

Ministro da Fazenda  
*Pedro Sampaio Malan*

Secretário-Executivo  
*Pedro Pullen Parente*

Secretário de Acompanhamento Econômico  
*Bolívar Moura Rocha*

Secretário-Adjunto  
*Luiz Milton Veloso Costa*

Secretário-Adjunto  
*Sérgio Savino Portugal*

Chefe de Gabinete  
*Karla Osorio Netto*

Coordenador-Geral de Produtos Industriais  
*Pedro José Baptista Bernardo*

Coordenador-Geral de Serviços  
*João Silveira Braga*

Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura  
*Ricardo Romano*

Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas  
*Carlos Roberto Fonseca*

Coordenador-Geral de Acompanhamento de Mercados  
*Ary James Pissinatto*

# **Relatório de Atividades de 1997**

## **Índice Analítico**

### [APRESENTAÇÃO](#) e [INTRODUÇÃO](#)

#### I. [DEFESA DA CONCORRÊNCIA](#)

1. INTRODUÇÃO
2. CONTROLE DE CONDUTAS E PRÁTICAS ANTI-CONCORRENCIAIS
3. CONTROLE DE ESTRUTURAS
4. ATUAÇÃO INTERNACIONAL

#### II. [TARIFAS PÚBLICAS](#)

1. TARIFAS PÚBLICAS CENTRAIS
2. TARIFAS PÚBLICAS SECUNDÁRIAS
3. TARIFAS PÚBLICAS CONTROLADAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS

#### III. ["RE-REGULAMENTAÇÃO"](#)

#### IV. PRÉ-PROGRAMA DE TRABALHO DA SEAE PARA 1998

## **Apresentação**

A Secretaria de Acompanhamento Econômico - Seae tem o prazer de prestar contas dos trabalhos realizados no ano de 1997, através do presente Relatório de Atividades, produzido pela primeira vez desde sua criação,.

A Seae foi tradicionalmente a área do Ministério da Fazenda encarregada do controle de tarifas e preços públicos e, de forma mais geral, do acompanhamento dos preços da economia. A forma de atuação do Poder Executivo nessa área vem conhecendo sensível alteração em decorrência do avanço e consolidação da estabilidade de preços, inaugurada com o Plano Real, e da retração do Estado como agente econômico no setor de infra-estrutura, à luz do progresso do programa de desestatização.

Nesse novo contexto, ganham clara relevância três atividades da Seae. Uma permanente, duas de natureza transitória - respectivamente, a defesa da concorrência, o concurso na definição de regimes tarifários e concorrenciais adequados, aplicáveis ao processo de desestatização, e o trabalho de re-regulamentação de atividades econômicas. O ano de 1997 constituiu período de transição entre as atribuições tradicionais da Seae, relativas a acompanhamento e controle de preços, e suas novas tarefas, conforme demonstra o presente Relatório de Atividades.

As atribuições da Seae, com freqüência, dizem respeito a atividades, situações e problemas que afetam vasta parcela da população brasileira, e que por isso são particularmente sensíveis. É com satisfação derivada da consciência de havê-las desempenhado a contento que a Seae vem dar notícia do trabalho que executou durante o ano de 1997, no entendimento de que a prestação de contas é obrigação inerente ao serviço público.

O presente Relatório Anual é dedicado à memória de nossa colega Jane Ferreira Tito.

Brasília, dezembro de 1997.

Bolívar Moura Rocha  
Secretário de Acompanhamento Econômico

## Introdução

A Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico - Seae do Ministério da Fazenda foi criada no início de 1995, em resultado do desdobramento da Secretaria de Política Econômica, como principal órgão do Executivo encarregado de acompanhar os preços da economia, e de subsidiar decisões em matéria de reajustes e revisões de tarifas públicas. Para tanto, a SEAE herdou em grande parte a estrutura de unidades do Executivo responsáveis, no passado, pelo controle de preços da economia, a exemplo do extinto Conselho Interministerial de Preços (CIP).

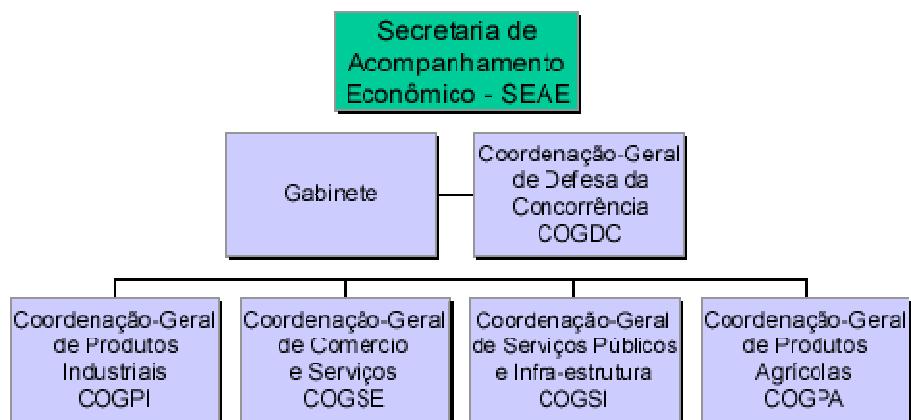
A passagem para uma economia sem controle de preços, a estabilidade econômica alcançada com o Plano Real, a consolidação da abertura comercial, e o avanço do programa de privatização, alteraram de forma significativa a forma de atuação do Executivo, e portanto da Seae, no tocante a preços e tarifas públicas. Nesse novo contexto, ganham clara relevância três atividades, uma permanente, duas de natureza transitória - respectivamente, a defesa da concorrência, a colaboração na definição de regimes tarifários e concorrenenciais adequados, aplicáveis aos setores de serviços públicos de infraestrutura objeto de processo de desestatização, e o trabalho de regulamentação de atividades econômicas.

Como reflexo e consequência da mudança da natureza do trabalho do Executivo em matéria de preços da economia e tarifas de serviços públicos, 1997 foi marcado por adaptações à estrutura e procedimentos da Seae:

- foi criada a Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência, vinculada ao Gabinete do Secretário, com o papel de coordenar todas as tarefas afetas à defesa da concorrência;
- a Seae assumiu atribuições da extinta Superintendência Nacional de Abastecimento - Sunab relativas a fiscalização de atividades econômicas, com o fim específico de subsidiar análises no âmbito da legislação de defesa da concorrência;
- funcionários da Seae participaram do primeiro Curso de Defesa da Concorrência promovido pela Fundação Getúlio Vargas em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro;
- a Coordenação-Geral de Tarifas e Preços Públicos foi transformada em Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura, tendo em vista (i) o avanço do processo de desestatização, que importa a submissão de reajustes e revisões tarifárias a regras definidas contratualmente, e não mais a decisões ad hoc do Executivo, e (ii) a necessidade de criar, no Ministério da Fazenda, foco de interlocução com as novas agências reguladoras dos setores de infra-estrutura;
- a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Mercados foi reestruturada com o objetivo de subsidiar o trabalho das demais Coordenações Gerais, através do monitoramento de mercados por meio de pesquisas de campo, e processamento das informações levantadas;
- foi incorporado aos quadros funcionais da Secretaria um grupo de servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

O desempenho satisfatório das atribuições da Seae a médio e longo prazos, e em particular das tarefas na área de defesa da concorrência, exigem consistência e continuidade no trabalho desempenhado. A Secretaria não é atendida por nenhuma carreira específica de servidores públicos, o que dificulta o cumprimento dessa exigência. A Seae lida com essa dificuldade através do treinamento de funcionários, e da agregação de grupo de especialistas em políticas públicas - os chamados gestores. Ambas as providências serão objeto de aprofundamento no próximo ano. Em particular, a Seae gostaria de tornar os gestores, ao longo do tempo, a base de seu quadro de funcionários, para o que manterá entendimentos com o Ministério da Administração e Reforma do Estado, através da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

Para desempenhar suas tarefas, e em resultado das mudanças descritas, a Seae está estruturada em quatro Coordenações-Gerais que refletem as grandes divisões da economia - Produtos Industriais, Serviços, Infra-Estrutura, e Produtos Agrícolas; e outras duas Coordenações Gerais que desenvolvem atividades instrumentais - a Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência, e a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Mercados.



Ao lado de suas atribuições principais em matéria de defesa da concorrência e tarifas públicas, a Seae desempenha tarefas auxiliares às de outros órgãos do Executivo; em 1997, em particular,

- coordenou discussões envolvendo órgãos do Governo brasileiro relativas à Resolução 69/96 do Mercosul, que permite rebaixas tarifárias temporárias como forma de lidar com problemas de abastecimento;
- auxiliou a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça em inúmeros casos relacionados a direitos dos consumidores, em especial no tocante a planos de saúde e mensalidades escolares;
- auxiliou a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda no tocante a negociações no âmbito do Mercosul, bem como a processos em matéria de defesa comercial.

Conforme dá conta o presente Relatório de Atividades, 1997 marcou uma transição entre as atribuições tradicionais da Seae, relativas a acompanhamento e controle de preços, e suas novas tarefas. Parte I do Relatório descreve o trabalho da Seae na área de

defesa da concorrência, tarefa que vem adquirindo grande visibilidade em virtude de sua importância central na construção de uma economia de mercado madura. Parte II do presente Relatório descreve as atividades da Secretaria em matéria de tarifas públicas, onde conviveram por um lado o desempenho da tarefa historicamente atribuída a essa área do Ministério da Fazenda, relativa a revisões e reajustes de tarifas; e por outro lado o início do trabalho de definição de regimes tarifários adequados ao processo, de grande envergadura, de desestatização de serviços públicos de infraestrutura - transportes, energia elétrica, telecomunicações, saneamento básico. Parte II descreve igualmente o monitoramento empreendido pela Seae das tarifas de competência de Estados e Municípios, e o processo de descentralização, para os Ministérios setoriais, de decisões relativas a tarifas cobradas por serviços públicos que atendem a públicos específicos. A Parte III do Relatório descreve o trabalho da Secretaria no tocante à re-regulamentação de setores-chave da economia brasileira. Parte IV, por fim, traz a primeira versão do Programa de Trabalho da Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico para o ano de 1998.

O volume Anexo a este Relatório de Atividades traz cópia do Programa de Trabalho para 1997, definido em janeiro e cumprido quase em sua integralidade; e cópia das Notas à Imprensa divulgadas ao longo do ano. O volume Anexo pode ser obtido mediante solicitação.

# Defesa da Concorrência

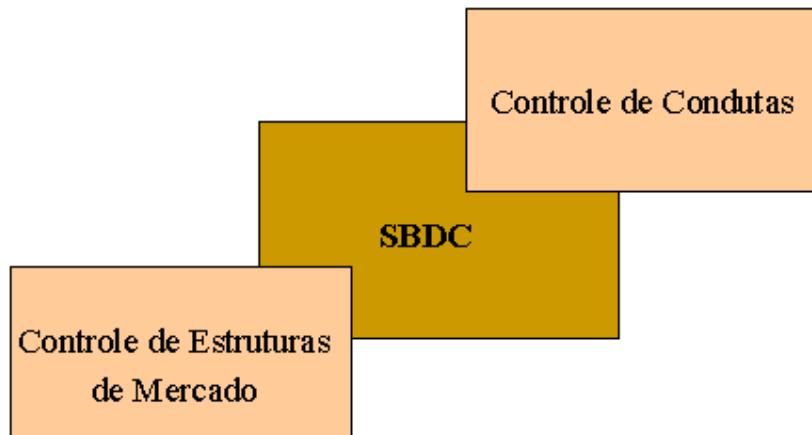
## Introdução

Até recentemente, diversas características que marcaram a economia brasileira - forte presença do Estado na economia, controle de preços, elevado nível de proteção à indústria nacional, e altos índices de inflação - tornavam ilusória uma prática governamental eficaz da defesa da concorrência, a despeito da existência de legislação antitruste, no Brasil, desde 1962.

A mudança radical dessas condições deixou a nu a importância central da tarefa da defesa da concorrência no caminho para a construção de uma economia de mercado madura. É principalmente nessa área que tem ilustração mais marcante a mudança da natureza de atuação da Seae: a função de executor das políticas e regras em matéria concorrencial ganha importância, em detrimento da tradicional tarefa de acompanhamento de preços em sentido estrito.

A Seae integra, com a Secretaria de Direito Econômico - SDE, do Ministério da Justiça, e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, cujo objetivo principal, à luz dos dispositivos das Leis 8.844/94 e 9.021/95 e da Medida Provisória 1.576/97, é a promoção de uma economia competitiva, por meio da prevenção e repressão de ações que possam limitar ou prejudicar a concorrência. Nesse Sistema, o Cade desempenha o papel de órgão adjudicante, a SDE o de instrutor ou promotor, e a Seae o de perito econômico e técnico.

A atuação dos órgãos encarregados da defesa da concorrência subdivide-se em duas vertentes, a saber: (i) controle de estruturas de mercado, via apreciação de fusões e aquisições entre empresas; e (ii) controle de condutas ou práticas anti-concorrenciais.



No controle de estruturas, o Cade aprecia, utilizando para tanto as opiniões da SDE e da Seae, se determinada concentração ou acordo entre empresas pode causar efeitos anti-concorrenciais danosos à concorrência. Preocupa-se com o grau de concentração da oferta, utilizando como bases para análise, dentre outros, o mercado relevante (produtos e geográfico), as barreiras à entrada de potenciais competidores e os produtos substitutos.

A apreciação de atos de concentração obedece o rito do artigo 54 da Lei 8.884/94: os atos entre empresas que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência devem ser submetidos, previamente ou no prazo máximo de quinze dias úteis de sua realização, à apreciação do Cade. Para tanto, as empresas envolvidas na operação devem encaminhar à SDE a respectiva documentação, cujas cópias serão enviadas ao Cadee à Seae .

O parecer técnico da Seae, emitido em prazo de até trinta dias contados do recebimento da documentação, é encaminhado à SDE, que se manifesta, por sua vez, em igual prazo, e encaminha o processo instruído ao Cade, que delibera no prazo de sessenta dias. O Cade pode decidir aprovar ou não determinada transação, ou aprová-la mediante a imposição de condições.

Para agilizar a análise de atos de concentração, foram editadas a Resolução Cade nº 5/96, a Portaria/Seae/MF nº 163/96 e a Portaria SDE/MJ nº 5/96. Essas normas regulamentaram o artigo 54 da Lei 8.884/94, instituindo o procedimento simplificado para análise de operações assim consideradas, e introduzindo a prática de audiências iniciais de instrução, que contam com a participação dos órgãos do Sistema e das partes interessadas. Essas audiências permitem, de certa maneira, uma crescente convergência e homogeneização nos conceitos e metodologias de análise entre os órgãos envolvidos na avaliação dos impactos sobre a concorrência. Disso resulta também uma redução do tempo de análise das consultas submetidas ao Sistema, e aumento da previsibilidade das decisões.

