre o comportamento de mercado da entidade resultante da concentração.

Grandes obstáculos à entrada

(194) Além disso, os resultados da investigação da Comissão demonstram que não é provável que ocorram novas entradas no mercado dos aglomerados transportados por via marítima em quantidade suficiente, ou de forma suficientemente oportuna, para dissuadir a nova entidade de exercer o seu poder no mercado. Tal como um produtor de minério de ferro independente (que actualmente não produz aglomerados) afirmou à Comissão, só consideraria a possibilidade de investir em capacidade de produção de aglomerados a longo prazo ([51]); entretanto, esta empresa considera que a entidade resultante da concentração teria toda a liberdade para aumentar os preços e que nenhum fornecedor actual é capaz de limitar essa atitude. Pelas mesmas razões, a entrada de outros produtores de minério de ferro no mercado (de fornecimento de aglomerados às áreas abastecidas por via marítima) parece ser muito improvável.

(195) Tal como atrás referido, os obstáculos à entrada nos mercados de minério de ferro transportado por via marítima são excepcionalmente grandes. Os custos da construção de novas minas, juntamente com a infra-estrutura de transportes conexa, tornam qualquer nova entrada, que não seja através de aquisição, mais ou menos impossível. Embora a expansão da capacidade de produção de minério de ferro já existente, nomeadamente mediante a construção de instalações de peletização, seja mais exequível, os custos associados à construção dessas instalações são muito consideráveis, atingindo várias centenas de milhões de dólares americanos por instalação. Para que outros operadores, para além da CVRD, contemplem a possibilidade de construir uma instalação de peletização adequada para fornecer as áreas de clientes abastecidas por via marítima, esses custos seriam ainda mais elevados, podendo concluir-se, portanto, que esses concorrentes potenciais teriam muita relutância em realizar o investimento, pelo menos no curto a médio prazo.

(196) Acresce que a natureza de quase todo o minério de ferro australiano o torna inadequado para a peletização. A investigação de mercado empreendida pela Comissão revelou que um aumento de 10 % no preço dos aglomerados, relativamente aos materiais finos, não seria suficiente para justificar o investimento no aumento da capacidade das instalações de peletização na Austrália; esses custos de investimento seriam elevados porque as minas australianas se encontram geograficamente muito distantes e porque a trituração do minério australiano tende a exigir um elevado nível de energia devido à sua dureza. As minas australianas não fazem, portanto, uma concorrência real, nem provavelmente potencial, no fornecimento de aglomerados às áreas de clientes abastecidos por via marítima. Este facto, em particular, exclui a BHP como concorrente potencial da nova entidade resultante da concentração, pelo menos num futuro próximo ([52]). A BHP não tem capacidade de produção de aglomerados na Austrália e, por isso, não poderia substituir os minérios brasileiros, pelo menos no curto a médio prazo: os clientes teriam de realizar ajustamentos substanciais nos seus fornos para que estes funcionassem com a carga alterada.

(197) Pelas razões atrás indicadas, no contexto da definição do mercado geográfico relevante, a entrada de fornecedores de aglomerados dos EUA, Rússia, Ucrânia ou China no mercado (de venda de aglomerados nas áreas de clientes abastecidas por via marítima) também é muito improvável e não se verificará certamente no curto ou médio prazo.

Pressão do poder de compra limitado e fortes preocupações dos clientes

(198) Como se mencionou anteriormente, o sector siderúrgico é muito menos concentrado do que o sector do minério de ferro. Só na Europa, há sete consumidores de minério de ferro.[…]*. Uma análise dos desempenhos relativos dos produtores siderúrgicos (perdas ou pequenas margens) e dos produtores de minério de ferro transportado por via marítima (lucros elevados e preços crescentes em cada uma das duas últimas rondas de negociações) mostra claramente que, mesmo antes da redução do número dos principais produtores de minério de ferro, os produtores siderúrgicos não conseguiam exercer grande influência.

(199) As respostas que a Comissão recebeu dos clientes durante a sua investigação do mercado confirmam que as siderurgias situadas nas áreas abastecidas por via marítima têm um poder de compra limitado em relação aos aglomerados. Quase todas as empresas siderúrgicas contactadas pela Comissão afirmaram que não conseguiriam resistir a um hipotético aumento do preço dos aglomerados por parte da nova entidade resultante da concentração, pelo menos no curto a médio prazo. A maior parte dos inquiridos confirmou que o mercado dos aglomerados é restrito, com pouco ou nenhuma capacidade disponível do lado da oferta, o que impossibilita qualquer exercício do poder de compra («não sem alternativas de compra», como disse um cliente); os clientes também confirmaram que qualquer nova capacidade criada demoraria a entrar em funcionamento.

([51]) Outro produtor de minério de ferro (actualmente sem capacidade de peletização) afirmou que não estaria disposto a investir em capacidade de produção de aglomerados caso a CVRD/Mitsui/Caemide aumentasse o preço dos aglomerados 5 % a 10 %.

([52]) O mesmo se aplica às actividades da Rio Tinto na Austrália: estas minas não são concorrentes potenciais no fornecimento de aglomerados às áreas de clientes abastecidas por via marítima.

(200) Na sua resposta, as partes contestam a conclusão da Comissão a respeito do poder de compra limitado dos fabricantes de aço. O consultor económico contratado pelas partes identificou, nomeadamente, duas ameaças que, no seu entender, confeririam aos clientes um poder significativo sobre os seus fornecedores de aglomerados. São elas i) a possibilidade que as siderurgias têm de mudar de fornecedor de aglomerados, e ii) o facto de as siderurgias poderem apoiar o desenvolvimento de novas capacidades de produção entre produtores de aglomerados rivais.

