

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 1.445, DE 2003

Altera os arts. 3º, 4º, 7º e 12 da Lei nº 6.729, de 28 de novembro de 1979, que “Dispõe sobre a concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos automotores de via terrestre”.

Autor: Deputado Fernando Giacobbo

Relator: Deputado Leo Alcântara

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela introduz modificações na legislação que trata das relações entre montadoras e concessionárias de automóveis no Brasil, a chamada “Lei Ferrari”.

A proposição propõe retirar, do parágrafo 1º do art. 3º da Lei 6.729, de 1979, a possibilidade de a montadora demandar exclusividade de sua concessionária, além de assegurar, através da inclusão de inciso (III) do art. 4º, que constitui direito do concessionário comercializar veículos automotores e implementos novos de qualquer marca, e não apenas os usados.

Esse direito, no entanto, segundo a proposta de mudança do *caput* do art. 7º da referida lei apenas poderia ser exercido após o concessionário ter comercializado toda a cota contratada com a montadora. Ademais, pela nova redação proposta para o art. 12, o direito de venda de automóveis novos de outra marca só poderia ser exercido quando se referir à venda direta ao consumidor, vedada a comercialização para fins de revenda.

O projeto de lei, em nova alteração do art. 12 da lei 6.729, de 1979, estabelece que o concessionário apenas poderá realizar venda de veículos automotores usados diretamente ao consumidor, vedando a comercialização para fins de revenda. Na legislação atual essa limitação se limita a carros novos.

A medida mais relevante proposta pelo Projeto de Lei nº 1.445, de 2003 é a quebra da exclusividade de vendas de veículos novos das montadoras concedentes pelas concessionárias, tal como estabelecida na lei Ferrari. O objetivo dessa mudança, destacado na justificação do projeto, seria atenuar o desequilíbrio de forças entre esses dois grupos de agentes, ampliando o poder de barganha das concessionárias.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As montadoras de veículos e suas concessionárias se relacionam verticalmente na cadeia produtiva da indústria automobilística. As montadoras fabricam os automóveis e os vendem no atacado para as concessionárias, as quais comercializam o produto no mercado varejista para o consumidor final. As atividades desenvolvidas pelas concessionárias, comercialização de veículos novos e de autopeças para reposição, são dependentes do fornecimento das montadoras, por força do estatuto legal (Lei 6.729, de 1979) que rege a relação entre montadoras e concessionárias, conhecido como Lei Ferrari, a qual foi alterada pela Lei 8.132, de 1990.

As relações entre montadoras e concessionárias no Brasil costumam passar por recorrentes conflitos. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, por exemplo, já recebeu e julgou alguns casos importantes nos quais as empresas concessionárias reclamam de comportamento abusivo das montadoras em suas relações comerciais com aquelas.

O último caso importante foi o processo no qual a Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (FENABRAVE) se queixava

àquele órgão de práticas anticompetitivas adotadas por Fiat, Volkswagen, Ford e General Motors. Na petição feita à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ), a FENABRAVE destacou sete condutas restritivas praticadas pelas montadoras em detrimento das concessionárias de veículos, quais sejam: *i)* preços abusivos de veículos; *ii)* preços abusivos de peças de reposição; *iii)* preços abusivos de peças e mão de obra em garantia; *iv)* obrigatoriedade de aquisição; *v)* recusa de contratar; *vi)* venda casada; e *vii)* discriminação entre concorrentes. Tais práticas seriam tipificadas como infrações à ordem econômica com base nos artigos 20, incisos I, II e IV, e 21, incisos V, XII, XXIII e XXIV da Lei 8.884/94.

A questão relevante, no projeto de lei em tela, é: qual o papel da exclusividade da concessionária em relação à sua montadora, objeto precípua da presente proposta, e quais os seus efeitos líquidos sobre o bem-estar?

