



*Ministério da Fazenda*  
*Secretaria de Acompanhamento Econômico*

## *Relatório de Atividades 1998*

Ministro da Fazenda  
*Pedro Sampaio Malan*

Secretário-Executivo  
*Pedro Pullen Parente*

Secretário de Acompanhamento Econômico  
*Bolívar Moura Rocha - 1996 a 1998*  
*Claudio Monteiro Considera - 1999*

Secretário-Adjunto  
*Luiz Milton Veloso Costa*

Secretário-Adjunto  
*Sérgio Savino Portugal*

Chefe de Gabinete  
*Marcelo Gouvêa Teixeira*

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

Coordenador-Geral de Comércio e 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*

Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência  
*Karla Osorio Netto - 1998*  
*Paulo Guilherme Corrêa - 1999*

Equipe Responsável pela Composição do Relatório

*Antônio Alberto Prato Guizzo*  
*Antônio Joaquim Guerra C. Silva*  
*Marcelo Gouvêa Teixeira*  
*Maurício Pinheiro Fleury Curado*  
*Simone Tognoli Galati Moneta*

## APRESENTAÇÃO

Em 1997 a Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE – inaugurou a decisão de prestar contas dos trabalhos realizados ao longo do ano, por meio de da preparação de Relatório Anual de Atividades. O presente Relatório Anual de 1998 continua a tradição, na convicção de que a prestação de contas é obrigação inerente ao desempenho do serviço público.

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 da 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: a *defesa* da concorrência; a *promoção* de mercados concorrenciais, através da desregulamentação ou re-regulamentação de atividades econômicas; e a definição de regimes tarifários e concorrenciais adequados, aplicáveis ao processo de desestatização. Foi, sobretudo, a essas três tarefas que se dedicou a SEAE, ao longo de 1998, conforme descrito neste Relatório.

Tendo em vista a importância do setor agrícola na economia brasileira, a SEAE apresenta, neste Relatório, uma descrição das principais políticas públicas e medidas relativas ao setor, não apenas daquelas tomadas em 1998, mas desde 1994, ações em que a SEAE sempre esteve envolvida.

As atribuições da SEAE, com frequência, dizem respeito a atividades, situações e problemas que afetam vasta parcela da população brasileira e que, por isso, são particularmente sensíveis. Este ano de 1998 não foi exceção a essa característica, como atesta a participação da Secretaria em decisões relativas ao processo de desregulamentação de combustíveis e de transportes aéreos, a preços de medicamentos, e à regulamentação de planos de saúde, entre muitas outras. É com satisfação, derivada da consciência de haver cumprido a contento suas tarefas, que a SEAE vem dar notícia do trabalho que executou durante o ano de 1998.

## INTRODUÇÃO

A Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE - do Ministério da Fazenda foi criada em 1995, 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. Desde então, a economia brasileira vem sofrendo profundas transformações, resultantes de processos que influenciaram diretamente a ação do Executivo e, conseqüentemente, o papel e a atuação da SEAE. Dentre outras, destacam-se as seguintes transformações:

- intensificação da abertura comercial e da globalização comercial e financeira, e a consolidação do papel do Brasil tanto como *global trader* e mercado consumidor de grande potencial, quanto como um dos maiores receptores de investimentos externos diretos, fator auxiliado também pelo contexto de estabilidade predominante, a partir do Plano Real;
- desenvolvimento contínuo das relações comerciais entre os países membros do Mercosul, com a decorrente ampliação do mercado consumidor regional;
- estabilidade monetária, a partir do Plano Real, que restaurou o papel informativo dos preços para o mercado, constituindo referência importante na análise de práticas de preços abusivos ou abuso de poder econômico;
- retração do papel do Estado na exploração de serviços públicos e de infraestrutura, com a privatização dos serviços, em alguns casos, ou a flexibilização do monopólio da União em sua exploração, em outros; e
- reforço do papel do Estado como regulador dos setores desestatizados, através da criação de agências reguladoras.

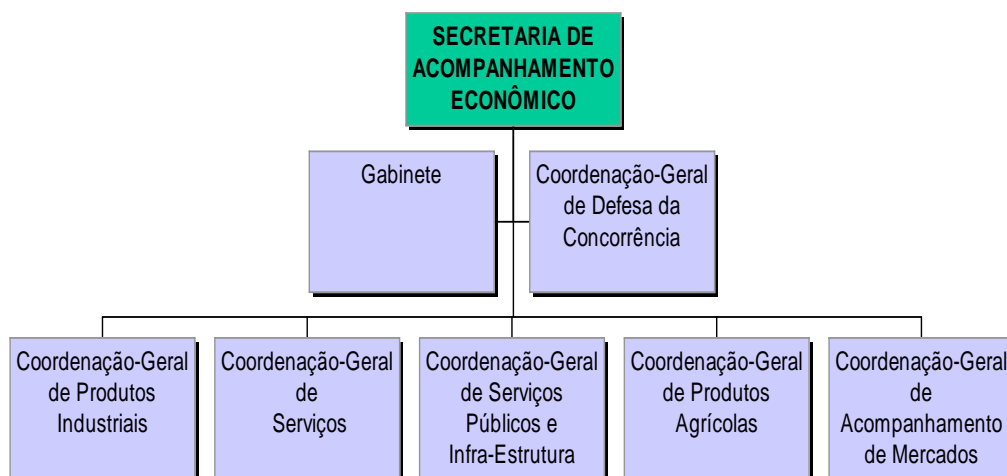
Nesse novo contexto, ganham clara relevância para a Secretaria três atividades: (i) defesa da concorrência; (ii) trabalhos de re-regulamentação de atividades econômicas, criando condições para que os mercados em questão funcionem livremente, em ambiente competitivo; e (iii) definição de regimes tarifários e concorrenciais adequados, aplicáveis aos setores de serviços públicos e de infraestrutura, objeto do processo de desestatização. Além disso, o acompanhamento dos mercados ganha nova importância, como instrumento para monitorar o comportamento das atividades econômicas desregulamentadas.

Para desempenhar a contento suas tarefas no novo contexto econômico, a SEAE modificou, ainda em 1997, a sua estrutura organizacional. Atualmente a Secretaria é formada por seis Coordenações-Gerais.

Quatro dessas coordenações refletem as grandes divisões da economia: Coordenação-Geral de Produtos Industriais - COGPI, Coordenação-Geral de Serviços - COGSE, Coordenação-Geral de Produtos Agrícolas - COGPA e Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura - COGSI, esta última é resultado da transformação da antiga Coordenação-Geral de Tarifas e Preços



Públicos, tendo em vista o avanço do processo de desestatização e a necessidade de criar, no Ministério da Fazenda, foco de interlocução com as novas agências reguladoras dos setores de infra-estrutura.



As outras duas Coordenações desenvolvem atividades instrumentais. A Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - COGDC, vinculada ao Gabinete do Secretário, foi criada para coordenar todas as tarefas afetas à defesa da concorrência. Já a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Mercados - COGAM 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 de processamento das informações levantadas.

As mudanças econômicas descritas têm originado um número crescente de consultas à SEAE referentes a defesa da concorrência. No ano de 1998, foram emitidos pela Secretaria 528 pareceres, o que representa um sensível aumento, se comparado com os 215 pareceres emitidos, em 1996, e com os 311 emitidos em 1997.

No setor de produtos industriais, a maioria dos casos tratados referem-se a consultas consubstanciadas no art. 54 da Lei n.º 8.884 de 1994, isto é fusões, aquisições, formação de *joint ventures* e licenciamento de uso de marcas, com predominância do segmento de bens duráveis. Entretanto, a análise de atos de concentração vem ganhando importância crescente também nos outros setores, particularmente no de serviços e de infra-estrutura.

O setor de serviços tem adquirido importância crucial no emprego e nas transações econômicas em geral, inclusive a nível mundial, seja como atividade principal, seja como atividade de apoio à produção manufatureira e agrícola. A grande diversidade dos serviços tem sido potencializada pela chamada "terceira revolução industrial". O surgimento de novas tecnologias, notadamente as da área de microeletrônica e informática, teve forte impacto sobre diversos segmentos do setor, entre os quais destacam-se: seguros, intermediações financeiras, serviços técnico-profissionais, telecomunicações e transportes. Tem sido significativo o ingresso de investimentos estrangeiros nos segmentos financeiro e de supermercados, com perspectivas de inversões financeiras - por parte de

investidores internacionais e de fundos de pensão nacionais - no segmento de turismo e entretenimento.

Dessa forma, tem se verificado firme aumento no número de fusões e aquisições no setor de serviços, com destaque para os segmentos de bancos, supermercados, turismo, entretenimento e informática. No segmento de supermercados, constata-se o continuado ingresso de empresas estrangeiras no Brasil e a aquisição de redes de supermercados regionais por grandes redes nacionais de varejo. Outros segmentos que tenderão a uma maior concentração de empresas são os de seguros e da área bancária. A privatização de alguns bancos estaduais deve ensejar o ingresso de novas casas estrangeiras no mercado bancário nacional e o fortalecimento de outras, já presentes.

Por outro lado, alguns segmentos do setor de serviços que, nos primeiros anos do Plano Real, foram objeto privilegiado de denúncias ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em 1998, sofreram importante redução. Entre estes, destacam-se os casos das mensalidades escolares e dos planos de saúde. Entre 1994 e 1996, os preços no setor de bens e serviços não comercializáveis com o exterior registraram forte tendência de alta, devido à expansão generalizada da demanda, criando espaços para a ampliação das margens de lucro. Desde então, vem tendo lugar um processo de acomodação dos preços relativos entre os setores da economia e de convergência de suas variações para um patamar mais baixo. Em consequência, verificou-se uma substancial redução no número de reclamações, tendo por objeto aumentos abusivos nesses segmentos, fato que concorre para a alteração do foco de atuação da Secretaria no tocante a serviços.

No setor de infra-estrutura, a par das questões relativas a controle de estrutura de mercados e análise de condutas, também se colocam outras, por si só bastante complexas, relativas à regulação dos segmentos privatizados. Até recentemente, a questão específica da regulação não era objeto de atenção no Brasil - assim como em outros países -, uma vez que as empresas operadoras dos setores das chamadas *public utilities* eram todas estatais, pelo que se supunha ser atendido o interesse público. No atual contexto de reorganização dos segmentos de infra-estrutura, a regulação surge como novo foco de disciplinamento do fornecimento de serviços públicos, com vistas a introduzir aspectos concorrenciais, nos respectivos mercados.

Com relação a esse assunto, os desafios estão colocados para todo o conjunto do sistema regulatório, incluindo, em especial, as novas agências setoriais de regulação, protagonistas no processo. Neste sentido, a SEAE vem contribuindo, sempre que oportuno, com as agências já instaladas: Agência Nacional de Petróleo - ANP, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL -, responsáveis, respectivamente, pelos setores de combustíveis, energia elétrica e telecomunicações.

As principais atividades da SEAE relativas aos assuntos brevemente apresentados nesta Introdução são descritas mais detalhadamente nas demais seções do presente Relatório. A Parte I trata da atuação da Secretaria na área da defesa da concorrência, descrevendo sua atuação no âmbito institucional e internacional, bem como os principais trabalhos relativos a controle de estruturas e

de condutas e a acompanhamento de mercados. A Parte II trata do papel da Secretaria no tocante a desregulamentação ou re-regulamentação de setores-chave da economia brasileira. A Parte III é dedicada às medidas adotadas pelo Governo Federal, com participação da SEAE, relativas à agricultura nacional e abastecimento. Em razão da importância do setor agrícola para a sociedade brasileira e pela relevância das medidas adotadas em relação a ele, são descritas as principais ações do atual Governo no sentido de seu saneamento e desenvolvimento, desde a implantação do Plano Real. A Parte IV descreve as atividades da Secretaria em matéria de tarifas públicas. Nessa área, as decisões relativas a revisões e reajustes de tarifas, historicamente atribuídas ao Ministério da Fazenda, já foram, em parte, transferidas para as agências reguladoras ou descentralizadas para os Ministérios setoriais. Isso vem resultando na diminuição do papel da SEAE em relação a esse aspecto. A Parte IV descreve igualmente o monitoramento, empreendido pela SEAE, das tarifas de competência de Estados e Municípios, referentes a transporte urbano e intermunicipal e saneamento básico. Finalmente, a Parte V descreve, de forma sucinta, os esforços empreendidos, em 1998, para melhorar a eficiência da Secretaria, no desempenho de suas atribuições, por meio da maior integração entre suas coordenações e do treinamento de seus técnicos.

## **I. DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

### **1. Considerações Gerais**

No que se refere a análise de condutas e, mais especificamente à Defesa do Consumidor, deve-se citar inicialmente uma mudança significativa, no plano administrativo, que teve reflexos muito importantes no papel da SEAE. Até 1997, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, apresentava uma concepção centralizadora para tratamento de questões atinentes a relações de consumo. As denúncias e reclamações, vindas de qualquer ponto do País, eram encaminhadas para a Secretaria de Direito Econômico – SDE, do Ministério da Justiça, que, por sua vez, solicitava o auxílio da SEAE, a fim de obter parecer econômico-financeiro sobre o assunto.

Com o Decreto n.º 2.181 de 1997, o SNDC foi descentralizado, conferindo-se maior poder aos órgãos locais de defesa do consumidor, que passaram a ter competência para instauração e julgamento de procedimentos administrativos e, inclusive, aplicação de multas. Dessa forma, o papel reservado aos órgãos federais foi revisto e atualizado, concentrando-se, a partir de então, na concepção da política de proteção e defesa do consumidor, na definição de diretrizes e na coordenação de esforços dos demais órgãos do Sistema. Como resultado, ainda no primeiro semestre de 1998, foi liquidado o estoque de processos relativos a mensalidades escolares e a planos de saúde, através da emissão de pareceres pela Secretaria.

Assim, a Secretaria pôde concentrar seus esforços em assuntos relativos a acompanhamento econômico e defesa da concorrência. A atuação dos órgãos de 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 anticoncorrenciais.

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

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 empresas que dominem determinado mercado, ou o conluio para fixar preços entre empresas que formam oligopólio em algum mercado.

A seguir, são descritas as investigações relativas a controle de estruturas e condutas anticoncorrenciais que se destacaram em 1998, quer pela relevância, quer pelas medidas que acarretaram.

## **2. Controle de Estruturas**

Conforme mencionado anteriormente, no ano de 1998, verificou-se um aumento significativo no número de operações e consultas referentes a fusões e aquisições, além de contratos que, de alguma forma, alteravam a estrutura dos mercados relevantes. A seguir, descrevem-se os principais casos analisados pela SEAE. Não são apresentadas as conclusões da Secretaria a respeito dos atos de concentração mais complexos e que ainda estão sendo julgados na SDE ou no CADE.

### **OPP PETROQUÍMICA / PETROBRÁS**

O contrato de associação celebrado entre a Petrobrás e a OPP prevê a implantação de um conjunto integrado de fábricas para produção e comercialização de produtos petroquímicos, na região do Planalto Paulista. Para a implementação desse negócio, serão constituídas três empresas - Companhia Nacional de Produtos Petroquímicos - CNPP - , Companhia de Matérias-primas da Indústria Petroquímica - CMIP - e Companhia Petroquímica Paulista - CPP -, sendo que o contrato desta já foi assinado.

O primeiro empreendimento do complexo petroquímico, a CPP, é um projeto de produção de polipropileno com capacidade de 250 mil toneladas/ano e uma planta separadora de propeno grau polímero. A Petrobrás será a responsável pelo fornecimento da matéria-prima - gás de refinaria - ao empreendimento, estando prevista a entrada em operação no ano 2000. A implementação de outros negócios depende da definição das fontes de matérias-primas.

As empresas Polibrasil S.A., Cia. Suzano de Papel e Celulose e Union Carbide do Brasil S.A. manifestaram-se contra o negócio por considerarem que alguns itens do contrato são danosos à concorrência, como, por exemplo: restrição ao acesso de matérias-primas fornecidas pela Petrobrás, que atualmente é a única fornecedora a abastecer as indústrias petroquímicas no País; restrição ao uso da infra-estrutura para importação de matérias-primas, já que atualmente toda ela pertence à Petrobrás; dificuldades na importação de matérias-primas gasosas; inviabilidade econômica de investimentos, pela iniciativa privada, em infra-estrutura para importação de matérias-primas.

### **MAHLE & ABS / METAL LEVE & COFAP**

Trata-se da aquisição, realizada em junho de 1996, de 83,2% do capital votante da Metal Leve pela Mahle GmbH, envolvendo produtos como pistões e peças sinterizadas. Nesta operação foi incluída, também, a aquisição, em julho de 1997, pela Mahle GmbH, de 11,43% do capital votante da COFAP, envolvendo produtos como camisas de cilindro.

Foram consultados clientes e concorrentes das empresas envolvidas na operação e também as montadoras recém-chegadas ao mercado brasileiro. Também foram consultadas associações de empresas produtoras e distribuidoras de autopeças como a ABRIV (Associação Brasileira das Reparadoras Independentes de Veículos), ANDAP (Associação Nacional dos Distribuidores de Autopeças) e SINDIPEÇAS (Sindicato Nacional das Indústrias de Componentes para Veículos Automotores).

A análise das duas operações mostrou não haver criação nem elevação do poder de mercado das empresas envolvidas, visto que estas: (i) não dispõem de força para impor preços e condições para a oferta ao mercado original, dado o elevado poder de barganha das montadoras; (ii) estão sujeitas, no mercado original, a condições impostas pela demanda, que exige conjuntos completos, ao invés de peças isoladas; e (iii) não podem impor preços no mercado de reposição, que está balizado pelo preço do carro usado.

Além disso, a operação justifica-se pela situação financeira da Metal Leve, que criava fortes dificuldades para sua permanência no mercado, o que ocasionaria, em última análise, a concentração da oferta. Além disso, levando em conta a tendência, observada mundialmente, à atração dos fornecedores de autopeças para perto das montadoras, a operação poderá propiciar o acirramento da concorrência no setor em análise.

Em março de 1998, a Mahle GmbH e a ABS - Empreendimentos Imobiliários, Participações e Serviços S.A. (Grupo Bradesco) adquiriram a participação que a COFAP detinha na Metal Leve. Pela operação, a COFAP vendeu a participação de 18,97% no capital ordinário da Metal Leve para a Mahle e 14,5% para a ABS, perfazendo o percentual total de 33,48%. Esta aquisição não modificou significativamente a situação da Mahle perante os demais acionistas, já que, em decorrência da operação de junho de 1996, a Mahle já possuía influência decisória na administração da Metal Leve (50,1% do capital votante).

#### ARWIN / COFAP

Em julho de 1998, o Grupo Arwin Industries Inc. (EUA) adquiriu 59,99% das ações que compõem o capital social da COFAP-Arwin Sistemas de Exaustão Ltda., pertencente à COFAP, pelo valor de R\$ 19,2 milhões.

A análise da operação revelou que houve, de fato, desconcentração no mercado de sistemas de exaustão, na medida em que a Arwin - detentora da integralidade das quotas da Arwin Sistemas de Exaustão Ltda., antes COFAP-Arwin Sistemas de Exaustão Ltda. - passa a competir com a líder de mercado Magneti Marelli, que adquirira a COFAP em operação que também encontra-se em análise na SEAE.

## VALE DO RIO DOCE / VALEPAR

Trata da aquisição, em leilão de privatização, de 41,73% das ações ordinárias (26,83% do capital social) da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD pela Valepar S.A., consórcio que tem como principais acionistas a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN e Fundos de Pensão. Os produtos envolvidos são mineração, ferro-ligas e siderurgia.

Esta operação requereu da SEAE minuciosa investigação, tendo em vista os cruzamentos existentes nas participações acionárias das usinas siderúrgicas brasileiras, que permitem que a CVRD, os Fundos de Pensão e as siderúrgicas participem do capital acionário de suas concorrentes e tenham lugar nos seus conselhos de administração.

Ao final, foi recomendada a venda das participações acionárias que a CVRD detém nas usinas produtoras de aços planos – USIMINAS, Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST (que está entrando nesse mercado) e AÇOMINAS (potencial entrante).

## EXELVIA / IAT

Em 23 de dezembro de 1997, a Exelvia Materiais Ferroviários Ltda. e a IAT N.V. adquiriram, por R\$ 3,9 milhões, mediante Contrato de Cessão e Transferência de Quotas, a totalidade do controle do capital social da IAT Ltda. A operação caracteriza-se como uma integração vertical *upstream*, posto que o Grupo Charter já possuía a Pandrol Fixações Ltda., empresa que comercializa produtos exclusivamente fabricados pela IAT Ltda., imprimindo-lhes marca própria.

A SEAE considerou, para efeito de análise dos produtos componentes do mercado relevante, apenas os grampos fixadores de trilhos ferroviários, uma vez que, ao contrário do apresentado pelas empresas, não ficou configurada, pelo lado da demanda, a possibilidade de substituição entre pregos/parafusos e grampos fixadores de trilhos. Pelo lado da oferta, as empresas não conseguiram estimar, de forma precisa, os custos de adaptação do equipamento de fabricação de pregos/parafusos para a produção de grampos e também não apresentaram informações referentes aos participantes do mercado de pregos/parafusos, o que inviabilizou a análise deste segmento.

A análise da operação mostra a geração de eficiências em termos de qualidade, atendimento e custos, criando a possibilidade de reflexos positivos no que se refere a preços. Embora a operação eleve significativamente o grau de concentração da oferta de grampos, as empresas consumidoras detêm forte poder de barganha, já que são empresas de grande porte, que adquirem significativa quantidade de produtos.

## STANTON / FUNDIÇÃO ALDEBARÃ

A Stanton PLC, controlada pelo Grupo Saint-Gobain, com sede na Inglaterra e tendo atuação nos setores de vidro, ferro fundido, plástico e cerâmicas, adquiriu, pelo valor de R\$ 1,3 milhão, quotas representativas de 75% do capital total da Fundação Aldebarã, empresa familiar situada em Minas Gerais, com atuação nos setores de tampões e de conexões para o mercado de saneamento (flanges, tês, curvas, extremidades, reduções e luvas). A intenção da Stanton de ingressar no mercado brasileiro de conexões para saneamento e a necessidade de investimentos, por parte da Fundação Aldebarã, visando aumentar a competitividade, tanto no mercado interno como no externo, são apresentadas como justificativas para a realização do negócio.

A SEAE considerou, para efeito de análise dos produtos componentes do mercado relevante, apenas as conexões de ferro fundido, uma vez que a substitutibilidade na demanda, quanto ao material empregado (PVC e aço), sugerida pelas empresas, não foi observada para as várias faixas de diâmetros, pressão de trabalho, intercambialidade e locais de instalação.

A análise dos reflexos da aquisição da Aldebarã pela Stanton mostra, em relação à concorrência, uma elevação no grau de concentração, sem, contudo, trazer maiores consequências ao poder de mercado da Stanton, tendo em vista, principalmente, as baixas barreiras à entrada e o alto poder de barganha dos clientes.

## ALCON / GRIESHABER

A aquisição da Grieshaber & Co. Ag. Schaffausen pela Alcon Laboratórios do Brasil implicou concentração em três mercados relevantes: bisturis para cirurgia oculares, tesouras para cirurgias posteriores e sondas para cirurgias oculares.

Embora tenha havido aumento de concentração e exista elevado nível de barreiras à entrada, condições estruturais mais importantes para a criação e elevação de poder de mercado, tais condições não motivaram restrições à operação, uma vez que o valor total dos mercados envolvidos era muito reduzido: R\$30 mil para tesouras e R\$ 50 mil para sondas. Dessa forma, no entendimento da SEAE não são objeto de análise antitruste.

## AUNDE / COPLATEX

A Aunde- Achter & Ebels GmbH, empresa de origem alemã, em operação realizada, em setembro de 1998, adquiriu 50% do capital social da Coplatex Indústria e Comércio S.A. e 40% da Coplatex Argentina S.A., pelo valor de US\$ 16,2 milhões.



A Aunde atua no setor têxtil em geral, em vários países da Europa e na África do Sul e a Coplatex é uma empresa especializada na fabricação de ampla linha de tecidos para revestimento, voltada principalmente ao atendimento do mercado automotivo.

A operação reforça a tendência de associação entre empresas nacionais e estrangeiras, para obtenção de tecnologias internacionais que possibilitem a confecção de produtos com nível qualidade que os tornem competitivos no mercado internacional.

O segmento de tecidos para revestimento automotivo vem passando por um processo de desconcentração. A Coplatex já foi monopolista do mercado. Com a introdução da Autotex, perdeu 30%, e mais recentemente, com a entrada da Guilford Mills, passou a 67,5%. Estima-se que, até o final do ano 2000, a empresa deva perder ainda mais participação, com a introdução de novos *players* atraídos pela chegada de novas montadoras ao mercado brasileiro.

#### KELLOGG / SUPERBOM

A aquisição dos ativos da Superbom pela Kellogg do Brasil encontra-se entre os casos mais interessantes no contexto da defesa da concorrência. A Kellogg introduziu no Brasil os cereais prontos para consumo e permaneceu nesta condição de monopolista até o final da década de 1980, quando exercia preços bastante elevados, em relação aos praticados nos EUA. O mercado permaneceu altamente concentrado e, no momento da aquisição, a Kellogg ainda detinha 55,3% de participação e a Superbom 7,1%. Essa grande concentração resultou em contestação por parte da Nutrifoods que, inclusive, fez uma representação contra a Kellogg, referente à prática de preços predatórios e outras condutas anticoncorrenciais, questão que será descrita em outra seção deste relatório.

Quanto ao aumento da concentração, ocorre que a elevada rentabilidade do segmento atraiu novos concorrentes de peso, como Nestlé, Parmalat, Xereta, Mococa, Bauducco, e esta nova estrutura da oferta proporcionou significativa redução dos preços, embora ainda se encontrem superiores aos praticados nos EUA. Nesse contexto, a SEAE aprovou a operação, concluindo que o mercado tem baixas barreiras à entrada e que nenhum ofertante poderá deter, isoladamente, poder de mercado.

#### CIBA GEIGY / SANDOZ / NOVARTIS

A fusão da Ciba Geigy com a Sandoz resultou na maior indústria farmacêutica do mundo. No Brasil, também guindou a Novartis para a liderança do *ranking*, e envolveu oito mercados relevantes. Entretanto, a operação não significou elevação demasiada do grau de concentração e não alterou os atributos estruturais desses mercados. A característica do setor farmacêutico é a coexistência de várias

empresas com poder de mercado. Assim, em que pese a importância do grupo para esse setor, a SEAE concluiu pela aprovação da operação.