(201) A Comissão não considera que esses elementos confiram um poder de compra substancial aos clientes. É evidente que estes podem mudar de fornecedor, tal como em qualquer outro sector. No entanto, o poder de compra que podem obter com este comportamento depende da importância individual de cada um desses clientes face à entidade resultante da concentração. Só se os clientes constituírem uma percentagem substancial das vendas dessa entidade e esta não puder encontrar facilmente mercados de escoamento alternativos, a ameaça de mudança de fornecedor pode ser considerada significativa. Os resultados da investigação demonstram que não é isso que acontece, quer porque o sector siderúrgico é muito menos concentrado do que o sector do minério de ferro quer devido à existência de pouca capacidade disponível, a qual permite que os produtores de aglomerados encontrem, com relativa facilidade, novos mercados para escoarem a sua produção.

(202) Também é verdade que os clientes podem decidir apoiar o desenvolvimento da capacidade de peletização de fornecedores rivais. Como já foi referido, parece que isto não acontecerá, todavia, num grau significativo, uma vez que i) seria necessário um número significativo de clientes para financiar a criação de uma nova capacidade suficiente para restringir o comportamento concorrencial da entidade resultante da concentração; ii) a CVRD já está a planear aumentar a capacidade, o que reduz os incentivos para que os clientes financiem novas instalações de peletização; iii) como a criação das empresas comuns brasileiras entre a CVRD e alguns clientes de minério transportado por via marítima indica, os clientes dispostos a aumentar a capacidade prefeririam fazê-lo nas zonas com custos de produção mais baixos (Brasil), de modo a maximizarem a rentabilidade do seu investimento; e iv) a capacidade de produção de aglomerados não pode ser tão facilmente expandida como as partes alegam, sobretudo devido à necessidade de quantidades suficientes de matéria-prima.

(203) Por último, a Comissão reitera que os clientes manifestaram preocupações significativas a respeito dos efeitos da operação. As elevadas margens de lucro de que beneficiam os produtores de minério de ferro ([53]), quando comparadas com as baixas margens de lucro obtidas pelos clientes, também mostram claramente para onde pende a balança do poder entre os fornecedores e os clientes. Como disse um cliente durante a audição, o que os clientes vêem é que os preços do aço tendem a diminuir, os custos de produção do minério de ferro têm vindo a reduzir-se significativamente ao longo dos últimos anos, mas os preços do minério de ferro não diminuem.

([53]) A margem líquida da CVRD está próxima de 50 % e a sua rentabilidade do capital investido é superior a 20 %.

Efeitos da operação

Eliminação da QCM como fornecedor independente

(204) Ao adquirir a Caemi, a CVRD elimina a Quebec Cartier Mining como força concorrencial no fornecimento de aglomerados ao EEE. A QCM tem uma quota de mercado de [10-20]* % no mercado relevante, e a sua eliminação reduz o número de concorrentes efectivos de quatro para três. Isto vem coroar a recente (2001) eliminação da Ferteco pela CVRD […]* como força competitiva, pois a aquisição da Ferteco pela CVRD reduzira de cinco para quatro o número de fornecedores independentes de aglomerados transportados por via marítima.

(205) […]*.

Capacidade para desencadear acções de concorrência selectiva contra a IOC

(206) A CVRD não possui actualmente qualquer produção de aglomerados de qualidade canadianos. Após a operação notificada, a CVRD controlará a QCM (em conjunto com a IOC/Rio Tinto, o principal fornecedor de aglomerados de qualidade canadianos). A nova entidade estaria, assim, em condições de desencadear acções de concorrência selectiva contra a IOC, tendo em vista restringir o incentivo desta última para expandir a sua capacidade de produção de aglomerados. Essas acções poderiam assumir a forma de […]* ou de subvenções cruzadas entre as actividades da CVRD e as da QCM no sector dos aglomerados. Isto afectaria significativamente a competitividade da IOC no fornecimento de aglomerados ao EEE. A investigação de mercado da Comissão revelou, de facto, que alguns clientes mudaram entre a IOC e a QCM, no tocante ao fornecimento de aglomerados, por terem recebido uma oferta mais competitiva de um ou outro dos fornecedores.

Probabilidade de a CVRD agir como líder de preços

(207) A CVRD já é o líder de preços na venda de aglomerados às áreas de clientes abastecidas por via marítima; nos últimos anos, os preços de referência foram fixados com base nos preços acordados com a CVRD. O papel de liderança é susceptível de sair reforçado pela aquisição da QCM pela CVRD (pouco depois da sua recente aquisição da Ferteco) tendo em conta a maior quota de vendas de aglomerados às ditas áreas pelas quais a nova entidade será responsável, a redução do número de fornecedores independentes de aglomerados de cinco para três numa questão de meses, as vantagens competitivas

e as novas fontes de poder de mercado que a entidade resultante da concentração deterá. O inquérito da Comissão confirmou a probabilidade de uma tal evolução. Tanto os concorrentes como os clientes afirmaram que os outros fornecedores de aglomerados às supramencionadas áreas seguiriam provavelmente o exemplo da CVRD/Mitsui/Caemi no tocante ao aumento dos preços. Estes fornecedores, em virtude dos seus maiores níveis de custos e da sua incapacidade de expandir a capacidade a curto prazo, teriam um incentivo maior para aumentar os preços para o «novo nível de mercado» do que para procurar concorrer com níveis de preços inferiores aos oferecidos pela CVRD/Mitsui/Caemi.

Preços mais elevados [...]*

(208) Em resultado da sua nova posição, com maior poder de mercado, é provável que a nova entidade possa aumentar os preços reais [...]*.

Conclusão

(209) A Comissão chegou, assim, à conclusão, pelas razões atrás descritas, que a operação daria, pelo menos, origem à criação de uma posição dominante, se não ao reforço de uma dominância existente, no fornecimento de aglomerados de minério de ferro a todas as áreas de clientes abastecidas por via marítima.