A teoria econômica aponta que a análise dos efeitos da exclusividade depende de uma série de fatores específicos a cada setor. Conforme Possas, Fagundes e Pondé (2003)¹, há dois principais riscos potenciais em uma conduta de exclusividade²:

- (i) o “fechamento” ou “bloqueio” do mercado do produto (“de origem” da prática), no caso o mercado das montadoras, para concorrentes que já atuam no mercado, e/ou para concorrentes potenciais, ao provocar o aumento das barreiras à entrada. No primeiro caso, de concorrentes que já atuam no mercado, a empresa que implementa a prática dificulta o acesso dos consumidores aos produtos dos competidores; no segundo caso, a elevação das barreiras à entrada obriga um eventual entrante no mercado de montadoras a investir não apenas na produção, mas também na sua rede de comercialização; em ambos os casos, ela pode aumentar substancialmente seu poder de mercado³;

¹ “Acordos de exclusividade: o caso Philip Morris vs. Souza Cruz”. em “A Revolução Antitruste no Brasil: O Papel da Economia”, ed. Mattos, C.C.A. Editora Singular. No Prelo.

² Ver, por exemplo, HOVENKAMP, H. (1994), pp. 337-339” 1994). *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice*. St. Paul: West Publishing.; e VISCUSI, W., VERNON, J., HARRINGTON Jr., J. (1995), p. 224 (1995). “*Economics of Regulation and Antitrust*”. Cambridge, Mass: MIT Press, 2ª ed.. Para uma abordagem concisa, CARLTON, D., PERLOFF, J. (2000). cap. 19, pp. 635 ss (2000). *Modern Industrial Organization*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 3ª ed..

³ Ver SULLIVAN, E., HARRISON, J. (1988), p. 179. *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*. N. York: Matthew Bender.

- (ii) a exclusividade na distribuição, no caso as concessionárias, pode ser um fator que facilita a implementação de *condutas concertadas* entre os fabricantes. Se os distribuidores comercializam produtos de diferentes fabricantes, suas iniciativas no sentido de procurar obter descontos nos preços podem dificultar a manutenção de um cartel de montadoras. Daí a exclusividade ter o potencial de ser um facilitador de arranjos dessa ordem.

A literatura⁴ condiciona a ocorrência de dano à concorrência tanto pelo potencial fechamento de mercado quanto pela facilitação do cartel à existência de (i) poder de mercado por parte da montadora⁵; e (ii) cobertura significativa de parcela do mercado atingida pela prática⁶, no caso as concessionárias.

No caso do setor automotivo, parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF) aponta para o fato de que o mercado de montadoras está caminhando cada vez mais para uma estrutura concorrencial, refletida não apenas na maior instabilidade das participações de mercado dos agentes, mas também na entrada de novos concorrentes ao longo da década de noventa, como Honda, Mercedes-Benz, Peugeot, Citroën, Renault e Toyota. Assim, apesar da segunda condição para a ocorrência de dano à concorrência existir pelo fato de a prática de exclusividade ter uma cobertura de praticamente 100% em virtude da determinação legal, a outra condição necessária para o potencial anticompetitivo da conduta, que é o poder de mercado das montadoras, tem se tornado cada vez menos importante. Mais do que isso, a entrada dessas novas montadoras revelou que as barreiras à entrada geradas pela exclusividade definida pela Lei Ferrari não foram suficientes para impedir a nova concorrência. Ou seja, a necessidade de construir uma rede de concessionárias não constituiu um impeditivo fundamental para bloquear a entrada de novas montadoras.

De outro lado, os riscos anticoncorrenciais da exclusividade devem ser contrapostos às potenciais “eficiências” associadas a este tipo de conduta. Estas são basicamente relacionadas: (i) à redução de custos de transação nas relações contratuais; e, adicionalmente (ii) ao aproveitamento de economias

⁴ Ver SCHERER, F., ROSS, D. (1990), p. 563. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton Mifflin, 3ª ed.

⁵ Uma discussão extensa do tema geral das práticas verticais e do *foreclosure* em particular encontra-se em MEEHAN Jr., J., LARNER, R. (1981), especialmente pp. 220 ss. “A proposed rule of reason for vertical restraints on competition”. *The Antitrust Bulletin*, 27 (Summer).