#### GESSY LEVER / KIBON

A consulta, que trata da aquisição da Kibon S.A., empresa do grupo Phillip Morris, pela Gessy Lever Ltda, pelo valor de US\$ 929.7 milhões, e que envolve o mercado nacional de sorvetes industrializados, demonstra que operações com grande expressão comercial e elevadas participações de mercado não implicam necessariamente prejuízo à concorrência.

Nessa operação, a participação negociada superou 75% do mercado de sorvetes industrializados, em que a Gessy é a líder mundial. Apesar disso, a Gessy teve inexpressiva participação no mercado nacional, durante 20 anos, sendo que, de 1990 a 1994, atuou em associação com a Nestlé. O fato de uma associação de duas gigantes do setor alimentício ter resultado na saída da Gessy, em 1994, indica a existência de dificuldade de entrada nesse mercado, onde a marca comercial e a estrutura de distribuição constituem barreiras muito elevadas.

A conclusão da SEAE foi pela aprovação da consulta, tendo em vista que a operação consiste em uma troca de acionista que não implica concentração e também não afeta qualquer outro atributo estrutural do mercado. Não há eliminação de concorrente potencial, pois a compradora não deve ser entendida como tal, uma vez que sua entrada foi frustrada, e, após 20 anos, mesmo com a parceria da Nestlé, não conseguiu afetar a liderança da Kibon.

#### KLABIN / KIMBERLY-CLARK

A associação, realizada em maio de 1998, entre as empresas IKPC, maior fabricante integrada de papel e celulose da América-Latina, e Kimberly-Clark, empresa americana líder mundial no segmento de *tissues*, reflete o atual esforço do setor nacional de papel e celulose para driblar as condições desfavoráveis dos últimos anos e atuar de forma mais competitiva junto aos grandes *players* globais.

O segmento de papéis sanitários descartáveis, em particular, apresenta um grande potencial de crescimento, em nosso País, ainda pouco explorado pelas empresas nacionais e estrangeiras. Segundo entidades do setor, espera-se que, nos próximos cinco anos, este segmento cresça, no Brasil, entre 5% e 7% ao ano, muito acima do esperado para os mercados já maduros como os da Europa e Estados Unidos. Isso, sem dúvida, atrairá as grandes empresas mundiais do setor. Além disso, no mercado global de descartáveis, ainda existem outras três grandes empresas internacionais - Procter & Gamble, Fort James e Svenca Cellulosa -, todas fortes candidatas a ingressar no mercado brasileiro.

As parcerias têm sido o caminho encontrado pela indústria nacional do setor para buscar ganhos de escala, novas tecnologias, logística, marketing, técnicas de

venda e gestão de negócios, visando ampliar a capacidade produtiva e oferecer produtos de maior valor agregado. Por essa razão, a operação foi aprovada pela SEAE.

#### SILCAR / SIRAMA

A Silcar Empreendimentos, Comércio e Participações Ltda., foi constituída em dezembro de 1996 - tendo por quotistas, detentoras de partes iguais, a S.A. Indústrias Votorantim e a Cia. de Cimento Portland Rio Branco - para a aquisição de aproximadamente 38% do capital social da Sirama Participações, Administração e Transportes Ltda, empresa controladora da Cia. de Cimento Itambé, que atua na produção e comercialização de cimento portland e está localizada no Estado do Paraná. O valor do negócio foi de R\$ 132,6 milhões.

A operação faz a participação da Votorantim, no mercado relevante da região sul do país, saltar de 68% para cerca de 80%. Talvez mais importante do que a substancial elevação do grau de concentração da oferta, seja o fato de a operação eliminar o único concorrente da Votorantim com uma localização geográfica que lhe permite contestar a política comercial da empresa líder. Após a operação, a Votorantim passa a ter como concorrentes apenas Cimpor e Camargo Corrêa, mas a primeira está localizada na cidade de Bagé, extremo sul do Rio Grande do Sul e a segunda está localizada em São Paulo, ambas com dificuldades competitivas derivadas de um maior afastamento dos centros consumidores.

Ademais, o parecer considerou que a aquisição de 38% do capital social da Sirama, por parte do grupo Votorantim, permite que este participe das decisões tomadas no interior da empresa adquirida, influenciando a política comercial da Cia. de Cimento Itambé e inibindo ações de mercado que possam contestar a liderança da adquirente, facilitando extraordinariamente a ação coordenada das duas empresas, o que já é suficiente para que, do ponto de vista antitruste, a operação seja tratada como redutora da concorrência.

#### VISANET

A operação envolveu associação de bancos emissores de cartões de crédito, com vistas à constituição de uma empresa adquirente de cartões de pagamentos. A análise da operação mostrou a vigorosa perspectiva no uso dos cartões de pagamentos - cartões de crédito, débito, *smart card*, etc. -, em substituição aos meios tradicionais de pagamentos, como cheques e moeda em espécie. A SEAE manifestou-se pela sua aprovação.

## IBOPE / AC. NIELSEN

Trata-se de associação entre as duas empresas para atuarem conjuntamente no segmento de pesquisa de mídia, no mercado brasileiro e latino-americano. A SEAE manifestou-se pela sua aprovação.

## OLSTEN /TOP SERVICES

Refere-se à aquisição, pela Olsten do Brasil Ltda., do controle acionário da *holding* Top Services S.A. e suas controladas, que atuam no segmento de administração de recursos humanos, abrangendo: recrutamento e seleção de pessoal; trabalho temporário; processos de terceirização e consultoria em recursos humanos. A SEAE considerou que, sob o ponto de vista econômico, a operação não traria efeitos negativos à concorrência.

## PICOS / RUAPE / ABC / SUPERMERCADOS SERRA E MAR

Trata-se de operações sucessivas, a primeira envolvendo a Picos Participações S.A. e Ruape Participações Ltda. e Associação Brasileira de Cereais - ABC e, a segunda, a ABC e os Supermercados Serra e Mar. As operações envolvem as aquisições de onze estabelecimentos em cidades do interior do Rio de Janeiro. Como resultado da incorporação das lojas adquiridas, nas duas operações, foi constituída a empresa ABC Supermercados S.A. A conclusão da SEAE foi de que, sob o ponto de vista econômico, as operações eram passíveis de aprovação.

## CONCESSÕES DE MALHAS FERROVIÁRIAS

Em 1998, a SEAE analisou diversas operações envolvendo concessões para exploração e desenvolvimento do serviço público federal de transporte ferroviário de carga. A maioria delas diz respeito às malhas de propriedade da Rede Ferroviária Federal S.A.- RFFSA, mas também foi analisada a operação referente à concessão de Estradas de Ferro da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, quando da sua privatização. Portanto, essas operações significaram a transferência do controle estatal para o controle privado. As principais características das operações e as conclusões da SEAE sobre a matéria são descritas a seguir.

**Malha Centro-Leste da RFFSA.** A operação concretizou-se mediante leilão ocorrido na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 14.06.96. O trecho foi arrematado pelo consórcio Ferrovia Centro-Atlântica S.A. - FCA, formado pelas empresas Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, Banco Garantia, MPE, Judori, Companhia Siderúrgica Nacional - CSN -, INTERFÉRREA, RAILTEX e Ralph Partners. Nesse caso, não houve maiores problemas de ordem concorrencial em virtude da existência de modais de transporte competitivos em relação ao transporte ferroviário, dentre os quais destaca-se o transporte rodoviário. Isso ocorre em quase

todas as cargas transportadas pela FCA, com exceção dos insumos para a siderurgia – para os quais a ferrovia constitui a alternativa econômica mais adequada. Particularmente, para o transporte de produtos siderúrgicos, a operação configurou uma relativa concentração vertical, já que a CSN faz parte do grupo controlador da FCA e, ao mesmo tempo, é também sua cliente. Não obstante, os ganhos líquidos de eficiência produtiva e alocativa superam o eventual aumento de poder de mercado da CSN. Assim, concluiu-se pela aprovação da operação.

**Malha Sul da RFFSA.** A operação concretizou-se mediante leilão ocorrido na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 20.12.97. O trecho foi arrematado por consórcio constituído pelas empresas VARBRA S.A., RAILTEX, RALPH PARTNERS, JUDORI, Interférrea, Brasil Private Equity, dentre outras. A SEAE concluiu que, dado o perfil das cargas transportadas na região, a operação trouxe efeitos pró-competitivos sobre o setor de transporte de cargas como um todo, colaborando para elevar a competitividade dos produtos domésticos exportáveis.

**Malha Sudeste da RFFSA.** A operação concretizou-se mediante leilão ocorrido na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 20.09.96. O trecho foi arrematado por consórcio constituído pelas empresas MRS Logística, COSIGUA, CSN, FERTECO, Interférrea, MBR, Ultrafértil e Usiminas. Do ponto de vista da estrutura da oferta no mercado relevante, a transferência da concessão não trouxe nenhuma alteração no sentido *horizontal*. No entanto, demonstrou-se que a operação configurou um *arranjo vertical* que, ainda que encerre eficiências significativas, cria condições para o surgimento de condutas anticompetitivas de caráter vertical. Portanto, concluiu-se que a operação não é intrinsecamente anticompetitiva e encerra eficiências compensatórias, sendo passível de aprovação. No entanto, a SEAE fez algumas recomendações destinadas a incrementar o ambiente econômico e institucional – bem como a pressão competitiva - ao qual o concessionário encontra-se sujeito.

**Estrada de Ferro Vitória-Minas e Estrada de Ferro Carajás.** Ambas as ferrovias eram pertencentes à Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, antes da sua privatização. A operação concretizou-se mediante leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 09.05.97. A concessão dessas estradas de ferro foi arrematada pelo consórcio VALEPAR S.A., constituído pela CSN Steel Co., Litel Participações S.A., Eletron S.A., Sweet River Inv. Co., Investvale, Textília S.A., CSN Panamá S.A. e BNDESPAR.

De acordo com a análise da SEAE, a operação trouxe poder de monopólio no fornecimento de serviços de transporte de carga e operações portuárias para empresas dos mercados de mineração e produtos siderúrgicos, tanto para exportação como para o mercado interno, com possibilidade de práticas anticompetitivas nas relações verticais da cadeia. Assim, sob a ótica estritamente econômica, para que a operação seja passível de aprovação, a SEAE propôs a adoção de medidas destinadas a assegurar que tal poder de mercado não se traduzisse em prejuízo para os usuários dessas ferrovias.

## AGIPLIQUIGÁS / CIA. SÃO PAULO

A operação, realizada em 31 de julho de 1998, refere-se à aquisição, pela AgipLiquigás S.A., da Cia. São Paulo de Petróleo, distribuidora de combustíveis com atuação nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás. No Brasil, até então, a AgipLiquigás dedicava-se apenas à distribuição de gás liqüefeito de petróleo - GLP, embora o Grupo italiano ENI, seu controlador, atue em nível mundial em diversas atividades, nos setores de petróleo, gás natural, petroquímica, engenharia e serviços. Com a operação, a AgipLiquigás passa a atuar também na distribuição de combustíveis (gasolina, óleo diesel e álcool carburante) e óleos lubrificantes.

A distribuição de combustíveis possui características bastante distintas da distribuição de GLP. Isso pode ser constatado inclusive pelas companhias que atuam nesses setores. No Brasil, o setor de distribuição de combustíveis é dominado por cinco grandes companhias: BR Distribuidora, Shell, Ipiranga, Esso e Texaco. Já a distribuição de GLP é realizada por empresas completamente distintas. Entre as principais, destacam-se a AgipLiquigás, a Nacional Gás Butano, a Supergasbrás, a Minasgás e a Ultragaz. Dessa forma, a operação representa o primeiro caso, no Brasil, em que uma empresa distribuidora de GLP vai atuar também na distribuição de combustíveis.

Por essas razões, a SEAE concluiu pela aprovação da operação, já que não houve alteração na concentração horizontal do mercado de distribuição de combustíveis. Ao contrário, a operação representa a entrada, nesse mercado, de mais um *player* de peso, que deverá acirrar a concorrência no setor.

## DOUX/FRANGOSUL

A operação refere-se à compra do controle acionário da Frangosul pela Doux. A Frangosul atua no mercado de frangos, suínos e ovinos e comercializa seus produtos no Brasil, no Mercosul, em outros países da América Latina, África, Oriente Médio e Extremo Oriente. A Doux atua no segmento de avicultura, caprinocultura e cunicultura nos mercados da França e da Arábia Saudita. Com a operação, a Doux pretende se beneficiar do crescimento do mercado de aves em nível mundial e constituirá, com a Frangosul, um novo conjunto, com vistas a incentivar a produção nacional e as exportações para o Mercosul e para os países onde o consumo está em forte crescimento, como a União Européia e a Rússia. A SEAE manifestou-se favoravelmente à formalização do contrato, pois não haverá prejuízo à concorrência.

## SVS DO BRASIL / AGROCERES

A operação refere-se à aquisição, pela SVS do Brasil, de todos os ativos relativos aos negócios de sementes de hortaliças da Agrocere. A Agrocere é controlada pelo Grupo Monsanto e, com esta operação, deixará de atuar no setor de sementes de hortaliças. A SVS do Brasil é integrante do grupo Seminis, que atua

mundialmente na produção e comercialização de sementes de hortaliças e conta com uma linha de produtos mais adequada aos mercados localizados nas faixas de clima temperado. Com a operação, passará a aumentar sua atuação nos mercados de climas tropicais e subtropicais. A SVS pretende concorrer com produtos genuinamente brasileiros no mercado internacional, principalmente no Mercosul, onde a horticultura brasileira já alcança posição expressiva. A SEAE concluiu pela inexistência de concentração danosa ao mercado.

### 3. Controle de Condutas e Práticas Anticoncorrenciais

Como já foi mencionado, com a descentralização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, conferindo maior poder aos órgãos locais de defesa do consumidor, o trabalho da SEAE e dos outros órgãos federais desse Sistema se viu bastante simplificado, o que resultou na diminuição do estoque de processos em geral, e na liquidação dos relativos a mensalidades escolares e a planos de saúde, ainda no primeiro semestre de 1998. A seguir são descritos alguns processos referentes a investigações de condutas anticoncorrenciais que se destacaram em 1998.

#### NUTRIFOODS / KELLOGG

Em decorrência da compra da Superbom pela Kellogg, que elevou o *market share* desta empresa de 55,3% para 62,4%, além da contestação à concentração, a Nutrifoods fez uma representação contra a Kellogg referente à prática de preços predatórios e outras condutas anticoncorrenciais como, por exemplo, exigência de exclusividade.

Ocorre que, como já foi descrito, no referido ato de concentração, a elevada rentabilidade do segmento atraiu novos concorrentes de peso, como Nestlé, Parmalat, Xereta, Mococa, Bauducco, e esta nova estrutura da oferta proporcionou significativa redução dos preços, embora ainda se encontrem superiores aos praticados nos EUA.

Dessa forma, a SEAE entendeu que a representação de preços predatórios não ficou configurada, uma vez que a redução de preços decorreu do processo concorrencial e não de preços abaixo do custo. Além disso, a relação dos preços entre as principais matérias primas - milho e açúcar - e os cereais prontos para consumo permanece ainda muito elevada, na medida em que o preço dos cereais da Kellogg ainda é de US\$ 8,7/kg.

#### PLANOS DE SAÚDE

Continuaram, em 1998, os processos referentes às restrições impostas pelas cooperativas médicas - UNIMEDs- à contratação, por médicos cooperados, com outras empresas prestadoras de serviços de assistência privada à saúde. Já em 1997, a SEAE havia opinado no sentido de que a prática em questão constitui infração à legislação de defesa da concorrência. Embora as cooperativas sejam autônomas, adotam regras similares em seus estatutos, entre as quais a cláusula de exclusividade de atendimento aos usuários de seus planos de saúde, punindo com exclusão da cooperativa o médico cooperado que atender usuários de outros planos.

A aplicação de tal disposição, em pequenas localidades, pode constituir abuso de poder econômico, na medida em que uma Cooperativa UNIMED daquela localidade detenha poder de mercado e o exerça de forma abusiva. Todavia, o



mesmo não ocorre em grandes cidades, ou onde as cooperativas não possuem domínio de mercado. Ao que consta, apenas as UNIMEDs de pequenas localidades exigem o cumprimento de tal disposição estatutária de exclusividade, sob a alegação de viabilização da existência da própria organização cooperativa.

Em princípio, tal situação foi resolvida com a edição da Lei n.º 9.656, de 03.06.98 e da Medida Provisória n.º 1.685-3, de 27.08.98. O art. 18, III, da referida Lei, na redação dada pela Medida Provisória, veda, às operadoras de planos ou seguros privados de assistência à saúde, impor contratos de exclusividade ou de restrição à atividade profissional.

### TRANSPORTE DE VEÍCULOS "ZERO KM"

O processo analisado na SEAE visa a averiguar e, eventualmente, corrigir anomalias relativas aos mecanismos de formação de preços no setor de transporte de veículos novos ("zero km"), uma vez que havia indícios de que os valores cobrados pelas transportadoras eram fixados uniformemente pelas entidades a que são filiadas as empresas de transporte, as concessionárias de vendas e as próprias montadoras.

A análise concluiu que o mercado de transporte de veículos novos é inteiramente organizado pelas montadoras, assemelhando-se a um arranjo vertical, onde a transação entre fornecedor e cliente tem suas regras definidas por este último, de forma a evitar custos associados a negociações pulverizadas e a ações oportunistas por parte do fornecedor. Trata-se de processo onde a racionalidade empresarial é otimizada, do ponto de vista da estratégia das montadoras, com efeitos positivos para a estrutura produtiva, na medida em que produz maior eficiência, com menor utilização de recursos e menores custos.

Entretanto, isso não quer dizer que não existam distorções no processo de formação dos valores dos fretes, quando se considera o efeito sobre os preços cobrados ao consumidor final. As montadoras atuam como cliente monopsonista, o que lhes permite apropriarem-se da renda gerada no processo de formação de preços, podendo conduzir a resultados não eficientes. Segundo a teoria econômica, o monopsonista (que não é um consumidor final) não repassa ao consumidor os preços menores por ele obtidos na aquisição de insumos e/ou serviços nos mercados onde possui poder de monopsonio. Se o monopsonista também possui poder no mercado de venda do produto final, a tendência é a apropriação dessa diferença como lucro, e o resultado final é desvantajoso para o consumidor.

Essa afirmação é corroborada por averiguações informais, realizadas por esta SEAE junto ao mercado de revenda de veículos "zero km", as quais constataram que os fretes cobrados pelas concessionárias aos consumidores finais correspondem a até seis vezes o valor nominal pago à transportadora

## CAESB

O processo diz respeito ao reajuste tarifário dos serviços de água e esgoto em Brasília promovido, em fevereiro de 1995, pela Companhia de Água e Esgotos do Distrito Federal - CAESB, com elevação média de tarifas de 35,21%.

A análise da SEAE concluiu que os reajustes praticados não podiam ser considerados abusivos, nem prejudiciais ao interesse público. Os aumentos vieram em virtude da necessidade da empresa de conseguir recursos, tanto para manter níveis de qualidade satisfatórios nos serviços prestados à população, como para realizar programas de investimento, essenciais à universalização desses serviços.

## DROGADHÉIA / REDE 2000 E REDE DA ECONOMIA

A denúncia de ação concertada da Drogadhéia contra a Rede 2000 e Rede da Economia, duas associações de pequenas farmácias em Goiânia, exemplifica que as condutas, mesmo de cartel, devem ser analisadas pela regra da razão. Neste caso, os estatutos das duas redes continham cláusulas consideradas restritivas à concorrência.

A análise da SEAE concluiu que estas associações representavam mecanismo de sobrevivência de pequenas farmácias para conseguir competir em preços com as grandes redes de drogarias e, portanto, a busca da eficiência. Ademais, ficou demonstrado que as duas associações, isoladas ou em conjunto, não detinham poder de mercado para restringir a concorrência.

## MESSER GRIESHEIM / WHITE MARTINS

A Messer Griesheim do Brasil Ltda. denunciou à SDE que teria sido impedida, pela White Martins, de entrar no mercado brasileiro de produção e fornecimento de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), em face das barreiras à entrada que lhe são impostas, por meio de exercício abusivo da posição dominante por parte da representada.

A White Martins informou que, atualmente, o mercado brasileiro de dióxido de carbono é concorrencial, e que não é a única produtora no País, pois três outras empresas entraram no mercado, após a denúncia da Messer.

Do ponto de vista estritamente econômico, a análise realizada permitiu concluir que o mercado de gás carbônico, após a aquisição da Liquid Carbonic pela White Martins, tornou-se mais competitivo, tendo em vista a entrada de novos concorrentes no setor. A análise não identificou, também, práticas anticoncorrenciais da White Martins em relação ao mercado.

## OXITEC / MESSER GRIESHEIM / WHITE MARTINS

A Oxitec Ind. denunciou à SDE que teria sido impedida de alavancar uma maior participação no mercado brasileiro de gases industriais, em razão dos obstáculos que lhe foram impostos pela White Martins, através de exercício abusivo de sua posição dominante. Com a finalidade de embasar a denúncia, a empresa relatou os fatos que ocorreram em duas licitações do Hospital das Clínicas da Universidade do Paraná. Adicionalmente, a Messer acusou o hospital, também, de contribuir para a referida prática.

Em 12 de dezembro, a White Martins ofereceu, a título de doação, 15.000 m<sup>3</sup> de oxigênio líquido, após perder a licitação em que concorreu com a Representante. No dia 13, o hospital cancelou a Carta-Convite, da qual a Oxitec/Messer havia sido vencedora. Para esta empresa, ao aceitar a doação, o hospital ignorou o caráter competitivo do procedimento licitatório e com isto serviu de meio para prejudicar a competição.

Segundo a White Martins, a licitação à qual a denunciante se referiu - a Concorrência Pública - envolveu o fornecimento de diversos gases medicinais, e não de um só, o oxigênio líquido, objeto da representação. Para a White Martins, o mercado de gases do ar é absolutamente aberto, livre de barreiras à entrada de novos concorrentes e extremamente competitivo.

A análise da conduta da White Martins na doação de oxigênio ao Hospital das Clínicas não indicou a existência de prática anti-concorrencial.

### **4. Acompanhamento de Mercados**

Promover a concorrência é tarefa que demanda um acompanhamento sistemático dos desdobramentos ocorridos no mercado, envolvendo aspectos relacionados a produção, comercialização, preços e qualidade de produtos importantes na pauta de consumo de empresas e famílias e, portanto, particularmente sensíveis.

A SEAE desenvolve tarefas rotineiras na área de acompanhamento de mercados, incluindo recepção e tratamento sistemático de dados econômicos e registro de variáveis conjunturais e preços, possibilitando a avaliação contínua dos impactos causados nos índices que medem a atividade econômica.

No ano de 1998, iniciou-se o acompanhamento rotineiro dos 16 itens que compõem as tarifas públicas, através de relatórios feitos com base na metodologia do IPC/FIPE - Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas -, e na metodologia do INPC/IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -, contemplando as onze Regiões Metropolitanas, consolidadas em saída única, que permite identificar as variações em âmbito nacional.

Durante o primeiro semestre, técnicos da SEAE visitaram o Departamento de Índices de Preços da FIPE em São Paulo-SP, com a finalidade de discutir e apreender, em detalhe, a metodologia de cálculo utilizada, especialmente para as contas mais complexas como as de água e esgoto, energia elétrica, telefone e gás de rua.

Tiveram prosseguimento os contatos com a Fundação Getúlio Vargas - FGV/RJ - e com a Fundação IBGE, objetivando acesso a índices econômicos e aos dados da POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares.

Na área de investigação e pesquisa, foram desenvolvidos dois novos produtos para subsidiar ações da Secretaria:

- acompanhamento quinzenal de preços de botijões de gás de 13 kg por distribuidora e por posto de revenda, abrangendo 181 pontos de coleta;
- preços pagos pelo segmento varejista às indústrias de produtos lácteos e preços pagos aos produtores de leite nas principais bacias leiteiras do estado de São Paulo; e
- preços de medicamentos praticados em drogarias na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

As oscilações na cesta básica também são monitoradas, diariamente, através do trabalho conjunto de coleta, sistematização e análise de dados recebidos da Fundação PROCON.

Acessoriamente, devido às oscilações ocorridas no preço da cesta básica, nos meses de maio e junho, procedeu-se, também, verificação de preços no mercado atacadista de arroz e feijão.

Prosseguem, também, os entendimentos com a empresa NIELSEN - Pesquisa de Mercado, visando acesso rotineiro da SEAE aos dados do segmento varejista. No segundo semestre do ano, elaborou-se Relatório-Piloto com base na comercialização de massas alimentícias.

## **5. Atuação no Âmbito Institucional e Internacional**

Uma das principais funções da SEAE, no atual cenário econômico, consiste em atuar juntamente com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e a Secretaria de Direito Econômico - SDE para assegurar a manutenção da livre concorrência e evitar práticas restritivas que possam prejudicar o bom funcionamento do mercado. Para tanto, são acompanhados todos os assuntos relativos à defesa da concorrência, tanto internamente, mediante integração das Coordenações-Gerais, quanto externamente através de:

- integração com os demais órgãos de defesa da concorrência do Brasil através de reuniões de trabalho com CADE e SDE; além disso, também são acompanhadas regularmente as sessões do CADE;
- articulação com as Agências Reguladoras (ANP, ANEEL e ANATEL) para tratar de temas relativos à Defesa da Concorrência, para o que está em discussão a celebração de convênios definindo modalidades de cooperação;
- organização e participação nas reuniões do Grupo Consultivo da Concorrência - GCC, promovidas conjuntamente pela SDE e pela SEAE; o GCC é um fórum para debate das diretrizes básicas que devem nortear a atuação dos órgãos da administração direta encarregados da aplicação da Política Brasileira de Defesa da Concorrência, visando compatibilizá-la com as demais políticas econômicas do Governo; e
- contato com outros países, órgãos e instituições estrangeiras, visando criar mecanismos de cooperação e desenvolver a cultura da concorrência.