O controle de condutas, por seu turno, consiste na apuração de comportamentos abusivos de empresas que detêm poder sobre determinado mercado, dos quais são exemplos a venda casada por empresa que domine determinado mercado, ou o conluio para fixar preços entre empresas que formam oligopólio em algum mercado.

O aprimoramento da atuação do Estado no que diz respeito à defesa da concorrência é tarefa de médio e longo prazos, já iniciada com bastante vigor, em particular neste ano de 1997, quando diversas iniciativas tiveram lugar:

- para possibilitar maior entrosamento, foi instituída reunião semanal entre os três órgãos do SBDC, onde são discutidas ações a serem adotadas, casos específicos sob análise e definidas prioridades de ação;
- foram organizados cursos, palestras e seminários sobre defesa da concorrência, que contaram com a participação de diversos funcionários da Seae. Os eventos foram viabilizados em parceria com instituições como o Banco Mundial, Fundação Getúlio Vargas, BNDES, USP, FIEMG, e com frequência foram coordenados pelo Cade;
- a Seae manteve entendimentos com órgãos de defesa da concorrência dos Estados Unidos, Alemanha, França, Inglaterra, e da União Européia; o

- Secretário visitou esses órgãos no mês de janeiro com o objetivo de colher experiências passíveis de aproveitamento no Brasil;
- no mês de março o Secretário esteve em Washington, D.C., na companhia do Presidente do Cade, mantendo entendimentos com os órgãos de defesa da concorrência dos Estados Unidos da América (*Department of Justice - DOJ* e *Federal Trade Commission - FTC*), visando reforço institucional e cooperação técnica; encontra-se em curso negociação, em estágio já avançado, tendente à celebração de acordo entre os Governos dos dois países, relativo à área de defesa da concorrência;
  - também no contexto dessa visita tiveram início negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, com vistas à formalização de programa de financiamento do reforço institucional do Sistema, ora em estágio avançado de discussão;
  - ao longo de 1997 houve três visitas de técnicos das agências norte-americanas ao Brasil para realização de palestras, cursos e discussões relativas à área de defesa da concorrência; e
  - em dezembro de 1997 foi instalado o Grupo Consultivo da Concorrência – GCC, integrado por representantes de diversas áreas do Executivo, com a tarefa de sugerir orientações para a atuação dos dois órgãos da administração direta encarregados da defesa da concorrência - SDE e Seae. O GCC reúne-se a cada dois meses.

## **Controle de Condutas e Práticas Anti-concorrenciais**

O controle de condutas representa o grande desafio na área de defesa da concorrência, tendo em vista que o trabalho na área de controle de estruturas já vem sendo executado com relativa rapidez, qualidade e sofisticação de análise. Embora a legislação brasileira preveja desde 1962 a vedação a condutas anticoncorrenciais por agentes econômicos que detenham poder de mercado, na prática é possível afirmar que nunca houve no Brasil repressão eficaz nessa área, em razão das características da economia brasileira vigentes até há pouco tempo, incompatíveis com o desenvolvimento de ambiente concorrencial, e com uma atuação profissional do Executivo nesse particular.

Em 1997, destacaram-se as investigações de condutas anti-concorrenciais descritas a seguir - quer pela relevância do tema, quer pelas medidas que acarretaram.

### **Setor Siderúrgico**

#### **Objeto:**

Notícia de prática concertada de aumento de preços por parte das usinas produtoras de aços planos - Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e Usiminas, em violação ao disposto no artigo 20, inciso IV, combinado com o artigo 21, inciso I, da Lei nº 8.884/94, que trata da prática de concertação de preços entre concorrentes.

**Relevância:**

Segmento industrial cujo comportamento tem impacto sobre importantes setores produtivos da economia, como automobilístico, autopeças, máquinas agrícolas e industriais, equipamentos eletro-eletrônicos e utilidades domésticas e comerciais.

**Caracterização da conduta:**

Em 1996, os produtores de aços planos emitiram ofícios comunicando elevações de preços em percentuais muito próximos, válidas a partir de uma mesma data (01/08/96). Em reunião realizada na Seae, comunicaram, conjuntamente, a decisão de reajustar preços. Em maio de 1997, a Seae recebeu notícias de que as usinas de aço estavam anunciando novos reajustes para julho, com índices variando entre 4 e 12%. Documentos obtidos pela Seae comprovaram a prática de reajustes semelhantes, em datas próximas, pelas três usinas.

**Medida adotada:**

Amparada em representação formulada pela Seae, a SDE decidiu instaurar processo administrativo com base na legislação anti-truste. Esse processo encontra-se em curso na SDE, nos termos da lei.

**Medicamentos****Objeto:**

Notícia de reajustes elevados de diversos medicamentos desde janeiro de 1997, sem justa causa, no exercício abusivo de posição dominante.

**Relevância:**

Segmento industrial de significativa importância, cujos aumentos injustificados de preços têm repercussão direta e imediata sobre os consumidores.

**Caracterização da conduta:**

Havia fortes indícios da ocorrência de abusos, uma vez que inexistia, no setor, registro de qualquer pressão de custos que justificasse percentuais elevados. De forma geral, os preços não registravam defasagem histórica, dado que, à época da conversão para URV/Real, estavam liberados, o que havia permitido a correção de eventuais distorções nos patamares praticados.

Os primeiros resultados das investigações desenvolvidas pela Seae, que consideraram a existência de uma assimetria de informação entre o paciente/consumidor e os laboratórios médicos, circunstância em que o paciente desconhece a possibilidade de substituição do remédio receitado, revelaram claros indícios de que o laboratório Hoechst Marion Roussell S.A aproveitou-se de seu poder de mercado para impor reajustes excessivos em dezoito produtos. Outras investigações tiveram por objeto outros laboratórios líderes nos respectivos mercados.

### **Medida Adotada:**

Com base em representação formulada pela Seae, a SDE decidiu instaurar, com base na legislação anti-truste, processo administrativo contra o laboratório Hoechst Marion Roussel S.A, por reajuste abusivo de preços de dezoito medicamentos. Da instauração do processo resultou celebração de Compromisso de Cessação de Prática, nos termos do qual a empresa promoveu reduções de preços de até 30,80% para aquele conjunto de medicamentos. Esse Compromisso foi posteriormente referendado pelo CADE. Além disso, a Seae formulou representações contra os laboratórios Alcon Laboratórios do Brasil S.A, e Allergan Lok Produtos Farmacêuticos Ltda., por motivos semelhantes. A SDE instaurou processo nos dois casos, ora em curso nos termos da lei.

### **Sulfato de Alumínio**

#### **Objeto:**

A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) apresentou à SDE denúncia contra oito empresas fornecedoras de sulfato de alumínio líquido e sulfato de alumínio granulado, que estariam praticando preços abusivos, com indícios de formação de cartel. Através de procedimentos licitatórios, a Sabesp teria constatado que as empresas representadas, em setembro e outubro de 1994, elevaram seus preços na ordem de 130,87% em relação aos valores praticados nos meses anteriores.

#### **Relevância:**

O produto em análise é imprescindível ao processo de tratamento de água. Junte-se a isto o fato de tratar-se de assunto ligado à área de licitações públicas, que deve ser objeto de particular atenção das autoridades na área de defesa da concorrência.

#### **Caracterização da conduta:**

Os dados levantados pela Seae indicam que, entre maio e novembro de 1994, os preços praticados pelas representadas em suas vendas à Sabesp apresentaram uma clara descontinuidade, especialmente no mês de setembro. O preço médio do produto saltou de R\$63,58/t para R\$147,50/t, representando uma variação de 133%. Ademais, os dados apresentados indicam a ocorrência de uma ação concertada por parte das empresas fornecedoras de sulfato de alumínio nas suas vendas para a Sabesp.

As empresas basearam sua defesa na evolução dos custos de produção, principalmente da matéria-prima. A análise da Seae demonstrou, no entanto, que os reajustes de preços não podem ser explicados pelo aumento dos custos de produção. Nesse mesmo período, não se verificaram aumentos nos preço do óleo diesel, outra alegação das empresas para justificar a elevação uniforme de seus preços. O argumento, também apresentado pelos fornecedores, de que os preços praticados no mercado eram mais elevados do que os praticados para a Sabesp não justifica o aumento orquestrado de preços, uma vez que as condições de venda (prazos e, principalmente, quantidades) não são as mesmas. Não há explicação econômica para a elevação brutal das margens, concentrada em um único mês, por parte de todos os fornecedores.

### **Medida Adotada:**

Com base nas investigações realizadas pela Seae, a SDE transformou em processo administrativo a averiguação preliminar que abriu contra as empresas envolvidas. O processo encontra-se em curso, nos termos da lei.

### **Mensalidades Escolares**

As reclamações e denúncias que deram origem a procedimentos administrativos relativos a mensalidades escolares referem-se, principalmente, a eventos ocorridos entre 1994 e 1996, quando os preços no setor de bens e serviços não comercializáveis com o exterior registraram forte tendência à elevação, devido à expansão generalizada da demanda, criando espaços para recuperação e ampliação das margens de lucro. Desde então, vem ocorrendo um processo de acomodação dos preços relativos entre os setores da economia e de convergência de suas variações para um patamar mais baixo. Serviços que possuem rigidez contratual ou apresentam oferta fixa a curto prazo, como é o caso das mensalidades escolares, demoraram mais para se ajustar, mas já vêm convergindo para o quadro geral de estabilidade de preços da economia. A isso aliou-se a edição da Medida Provisória nº 1.477, que veio disciplinar o reajuste do valor anual das mensalidades escolares. Essa conjunção de acontecimentos conduziu a uma substancial redução, já na passagem do ano letivo de 1996 para 1997, do número de reclamações tendo por objeto aumentos abusivos. Há uma expectativa de redução também na passagem de 1997 para 1998.

### **Objeto:**

Análise, pelo Grupo de Trabalho constituído pelos Secretários de Direito Econômico e de Acompanhamento Econômico através da Portaria Conjunta nº 1, de 13 de julho de 1997, dos procedimentos administrativos relativos a mensalidades escolares envolvendo denúncias de aumentos abusivos de mensalidades escolares e de ocorrência de supostos comportamentos comerciais uniformes entre diferentes estabelecimentos de ensino. O assunto envolve aspectos relacionados a defesa da concorrência propriamente dita; e, principalmente, defesa dos direitos do consumidor, área em que o trabalho da Seae é apenas acessório àquele da SDE.

### **Análise de denúncias de aumentos abusivos de mensalidades:**

As hipóteses legais que permitem aumentos de mensalidade em relação ao ano letivo anterior são estimativas de variação de custo em decorrência de gastos relativos a projetos de aprimoramento didático-pedagógico, e de custeio. Muitas escolas, porém, não ajustaram o valor das mensalidades - fixado *ex-ante*, com base na previsão da variação de custeio e de gastos em projetos didático-pedagógicos - com o nível de despesas efetivamente registrado. Essa prática, não amparada pela lei, tem permitido que estabelecimentos de ensino se apropriem da receita derivada da diferença entre as despesas previstas e as efetivas. Investigações realizadas pela Seae comprovaram a adoção dessa prática incorreta no cálculo de mensalidades em vários estabelecimentos de ensino.

Foram objeto de análise quinhentos e cinco casos. Desse contingente, cento e setenta e sete estabelecimentos de ensino, diante da constatação de aumentos não justificados da

mensalidades, foram notificados, com vistas à manifestação de interesse em firmarem termo de ajustamento de conduta. Setenta e cinco casos adicionais com provável parecer de ocorrência de aumento abusivo e cento e sessenta com provável indicação de insubsistência de indícios de infração estão sendo encaminhados à SDE. Quarenta e cinco procedimentos aguardam informações complementares das partes envolvidas para conclusão dos pareceres.

### **Medida Adotada**

Cento e vinte e quatro casos diziam respeito a práticas supostamente concertadas entre escolas - objeto de defesa da concorrência. Desse grupo, três foram remetidos ao Cade. Um desses processos foi julgado e, dada a inexistência de indicativos da adoção de práticas concertadas pelos estabelecimentos de ensino envolvidos, a decisão foi pelo arquivamento, o que criou jurisprudência para o julgamento dos cento e dez casos semelhantes. Dos oito processos restantes, três encontram-se em fase de alegações finais e cinco aguardam informações complementares e outros esclarecimentos.

A atuação do Grupo de Trabalho integrado por SDE e Seae permitiu constatar com clareza a inadequação do arranjo institucional para o tratamento de grande volume de problemas na área de relações de consumo, traduzido na centralização pelos órgãos federais. Essa inadequação foi minimizada com a edição do Decreto 2.181/97, que conferiu maior poder aos órgãos locais de defesa do consumidor, atribuindo-lhes competência para a instalação de procedimentos e aplicação de multas. A extinção da Sunab permitiu por outro lado que seus funcionários fossem cedidos aos Procons, reforçando, assim, as ações de defesa do consumidor a nível local. De qualquer forma, e no que diz respeito à atuação da Seae, a experiência insatisfatória na solução de problemas referentes a relações de consumo atomizadas por todo o País demonstrou que não é razoável pretender solucioná-los a partir de Brasília. Experiência semelhante - e igualmente insatisfatória - ocorreu com relação a planos de saúde.

### **Planos de Saúde**

A Seae exarou parecer relativo a dez representações feitas contra cooperativas médicas - Unimed's, referentes a restrições impostas pelas cooperativas em questão à contratação, por médicos cooperados, com outras empresas prestadoras de serviços de assistência privada à saúde. A Seae opinou no sentido de que a prática em questão constitui infração à legislação de defesa da concorrência. Os processos encontram-se em tramitação na SDE.

### **Combustíveis**

#### **Monitoramento Genérico:**

Desde a liberação de preços aos consumidores do álcool combustível e gasolina, em abril de 1996, o setor de combustíveis tem sido objeto de monitoramento por parte da Secretaria. A transição para um cenário de desregulamentação tem se revelado problemática em razão, entre outros fatores, da existência, ao longo de décadas, de controle de preços, inclusive margens de distribuição e da revenda; da existência de mercados concentrados na revenda; e da existência de grande número - em torno de 25.000 (vinte e cinco mil) postos revendedores; e do caráter sensível do produto,

insumo básico da economia. A evolução da desregulamentação nessa área é descrita em maior detalhe na Parte III deste Relatório.