⁶ Sobre a importância do *market share* envolvido e a jurisprudência correspondente veja-se ORNSTEIN, J., (1989), pp. 81-85. Exclusive Dealing and Antitrust”. *The Antitrust Bulletin*, 34 (Spring).

de escala que estejam acessíveis, mesmo sem a integração vertical efetiva. No primeiro caso, a prática pode gerar ganhos de eficiência tais como: (i.a) a minimização do risco de comportamento oportunista de tipo “*free rider*” por parte do revendedor ou distribuidor, na exploração em benefício próprio de ativos dos produtores (tecnologia, equipamentos, marcas, investimentos em publicidade), ameaçando desvalorizá-los e/ou dificultando a apropriação, pelo seu detentor, dos lucros correspondentes – p. ex. utilizando-os para a venda de produtos concorrentes, sem qualquer custo para esses, ou produtos similares de qualidade inferior⁷; e (i.b) proporcionar incentivo ao revendedor ou distribuidor para realizar maiores esforços de venda de seus produtos. No segundo caso, os ganhos típicos estão relacionados às economias decorrentes da especialização dos revendedores ou distribuidores.

A principal conclusão desse tipo de análise é que os mecanismos contratuais estabelecidos com o objetivo de reduzir custos de transação podem proporcionar não só benefícios privados, como também o aumento da *eficiência (bem-estar) social*, via aumento de eficiência alocativa do sistema econômico. Em outros termos, os *ganhos de eficiência* não derivam somente de inovações tecnológicas, produtivas e organizacionais, mas também – e de forma não insignificante – de novos arranjos *contratuais*, em busca de maior eficiência na gestão da coordenação das partes envolvidas em transações duradouras, que não se esgotam numa operação de compra e venda, como num mercado *spot*.

É a partir desse tipo de análise que se observa que, mesmo com os conflitos, a organização da cadeia produtiva e de comercialização do setor, não apenas no Brasil como no mundo é caracterizada por essa divisão de responsabilidades entre montadoras e concessionárias. Nesse sentido, Oliver Williamson (1985, p.110)⁸ cita a explicação de Alfred Sloan sobre por que as montadoras decidiram usar concessionárias terceirizadas ao invés de seus próprios revendedores para a comercialização de automóveis, o que está diretamente associado ao surgimento do mercado de automóveis de segunda mão:

“Organizar e supervisionar milhares de complexas trocas (de carros usados na compra de novos) teria sido difícil para o fabricante; tal processo de troca não se encaixaria facilmente dentro da forma convencional de gerenciamento e controle da organização da montadora. Assim, o negócio de

⁷ Ver por exemplo HOVENKAMP, H. (1994), pp. 386-7.

⁸ The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.

venda de automóveis no varejo cresceu como uma organização de franchise”⁹.

De fato, a possibilidade de troca de usados por novos transformou a competição entre montadoras. De um lado, uma avaliação generosa do usado facilitaria a venda do carro novo, mas de outro, poderia implicar uma perda líquida no processo de revenda do usado sobreavaliado. Segundo Willianson (p. 157), de fato, várias dessas transações de carros usados por novos se fariam de forma geograficamente dispersa e apenas uma avaliação local, caso a caso, poderia garantir uma análise precisa da elevada variabilidade de qualidades de automóveis usados colocados para troca. O custo de monitoramento dessas transações em estruturas de gerenciamento centralizado como as montadoras seria muito elevado.

Esse autor ainda acrescenta algo que considera ainda mais importante que o ressaltado na análise de Sloan. Supervisores e vendedores em grandes empresas, como as montadoras, tendem a se apropriar menos dos ganhos gerados em uma determinada operação de troca desse tipo do que em empresas menores, como as concessionárias. Isso torna os supervisores e vendedores das montadoras naturalmente menos eficazes para cumprir a tarefa de comercialização, tornando-se mais razoável manter a relação comercial com as concessionárias como empresas independentes.