B. **Dominância em hipotéticos mercados de minério de redução directa**

(210) Tal como já referido, existem fortes indícios de que o minério de ferro de redução directa pode pertencer a mercados do produto distintos; e que, neste tipo de minério de ferro, o impacto da operação deverá ser medida em dois mercados, nomeadamente i) um mercado de aglomerados de redução directa, e ii) um mercado que combine os aglomerados e os granulados de redução directa (devido à possibilidade de substituição unilateral entre os granulados e os aglomerados de redução directa).

Dominância nos aglomerados de redução directa

(211) As quotas de mercado relativas aos aglomerados de redução directa são apresentadas no quadro seguinte. Devido à pouca informação pública sobre essas vendas, os cálculos das quotas de mercado foram efectuados com base no total de vendas grossistas a nível mundial. Nestes valores inclui-se a produção de empresas sem acesso ao mercado marítimo e, por isso, podem subestimar a posição de mercado real da entidade resultante da concentração. De acordo com os dados fornecidos por um terceiro, as quotas de mercado combinadas das partes seriam superiores a 62 % atendendo à capacidade transportada por via marítima em 2001.

Quotas de mercado relativas aos aglomerados de redução directa

	País	Vendas grossistas 1997	Vendas grossistas 2000	Capacidade
		Grossistas (%)	Grossistas (%)	2000 (Mt)
CVRD	Brasil	39	38	9,2
Samarco (CVRD/BHP)	Brasil	16	19	6,0
QCM (CAEMI)	Canadá	[< 10] *	[< 10] *	4,0
Entidade resultante da concentração		[60-70]*	[60-70]*	19,2
IOC (Rio Tinto)	Canadá	0	4	2,5
LKAB	Suécia	13	14	8,3

Fonte: Relatório Midrex 2000.

(212) Basicamente pelas mesmas razões que as atrás apresentadas em relação aos aglomerados, a Comissão chegou à conclusão de que a operação daria origem, no mínimo, à criação de uma posição dominante, se não ao reforço de uma dominância já existente, no fornecimento de aglomerados de redução directa a todas as áreas de clientes abastecidas por via marítima. As quotas de mercado são, além disso, comparáveis (se não superiores) às das vendas totais de aglomerados.

(213) Na sua resposta, as partes afirmam que actualmente não existe procura de minério de ferro de redução directa no EEE, uma vez que a única instalação de redução directa existente nessa região (propriedade da Ispat e localizada em Hamburgo) se encontra encerrada. No entanto, embora seja verdade que a instalação da Ispat esteve encerrada durante vários meses em 2001 [devido aos preços excepcionalmente elevados do gás natural, que afectaram a sua rendibilidade ([54])], esta instalação já funciona há 30 anos sem interrupção e deverá recomeçar a laborar em breve.

(214) Por último, as partes declaram, na sua resposta, que os aglomerados de redução directa não necessitam de ser produzidos a partir de materiais finos da melhor qualidade, pelo que todas as instalações de peletização poderiam entrar facilmente no mercado de redução directa. Mesmo que isto fosse verdade, não afectaria a avaliação concorrencial da operação, uma vez que, como se mostrou atrás, a entidade resultante da concentração seria dominante no mercado global de aglomerados transportados por via marítima.

([54]) Há, todavia, fortes indícios de que os preços do gás natural não manterão estes níveis de preços excepcionalmente elevados nos próximos anos.

Dominância nos granulados e aglomerados de redução directa

(215) Na secção *supra* mostrou-se como a operação irá criar ou reforçar uma posição dominante da entidade resultante da concentração nos aglomerados de redução directa. Este facto já aponta para conclusões semelhantes sobre o mercado global de granulados e aglomerados de redução directa, uma vez que os aglomerados de redução directa correspondem a 78 % das vendas grossistas de minério de ferro de redução directa. E existem, também, fortes indícios de que a situação no segmento dos granulados de redução directa é muito semelhante à existente no segmento dos aglomerados de redução directa.

(216) No sector de redução directa, faz-se tradicionalmente uma distinção entre as vendas «cativas» (ou seja, vendas internas das empresas integradas verticalmente) e as vendas «grossistas» a terceiros produtores de ferro de redução directa. Esta distinção também é pertinente para o cálculo das quotas de mercado: só as vendas «grossistas» reflectem adequadamente o poder de mercado real dos fornecedores activos no mercado grossista, porque as vendas «cativas» correspondem às quantidades que não são efectivamente colocadas no mercado, não estando, portanto, disponíveis para os produtores não integrados de ferro de redução directa e em relação às quais não se verifica qualquer concorrência efectiva.

(em Mt)

Vendas de granulados de redução directa	País	Vendas 1997		Vendas 2000		Capacidade
		Cativas	Grossistas	Cativas	Grossistas	2000
CVRD	Brasil	0	0,7	0	1,0	3,7
MBR (CAEMI)	Brasil	[< 5] *	[< 10] *	[< 5] *	[< 5] *	[< 5] *
Entidade resultante da concentração		[< 5] *	[< 5] *	[< 5] *	[< 5] *	[< 10] *
MCR (Rio Tinto)	Brasil	0	0	0	0	1,5
NMDC	Índia	0	4,2	0	2,0	6,2
CVG	Venezuela	0,6	0	0,9	0	2,5
ISCOR	África do Sul	0	1,8	0	4,0	4,0
Las Encinas	México	0	0	0,2	0	0,3
Total mundial		[…] *	[< 15] *	[< 5] *	[< 15] *	20,7

Fonte: Relatório Midrex 2000.