A Seae tem mantido um monitoramento constante do setor, de forma a evitar abusos anti-concorrenciais, em particular através de prática de aumentos de preços sem a respectiva contrapartida de aumento nos custos. Nesse sentido, ao longo de 1997 foram solicitadas informações relativas a comportamento de custos e preços praticados a uma ampla gama de agentes econômicos - distribuidores de combustíveis operando nacionalmente, distribuidores de asfalto, de óleo lubrificante; assim como revendedores de combustíveis. Em alguns casos relevantes logrou-se provocar recuos em aumentos já consumados, como quando da entrada em vigor do Convênio Confaz ICMS 80, conforme descrito a seguir.

A 34<sup>a</sup> Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), realizada em 25 de julho de 1997, celebrou o Convênio ICMS 80, com efeitos a partir de 01 de setembro do mesmo ano. Nesse convênio promoveram-se alterações no sistema de substituição tributária utilizado no setor de combustíveis e lubrificantes a partir 1992. As principais alterações implicaram: (i) a alteração do sujeito passivo responsável pelo recolhimento do ICMS no caso do álcool anidro, que passou a ser as refinarias, e (ii) a revisão das margens presumidas de comercialização dos combustíveis e lubrificantes praticadas pelos segmentos de distribuição e varejo nos diversos Estados da Federação. Essa revisão promoveu um ajuste na base de cálculo do imposto, em função da incorporação das margens de comercialização efetivamente praticadas no setor, acarretando o recolhimento de um montante ao erário, a maior ou a menor, conforme a diferença entre as margens presumidas anteriormente e as observadas e então adotadas pelo Convênio ICMS 80. Essas alterações levaram a práticas erráticas de reajustes por parte de algumas distribuidoras, e de postos de revenda; nos casos mais significativos, a atuação da Seae, ao lado do Departamento Nacional de Combustíveis, permitiu reverter decisões de aumento. O episódio gerou ainda representação formulada junto à SDE pela Seae contra a entidade nacional representativa de postos de revenda, conforme descrito a seguir.

### **Representação contra a Fecomcombustíveis**

A Seae formalizou representação junto à SDE contra a Federação Nacional do Comércio Varejista de Combustíveis e Lubrificantes (Fecomcombustíveis). A representação foi motivada por declarações à imprensa concedidas pelo Presidente da Federação, prevendo de forma genérica aumentos nos preços dos combustíveis em razão do Convênio ICMS 80. No entender da Seae, as declarações do Presidente da entidade, liderança do setor, induziu à prática de reajuste generalizado de preços na revenda de combustíveis, comportamento estranho às práticas comerciais em um mercado competitivo. A representação encontra-se em tramitação na SDE, nos termos da lei.

### **Leite**

#### **Objeto:**

Denúncia de prática, pela Cooperativa Central dos Produtores Rurais - Itambé, de preços diferenciados segundo o volume de leite a elas entregue.

**Caracterização da Conduta:**

A prática de pagamento de leite por volume entregue é bastante comum, conforme apurou a Seae junto a diversas cooperativas de todo o país. As empresas adotam o sistema de bonificação por volume tendo em vista os custos fixos incorridos pela indústria para receber o produto e a perecibilidade do leite *in natura*, que deve ser industrializado rapidamente e sofrer algum tratamento ainda sob a responsabilidade do produtor. Tal fato estimula as cooperativas a disputarem o leite produzido na região mais próxima e a interessarem-se pelo bom desempenho de seus produtores (e por seus ganhos de escala), de forma a evitar a perda do produto.

A análise da denúncia concluiu que a prática investigada na verdade estimula a que os produtores aumentem sua escala de produção e auferam a justa recompensa por sua atuação. Ademais, contrariamente ao que afirmou o denunciante, a prática não fere o princípio cooperativo de igualdade de direitos dos associados, pois assegura um só tratamento a todos os produtores situados em uma mesma faixa de entrega do produto.

**Medida Adotada:**

A Seae sugeriu à SDE o arquivamento do processo.

**Frangos****Objeto:**

Apuração da tentativa de aumento dos preços de venda do frango vivo e resfriado, decorrente de decisão dos avicultores e abatedores de frango em São Paulo.

**Caracterização da Conduta:**

A decisão dos avicultores e abatedores decorreu de reunião realizada na Cooperativa Agrícola Mista do Vale de Mogi-Guaçu Ltda, havendo consenso de que os preços de venda praticados pelos avicultores não poderiam ser inferiores aos seus custos de produção e que os abatedouros deveriam ser remunerados acima do preço de compra e de processamento das aves.

A análise da Seae sobre as peculiaridades do mercado avícola, sobretudo no sul do País e em São Paulo, concluiu que os avicultores são tomadores de preços, razão pela qual, mesmo que o quisessem, teriam dificuldades em manter conduta uniforme de fixação de preços.

**Medida Adotada:**

A Seae sugeriu o arquivamento do processo.

## Controle de Estruturas

Com a introdução do procedimento simplificado para análise dos atos de concentração e da prática de realização de audiências iniciais para instrução dos casos, o trabalho da Seae, em 1997, mostrou-se mais ágil que nos anos anteriores. Segue uma descrição concisa dos principais casos objeto de parecer pela Seae neste ano de 1997.

### **Skol X Carlsberg**

Caso considerado polêmico por ser a terceira associação do setor de cervejarias, sendo que em duas associações anteriores (Brahma/Miller e Antártica/Budweiser) o Cade manifestara-se contrariamente, alegando prejuízo à concorrência potencial, decisão revista em parte desde então.

O parecer da Seae concluiu que a operação não implica alteração nos atributos estruturais do mercado nacional de cerveja, considerando um segmento específico do mercado, o das cervejas *premium*, pouco expressivas no contexto nacional. Ademais, as barreiras à entrada, marca comercial e rede de distribuição não chegam a representar um bloqueio intransponível para outros fabricantes estrangeiros.

### **Montecitrus X Bascitrus**

Envolve relação entre um *pool* de produtores de laranja e processadores de suco desta fruta. A Montecitrus, empresa controlada por um *pool* de produtores de laranja, foi impedida de continuar a processar sua produção através de um contrato com a Cargill, em função de uma determinação expressa em Compromisso de Cessação, celebrado pelas empresas integrantes do oligopólio de processadores.

O parecer da Seae concluiu que a associação da Montecitrus com as empresas processadoras, no caso a Bascitrus, visa o escoamento da produção de seus associados em melhores condições do que se negociados diretamente como oligopólio dos processadores, resultando ganhos de eficiência na produção e exportação de laranjas.

### **Procter & Gamble X Tambrands**

Em abril de 1997, a Procter & Gamble, líder mundial no mercado de absorventes externos, adquiriu a Tambrands, detentora de participação expressiva no mercado mundial de absorventes internos (44%) e com mais de 90% de seu negócio atual concentrado na América do Norte e Europa (os 10% restantes estão nas demais regiões do mundo, inclusive na América Latina). No Brasil, a Tambrands opera através da importação dos absorvente internos e, para a realização desta atividade, firmou contrato de distribuição, em março de 1996, com a Stafford Miller Indústria Ltda. A Tambrands detém 26,4% de participação no mercado interno de absorventes internos, com a marca Tampax.

O parecer da Seae sugeriu a aprovação da operação, considerando que a mesma não implica qualquer alteração estrutural do mercado relevante, definido como o de absorventes higiênicos internos (tampões), uma vez que a inflexibilidade da produção e dos aspectos quantitativos e qualitativos da demanda indicaram que absorventes internos e externos pertencem a mercados distintos. Ademais, a entrada de uma empresa

do porte da Procter & Gamble em uma mercado dominado pela Johnson & Johnson, que detém 73% de participação nas vendas nacionais de tampões, certamente estimulará a concorrência.

### **Supergasbrás/SHV Calor Brasil**

A operação consistiu na aquisição de ações representativas de 49% (quarenta e nove por cento) do capital social da Supergasbrás, pela empresa SHV Calor Brasil B.V., junto à SGBIC-Supergasbrás Indústria e Comércio S.A. e à SULAPAR Participações Ltda., realizada em 28.12.95. A SHV Calor adquiriu participação societária da Supergasbrás que continuaria operando com a antiga razão social e mantendo a matriz e suas filiais inalteradas, vale dizer, não se tratava de incorporação, mas tão-somente de aquisição de parte das ações, com o objetivo de buscar, em ações coordenadas pelo Grupo SHV, eficiências econômicas através da racionalização das áreas operacionais, administrativas e de transportes. A adquirente era detentora, ainda, de participação acionária na empresa nacional Minasgás S.A. - Distribuidora de Gás e Combustível, que atua no mesmo mercado de distribuição de GLP. Assim, a SHV Calor teve como objetivo propiciar, com a referida operação, a cooperação entre as empresas Minasgás e Supergasbrás, visando à busca de múltiplas eficiências em termos de produtividade, melhoria da qualidade dos produtos e redução de custos.

A análise da documentação e das razões apresentadas conduziu à conclusão de que a aquisição da participação acionária, nada obstante colocar sob a influência da SHV Calor Brasil B.V. duas concorrentes no mercado nacional de distribuição de GLP, cujas participações somadas correspondem à parcela de 23,34% desse mercado, não apresentava por si só risco à concorrência ou dominação de mercado, haja vista suas peculiaridades e a regulação oficial a que estão sujeitas a produção e a distribuição do produto, em virtude da relevância social de que se reveste. A Seae manifestou-se favoravelmente à autorização da operação pelo Cade. Entretanto, por entender que o mercado brasileiro de GLP, pela sua estrutura deve merecer a atenção especial dos órgãos de defesa da concorrência, em virtude da tendência de concentração hoje verificada, a Seae sugeriu ao Cade, se julgado pertinente, determinar o monitoramento da implementação das eficiências oferecidas pelas requerentes.

### **Danka do Brasil/Kodak Brasileira**

A sociedade controladora da Kodak Brasileira ajustou com a sociedade controladora da Danka a venda, em nível mundial, de seu negócio na área de reprografia, explorado no Brasil pela Kodak Brasileira, que opera também outras atividades. A operação decorreu de estratégia global traçada pela Eastman Kodak Company, matriz Norte-Americana da Kodak, que decidiu terceirizar, em vários países do mundo, seus negócios de "office imaging", às empresas subsidiárias do Grupo Danka Business System PLC. Essa transferência dos negócios de "office imaging" da Kodak para a DANKA foi concretizada em trinta e cinco países, inclusive o Brasil, onde foi formalizada, em 31.1.97.

A análise da documentação e das razões apresentadas conduziu à conclusão de que a aquisição do segmento de reprografia explorado pela Kodak Brasileira, como um de seus ramos de negócio no Brasil, responsável por apenas 2% do faturamento global da empresa, não teve qualquer efeito de concentração do mercado relevante. Ao contrário,

a transferência de negócio – que não se constituía em atividade fim da empresa (Kodak Brasileira) a outra (Danka), que ingressava no mercado para explorar o negócio que era seu principal ramo de atividade – poderá ocasionar efeitos benéficos, haja vista o alto grau de concentração do mercado e o potencial de crescimento do novo concorrente (elevação projetada de 1% para 10% em cinco anos). Assim, tendo em vista a ausência de concentração de mercado e de prejuízo à concorrência, a Seae sugeriu a aprovação do ato pelo Cade.

### **Bom Preço S.A./Supermar**

Bom Preço S.A. Supermercados do Nordeste, com sede em Recife (PE), adquiriu o controle acionário de Supermar Supermercados S.A., com sede em Salvador (BA), de sua ex-controladora Itabapoana Participações S.A., através de compromisso de transferência de ações. A operação foi realizada em 3.3.97. A antiga denominação da Supermar era Índico Participações S.A., que, em passado recente, adquiriu da Fernafela S.A. a rede Unimar de Supermercados, operação esta aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica-Cade, em sessão ordinária de 31.7.96, acompanhando as manifestações desta Secretaria e da SDE. Essa operação, pois, foi consequência daquela, se caracterizando pela transferência do controle acionário da rede baiana de supermercados.

A primeira operação tinha como objetivo preservar as atividades operacionais da rede de supermercados, comprometida pela falência de sua controladora. Assim a Índico assumiu o controle acionário, viabilizado pelo acordo com os credores - principalmente fornecedores - evitando a deterioração da empresa, garantindo alguns milhares de empregos, em região carente, e a normalidade do abastecimento de produtos alimentícios na região. Além disso a presença de um grupo economicamente sólido proporcionou a manutenção de crédito pelos fornecedores, essencial para uma rede de varejo.

A aquisição pela Bom Preço caracteriza-se como uma operação de revenda de um ativo para um grupo com larga experiência na área de varejo. A Seae entendeu que a operação não acarretava qualquer prejuízo ou limitação à concorrência, pois a aquisição da Supermar pela Bom Preço significava apenas a substituição do controlador acionário, vez que a adquirente não atuava no mercado relevante geográfico em questão. Não havia, portanto, concentração econômica. Ao contrário, considerava-se a operação como pró-competitiva pelo fato de ensejar o ingresso da quarta maior rede nacional de supermercados (a primeira do Nordeste) naquele mercado. Assim, por entender que a operação, sob o ponto de vista econômico, não traria nenhum prejuízo aos atuais concorrentes nem proporcionaria limitações ao ingresso de novos participantes no mercado relevante, a Seae manifestou-se favoravelmente à sua aprovação.

### **Playcenter/Bowling**

Em 30 de abril de 1997, a Playcenter S.A. constituiu a AMF Playcenter S.A. (AMF PLAY), subsidiária integral, que absorveu todas as operações de boliche do grupo. Posteriormente, em 29 de agosto de 1997, foi realizado o aumento do capital social da Playcenter S.A., mediante a subscrição de ações ordinárias e preferenciais pela AMF Bowling LTDA. (Bowling), empresa controlada pelo grupo norte-americano AMF (composto pela AMF International BCO. Holdings B.V. e pela AMF Worldwide

Bowling CENTERS Holdings INC.). A operação foi consumada em 31 de agosto de 1997 com a aprovação da cisão parcial, em Assembléia Geral Extraordinária da Playcenter S. A., com a transferência da parcela cindida para a Bowling. Assim, a Bowling, com a compra que fez da Playcenter S. A., passou a ser sócia, com 50% (1.350.000 ações ordinárias e 1.349.998 ações preferenciais) da AMF PLAY. A outra metade das ações da AMF Play continuaram com a Playcenter S. A.