De outro lado, a transferência das funções de comercialização para as concessionárias demandou preocupações das montadoras relacionadas ao serviço de atendimento ao consumidor. O desafio básico desse sistema terceirizado de comercialização seria garantir que as concessionárias atenderiam o cliente de forma a garantir as vendas e salvaguardar a reputação da marca da montadora. Afinal, o cliente atendido nas redes autorizadas tende a distinguir apenas precariamente - ou mesmo não distinguir - quem é a montadora e quem é a concessionária em uma transação. Qualquer problema de atendimento será atribuído inevitavelmente à marca da montadora. Nesse sentido, Willianson (p. 109) também realça que a Ford, por exemplo, determinava que suas concessionárias oferecessem aos clientes demonstrações e instruções para consumidores com pouca intimidade com o funcionamento de novos veículos e exigia capacidade de prestação de assistência técnica, oficina mecânica e peças para os proprietários.

⁹“ *Organizing and supervising the necessary thousands of complex trading institutions would have been difficult for the manufacturer; trading is knack not easily fit into the conventional type of a managerially controlled scheme of organization. So the retail automobile business grew up with the franchised-dealer type of organization*”.

Mais do que isso, em sendo as concessionárias vistas por grande parte dos consumidores como uma extensão das montadoras, era crucial que aquelas investissem nos chamados “ativos específicos”. Esses últimos são “ativos” relacionados especificamente às transações com uma dada montadora. Por exemplo, os mecânicos de uma concessionária Volkswagen podem não saber operar em automóveis Chevrolet ou Ford, mas é crucial que eles saibam perfeitamente trabalhar em automóveis da Volks. Isso deve requerer treinamento especializado, orientado pela própria montadora. As ferramentas da mecânica devem ser todas apropriadas para veículos Volks, podendo ser apropriadas ou não para carros de outras montadoras. Vários outros ativos da concessionária Volks (ou Fiat ou Chevrolet) devem ser específicos à transação com a montadora Volks, até para criar um padrão de atendimento minimamente homogêneo das revendas, desejado pela montadora. Uma lógica similar, por exemplo, se aplica à franquia McDonald’s. Um problema de atendimento em uma loja afeta a reputação da marca não só naquela como em outras localidades, gerando efeitos negativos sobre vendas em todas as lojas da rede.

Ao desenvolvimento de ativos específicos das concessionárias corresponde uma série de outros investimentos por parte das montadoras: treinamento de mão de obra das concessionárias, seja ela de mecânicos, seja de vendedores; orientação na arquitetura e decoração das lojas das concessionárias, etc.... Em suma, a configuração da logística de produção e venda de automóveis novos requer que ambas as partes invistam na relação, e isso demanda direitos e obrigações mútuas.

Nesse contexto, sob o princípio geral de que, na presença não desprezível de *ativos específicos*, *incerteza* e risco de comportamento *oportunista* – isto é, na *grande maioria* das situações em que ocorrem *transações continuadas* (não *spot*) entre agentes numa economia de mercado –, tal como na relação comercial entre montadoras e concessionárias, a implementação de relações contratuais duradouras impõe a adoção de cláusulas restritivas e salvaguardas potencialmente pró-eficiência. A questão da venda casada foi avaliada no caso supra-citado, analisado pelo CADE, e a conduta não foi considerada como problemática no setor. A fixação de preços de revenda era consagrada no art. 13 da Lei Ferrari como regra geral na relação entre montadoras e concessionárias, mas sofreu mudança radical em 1990, com a lei 8.132. Essa última, além de acabar com a obrigatoriedade de definição de preço na revenda pela montadora, proibiu expressamente tal prática.

A exclusividade, no caso da relação comercial entre montadoras e concessionárias, apresenta um papel de proteção aos investimentos dos primeiros nos segundos, como o treinamento da mão de obra e os investimentos em propaganda. No primeiro caso, suponha-se que a montadora treine vendedores e mecânicos da concessionária. Quando a concessionária vende automóveis de outras montadoras, essas últimas estão se beneficiando do treino recebido pela primeira montadora. Mais do que isso, em sendo concorrentes, esse benefício se realiza em detrimento mesmo das vendas da montadora que investiu. Sem a exclusividade para evitar esse problema, a montadora ou não investiria na concessionária ou o faria menos do que se tivesse assegurada a exclusividade.