Em nível internacional, a atuação da SEAE ocorre em diversos contextos:

- acompanhamento e participação de negociações em nível regional, como no Mercosul e na ALCA;
- acompanhamento e participação em reuniões de organizações e organismos internacionais sobre o tema em questão, como OMC, OCDE e UNCTAD;
- proposição, negociação e implementação de acordos de cooperação com outros países e organismos internacionais; e
- divulgação, participação e/ou organização de seminários, cursos e estágios internacionais para treinamento de funcionários da Secretaria.

## **Mercosul**

No âmbito do Mercosul, a SEAE participa do Comitê Técnico N.º 5, juntamente com o Ministério de Relações Exteriores - MRE, o CADE e a SDE. As reuniões, em 1998, foram realizadas em Buenos Aires, no primeiro semestre, e em Brasília, no segundo, em virtude da localização da Presidência Pro-Tempore. Um dos principais assuntos tratados durante o ano foi a elaboração do Regulamento do Protocolo de Defesa da Concorrência, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) em dezembro passado, o que envolveu diversas discussões de ordem teórica sobre aspectos como procedimentos, princípios gerais, critérios de jurisdição e definição de prazos e conceitos.

Encontra-se em discussão proposta de convênio do Mercosul com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e a União Européia, que terá o objetivo de favorecer a cooperação técnica em matéria de defesa da concorrência, divulgando a cultura da concorrência, nos países do Mercosul, e promovendo o treinamento de pessoal técnico dos órgãos e o fortalecimento institucional dos mesmos. A proposta encontra-se em análise junto ao Comitê de Cooperação Técnica do Mercosul.

## **Alca**

No que diz respeito à Alca, o Brasil coordena suas ações junto ao Mercosul, no âmbito do Grupo Negociador (GN) N.º 9, sobre Políticas de Concorrência e segue a orientação de dar ênfase às atividades e iniciativas referentes à cooperação técnica em matéria de defesa da concorrência. Em 1998, a SEAE participou das reuniões internas e intra-Mercosul sobre o tema, e acompanhou a preparação, os resultados e o "follow-up" da I Reunião do GN N.º 9, realizada em Miami no mês de setembro. As medidas tomadas em consequência da reunião dizem respeito, principalmente, à determinação do plano de trabalho da Alca para os próximos meses e a determinação de temas para os estudos em matéria de defesa da concorrência a serem elaborados pelo Comitê Tripartite, composto pela OEA, BID e CEPAL.

## **OMC**

A SEAE acompanhou, juntamente com a SDE, o CADE e o MRE, as reuniões do Grupo de Trabalho sobre a interação entre Comércio e Defesa da Concorrência, constituído no ano passado, e colaborou para a redação dos textos apresentados pelo representante brasileiro nessas reuniões.

## **OCDE**

O Brasil participa das reuniões sobre defesa da concorrência da OCDE com status de observador. Em junho deste ano, o Secretário de Acompanhamento Econômico esteve presente na 74ª Reunião do Comitê sobre Legislação e Política de Concorrência, que teve como tema central as relações entre autoridades de agências regulatórias e de defesa da concorrência.

## **Cooperação Técnica Internacional**

Além de ter sido concluído o Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa da Concorrência, entre o Governo dos Estados Unidos e o Governo Brasileiro, que será assinado pelo Ministro da Justiça no início de 1999, iniciou-se, em 1998, a

implementação de Acordo de Cooperação entre o Governo Francês e o Governo Brasileiro, através de estágio, onde houve atuação intensiva junto à Direção Geral de Consumidor, Concorrência e Repressão às Fraudes - DGCCRF, do Ministério da Economia, das Finanças e da Indústria da França, e ao Conselho da Concorrência, para conhecimento e familiarização com o sistema de defesa da concorrência francês, o qual possui vários pontos de afinidade com o nosso. Foi realizado, ainda, no âmbito desse acordo, e em colaboração com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, o Seminário sobre Procedimentos de Investigação no Sistema Francês de Defesa da Concorrência.

## II. "RE-REGULAMENTAÇÃO"

Em termos genéricos, a tarefa de "re-regulamentação" pode ser descrita como a criação de condições estruturais para que os mercados de setores importantes da economia 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, nessa área, com destaque especial para as atividades relativas aos setores de petróleo, derivados e álcool, transporte aéreo, planos de saúde, medicamentos, produção agropecuária e abastecimento.

### 1. Petróleo, Derivados e Álcool Carburante

#### 1.1. Exploração e Produção

##### 1.1.1. Participações Governamentais

Nos últimos anos, o setor de combustíveis vem passando por um amplo e profundo processo de desregulamentação, que se intensificou, após a promulgação da Nova Lei do Petróleo. A Lei n.º 9.478, de 06.08.97, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, estabeleceu como um de seus princípios o de "promover a livre concorrência" (Art. 1.º, IX), sinalizando a retirada da intervenção do Estado nas questões puramente empresariais relativas a petróleo, gás natural e seus derivados.

Com isso, entre outras coisas, a Lei do Petróleo abriu a possibilidade para que, mediante contratos de concessão, outras empresas, nacionais ou estrangeiras, pudessem explorar as atividades até então exclusivas da Petrobrás. Para definir a participação da sociedade nessas explorações, a Lei n.º 9.478/97 também estabeleceu diversas modalidades de "Participações Governamentais".

A SEAE participou ativamente de estudos e reuniões com o Ministério de Minas e Energia e com a Agência Nacional do Petróleo, para elaboração do Decreto referente às chamadas *Participações Governamentais*, incidentes sobre os futuros contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e/ou gás natural.

Conforme determina a Lei do Petróleo, as Participações Governamentais compreendem as seguintes modalidades:

- i) *bônus de assinatura* (art. 46) – consiste no pagamento a ser ofertado na proposta para obtenção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato. Como ocorre em qualquer licitação, seu valor final é função do maior ou menor interesse do mercado pela área a ser licitada. Esse tipo de Participação Governamental, que é comum em licitações similares de diversos países, incentiva a competição entre os interessados e, ao mesmo tempo, proporciona aumento da receita pública.



- ii) *royalties* (arts. 47 a 49) – consiste nos pagamentos mensais correspondentes a 10% da produção de petróleo ou gás natural, podendo ser reduzidos para até 5%, a critério da ANP, em função de riscos geológicos e outros fatores. O pagamento de *Royalties* representa a participação da sociedade no produto da exploração de petróleo, pois se trata de recurso natural não renovável de propriedade pública. Por essa razão, os *Royalties* são calculados sobre a produção bruta de cada campo, ou seja, sobre o total de petróleo retirado, independentemente de custos, proporcionando fontes de receita não apenas para a União, mas também para os Estados e Municípios onde se localizam as reservas de petróleo e gás natural.
- iii) *participações especiais* (art. 50) - pagamento adicional previsto para casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. Tais participações justificam-se pela natureza especial da indústria do petróleo, que possibilita taxas de rentabilidade acima da média de outros setores da economia. Nesse sentido, é justo que a sociedade se aproprie de parcela dos resultados obtidos pelos concessionários que alcançam grande produção e rentabilidade.
- iv) *pagamentos pela ocupação e retenção de área* (art. 51) - trata-se de modalidade tradicional de participação, adotada em diversos países para, no momento da concessão, estabelecer um aluguel sobre as áreas ocupadas, diferenciado nas diversas fases de exploração e produção. Visa desestimular a retenção, pelos concessionários, de áreas nas quais não estejam sendo realizados os investimentos necessários à plena exploração ou produção de petróleo e de gás natural.

Ainda conforme a Lei n.º 9.478/97, a arrecadação das participações será destinada aos Estados e municípios onde ocorrer a produção de petróleo, à ANP, ao Ministério da Marinha - para custeio da fiscalização e proteção das áreas - e a estudos e projetos de pesquisa específicos realizados no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente, que, para tal, celebrarão convênios com institutos de pesquisa cadastrados pela ANP.

Deve-se notar, no entanto, que, se por um lado, as Participações Governamentais representam receitas importantes para o setor público, não podem, por outro lado, inviabilizar os investimentos privados - nacionais e estrangeiros - que representam o maior objetivo da própria abertura do setor de petróleo. Assim, os trabalhos da SEAE, realizados em conjunto com a Secretaria de Política Econômica - SPE - e com a Secretaria da Receita Federal - SRF -, ambas deste Ministério da Fazenda, com a Secretaria de Energia, do Ministério de Minas e Energia, e com a própria ANP, foram no sentido de encontrar o adequado equilíbrio entre arrecadação e estímulo ao investimento.

Como resultado desses trabalhos, foi editado o Decreto n.º 2.705, de 03.08.98, que estabeleceu os critérios para cálculo e cobrança das citadas Participações Governamentais, que serão comentados nos parágrafos seguintes.

Em consonância com as práticas internacionais, o Decreto estabelece critérios para a medição dos volumes de produção de petróleo e de gás natural, bem

como dos preços de referência, com base nos quais serão determinados os valores dos *royalties* e das participações especiais. Ao petróleo produzido em cada campo será atribuído um Preço de Referência, igual à média ponderada dos preços de venda do petróleo, gás natural ou condensado, praticados pelo concessionário em cada mês, em condições normais de mercado, ou igual ao seu preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior.

A ANP fixará o preço mínimo do petróleo extraído em cada campo com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão composta de até quatro tipos de petróleo similares cotados no mercado internacional. Com isso, conforme determina a Lei n.º 9.478/97, os *Royalties* terão o seu valor atribuído em função dos preços de mercado dos hidrocarbonetos produzidos, das especificações do produto e da localização do campo.

Quanto às *Participações Especiais*, os principais parâmetros adotados no Decreto para calcular seu montante são:

- volume de produção, que define alíquotas progressivas a serem aplicadas: isenção (0%), 10%, 20%, 30%, 35%, e 40% ; e
- receita líquida do concessionário em cada trimestre de produção, calculada a partir da receita bruta, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Como critério adicional para aferição da rentabilidade da produção, também foram levadas em consideração as significativas diferenças de custos, necessidade de investimento e riscos envolvidos, conforme o campo se localize em terra ou no mar e, quando no mar, se a produção se dá em baixas profundidades ou em lâminas d'água muito profundas. A exploração em águas profundas representa hoje a fronteira tecnológica no setor de petróleo. Assim, no estabelecimento das participações especiais, o Decreto dá tratamento diferenciado quando a lavra ocorre: a) em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres; b) na plataforma continental, em profundidade batimétrica até quatrocentos metros; e c) em profundidade batimétrica acima de quatrocentos metros.

Além disso, como incentivo compensador dos expressivos investimentos iniciais que caracterizam as atividades da indústria do petróleo, o Decreto prevê um período de transição, de três anos, durante os quais serão decrescentes os volumes de isenção da Participação Especial, elevando-se gradualmente, as correspondentes alíquotas, o que deverá também, estimular uma aceleração da produção.

É importante destacar ainda que, em capítulo especial, o Decreto disciplina a cobrança das Participações Governamentais devidas nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção, já em curso. Esse capítulo visa a disciplinar especificamente os contratos de concessão celebrados entre a ANP e a Petrobrás, em obediência ao disposto no art. 34 da Lei n.º 9.478/97.

### 1.1.2. Regime de Admissão Temporária

A atração de investimentos para a exploração e produção de petróleo não depende apenas das participações governamentais descritas na seção anterior. Uma outra questão importante diz respeito aos impostos indiretos incidentes sobre os equipamentos utilizados nessas operações.

De particular importância é a questão relativa à importação de determinados equipamentos, como plataformas marítimas, navios-sonda, sistemas de perfuração, entre outros. Esses equipamentos têm valores da ordem de dezenas de milhões de dólares e, durante a sua vida útil, são deslocados várias vezes entre os diferentes poços de exploração ou produção. Uma plataforma marítima, por exemplo, após explorar o óleo e/ou gás economicamente viável de um determinado campo, é transferida para outro lugar. É comum inclusive o deslocamento dessas plataformas entre diferentes países. Além disso, pelo seu elevado custo, normalmente esses equipamentos são adquiridos pelas empresas de petróleo, através de contratos de arrendamento mercantil ou de aluguel.

Dessa forma, o imposto de importação representa um elevado custo para as empresas petrolíferas, principalmente se fosse calculado sobre o valor total do equipamento trazido para território nacional para suas operações. Por essa razão, uma das principais preocupações do setor diz respeito à utilização do *Regime de Admissão Temporária* para os equipamentos e bens utilizados na indústria de óleo e gás.

A admissão temporária é um regime aduaneiro especial, segundo o qual é permitido o ingresso de mercadoria estrangeira em território nacional, em caráter não definitivo, com a suspensão da obrigação de pagar os impostos devidos na importação. O Decreto n.º 91.030, de 05.03.85, regulamentou o instituto e, em 08.10.87, a IN SRF n.º 136/87, detalhando-o, permitiu a admissão temporária de equipamentos de empresas estrangeiras que viessem para o Brasil executar contratos firmados com a Petrobrás. Das disposições dessa IN, também surgiu a possibilidade da admissão temporária de embarcações que viessem a produzir petróleo em território nacional.

No entanto, com a publicação da Lei n.º 9.430, de 27.12.96, a admissão temporária passou a ser, potencialmente, onerada com a cobrança dos impostos incidentes na importação, na proporção do tempo de permanência de cada equipamento em território nacional (art. 79). Com isso, a viabilização da exploração de petróleo no Brasil ficaria prejudicada, na medida em que o custo da produção ficaria sobrecarregado, especialmente considerando o impacto associado às Participações Governamentais descritas na seção anterior.

Tendo em vista a importância estratégica da viabilização da produção de petróleo para a economia nacional, principalmente neste momento delicado que o País atravessa em decorrência da crise internacional e da necessidade de promover o ajuste fiscal, a SEAE participou de diversas reuniões, em particular com a Secretaria da Receita Federal, procurando solucionar o problema apontado.

De tais reuniões, resultou a proposta do Decreto n.º 2.889, de 21 de dezembro de 1998, que regulamenta o citado artigo 79 da Lei n.º 9.430, de 1996. Esse decreto determina que os bens importados em regime de admissão temporária, sem cobertura cambial, para utilização econômica no País, estão sujeitos ao pagamento dos tributos incidentes na importação, proporcionalmente ao seu tempo de permanência em território nacional, mas excetua dessa condição as máquinas e equipamentos relacionados a exploração ou produção de petróleo, que entrarem no País até 31 de dezembro de 2001. Para estes bens, a importação em regime de admissão temporária continuará sendo realizada nos termos do Regulamento Aduaneiro aprovado pelo Decreto n.º 91.030, de 05.03.85, ou seja, com a suspensão do pagamento dos tributos.

Dessa forma, as empresas em geral passam a contar com a possibilidade de utilização econômica de bens produzidos no exterior sem o ônus do total dos tributos que seriam exigidos no caso de uma importação comum, ao mesmo tempo em que permite economizar divisas, tendo em vista que, nesses casos, a importação é efetuada sem cobertura cambial.

Para o caso específico do setor de petróleo, a medida cria forte incentivo para que as empresas realizem, nos próximos três anos, seus investimentos em exploração e produção de petróleo no Brasil. A importância de tal incentivo, para esse período especificamente, decorre de dois fatores principais. O primeiro é que, com os baixos preços do petróleo no mercado internacional, verificados no momento atual e muito provavelmente no médio prazo, as empresas necessitam de maiores incentivos para realizarem seus investimentos. Em segundo lugar, tendo em vista a situação atual das contas nacionais, é extremamente desejável que o Brasil crie condições mais favoráveis para que os investimentos esperados se realizem no futuro mais próximo.

## **1.2. Regime de Preços de Derivados de Petróleo**

Prosseguiram, no decorrer do ano, os trabalhos referentes às mudanças na estrutura de preços de derivados de petróleo. A já citada Lei do Petróleo, em seu art. 69, estabeleceu um período de transição de, no máximo, trinta e seis meses, contados a partir da sua publicação, ocorrida em 05.08.97, no qual os reajustes e revisões dos preços dos derivados básicos de petróleo e do gás natural - praticados pelas refinarias e pelas unidades de processamento - continuarão a ser efetuados segundo diretrizes e parâmetros específicos estabelecidos, em ato conjunto, pelos Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia.

Dessa forma, ao final do período de transição, tanto a estrutura de preços dos derivados básicos de petróleo e do gás natural, como os critérios para a sua importação, deverão estar adequados a um novo regime de preços, compatível com a participação privada no setor, e aos demais objetivos da política energética nacional.

Para chegar a esse novo ambiente, foi necessário, inicialmente, eliminar diversos mecanismos implantados na estrutura de preços dos derivados de petróleo, entre os quais:

- CIF Estrutura, preço "oficial" do petróleo bruto;
- Valor Médio de Realização - VMR - representa o custo médio de refino de um barril de petróleo e é usado como referência para o estabelecimento dos chamados subsídios cruzados; e
- Parcela Frete de Uniformização de Preços - FUP - inicialmente prevista para garantir preços uniformes de combustíveis em todo o território nacional, mas que acabou sendo utilizada em uma série de outras finalidades.

Tais mecanismos foram desenvolvidos, ao longo dos anos, com o propósito de viabilizar as políticas então vigentes relativas a combustíveis, mas acabaram por resultar em distorções no processo de formação de preços, incompatíveis com o mercado concorrencial que se pretende implantar no setor, e que, por sua vez, acabaram gerando passivos para o Tesouro Nacional, representados pelas chamadas Contas Petróleo, Derivados e Álcool.

Para mudar esse quadro, as Portarias Interministeriais MF/MME n.ºs 3, 4 e 5, de 27.07.98, instituíram a liberação dos preços do petróleo bruto de produção nacional, acabando com o CIF Estrutura, e adotaram nova sistemática para reajuste dos derivados produzidos no País e nova estrutura de preços, para vigorar durante o período de transição estabelecido na Lei do Petróleo, ou seja, até agosto do ano 2000.

Com a nova estrutura introduziu-se grande simplificação no processo de formação de preços, estabelecendo-se três categorias de preços para os derivados básicos de petróleo nas refinarias, a saber:

- Preços de Faturamento - PF - referem-se aos preços pagos pelas distribuidoras ao adquirirem os produtos nas refinarias do País e que, agregados às margens de distribuição e revenda, determinam os preços pagos pelos consumidores finais; a modificação dos PFs dos derivados básicos de petróleo continua dependendo de portaria conjunta dos Ministros da Fazenda e de Minas e Energia (exceção feita a querosene de aviação - QAV e nafta petroquímica);
- Preços de Realização para as refinarias da Petrobrás - PR - representam a receita efetivamente auferida pelas refinarias da Petrobrás na venda dos derivados às distribuidoras; o PR, dependendo do derivado, pode ser maior ou menor do que o respectivo PF; com a Portaria Interministerial n.º 3, de julho de 1998, o PR de cada derivado básico passou a ser atualizado mensalmente, de acordo com a variação de suas cotações no mercado internacional, incorporada a variação cambial, sem necessidade de edição de nova portaria; e

- Parcela de Preço Específica - PPE - refere-se à diferença entre o PF e o PR, para cada derivado, podendo ser positiva ou negativa.

Os Preços de Realização fixados para o mês de julho de 1998 foram calculados, pelo Ministério de Minas e Energia, de acordo com os seguintes critérios:

- definição de origens e destinos para cada derivado com base nas importações realizadas nos últimos anos;
- definição do preço FOB, para cada origem;
- definição dos fretes e despesas conexas (seguro + imposto de importação + AFRMM + despesas portuárias) para cada destino;
- definição dos valores iniciais dos preços dos derivados ponderados pelos volumes de cada fonte de importação; e
- tratamento diferenciado dos volumes de derivados importados e dos derivados produzidos no País - para os derivados produzidos no País foi deduzido 25% da soma de frete + AFRMM + despesas portuárias -.

Na estrutura de preços vigente até a edição das citadas portarias, a Parcela FUP representava um sobrepreço agregado apenas à gasolina e ao óleo diesel. Esse sobrepreço tinha como objetivo arrecadar recursos para: ressarcimento de despesas com fretes e transporte dutoviário e de cabotagem; subsidiar outros derivados de petróleo, como o GLP e a nafta petroquímica; e financiar programas de interesse nacional, como o Programa do Álcool. O valor da FUP só era modificado através de alterações nos preços de faturamento dos produtos que a possuíam.

Na nova estrutura, a PPE, que substitui a FUP, é utilizada em todos os derivados básicos, não só na gasolina e diesel. Como já mencionado, seu valor pode ser positivo ou negativo e varia mensalmente em função da diferença entre os preços de realização, parametrizados ao mercado internacional, e os respectivos preços de faturamento de cada derivado, que permanecem fixos até a edição de nova portaria. No caso da nafta petroquímica e querosene de aviação, os preços de faturamento variam de acordo com as respectivas fórmulas paramétricas.

Com esse mecanismo evita-se que variações menos pronunciadas nos preços dos combustíveis do mercado internacional sejam refletidas integralmente e de imediato nos preços domésticos. Por outro lado, variações mais significativas desses preços podem ter sua influência controlada através de mudanças nos preços de faturamento dos derivados.

Na ocasião da publicação das referidas portarias, ou seja, julho de 1998, os preços internacionais do petróleo e derivados, e, principalmente, a situação econômica nacional permitiram propor reduções para os preços de faturamento ex-refinaria das gasolinas automotivas, do óleo diesel e do querosene de aviação - QAV, respectivamente, de 4,5%, 5,2% e 1,2%. Na época isso pôde ser realizado mesmo representando perda de receita na PPE, já que a gasolina e o óleo diesel são os principais arrecadadores dessa contribuição.

Entretanto, as mudanças ocorridas no cenário internacional, principalmente após a moratória declarada da Rússia, e seus reflexos nas Contas Nacionais, exigiu que fossem tomadas diversas medidas para solucionar, de forma duradoura, os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiro. A gravidade e urgência da situação resultou na proposta do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, submetido para discussão no Congresso Nacional em outubro de 1998.

Dentre as medidas de ajuste fiscal estabelecidas no PEF, consta a aceleração do processo de desregulamentação do setor de combustíveis. A estrutura de preços de derivados embute, ainda hoje, número considerável de previsões de subsídios a preços, ressarcimentos de fretes e equalização de preços ao longo do País, aplicados a derivados básicos como a nafta petroquímica, o óleo diesel, a gasolina e o GLP. Assim, o Programa de Estabilidade Fiscal determina a continuidade do processo de desregulamentação por meio da supressão de alguns desses itens.

Com base nessas orientações, em 30.11.98, foram editadas as Portarias Interministeriais MME/MF de n.ºs 320 a 324, adotando as medidas descritas a seguir.

### **Gás Liquefeito de Petróleo - GLP**

- *liberação dos preços de GLP ao consumidor nos Estados da Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul ) e demais Estados da Região Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo,);*
- *reajuste de 21,9% no preço de faturamento do GLP.* Tal medida, que permitirá a liberação de importações do produto, é importante passo rumo à instauração de ambiente plenamente concorrencial no setor e representará um impacto nos preços ao consumidor final de até 7,78%, nos Estados em que continuarem tabelados;
- *desequalização parcial dos preços de fretes dutoviários e de cabotagem e custos de armazenagem.* A desequalização será de até 3% em alguns casos, e tal medida representará uma economia de R\$ 4,5 milhões/mês;
- *reajuste nos preços ao consumidor, nos Estados que continuam sob regime de preços tabelados.* Tal reajuste será em valor correspondente ao que incidirá nos preços ex-refinaria e à desequalização de dutos e cabotagem. O limite máximo, fixado em R\$ 12,20 para alguns Estados da Região Norte, será reajustado para R\$ 13,00, o que corresponde a um reajuste de 6,56%; e
- *liberação das importações.*

### **Gasolina**

- *reajuste de 10% nos preços de faturamento das refinarias.* Tal medida gerará um ganho adicional de R\$ 53 milhões/mês; e
- *desequalização total de dutos e cabotagem.* Representará um impacto nos preços de até 2,6%, e uma economia de R\$ 5,6 milhões/mês.

## **Óleo Diesel**

- *desequalização total de dutos e cabotagem.* Impacto de 0 a 5,91% ao consumidor, e economia de R\$ 8,7 milhões/mês; e
- *desequalização parcial de frete rodoviário, ferroviário e hidroviário.* Na região Centro-Sul do País o valor dos fretes passaria de R\$ 0,036/litro para R\$ 0,060/litro, com impacto nos preços de até 6,99%. Na região Norte, tais valores passariam de R\$ 0,0234/litro para R\$ 0,036/litro, com impacto de até 5,74% nos preços ao consumidor. A economia gerada seria da ordem de R\$ 1,5 milhão/mês.

## **Querosene de Aviação - QAV**

- *desequalização total de dutos e cabotagem.* Com impacto nos preços ao consumidor de até 5,1%, gerando economia de cerca de R\$ 1 milhão/mês;
- *desequalização parcial (até 10%) do frete rodoviário.* A desequalização será variável, dependendo do aeroporto considerado, e ocorrerá para as seguintes cidades: Anápolis, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Foz do Iguaçu, Goiânia, Porto Velho, Rio Branco, Santarém, Tefé, Vilhena. A economia esperada é da ordem de R\$ 0,8 milhão/mês; e
- *liberação das importações.*

## **Outros Derivados**

Além das medidas propostas para os produtos citados anteriormente, outros derivados de petróleo ainda são controlados pelo Governo, o que já não se justifica, na conjuntura atual. Dessa forma, para simplificar o funcionamento do setor, permitindo a livre atuação das forças de mercado, propõe-se a liberação dos preços na refinaria dos seguintes produtos: *Extrato Aromático; Gás Residual, Gás Residual n.º 2, Gás Residual n.º 3; e Gás Residual para as indústrias Rhodia e Alba.*

Cabe registrar ainda que, evidentemente, as medidas tomadas nessa ocasião não esgotam os problemas. Assim, o Ministério da Fazenda, e em particular a SEAE, continua analisando, juntamente com o Ministério de Minas e Energia e a Agência Nacional de Petróleo, outras medidas para simplificar e desonerar todo o sistema de formação de preços dos derivados de petróleo e álcool carburante. Nesses estudos estão incluídos, principalmente, a nafta petroquímica e os óleos combustíveis, além do álcool etílico para fins combustíveis.