A Seae considerou que a associação não apresentava aspectos negativos à concorrência. Ao contrário, o seu ingresso representa a aliança entre um grande operador mundial de centros de boliche com uma tradicional empresa nacional dedicada ao lazer e com conhecimentos do mercado doméstico. Os reflexos seriam positivos, oferecendo melhor tecnologia, maior segurança e conforto aos usuários e a difusão dessa atividade em nosso País. Assim, por entender que a operação não limitava nem inibia a concorrência, que inexistiam barreiras significativas à entrada de novos participantes no mercado relevante em questão e que a associação proporcionaria o acirramento da concorrência, a melhor divulgação da atividade motivando o ingresso futuro de novos competidores, a Seae manifestou-se pela aprovação da operação.

#### **DM9/DBB**

A DDB Needham Worldwide Partners INC., por meio de sua subsidiária integral, a DM9 Holdings INC., constituída especialmente para a operação, adquiriu 60% do total das quotas, representativas do capital social de DM 9 Publicidade LTDA., ficando os 40% restantes sob controle de outros acionistas, dentre os quais Nizan Guanaes(14,05%), Icatu Participações(11,85%) e Afonso Sena Júnior(5,59%). O negócio foi realizado no Brasil, em 2.7.97, pelo valor aproximado de R\$ 40.800.000,00(quarenta milhões e oitocentos mil reais). Após a operação, a agência passou a ser denominada de DM 9 DDB Publicidade LTDA. Segundo a requerente, a aquisição se justificava pelo interesse do Grupo DDB Needham em atuar mais intensamente no Brasil e, estrategicamente, expandir-se no Mercosul, aproveitando-se da experiência da DM 9, como uma das agências de maior prestígio e reconhecimento no mercado publicitário nacional. Por outro lado, a DM9 fortaleceu-se com o novo sócio no acirrado mercado publicitário nacional, além de, futuramente, poder expandir-se para outros mercados.

A Seae entendeu que a concentração decorrente da referida operação era pouco significativa, tendo em conta as características inerentes ao próprio mercado relevante(alta competitividade e instabilidade), e do percentual reduzido de "market share" após a operação, que não atingia a 3% do mercado. Esta Secretaria considerou que a operação não limitava nem inibia a concorrência, que inexistiam barreiras significativas à entrada de novos participantes no mercado relevante e que a associação, ao contrário, proporcionaria o fortalecimento da já acirrada concorrência. Assim, esta Seae manifestou-se pela aprovação da operação.

## **Atuação Internacional**

A Seae tem participado ativamente em alguns foros internacionais, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Departamento de Promoção Comercial. Destacam-se os trabalhos no âmbito do Mercosul, Alca e OMC.

### **Mercosul**

O Comitê Técnico nº 5 é o responsável pela defesa da concorrência no âmbito do Mercosul. Em dezembro de 1996 foi assinado o Protocolo de Defesa da Concorrência no Mercosul - Protocolo de Fortaleza, que estabelece regras para a investigação e julgamento de atos ou condutas que produzam efeitos anticoncorrenciais no Mercosul. Em 1997 teve prosseguimento a negociação do Regulamento do Protocolo, cujo texto final foi submetido para a aprovação das instâncias superiores no Mercosul.

### **Alca**

Há no âmbito da Alca Grupo de Trabalho sobre Políticas da Concorrência, no qual o Mercosul está representado enquanto grupo regional. Os representantes brasileiros nesse Grupo de Trabalho são a Seae, SDE, Cade e Ministério das Relações Exteriores. No mês de novembro foram entregues documentos contendo sugestões de encaminhamento dos trabalhos.

### **OMC**

Recentemente foi criado Grupo de Trabalho, que já se reuniu três vezes, com a finalidade de examinar a relação Comércio/Defesa da Concorrência. Os trabalhos estão ainda em fase inicial, mas merecem acompanhamento constante por parte dos órgãos de defesa da concorrência no Brasil. Até o momento, apenas o Cade fez-se representar nas reuniões.

## **Tarifas Públicas**

O trabalho da Seae em matéria de tarifas públicas compreende tarifas "centrais" controladas pelo Governo Federal - energia elétrica, telecomunicações, transportes, preços de combustíveis; tarifas "secundárias" controladas também pelo Governo Federal, relativas a serviços que atendem a nichos específicos de usuários; e tarifas controladas por Estados e Municípios. Esse trabalho assumiu em 1997 quatro vertentes principais:

- conclusão de processos de reestruturação das tarifas "centrais" de telecomunicações e energia elétrica;
- definição de regras tarifárias e critérios para fixação e reajustes de tarifas, e criação de ambientes concorrenenciais, no caso de serviços públicos objeto de processo de privatização - energia elétrica, transportes;
- descentralização das decisões no caso de tarifas públicas "secundárias", através da transferência de competência aos Ministérios setoriais; e
- monitoramento, e difusão de informações técnicas que permitam o acompanhamento pelas populações diretamente interessadas, no caso de tarifas públicas controladas por Estados e municípios - essencialmente, saneamento básico e transportes.

O trabalho da Seae com relação às tarifas centrais e secundárias controladas pelo Governo Federal, e com relação àquelas controladas por Estados e Municípios, é descrito a seguir em maior detalhe.

### **Tarifas Públicas Centrais**

Para os fins deste Relatório, as chamadas tarifas "centrais" compreendem energia elétrica, telecomunicações, correios, transportes - rodoviário, ferroviário e aéreo -, pedágio das rodovias, e combustíveis.

Historicamente, o processo de definição das tarifas públicas no Brasil sofreu influência de objetivos da política macroeconômica: redução do *deficit* público ou combate direto à inflação. Com freqüência, demandas setoriais desconsideravam a evolução dos custos específicos que pudessem fundamentar os reajustes, e a ocorrência de aumentos de produtividade. Essas características levaram ao acúmulo de distorções nos preços relativos e, em alguns casos, deram lugar ao aparecimento de subsídios cruzados entre serviços, classes de usuários e regiões.

Com o Plano Real, houve uma mudança qualitativa em relação a esse processo. Questões relativas ao *deficit* público e inflação passaram a ser tratadas no âmbito das políticas cambial, monetária e fiscal. O objetivo da política de preços públicos inaugurada com o Real passou a ser a transferência para os consumidores de parte dos ganhos de produtividade, bem como a remuneração realista pelos serviços prestados. Em particular, as reestruturações tarifárias que tiveram lugar através da redução ou eliminação de subsídios cruzados, sobretudo nos setores de comunicações e energia

elétrica, lograram o duplo objetivo de eliminar distorções entre os custos e as receitas de cada item de serviços, e preparar os respectivos setores para o processo de privatização. Processo iniciado a partir da constatação da escassez de recursos para investimentos em infraestrutura nos volumes necessários por parte do Estado, e que abre o caminho para a oferta de serviços em volume e na qualidade esperados pela sociedade.

A tarefa da Seae com relação às tarifas "centrais" no ano de 1997 teve por objeto a conclusão de processos de reestruturação das tarifas de telecomunicações e energia elétrica, conforme descrito abaixo; análise de decisões de reajustes no caso de outras tarifas centrais; e a definição de regras tarifárias e critérios para fixação e reajustes de tarifas, e criação de ambientes concorrenenciais, no caso de serviços públicos objeto de processo de privatização - energia elétrica, transportes.

Nessa segunda acepção, 1997 marcou o início de uma fase radicalmente nova do trabalho da Seae no que diz respeito a serviços públicos de infraestrutura, caracterizada pela instalação de novos marcos regulatórios, com o início de operação dos novos órgãos reguladores setoriais. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e em funcionamento desde 2 de dezembro de 1997; a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada por meio da Lei Geral de Telecomunicações e regulamentada pelo Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997; e a Agência Nacional do Petróleo, criada pela Lei 9478, de 6 de agosto de 1997, e ainda não instalada.

Nesse novo contexto, as novas tarefas da Seae assumem as vertentes descritas a seguir.

- definição de regras saudáveis em matéria de tarifas - para afastar o risco e o inconveniente da passagem de um regime de monopólio estatal ineficiente para outro de oligopólio ou monopólio privados, em que ganhos de eficiência sejam apropriados somente pelos investidores e não pela sociedade, de forma geral, ou pelos consumidores, em particular. Tal trabalho foi prioridade da Seae em 1997, envolvendo contato estreito com a Secretaria de Política Econômica do próprio Ministério da Fazenda, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, órgãos setoriais, como o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE), consultores privados e Banco Mundial.
- definição de regras saudáveis em matéria concorrencial, com a mesma preocupação de evitar estruturas de mercado inadequadas em decorrência do processo, de larga escala, de privatização de serviços públicos. Para tanto a Seae empreendeu análises do assunto em contato com órgãos no exterior, e com órgãos reguladores.
- definição das modalidades de cooperação entre a Seae e os órgãos reguladores setoriais. A instalação das agências reguladoras dos setores de telecomunicações e energia elétrica, e a iminência da instalação da agência reguladora do setor de petróleo, criam o imperativo de definir modalidade de articulação entre esses órgãos reguladores e os órgãos de defesa da concorrência, como forma de conciliar duas necessidades: a preservação da aplicação coerente de políticas e legislação em matéria de defesa da concorrência, por um lado; e por outro lado resguardar as competências e especialização dos reguladores setoriais. A questão foi objeto de discussão por iniciativa da Seae, e deverá resultar na celebração de convênios entre os atores envolvidos.

Trata-se, como é intuitivo, de tarefas que serão aprofundadas no decorrer dos próximos anos. Segue a descrição de cada uma das áreas englobadas nas chamadas tarifas centrais.

## **Energia Elétrica**

### **Reestruturação tarifária**

A reestruturação do setor de energia teve por objetivo, além da busca da melhoria da rentabilidade das empresas de geração de energia em relação às de distribuição, via reajustes maiores para as primeiras, a redução de subsídios a supostos "consumidores de baixa renda" que, na realidade, não se encontram nessa categoria.

Nesse sentido, as companhias de distribuição estão adotando critérios específicos para definir, de forma mais rigorosa, o chamado consumidor de baixa renda. Além do volume do consumo, estão sendo consideradas outras variáveis tais como o tipo de medidor (trifásico ou monofásico), o tipo de construção, localização etc.

### **Reajustes Autorizados em 1997**

Os reajustes de tarifas autorizados em 1997 dizem respeito a dois grupos de empresas: as privatizadas (Light, Cerj e Escelsa) e as demais concessionárias.

#### **Reajuste em 1997 das empresas privatizadas:**

Em relação às empresas Light, Cerj e Escelsa, o reajuste considerou a variação dos valores dos insumos das distribuidoras, como os reajustes tarifários implementados nas empresas supridoras (Furnas e Itaipu) e os custos decorrentes da Conta de Consumo de Combustível (CCC) e da Reserva Global de Reversão (RGR), taxa recolhida pelas concessionárias para a cobertura do ativo não-depreciado das empresas ao final do período de concessão e os Encargos da Compensação Financeira devidos pela utilização de recursos hídricos. Os reajustes das tarifas de energia elétrica das empresas privatizadas ocorreu em estrito cumprimento do contrato de concessão firmado entre essas empresas e a União. O reajuste autorizado em 1997 teve aplicação gradual, ocorrendo nos meses de maio e agosto, novembro e dezembro. Os percentuais concedidos nos meses de maio e agosto, relativos a variação dos custos exógenos, foram abatidos dos valores a serem aplicados nos reajustes anuais previstos nos contratos de concessão dessas empresas para novembro (Light e Escelsa) e dezembro (Cerj). Contribuíram para a magnitude do percentual no ano de 1997 os aumentos verificados nas despesas não gerenciáveis, em particular, na compra de energia elétrica e na Conta de Consumo de Combustíveis (CCC).

#### **Reajuste das Tarifas em 1997 das Empresas Privatizadas (em %)**

Empresas	Maio	Agosto	Novembro	Total
Escelsa	4%	4,71%	1,99%	11,06%
Light	4%	5,86%	1,34%	11,57%
Cerj	4%	4,70%	-	8,88%

Vale destacar que, mesmo depois dos reajustes autorizados, os valores das tarifas de energia elétrica ao consumidor nesses Estados continuaram situando-se na média das demais empresas do País. A medida implementada não alterou a estrutura das tarifas de energia elétrica. Foram mantidos os atuais níveis de desconto para consumidores residenciais de baixa renda.

### **Reajuste em 1997 das demais concessionárias:**

O reajuste nas tarifas de quarenta e seis empresas de geração e distribuição de energia elétrica foram autorizados em abril e referem-se ao período de dezessete meses imediatamente anteriores. O reajuste médio para o consumidor foi de 9,9%, o que corresponde a uma média anual de 6,9%, considerando a última alteração ocorrida (novembro de 1995). O reajuste médio das empresas geradoras de energia elétrica foi de 14,3%, o que corresponde a uma média anual de 10%. A medida não alterou a estrutura das tarifas de energia elétrica, permanecendo os atuais níveis de desconto para consumidores residenciais de baixa renda. O índice de cada empresa foi definido após análise que levou em conta a adequação da tarifa final, indicadores de desempenho empresarial e programas de melhoria de eficiência adotados. Buscou-se, dessa forma, repassar aos consumidores parte dos ganhos de produtividade obtidos pelas empresas. A análise considerou, ainda, a variação dos valores dos insumos das distribuidoras, como os reajustes implementados em vinte supridores de energia, e os custos decorrentes da Conta de Consumo de Combustível (CCC), da Reserva Global de Reversão (RGR) e os Encargos da Compensação Financeira. Além de repassar aos consumidores parte dos ganhos de produtividade do setor, com a medida, o Governo atendeu às necessidades do reequilíbrio das contas das distribuidoras, após dezessete meses sem reajuste, bem como a preocupação com o estímulo aos investimentos privados no setor elétrico e com a preservação do valor dos ativos das empresas.