Ademais, quando a montadora investe em propaganda ela está, indiretamente, beneficiando todos os agentes que possuem marcas associadas à sua, o que inclui as concessionárias. Se, beneficiadas pelas externalidades positivas da propaganda da montadora, as concessionárias venderem veículos de outro fabricante, mais uma vez teremos esse problema de expropriação do investimento da montadora que investiu. Trata-se de uma típica apropriação oportunista por parte dos revendedores e, novamente, uma forma de evitar esse problema seria através da conduta de exclusividade.

Isso demonstra que a conduta de exclusividade no setor automotivo, consagrada na Lei Ferrari, pode, de fato, gerar eficiências econômicas. Juntando-se a isso o fato de que o progressivo aumento na competição detectado pela SEAE/MF tende a reduzir a possibilidade de utilização da prática para fins anticompetitivos, chega-se à conclusão de que a simples proibição da conduta na legislação pode não ser uma medida desejável.

Note-se, no entanto, que isso não implica ser desejável manter a exclusividade quase como uma obrigação legal das concessionárias. Isso porque a dinâmica da cadeia de comercialização nesse setor tem se modificado em outros países do mundo, o que tende também a ocorrer, em algum momento no Brasil. De fato, Goldbaum (2000)¹⁰ mostra que tem havido um fenômeno de entrada no mercado de concessionárias de *superstores*, grandes redes de varejistas, que rapidamente ganham mercado em detrimento de pequenos concessionários locais. Isso faz com que o número de concessionárias se reduza e suas vendas médias aumentem nos EUA. Nesse contexto, é possível que a manutenção da exclusividade definida na Lei Ferrari também possa constituir um inibidor desse processo.

¹⁰ “A Defesa da concorrência e a relação entre montadoras e concessionárias de automóveis”. Relatório Final. Mimeo CADE.

Dessa forma, o que faz mais sentido é a legislação deixar à Convenção de Marca a questão da exclusividade. Nesse caso, sendo uma negociação da montadora com todas as concessionárias, o problema de assimetria de forças entre as partes seria minorado.

Na verdade, como realçado na justificação do projeto em tela, seria desejável uma discussão ainda mais ampla sobre a Lei Ferrari. Em linhas gerais, tais mudanças deveriam caminhar na direção de atribuir uma maior flexibilidade às negociações havidas na Convenção de Marca, ao invés de cristalizar em lei obrigações e direitos das partes. De fato, muitos dos dispositivos hoje regulados em lei poderiam ser remetidos à livre negociação, o que implicaria importante movimento de desregulamentação no setor, deixando às partes a tarefa de compor seus conflitos. O papel do legislador seria, então, muito mais de estimular a negociação nas Convenções de Marca do que de definir o que cada parte deve fazer.

Note-se que isso não afastaria ainda a competência das autoridades de defesa da concorrência em analisar casos potenciais de dano à concorrência, não devidamente compensado por potenciais eficiências.

Assim, consoante os argumentos acima esboçados, caberia tão somente prever que a exclusividade deveria ser negociada no âmbito da Convenção de Marca e não isoladamente, concessionária a concessionária, o que reduziria a possibilidade de essa conduta ser utilizada pelas montadoras para bloquear o desenvolvimento de um processo de mudança estrutural do setor. Ao mesmo tempo, não proibir, de forma absoluta, a exclusividade, permitiria garantir à montadora o retorno de seus investimentos.

Face ao exposto, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 1.445, de 2003, na forma do substitutivo anexo, que objetiva cristalizar a proposta de manutenção da possibilidade de exclusividade, mas com maior equilíbrio no processo negocial.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Leo Alcântara
Relator

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.445, DE 2003

Altera a alínea “b” d parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 6.729, de 28 de novembro de 1979, que “Dispõe sobre a concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos automotores de via terrestre”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A alínea b do § 1º do art. 3º da Lei nº 6.729, de 28 de novembro de 1979, passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 3º Constitui objeto de concessão:

- I -
- II-
- III-.....;

§ 1º A concessão poderá, em cada caso:

- a)
- b) em acordo definido em Convenção de Marca, permitir a comercialização de veículos automotores novos fabricados ou fornecidos por outro produtor.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Leo Alcântara
Relator

311676.00202