### **1.3. Imposto Seletivo sobre Combustíveis**

Finalmente, cabe notar que a pretendida simplificação da estrutura de preços dos combustíveis deve necessariamente incluir forte modificação da estrutura tributária sobre eles incidente. Por essa razão, a SEAE está empenhada nas



discussões, que já chegaram ao Congresso Nacional, relativas à definição do imposto único seletivo sobre os combustíveis.

Atualmente, a estrutura tributária incidente sobre o setor de combustíveis reflete integralmente os problemas que caracterizam o sistema tributário em vigor no Brasil: tributos numerosos e incidentes em cascata, gerando complexidade e alto custo de arrecadação, com conseqüente profusão de contestações judiciais e alto nível de evasão fiscal.

A idéia é que o Imposto Seletivo sobre Combustíveis substitua todos os tributos hoje incidentes sobre combustíveis nas diversas etapas de comercialização - ICMS, contribuições sociais (PIS/COFINS), bem como a própria PPE. Tal imposto representará, portanto, simplificação radical e transparência na tributação sobre o setor. Dentre as diversas vantagens decorrentes, o imposto seletivo sobre combustíveis permitiria:

- estabelecer, de forma transparente, preços relativos dos derivados de petróleo em função de objetivos de política industrial ou ambiental (gasolina *versus* álcool, gás natural *versus* óleos combustíveis, rerrefino de óleos lubrificantes, entre outros);
- financiar, de forma duradoura, subsídios a produtos sensíveis e/ou a regiões remotas (gás de cozinha na Amazônia, por exemplo), conforme previsto na Lei do Petróleo;
- gerar recursos para a formação de estoques estratégicos de petróleo, seus derivados e álcool;
- estabelecer condições concorrenciais igualitárias entre as empresas distribuidoras e postos de revenda de combustíveis, ao eliminar a sonegação ou a contestação judicial hoje existentes em larga escala quanto à cobrança de ICMS e PIS/COFINS; e
- agilizar a transferência dos recursos arrecadados ao Tesouro Nacional.

#### **1.4. Contas Petróleo, Derivados e Álcool**

Em 30.07.97, por meio da Portaria Interministerial MF/MME/MPO n.º 181, foi constituído Grupo de Trabalho - GT - com o objetivo de analisar as apropriações dos valores lançados às denominadas Contas Petróleo, Derivados e Álcool. Sua criação veio em decorrência do disposto no art. 74 da Lei n.º 9.478, de 06.08.97, - Lei do Petróleo - que estabelece:

*"Art. 74. A Secretaria do Tesouro Nacional procederá ao levantamento completo de todos os créditos e débitos recíprocos da União e da PETROBRÁS, abrangendo as diversas contas de obrigações recíprocas e subsídios, inclusive os relativos à denominada Conta Petróleo, Derivados e Álcool, instituída pela Lei n.º 4.452, de 5 de novembro de 1964, e legislação complementar, ressarcindo-se o*

*Tesouro dos dividendos mínimos legais que tiverem sido pagos a menos, desde a promulgação da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976.*

*Parágrafo único. Até que se esgote o período de transição, o saldo credor desse encontro de contas deverá ser liquidado pela parte devedora, ficando facultado à União, caso seja a devedora, liquidá-lo em títulos do Tesouro Nacional."*

O Grupo de Trabalho contou com a participação dos seguintes Órgãos:

- Ministério da Fazenda, por meio de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Coordenadora do Grupo de Trabalho, da Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE, da Secretaria Federal de Controle - SFC e da Secretaria da Receita Federal - SRF, além da participação informal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN;
- Ministério de Minas e Energia, representado pela sua Secretaria-Executiva;
- Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio de representantes da Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - SEST.

As atividades do GT foram desenvolvidas por intermédio da análise de três aspectos distintos, para os quais foram formados três subgrupos, a saber: (i) Subgrupo de Estrutura de Preços; (ii) Subgrupo de Auditoria; e (iii) Subgrupo de Débitos e Créditos da Petrobrás junto ao Setor Público. As análises efetuadas por cada subgrupo e os principais resultados obtidos são descritos a seguir.

A análise do subgrupo da estrutura de preços indicou que a calibragem das parcelas CIF-Estrutura, VMR e FUP levou à geração de recursos em parte utilizados pela PETROBRÁS para a realização de investimentos, tendo em vista os planos e programas governamentais. Por outro lado, o subgrupo constatou que, apesar do valor crescente da FUP, até dezembro de 1996, não havia sido equacionado o fluxo negativo das Contas Petróleo, Derivados e Álcool, o que demonstrava a inadequação da estrutura de preços vigente.

O subgrupo de auditoria teve por objetivo analisar as apropriações dos valores lançados às Contas Petróleo, Derivados e Álcool, bem como os métodos e critérios que levaram a tais apropriações. Como resultado dos trabalhos do subgrupo, o saldo devedor das Contas foi reduzido em cerca de R\$ 196,4 milhões e outros R\$ 55,6 milhões ainda estão em discussão com a Petrobrás.

O subgrupo de débitos e créditos foi constituído com o objetivo de efetuar o levantamento dos débitos e créditos eventualmente existentes entre a Petrobrás, de um lado, e o Tesouro Nacional e outras empresas estatais, de outro lado.

Os trabalhos do GT foram concluídos em 17 de setembro de 1998. Conforme facultado pela Lei do Petróleo, o Grupo de Trabalho sugeriu o equacionamento do passivo mediante emissão de títulos públicos federais, em garantia do saldo devedor, os quais teriam prazo de vencimento de cinco anos e seriam remunerados

pela Taxa Referencial. Além disso, deveriam ser incluídas cláusulas específicas no contrato de assunção, de modo a permitir que, constatada alguma discrepância pela Auditoria ou verificado algum ajuste decorrente da manifestação da Agência Nacional do Petróleo, fossem cancelados títulos nos respectivos valores. Feitos esses acertos, os fluxos positivos gerados pela estrutura de preços de derivados de petróleo deveriam ser utilizados para amortização mensal do saldo remanescente da dívida, dando-se baixa nos títulos emitidos, até sua completa liquidação.

Assim, conforme sugerido pelo Grupo de Trabalho, o Tesouro Nacional emitiu, no final do mês de outubro, R\$ 5,8 bilhões em NTN-H, com prazo de cinco anos, não negociáveis e remunerados pela Taxa Referencial. Estima-se que até o final de 1999 todos os títulos tenham sido resgatados pelo Tesouro Nacional.

### **1.5. Gás Liquefeito de Petróleo - GLP**

Em agosto de 1996, tiveram início as discussões entre o Governo e o setor de comercialização do gás liquefeito de petróleo - GLP, relativas à gradual liberação de preços do GLP, condicionada ao cumprimento, pelas companhias de distribuição, de etapas específicas do programa de requalificação de botijões de gás, que representa a garantia de segurança e qualidade para os usuários do gás de cozinha.

O processo evoluiu até que, em 17.03.98, foi dado um dos passos mais importantes nessa desregulamentação, com a liberação dos preços ao consumidor nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O processo de liberação de preços foi iniciado, nesses Estados, em função do grau de concorrência neles existentes e da sua representatividade no que se refere ao mercado nacional de GLP.

A continuação do processo de desregulamentação, inclusive mediante a extensão da liberação de preços a outros Estados, ficou condicionada ao êxito da experiência em São Paulo e Rio de Janeiro, bem como ao progresso satisfatório do Programa Nacional de Requalificação de Botijões.

Durante o ano, ocorreram várias reuniões com as distribuidoras de GLP, com a finalidade de reprogramação das metas para a requalificação de botijões, de 1998 a 2006, além da continuidade do Programa de Destroca de Botijões. Em 03.06.98, na Agência Nacional do Petróleo, praticamente todas as distribuidoras de GLP firmaram, com o Governo, Termo de Compromisso Coletivo e Termos Individuais, especificando as metas mensais de requalificação, para 1998 e 1999, e metas anuais de 2000 a 2006. Entre botijões requalificados ou substituídos, estão previstos os seguintes totais: 5.930.000 botijões, em 1998; 8.700.000, em 1999 e 7.200.000 botijões/ano, de 2000 a 2006.

Já existem, atualmente, várias oficinas realizando a requalificação de botijões e todos os grandes centros consumidores estão atendidos, com exceção de Belo Horizonte/MG. No final de 1998, a capacidade instalada para requalificação corresponde a 10 milhões de botijões/ano. Como a meta é de 7 milhões anuais, haverá capacidade suficiente para o atendimento da demanda. Durante a realização do Programa foram adquiridos mais de 7 milhões de botijões novos. A destroca teve

seu pico nos meses de setembro e outubro de 1997, quando entrou em vigor a proibição de enchimento de botijões OM - outras marcas -. A queda registrada nos meses posteriores não deve ser vista como retração do Programa, porque o reagrupamento dos botijões, nas áreas de atuação das empresas, diminuiu a necessidade de destroca e, em consequência, os custos.

A SEAE realizou monitoramento dos preços de GLP nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, liberados em 17.03.98. Conforme Notas à Imprensa divulgadas desde então sobre os resultados desse acompanhamento, as principais observações resultantes dos levantamentos foram as seguintes:

- após uma fase inicial de aumentos mais acentuados, os preços se estabilizaram e até mesmo declinaram em alguns pontos de venda; isso ocorreu, principalmente, nas cidades do interior dos Estados, nas quais os aumentos iniciais foram mais abruptos;
- como já era esperado, surgiram significativas diferenças entre os preços das diversas distribuidoras de GLP e, conseqüentemente, nos de seus revendedores; e
- nas localidades que, inicialmente, apresentaram tendência à uniformização de preços, situação não condizente com o mercado concorrencial, os contatos mantidos entre a SEAE e as distribuidoras resultaram não só na maior diferenciação de preços, mas também no seu recuo em relação aos praticados imediatamente após a liberação.

Tanto o comportamento dos preços verificados em São Paulo e Rio de Janeiro, como o andamento satisfatório do Programa de Requalificação de Botijões, permitiram ao Governo, em novembro de 1998, ampliar a área sujeita ao regime de preços liberados. Assim, foram incluídos os demais Estados da Região Sudeste e toda a Região Sul, ou seja, além de São Paulo e Rio de Janeiro, foram liberados os preços em Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A exemplo do que ocorreu na primeira etapa de liberação, a SEAE continuará a monitorar o comportamento dos preços do GLP, certificando-se de que o funcionamento do setor transcorrerá de acordo com as regras de mercado, sem descontrole de preços.

## **1.6. Álcool**

Relativamente às políticas voltadas ao setor sucroalcooleiro, a atuação da SEAE envolve ação conjunta com outros órgãos do Governo como: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo - MICT; Ministério de Minas e Energia - MME; Agência Nacional de Petróleo - ANP; e, principalmente, com o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool - CIMA - fórum articulador das discussões e

decisões orientadoras da política governamental para o setor, no qual o Ministério da Fazenda tem assento.

A participação da Secretaria envolve os aspectos relacionados tanto com a área agrícola - produção de cana-de-açúcar -, quanto com a área de comercialização e abastecimento dos produtos finais, como açúcares, álcool carburante e álcool para outros fins.

O trabalho do CIMA vem se pautando pela necessidade de garantir a inserção do álcool combustível na matriz energética nacional e de assegurar a continuidade e o gradualismo do processo de desregulamentação que vem tendo lugar, no tocante ao setor de combustíveis, desde o início da década de 1990.

Estas tarefas se desdobram em duas vertentes de atuação:

- definir, com o setor, a cadência da transição do regime de completa intervenção estatal para o de liberdade de preços e de comercialização, evitando desorganização setorial e enfrentando os problemas conjunturais que têm se apresentado; e
- preparar, também, de forma conjunta, a nova modelagem do setor, sua sustentação econômica e seu desenho institucional, findo o processo de transição.

A busca desses objetivos originou, no decorrer do ano de 1998, diversas medidas, relatadas a seguir.

Quanto à regulamentação, as medidas legais tomadas no período buscaram equacionar o problema de excedente de oferta de álcool, que vinha tendo impactos negativos na sua comercialização, promovendo queda na remuneração de fornecedores e industriais e impedindo o acesso de alguns agentes ao mercado. Dessa forma, as medidas tomadas também procuraram dar início a uma regulamentação pró-competitiva, que permita a normalidade do funcionamento do mercado em regime de liberdade de preços.

No âmbito do CIMA, foi criado, como órgão de assessoramento, o Comitê Executivo, coordenado pelo MICT, que implantou quatro Grupos Técnicos: GT1 - Utilização do Álcool Carburante; GT2 - Viabilização Técnica da Mistura álcool/diesel; GT3 - Sustentabilidade do Álcool Anidro e do Álcool Hidratado; e GT4 - Diagnóstico da Situação de Transição, para elaboração de recomendações a serem levadas aos Ministros, membros do CIMA. O primeiro Grupo Técnico foi coordenado pelo Ministério de Minas e Energia; o segundo, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia; o terceiro, por este Ministério da Fazenda; e o quarto, pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Cabe registrar que, a par das medidas de curto prazo descritas a seguir, o CIMA definiu proposta de sistema definitivo e permanente de sustentação econômica para o álcool anidro e hidratado, encaminhada por meio de Proposta de Emenda Aglutinativa à Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º 81-B, de 1995,

conforme Parecer da SEAE, de janeiro de 1998. Tal proposta encontra-se em discussão no Congresso Nacional.

Já em janeiro, a pressão exercida sobre o mercado pelo excedente de estoques resultou na Publicação da Resolução CIMA n° 01, de 30.01.98, autorizando a utilização de recursos da conta FUP - Frete de Uniformização de Preços - para aquisição de estoques excedentes de álcool etílico hidratado carburante, produzido na região Norte e Nordeste. Além disso, a proporção de álcool anidro adicionado à gasolina foi aumentada de 22% para 24% - MP n.º 1.662, de 28.05.98 e Decreto n.º 2.607, de 28.05.98. Esse aumento foi autorizado após consulta aos representantes da indústria automobilística e começou a valer a partir de 15.06.98.

Também foi criado Grupo de Trabalho Interministerial para coordenar as ações governamentais relacionadas à comercialização do álcool carburante e da cana-de-açúcar - Resolução CIMA n.º 02, de 22.05.98. O Grupo de Trabalho foi integrado por representantes do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Fazenda e de Minas e Energia, cabendo a este último a coordenação dos trabalhos.

Além disso, considerando que a ausência de financiamentos adequados para a estocagem do álcool combustível é um dos fatores de desequilíbrio do setor, a Resolução CIMA n.º 03, de 04.06.98, autorizou a ANP a utilizar recursos financeiros arrecadados pela então Conta FUP (hoje PPE) para cobrir parcela dos custos de estocagem do álcool carburante, através de operação de financiamento a ser realizada entre as unidades produtoras de álcool carburante junto ao Banco do Brasil S.A.

A Resolução CIMA n° 4, de 14.08.98, autorizou a aquisição de álcool etílico hidratado combustível, produzido na Região Centro-Sul. Esta medida, no médio prazo, concorrerá para o ajustamento entre oferta e demanda do produto. A retirada do excedente de oferta, ao subtrair a pressão conjuntural sobre o setor, favorecerá a estabilidade, potencializando as demais medidas que vêm sendo implementadas pelo Governo, via CIMA, para a reestruturação do setor e para revitalização do Programa do Álcool.

A mesma Resolução n.º 4 determinou ainda que o Comitê Executivo do CIMA submeteria ao Conselho, até 15 de setembro deste ano, proposta de limite de recursos passíveis de utilização em despesas relativas ao Proálcool, em 1999, com isso estabelecendo um teto para o subsídio ao combustível. Tal procedimento deverá se repetir anualmente e servirá de base para o dimensionamento da lavoura de cana-de-açúcar, bem como da produção de álcool combustível. Na prática, esta medida legal dá conta de eliminar excedentes de oferta que vêm causando desequilíbrios conjunturais e já sinaliza com mudanças importantes - estruturais -, referentes ao dimensionamento da inserção do álcool na matriz energética brasileira e ao financiamento e aporte de recursos ao setor.

A Resolução CIMA n° 5, de 10.09.98, fixou volume máximo de cana-de-açúcar a ser objeto de equalização de preços na Região Nordeste por ano-safra -

48.500.000 toneladas - e atribuiu à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE - a execução do Programa de Equalização na Região.

Esta Resolução refletiu o resultado de discussões realizadas, também no âmbito do CIMA, para implantação de uma nova sistemática de suporte de preços e transferências de recursos ao setor sucroalcooleiro, contemplando o que se convencionou chamar de “cana total” - cana destinada tanto à produção de açúcar quanto de álcool - e repasse de recursos diretamente aos agricultores. A proposta, já implantada na Região Nordeste, traz significativas mudanças, permitindo que se neutralize o diferencial de preços do açúcar e do álcool fabricados no Nordeste com os de São Paulo e outros Estados. Isto concorre para a eliminação da migração dos produtos entre o Centro-Sul e o Nordeste do País, objetivando apropriação dos diferenciais de preços - prática fraudulenta que vinha elevando os valores a serem ressarcidos e aumentado, indevidamente, os gastos com o Programa do Álcool. Por outro lado, esta nova sistemática devolve, conseqüentemente, as condições de competitividade entre as indústrias, ao afastar o diferencial de custos da matéria-prima.

Ainda com os mesmos objetivos de atenuar, no curto prazo, o problema do excesso de estoques de álcool, foram editados dois Decretos. O Decreto n.º 2.590, de 14.05.98, proposto pelos Ministérios de Minas e Energia, da Fazenda, e da Indústria, do Comércio e do Turismo, dispõe sobre as condições de suprimento de álcool etílico hidratado para as indústrias alcoólquímicas da Região Nordeste do País, com vistas a assegurar a continuidade do tratamento especial na aquisição de álcool etílico hidratado pelas empresas da Região. Já o Decreto n.º 2.624, de 12.06.98, elevou a TEC - Tarifa Externa Comum - do álcool etílico para 35%, visando restringir a importação de álcool etílico para fins carburantes, privilegiando o produto interno.

Paralelamente, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República a Lei n.º 9.660, de 16.06.98, chamada Lei da “Frota Verde”, que dispõe sobre a substituição gradual da frota oficial de veículos, e que, dentre outros objetivos, pretende incentivar a renovação da frota brasileira de automóveis, mediante a troca dos antigos carros a gasolina por veículos novos, movidos a álcool.

Em 29 de junho, foi publicada a MP n.º 1.690, objetivando sanar falhas detectadas na comercialização e inibir o descumprimento de preços tabelados. A medida dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento de combustíveis, inclusive álcool, estabelecendo poderes de fiscalização e sanção ao INMETRO - Instituto Nacional de Normalização e Metrologia -, no tocante ao cumprimento de preços da matéria prima - cana-de-açúcar - e do álcool carburante. A referida MP reinstituiu, também, a mesa de comercialização para álcool.

Para regulamentar a MP, ainda em sua primeira versão, foi editado o Decreto n.º 2.635, de 25.06.98, estabelecendo as condições de funcionamento da mesa de comercialização e criando o Comitê de Comercialização do Álcool Etílico Combustível - CAEC - integrado pelos Ministérios de Minas e Energia, da Fazenda, da Indústria, do Comércio e do Turismo e pela Agência Nacional do Petróleo. O CAEC foi instituído com a finalidade de promover a alocação mensal dos pedidos de aquisição de álcool etílico, formulados pelas companhias distribuidoras, em relação

às unidades produtoras. Está direcionando sua atuação, primeiramente, para a questão da normalização da comercialização e para a consolidação da fiscalização, desenvolvendo ações para o bom funcionamento do planilhamento. O expediente do planilhamento, através da chamada “mesa de comercialização”, objetiva compatibilizar, mensalmente, oferta e demanda de álcool a partir de pedidos das distribuidoras de combustíveis, com a oferta das unidades produtoras de álcool, garantindo a inserção de todos os agentes no mercado, a normalidade do abastecimento, a redução de custos com logística e o cumprimento dos preços, quando tabelados.

Embora, como já mencionado, seja objetivo do Governo a adequação do segmento às regras de mercado, a incerteza quanto às implicações da liberação dos preços do álcool hidratado e da cana-de-açúcar ao produtor, ocorrida em maio de 1998, principalmente no que se refere ao comportamento dos preços e ao aumento do desemprego no setor, levou ao adiamento da implementação da medida, inicialmente para 1.º de novembro de 1998 - Portaria MF n.º 102, de 28.04.98 - e depois, como será descrito mais adiante, para 1.º de fevereiro de 1999.

No entanto, visando tornar sem efeito o adiamento da liberação, estabelecido pela Portaria MF n.º 102, e manter contratos de fornecimento fora das regras de planilhamento, algumas indústrias produtoras de álcool combustível contestaram judicialmente a prorrogação do prazo para liberação de preços do setor. O argumento que fundamentou as contestações judiciais foi de que a expectativa de fim do regime de preços controlados, em 01.05.98, ensejou investimentos para preparação ao novo ambiente de mercado. Segundo esse argumento, mantido o mesmo quadro de intervenção estatal, relativamente ao álcool hidratado, tais aportes e investimentos teriam sido esterilizados.

A concessão de tutelas antecipadas, protegendo o direito de execução dos contratos, acarretou novas distorções, comprometendo o funcionamento da mesa de comercialização e o propósito do planilhamento, adicionando novos fatores instabilizantes ao processo de transição para um regime de completa liberalização de mercado. Na prática, quando se protegeu o direito de que os contratos sejam executados, à revelia da regulamentação vigente, efetivamente agiu-se em favor da concentração de mercado, promovendo a apropriação de determinadas fatias pelas unidades mais capitalizadas e a marginalização de unidades ainda em fase de reconversão para enfrentar o regime de completa liberdade de preços. Esta situação demandou ações, das quais a SEAE participou ativamente, para a cassação das tutelas concedidas judicialmente.

Vários Pedidos de Reconsideração foram apresentados pelas Procuradorias da União e da Agência Nacional do Petróleo, alcançando resultados positivos e impedindo que vários agentes comercializassem cotas acima do planilhado, como no caso da Cooperativa dos Produtores de Cana, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo Ltda. - Copersucar -, em 14.08.98, e da Sanagro - Santana Agro-industrial Ltda. em 17.08.98.

A despeito das medidas tomadas pelo Governo para sanar as distorções que criam obstáculos ao prosseguimento da desregulamentação, foi comum a avaliação - de representantes do setor e de técnicos do Governo - de que as conseqüências



da liberação total de preços em 1º de novembro seriam deletérias para o equilíbrio setorial, podendo, ainda, acarretar a desativação de unidades produtoras, com a concomitante eliminação de postos de trabalho e elevação do grau de concentração no setor. Isso também concorreria para o aumento dos desequilíbrios regionais, já que as unidades produtoras mais afastadas dos grandes centros de consumo são as menos aptas a garantir sua inserção no mercado, devido aos custos de produção e deslocamento maiores.

Dessa forma, a liberação, marcada para 1º de novembro, foi adiada novamente para 1.º de fevereiro de 1999, através da Portaria MF n.º 275, de 16.10.98, de modo a permitir a implementação de medidas, já elaboradas pelo Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool - CIMA, com o objetivo de finalizar a preparação do setor para a plena desregulamentação, a saber:

- solução do problema do excedente de oferta, objetivando, no médio prazo, equacionar o ajustamento entre oferta e demanda do produto;
- equalização das condições de competitividade entre as empresas, levando em conta as diferenças de custos regionais;
- redefinição das regras e/ou padrões de comercialização para o álcool combustível, apontando para uma regulamentação competitiva;
- estabelecimento do mecanismo que substituirá a Parcela de Preço Específica (PPE), como instrumento de formação de preços de combustíveis.

As propostas, complementares às medidas já tomadas, para resolução dos problemas acima apontados já estão sendo encaminhadas, consistindo do que segue:

- finalização da fase de teste que precede a implementação da mistura álcool-diesel;
- estudos tendentes a generalizar a nova sistemática de equalização de preços setoriais - o que inicialmente, como já citado, se efetivará na Região Nordeste -, visando eliminação de fraudes, manutenção das condições de competitividade e indução ao aumento de produtividade;
- consecução do desenho institucional, marco legal e dimensionamento dos recursos para financiamento no novo cenário de reduzida intervenção estatal;
- aprofundamento das regras de auto-regulamentação setorial;
- estabelecimento de “regra de saída do sistema” para agentes não aptos à permanência produtiva em contexto concorrencial;
- identificação de fontes compensatórias de recursos para sustentação do Programa do Alcool como, por exemplo, a mudança da alíquota do

Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, incidente sobre o açúcar ou a correspondente redução no valor de equalização dos preços do álcool, entre outras;

- estudo da possibilidade de redução do subsídio unitário por litro de álcool, mantidos preços competitivos com os da gasolina, visando também redução de dispêndios com a sustentação do Programa; e
- submissão à Comissão de Controle e Gestão Fiscal - CCF de todo adicional de recursos que se faça necessário ao cumprimento das mencionadas propostas.

Esta linha de ação relativa ao Programa do Álcool está consubstanciada na Resolução CIMA nº 6, de 16.10.98, que, além de fixar o teto máximo de dispêndios com o Programa em 1999 - reduzindo-o, em relação a 1998, de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 1,1 bilhão - e apontar para a possibilidade de extensão de prazo para a liberação de preços - diretriz acatada pela Portaria MF nº 275, da mesma data, como visto - determinou, ao Comitê Executivo, a implementação das medidas já descritas para que tenha prosseguimento o processo de desregulamentação setorial.

## 2. Transporte Aéreo

Prosseguiram, em 1998, os trabalhos iniciados no ano anterior relativos à re-regulamentação dos serviços de transporte aéreo no Brasil. A proposta decorreu do entendimento de que poderia resultar desse processo um ambiente mais competitivo, em benefício do mercado, das empresas que nele operam, e, principalmente, dos usuários.