### **Índices de Reajustes das Tarifas das Empresas não Privatizadas - 1997**

EMPRESAS	ÍNDICES DE REAJUSTE (%)		
	FORNECIMENTO	SUPRIMENTO	MÉDIO
ITAIPU	-	7,00	7,00
FURNAS	-	13,57	13,57
ELETROSUL	-	14,37	14,37
CEMIG	9,75	13,57	9,91
COPEL	9,70	13,57	9,98
CESP	9,09	13,57	12,25
ELETROPAULO	9,78	-	9,78
CPFL	9,85	13,57	9,85
CELESC	11,93	14,80	11,95

URUSSANGA	9,30	-	9,30
CATLEO	9,60	-	9,60
COCEL	9,10	-	9,10
CEEE	9,75	14,80	9,78
ELETROCAR	9,75	-	9,75
CEMAT	11,80	14,80	11,80
ENERSUL	11,92	14,80	11,92
NACIONAL	9,86	-	9,86
BRAGANTINA	9,91	-	9,91
CAIUÁ	9,86	18,43	9,86
NOVA PALMA	11,00	-	11,00
IJUÍ (DEMEI)	9,00	-	9,00
FORCEL	11,00	-	11,00
VALE PARANAPANEMA	9,50	-	9,50
XANXERÊ	9,30	-	9,30
JOÃO CESA	9,00	-	9,00
OESTE	9,20	-	9,20
CHESP	9,64	-	9,64
CELG	9,87	13,57	9,89
PANAMBI	9,95	-	9,95
ELETRONORTE	11,95	17,83	10,25
CEAM	13,28	-	13,28
CERON	6,64	-	6,64
CELTINS	10,02	-	10,02
CELPA	10,32	-	10,32
CEMAR	10,79	-	10,79
CHESF	9,90	14,90	13,87
COELCE	9,90	14,90	9,90

COSERN	9,53	-	9,53
SAELPA	9,40	14,90	9,40
CELB	10,89	-	10,89
CELPE	9,49	14,90	9,52
CEAL	9,04	14,90	9,04
ENERGIPE	11,82	14,90	11,93
COELBA	10,09	-	10,09
CENF	7,05		7,05
Santa Maria	7,13		7,13
<b>MÉDIAS</b>	<b>9,939</b>	<b>14,346</b>	<b>11,43</b>

## Telecomunicações

### Reestruturação tarifária

A partir de 04/04/97, foi implementada a segunda etapa da reestruturação tarifária do setor de telecomunicações, representando a continuidade do programa iniciado em 1995 e que tem como principais objetivos:

- o estabelecimento de tarifas orientadas pelo custo de prestação dos serviços;
- a redução dos subsídios existentes entre as diferentes modalidades de serviços; e
- o estabelecimento de tarifas mais justas para os serviços prestados (entendidas como aquelas que, estabelecidas em um mercado competitivo, representam o menor preço pelo qual os produtores estão dispostos a oferecer o serviço e, ao mesmo tempo, o maior preço que os consumidores estão dispostos a pagar), buscando um tratamento equânime aos diferentes segmentos da sociedade que os utilizam.

O programa de reestruturação, etapa prévia à privatização do setor, traduz o objetivo de introduzir e estimular a competição na prestação dos serviços de telecomunicação. De imediato, as medidas contribuíram para a redução do Custo Brasil, tendo em vista que os serviços de telefonia internacional e interurbana e o sistema de comunicação de dados tiveram suas tarifas substancialmente reduzidas. Cumpre enfatizar que quase todos os serviços estão com preços próximos aos níveis observados no mercado internacional.

As medidas adotadas viabilizarão, a médio prazo, a universalização do acesso aos serviços de telefonia pública, via eliminação do mecanismo de autofinanciamento, que constitui entrave de natureza financeira ao acesso ao sistema, e sua substituição por uma taxa de instalação.

A conclusão do processo de reestruturação, no entanto, não significa que as tarifas não terão nenhum tipo de alteração enquanto as empresas continuarem sob controle estatal. O processo de acompanhamento, decorrente da implementação das etapas de reestruturação tem em vista o "ajuste fino", quando necessário, com possibilidade até de queda de preços em alguns serviços. Esses pequenos movimentos, quando e se existirem, não terão nenhuma expressão do ponto-de-vista inflacionário.

Nos termos da Lei Geral de Telecomunicações, decisões em matéria tarifária relativas ao setor encontram-se já na órbita de competência exclusiva da Anatel.

### **Reajustes Autorizados em 1997**

A segunda etapa de reestruturação tarifária, que teve lugar em 1997, teve o seguinte cronograma:

#### **1<sup>a</sup> Fase - Vigência a partir de 04/04/97:**

- redução das tarifas internacionais;
- redução da tarifa de comunicação de dados;
- reajuste do valor do pulso telefônico e da ficha de telefone público.

#### **2<sup>a</sup> Fase - Vigência a partir de 01/05/97:**

- instituição da Taxa de Instalação (Habilitação), paga uma única vez, no ato de instalação do aparelho, em substituição ao valor atualmente pago (autofinanciamento) para a obtenção de uma linha telefônica.

#### **3<sup>a</sup> Fase - Vigência a partir de 19/05/97:**

- redução das tarifas do serviço interurbano nacional;
- reajuste dos valores das assinaturas.

Os reflexos da segunda etapa de reestruturação tarifária nas empresas concessionárias de serviços de telecomunicação proporcionaram um aumento líquido da ordem de 3,1% na receita total de exploração dos serviços.

Com relação aos serviços específicos, temos a seguinte situação:

#### **a) Serviço Telefônico PÚBLICO**

Em relação às tarifas do Serviço Telefônico PÚBLICO, a reestruturação objetivou adequar as tarifas ao custo de prestação de cada item do serviço, eliminando a estrutura de subsídios cruzados, em que alguns serviços (chamadas locais e assinaturas) tinham parte de seu preço custeado pelo sobrepreço cobrado em outros serviços (chamadas de longa distância, nacionais e internacionais). Os resultados da reestruturação tarifária são visualizados na tabela a seguir:

### Reajuste dos Serviço Telefônico Público - em %

ITEM	TARIFA ANTERIOR (1 <sup>a</sup> ETAPA)	TARIFA ATUAL (2 <sup>a</sup> ETAPA)	AUMENTO REDUÇÃO (%)
ASSINATURA			
Residencial	2,70	10,00 (19/05/97)	270
Não residencial	9,42	15,00 (19/05/97)	59
Tronco	12,55	20,00 (19/05/97)	59
Média	5,10	12,05 (19/05/97)	136
PULSO LOCAL	0,036	0,058 (04/04/97)	61
FICHA (Cartão)	0,05	0,06/3min (04/04/97)  0,06/2min (19/05/97)	20
INTERURBANO (Minuto Médio)	0,195	0,133 (19/05/97)	-32
INTERNACIONAL (Minuto Médio)	1,471	1,227 (04/04/97)	-17
AUTOFINANCIAMENTO	1117	0 (01/07/97)	-
INSTALAÇÃO	0	300 (01/05/97)	-

A ficha de Telefone Público aumentou de R\$ 0,5 para R\$ 0,6 com diminuição do tempo de conversação de 3 para 2 minutos, acarretando aumento de 20% na maioria das ligações efetuadas em Telefone Público. Isso porque, 65% das chamadas, caracterizadas por sua curta duração, continuarão a ser feitas com o mesmo número de fichas telefônicas.

#### **b) Comunicação de Dados**

A reestruturação provocou uma queda acentuada (de 16,60% a 76,2%) dos preços dos serviços de transmissão de informações ponto a ponto pela linha telefônica, com a eliminação de subsídios.

Os resultados da queda de preços podem ser visualizados na tabela a seguir:

**Serviços de Comunicação de Dados Nacional e Internacional**  
**Tarifa mensal em R\$ sem impostos**

<b>NACIONAL</b>	<b>TARIFA ANTERIOR</b>	<b>ATUAL</b>	<b>REDUÇÃO (%)</b>
SLD - ANALÓGICO			
CIRCUITO LOCAL	107,90	65,00	39,8
CIRCUITO IU	2.132,00	712,50	66,6
SLD - DIGITAL			
CIRCUITO LOCAL			
- 14,4 KBPS	552,54	174,50	68,4
- 64 KBPS	1.228,50	358,80	70,8
- 2.048 KBPS	7.878,00	4.550,00	42,2
CIRCUITO IU (500 km)			
- 14,4 KBPS	3.157,77	750,00	76,2
- 64 KBPS	7.024,56	2.028,75	71,1
- 2.048 KBPS	45.028,39	25.731,25	42,9
INTERNACIONAL			
SLD - ANALÓGICO			
MERCOSUL	3.251	2.712	16,6
SLD - DIGITAL			
- 9,6 KBPS	4.003,80	3.002,85	25,0
- 64 KBPS	6.673,20	4.838,07	27,5
- 2.048 KBPS	67.098,80	40.258,80	40,0

**c) Serviço Móvel Celular**

As tarifas do serviço móvel celular não foram atingidas pela nova etapa da reestruturação.

**Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT**

**Reestruturação**

A partir de 11/07/97, foi implementada a segunda etapa da reestruturação tarifária dos Correios, representando a continuidade do programa iniciado em 1995 e que tem como principais objetivos:

- dar condições à ECT de realização do volume de investimentos previstos no Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal - Paste;
- fixação de tarifas orientadas pelo custo de prestação dos serviços;
- eliminação ou redução dos subsídios existentes entre os serviços postais e telegráficos prestados em regime de monopólio (cartas, telegramas e malotes);
- eliminação ou redução dos subsídios existentes entre os serviços postais e telegráficos prestados em regime de competição;
- compatibilização do modelo tarifário às práticas internacionais; e
- liberação dos preços e tarifas de serviços sob competição.

### **Reajustes Autorizados em 1997**

A segunda etapa de reestruturação tarifária, que teve lugar em 1997, teve o seguinte cronograma:

#### **1<sup>a</sup> Fase - Vigência a partir de 11/07/97:**

- reajuste dos valores dos serviços prestados em regime de monopólio (cartas, telegramas e correspondência agrupada - malote) com reajuste médio de 9,5%;

#### **2<sup>a</sup> Fase - Vigência a partir de 01/11/97:**

- reajuste dos valores dos serviços prestados em regime de concorrência (impressos, encomendas, reembolso postal e outros) com reajuste médio de 9,5%

A reestruturação completa proporcionará à ECT uma elevação da receita global da ordem de 19,9%. O quadro abaixo mostra os percentuais de reajuste bem como os respectivos impactos na receita da ECT:

#### **Reajuste das Tarifas da ECT - 1997**

SERVIÇOS	VALOR ANTERIOR EM R\$	VALOR ATUAL EM R\$	REAJUSTES (%)	PARTICIPAÇÃO S/RECEITA (%)
<b>SOB MONOPÓLIO</b>			9,5	45,56
<i>Carta</i>			32,7	30,20
1. Carta social	0,01	0,05	0	0,001
2. Carta Não Comercial	0,1802	0,2435	35,1	20,16
3. Carta Comercial	0,2543	0,3374	32,7	10,04
<i>Telegramas</i>			35,2	3,80
4. Telegrafo nacional simples	0,90	1,46	62,2	

5. Telegrama nacional urgente	2,40	3,41	42,0	
6. Telegrama pré-taxado	2,40	2,92	21,7	
7. Telexograma nacional	1,20	1,85	54,2	
8. Telegrama internacional	0,55	0,55	0,0	
9. Carta internacional	1,05	1,01	(3,8)	1,90
- América do Sul	1,05	0,80	(23,8)	
- Demais Américas	1,05	0,90	(14,3)	
- Europa	1,05	1,05	0,0	
- Demais países	1,05	1,20	14,3	
10. Malotes SERCA			5,6	9,66
<b>II. SOB CONCORRÊNCIA</b>			<b>9,5</b>	<b>54,44</b>
1. Impressos em geral			20,0	11,19
1.1. Impresso I	0,41	0,36	(12,2)	
- 1º porte	0,09	0,19	111,1	
- 2 porte	0,11	0,19	72,7	
1.2. Impresso II	0,21	0,36	71,7	
- 1º porte	0,12	0,19	58,3	
- 2 porte	0,14	0,19	35,7	
3. Encomenda normal	-	-	13,6	1,41
4. Vale postal			(5,7)	0,71
5. Reembolso postal	-	-	121,2	1,10
6. Encomenda SEDEX	-	-	17,4	17,63
7. SEED	-	-	32,0	5,66
8. Express Mail-SEM			0,0	0,64
9. FAX			(38,4)	0,01
10. Serviços			8,8	10,23

Especiais				
11. Outros receitas			9,5	5,87

**OBSERVAÇÕES:** (i) Os impressos I e II serão agrupados em Impressos em Geral; e (ii)As cartas serão agrupadas em Comercial e Não Comercial (social e comum).

### **Transportes Rodoviário Aéreo e Ferroviário**

De modo geral os reajustes de tarifas do setor de transporte ocorridos no decorrer de 1997 - decisões em cuja análise participou a Seae - consideraram a evolução dos preços dos insumos no período intercorrido desde o último reajuste, bem como a evolução de ganhos de produtividade na atividade em questão.

No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros os principais insumos considerados, e sua respectiva evolução no período, foram os combustíveis (9,53%), pneus (8,6%), preço do veículo (11,77) e salários (13,65%). No transporte aéreo contribuíram para o reajuste de 7,35% das passagens a variação cambial (7,69%), não considerada no reajuste anterior, o combustível (30,62%), relativo a aumento e desequalização dos preços do QAV, as tarifas aeroportuárias (13,06%) e de auxílio à navegação aérea (12,89%); não foi levada em consideração a variação com folha de salários das companhias, que representa o maior item de peso na planilha de custos do setor. No caso do transporte ferroviário de carga, por fim, os reajustes estão fundamentados em cláusulas contratuais de cada ferrovia concedida, onde consta como fator de correção a variação do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas - FGV no período. A Tabela a seguir apresenta os reajustes praticados em 1997 nos transportes.

### **Reajustes das Tarifas dos Transportes Rodoviário, Aéreo e Ferroviário**

MODALIDADES	Data	Reajuste (Em %)
I. RODOVIÁRIO		
I.1 - Interest. e Intern. Passageiros	14/7/97	13,85
II. ÁEREO		
II.1 - Passagens aéreas	6/8/97	7,35
III. FERROVIARIO		
III.1 - Ferrovia Novoeste	2/10/97	12,40
III.2 - Ferrovia Centro-Atlântica	16/10/97	11,77

### **Pedágios das Rodovias**

O programa de Concessão de Rodovias Federais - Procrofe, criado em 1993, estabeleceu os principais programas e editais para licitação de cinco trechos de rodovias

federais, a saber - BR 101 (Ponte Rio Niterói), BR 116 (Rodovia Presidente Dutra), BR040 (trecho Rio - Petrópolis - Juiz de Fora), e BR 290 (trecho Osório - Porto Alegre), totalizando 856,4 Km de rodovias, atualmente já privatizadas e em operação. O programa foi posteriormente ampliado através da Lei 9227/96 e passou a abranger 15.475,7 Km, dos quais 7.083,6 Km passíveis de licitação diretamente pelo DNER, e outros 7.535,7 Km pelos Estados.