(217) Como se vê pelo quadro *supra*, actualmente existem apenas quatro fornecedores a operar no mercado grossista mundial: a CVRD, a MBR, a NMDC e a ISCOR. Ao juntar a CVRD e a MBR, a operação reduz esse número para três fornecedores. Além disso, não deve considerar-se que estes três fornecedores têm uma posição semelhante: enquanto a CVRD e a MBR exportam uma percentagem significativa dos seus granulados de redução directa, verifica-se que a NMDC não vende fora da Índia e que a ISCOR já vende 100 % da sua capacidade. A incapacidade de vender no mercado de exportação revelada pela NMDC é ainda demonstrada pelo facto de, embora tenha uma capacidade significativa (superior a 6 Mt), só ter conseguido vender 2 Mt em 2000.

(218) A investigação da Comissão mostra que a procura de ferro de redução directa (e, logo, de minério de ferro de redução directa) deverá aumentar muito num futuro próximo (de 43,2 Mt em 2000 para 60 Mt em 2005), em sintonia com a taxa média de crescimento anual de 8 % registada entre 1995 e 2000. Neste contexto, a concorrência será em grande medida determinada pela capacidade dos fornecedores de granulados para satisfazerem essa procura adicional.

(219) Embora a entidade resultante da concentração já tenha um excesso de capacidade significativo que lhe permite satisfazer esse aumento da procura, há fortes indícios de que a NMDC não pode vender competitivamente fora da Índia. Além disso, a capacidade da ISCOR já está limitada e a expansão prevista dessa capacidade (em 10 %) não estará à altura do aumento de 38 % previsto para a procura de minério de ferro de redução directa. Além disso, a investigação de mercado conduzida pela Comissão revelou que o valor relativo à capacidade da ISCOR citado pelo relatório Midrex pode ter sido algo exagerado. Conclui-se, assim, que estes fornecedores não serão capazes de restringir suficientemente o comportamento concorrencial da entidade resultante da concentração.

(220) As partes alegam que a indústria, no seu conjunto, ainda tem um excesso de capacidade significativo e que, por isso, os outros fornecedores poderiam entrar no mercado grossista se a entidade resultante da concentração aumentasse os preços ou reduzisse os descontos. Porém, os resultados da investigação da Comissão sugerem o contrário. Em primeiro lugar, verifica-se que a MCR não tem um acesso às infra-estruturas que lhe permita expedir a sua produção por via marítima: não está ligada a nenhum porto e a maior parte dos seus produtos é transportada em batelões ao longo dos rios Paraguai e Paraná para ser vendida aos países vizinhos do Mercosul (principalmente à Argentina). Em segundo lugar, embora a CVG tenha acesso a infra-estruturas marítimas, a sua capacidade de produção de minério de redução directa é limitada (2,5 Mt) e conta com uma procura local significativa, na medida em que toda a produção de ferro gusa venezuelana é realizada por métodos de redução directa (abrangendo uma capacidade total de 8,8 Mt). Neste contexto, e tendo em conta as participações da CVG na maior parte dos produtores de ferro de redução directa venezuelanos, parece muito improvável que a CVG conseguisse acrescentar quantidades suficientes ao mercado marítimo para limitar significativamente o comportamento concorrencial da entidade resultante da concentração. Além disso, não há indícios de que qualquer novo produtor de granulados possa entrar no mercado, devido à qualidade muito específica do minério granulado adequado para as aplicações de redução directa.

(221) Conclui-se assim que, na prática, as condições de concorrência no mercado grossista de granulados de redução directa dependem essencialmente da rivalidade entre os fornecedores com suficiente excesso de capacidade e acesso a infra-estruturas marítimas, nomeadamente a MBR e a Ferteco. Isto é igualmente confirmado pelo principal cliente de minério de ferro de redução directa (e o único cliente na Europa Ocidental), que afirmou estar essencialmente dependente dos fornecimentos destas duas empresas. Ao juntar estas últimas, a operação proposta eliminará essa rivalidade e conduzirá, portanto, à criação de uma posição dominante nesse mercado. A declaração das partes de que actualmente a MBR não vende granulados de redução directa na Europa Ocidental não pode ser aceite, uma vez que a MBR poderia vender facilmente esse tipo de granulados nesta região (como os fornecimentos passados demonstram claramente) e que a MBR é a única alternativa credível à CVRD para os clientes da Europa Ocidental.

(222) À luz do que precede, a Comissão chegou, por conseguinte, à conclusão de que a operação daria origem, no mínimo, à criação de uma posição dominante, se não ao reforço de uma dominância existente, no hipotético mercado de fornecimento de granulados e aglomerados de redução directa em todas as áreas de clientes abastecidos por via marítima.

C. **Ausência de dominância no sector dos materiais finos para sinterização**

(223) Tanto a CVRD (directamente e através das suas participações de controlo na Ferteco, na Samitri, na Samarco, etc.) como a CAEMI (através das suas participações de controlo na MBR e na QCM) operam nesse sector e vendem produtos nas áreas de clientes abastecidos por via marítima. Na decisão que adoptou em 3 de Julho de 2001, nos termos do n.º 1, alínea c), do artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 4064/89, a Comissão suscitava sérias dúvidas quanto à compatibilidade da operação com o mercado comum, em virtude de esta poder criar ou reforçar uma posição dominante colectiva neste mercado. Pelas razões a seguir descritas, essas sérias dúvidas foram atenuadas no decurso da investigação pormenorizada levada a cabo.

Quotas de mercado

(em %)

Vendas marítimas	País	Vendas 1997	Vendas 2000	Capacidade 2000	Capacidade 2005
CVRD	Brasil	[20-35]*	[20-35]*	[30-40]*	[30-40]*
CAEMI (MBR & QCM)	Brasil e Canadá	[10-20]*	[5-15]*	[10-20]*	[10-20]*
Entidade resultante da concentração ([55])		[30-40]*	[30-40]*	[40-50]*	[40-50]*
BHP	Austrália	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
Rio Tinto	Austrália e Canadá	[20-30]*	[20-30]*	[20-30]*	[20-30]*
LKAB	Suécia	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*
SNIM	Mauritânia	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*
ISCOR	África do Sul	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*

Fonte: […]*.