De acordo com a SEAE, deveriam ser analisados os seguintes aspectos relativos à regulamentação dos serviços de transporte aéreo no Brasil:

- flexibilidade na oferta de serviços, respeitadas as restrições físicas porventura existentes - a maior flexibilidade com relação à frequência de vôos, entre outros aspectos, permitiria às companhias adequar a oferta à efetiva demanda, com redução de custos;
- incremento da competição nos trechos mais rentáveis, mediante autorização para o acesso de novos prestadores de serviço;
- eventual conveniência de flexibilização do regime tarifário, desde que precedida do estabelecimento de condições concorrenciais;
- flexibilização do regime aplicável a vôos não regulares - *charter*;
- análise de medidas que poderiam contribuir para a redução dos custos das companhias aéreas; e
- questões institucionais envolvendo eventual conveniência de segmentação clara de funções relativas a regulação, fiscalização, infraestrutura, segurança, e outras, possivelmente por meio da criação de agência reguladora;

O Grupo de Trabalho Interministerial que assumiu, desde 1997, a tarefa de propor medidas tendentes à re-regulamentação é coordenado pela Casa Civil e integrado por representantes do Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica, pela Empresa Brasileira de Turismo - Embratur, do MICT - e pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. A continuidade dos trabalhos resultou em novas medidas, descritas a seguir.

- Portaria nº 05/GM, de 09.01.98, para Linhas Aéreas Especiais

As Linhas Aéreas Especiais são aquelas destinadas a ligar dois aeroportos centrais entre si, ou, ainda, um aeroporto central ao da Capital Federal. Com a publicação da referida portaria, a exploração dessas linhas regionais foi aberta a todas as empresas brasileiras de transporte aéreo regular. Até a edição da Portaria nº 05, do Gabinete do Ministro, a operação dessas linhas era restrita a empresas regionais e ao “*pool* da Ponte Aérea”, no caso dos vôos entre os aeroportos de Santos Dumont/RJ e Congonhas/SP.

Além disso, a Portaria define os critérios a serem considerados pelo DAC para a concessão de linha aérea especial, a saber: prioridade aplicável à ligação pretendida; capacidade de absorção pelos sistemas aeroportuário e de proteção ao voo; necessidade de expansão do leque de opções aos usuários e estímulo à competição; e limitação, no caso dos voos com origem e destino em Santos Dumont - exceto Ponte Aérea -, a equipamentos com até 50 assentos.

- Ações para redução do custo

Uma outra frente de atuação, criada por determinação do Grupo de Trabalho, é a que objetiva a revisão de normas e procedimentos governamentais sobre aspectos operacionais das empresas que implicam em custos adicionais. A SEAE foi encarregada de proceder a estudos que indiquem modificações apropriadas nas normas, de maneira a propiciar a redução do chamado “Custo Brasil”.

- Regime de admissão temporária

As empresas aéreas, em sua maioria, incorporam novos aparelhos às suas frotas, por meio de operações de *leasing*. Como as empresas não são proprietárias das aeronaves, elas são trazidas para o território nacional por meio de “regime de admissão temporária”, modalidade prevista pela legislação aduaneira, já mencionada anteriormente, no caso da exploração de petróleo.

Em se tratando de custos associados a este procedimento, devem ser consideradas, pelo menos, três questões: o prazo permitido pelo regime, as garantias exigidas pelos tributos suspensos durante o período de admissão e o processo de licenciamento para importação.

O prazo aplicável ao regime determina, por consequência, o período pelo qual as empresas poderão realizar as operações de *leasing*. Uma das demandas apresentadas pelos setor é a possibilidade de utilização do prazo definido em contrato de *leasing* para determinar o período para a admissão temporária do bem no País. Há posicionamento favorável da Secretaria da Receita Federal - SRF para atender o pleito e Decreto está sendo preparado neste sentido.

No tocante à garantia dos tributos suspensos, o setor apresentou pleito no sentido de obter definições explícitas a respeito do modalidade a ser requerida pela SRF. Atualmente, são previstas quatro modalidades de garantia: fiança bancária, caução de títulos, depósito em dinheiro e, mais recentemente, o seguro em favor da União, introduzido pela Receita Federal, por meio da Instrução Normativa n.º 83.

Com relação à Licença de Importação - LI - automática, o Departamento de Comércio Exterior - DECEX, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, comprometeu-se a expedir Comunicado sobre a questão, viabilizando sua dispensa por meio da criação de código específico no SISCOMEX - Sistema do Comércio Exterior. Este procedimento não se restringirá às aeronaves propriamente ditas, abrangendo outros itens importados pelo setor. Contudo, a definição do universo dos produtos atendidos por esse Comunicado depende de manifestação do Ministério da Aeronáutica, uma vez que essas importações necessitam anuência prévia por parte desse órgão.

- *Exchange* de reparáveis

Grande parte das peças e componentes de aeronaves são enviados para conserto ou recondicionamento em oficinas no exterior. Em função dos procedimentos para a realização das operações de exportação e posterior importação desses produtos e do tempo envolvido nessas operações, as empresas aéreas têm que manter um nível considerável desses itens em estoque. A manutenção desses estoques aumenta a necessidade de capital de giro das empresas, onerando-as financeiramente.

Conforme observado no item anterior, está sendo estudada a concessão de Licença de Importação - LI - automática a estes casos também.

As empresas aéreas reivindicaram a criação de norma específica, estabelecendo a dispensa de anuência prévia para todas as importações do setor. O Banco Central - BACEN dispõe-se a discutir o assunto junto ao MICT e ao Ministério da Aeronáutica para traçar parâmetros razoáveis - resguardados os aspectos de segurança e implicações legais - de solução do problema, inclusive definindo, se for o caso, esquema cambial genérico que possa ser aplicado sem prévia anuência do BACEN.

A SRF, por meio da Instrução Normativa n.º 92, criou norma específica que permite a troca de componentes imprestáveis e prevê a realização de operações.

- Desembaraço aduaneiro

Outro conjunto de questões que produz impactos na estrutura de custos das empresas aéreas está associado ao desembaraço aduaneiro. Nesse sentido, a Secretaria da Receita Federal permitiu habilitação de terceiros no Sistema de Manifesto e Transporte de Carga - MANTRA - por meio do Ato Declaratório n.º 17. Parcela dos problemas enfrentados pelas empresas poderão ser superados com a entrada em operação da versão 2 do SISCOMEX. Outra parcela dos problemas diz respeito a aspectos operacionais/logísticos dos aeroportos, cujo equacionamento requer a participação da INFRAERO.

- Tributação e custo do combustível

A fórmula que determina o preço do Querosene de Aviação - QAV -, praticado pelas refinarias, foi alterada no âmbito das medidas de desregulamentação dos preços de petróleo e derivados, implementadas pelo Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda em julho último - Portaria Interministerial n.º 3, de 28.07.98. Com a implementação da nova fórmula o preço "ex-refinaria" do QAV teve uma queda, em agosto, de 1,1% em relação a julho, e passará a flutuar mensalmente conforme os preços do produto no mercado internacional. Com esta fórmula, foi

eliminada, também, a parcela de US\$ 0,054 por galão, relativa à incidência de Imposto de Importação, PIS/CONFINS e *royalties*, providência reivindicada pelo setor, há mais de um ano.

Em novembro de 1998, tendo em vista as medidas no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, alguns dos ressarcimentos de custos relativos ao QAV foram eliminados ou reduzidos. O transporte dutoviário e por cabotagem foi totalmente desqualizado, enquanto o frete rodoviário foi desqualizado apenas parcialmente. Ao mesmo tempo, procedeu-se à liberação total das importações de QAV. Assim, se, por um lado, as medidas de desqualização representaram um impacto estimado nos preços ao consumidor (empresas aéreas) de até 5,1%, no caso de transporte via dutos e por cabotagem, e de até 10%, no caso do frete rodoviário, dependendo do aeroporto considerado, por outro lado, a liberação das importações configura-se em um importante fator de diminuição da pressão sobre os preços. Além disso, as medidas tomadas em relação ao QAV resultarão em uma economia estimada para o Tesouro Nacional da ordem de R\$ 1,8 milhões por mês.

Com relação à redução da alíquota de ICMS, deve-se esclarecer que a iniciativa não pertence ao Governo Federal, uma vez que o tema é de competência estrita dos Governos Estaduais, por meio do CONFAZ - Conselho de Administração Fazendária. Uma outra alternativa é a aprovação de resolução do Senado Federal, limitando alíquotas em função da essencialidade do produto.

Os resultados das medidas relativas a transporte aéreo, quando avaliadas em conjunto, indicam avanços no processo de desregulamentação em curso e impactos positivos no mercado, que se traduzem em benefícios para os usuários e maior eficiência na operação das empresas.

Como indicadores desta nova situação no setor de transporte aéreo, podem ser citados: aumentos tanto nas taxas de ocupações dos vôos, quanto no número de vôos oferecidos e reduções significativas nos preços cobrados pelas empresas aéreas.

Os próximos pontos na pauta de discussões da desregulamentação setorial referem-se a aspectos que podem vir a se tornar limitantes para a consecução do processo, como a capacidade instalada das empresas aéreas - basicamente em termos de aeronaves e tripulações - e a não expansão da infra-estrutura dos aeroportos.

### 3. Planos e Seguros de Saúde

O setor de assistência médica privada suplementar 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 sessenta, trata-se de segmento da economia com faturamento anual médio em torno de R\$ 17 bilhões, contando com cerca de 40 milhões de usuários, dos quais 35 milhões utilizam serviços de planos de saúde e 5 milhões, de seguro-saúde.

Desse mercado, apenas os seguros de assistência à saúde eram regulamentados, por meio do Decreto-lei n.º 73, de 1966. Dessa forma, somente cinco milhões, ou cerca de 13% do universo de usuários dos serviços de assistência à saúde suplementar, estavam amparados por regulamentação. Essa situação resultou em um grande número de reclamações, por parte dos usuários de planos de saúde, sobre diversas questões contratuais, como cláusulas de reajuste, extensão da cobertura, exceções de tratamento, entre outras.

Diante da gravidade do assunto, a SEAE acompanhou a aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei do Senado n.º 93, de 1993, o qual, após a sanção do Presidente da República, transformou-se na Lei n.º 9.656, de 03.06.98, que dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde.

A edição de norma legal acerca da matéria veio suprir a falta de regulamentação específica para planos de saúde, instituindo padrões mínimos de cobertura. No plano institucional, a Lei n.º 9.656, de 1998, atribuiu ao Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, além da competência que já dispunha para regular as operadoras de seguro-saúde, conforme o Decreto-lei n.º 73, de 1966, competência também como órgão regulador do segmento de planos de saúde. Além disso, atribuiu a fiscalização desses serviços à Superintendência de Seguros Privados - SUSEP e ao Ministério da Saúde.

O CNSP ficou encarregando de fixar normas relativas a praticamente todos os aspectos das operadoras de planos privados de saúde, desde a sua constituição, organização, funcionamento e fiscalização; passando, obviamente, pelas condições e limites técnicos de operação; e até quanto às características gerais dos instrumentos contratuais, contabilidade e critérios de constituição de garantias e reservas.

De igual modo, a SUSEP, que já possuía atribuição de fiscalizar as operadoras de seguro-saúde, teve sua competência ampliada pela nova lei, alcançando também a fiscalização das operadoras de planos de saúde. Assim, cabe à SUSEP, com relação às operadoras de planos e seguros de saúde: autorizar a constituição, funcionamento, cisão, fusão, incorporação, alteração ou transferência de controle societário; aplicar penalidades; estabelecer critérios para exercícios de cargos diretivos; proceder à sua liquidação; e promover a alienação de carteiras.

No que se refere aos usuários dos serviços, a referida lei estabeleceu garantias aos direitos básicos dos usuários/segurados; exigiu a ampliação da média

de cobertura dos planos e seguros, a partir dos limites mínimos fixados em plano ou seguro-referência; promoveu a melhoria da qualidade do atendimento, mediante a exigência de requisitos mínimos e capacitação técnica para prestação dos serviços de assistência à saúde; e estabeleceu o ressarcimento, ao Sistema Único de Saúde - SUS, dos serviços prestados a usuários de planos e seguros de saúde, desonerando o sistema público e ampliando sua capacidade de atender a população.

No entanto, a partir do debate empreendido no Senado Federal, foram identificadas outras questões relativas à prestação de assistência à saúde, sob seus diversos aspectos: médicos, sanitários e epidemiológicos. A complexidade e importância da matéria apontava para a criação de um órgão específico para regular esses serviços, permanecendo o Ministério da Saúde com a atribuição de fiscalizá-los.

Por essa razão, a SEAE também participou ativamente da elaboração da Medida Provisória n.º 1.665, de 04.06.98, que criou o Conselho Nacional Suplementar - CONSU, composto pelos Ministros da Saúde, da Fazenda e da Justiça, pelo Superintendente de Seguros Privados e pelos Secretários de Assistência à Saúde e de Política de Saúde, ou seus representantes.

A Medida Provisória visa, primeiramente, proteger os usuários de planos e seguros de saúde da interrupção da internação, bem como da suspensão ou denúncia imotivada do contrato em vigor. Assim, atribuiu ao CONSU competência para deliberar sobre questões relacionadas à prestação de serviços de saúde suplementar, nos seus aspectos médico, sanitário e epidemiológico, principalmente sobre: conteúdos e modelos assistenciais e adequação e utilização de tecnologias de saúde; rol de eventos e procedimentos de saúde; diretrizes para cobertura assistencial; critérios para credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço para operadoras; parâmetros e indicadores de qualidade e de cobertura de assistência à saúde; normas de fiscalização, controle e aplicação de penalidades; normas sobre intervenção técnica nas operadoras; condições técnicas mínimas dos serviços de assistência à saúde; normas para ressarcimento ao SUS; normas para regulação de acesso aos serviços das operadoras; criação de câmaras consultivas; normatização dos conceitos de doenças e lesões preexistentes; e qualificação das operadoras de planos de saúde. Já o Ministério da Saúde ficou com a atribuição de fiscalizar a implementação das normas emitidas pelo CONSU.

Dessa forma, com a nova legislação - Lei n.º 9.656/98 e MP n.º 1.665/98 -, instituiu-se um modelo dual de regulação e fiscalização, tendo, de um lado, o CNSP e a SUSEP, nas questões relativas a planos de saúde, e, de outro lado, o CONSU e o Ministério da Saúde, nas questões referentes a assistência à saúde.

A referida MP, já com diversas reedições, também criou a Câmara de Saúde Suplementar, subordinada ao CONSU. Integram o referido Colegiado representantes dos Ministérios da Fazenda, Previdência e Assistência Social, Trabalho e Justiça e do Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde, Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde, Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Odontologia, Federação Brasileira de Hospitais, Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços e, ainda,



as seguintes entidades: de defesa do consumidor, associações de consumidores de planos e seguros privados de assistência à saúde, empresas de seguro saúde, de autogestão, de medicina de grupo, de cooperativas de serviços médicos, de instituições filantrópicas, de empresas de odontologia de grupo e de cooperativas de serviços odontológicos.

A Câmara de Saúde Suplementar, na qual o Ministério da Fazenda é representado pela SEAE, é presidida pelo representante do Ministério da Saúde. Dentre as suas principais atribuições, está a discussão das normas que regulamentam os dispositivos da lei e da medida provisória, como, por exemplo, as quatorze resoluções do Conselho de Saúde Suplementar aprovadas em novembro deste ano.

A primeira resolução dispôs sobre o regimento interno do CONSU, e as demais, sobre as seguintes matérias: (i) doenças e lesões preexistentes; (ii) fiscalização da atuação das operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde; (iii) adaptação dos contratos em vigor; (iv) qualificação das operadoras de autogestão; (v) critérios e parâmetros das faixas etárias dos consumidores para efeito de cobrança diferenciada de contraprestação pecuniária; (vi) informações a serem disponibilizadas por operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde; (vii) mecanismos de regulação dos planos e seguros privados de assistência à saúde; (viii) ressarcimento dos serviços de atendimento à saúde prestados a usuários de plano ou seguro privado de assistência à saúde por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS; (ix) rol de procedimentos e diretrizes para a cobertura assistencial; (x) cobertura aos tratamentos de todos os transtornos psiquiátricos codificados na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas relacionados à Saúde; (xi) cobertura de transplantes; (xii) cobertura nos casos de urgência e emergência; (xiii) definição das modalidades de planos ou seguros de assistência à saúde.

Em 07.12.98, foi editada nova Medida Provisória relativa à matéria (MP n.º 1730-7), instituindo, na SUSEP, registro provisório das operadoras de planos e seguros de saúde, e, no Ministério da Saúde, registro provisório dos produtos. Mediante tais registros, a partir de janeiro de 1999, as operadoras passarão a poder comercializar planos e seguros, exclusivamente de acordo com as novas regras. A fim de que as operadoras pudessem adequar suas redes de serviços à nova regulamentação, também foi ampliado o prazo para oferta do plano ou seguro referência. Por último, instituiu-se, para os prestadores de serviços e profissionais de saúde, a responsabilidade em relação ao regular registro de funcionamento e comercialização das operadoras com as quais celebrarem contratos.

#### 4. Medicamentos

Um dos temas de re-regulamentação em que a SEAE esteve mais envolvida, no decorrer de 1998, foi a questão relativa aos preços de produtos farmacêuticos. O mercado de medicamentos apresenta particularidades que o tornam pouco concorrencial, a despeito do grande número de firmas envolvidas na sua produção e comercialização. Em primeiro lugar, a baixa elasticidade-preço da demanda por medicamentos, em razão da essencialidade do produto, faz com que o consumo não sofra alterações significativas em função de aumento ou redução de preços. Além disso, existe assimetria de informações, na medida em que geralmente o paciente desconhece a possibilidade de adquirir medicamento substituto ao prescrito pelo médico, particularmente em razão da referência, nas receitas, à marca dos medicamentos, e não à denominação genérica do princípio ativo. Dessa forma, acaba ocorrendo a interveniência do profissional de medicina, não necessariamente sensível à variável preço, na decisão de “consumo” de seu paciente.

A experiência da SEAE, desde janeiro de 1997, com o tratamento de problemas relativos a aumentos de preços de medicamentos, através da utilização dos instrumentos previstos na legislação de defesa da concorrência, demonstra que, embora indispensáveis, essas ações não têm o condão de inibir comportamentos abusivos na indústria como um todo.

Esse fato é corroborado pela evolução de preços do setor. De fato, entre dezembro de 1996 e agosto de 1998, houve variação nominal acumulada de 21,83% nos preços dos produtos farmacêuticos, o que contrasta com o índice geral (INPC/IBGE), que situou-se em 7,5%. O IPC/FIPE mostra aumento de 14,8% para “remédios e produtos farmacêuticos” e de 4,37% para o índice geral, no mesmo período. Nesse período, os medicamentos vendidos sob receituário médico apresentaram aumentos de até 152,90%. Dentre os sete mais vendidos, houve variações de até 26,25%. O aspecto mais grave é que os maiores percentuais ocorrem nos medicamentos com baixa elasticidade-preço da demanda, em que o consumidor não tem opção de substituição, pelas razões já expostas. Assim, esses aumentos contrariam o objetivo maior da política de defesa da concorrência, implicando em grandes danos para a sociedade.

Além disso, a evolução de preços no setor é compatível com a rentabilidade dos laboratórios, que se mostra significativamente elevada em relação a outros setores. Em 1997, o setor registrou a terceira maior rentabilidade do patrimônio líquido, que foi, em média, de 24,10%, tendo atingido mais de 49%, em determinadas empresas.

Essa conjugação de circunstâncias, incluindo a evolução dos preços no setor, aponta para a necessidade de definir instrumentos regulatórios e de induzir a criação de mecanismos que permitam estimular a competição nesse mercado, assegurando parcimônia na evolução de preços do setor, causadora de prejuízos à saúde e à poupança de parcela expressiva da população.

Nesse contexto, ressalta-se a importância do *genérico*, medicamento desenvolvido a partir de princípio ativo cuja patente já expirou, e cuja

comercialização pode ser realizada sem marca comercial. A comercialização dos genéricos, com base no princípio ativo (*a denominação genérica*), atenua a já apontada característica de assimetria de informações, um dos principais problemas da concorrência nesse mercado. Por não terem despesas de pesquisa e desenvolvimento, e por terem despesas reduzidas de *marketing*, os fabricantes de genéricos podem comercializá-los a menor preço, o que introduziria elemento de concorrência.

Por essa razão, esta SEAE considera de importância fundamental a aprovação pela Câmara Federal, ocorrida em 18 de novembro último, do Projeto de Lei 2.022/91, de autoria do Deputado Eduardo Jorge, que determina que os medicamentos ostentem, em sua embalagem, a denominação genérica, além de quaisquer marcas ou nomes comerciais. O texto dispõe também que o Ministério da Saúde deverá regulamentar as aquisições de medicamentos, bem como as prescrições, feitas no âmbito de instituições integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS), com o objetivo de induzir a utilização de medicamentos genéricos. Essa iniciativa contribuirá para a criação de uma demanda por genéricos, complemento indispensável da simples obrigação de afixar a denominação genérica do medicamento.

Uma outra vertente relativa aos preços de medicamentos diz respeito ao reembolso ou cobertura por operadoras de seguros e planos de saúde. No Brasil, ao contrário do que acontece nos mercados norte-americano e europeu, as operadoras de seguros e planos de saúde, em geral, não têm como prática corrente o reembolso ou cobertura de despesas com medicamentos. Essa prática certamente contribuiria para atenuar os aumentos de preços no setor, na medida em que, indiretamente, desviaria parte do consumo de medicamentos para consumidores com maior poder de barganha, como são as operadoras de planos e seguros de saúde, com a conseqüente pressão pela redução de custos e, portanto, de preços.

Por essa razão, em novembro de 1998, o Ministério da Fazenda submeteu ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar – CONSU, a possibilidade de incentivar o oferecimento, por parte dos operadores de planos ou seguros saúde, de modalidade de serviço que inclua a cobertura ou reembolso de medicamentos, como forma mediata de controlar os preços de medicamentos, e de induzir o desenvolvimento do mercado para os medicamentos genéricos. A Lei 9.656/98, que trata da saúde supletiva, instituiu a *obrigatoriedade* de cobertura, com relação aos planos referência, tão somente de medicamentos administrados durante período de internação hospitalar. Assim, a sugestão é que seja induzido pelo CONSU o oferecimento *voluntário* de cobertura ou reembolso de medicamentos, pelas entidades operadoras.

Outra medida que permitiria estimular de forma significativa a concorrência, no varejo farmacêutico, é a venda de medicamentos anódinos em supermercados, *drugstores* e outros estabelecimentos do gênero. Em razão de controvérsias jurídicas acerca da legalidade dessa prática, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 3.650/97 que encontra-se em tramitação, tendo sido anexado ao Projeto de Lei n.º 4.398/98.

Cabe frisar, no entanto, que mecanismos de controle de preços, no setor de produtos farmacêuticos, existem, sob diferentes formas, mesmo nos países mais desenvolvidos, como Reino Unido, França e Alemanha. Dada a fragilidade da influência do usuário final sobre o nível de preços, bem como a pressão que as despesas com medicamentos representam sobre sistemas públicos de saúde, alguns países adotam sistemas de controle de preços, em alguns casos baseados na existência de atores de peso no mercado, do lado da demanda - os sistemas públicos de saúde, e os operadores de planos ou seguros saúde.

Dessa forma, reveste-se de fundamental importância, no contexto dessa discussão, a iniciativa do Ministério da Saúde, através da Portaria 3.505, de 27.08.98, que cria a Câmara Técnica Consultiva do Banco de Preços Praticados. O Banco de Preços Praticados na Área Hospitalar (BPPH), instituído pelo novo esquema, disponível na Internet, tem como objetivo divulgar ao público informações sobre preços praticados por instituições hospitalares públicas.

O Ministério da Fazenda é de opinião que a alternativa de controle de preços não pode ser descartada, tendo em vista a importância do setor para a saúde e para a poupança da população. Entretanto, também é de opinião que as medidas de natureza estrutural e regulatórias acima discutidas, uma vez adotadas, possibilitarão assegurar uma evolução módica de preços nesse setor. Portanto, essas medidas devem ser implantadas antes de ser considerada a hipótese mais traumática de controle de preços. Isto porque a eventual instituição de sistema de controle de preços (i) poderia ter o efeito, indesejável, de inibir investimentos no setor, inclusive em pesquisa e desenvolvimento; (ii) seria contrária ao processo de liberação de preços da economia que o Brasil vem conhecendo ao longo dos últimos anos, e que tem efeitos benéficos para o grau de competição entre os agentes econômicos; (iii) introduziria distorções no funcionamento do setor, principalmente por substituir, com relação a preços, as decisões dos agentes econômicos pelas decisões do Governo.

Tendo em vista, entretanto, a importância do setor para a saúde e para a poupança da população, o Ministério da Fazenda instituiu, através da Portaria SEAE n.º 127, de 27.11.98, a obrigatoriedade, para os laboratórios farmacêuticos, de comunicar à Secretaria de Acompanhamento Econômico quaisquer reajustes de medicamentos ditos “tarjados” – ou seja, aqueles com venda sujeita a exigência de prescrição médica, apresentando justificativa para os aumentos praticados. A obrigatoriedade deverá estar limitada aos medicamentos com venda sujeita a exigência de prescrição médica em razão de sua essencialidade, decorrente do fato de que esse grupo de medicamentos não apresenta possibilidades alternativas, por parte de seus usuários.

A medida permitirá acompanhamento mais rigoroso da evolução de preços do setor, por parte do Governo. Em decorrência, já foram detectados aumentos em 41 laboratórios farmacêuticos, os quais foram oficiados para justificar os reajustes praticados. Do total, apenas dez laboratórios apresentaram as justificativas dentro do prazo. Assim, os demais receberam novo ofício da SEAE, dando prazo de dois dias para apresentar as razões, tanto do reajuste, como do não atendimento tempestivo à primeira solicitação.

A partir das informações assim obtidas, a Secretaria de Acompanhamento Econômico divulgará periodicamente a lista dos medicamentos que sofreram, no período, os maiores reajustes. Conjugada com os efeitos de legislação eficaz sobre genéricos, e de normas que induzam à oferta de serviços de reembolso ou cobertura de medicamentos por parte de operadores de planos e seguros de saúde, a transparência de informações poderá levar a comportamento mais aceitável de preços, nesse vital setor da economia.

No âmbito do Mercosul, a SEAE, a Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo têm atuado em conjunto no desenvolvimento dos trabalhos referentes à produção, importação e comercialização de medicamentos, de forma a definir a posição brasileira nas questões relativas à terceirização da produção de medicamentos, controle e fiscalização sanitária e registro de produtos novos.