### **Reajustes Autorizados em 1997**

A formula contratual inserida nos contratos de concessão das rodovias privatizadas prevê dois mecanismos de variação das tarifas: reajuste e revisão. O reajuste é calculado pela média ponderada de índices de preços calculados pela FGV. No caso da Rio-São Paulo, por exemplo, os índices são obras de arte (peso de 0,35), pavimentação (0,12), terraplanagem (0,16), e consultoria (0,37). As revisões são feitas, a qualquer tempo, para preservar o equilíbrio econômico financeiro da empresa, o que significa, segundo o entendimento do poder concedente, assegurar a mesma taxa interna de retorno (TIR) observada no momento da licitação. Os primeiros reajustes e revisões que ocorreram são retratados na tabela a seguir:

#### **Reajustes e Revisões dos Pedágios das Rodovias Licitadas**

Empresa	Data	Reajuste	Revisão	Total
Ponte Rio-Niterói	01/8/97	2,46%	5,7%	8,3%
Dutra (Rio-São Paulo)	01/8/97	3,05%	11,97%	15,38%
Rio Juiz de Fora	22/8/97	6,02%	14,93%	21,85%
Rio Teresópolis	19/9/97	3,65	4,49	8,3%

As revisões decorreram da antecipação ou inclusão de investimentos não previstos inicialmente no programa de concessão, ao atraso inicial na cobrança do pedágio, ou redução do número de postos de pedágio.

A Seae deu início a discussão envolvendo a Secretaria de Política Econômica, o BNDES, e o DNER, tendo por objetivo o aprimoramento do regime tarifário aplicável a rodovias privatizadas, e em particular à aplicação das fórmulas de reajuste e revisão de pedágio. Essa discussão será aprofundada no curso de 1998, e possivelmente levará a alterações tópicas na mecânica até aqui adotada.

### **Derivados de Petróleo e Setor Sucro-alcooleiro**

No ano de 1997 teve continuação o processo de larga envergadura de desregulamentação do setor de combustíveis, na esteira da flexibilização do monopólio estatal do petróleo e seus derivados promovida pela Emenda Constitucional nº 09, de 09/11/95, e da entrada em vigor da nova legislação ordinária do setor - Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que trata da flexibilização do monopólio do petróleo, e cria o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional de Petróleo. As medidas de desregulamentação que tiveram lugar nessa área são descritas na Parte III deste Relatório, relativa a Re-regulamentação.

São descritos a seguir os reajustes autorizados ao longo do ano de 1997.

Foi promovido em 18 de março de 1997 reajuste do GLP no contexto do avanço do processo de liberação gradual de preços do setor, atrelado ao cumprimento do programa de requalificação de botijões, ambos descritos na Parte III deste Relatório. Em particular, o reajuste foi promovido à luz do cumprimento de etapas definidas de comum acordo com o setor de distribuição de gás, relativas a instalação de centros de destroca de botijões, e quantidade de botijões requalificados ou sucateados. O reajuste médio foi de 9,89% no preço do produto. O aumento representa um acréscimo médio de R\$0,048 por quilo de GLP. O reajuste teve por objetivo propiciar condições para que o setor de distribuição de GLP dê continuidade ao programa de requalificação e destroca dos botijões, descrito abaixo na Parte III deste Relatório, relativa a *Re-regulamentação*. A medida não alterou a sistemática vigente em relação aos preços do produto.

Em novembro de 1997 tiveram lugar reajustes do óleo diesel e da gasolina, bem como do gás liquefeito de petróleo, no contexto do esforço de ajuste fiscal proposto pelo Executivo ao Congresso Nacional. Os reajustes tiveram como objetivo principal aumentar o superávit da conta de derivados de petróleo administrada pelo Departamento Nacional de Combustíveis, o que permite amortizar mais rapidamente o passivo do Tesouro Nacional junto à PETROBRÁS, passivo este que é objeto de quantificação por grupo de trabalho interministerial coordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

### **Diesel:**

Reajuste do preço para o consumidor final, com impacto médio de 3,5%, em função de reajuste de 5,12% ao nível da refinaria. Os preços, tanto na refinaria quanto no consumidor final continuam tabelados, ficando liberados os valores relativos às margens de distribuição e revenda.

### **Gás Liquefeito de Petróleo**

Reajuste do preço para o consumidor final, em função do reajuste de 19,2% ao nível da refinaria. Tal reajuste no varejo variou de 3,10% (Boa Vista) a 5,20% (São Luiz).

### **Gasolina**

Reajuste do preço da gasolina para o consumidor final, em função do reajuste de 9,0% na refinaria. Para o consumidor o impacto foi variável, tendo em vista que: (i) estão liberadas as margens de distribuição e revenda e, portanto, os preços finais na "bomba"; e (ii) trata-se de mercado competitivo, onde os agentes econômicos podem decidir, inclusive, absorver parte do custo adicional decorrente do aumento do preço *ex-refinaria*.

### **Óleo Combustível**

Reajuste do preço do produto para o consumidor final de 5%, a partir do tipo 4 A . A medida visou tornar menos competitivos os óleos mais poluidores.

## **Tarifas Públicas Secundárias**

As tarifas secundárias são assim chamadas, para os fins deste Relatório, em contraposição às tarifas centrais, por dizerem respeito a serviços públicos que, embora com frequência de enorme importância, atendem públicos específicos. A Portaria nº 334, de 11 de dezembro de 1997, do Sr. Ministro da Fazenda, eliminou a necessidade de autorização prévia do Ministro da Fazenda para decisões de reajuste e revisão dos preços e tarifas públicos desse grupo de tarifas. Até então, cada decisão em matéria tarifária devia ser precedida de autorização específica do Ministro da Fazenda.

A medida de "descentralização" das decisões em matéria tarifária engloba os seguintes serviços específicos

MINISTÉRIO/ ÓRGÃO	SERVIÇOS
1.MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA	
1.1.INFRAERO	1.1.1. tarifas domésticas de uso das comunicações 1.1.2. tarifas domésticas de auxílio à navegação em rota 1.1.3. tarifas domésticas de embarque, pouso e permanência 1.1.4. preços unificados de utilização de infraestrutura 1.1.5. preços específicos
2.MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	
2.1.CONAB 2.2.Serviço de Inspeção Federal	2.1.1. serviço de armazenagem em ambientes natural e artificial 2.2.1. prestação de serviços de registro de produtos 2.2.2. testes em resíduos
3.MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO	
3.1.INMETRO 3.2.INPI 3.3.DNRC 3.4.EMBRATUR	3.1.1. normatização e retribuição dos serviços comuns 3.2.1. retribuição dos serviços de registro 3.3.1. serviços do registro do comércio e atividades afins 3.3.2. juntas comerciais 3.3.3. serviços prestados 3.4.1. serviços prestados
4.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	
4.1.Arquivo Nacional	4.1.1. serviços prestados

4.2.Imprensa Nacional	4.2.1.assinaturas dos Diários Oficial e da Justiça 4.2.2.serviços de obras e impressos em geral 4.3.1.expedição de passaportes e documentos equivalentes 4.4.1.serviços de batedor (escolta) 4.4.2.serviços de transporte de animais apreendidos 4.4.3.serviços de guincho
4.3.Polícia Federal	
4.4.Polícia Rodoviária Federal	
5. MINISTÉRIO DA SAÚDE	
5.1.SECRETARIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	5.1.1.prestação de serviços 5.1.2 регистрация of products
6.MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	
6.1.IBAMA 6.2 .INST.PESQ. JARDIM BOTÂNICO 6.3.CODEVASF	6.1.1.borracha 6.1.2.serviços diversos 6.1.3.multas 6.2.1.serviços diversos 6.3.1.tarifa de água

O controle, pelo Ministério da Fazenda, das tarifas cobradas pela prestação de todos os serviços públicos teve papel central nas fases de instituição e consolidação do plano de estabilização econômica. A consolidação da estabilidade de preços tornou-o prescindível, na medida em que já não pesam sobre esses serviços específicos pressões de custos, ou necessidade de reestruturações tarifárias, que possam representar risco ou perspectiva de reajustes de grande magnitude.

A fim de salvaguardar a transparência das decisões, e a prestação de contas aos usuários dos respectivos serviços, os atos dos Ministérios setoriais que autorizarem reajustes e revisões de tarifas deverão ser obrigatoriamente acompanhados de justificativa para a medida, bem como de memória de seu cálculo.

Permanecem sujeitos ao regime de autorização prévia obrigatória do Ministério da Fazenda, no que diz respeito a reajustes e revisões, os preços e tarifas públicas que envolvem insumos e serviços vitais para o setor produtivo, como aqueles relativos à infra-estrutura de transportes (serviços portuários, transporte ferroviário de carga, e transporte de passageiros concedidos pela União) e correios. Os reajustes e revisões de tarifas de telecomunicações já estão sob a jurisdição da Anatel, nos termos da Lei Geral de Telecomunicações. Os de energia elétrica e dos derivados básicos de petróleo devem, nos termos das respectivas legislações, ser autorizados por ato conjunto do Ministro da Fazenda e do Ministro de Minas e Energia.

1997 ainda foi um ano de transição no que diz respeito às tarifas secundárias, tendo sido autorizados pela Seae reajustes tópicos em algumas áreas: para os serviços do Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, e para os serviços do Departamento Nacional de Registro do Comércio e da Junta Comercial do Distrito Federal, ambos vinculados ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

## **Tarifas Públicas Controladas por Estados e Municípios**

As tarifas públicas de saneamento básico e transporte urbano têm impacto direto e significativo sobre grande parcela da população, e reflexos importantes sobre os índices de custo de vida. Ao lado das tarifas de transporte intermunicipal, encontram-se entre as tarifas de competência de Estados e municípios, com relação às quais há limites àquilo que o Governo Federal pode fazer, tendo em vista a distribuição de competências estabelecida pela Constituição Federal.

O trabalho da Seae nessa área consiste em monitorar as decisões de Governadores e prefeitos, com vistas a evitar a reverter decisões não justificadas; e municiar a população local de informações que lhe permitam acompanhar e cobrar as decisões locais, a partir da premissa de que a cobrança e acompanhamento da população local - diretamente ou por meio de representações parlamentares ou entidades de defesa do consumidor - constitui o melhor mecanismo de controle das decisões das autoridades estaduais e municipais em matéria tarifária.

Em 1997 a Seae atuou nessa área com os propósitos de

- esclarecer o que seria razoável em termos de níveis tarifários, usando essas informações em trabalho preventivo de convencimento junto às autoridades em questão;
- divulgar tais critérios junto à opinião pública do Estado ou Município em questão, de forma a criar um efeito inibidor junto às autoridades locais e permitir à sociedade civil pressioná-las; e
- remover disparidades em matéria tarifária, caminhando, ao longo do tempo, no sentido da racionalidade.

### **Divulgação de informações**

A Seae divulgou em 30 de abril de 1997 Nota à Imprensa, contida no volume anexo a este Relatório, que teve ampla divulgação, trazendo elementos detalhados sobre a composição dos custos operacionais dos transportes intermunicipal e urbano de passageiros, e de saneamento básico, com o objetivo de fornecer parâmetros de custos, desempenho e produtividade, conferindo, assim, à sociedade, referenciais para a avaliação de cada serviço. No caso de transporte intermunicipal, foram considerados oito sistemas estaduais de transporte, representando 60% da demanda atendida; no caso de transporte urbano, foram analisadas planilhas de custos de dezessete capitais. Como consequência desses estudos, os Ministérios da Fazenda e dos Transportes iniciaram trabalho conjunto no sentido de colaborar com as autoridades locais na busca da redução das discrepâncias observadas entre os diferentes Estados, respeitadas as particularidades locais e as atribuições constitucionalmente definidas.

No caso do saneamento básico, por fim, os estudos da Seae evidenciaram deficiências de gestão de diversos prestadores do serviço, o que tem influência direta nos custos do sistema e no bem-estar do consumidor. Vale dizer: a redução das ineficiências dos sistemas tende a abrir espaço, ao longo do tempo, para uma menor pressão sobre as tarifas, ou, eventualmente, para sua redução.

## Monitoramento direto

A despeito do fato de ser o Governo federal desprovido de competências formais em matéria de tarifas de saneamento básico e transporte urbano, a importância desses serviços, e das respectivas tarifas, para a população de forma geral, levou a Seae a proceder ao monitoramento direto das decisões em praticamente todos os Estados e capitais.

Na área de transportes, em particular, foi desenvolvido um amplo programa de reuniões técnicas com os poderes concedentes de transportes urbanos e metropolitanos das capitais. As reuniões foram realizadas nas capitais a seguir especificadas, precedidas de um planejamento que possibilitou substancial ganho de escala com pequenos deslocamentos dos Secretários de Transportes das capitais vizinhas, que atenderam ao convite formulado pela Seae.

Os resultados desse esforço foram expressivos:

- o reajuste médio verificado ficou em torno de 9,0%, frente ao reajuste previsto inicialmente - antes desses contatos diretos - de 18,0 %;
- houve parcelamento de reajustes maiores em duas etapas, reduzindo o impacto nos índices econômicos e na despesa dos usuários;
- houve adiamento de reajustes inicialmente previstos sem observância da regra da anualidade, que determina que um período mínimo de doze meses deve intermediar dois reajustes de tarifas públicas.

O quadro abaixo sintetiza as reuniões realizadas por técnicos da Seae com autoridades locais.

**Quadro de Visitas e Reuniões Realizadas sobre Transportes Urbanos, Metropolitanos e Intermunicipais**

CAPITAIS	CONVIDADOS	VINCULAÇÃO	DATA
Rio de Janeiro	DETRO/RJ	Estado RJ	28/4/97
	SETRAN/RJ	Município RJ	28/4/97
São Paulo	Secret. Transp. Metropolit	Estado SP	29/4/97
	Secret. Mun. Transportes	Município SP	29/4/97
Fortaleza	Secretaria de Transportes	Munic. Fortaleza	8/5/97
	Secretaria de Transportes	Munic. de Natal	8/5/97
	Coordenação	Município S.	9/5/97

	Transportes	Luís	
	Secretaria de Transportes	Munic. de Terezina	9/5/97
Florianópolis	Núcleo dos Transportes	Munic. Florianópolis	15/5/97
	URBS	RM de Curitiba	15/5/97
São Paulo	Secret. Transp. Metrop.	Estado de SP	16/5/97
Rio de Janeiro	Secretário de Transportes	Estado do ES	19/5/97
	Secret. Transp. Urbanos	Município de Vitória	19/5/97
	SETRAN	Município do RJ	19/5/97
Brasília	Secretário de Transportes	Munic. C. Grande	21/5/97
	Superint. Transp. Urbanos	Município de Cuiabá	21/5/97
	TRANSURB	Estado de GO	21/5/97
Manaus	Secretário de Transportes	Munic. de Manaus	10/6/97
	Secretário de Transportes	Munic. Rio Branco	10/6/97
Salvador	Secretário de Transportes	Munic. Salvador	17/6/97
	Secretário de Transportes	RM Recife	17/6/97

## "Re-regulamentação"

A Secretaria de Acompanhamento Econômico esteve envolvida no decorrer de 1997 em discussões relativas à desregulamentação, ou re-regulamentação, de setores importantes da economia. Em termos genéricos, a tarefa de re-regulamentação pode ser descrita como a criação de condições estruturais para que os mercados em questão funcionem livremente, em ambiente competitivo. Neste sentido, trata-se de tarefa diretamente ligada à função legal e institucional da Seae na área de defesa - e promoção - da concorrência. A presente Parte do Relatório descreve o trabalho da Seae referente à re-regulamentação dos setores de combustíveis, incluindo o gás de cozinha (GLP); planos de saúde; medicamentos; transportes aéreos; atividade rural; e ainda o trabalho de desregulamentação da própria atividade do Executivo no tocante à fiscalização da ordem econômica, traduzido na extinção da Superintendência Nacional de Abastecimento - Sunab.