Inexistência de uma dominância única

(224) Não há indícios de que, apesar das quotas relativamente elevadas da entidade resultante da concentração, a operação possa criar ou reforçar uma posição dominante única dessa entidade no mercado dos materiais finos para sinterização vendidos nas áreas de clientes de minério de ferro transportado por via marítima. A entidade resultante da concentração continuará a estar sujeita à pressão concorrencial de outros grandes fornecedores, em especial da Rio Tinto ([20-30]* % das vendas) e da BHP ([10-20]* % das vendas). A competitividade desses dois fornecedores também é visível pelas suas estruturas de custos, que não diferem substancialmente das da CVRD (e são inferiores às da MBR). Isto também é confirmado pelas elevadas taxas de utilização da capacidade obtidas pela BHP ([…]* %) e a Rio Tinto ([…]* %), as quais excedem as da CVRD ([…]*) e da CAEMI ([…]* %); e pela ocorrência de algumas mudanças significativas dos clientes entre produtos de origens diferentes, como as partes salientaram na sua resposta.

Inexistência de dominância colectiva

(225) Na sua decisão de 3 de Julho de 2001, a Comissão levantou sérias dúvidas quanto à compatibilidade da operação com o mercado comum em virtude de esta poder conduzir a uma dominância colectiva por parte dos três principais fornecedores por via marítima, nomeadamente a CVRD, a BHP e a Rio Tinto.

(226) Nessa decisão, a Comissão referiu, em particular i) as elevadas e crescentes quotas de mercado conjuntas destes três intervenientes ([…]* % da procura marítima total após a operação proposta); ii) as suas estruturas de custos baixos e semelhantes, sobretudo quando comparadas com as dos outros fornecedores por via marítima; iii) a elevada transparência do mercado em termos de preços de referência e quantidades; e iv) a estabilidade da procura.

([55]) Os valores relativos à quota de mercado da entidade resultante da concentração também incluem a produção da mina indiana Sesa Goa, que é controlada pela Mitsui.

(227) A Comissão identificou, assim, alguns riscos de que os três principais fornecedores de minério de ferro possam ter incentivos semelhantes, e de que tal conduza a um comportamento anti-concorrencial paralelo. Na prática, a Comissão investigou três mecanismos diferentes que poderão conduzir a uma situação de dominância colectiva: i) um comportamento de negociação paralelo durante as negociações dos preços de referência (os preços são normalmente fixados pela CVRD, a Rio Tinto e a BHP na Europa Ocidental e no Japão); ii) a concentração dessas empresas no seu mercado «natural» (a região onde usufruem de vantagens no custo dos transportes, nomeadamente o Leste Asiático, no caso dos fornecedores australianos, e a Europa Ocidental, no caso da entidade resultante da concentração); e/ou iii) as restrições na expansão da capacidade.

(228) A investigação revelou várias razões estruturais que tornam a dominância colectiva difícil de manter. Em primeiro lugar, os clientes e os concorrentes afirmaram persistentemente que há uma concorrência substancial entre os dois fornecedores australianos, que vendem os mesmos tipos de produtos e que concorrem efectivamente entre si pela venda de quantidades maiores e por projectos de expansão da capacidade.

(229) Em segundo lugar, como já se disse, os materiais finos para sinterização são um produto diferenciado. Os minérios brasileiros, em especial, têm características substancialmente diferentes dos produtos australianos. Esta diferença cria incentivos concorrenciais assimétricos para os fornecedores brasileiros e australianos, que também reduzem os riscos de desvio de um resultado coordenado, ao retirarem eficácia às acções de retaliação.

(230) Em terceiro lugar, os incentivos concorrenciais assimétricos dos fornecedores brasileiros e dos produtores australianos são ainda mais intensificados pelas diferenças significativas nas estruturas de custos respectivas. O quadro seguinte mostra, em especial, que os fornecedores brasileiros têm uma vantagem significativa na Europa Ocidental, ao passo que os fornecedores australianos são mais competitivos no Leste Asiático. Estas diferenças levam a que os fornecedores brasileiros e os produtores australianos sigam estratégias diferentes de maximização do lucro, o que, por sua vez, torna muito difícil que os três produtores principais cheguem a objectivos de preço ou capacidade semelhantes.

Custos médios dos materiais finos 1997-2000

(em USD/mtu)

	Custo FOB	Transporte para a Ásia	Custo total para a Ásia	Transporte para a Europa	Custo total para a Europa
CVRD	10,7	13,1	23,8	8,3	19,0
Caemi	[10-20]*	[10-20]*	[20-30]*	[5-15]*	[20-30]*
Rio Tinto	[10-20]*	[5-15]*	[10-20]*	[10-15]*	[20-30]*
BHP	[10-20]*	[5-15]*	[20-30]*	[10-15]*	[20-30]*
ISCOR	20,5	10,4	30,9	8,6	29,1
SNIM	22,6	N/A	N/A	5,7	28,3
LKAB	20,9	N/A	N/A	4,3	25,2

Fonte: Relatório AME.

(231) Tudo considerado, a existência de uma concorrência substancial entre os dois produtores australianos e de incentivos concorrenciais assimétricos entre as empresas mineiras australianas e os produtores brasileiros, contribui para impedir eficazmente a criação de uma dominância colectiva em geral. Isto é tanto mais assim na medida em que a CVRD, a BHP e a Rio Tinto também têm quotas de mercado substancialmente diferentes, que variam entre 38 % (CVRD) e [10-20]* % (BHP). Nesse aspecto, a presente operação contribuirá para aumentar essa assimetria (ao reforçar o actual líder de mercado) e tende, portanto, a impedir mais ainda um comportamento paralelo. A existência de diferenças significativas nos rácios de utilização da capacidade é mais um indício contra a dominância colectiva, uma vez que reforça a conclusão de que existem incentivos diferentes entre as empresas do sector.