## **5. Sistema de Poupança “Boi Gordo”**

No final de 1997, a Secretaria de Acompanhamento Econômico atuou no fortalecimento de normas de defesa da poupança popular, visando a desenvolver um sistema adequado de regulamentação, supervisão e fiscalização da modalidade de investimento conhecida como “parceria do boi gordo”. Na verdade, trata-se de investimentos relativos à captação antecipada de poupança junto ao público, com promessa de retorno futuro, com base na criação e engorda de animais - gado bovino, suínos e aves -. Para esse fim, a SEAE coordenou discussões entre os demais representantes do Ministério da Fazenda - Secretaria-Executiva, Procuradoria Geral da Fazenda, Banco Central e Comissão de Valores Mobiliários -, do Ministério da Justiça, do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e empresários envolvidos na atividade.

Os estudos apontaram para a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos regulatórios já existentes. Assim, concluiu-se pela conveniência de conferir à Comissão de Valores Mobiliários - CVM - a atribuição para desenvolver um sistema adequado de regulamentação, supervisão e fiscalização do setor.

A urgência que o assunto demandava levou o Governo à edição da Medida Provisória n.º 1.637, de 08.01.98. A atividade vinha ganhando vulto, impulsionada por constantes e agressivas campanhas publicitárias. Com a edição da MP, o Governo buscou, sem intervir no mercado, proporcionar as condições para que o aplicador, por meio do maior número possível de informações, conhecesse melhor os riscos e pudesse avaliar a conveniência e a rentabilidade do investimento. A regulamentação dessa atividade, pelo Governo, teve por fundamento, portanto, razões econômicas e sociais, entre as quais, garantir a credibilidade do mercado e a prevenção de fraudes contra a economia popular.

Conforme previsto na Medida Provisória, a CVM expediu as normas necessárias à regulamentação da atividade. Entre elas, destaca-se a Instrução CVM n.º 270, de 23.01.98, que fixou parâmetros para atuação dessas empresas, tais como o prazo para que se tornassem sociedades anônimas, sujeitando-se às exigências e punições da Lei n.º 6.385/76, que regulamenta o mercado de capitais. O objetivo primordial era o de conferir maior transparência e credibilidade ao investimento, na medida em que as empresas passariam a publicar balanços e seriam auditadas por empresas independentes. Com idêntica preocupação, na mesma data, a CVM também expediu a Deliberação n.º 238, com o intuito de requisitar às empresas informações concernentes a dados sobre seus administradores, passivos assumidos, criações objeto dos contratos, e também sobre os investidores. A partir de maio de 1998, a CVM pôde, assim, emitir os primeiros registros às empresas que se adequaram à nova legislação.

### III. POLÍTICA AGRÍCOLA E ABASTECIMENTO

A agricultura é, com certeza, um dos setores mais importantes tanto para a economia de um país, como para o bem-estar de sua população. Isso é verdadeiro não só para o Brasil, mas para qualquer país do mundo. Entretanto, no nosso caso, esse setor adquire um destaque ainda maior, pelas suas características climáticas, territoriais e sócio-econômicas, e também pela sua história.

Por essas razões, o atual Governo sempre apoiou fortemente o desenvolvimento da agricultura em nosso País, tendo em vista inclusive seu destacado papel na estratégia de consolidação da estabilidade monetária e de retomada do crescimento econômico em bases sustentadas. Portanto, considerando a enorme relevância do assunto, e até mesmo para melhor compreensão do momento atual, esta parte do Relatório abordará algumas das principais medidas governamentais adotadas para o setor, desde a implantação do Plano Real, não se restringindo apenas a 1998.

Dessa forma, são descritas a seguir as ações empreendidas pelo atual Governo, das quais a SEAE participou, no sentido do equacionamento de pendências herdadas na condução da política agrícola, bem como do saneamento financeiro dos produtores e, por conseguinte, do resgate de seu acesso a novas operações de crédito. São também apontados os novos instrumentos de política agrícola em prol da comercialização da produção pela iniciativa privada e iniciativas de assistência aos agricultores de base familiar, como a instituição, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

#### 1. Passivo Agrícola

Inegavelmente, o atual Governo herdou elevado passivo, em termos de pendências dos principais instrumentos de política agrícola.

- (i) **EGF Especial**, designação dada às operações de crédito de estocagem (Empréstimo do Governo Federal) sucessivamente prorrogadas pelo Governo, desde 1990, ao invés de convertê-las em Aquisições do Governo Federal - AGF: **R\$ 1.500 milhões**;
- (ii) Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (**PROAGRO**):
  - PROAGRO Velho”, indenizações deferidas sobre operações contratadas até 14 de agosto de 1991: **R\$ 300 milhões**;
  - “PROAGRO Novo”, indenizações deferidas sobre operações contratadas a partir de 15 de agosto de 1991: **R\$ 750 milhões**;
- (iii) **Crédito rural/endividamento** acumulado:

- Dívidas até o limite de R\$ 200 mil por tomador: **R\$ 8.500 milhões;**
- Dívidas de valor excedente a R\$ 200 mil: **R\$ 4.000 milhões;**
- Dívidas de cooperativas de produção agropecuária e medidas de revitalização dessas entidades (RECOOP): **R\$ 3.900 milhões.**

## **2. Medidas Governamentais Implementadas**

A regularização do problema de endividamento dos produtores, por reabilitá-los a novos financiamentos, revelou-se a medida mais importante de apoio à agricultura, nos últimos anos, seguindo-se de ações voltadas para o desenvolvimento do setor rural.

### **2.1. Saneamento do passivo**

O equacionamento de pendências de tal magnitude, cerca de R\$ 18.950 milhões, exigiu, e ainda está exigindo, enorme esforço e criatividade por parte do Tesouro Nacional, que vem lançando mão de mecanismos como securitização, venda de títulos a devedores de crédito rural e pagamentos com recursos orçamentários. No momento, todas essas questões estão devidamente solucionadas ou encaminhadas, a partir de entendimentos com a Frente Parlamentar da Agricultura.

### **2.2. Alongamento e securitização de dívidas originárias de crédito rural**

O choque positivo de oferta agrícola na temporada 1994/95 (80 milhões de toneladas) conferiu à agricultura a condição de “âncora verde” do programa de estabilização, ao resultar em queda nos preços dos alimentos, mesmo porque foi abolida a prática de formação massiva de estoques públicos, substituída por outros instrumentos mais voltados para o mercado. A redução da renda agrícola, daí decorrente, aliada aos problemas de endividamento dos agricultores, alimentado pelo uso da TR como indexador do crédito rural, levou o Governo a patrocinar, em 1995, processo de alongamento/securitização das dívidas agrícolas.

Em 1996, efetivou-se a concessão do alongamento e securitização de dívidas de agricultores até o limite de R\$ 200 mil por devedor, com prazo de até dez anos e taxa de juros de 3% a.a. mais variação do preço mínimo. Essa medida veio restaurar a liquidez da agricultura, constituindo-se, juntamente com a prefixação em 16% a.a. dos encargos financeiros do crédito rural, elemento essencial no movimento de volta do setor à normalidade.

Com relação aos valores excedentes a R\$ 200 mil, a questão ficou pendente até este ano, quando o Conselho Monetário Nacional aprovou voto alongando essa



dívida pelo prazo de vinte anos na base de IGP-M mais juros de 8% a 10% a.a., mediante aquisição pelo devedor de títulos do Tesouro Nacional para lastro da dívida, pagando valor presente na base de 10,37%. Tal mecanismo foi idealizado a partir de discussões entre a Frente Parlamentar da Agricultura e o Governo, aí incluído representante da SEAE.

### **2.3. PRONAF**

Concomitantemente, o Governo dedicou-se à tarefa de assistir aos agricultores de base familiar, categoria sem acesso ao crédito rural convencional, instituindo, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que disponibilizou linhas de crédito para custeio e para investimentos, a juros de 12% a.a., nesse ano. A enorme importância do PRONAF pode ser verificada pelo seu desempenho:

1995 - realizados cerca de 75 mil contratos com agricultores, totalizando aproximadamente R\$ 90 milhões;

1996 - atendidos 332,8 mil agricultores, totalizando cerca de R\$ 650 milhões;

1997 - atendidos 496,5 mil agricultores, totalizando R\$ 1.637 milhões;

1998 (até agosto) - realizados 320,5 mil contratos, no total aproximado de R\$ 673 milhões.

Em benefício dos usuários do PRONAF, há ainda aporte de recursos orçamentários do Ministério da Agricultura a municípios para obras de infraestrutura.

### **2.4. PROCERA**

Foram também de grande impacto as ações do Governo relativas à reforma agrária, tendo sido assentadas, em média, mais de 60 mil famílias por ano, no período 1995/97. As famílias assentadas contaram com financiamentos às atividades agropecuárias, sob o amparo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - PROCERA, a juros de 4% a.a., nos créditos de custeio e 12% a.a., com rebate de 50%, nas operações de investimento.

### **2.5. Novos instrumentos de política agrícola**

Dado um rumo ao problema de endividamento, cuidou o Governo, a partir de discussões no Grupo de Coordenação de Política Agrícola, do lançamento de novos instrumentos de política agrícola. Incluem-se, dentre os principais, a Cédula de Produto Rural - CPR, como mecanismo de financiamento da produção agropecuária; Zoneamento Agrícola, sistema que, combinando cronograma de plantio com

variedades de sementes e grau de aptidão dos solos, reduz risco de perdas; contratos de opções, Prêmio de Escoamento de Produto -PEP, EGF para beneficiadores e indústrias processadoras de produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, regionalização de preços mínimos, esse último conjunto com o propósito de tornar a comercialização o mais livre possível da intervenção governamental.

Ainda em prol da comercialização privada, consolidou-se o sistema de prêmio de liquidação de EGF, pelo qual o produto vinculado a EGF é absorvido pelo próprio mercado em lugar de se constituir em estoque público via AGF. E mais, também a título de incentivo à comercialização privada de produtos amparados pela PGPM, via redução de custos, eliminou-se a comissão de 1,25% em favor da CONAB, incidente sobre o valor total das operações de EGF/SOV contratadas por beneficiadores, indústrias e exportadores.

A Comissão Interministerial, incumbida da programação orçamentária mensal das operações oficiais de crédito, atenta a essas diretrizes de política agrícola, vem aportando recursos principalmente para a equalização de juros em operações de custeio e para financiamento à comercialização de produtos.

Em 1998, como determinação dessa Comissão, os recursos para Aquisições do Governo Federal - AGF foram liberados somente para praças onde o preço de mercado estava abaixo do valor mínimo fixado pelo Governo e, ao mesmo tempo, não havia disponibilidade de armazéns que atendessem às exigências das instituições financeiras para concessão de Empréstimos do Governo Federal - EGF.

Além disso, o sistema de repasse de recursos orçamentários às instituições financeiras para financiamento ao setor rural foi modificado. Com o novo sistema são garantidos valores crescentes às atividades agropecuárias, mediante o pagamento de equalização de encargos financeiros em operações de fontes identificadas - poupança, FAT, BNDES e outras -, e através do direcionamento da aplicação dos recursos de exigibilidade bancária sobre depósitos à vista para as finalidades consideradas prioritárias, além de recursos livres dos bancos.

No primeiro semestre de 1998, foram alocados recursos para custeio de trigo e para apoio à comercialização da safra de verão, por intermédio de operações de empréstimo - EGF, leilões de PEP e, em casos extraordinários, de aquisições de produtos - AGF. No segundo semestre, a prioridade recaiu no financiamento da safra de verão, como será descrito a seguir.

## **2.6. Anúncio antecipado de medidas para as safras agrícolas**

Além do encaminhamento de solução para as pendências financeiras, o Governo atual preocupou-se em promover o anúncio das medidas para a safra agrícola, a cada ano, com maior antecipação, culminando com a divulgação das regras para a safra 1998/99, logo em junho/98. Tal antecedência possibilita aos produtores planejar suas operações, adquirir os insumos antes do período de concentração da demanda e economizar, utilizando o mesmo transporte para

carregamento da produção da safra anterior, na ida, e dos insumos da nova safra, na volta.

---

Para as operações da safra 95/96, com recursos controlados do crédito rural, foram fixados juros efetivos de até 16% a.a. e limite de R\$ 150 mil por tomador para as lavouras prioritárias (arroz, feijão, mandioca, milho e trigo), R\$ 300 mil para algodão e R\$ 30 mil para as demais explorações.

Para os financiamentos da safra 1996/97, os juros foram fixados em até 12% a.a. e mantidos os limites de R\$ 150 mil por tomador para as lavouras prioritárias (arroz, feijão, mandioca, milho e trigo), de R\$ 300 mil para algodão e de R\$ 30 mil para as demais explorações. Estabeleceu-se para as operações enquadradas no PRONAF taxa efetiva de juros de 9% a.a., para custeio; TJLP, acrescida de juros efetivos de 6% a.a., com rebate de 50% sobre o total desses encargos, quando se tratar de investimentos.

Para a safra 1997/98, o Governo continuou caminhando na direção da redução da taxa de juros, fixando-a em 9,5% a.a. para as operações de crédito rural em geral e 6,5% a.a., nos financiamentos de custeio amparados no PRONAF. Foram mantidos os limites de R\$ 150 mil para as lavouras prioritárias, aí acrescentando sorgo, e de R\$ 300 mil para algodão, elevado para R\$ 40 mil o limite reservado às demais explorações e adicionados os limites de R\$ 40 mil para investimentos, de R\$ 100 mil para crédito de custeio de soja nas regiões Centro-Oeste e Norte, e de R\$ 6 mil por criador para custeio da suinocultura e avicultura em regime integrado de parceria.

Dando seqüência à marcha de redução dos juros para a agricultura e apesar dos efeitos da crise asiática sobre a economia brasileira, para a safra agrícola 1998/99, novamente, o Governo baixou os juros, agora para 8,75% a.a., nas operações de crédito rural em geral e 5,75% a.a., nos financiamentos de custeio do PRONAF. Foi elevado para R\$ 10 mil o limite por criador para custeio da suinocultura/avicultura em sistema de parceria e mantidos os demais limites anteriores.

O Governo vem conseguindo, estrategicamente, ampliar, a cada ano, o volume de recursos à disposição do setor rural. A programação para a safra 1998/99 atinge cerca de R\$ 10 bilhões, valendo-se do mecanismo de equalização de encargos financeiros, do direcionamento da aplicação dos recursos de exigibilidade bancária sobre depósitos à vista para as finalidades prioritárias e de recursos livres dos bancos.

As ações dirigidas à redução do chamado “custo Brasil”, com o **objetivo de ampliar a competitividade dos diversos segmentos produtivos**, embora tenham evoluído num ritmo mais lento do que o desejado, vêm apresentando inegável avanço, especialmente no caso da agricultura, tanto no campo tributário (desoneração de ICMS nas exportações de produtos básicos e semi-elaborados) quanto no financeiro, com: a) redução a zero das alíquotas do IOF na captação de recursos externos e nas operações de crédito destinadas à comercialização de produtos agrícolas (NPR/duplicata rural); b) redução das alíquotas do PROAGRO; além das sucessivas reduções das taxas de juros do crédito rural.

## 2.7. Apoio a produtos específicos, inclusive “commodities”

Alguns produtos foram contemplados com benefícios especialmente direcionados às suas peculiaridades.

Para revigoramento da **atividade pesqueira** nacional foi autorizada a concessão de financiamentos com recursos controlados do crédito rural (MCR 6-2) destinados a custeio, industrialização de pescado e para conservação de embarcações e equipamentos para pesca, bem como para comercialização. Também isentou-se de ICMS a venda de óleo diesel destinado ao abastecimento das embarcações pesqueiras brasileiras, tal como ocorre para congêneres estrangeiras.

Com relação à comercialização da **soja**, a chamada “Lei Kandir” aumentou o poder de barganha dos produtores, ao isentar de ICMS as exportações de grãos, óleo e farelo de soja (produtos semi-elaborados), antes tributadas, respectivamente, às alíquotas de 13%, 8% e 11,1%.

A cultura do **algodão** vem sendo beneficiada no presente Governo com o maior limite de financiamento, embora enfrente problemas de competição externa, reclamando o segmento algodoeiro do financiamento das importações a prazos longos e juros reduzidos, no mercado internacional, comparativamente às condições creditícias para produção doméstica.

Para o setor de **lácteos**, pode-se enumerar dois benefícios básicos obtidos com o Plano Real: a) a própria estabilidade, muito importante para um segmento cujo fluxo de caixa é quinzenal ou mensal e o comprador é quase sempre o mesmo; b) a completa liberdade de mercado, para um setor cujos preços haviam sido controlados pelo governo, por mais de 40 anos, estimulou a concorrência e a produtividade, aumentando a produção de leite “in natura”, de 15.604 milhões de litros, em 1993, para próximo de 21.000 milhões, em 1998. Adicionalmente, alguns produtos lácteos foram incluídos na lista de exceção à TEC, com alíquota de 33% (leite em pó e condensado, alguns tipos de queijo).

No tocante à cultura de **trigo**, as autoridades brasileiras reconhecem que o País não tem vantagem comparativa, nem condições de produzir trigo em escala para torná-lo auto-suficiente, por envolver vultosa transferência de subsídios ao setor produtivo. Daí, as ações do Governo têm se voltado para a produção de trigo de qualidade superior, em áreas mais vocacionadas para a cultura, tendo presente a economicidade (redução de custos de produção) da sucessão soja/trigo.

Mereceram, também, a atenção do Governo as “commodities” agrícolas.

**Cacau:** Lançado em 1995, encontra-se em andamento o Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana, que contempla financiamentos para o controle da doença “vassoura-de-bruxa” e simultânea melhoria de produtividade, envolvendo recursos da ordem de R\$ 350 milhões;

**Café:** Além dos financiamentos de custeio, de colheita e de comercialização, anualmente, concedidos com recursos do FUNCAFÉ, foram reescaladas dívidas, em 1997, no montante estimado de R\$ 212 milhões. Também, em 1997, houve a instituição de programa especial de leilões de café dos estoques oficiais, voltado exclusivamente às indústrias de solúvel, com a oferta fracionada de 770 mil sacas do produto, em razão das vantagens competitivas que os concorrentes internacionais vinham usufruindo pela disponibilidade de matéria-prima importada. Em 1998, foi criado o Fundo de Futuro de Café, com o objetivo de amparar o “Programa para Financiamentos de Ajustes Diários e Prêmios nos Mercados Futuros e de Opções”, destinado aos ajustes demandados e à liquidação, parcial ou total, das operações realizadas. Do lado institucional, editou-se o Decreto nº 2.047, de 29.10.96, dispondo sobre o Conselho Deliberativo da Política do Café-CDPC;

**Borracha:** Concessão, através da Lei nº 9.479, de 12.08.97, de subvenção econômica a produtores de borracha natural, no valor de até R\$ 0,90/kg, totalizando cerca de R\$ 40 milhões por ano, em substituição à política econômica da borracha, ultrapassada e que vinha gerando muito polêmica entre produtores, usinas beneficiadoras e indústrias consumidoras de borracha, com a interveniência do Governo.

## **2.8. Programa de Revitalização de Cooperativas**

Em 1998, a SEAE incorporou às suas atividades regulares a função de Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do “RECOOP - Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária”. Trata-se de programa resultante de acordo entre o Governo Federal e a Frente Parlamentar da Agricultura, diante de dificuldades financeiras enfrentadas por grande número de cooperativas de produção agropecuária. Com base em trabalhos técnicos, que constatarem diversos problemas de ordem gerencial, técnica, econômica e financeira no universo de cooperativas, foi recomendada a criação do referido Comitê Executivo para deliberar sobre cada projeto de revitalização dessas cooperativas, a título de pré-requisito para viabilização de recursos necessários à sua revitalização.

Esse Comitê, instituído por Decreto s/nº, de 23.01.98, e complementado pelas Portarias MF nº 24 e Interministerial nº 26, de 12.02.98 e 13.02.98, respectivamente, é composto por 15 membros (representantes do Governo e do setor cooperativista).

A SEAE, como Secretaria-Executiva, atuou na dinamização das ações do Comitê, tendo sido apreciadas 651 consultas de cooperativas. Os trabalhos de análise das consultas foram concluídos pelo Comitê em junho, resultando em 439 cooperativas julgadas enquadráveis no RECOOP e 212 cujas propostas não foram acolhidas. Os dados obtidos a partir dessa amostra substantiva de 651 unidades, quase metade do universo de cooperativas existente, poderão ser muito úteis à atuação da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB - e do Departamento Nacional do Cooperativismo – DENACOOOP, do Ministério da Agricultura -, no sentido de melhorar a estrutura do setor.

Em virtude das conclusões do Comitê, foram editados a Medida Provisória n.º 1.715 e o Decreto n.º 2.769, ambos de 03.09.98. Com base nessa legislação, as 439 cooperativas julgadas habilitadas estão providenciando a elaboração de seus projetos de revitalização e o Comitê Executivo está discutindo os diversos aspectos e procedimentos operacionais, tanto para análise dos projetos, como para contratação das operações de crédito e acompanhamento das ações programadas.

## **2.9. Abastecimento interno de arroz e feijão**

Outro fato de grande importância, a mobilizar a Secretaria de Acompanhamento Econômico, em 1998, foi o comportamento altista da cesta básica, causado, notadamente, pelos aumentos nos preços do feijão e do arroz, cujas safras foram comprometidas por fenômenos climáticos adversos - seca no Nordeste e chuvas no Sul. Foram realizadas várias reuniões, inclusive do Grupo Executivo Interministerial de Abastecimento - GEIA, e mantidos contatos com segmentos produtivos e de mercado.

Constatou-se assim que a elevação dos preços do arroz não se deu em razão do quadro efetivo de abastecimento, mas era fruto de movimento especulativo, com o mercado apostando em futuro desequilíbrio entre oferta e procura. Levou-se o assunto a discussão no GEIA, que deliberou pela elaboração de proposta de exposição de motivos e de decreto, reduzindo a alíquota do imposto de importação de 21% para 15%. Em paralelo, foi suspensa a restrição de pagamento das importações no prazo de 30 dias, em caráter excepcional, até 30 de novembro.

Além disso, em virtude da rigorosa seca que atingia em particular a Região Nordeste, decidiu-se, ainda no âmbito do GEIA, pela liberação de estoques públicos de arroz e de milho ao Programa de Atendimento às Vítimas da Estiagem no Nordeste.

Por outro lado, reconheceu-se que as medidas adotadas em relação ao arroz seriam inócuas para o caso do feijão, tanto pela insuficiência de ofertas internacionais quanto pelos níveis de preços internos, ponderada ainda a rapidez de resposta da produção ao fator preço. Nesse caso, portanto, a ação governamental foi no sentido de incentivar a produção interna, elevando o limite de financiamento ao produtor de R\$ 150 mil para R\$ 300 mil, e permitindo o seu enquadramento no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, fora do zoneamento agrícola para a produção irrigada.

Essas medidas, acompanhadas da redução substantiva no consumo de feijão, acabaram determinando forte queda de preços no varejo, no momento seguinte. Os preços do arroz estabilizaram-se não somente devido às ofertas externas, que refrearam a subida de preços, mas também em decorrência do vencimento dos financiamentos de custeio, que motivaram colocações do produto no mercado.

## **2.10. Abastecimento de produtos lácteos**

No primeiro trimestre do ano, sensível às dificuldades enfrentadas pelo segmento leiteiro e dada a importância dessa atividade para os produtores de pequeno porte em nível nacional, o Governo elevou as alíquotas de importação e autorizou a realização de operações de desconto de duplicata rural e de nota promissória rural, com recursos do Manual de Crédito rural do BACEN - MCR 6-2, bem como a concessão de financiamento à comercialização de produtos, por intermédio das cooperativas. Essas medidas resultaram em aumento de preços dos derivados lácteos, inicialmente nas indústrias e nos grandes centros consumidores, mas que depois também influíram na remuneração do produtor rural, o primeiro e o mais fraco elo da cadeia.

Tomando-se por base os preços pagos aos produtores de São Paulo e de Minas Gerais, Estados que primeiro refletem os incrementos de preços, verificou-se aumento de 15% a 20% nas áreas que praticaram maior preço. À medida que se adentrou na entressafra, o poder de barganha dos produtores como um todo elevou-se, devido à própria concorrência entre os compradores.

## **2.11. Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira**

Outro ponto de destaque, dentre as atividades desenvolvida na SEAE, foi a aprovação, pelo Conselho Monetário Nacional - CMN -, da proposta de reordenamento do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana, com novos métodos de controle da “vassoura-de-bruxa”, desenvolvidos pelos órgãos de pesquisa, após dois anos de aplicação do sistema anterior.

O Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana inaugurou essa sua nova fase após aprovação, pelo Congresso Nacional, de limite de endividamento do Estado da Bahia, relativamente à assunção de risco de até 12% das operações de crédito e concretização das cartas-reversais envolvendo a STN, o Banco do Brasil, o BNDES e o Tesouro Estadual. Tecnicamente, pelas conclusões da pesquisa, as novas bases do Programa demonstram maior consistência do que a versão anterior. Futuramente, o Grupo de Supervisão do Programa, do qual a SEAE participa, acompanhará o desenvolvimento das ações inerentes à programação estabelecida, solicitando relatórios e contribuindo para a implementação das medidas pertinentes.

## **2.12. Importações de arroz, milho e produtos lácteos**

Visando a favorecer o escoamento da produção agrícola nacional, o Governo passou a exigir pagamento à vista das importações de arroz, milho (exceto para as regiões Norte e Nordeste), alguns tipos de queijo e leite em pó e condensado. A medida tem como objetivo minimizar as vantagens do prazo de pagamento e dos juros externos, comparados às condições domésticas, nesta fase de transição da

economia, uma vez que tais vantagens estavam comprometendo a comercialização da safra nacional a preços compatíveis com os custos de produção.

Adicionalmente, produtos lácteos, como leite em pó e condensado e alguns tipos de queijo, foram incluídos na lista de exceção à Tarifa Externa Comum - TEC, com alíquota de 33%.

### 3. Resultados da Política Agrícola

A agricultura vem respondendo ao esforço governamental, com expressivos ganhos de produtividade e melhoria da qualidade em diversos segmentos, capacitando-os para enfrentar a concorrência dos produtos importados e ampliar sua participação no mercado internacional.