A tarefa de desregulamentação, ou re-regulamentação, da atividade econômica, certamente terá continuação no decorrer do ano de 1998.

### **Combustíveis**

A atuação da Seae ao longo de 1997 no tocante ao setor de combustíveis envolveu ação conjunta com outros órgãos de governo, e em particular com o Departamento Nacional de Combustíveis - DNC. As medidas implementadas e as previstas para os **derivados de petróleo** estão fundamentadas na Emenda Constitucional nº 09, de 09/11/95, referente à flexibilização do monopólio estatal do petróleo e seus derivados. As relativas ao **álcool anidro e álcool hidratado** estão fundamentadas na política do Governo Federal para o álcool combustível, cuja premissa básica para atuação foi a importância estratégica atribuída ao Programa do Álcool para a matriz energética brasileira e a consequente necessidade de assegurar a transição suave do setor para o regime caracterizado por reduzida intervenção estatal.

O setor de comercialização de combustíveis, tanto no que diz respeito à distribuição quanto ao varejo (revendas), encontra-se em regime de liberdade de mercado desde abril de 1996 em quase todo o país, ressalvando-se a Região Norte, onde os preços ainda estão sob controle. O setor de distribuição de derivados de petróleo e combustíveis representa um segmento complexo da economia, que vem passando por processo gradual, porém profundo, de desregulamentação e liberação de preços. A transição do regime de preços controlados, que caracterizou o funcionamento do setor por mais de 40 anos, para o regime competitivo de preços livres tem sido implementada de forma progressiva, com o duplo objetivo de permitir a adaptação dos diferentes elos da cadeia (distribuição, transporte e revenda) ao novo ambiente concorrencial e evitar impactos significativos nos preços finais aos consumidores.

A consolidação do regime concorrencial no setor de combustíveis é dificultada pela estrutura específica deste mercado, que se estende de um pólo, a refinaria, em que o monopólio da Petrobrás só recentemente foi flexibilizado, e que ainda se mantém sob regime onde os preços são quase integralmente controlados, a outro, a revenda, pulverizado em cerca de 25 mil postos revendedores espalhados por todo o território

nacional e que se encontra com seus preços liberados no tocante ao álcool combustível e à gasolina.

Diversas medidas estruturais já foram implementadas, principalmente a partir de 1990 e, mais significativamente, no ano de 1996, com reflexos na atuação da Seae em 1997. Dentre elas, merecem destaque:

- início do processo de incorporação de custos de fretes ao preço do diesel (maio/90);
- vinculação do preço da nafta petroquímica aos preços do mercado internacional (julho/95);
- liberação do preço do querosene de aviação em 85% do mercado (março/96);
- vinculação do preço do querosene de aviação aos preços do mercado internacional (março/96);
- liberação do preço da gasolina e álcool hidratado, a partir da refinaria, em 92% do mercado (abril/96);
- eliminação do controle, pelo Governo, das margens de distribuição, revenda e fretes de GLP (agosto/96);
- início dos processos de destroca e requalificação de botijões, com vistas à liberação do preço do GLP (novembro/96);
- continuidade do processo de desequalização dos preços de diesel, pela incorporação dos custos de transporte;
- ampliação da área geográfica com preços liberados da gasolina e álcool hidratado;
- redução do subsídio ao álcool combustível;
- flexibilização da logística de suprimento de álcool anidro, para compra direta pelas distribuidoras junto aos produtores;
- vinculação do preço do asfalto aos preços do mercado internacional.

Do ponto de vista do financiamento ao setor, por tratar-se de segmento com perfil de alto endividamento, para o qual não há financiamento adequado, a Seae dedicou-se, em 1997, a estudar alternativas que pudessem minimizar tal estrangulamento. Neste sentido foi desenvolvido, junto com o Banco do Brasil, um novo tipo de contrato para financiar a estocagem do álcool, o qual utiliza como lastro os contratos firmados entre unidades produtoras de álcool e distribuidoras de combustíveis.

As seguintes medidas de desregulamentação foram adotadas com relação a produtos específicos.

### **Álcool Anidro**

Com relação ao álcool anidro, misturado à gasolina na proporção de 22%, entrou em vigência, no dia 1º de maio de 1997, o regime de preços liberados para os produtores. A medida, adotada após nove meses de discussões entre órgãos do Governo (Seae, DNC, MICT e Petrobrás) e representantes de produtores de cana, fabricantes de álcool e distribuidoras de combustíveis, não acarretou qualquer impacto sobre os preços dos combustíveis para os consumidores.

Até a adoção da medida, a Petrobrás comprava o álcool anidro de usinas e destilarias e revendia o produto às companhias distribuidoras de combustíveis. Os preços dessas

duas operações eram fixados pelo Governo Federal. Com a liberação, o preço do álcool anidro deixou de ser estabelecido pelo Governo e passou a ser negociado entre produtores e distribuidoras. As vendas do produto estão sendo feitas diretamente pelos produtores às distribuidoras por meio de contratos de fornecimento, sem a intermediação de órgãos governamentais. As distribuidoras tornaram-se as responsáveis pela mistura do álcool anidro à gasolina em todo o território nacional, via utilização de dutos, terminais e navios da Petrobrás, a fim de promover a contínua distribuição e armazenamento do produto, sem riscos para o abastecimento.

Para garantir o abastecimento da gasolina comum nos primeiros meses após a liberação de preços, o Governo providenciou um sistema de planilhamento do produto para servir de mesa de compensação da produção de anidro ainda não objeto de contratação entre fabricantes e distribuidoras. Tal monitoramento perdurará somente até a consolidação do sistema de contratação.

### **Álcool Hidratado**

Em novembro de 1997 teve lugar a incorporação dos custos de uso de terminais portuários e dos custos de transferência por cabotagem e dutos aos preços do álcool hidratado.

### **Óleo Combustível**

Teve início em novembro de 1997 processo de desequalização do preço do óleo combustível, mediante a incorporação dos custos dos fretes de transferência entre bases de distribuição ao preço do produto, em um limite máximo de aumento ao consumidor final de até 7%.

### **GLP**

O processo de re-regulamentação do gás liquefeito de petróleo, ou GLP, requer destaque à parte em razão de sua importância e magnitude. As medidas que tiveram lugar em 1997, de que participou a Seae em conjunto com outros órgãos do Executivo, explicam-se à luz do processo que vem tendo lugar com mais intensidade desde 1996, descrito a seguir.

A distribuição de GLP em recipientes transportáveis, os denominados botijões, abrange todo o território nacional e garante o abastecimento de 85% dos domicílios brasileiros. O mercado no país, do lado da oferta, é composto de três segmentos: Petrobrás, Distribuidores e Revendedores.

A trajetória do setor é marcada pela forte intervenção do Estado (diretamente, na produção e importação, que constituem, ainda, monopólio exercido pela Petrobrás; e indiretamente, na fixação de diretrizes, regras de funcionamento e preços em todas as etapas da cadeia de comercialização). Os serviços de distribuição são prestados por dezesseis empresas privadas, enquanto que os de revenda por aproximadamente sessenta mil.

Os principais problemas enfrentados pelo setor são: (i) estagnação tecnológica; (ii) falta de capacidade nacional de tancagem (armazenamento de estoque estratégico); (iii)

deterioração dos botijões; e (iv) proliferação da clandestinidade dos serviços. Tais problemas trouxeram como consequências a elevação do número de acidentes e a queda da qualidade dos serviços prestados, principalmente pelo distanciamento entre distribuidores e consumidores.

A partir de 1990, foi iniciado o processo de desregulamentação do setor de GLP, com a redução das barreiras à entrada de novos distribuidores e revendedoras, como, por exemplo, a eliminação de grande parte das exigências administrativas relacionadas com quotas de comercialização e com a liberação das áreas de atuação para as distribuidoras. Em particular, desde então, já foram liberados os preços do GLP para entrega a domicílio, as margens de distribuição e de revenda e os valores dos fretes. Tais medidas são reflexo do entendimento do Governo de que a melhor alternativa para solucionar os problemas enfrentados e para alocar eficientemente os recursos, com benefício potencial para os consumidores, é a liberação do mercado.

No caso do GLP, a liberação vem sendo gradual e restrita a áreas onde haja concorrência entre fornecedores e abastecimento adequados estando, inclusive, condicionada a compromissos expressos com relação a preços.

Em 1996, sob o patrocínio da Seae, SDE, Departamento Nacional de Combustíveis do Ministério de Minas e Energia, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e da extinta Superintendência Nacional de Abastecimento, foram adotadas medidas para a modernização do setor, como, por exemplo, a assinatura do Código de Auto-Regulamentação. Tal instrumento define regras de auto-disciplinamento das empresas, com vistas a assegurar a melhoria dos serviços prestados aos usuários. Como consequência, importantes compromissos foram firmados, com destaque para:

- implantação do Sistema Nacional de Destroca de Botijões, que permitirá que as distribuidoras somente envasilhem botijões de sua própria marca; e
- início do Programa Nacional de Requalificação, que consiste na manutenção e reparação dos botijões em utilização no país, com o sucateamento daqueles que não apresentam condições adequadas de uso, representando garantia de segurança dos usuários.

Foram instalados centros de destroca de botijões, que funcionam como "câmaras de compensação". Nesses centros, cada companhia deposita os botijões de outras empresas que porventura detenha, e recolhe aqueles de sua propriedade. Já estão em operação todos os dezesseis centros previstos, distribuídos em todo o território nacional, de forma a minimizar os custos do processo de destroca. No mês de outubro foram destrocados 9,7 milhões de botijões perfazendo um total de 88 milhões de botijões destrocados desde o início do programa.

Com relação ao Programa de Requalificação, até o mês de outubro de 1997, foram requalificados 2,9 milhões de botijões dos quais 1,2 milhões de vasilhames foram sucateados devido ao péssimo estado. A requalificação total dos cerca de 81 milhões de vasilhames existentes no País deve estar concluída no prazo de quinze anos.

O processo de desregulamentação do setor de GLP terá continuação ao longo de 1998 e dos próximos anos. Em particular, deverá ter prosseguimento o processo de liberação

gradual e monitorada de preços, atrelado ao cumprimento de etapas do programa de requalificação dos botijões.

## Planos de Saúde

1997 foi marcado por discussões e iniciativas legislativas tendentes à regulamentação do setor de planos de saúde, no contexto das quais teve atuação central a Seae, ao lado do Ministério da Saúde, do Ministério da Justiça, da Superintendência de Seguros Privados - Susep e da Casa Civil da Presidência da República. Trata-se de setor de enorme importância social e econômica, que envolve apelo em larga escala à poupança popular, e bem essencial - a saúde - , e que opera no Brasil, até o presente momento, livre da sujeição a um regime legal ou competência fiscalizadora e normativa de alguma autoridade governamental.

Para os fins deste Relatório, o setor de *planos de saúde* designa o setor de assistência médica privada suplementar. O setor compreende os serviços prestados por companhias seguradoras, empresas de medicina de grupo, cooperativas médicas e empresas de autogestão. Impulsionado no Brasil a partir da década de 60, trata-se de segmento da economia com faturamento anual médio em torno dos R\$ 17 bilhões. Seus usuários totalizam cerca de 40 milhões de pessoas, das quais 5 milhões utilizam os serviços de seguros desaúde e 35 milhões, os de planos de saúde.

Os serviços de seguros de saúde são prestados por companhias seguradoras, controladas e fiscalizadas por uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda - a Superintendência de Seguros Privados (Susep), encarregada da fiscalização das operadoras de seguros de forma geral. Por sua vez, os *planos de saúde* subdividem-se em três modalidades de atendimento: as empresas de medicina de grupo, congregadas em grande número na Abramge e que correspondem à metade desse mercado; os planos de autogestão, geralmente administrados por grandes empresas através de suas entidades de previdência privada e destinados a seus associados; e as cooperativas médicas, conhecidas como Unimed, em que os sócios são os próprios médicos credenciados. Os contratos coletivos de planos de saúde respondem por 80% do mercado.

Ao contrário dos seguros de saúde, regulamentados e fiscalizados pela Susep, não existe nenhuma regulamentação legal para os planos de saúde, que não são controlados por nenhum órgão governamental específico. O Código de Defesa do Consumidor e os dispositivos que tratam de contratos de longo prazo na legislação que instituiu o Plano Real são as únicas referências legais para esse caso, em que a relação de consumo é, por estas razões, potencialmente desfavorável ao consumidor. A inexistência de regulamentação para os planos de saúde tem estado na origem de inúmeros problemas experimentados pelos usuários desses serviços ao longo dos últimos anos, relativos tanto à inadequação dos serviços oferecidos, violações na esfera dos direitos do consumidores, e aumentos abusivos, entre outros.