(232) Além disso, também há razões específicas para que cada um dos três mecanismos acima analisados não possa funcionar eficazmente. Nos pontos seguintes apresentam-se estas razões de forma pormenorizada.

Fixação paralela de preços

(233) Os resultados da investigação pormenorizada negaram o risco de um comportamento paralelo na fixação dos

preços, por três razões fundamentais. Em primeiro lugar, mostraram que há uma concorrência significativa entre os dois fornecedores australianos, que produzem a mesma qualidade de minério de ferro e, por isso, são concorrentes em relação às mesmas quantidades.

(234) Em segundo lugar, o comportamento paralelo durante as negociações anuais dos preços de referência pode ser difícil de concretizar, porque i) os clientes podem fazer fracassar esse comportamento chegando a acordo com fornecedores «marginais» (como fizeram os clientes da Europa Ocidental, em 2000, quando celebraram um acordo com a SNIM); e ii) os fornecedores têm incentivos para serem os primeiros a fixar os preços e, logo, para não serem demasiado exigentes durante as negociações, porque esta atitude «favorável aos clientes» é normalmente recompensada pelas siderurgias sob a forma de maiores quantidades […]*.

(235) […]*.

Divisão geográfica («chacun chez soi»)

(236) Os resultados da investigação pormenorizada invalidaram também o risco de «divisão geográfica» do mercado entre a Europa Ocidental (que seria essencialmente fornecida por fornecedores brasileiros) e o Leste Asiático (que seria essencialmente fornecido por fornecedores australianos). Em primeiro lugar, como já foi dito, não se prevê que o crescimento da procura de minério transportado por via marítima seja partilhado de forma igual entre as diversas áreas abastecidas por essa via. Parece, nomeadamente, que a procura da Europa Ocidental irá estabilizar nos próximos 10 anos, ao passo que as vendas no Leste Asiático irão crescer significativamente durante o mesmo período (essencialmente devido às crescentes aquisições de minério importado por via marítima por clientes da China). Esta assimetria elimina os incentivos para que os fornecedores se concentrem numa dada região (sobretudo na Europa Ocidental) e, pelo contrário, proporciona incentivos para que todos os fornecedores concorram energicamente pelas vendas no Leste Asiático. Este facto é confirmado pela presença da CVRD nessa região (onde já realiza 1/3 das suas vendas marítimas) e pela venda de quantidades significativas de minério australiano na Europa Ocidental.

(237) Além disso, parece que um dos principais desafios que os fornecedores de minério de ferro enfrentam é a obtenção de uma clientela suficiente para suportar o considerável investimento necessário para os planos de expansão da capacidade. Por exemplo, segundo os valores fornecidos pelas partes, […]*. São levantadas questões comparáveis em relação aos novos projectos da BHP e da Rio Tinto. Nesse contexto, os projectos só podem ser financiados se forem garantidos mercados de escoamento suficientes. Os fornecedores de minério de ferro não podem, por conseguinte, limitar-se aos clientes de uma única região abastecida por via marítima, necessitando de concorrer energicamente pelo fornecimento de todas as siderurgias possíveis. Esta situação torna uma «divisão geográfica» ainda mais improvável.

Restrição da capacidade

(238) Por último, os resultados da investigação pormenorizada da Comissão não revelaram grandes riscos de que os três grandes fornecedores enveredem por um comportamento paralelo de restrição da capacidade. É verdade que o mercado apresenta algumas características que poderiam facilitar esse tipo de comportamento: i) a Rio Tinto, a BHP e a entidade resultante da concentração poderiam controlar, efectivamente, as expansões da capacidade, porque só elas têm acesso a reservas significativas; ii) actualmente há muito pouco excesso de capacidade e a procura irá aumentar num futuro próximo, o que exige uma expansão da capacidade; e iii) seria do interesse colectivo dos principais fornecedores manterem a oferta restrita, de modo a obterem preços mais elevados.

(239) No entanto, para ser eficaz, um tal plano teria de vencer grandes obstáculos. Mesmo que os diversos produtores pudessem identificar algum tipo de objectivo comum, independentemente uns dos outros, esse objectivo não poderia ser alcançado porque cada fornecedor teria o interesse individual de renunciar a esse objectivo e aumentar a capacidade dos fornecimentos por via marítima (de modo a beneficiar tanto das grandes quantidades como dos preços elevados). Conclui-se que o mecanismo atrás descrito apenas pode funcionar eficazmente se os incentivos dos fornecedores de minério de ferro para dissentirem forem contrabalançados por outros factores. A forma mais provável de tal se processar seria através de uma ameaça de retaliação. Esta ameaça pode resumir-se da seguinte forma: i) tendo em conta a grande transparência dos planos de expansão da capacidade (e da capacidade individual de cada fornecedor), os principais fornecedores poderiam detectar fácil e rapidamente qualquer aumento da capacidade; e ii) em seguida, os principais fornecedores poderiam prejudicar o fornecedor dessa capacidade adicional aumentando a sua própria capacidade (uma vez que isto criaria uma situação de excesso de capacidade e, logo, preços mais baixos e menores lucros). Se a redução dos lucros actualizados obtidos durante o período de excesso de capacidade fosse suficiente para compensar os maiores lucros actualizados obtidos pelo «dissidente» no período em que beneficiou das maiores quantidades e dos preços mais elevados, os fornecedores de minério de ferro teriam efectivamente poucos incentivos para dissentirem.