Em termos de volume de produção de grãos, em especial, nota-se importante incremento nas últimas quatro safras, a saber:

Safra Agrícola	Produção (Em milhões t)
1990/91	57,8
1991/92	68,2
1992/93	68,3
1993/94	76,0
1994/95	81,1
1995/96	73,5
1996/97	78,4
1997/98	77,9

Para esse efeito, houve ampliação da demanda por fertilizantes, que passou de um consumo de 10.839 mil toneladas métricas em 1995 para 13.845 mil em 1997.

Certamente para isto concorreu, entre outros fatores, a substancial melhora, para o produtor, da relação de trocas envolvendo fertilizantes ou trator e produto, isto é, quantidade necessária de cada produto para adquirir uma tonelada de adubo ou um trator, conforme verifica-se no demonstrativo que segue:

#### Relações de Troca na Agricultura

Ano	Algodão		Arroz Irrigado		Feijão		Milho		Soja		Trigo	
	Fert	Trat	Fert	Trat	Fert	Trat	Fert	Trat	Fert	Trat	Fert	Trat
1992	52,6	7200	30,3	3496	13,6	1585	48,4	5618	24,6	3039	34,9	4040
1993	36,1	5044	25,8	3149	9,8	1189	37,2	4514	19,9	2538	29,8	3587
1994	32,4	3984	22,4	2429	6,1	674	38,6	4269	20,1	2328	31,3	3478
1995	36,4	4240	27,4	2723	9,9	1038	45,9	4757	24,0	2737	28,6	3017
1996	39,3	3673	29,3	2342	10,5	865	43,9	3500	21,3	1901	28,2	2285



1997	33,6	3253	25,6	2200	10,5	915	50,1	4384	18,83	1745	34,3	3024
------	------	------	------	------	------	-----	------	------	-------	------	------	------

Fonte: CONAB

Obs.: Os valores de algodão referem-se a arroba de 15 kg e os demais produtos sacas de 60 kg.

Bastante positiva, também, tem sido a performance das exportações agrícolas brasileiras (quadro abaixo), passando de US\$ 12,3 bilhões, em 1994, para US\$ 18,8 bilhões, em 1997, em que pese ter sido bem superior o incremento das importações, no mesmo período, de US\$ 4 para US\$ 7,1 bilhões.

### **Comércio Agrícola na Balança Comercial Brasileira US\$ Bilhões**

Ano	Exportações			Importações			Saldo	
	Totais	Agrícolas	%	Totais	Agrícolas	%	Totais	Agrícolas
1987	26,2	8,5	32,8	15,0	1,3	10,88	11,1	7,1
1988	33,7	10,0	29,6	14,6	0,9	15,39	19,1	9,0
1989	34,3	9,5	27,6	18,2	1,9	9,16	16,1	7,5
1990	31,4	8,5	26,7	20,6	2,3	8,70	10,7	6,2
1991	31,6	7,5	23,8	21,0	2,7	7,70	10,5	4,8
1992	36,1	8,6	24,0	20,5	2,2	9,24	15,5	6,4
1993	38,7	9,4	24,4	25,4	2,8	9,00	13,2	6,6
1994	43,5	12,3	28,4	33,1	4,0	8,09	10,3	8,2
1995	46,5	13,5	29,0	49,8	5,8	8,52	(3,3)	7,6
1996	47,7	14,5	30,4	53,2	6,1	8,72	(5,5)	8,4
1997	53,0	18,8	34,0	61,3	7,1	12,00	(8,3)	11,7

Fonte: SECEX/MICT

Por tudo isto, considera-se a agricultura o setor mais aberto da economia, exportando cerca de 25% do PIB Agrícola. Esses indicadores não deixam dúvida de que a agricultura vem se ajustando, inserindo-se cada vez mais no novo modelo de desenvolvimento brasileiro, reafirmando-se, pois, seu destacado papel na estratégia de consolidação da estabilidade monetária e de retomada do crescimento econômico em bases sustentadas.

#### **4. Atuação da SEAE no âmbito do Mercosul**

Constitui atribuição desta Secretaria acompanhar os trabalhos efetuados pelo Governo Brasileiro, na área de integração regional do Mercosul, e, com maior ênfase, na coordenação e administração das Resoluções GMC - Grupo Mercado Comum - n.º 69, de 1996 e n.º 33, de 1998, que permitem a redução de alíquotas de importação (rebaixa tarifária) com a finalidade de solucionar problemas de desabastecimento no País. Como exemplo, pode-se citar a exceção à Tarifa Externa Comum para fertilizantes, visando beneficiar a importação desses insumos, cuja

produção interna não é suficiente para atender à demanda, sobretudo tendo em vista a produção estimada de grãos, da ordem de 83 milhões de toneladas em 1998.

A Resolução n° 69 foi aprovada em julho de 1996, como resultado de proposição brasileira, objetivando evitar eventuais dificuldades no abastecimento interno. Sua validade foi definida para um período de dois anos. Ao longo desse período, o Governo Brasileiro utilizou-se amplamente da Resolução, tendo apresentado 29 pleitos reivindicando rebaixa tarifária. Destes, sete foram aprovados e encaminhados para discussão na Comissão de Comércio do Mercosul - CCM, que também as aprovou, por meio das Diretivas CCM n°s 04, 06, 07, 08 e 09 de 1998. Cabe registrar ainda que, para internalização das Diretivas do Mercosul, é necessária Portaria do Ministério da Fazenda, cujo embasamento, nos casos citados, foi efetuado por esta SEAE em conjunto com a Secretaria de Assuntos Internacionais - SAIN – deste Ministério, através de Notas Técnicas conjuntas.

A referida Resolução, com vigência de dois anos, teria seu prazo expirado em 28.07.98. Tendo em vista a importância desse mecanismo de rebaixa tarifária para os casos de desabastecimento do País, esta Secretaria coordenou as negociações para renovação ou prorrogação da Resolução. Após discussões com as delegações dos países envolvidos, foi editada a Resolução GMC n° 33/98, que aprovou a renovação da Resolução n° 69/96, com as seguintes modificações: a) reduziu o número de itens da Nomenclatura Comum do Mercosul de 20 para 15; e b) deliberou para que, após dois semestres de vigência de uma rebaixa tarifária realizada por esse instrumento, o pleito fosse encaminhado à consideração do Comitê Técnico n° 1, para que este avalie a possibilidade de redução tarifária definitiva da TEC.

Ainda no âmbito do Mercosul, cabe registrar que, em 1998, foram realizadas dez reuniões da Seção Nacional da Comissão de Comércio, nas quais foram preparados os temas a serem tratados na reunião internacional, e oito reuniões internacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, organismo com poder decisório em relação aos pleitos das Resoluções GMC n° 69 e n° 38.

Quanto ao Grupo Mercado Comum, neste ano, foram realizadas três reuniões internacionais, tratando dos seguintes temas: medidas e restrições não tarifárias - MRNTs -; Código de Defesa do Consumidor; pequenas e médias empresas; reclamações da Argentina contra o Brasil; e âmbito de aplicação dos Regulamentos Técnicos.

A participação da SEAE também alcançou o Comitê Técnico n° 1 - Alíquotas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias -, no qual são recebidos os pareceres emitidos pelo Departamento de Negociações Internacionais - DEINT - do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo -, referentes a pleitos de alteração da Tarifa Externa Comum - TEC.

## **IV. TARIFAS PÚBLICAS**

O trabalho da SEAE em matéria de tarifas públicas compreende: (i) tarifas "centrais" controladas pelo Governo Federal; (ii) tarifas "secundárias", controladas também pelo Governo Federal, relativas a serviços que atendem a nichos específicos de usuários; e (iii) tarifas controladas por Estados e Municípios. O trabalho da SEAE, com relação ao acompanhamento, reestruturação e/ou reajustes dessas tarifas, é descrito a seguir.

### **1. Tarifas Públicas Centrais**

As chamadas tarifas "centrais" compreendem energia elétrica, telecomunicações, correios, transportes - rodoviário, ferroviário e aéreo -, e combustíveis. No entanto, nos termos da Lei Geral de Telecomunicações, decisões em matéria tarifária, relativas ao setor, encontram-se já na órbita de competência exclusiva da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL. Portanto, a SEAE já não se ocupa do acompanhamento sistemático dessas tarifas. Além disso, os aspectos ligados a reajuste de preços de combustíveis, por estarem intimamente ligados ao processo de desregulamentação do setor, já foram tratados em outra seção deste Relatório.

Assim, em virtude das mudanças estruturais que se ampliaram, no decorrer de 1998, nos diversos setores considerados, entre as atividades da SEAE relativas a reajustes de tarifas, no sentido tradicional, destacam-se apenas as referentes a transportes rodoviário e ferroviário, além de energia elétrica.

#### **1.1. Transporte Rodoviário e Ferroviário**

Na área de transportes, a SEAE tem participado de reuniões junto à Diretoria de Concessões Rodoviárias do DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem -, com o objetivo de modificar o processo licitatório, possibilitando a participação de outros agentes, e alterar o critério de reajuste e revisão de tarifas, com o objetivo de propiciar que parcela dos ganhos de eficiência sejam transferidos aos usuários. Além dessas alterações, as ações da Secretaria objetivam:

- atender as demandas dos usuários, no que se refere a cobrança de tarifa de pedágio, orientada pelo custo e tarifas diferenciadas de acordo com o dia da semana e/ou a hora do dia;
- alterar o Projeto Básico e Programa de Exploração das Rodovias - PER -, de tal forma que o poder concedente determine as obras e os serviços que devem ser implementados e as concessionárias fiquem com a responsabilidade de calcular os custos;
- reduzir o número de categorias de veículos;

- restringir alterações nos investimentos iniciais pelo prazo mínimo de 5 anos; e
- inserir modificações na distribuição de riscos.

No que se refere a reajuste de tarifas de pedágio, foram analisados pleitos de cinco trechos de rodovias já concedidas à iniciativa privada:

- Reajuste da tarifa de pedágio da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), no trecho Rio – São Paulo.
- Reajuste da tarifa básica de pedágio da Ponte Rio – Niterói (BR-101).
- Reajuste da tarifa básica de pedágio da Rodovia BR-040/MG/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro.
- Reajuste da tarifa básica de pedágio da Rodovia BR-116/RJ, no trecho Além Paraíba – Teresópolis – Entroncamento BR-040.
- Reajuste, revisão e recuperação da tarifa básica de pedágio da Rodovia BR-290/RS, no trecho Osório – Porto Alegre.

Os reajustes foram autorizados em conformidade com a Lei 9.069/95 e com as respectivas cláusulas dos contratos de concessão.

No que se refere a transporte ferroviário, a SEAE participou da análise e da elaboração de portarias para atender aos seguintes pleitos:

- revisão das tarifas dos serviços de transporte urbano de passageiros, prestados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU -, em Recife/PE; a revisão deverá considerar ganhos de produtividade e a evolução dos custos operacionais;
- reajuste das tarifas dos serviços de transporte de carga das Ferrovias Tereza Cristina S.A., Sul-Atlântica S.A. e Paraná S.A.; e
- reajuste das tarifas de referência dos serviços de transporte das Ferrovias Novoeste S.A. e Centro-Atlântica S.A. e das Estradas de Ferro Carajás e Vitória-Minas.

## **1.2. Energia Elétrica**

Quanto às tarifas de energia elétrica, é importante destacar, de início, que, em 27.10.98, a Portaria Interministerial n.º 281, dos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia, autorizou a ANEEL a proceder aos reajustes e revisões de tarifas cobradas por empresas de energia elétrica.

O art. 30 da Lei n.º 9.427, de 26.12.96, que instituiu a ANEEL, determina que, ao longo do período de três anos, a contar da data de sua publicação, os reajustes de tarifas de energia elétrica serão efetuados observando-se parâmetros e diretrizes específicos, estabelecidos em ato conjunto baixado pelos Ministros da Fazenda e de Minas e Energia. Assim, ao editar a citada portaria conjunta, o Governo dá mais um importante passo em direção à descentralização das decisões referentes a tarifas, atribuindo ao órgão regulador do setor essa tarefa, de acordo com os parâmetros e diretrizes definidos.

Após a edição da portaria, a Agência já autorizou o reajuste de tarifas da LIGHT em 3,01 %, o que foi praticado a partir de 07.11.98. O reajuste ficou abaixo da inflação do período - de novembro de 1997 a outubro de 1998 -, que foi de 3,17%, de acordo com o IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas.

Entretanto, antes da publicação da Portaria Interministerial n.º 281, a SEAE participou da análise e elaboração de Portarias de reajuste das tarifas abaixo especificadas:

- de repasse e sub-repasse da energia elétrica oriunda da ITAIPU BINACIONAL;
- de energia elétrica das empresas Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG -, Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL -, Rio Grande Energia S.A. - RGE -, Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. - CEMAT -, Distribuidora Gaúcha de Energia S.A. - AES-SUL - e Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S.A. - ENERSUL -; e
- de energia elétrica das empresas Companhia Energética do Rio Grande do Norte - COSERN -, Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia - COELBA - e Empresa Energética de Sergipe S.A. - ENERGIPE .

Outro acontecimento importante, em relação a tarifas de energia elétrica, foi a utilização pela ANEEL, pela primeira vez no Brasil, de um redutor tarifário para repassar aos consumidores parcela dos ganhos de eficiência das empresas privatizadas. A redução de tarifas recaiu sobre a Espírito Santo Centrais Elétricas - ESCELSA -, privatizada em julho de 1995.

O reposicionamento tarifário, que servirá como referência para os reajustes posteriores, consistiu na análise da evolução dos custos operacionais e nos ganhos de produtividade alcançados pela empresa. Constatou-se que, enquanto a receita cresceu 19,87%, as despesas apresentaram um crescimento de 12,3%. Esse menor crescimento das despesas deveu-se, entre outros fatores, à diminuição de 23,8% nos gastos com pessoal e à redução de 16,2% dos gastos com materiais.

Com isso, foi possível aplicar um redutor de 3,4 % sobre a tarifa média. A redução não foi linear e beneficiou os consumidores residenciais. Os consumidores de baixa renda, por exemplo, tiveram uma redução de 5,31%. Se considerarmos que a inflação medida pelo INPC/IBGE, desde o último reajuste tarifário, em 30.11.97, foi da ordem de 4,0 %, a redução média real da tarifa aproximou-se de 7,5%.

## 2. Tarifas Públicas Secundárias

No que se refere às tarifas secundárias, a SEAE realizou levantamento sobre os reajustes e revisões das tarifas “secundárias” de serviços públicos, elencadas na Portaria MF n.º 334, de 11.12.97, que delegou competência aos Ministérios responsáveis por aqueles serviços, para realizarem mudanças tarifárias nos seus órgãos subordinados, tendo como resultado o exposto a seguir:

- *Tarifas do Ministério da Aeronáutica:* os preços dos serviços da INFRAERO não sofreram nenhum reajuste no período. As únicas alterações referem-se à reclassificação dos aeródromos de acordo com os novos serviços oferecidos, em decorrência de modificações no sistema de comunicações.
- *Tarifas do Ministério da Agricultura:* nos serviços vinculados à CONAB foram concedidos reajustes nos meses de março e agosto de 1998, em duas parcelas iguais, perfazendo um total de 19%, conforme Portaria n.º 53, de 20.02.98, do Ministério da Agricultura, publicada em 25.02.98, no DOU.
- *Tarifas do Ministério da Indústria e do Comércio:* até o momento nenhum órgão do MICT obteve reajuste nas tarifas, contudo, poderá haver reestruturação tarifária nos serviços do INMETRO.
- *Tarifas do Ministério da Justiça:* os preços dos serviços prestados pela Imprensa Nacional, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Arquivo Nacional não sofreram reajustes no período.
- *Tarifas do Ministério da Saúde:* não ocorreram reajustes nas tarifas vinculadas à Secretaria de Vigilância Sanitária. A Assessoria daquela Secretaria informou sobre a expectativa de transformação do órgão em Agência, quando possivelmente os itens tarifários serão repensados.
- *Tarifas do Ministério do Meio Ambiente:* as alterações nas tabelas de preços do IBAMA, que já vinham sendo discutidas com o Ministério da Fazenda, durante o ano de 1997, foram implementadas, em março de 1998, por intermédio da Portaria MMA/IBAMA n.º 037, de 05.03.98. Em média, houve redução dos preços dos serviços, principalmente nos relativos a registros. As tarifas do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro não sofreram reajustes no período. Contudo, o Ministério está analisando proposta de nova estrutura tarifária para aquele órgão. Também não sofreram reajustes os preços praticados pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco – CODEVASF, relativos ao fornecimento de água.

### **3. Tarifas Públicas controladas por Estados e Municípios**

As tarifas públicas de saneamento básico e transporte urbano, ao lado das tarifas de transporte intermunicipal, encontram-se entre as tarifas de competência de Estados e Municípios.

Com relação a essas tarifas, as ações do Governo Federal são limitadas, tendo em vista a repartição de competências estabelecida pela Constituição Federal. No entanto, principalmente as tarifas de transporte urbano e saneamento básico têm impacto direto e significativo sobre grande parcela da população e reflexos importantes sobre os índices de custo de vida.

Por essas razões, o trabalho da SEAE, nessa área, consiste em monitorar as decisões de Governadores e Prefeitos, com vistas a evitar ou reverter decisões não justificadas, e a municiar a população local de informações que lhe permitam acompanhar e cobrar as decisões locais, a partir da premissa de que a sua cobrança e o seu acompanhamento, diretamente, ou por meio de representações parlamentares ou entidades de defesa do consumidor, constituem o melhor mecanismo de controle das decisões das autoridades estaduais e municipais, em matéria tarifária.

Assim, a exemplo do que ocorreu em 1997, a SEAE procurou, neste ano, sensibilizar as autoridades estaduais e municipais quanto à necessidade de continuarem praticando reajustes compatíveis com o cenário econômico do País, com ênfase na gestão eficiente de custos e na necessidade de transferir aos usuários os benefícios de qualidade e disponibilidade dos serviços de interesse local, bem como modicidade na cobrança de respectivas tarifas. Para cumprir tal intento, foi implementado programa de visitas a diversas capitais do País, em encontros regionais, observando a seguinte pauta: perspectivas de reajustes em 1998; programas e projetos em execução; programa de privatização; qualificação dos serviços prestados, incluindo suas características básicas; nível de aceitação dos consumidores; e especificidades locais.

Em novembro de 1998, a SEAE divulgou Nota à Imprensa sobre o comportamento das tarifas de transporte urbano e intermunicipal e de saneamento básico, atualizando dados e análises relativas a esses serviços públicos, apresentados em maio de 1997. Como já foi mencionado, tais dados são divulgados com o objetivo de fornecer parâmetros referenciais de custo, desempenho e produtividade dos órgãos envolvidos, conferindo à sociedade referenciais para a avaliação de cada serviço. Os pontos principais da Nota são apresentados a seguir.

#### **3.1. Transporte Urbano**

O Quadro 1 traz informações sobre as tarifas vigentes em 26 capitais brasileiras, no decorrer do Plano Real. As tarifas apresentadas são as chamadas tarifas modais, ou seja, aquelas mais freqüentemente praticadas. Nota-se que essas, em média, tiveram seu valor dobrado, considerando o período em análise. A tarifa

média, dentre as coletadas, ficou em R\$ 0,78, a mínima observada foi de R\$ 0,55 e a máxima, de R\$ 1,20, implicando alta dispersão em torno da média.

O elevado valor encontrado para o desvio padrão das tarifas atuais reflete o alto grau de heterogeneidade presente no setor de transporte público urbano, nas diversas capitais brasileiras. Essa diversidade é facilmente verificável pelas desigualdades nas condições da frota, nos investimentos realizados e na presença de subsídios, dentre outros fatores.

**QUADRO 1 - EVOLUÇÃO DAS TARIFAS DE ÔNIBUS URBANO NAS CAPITALS DURANTE O PLANO REAL**

<b>CAPITAIS</b>	<b>TARIFA EM JUL/94 (Em R\$)</b>	<b>DATA DO ÚLTIMO REAJUSTE</b>	<b>TARIFA ATUAL (Em R\$)</b>	<b>ACUMULADO NO REAL (Em %)</b>
Aracaju	0,36	01/04/97	0,70	94,4
Belém	0,26	11/08/97	0,55	111,5
Belo Horizonte	0,35	15/11/98	0,75	114,3
Boa Vista	0,36	01/02/98	0,75	108,3
Brasília	0,80	01/06/98	1,20	50,0
Campo Grande	0,39	27/09/97	0,70	79,5
Cuiabá	0,35	09/06/96	0,60	71,4
Curitiba	0,40	26/10/97	0,75	87,5
Florianópolis	0,30	01/08/98	0,65	116,7
Fortaleza	0,40	10/07/98	0,76	90,0
Goiânia	0,38	01/02/98	0,70	84,2
João Pessoa	0,29	01/08/97	0,55	89,7
Macapá	0,31	22/01/98	0,85	174,2
Maceió	0,33	15/07/96	0,65	97,0
Manaus	0,40	08/01/98	0,80	100,0
Natal	0,32	01/10/97	0,60	87,5
Porto Alegre	0,37	10/08/97	0,65	75,7
Porto Velho	0,30	17/03/97	0,75	150,0
Recife	0,33	25/11/97	0,65	97,0
Rio Branco	0,30	13/07/97	0,75	150,0
Rio de Janeiro	0,35	15/04/98	0,65	85,7
Salvador	0,35	21/07/97	0,70	100,0
São Luís	0,40	04/01/98	0,80	100,0
São Paulo	0,50	25/01/98	1,00	100,0
Teresina	0,29	01/01/98	0,55	89,7
Vitória	0,30	21/06/98	0,60	100,0
Média	0,37		0,78	
Desvio Padrão	0,1035		0,1802	

Fonte: Ministério dos Transportes, Associação Nacional dos Transportes Públicos - ANTP - e Secretarias Municipais



Para efeitos comparativos, apresenta-se, no Quadro 2, a evolução dos custos do transporte urbano, médio e padrão, desde o início do Plano Real. As despesas com pessoal, maior componente na composição dos custos, foi o item que apresentou maior variação média acumulada no período.

**QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DOS CUSTOS DO TRANSPORTE URBANO**

COMPONENTES DO CUSTO	UNID.	VALORES EM JULHO/94	VALORES ATUAIS (Em R\$)				VAR. MÉDIA ACUM. NO PLANO REAL (Em %)	
			Min.	Max.	Média	Padrão	Padrão	Média
Combustível	R\$/L	0,2889	0,3100	0,4500	0,3663	0,3434	18,86	26,8
Lubrificantes	R\$/L	4,69	4,73	11,93	7,35	5,66	20,68	56,7
Óleo Motor	R\$/L	1,10	1,49	2,69	2,00	1,27	15,45	81,8
Óleo cx. Dif.	R\$/L	1,83	2,05	3,92	2,86	2,28	24,59	56,3
Graxa	R\$/L	1,76	1,19	5,32	2,49	2,11	19,89	41,5
Rodagem	R\$	409,17	525,00	865,56	695,74	501,00	22,44	70,0
Pneu	R\$	300,00	413,00	574,76	516,31	360,00	20,00	72,1
Câmara	R\$	30,00	25	48,88	36,77	35,00	16,67	22,6
Protetores	R\$	7,69	10	27,95	18,61	14,00	82,05	142,0
Recapagem	R\$	71,48	77,00	213,97	124,05	92,00	28,71	73,5
Salário Motorista	R\$	275,00	422,95	820,04	577,54	560,00	103,64	110,0
Ônibus leve	R\$/veículo	64.949	66.134	112.838	77.715	nd	19,65	nd

Fonte: elaboração SEAE, com base em planilhas de custo de 17 capitais brasileiras

A partir da evolução dos custos do transporte urbano e da participação relativa dos respectivos componentes, é possível estimar a variação média ponderada dos custos do setor de transporte urbano em 78,62% e a padrão em 72,26%.

Estabelecendo uma comparação entre o aumento dos preços, desde o início do Plano Real, até outubro do corrente, medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do IBGE, é possível observar que, enquanto os preços, em geral, aumentaram em 70,12%, os preços das passagens de ônibus urbano aumentaram, em média, 124,16%. Conforme o Quadro 3, abaixo, apenas em uma das capitais avaliadas o preço do transporte urbano subiu menos que a inflação no período.

**QUADRO 3 - ÔNIBUS URBANO INPC/IBGE**  
**VARIAÇÕES ACUMULADAS (julho de 1994 a outubro de 1998)**

<b>Capitais</b>	<b>no Real Jul/94</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>Últimos 12 meses</b>
Belém	139,13	53,86	25,00	10,00	0,00
Belo Horizonte	109,69	34,28	17,02	17,40	6,56
Brasília	42,86	18,75	15,79	13,64	-4,00
Curitiba	97,35	37,49	18,18	15,39	13,64
Fortaleza	130,29	35,00	29,63	0,00	8,56
Goiânia	97,16	21,06	15,22	13,21	15,00
Porto Alegre	109,66	29,74	14,58	18,18	0,00
Recife	132,15	36,36	22,23	18,18	18,18
Rio de Janeiro	128,42	28,56	22,22	9,09	6,61
Salvador	141,37	42,86	19,99	16,67	0,00
São Paulo	141,37	30,00	24,77	12,50	11,11
<b>BRASIL</b>	<b>124,16</b>	<b>34,00</b>	<b>21,52</b>	<b>13,15</b>	<b>6,19</b>

Fonte: Elaboração SEAE, com base no INPC/IBGE

### **3.2. Transporte Intermunicipal**

O transporte intermunicipal é aquele efetuado entre municípios de um mesmo estado da federação, distinguindo-se do chamado transporte interestadual que é aquele efetuado entre dois municípios de diferentes estados. No Quadro 4, a exemplo da comparação já feita para preços de passagens urbanas, temos a variação acumulada das tarifas intermunicipais para 11 estados brasileiros.

É possível verificar que o aumento das passagens intermunicipais, na média, foi menor do que o apurado para percursos urbanos, ficando em 101,31%.