Os Ministérios da Saúde, da Justiça e da Fazenda, neste incluída a Susep, e a Casa Civil da Presidência da República, formularam proposta de regulamentação que resultou no envio em 12.09.97 pelo Executivo, ao Congresso Nacional, de projeto de lei disciplinando o setor, através da Mensagem Presidencial n. 1035. São enumerados a seguir os principais aspectos do texto:

- o projeto inclui na regulamentação toda e qualquer entidade de prestação de serviços de assistência privada à saúde, independentemente de sua forma jurídica ou modalidade. O texto estabelece os limites operacionais de cada forma de organização, respeitando suas características;
- o projeto fixa as condições e exigências para a operação desses serviços sob o aspecto das condições técnicas e do patamar mínimo de qualidade; exige a comprovação da viabilidade econômico-financeira de modo a assegurar a continuidade da prestação dos serviços e garantir a poupança popular;
- o texto busca incentivar a concorrência entre as operadoras e os segmentos, estabelecendo patamares comuns de avaliação e eliminando fatores restritivos à atuação deste ou daquele segmento. Como forma de estimular ainda mais a concorrência, permite a participação de capital estrangeiro nas entidades operadoras;
- a regulamentação do sistema ficará, nos termos do projeto, a cargo do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, que sofrerá, para tanto, modificações em sua constituição. O CNSP disporá, entre outros pontos, sobre condições técnicas (normas de contabilidade, atuária e estatística, limites técnicos, provisões técnicas, bens garantidores, procedimentos de resseguros e co-seguros) necessários a garantir a condição econômico-financeira das operadoras e, consequentemente, a poupança pública investida pelos usuários nessas empresas;
- o projeto institui uma Comissão Consultiva, composta por representantes do Governo Federal, dos integrantes do SUS, de usuários, profissionais de saúde e operadoras, com a função de assessorar o CNSP no desempenho de suas funções;
- o projeto encarrega a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP de atuar como o órgão fiscalizador do sistema, dotando-lhe para tanto de poderes de acompanhamento e intervenção; e
- o projeto institui um Plano ou Seguro Referência de Assistência à Saúde, com cobertura integral, sendo admitidas exceções muito reduzidas e específicas (como cirurgias plásticas com finalidade estética, por exemplo). O Plano ou Seguro Referência representa o patamar de cobertura desejável para todo o sistema, sendo, obrigatoriamente, oferecido por todas as operadoras a todos os usuários. Desta forma, será estabelecido um referencial de mercado para este segmento. Com a instituição do Plano Referência, o usuário poderá contar com um padrão de comparação ao fazer sua opção, tanto no que se refere a preço quanto no que diz respeito à abrangência da cobertura efetivamente oferecida caso a caso.

Na sistemática adotada pelo projeto, ainda que obrigadas a oferecer a todos os clientes o Plano Referência, as operadoras estão autorizadas a comercializar planos diferentes, com coberturas mais ou menos extensas que as adotadas no Referência. A medida visa a garantir opções de mercado para os usuários, evitando que a imposição de cobertura integral para todos os planos elevasse os patamares de preços praticados pelas operadoras, em prejuízo a camadas importantes da população.

O projeto contempla uma série de normas que visam garantir direitos essenciais dos usuários de planos ou seguros de saúde, além dos limites mínimos de cobertura, já descritos, entre os quais limite máximo para carências, inexigibilidade de carências em casos de urgências ou emergências, garantia de renovação automática do plano ou

seguro, vedação de aumentos de preços para usuários com mais de 60 anos que tenham contrato há pelo menos 10 anos, adoção de critérios precisos para reajuste de preços por mudança da faixa etária do usuário a partir de 55 anos, proibição de rescisão unilateral dos contratos por parte das operadoras, proibição de recusa de prestação de serviços de internação a usuários inadimplentes.

Projeto de Lei foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 15 de outubro com poucas emendas, preservando as grandes linhas propostas pelo Executivo. A modificação mais relevante foi a criação da figura dos planos mínimos. O texto deverá ser agora apreciado no Senado Federal.

## **Medicamentos**

A Parte I deste Relatório, relativa a atividades na área de defesa da concorrência, descreveu ações pontuais de repressão a abusos do poder econômico empreendidas pelas autoridades de defesa da concorrência, entre as quais a Seae, no tocante a medicamentos. Embora indispensáveis, ações tópicas não suficientes para lidar com problemas relativos a preços no setor de medicamentos. Ao lado delas, é preciso desenvolver medidas de caráter estrutural, capazes de criar condições concorrenciais no setor. Essa constatação levou a Seae a dar início a discussão com o Ministério da Saúde, com vistas à criação dessas condições. A pauta inclui os seguintes ítems principais.

### **a) Genéricos**

Os chamados genéricos são medicamentos cujas patentes já expiram e cuja comercialização pode ser realizada sem marca comercial, apenas com o nome do princípio ativo. A utilização do nome genérico permite a comparação de preços entre substitutos terapêuticos por parte dos médicos e dos consumidores, de forma a atenuar a assimetria de informações que caracteriza o setor. Encontra-se em curso no Congresso Nacional projeto de lei que visa a incentivar a prescrição desses medicamentos, o qual conta com o apoio de ambos os Ministérios.

### **b) Prática de Preços pelos Hospitais**

O fornecimento de medicamentos por hospitais é caracterizado, do ponto de vista concorrencial, por um forte poder de mercado. Com freqüência, os hospitais valem-se dessa posição para agregar aos preços de aquisição dos medicamentos margens de comercialização praticadas por farmácias, muito embora gozem de condições privilegiadas para compra. Encontra-se em apreciação na Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça representação formulada pelo Comitê de Integração de Entidades Fechadas de Assistência à Saúde (Ciefas) contra práticas uniformes de preços por parte de hospitais, cujo desfecho poderá ter importantes repercussões para a redução de preços no setor.

Além disso, e como resultado de entendimentos entre a Seae e o Ministério da Saúde, está em curso estudo para a redução de despesas na aquisição, por entidades da rede pública, dos medicamentos chamados "excepcionais". Tais medicamentos têm seus preços arbitrados com base em publicações da própria indústria farmacêutica, com freqüência dissociados das práticas de mercado. As medidas poderão, também, beneficiar programas estaduais.

### **c) Vendas de Medicamentos Anódinos em Supermercados**

O Ministério da Fazenda, por sugestão desta Seae, apoiou a venda de medicamentos anódinos em supermercados, armazéns e outros estabelecimentos do gênero, medida que acentuaria a concorrência no setor, sem riscos para a saúde dos usuários, dado o caráter restrito do universo de produtos abrangidos.

### **d) Margens de Comercialização**

Tiveram início em 1997 contatos com autoridades estrangeiras com o objetivo de colher informações sobre a experiência de outros países no tratamento da questão relativa a preços de medicamentos. Em particular, tiveram lugar discussões com representantes da *Federal Trade Commission* e do *Department of Justice*, ambos dos Estados Unidos da América. O objetivo é a supressão gradativa do controle da margem máxima de comercialização de medicamentos no varejo.

As discussões tendentes à re-regulamentação da indústria farmacêutica apenas tiveram início no presente ano, e deverão ganhar *momentum* ao longo de 1998.

### **Transportes Aéreos**

Em agosto deste ano, a Seae através de nota técnica endereçada ao Sr. Ministro de Estado da Fazenda, sugeriu que tivessem início, no âmbito da Câmara de Infra-estrutura da Casa Civil da Presidência da República, discussões tendentes à re-regulamentação do setor de transporte aéreos no Brasil, com o objetivo de promover maior competição no segmento, e de alargar o acesso de usuários aos serviços em questão.

A sugestão da Seae foi acolhida, e desde então vem trabalhando um grupo interministerial coordenado pela Casa Civil, integrado também por representantes do Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica, pela Empresa Brasileira de Turismo - Embratur e pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Primeiros resultados dessas discussões já vêm tendo lugar, a exemplo da Portaria do Departamento de Aviação Civil de 17 de dezembro de 1997, relativa a flexibilização tarifária: a Portaria aumentou para 65% o teto de desconto da tarifa básica e eliminou o preço máximo. Além disso, o segundo semestre de 1997 foi marcado pelo início de promoções tarifárias implementadas pelas companhias de transporte aéreo regular, fenômeno sem dúvida incentivado pela existência de discussões no âmbito do Executivo, tendentes à desregulamentação do setor.

### **Setor Rural**

As ações da Seae no tocante à re-regulamentação de atividades econômicas envolveu em ações em conjunto com o Ministério da Agricultura e outros órgãos do Governo federal, tendentes a facilitar a atividade agrícola e rural de forma geral, entre as quais destacaram-se aquelas descritas a seguir.

- simplificação de normas e procedimentos para operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, especialmente com a implantação da modalidade de crédito rotativo para financiamentos de custeio agrícola e pecuário,

- com o objetivo adicional de permitir o acesso ao crédito rural àqueles praticantes de agricultura familiar não alcançados pela linha normal do Pronaf, introdução de condições especiais (Pronaf Especial). Com isso, em 1997 foram realizados mais de 320.000 contratos para custeio, perfazendo cerca de R\$ 770 milhões, e mais de 90.000 para investimento, no montante de R\$ 640 milhões, para um público até então desprovido de assistência creditícia;
- avanço no processo de regionalização dos preços mínimos, em direção à realidade de mercado, que pondera o custo do frete da área de produção até a zona de consumo, objetivando com isso reduzir o nível de intervenção do Estado na comercialização agrícola.
- no mesmo sentido, foram ampliados os efeitos do mecanismo da equalização de preços previsto na Lei nº 8.427/92, aplicando-o a Contratos de Opção e sob a forma de Prêmio para Escoamento de Produtos - PEP, os quais têm o mérito de sustentar preços aos agricultores sem a formação governamental de estoques. Dessa maneira, é possível apoiar o produtor reduzindo o ônus à sociedade;
- viabilização de recursos para o crédito rural em condições compatíveis com as possibilidades da atividade agropecuária e sem perder de vista o que usufrui os concorrentes agricultores externos, tendo sido fixada em 9,5% a.a. a taxa de juros para as operações sob amparo de recursos controlados do crédito rural, sobretudo nos financiamentos de custeio da safra 1997/98;
- foi formada comissão para reunir subsídios e oferecer proposta de reestruturação do setor cooperativista, resultante de acordo entre autoridades do Governo Federal e a Frente Parlamentar da Agricultura, em reconhecimento ao quadro de dificuldades financeiras enfrentadas por grande número de cooperativas, culminando com a proposta de edição de Decreto instituindo Comitê Executivo para examinar cada projeto de revitalização (reestruturação e capitalização) de cooperativas de produção agropecuária como condição prévia à viabilização pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento dos recursos que se fizerem necessários ao financiamento do mesmo. No caso das cooperativas de crédito, o Conselho Monetário aprovou medidas em favor de sua recuperação de liquidez.

## **Sunab**

As medidas de desregulamentação empreendidas em 1997 incluíram, com a participação da Seae, alteração da própria atuação do Executivo no acompanhamento do domínio econômico. A Medida Provisória nº 1.576, de 05 de junho de 1997, autorizou o Executivo a extinguir a Sunab. A extinção efetiva ocorreu por meio do Decreto nº 2.280, de 24 de julho de 1997. A estabilidade econômica possibilitou ao Executivo prescindir da manutenção, no âmbito da administração pública federal, de uma autarquia com as características e atribuições conferidas à Sunab. A extinção da Superintendência possibilitou a transferência ao Ministério da Fazenda, em particular à Seae, de instrumentos jurídicos de fiscalização e investigação, bem como permitiu um melhor aparelhamento do Cade e da SDE, com a transferência de estrutura antes destinada à Sunab. Do mesmo modo, entidades estaduais e municipais de defesa dos direitos do consumidor puderam ser reforçadas com a cessão de servidores anteriormente lotados naquela Superintendência.

Ao longo do tempo foram instituídas legislação e sistema de defesa da concorrência e do consumidor, substituindo o modelo intervencionista inerente à legislação que criou a Sunab. As funções atribuídas à Sunab que ainda constituíam instrumentos úteis ao

Executivo - em especial a coleta de dados e informações que podem vir a constituir prova documental em investigações relativas à defesa da concorrência e do consumidor - foram preservadas e transferidas à Seae. As prerrogativas estabelecidas pelo art. 2º, incisos I e II, da Medida Provisória 1.576, foram transferidas por meio da Portaria MF nº 144, de 02 de julho de 1997, para a Secretaria de Acompanhamento Econômico - Seae que, a partir de então, assumiu a competência de investigação prevista nesse dispositivo legal.

As medidas e discussões de natureza preparatória à extinção da Sunab foram coordenadas pela Seae, à qual era vinculada tecnicamente a autarquia.

## **Pré-programa de Trabalho da Seae para 1998**

- 1. Introdução**
- 2. Restruturação da Seae/procedimentos de trabalho.**

### *2.1. - Capacitação de pessoal*

- reforço do quadro de pessoal com a vinda de novos gestores, visando uma melhor qualidade e continuidade do trabalho feito nesta seae;

Resp.: Marcelo Teixeira

- investimento em treinamento de pessoal;

Resp.: Marcelo Teixeira

- continuidade dos cursos/palestras e seminários (SDE, Cade, Seae).

Resp.: Karla Osório

### *2.2. - Relatórios trimestrais de defesa da concorrência.*

Resp.: Karla Osório

### *2.3. - Implementação do relatório bimensal.*

Resp.: Marcelo Teixeira

### *2.4. - Implementação dos seminários internos mensais*

Resp.: Marcelo Teixeira

### *2.4. - Implantação da coordenação de acompanhamento de mercados para monitorar áreas específicas da economia (subsídiar decisões do MF)*

- conjuntura (já existente);
- operações (levantamento de dados em campo);
- sistema de informações (implementação de metodologia de pesquisa e análise de resultados).

Resp.: Ary Pissinato

## **3. Infra-estrutura**

### *3.1. - continuação do trabalho em regras tarifárias e regime concorrencial*

- telecomunicações;

Resp.: Sérgio Portugal/Ricardo Romano

- transporte;

Resp.: Sérgio Portugal/Ricardo Romano

- combustíveis;

Resp.: Luís Milton/Ricardo Romano

- energia elétrica;

Resp.: Sérgio Portugal/Ricardo Romano

- saneamento.

Resp.: Sérgio Portugal/Ricardo Romano

### *3.2. - Relacionamento com órgãos reguladores.*

Resp.: Bolívar Rocha/Ricardo Romano

### *3.3. - Tarifas estaduais e municipais.*

Resp.: Sérgio Portugal/Ricardo Romano

## **4. Defesa da concorrência.**

### *4.1. - Controle de condutas.*

Resp.: Bolívar Rocha/Karla Osório

### *4.2. - Integração com sde/cade.*

Resp.: Bolívar Rocha/Karla Osório

### *4.3. - Acompanhamento de mercados (remodelação do trabalho da antiga sunab).*

- ponto a ser editado em portaria Seae-MF.

Resp.: Ary Pissinato

## **5. Re-regulamentação**

- transporte aéreo;

Resp.: Ricardo Romano/Maurício Lopes

- medicamentos genéricos;

Resp.: Pedro Bernardo

- planos de saúde (MF, Susep, Legislativo)

Resp.: Braga

- GLP;

Resp.: Sérgio Portugal

- programa do álcool

Resp.: Luís Milton/Simone

## **6. Defesa do Consumidor**

- limpeza de estoque

Resp.: Braga