(240) Foi sugerido que o comportamento paralelo de restrição da capacidade não é possível, principalmente porque, segundo foi argumentado, o período de «punição» (de excesso de capacidade) não é credível, porque i) preju-

dica todos os fornecedores (devendo ser relativamente curto para a ameaça ser credível) e ii) a capacidade perdura por um longo prazo. Mais especificamente, foi dito que, nesse contexto, qualquer acção de retaliação em nada afectaria o comportamento do dissidente, uma vez que este ficaria «obrigado» a utilizar a capacidade que tivesse instalado. A retaliação seria, assim, simultaneamente inútil e penosa para todos os fornecedores. Além disso, o excesso de capacidade resultante de uma eventual retaliação também perduraria por muito tempo, o que também prejudicaria consideravelmente todos os fornecedores. Por outras palavras, o mecanismo de retaliação seria tão inútil, desproporcionado e prejudicial para todos os fornecedores, que não seria credível. A Comissão considera que, no caso presente, isto não é necessariamente verdade devido ao crescimento previsto do mercado. Ainda que a capacidade permanecesse, na verdade, a longo prazo, o crescimento da procura previsto (8 % entre 2000 e 2005) poderia absorver rapidamente a capacidade acrescentada, pelo que o período de excesso de capacidade não seria muito prolongado.

(241) No entanto, os resultados da investigação mostram que as eventuais estratégias paralelas tendo em vista a restrição da capacidade não seriam susceptíveis de funcionar eficazmente no mercado em causa. A investigação revelou, designadamente, que seria extremamente difícil identificar e prosseguir, de forma independente, objectivos colectivos de restrições da capacidade. É patente, em especial, que a capacidade não pode ser ajustada com precisão. Os planos de expansão da capacidade consistem em grandes projectos conducentes ao desenvolvimento de zonas mineiras inteiras, num determinado jazigo, e referem-se, por conseguinte, a quantidades enormes. Nesta situação, não seria fácil aos fornecedores chegarem, de forma independente, a decisões convergentes sobre as estratégias de expansão da capacidade.

(242) Note-se ainda que o minério de ferro é um produto diferenciado. Este factor, combinado com o facto de os materiais finos para sinterização brasileiros serem substancialmente diferentes dos extraídos na Austrália, complica ainda mais a estabilidade de qualquer resultado coordenado entre a Rio Tinto, a CVRD e a BHP.

(243) Acresce que os clientes afirmaram repetidamente que a BHP e a Rio Tinto concorrem significativamente uma com a outra, principalmente no que diz respeito aos projectos de expansão da capacidade. Neste contexto, parece difícil imaginar que esses dois fornecedores possam enveredar por um comportamento paralelo em matéria de expansão da capacidade.

(244) Subsiste ainda o facto de não se prever, como já foi dito, que o crescimento do mercado de minério transportado por via marítima seja homogeneamente partilhado por todas as regiões, devendo provir essencialmente do Leste Asiático (e sobretudo da China). Deste modo, todos os fornecedores têm fortes incentivos para concorrerem pela obtenção de maiores quantidades na China e as futuras posições no mercado marítimo não podem ser facilmente deduzidas das actuais posições em mercados maduros (como o da Europa Ocidental ou do Japão). Seria, assim, extremamente difícil, num tal contexto, que os produtores adoptassem pontos de vista semelhantes sobre a partilha ideal da capacidade, sendo provável que os fornecedores se sintam incentivados a não promoverem quaisquer estratégias independentes de restrição da capacidade susceptíveis de limitar as suas vendas na China.

(245) Por último, foi constantemente afirmado que apenas são empreendidos novos projectos quando um número suficiente de clientes manifesta o desejo de comprar o produto em causa. Daqui se conclui que a possibilidade de os produtores promoverem estratégias de restrição da capacidade dependeria fortemente da aceitação dos minérios de ferro em questão pelos clientes, algo que não pode ser presumido, o que também indica que os clientes poderiam pôr seriamente em risco a estabilidade das eventuais estratégias paralelas.

(246) Por todas estas razões, a grande maioria de terceiros declarou que os três principais fornecedores de minério de ferro não podiam prosseguir razoavelmente, de forma independente, uma tal estratégia comum de restrição da capacidade. Conclui-se, portanto, que a operação não irá criar nem reforçar uma posição dominante no sector dos materiais finos para sinterização vendidos às áreas de clientes abastecidas por via marítima, em resultado da qual a concorrência efectiva no mercado comum e o funcionamento do Acordo EEE sofreriam entraves significativos.

D. **Inexistência de posição dominante no sector dos granulados**

(247) A operação irá criar sobreposições no sector dos granulados, em que a CVRD e a CAEMI (através da MBR) operam e vendem a todas as áreas de clientes abastecidas por via marítima. As quotas de vendas e a capacidade das partes e dos seus concorrentes são apresentadas no quadro seguinte:

(em %)

Vendas marítimas	País	Vendas 1997	Vendas 2000	Capacidade 2000	Capacidade 2005
CVRD	Brasil	[5-15]*	[5-15]*	[20-30]*	[20-30]*
CAEMI (MBR)	Brasil	[5-15]*	[5-15]*	[5-15]*	[5-15]*
Entidade resultante da concentração ([56])		[5-15]*	[10-20]*	[20-30]*	[20-30]*
BHP	Austrália	[20-30]*	[10-20]*	[20-30]*	[10-20]*
Rio Tinto	Austrália	[30-40]*	[30-40]*	[20-30]*	[20-30]*

Fonte: […]*.

(248) Não há indícios de que a operação possa criar uma posição dominante única por parte da entidade resultante da concentração, uma vez que esta seria apenas o terceiro maior fornecedor marítimo. A operação suscita, todavia, no sector dos granulados, muitas das questões de dominância colectiva levantadas em relação aos materiais finos para sinterização. Contudo, os resultados da investigação pormenorizada da Comissão também mostram que estes riscos podem ser postos de parte, com base na mesma análise que foi pormenorizadamente descrita anteriormente em relação aos materiais finos para sinterização.

(249) Conclui-se, por conseguinte, que a operação não irá criar nem reforçar uma posição dominante no sector dos granulados vendidos a todas as áreas de clientes abastecidos por via marítima, em resultado da qual a concorrência efectiva no mercado comum e o funcionamento do Acordo EEE sofreriam entraves significativos.

E. **Conclusão**

(250) Com base na análise que precede, a concentração proposta correria o risco de conduzir à criação ou ao reforço de uma posição dominante no mercado fornecedor de aglomerados de minério de ferro a todas as áreas de clientes abastecidos por via marítima, no hipotético mercado de fornecimento de aglomerados de redução directa a essas áreas e no hipotético mercado que combina os aglomerados e os granulados de redução directa vendidos às ditas áreas, em resultado da qual a concorrência efectiva no mercado comum e o funcionamento do Acordo EEE sofreriam entraves significativos.

VIII. **SOLUÇÕES**

(251) Em 5 de Outubro de 2001, as partes apresentaram alguns compromissos para eliminar os problemas de concorrência que a Comissão identificara na sua comunicação de objecções. A parte pertinente dos compromissos finais é apresentada no anexo à presente decisão.

A. **Resumo dos compromissos**

(252) Estes compromissos consistem, em resumo:

— no compromisso de venda da participação de 50 % que a CAEMI detém na QCM, um produtor canadiano de materiais finos para sinterização e de aglomerados,

— na criação da denominada «New CAEMI», que irá integrar a MBR, a actividade de exploração do minério de ferro brasileiro da CAEMI, e a Ferteco, uma empresa mineira de minério de ferro que a CVRD comprou recentemente à Thyssen Krupp.

B. **Avaliação dos compromissos**

(253) O primeiro destes compromissos elimina por completo a sobreposição entre a CVRD e a CAEMI no sector dos aglomerados de minério de ferro. Além disso, os resultados da investigação de mercado da Comissão indicam claramente que a QCM é uma actividade autónoma que opera independentemente do resto da CAEMI e que, se for vendida a um adquirente adequado, tem a possibilidade de actuar no mercado como uma força competitiva e independente. Consequentemente, este compromisso soluciona as preocupações em matéria de concorrência identificadas pela Comissão no sector dos aglomerados e dos aglomerados de redução directa.

(254) Dado que os aglomerados de redução directa correspondem aproximadamente a 80 % do total do hipotético mercado de minério de ferro de redução directa, este compromisso também parece ser suficiente para solucionar as preocupações em matéria de concorrência relativas a esse mercado hipotético. Apesar de a QCM não

([56]) Os valores relativos à quota de mercado da entidade resultante da concentração também incluem a produção da mina indiana Sesa Goa, que é controlada pela Mitsui.

produzir granulados de redução directa, as vendas da MBR de […]* Mt em 2000 apenas representam uma percentagem muito pequena de um mercado combinado de granulados e aglomerados de redução directa. Tendo em conta a tendência existente para se preferir a utilização de aglomerados de redução directa aos granulados de redução directa, bem como a previsão da CVRD de que as suas reservas actuais de granulados de redução directa se esgotarão dentro de quatro ou cinco anos ([57]), estas vendas parecem ainda mais insignificantes. Note-se igualmente que o único cliente europeu de minério de ferro de redução directa é uma instalação de redução directa que actualmente não se encontra operacional e que apenas correspondia a 0,3 % da produção de aço do EEE. À luz destes factores, e na ausência de uma solução proporcionada para este ligeiro aumento da quota de vendas de minério de ferro de redução directa, conclui-se que esta pequena sobreposição não altera substancialmente as condições de concorrência no mercado em causa.

(255) O segundo compromisso não é, pois, considerado necessário para a operação notificada ser autorizada e a Comissão não o tomará em consideração para efeitos da presente decisão.

IX. **CONCLUSÃO**

(256) Tendo em conta o que precede, e sob reserva do cumprimento do compromisso relativo à alienação da participação de 50 % que a CAEMI possui na QCM, apresentado no anexo, a operação proposta não cria nem reforça uma posição dominante em resultado da qual a concorrência efectiva sofreria entraves significativos no EEE ou numa parte substancial do mesmo. Por conseguinte, a concentração deve ser declarada compatível com o mercado comum e o funcionamento do Acordo EEE, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 4064/89,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A operação notificada, através da qual as empresas Mitsui e CVRD adquirem o controlo conjunto da empresa CAEMI, é declarada compatível com o mercado comum e com o funcionamento do Acordo EEE, sob reserva do pleno cumprimento do compromisso relativo à alienação da participação de 50 % que a CAEMI detém na QCM nos termos expostos no anexo.

Artigo 2.º

São destinatárias da presente decisão:

MITSUI & Co Ltd
2-1 Ohtemachi 2-chome
Chiyoda-ku
Tokyo–100-0004
Japão

Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)
Graça Aranha, 26-15.º andar
2005-900 Rio de Janeiro
Brasil

Feito em Bruxelas, em 30 de Outubro de 2001.

Pela Comissão
Mario MONTI
Membro da Comissão

([57]) A única fonte de granulados de redução directa da CVRD é a mina de Feijas (anteriormente pertencente à Ferteco), que produzia 1 Mt de granulados de redução directa em 2000 (*Fonte*: Relatório Midrex 2000).

ANEXO

O texto original completo das condições e obrigações referidas no artigo 1.º está disponível no seguinte sítio *Web* da Comissão:

http://europa.eu.int/comm/competition/index_en.html