**QUADRO 4 - ÔNIBUS INTERMUNICIPAL INPC /IBGE  
VARIAÇÕES ACUMULADAS (julho de 1994 a outubro de 1998)**

<b>Capitais</b>	<b>A partir de jul/94</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>Últimos 12 meses</b>
Pará	63,21	20,33	31,83	8,99	-0,77
Minas Gerais	90,17	21,18	22,14	10,39	3,53
Distrito Federal	84,78	35,34	21,02	13,19	-1,49
Paraná	121,28	38,87	18,19	17,37	9,78
Ceará	77,17	32,94	16,55	3,25	0,56
Goiás	89,56	40,06	23,23	12,04	-1,31
R. Grande do Sul	73,11	12,19	31,51	10,13	-5,69
Pernambuco	108,65	37,66	23,84	-1,7	6,77
Rio de Janeiro	109,39	13,01	19,49	18,21	5,69
Bahia	102,67	37,2	23,19	12,73	-11,41
São Paulo	138,08	32,47	24,19	13,4	6,86
<b>Brasil</b>	<b>101,31</b>	<b>28,29</b>	<b>23,17</b>	<b>11,6</b>	<b>0,42</b>

Fonte: Elaboração SEAE, com base no INPC/IBGE

No Quadro 5, estão apresentados os coeficientes tarifários atualmente em vigor. A partir deles, é possível estabelecer comparações entre preços de percursos de igual quilometragem, dentro de um mesmo estado e entre estados diferentes, utilizando como índice de base 100 o coeficiente usado no cálculo das passagens interestaduais em todo o País (Coef. MT/DTR).

**QUADRO 5 - COEFICIENTES INTERMUNICIPAIS E RELAÇÃO COM O COEFICIENTE INTERESTADUAL**

<b>UNIDADES DA FEDERAÇÃO</b>	<b>COEFICIENTE EM VIGOR (Em R\$/km)</b>	<b>DATA DO ÚLTIMO REAJUSTE</b>	<b>ACUMULADO NO REAL (Em %)</b>	<b>ÍNDICE UF/DTR <sup>1</sup></b>
Acre	0,046633	17/07/95	25,0	122
Alagoas	0,047924	14/07/97	108,7	126
Amapá	0,084000	19/04/96	62,1	220
Amazonas	0,042725	08/07/96	110,2	112
Bahia	0,040238	18/07/97	81,1	105
Ceará	0,041687	08/12/97	50,5	109
Espírito Santo	0,053770	01/06/97	62,8	141

Goiás	0,055503	14/07/97	69,1	145
Maranhão	0,045439	01/07/96	25,4	119
Mato Grosso	0,063524	24/12/97	80,6	166
M. Grosso do Sul	0,046649	12/07/96	46,5	122
Minas Gerais	0,061572	05/04/98	71,5	161
Pará	0,041859	01/08/97	63,8	110
Paraíba	0,044447	08/01/97	64,6	116
Paraná	0,050312	01/07/97	67,8	132
Pernambuco	0,049483	01/03/98	41,2	130
Piauí	0,051156	14/07/97	75,1	134
Rio de Janeiro	0,061112	20/06/98	63,8	160
R. G. do Norte	0,038057	03/05/96	66,7	100
R. G. do Sul	0,041738	12/10/97	51,1	109
Rondônia	0,058897	05/07/96	92,5	154
Roraima	0,045238	08/07/96	62,0	119
Santa Catarina	0,058180	03/07/97	67,3	152
São Paulo	0,053327	08/08/97	39,0	140
Sergipe	0,045241	23/08/96	84,3	119
<b>COEF. MT/DTR</b>	<b>0,038171</b>	<b>14/07/98</b>	<b>-</b>	<b>100</b>
<b>MÉDIAS</b>	<b>0,050245</b>	<b>-</b>	<b>63,02</b>	<b>133</b>
<b>DESVIO PADRÃO</b>	<b>0,010416</b>	<b>-</b>	<b>17,58</b>	<b>26</b>

Fonte: Secretarias Estaduais de Transportes e DERs

<sup>1</sup> Índice UF/DTR = relação entre os coeficientes de cada estado e o coeficiente interestadual, este estabelecido pelo Departamento de Transportes Rodoviários - DTR -, do Ministério dos Transportes

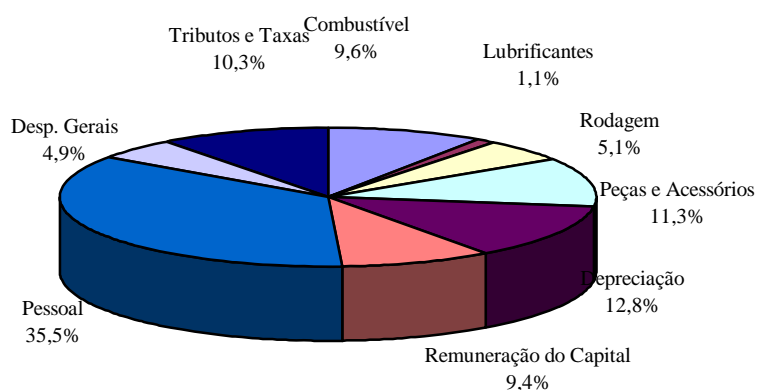
Estabelecido um trecho qualquer de 500 km, dentro do Estado de Minas Gerais, por exemplo, é possível calcular o preço da passagem multiplicando a quantidade de quilômetros pelo coeficiente tarifário ( $0,061572 \times 500$ ), o que resulta em um preço para esse percurso de R\$ 30,79. Já o mesmo trecho de 500 km, entre estados distintos, resultaria em um preço de R\$ 19,08 ( $0,038171 \times 500$ ), já que o preço das passagens interestaduais são fixados pelo Governo Federal, em todo o Território Nacional, e o coeficiente tarifário é, portanto, uniforme. Para esse exemplo, a passagem interestadual é 38% mais barata do que a passagem intermunicipal.

O indicador dessa diferença de custos - entre transporte interestadual e intermunicipal - pode ser apreendido pelos índices apresentados na última coluna do quadro 5 (UF/DTR). Observa-se que para um mesmo percurso, os preços das passagens intermunicipais são, em média, 33% superiores aos preços das passagens interestaduais, podendo essa diferença atingir até 128%.

O Gráfico abaixo mostra a distribuição do custo operacional do transporte intermunicipal de passageiros. O principal item dos custos são as despesas com mão-de-obra, que representam 35,52% do total. As despesas relativas ao veículo - depreciação e remuneração do capital - somam 22,19%. Entre os custos variáveis, peças e acessórios respondem por 11,31% e o combustível por 9,55%.

Gráfico 1

### COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento - MT

O aumento nas passagens dos transportes urbano e intermunicipal foi superior, tanto aos aumentos dos custos do setor, quanto à elevação dos índices gerais de preços da economia.

No caso dos transportes urbanos, enquanto as passagens aumentaram, em média, 124,16%, os custos do setor acusaram aumento médio de 78,62%. Para o transporte intermunicipal, o aumento médio das passagens foi menor: 101,31%. De qualquer forma, para as duas modalidades de transporte, os aumentos nos preços das passagens superaram o aumento do nível geral dos preços, que ficou em 70,12%, no período.

O item de custo que, em ambos os casos, mais contribuiu para os aumentos detectados, foi a remuneração da mão-de-obra, dada a sua elevada participação no custo total - 52,8% para o transporte urbano e 35,5% para o intermunicipal - e, no caso do transporte urbano, o aumento verificado nos salários pagos, desde o início do Plano Real, foi de 110% em média.

Um aspecto que merece destaque, no transporte urbano, é o aumento da oferta dos serviços - maior quantidade de linhas e trajetos oferecidos - frente à estabilidade ou mesmo queda, em alguns casos, da demanda. Esse fato concorre para o aumento dos preços das passagens e sublinha a importância da questão de racionalização da oferta, por parte dos poderes concedentes.

Há um evidente descompasso entre as tarifas cobradas entre municípios de um mesmo estado (intermunicipais), e municípios de estados distintos

(interestaduais). É razoável que os preços reflitam as diferenças de custos, que certamente existem, em função das características próprias de cada tipo de serviço. No entanto, a disparidade de preços, devido ao seu acentuado grau, não pode ser interpretada apenas como decorrência de custos diferenciados. O quadro aponta para desequilíbrios na estrutura de preços do setor.

As informações sobre as disparidades dos custos e dos coeficientes tarifários, adotadas pelos Estados, foram divulgadas pela SEAE, em maio de 1997, baseadas em estudo pioneiro com uma amostra de oito planilhas. Como resultado, está sendo desenvolvida planilha referencial, sob a coordenação do Departamento de Estradas de Rodagem - DER de Minas Gerais e a participação de diversos Estados, principalmente aqueles que não dispõem, ainda, de roteiro de cálculo.

### **3.3. Saneamento Básico**

No setor de Saneamento Básico, as ações de acompanhamento podem ser traduzidas pelos contatos mantidos com a AESBE – Associação das Empresas de Saneamento Estaduais e, eventualmente, com representantes das Companhias Estaduais de Água e Esgotamento Sanitário dos Estados. As mencionadas ações objetivaram o monitoramento das políticas de reajustes adotadas pelas Companhias, possibilitando a atuação preventiva da SEAE, no sentido de evitar possíveis impactos nos índices de preços pesquisados.

Os serviços de abastecimento de água e esgoto das principais cidades brasileiras são prestados através de 27 companhias estaduais de saneamento - CESBs, que atendem cerca de 3.700 municípios - ou aproximadamente 87 milhões de habitantes. No entanto, aproximadamente 1.300 municípios operam de forma autônoma no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Destes, 46% estão localizados nos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Alguns indicadores de desempenho das CESBs evidenciam as deficiências de gestão dos diversos prestadores de serviço, tais como:

- perdas no faturamento, variando de 21,4% a 66,3%, com percentual médio de 38,1%, que decorrem, basicamente, de vazamentos na rede de distribuição, de ligações clandestinas e de baixa eficácia no expediente de medição;
- relação entre as unidades atendidas - “número de economias de água” - e número de empregados variando entre 96 e 518, com índice médio de 362,5 unidades atendidas por funcionário empregado, considerado extremamente baixo pelos padrões internacionais; e
- custos do sistema de saneamento básico altamente influenciáveis pela qualidade de gestão e com grande diversidade no território nacional. A título de exemplo, vale citar que as tarifas praticadas para os serviços de água e esgoto situaram-se, em 1997, entre R\$ 0,46 e R\$ 2,70 por m<sup>3</sup>, com um valor médio de R\$ 0,91.

As características dos diferentes sistemas de saneamento básico - diâmetros da tubulação, material empregado, pressão das redes, ausência de reservatórios domiciliares etc. - impedem a comparação direta entre o serviço brasileiro e o de outros países. Dito isso, é preciso salientar que o sistema brasileiro registra significativos índices de desperdício no consumo em relação ao verificado em outros países. Essas ineficiências constituem fator de pressão sobre os custos operacionais do serviço e, conseqüentemente, sobre as tarifas. Em outras palavras, 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.

Estima-se que, para eliminar o atual déficit dos serviços de água e esgoto no País e universalizar o acesso ao sistema, seriam necessários investimentos da ordem de R\$ 42 bilhões até o ano 2010, o que equivale a R\$ 2,7 bilhões anuais. A receita total do setor, em 1996, foi de cerca de 7,4 bilhões de reais e, desse total, 1,6 bilhões foram realocados em investimentos. A redução das perdas, decorrentes de uma melhoria de gestão, possivelmente seria capaz de gerar a economia necessária, cerca de R\$ 1,0 bilhão, para aumentar a capacidade de investimento do setor, prescindindo de aumento de tarifas.

A alternativa que se apresenta para o setor de saneamento básico é a busca de parceiros estratégicos na gestão e financiamento das operações e o enfrentamento das questões que se seguem: i) definição jurídica da titularidade na concessão e outorga dos serviços de saneamento; ii) arcabouço legal básico que regule e propicie o acesso de novos empreendedores; iii) modelagem do setor; iv) dimensionamento dos mercados; v) atração de investidores potenciais; vi) realização de processos licitatórios competentes. Trata-se de questão que se encontra na agenda de discussão do Governo Federal.

### **3.4. Evolução das Tarifas no Plano Real**

Segundo o IPC-FIPE, as tarifas de saneamento básico registram as seguintes variações desde a introdução do Plano Real até novembro de 1998: água e esgoto 90,01%, ônibus urbano 139,86% e ônibus intermunicipal 96,07%. No mesmo período, aquele índice geral de preços registrou uma variação de 65,25%. As tarifas de energia elétrica e óleo diesel - insumos básicos desses serviços e que têm seus valores fixados pelo Governo Federal - aumentaram, respectivamente, 45,07% e 18,27%.

De acordo com o INPC, calculado pelo IBGE, as variações registradas no Plano Real foram as seguintes: água e esgoto 71,90%, ônibus urbanos 125,6% e ônibus intermunicipal 100,87%. O INPC registrou variação de 69,81% no período. As tarifas de energia elétrica tiveram reajuste de 87,90% e o preço do óleo diesel, de 13,13%, conforme demonstrado a seguir.

#### **QUADRO 7 - VARIAÇÃO DE TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS IPC-FIPE e INPC/IBGE EM (%)**

	PLANO REAL	1995	1996	1997	1998(N OV/98)	EM 12 MESES (DEZ/9 7- NOV/98 )
<b>ÍNDICE GERAL - IPC- FIPE</b>	<b>65,25</b>	<b>23,17</b>	<b>10,03</b>	<b>4,82</b>	<b>-1,67</b>	<b>-1,12</b>
ÁGUA/ESGOTO	90,01	31,19	22,25	9,31	3,35	3,35
ÔNIBUS URBANO	139,86	17,57	23,08	12,50	11,11	11,11
PASSAGEM INTERMUNICIPAL	96,07	29,05	14,14	8,85	0,00	0,00
LUZ	45,07	3,51	26,03	9,77	0,00	0,00
<b>COMBUSTÍVEIS</b>	<b>27,86</b>	<b>9,57</b>	<b>24,90</b>	<b>9,02</b>	<b>-13,29</b>	<b>-10,76</b>
GASOLINA	32,07	8,95	23,56	8,92	-8,79	-5,81
ÁLCOOL COMBUSTÍVEL	19,28	11,03	27,94	9,24	-22,23	-20,53
COMBUSTÍVEL EM VIAGEM	28,41	9,06	24,32	9,00	-12,61	-10,03
<b>ÍNDICE GERAL - INPC/IBGE</b>	<b>69,81</b>	<b>21,98</b>	<b>9,12</b>	<b>4,34</b>	<b>2,06</b>	<b>2,64</b>
ÁGUA/ESGOTO	71,90	32,49	21,69	11,28	1,98	3,73
ÔNIBUS URBANO	125,60	34,00	21,52	13,15	4,90	6,26
PASSAGEM INTERMUNICIPAL	100,87	29,29	23,13	11,60	-0,70	-0,90
LUZ	87,90	40,55	5,47	10,19	16,68	16,77
<b>COMBUSTÍVEIS</b>	<b>45,26</b>	<b>7,69</b>	<b>21,66</b>	<b>17,05</b>	<b>-4,79</b>	<b>-1,61</b>
GASOLINA	44,21	7,34	21,47	16,86	-4,86	-1,61
ÁLCOOL COMBUSTÍVEL	62,75	13,45	24,27	20,19	-3,47	-1,32

Fonte: Elaboração SEAE, com base no IPC-FIPE e no INPC-IBGE.

As variações identificadas nos preços foram menores para aqueles controlados diretamente pelo Governo Federal – energia elétrica e combustíveis – ficando os aumentos mais expressivos por conta das tarifas sob responsabilidade de estados e municípios - água, esgoto e passagens.



## **V. DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL**

### **1. Modificações nas Rotinas de Trabalho**

A fim de possibilitar a crescente integração das áreas de atuação da Secretaria e a disponibilização de informações de interesse público, além de tornar mais eficiente o trabalho da SEAE, algumas modificações foram introduzidas, em relação às rotinas de trabalho praticadas em 1997.

Entre as inovações, merecem destaque a estruturação dos *Relatórios de Atividades da Secretaria* e a instauração dos *Seminários Internos*. Enquanto em 1997, pela primeira vez, apresentou-se um Relatório Anual de Atividades, neste ano, os Relatórios foram sendo confeccionados trimestralmente, pelas diversas Coordenações-Gerais, e consolidados semestralmente. Já com relação ao Seminários, além de propiciar uma maior integração entre as áreas da Secretaria, tal prática também resulta em um melhor nivelamento das informações entre os técnicos da SEAE e na uniformização de procedimentos. No decorrer do ano, três temas foram apresentados e debatidos:

- **Regulação da Concorrência no Setor de Energia Elétrica.** Este seminário abordou o antigo contexto do setor e a crise do modelo, o novo cenário institucional, os novos critérios de regulação, o processo de privatização, o regulamento setorial, as atribuições da ANEEL, as atribuições do Agente Operacional, a introdução de competição e os problemas prováveis que poderão surgir no avanço do processo;
- **Setor Automobilístico e Defesa da Concorrência,** apresentando um histórico do segmento e o seu contexto atual, informado pela crescente integração econômica, mudanças na organização da produção e entrada de novos agentes; e
- **Cooperativas de Produção Agropecuária,** traçando um perfil econômico do setor cooperativista, a partir do diagnóstico apresentado - crise e endividamento - e apresentando as principais propostas de remodelagem nas políticas públicas voltadas ao setor.

### **2. Recursos Informacionais e Fluxo de Documentos**

Várias das modificações nas rotinas de trabalho da Secretaria, resultaram da implantação da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - COGDC -, criada em 1997, mas até então não instalada. A área de defesa da concorrência tem interfaces importantes com as rotinas das demais Coordenações-Gerais da SEAE, e a formalização da nova Coordenação-Geral objetiva alcançar graus crescentes de integração e articulação nas tarefas relacionadas ao tema.

O fluxo de processos referentes à área de defesa da concorrência passou a receber tratamento com vistas a agilizar a análise e os pareceres da SEAE. Neste sentido, com a manutenção de um quadro geral indicativo dos casos em andamento,

já é possível realizar-se o acompanhamento diário dos processos que dão entrada na Secretaria, com efeitos positivos para a diminuição do estoque existente.

O controle do fluxo de documentos na SEAE também foi alvo de aprimoramento, visando uma maior integração das áreas, bem como a simplificação de rotinas. Os primeiros resultados dessas medidas, ainda em estágio inicial, referem-se à tipificação dos documentos e ao trabalho sobre a base de dados dos anos de 1996, 1997 e do ano corrente.

A organização de um acervo bibliográfico sobre Defesa da Concorrência também contribuiu para a melhoria no fluxo de informações dentro da Secretaria. Celebrou-se acordo com a Biblioteca do Ministério da Fazenda, para manutenção e organização do acervo de livros da SEAE, possibilitando o livre acesso desse material ao público. Consta desse acervo livros, publicações diversas, fotocópias de artigos e notícias de jornais, que permitirão consultas e/ou pesquisas sobre os assuntos analisados pela Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Também está sendo organizado o material disponível sobre os diversos setores, na forma de uma “biblioteca interna”, com o objetivo de facilitar a rotina de trabalho e disponibilizar informações para a Secretaria. Já estão em condições de serem consultados materiais das áreas de Energia Elétrica, Petróleo e Derivados, Transporte, Telecomunicações, Saneamento e Regulação da Concorrência em Infra-estrutura.

Contribuindo para promover a disseminação de informações na Secretaria, cabe destacar o início da elaboração de informes semanais e mensais sobre o setor de infra-estrutura, nos quais são disponibilizadas informações sobre ações governamentais e eventos ligados ao setor, acompanhadas de análises sucintas de aspectos de interesse para a SEAE.

Na área de recursos informacionais, merece ainda destaque a integração de toda a Secretaria à Rede Corporativa do Ministério da Fazenda, proporcionando comunicação e transmissão de uma variada gama de dados, por intermédio do Correio Eletrônico e da Internet.

Além disso, concluiu-se a primeira etapa do projeto desenvolvido através do contrato com o SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados -, que visa acessar, através da Intranet ou das estações de trabalho, os sistemas de informações da cesta básica da FIPE e do PROCON/DIEESE - Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor da Secretaria de Justiça e de Defesa da Cidadania do Ministério da Justiça e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. Em função destes sistemas e de outros a serem desenvolvidos, instalou-se um novo servidor na SEAE/DF.

### 3. Capacitação e Treinamento

#### 3.1. Investimento em formação e ampliação do quadro de pessoal

A Secretaria de Acompanhamento Econômico tem como diretriz ampliar a competência técnica dos seus servidores, através de duas vertentes: primeiro, pela integração de servidores federais qualificados oriundos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; segundo, via ações de capacitação e treinamento.

As áreas de capacitação e treinamento receberam especial atenção no ano de 1998, quando uma série de cursos e eventos fizeram parte da agenda funcional da SEAE. Para tal, criou-se uma área de treinamento que cuidou especificamente deste aspecto, montando um sistema de gerenciamento das atividades, chamado SISTREI. Tal sistema tem permitido o monitoramento da performance dos servidores da SEAE nos cursos e eventos que têm participado.

Assim, pode-se afirmar que o investimento efetuado em formação pela SEAE é um dos responsáveis pelo seu substancial aumento na eficiência e produtividade. A seguir, são destacados alguns dos cursos e eventos que contribuíram para a agregação de conhecimentos técnicos específicos e relevantes à área de atuação da Secretaria.

O curso de **Comércio Internacional e o Comércio Exterior Brasileiro**, realizado pela ESAF, abordou os fundamentos do comércio internacional, os organismos internacionais e os acordos internacionais de comércio, a estrutura do comércio exterior brasileiro, o sistema de exportação e importação, transporte e seguro internacional e práticas desleais de comércio. O curso transmitiu conhecimentos básicos indispensáveis a uma maior familiaridade com as práticas comerciais de importação e exportação e sua importância para o País.

Em relação a infra-estrutura, o Curso de **Regulação Econômica dos Serviços de Saneamento**, promovido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e Banco Mundial-BIRD e realizado pelo Economic Development Institute -EDI (Washington DC), Oxford Economic Research Associates Ltd.- OXERA (Inglaterra) e Fundação Getúlio Vargas-FGV, também contou com a participação de técnicos da SEAE, além de representantes de órgãos estaduais e municipais responsáveis pelas políticas e gestões de saneamento e meio ambiente, e de convidados de Ministérios, Institutos de Pesquisa e Universidades.

A SEAE promoveu o **Curso Básico sobre a Indústria do Petróleo**, organizado pelo IBP - Instituto Brasileiro do Petróleo, com a participação de técnicos da própria Secretaria, da Secretaria de Direito Econômico e do CADE.

Além destes cursos específicos, a participação de servidores da SEAE em diversos eventos contribuiu para a formação de um corpo técnico qualificado com conhecimentos especializados sobre questões específicas de competência da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Dentre tais eventos, destacam-se:

- A Flexibilização da Aviação Civil

- Como Avaliar Seguros de Saúde
- Direito Petrolífero e Legislação Brasileira

A despeito da ênfase em cursos e eventos de caráter finalístico, vários outros cursos em diversas áreas também foram freqüentados pelos servidores da SEAE. Tais cursos tiveram por objetivo o aperfeiçoamento em áreas de suporte, visando proporcionar uma maior eficiência e qualidade dos serviços executados pela Secretaria, contribuindo para o intento de capacitação permanente e continuada de pessoal, que vem sendo implementado na Secretaria.. Entre os diversos cursos realizados, destacam-se:

- Curso de Inglês na Globalização da Economia
- Atualização para Secretárias
- Word, Excel e Access para Windows
- Estruturação de Textos Administrativos
- Gestão da Informação
- Gerenciamento de Custos no Setor Público
- Gestão Estratégica pela Qualidade

### 3.2. Capacitação para atuação em defesa e promoção da concorrência

Devido à recente incorporação da categoria “estímulo e defesa da concorrência”, enquanto modalidade de política pública, os esforços de formação nesta área se fizeram bastante intensos.

Na área de defesa da concorrência, o primeiro semestre de 1998 foi rico em treinamentos, palestras e seminários. Foi realizado o **Primeiro Treinamento Interno em Defesa da Concorrência** na SEAE, com participação da SDE, no qual houve palestras de todos Coordenadores-Gerais da Secretaria, bem como de outros servidores

Além dos treinamentos, servidores da SEAE participaram do **Seminário sobre Defesa da Concorrência e o Poder Judiciário**, na FGV/RJ, realizado nos dias 15 e 16 de maio.

A SEAE participou do **Seminário Internacional de Políticas de Concorrência**, realizado em Lima, Peru, promovido pelo órgão de defesa da concorrência peruano, o INDECOPI. Relevante participação teve também no **III Seminário Internacional de Defesa da Concorrência**, promovido pelo IBRAC - Instituto Brasileiro de Estudo das Relações de Concorrência e Consumo, em Angra dos Reis/RJ.

No segundo semestre do ano, servidores participaram do “**Curso Sobre Investigação de Práticas Restritivas da Concorrência**”, ministrado pela Fundação Getúlio Vargas. Esse curso abordou conceitos básicos, tais como: mercado relevante; poder de mercado; abuso de poder dominante e condutas abusivas. O **Curso de Extensão em Economia e Direito da Concorrência no Brasil** foi ministrado pelo Instituto de Economia da UFRJ para os técnicos da SEAE lotados naquela cidade, apresentando, em seu conteúdo, ementas similares às do curso ministrado pela FGV, em Brasília.

A SEAE promoveu, através de seu convênio com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, o **Seminário sobre Procedimentos de Investigação no Sistema Francês de Defesa da Concorrência**, que contou com a participação de técnicos de todos os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, além de profissionais das Agências Reguladoras do Brasil, tais como a ANEEL, ANATEL e ANP.

Visando dar continuidade às discussões sobre o relacionamento dos órgãos de defesa da concorrência e o Judiciário, a SEAE iniciou gestões visando à realização de seminário direcionado a juízes federais no Superior Tribunal de Justiça - STJ.

O esforço concentrado em promover a qualificação de seus técnicos, nesta área de defesa da concorrência, reflete a importância que é reservada à Secretaria de Acompanhamento Econômico como órgão de análise dos aspectos econômicos que envolvem a questão.

## Índice Analítico

<i>Apresentação</i> .....	1
<i>Introdução</i> .....	2
<i>I. Defesa da Concorrência</i> .....	6
1. <i>Considerações Gerais</i> .....	6
2. <i>Controle de Estruturas</i> .....	7
3. <i>Controle de Condutas e Práticas Anticoncorrenciais</i> .....	18
4. <i>Acompanhamento de Mercados</i> .....	21
5. <i>Atuação no âmbito Institucional e Internacional</i> .....	22
<i>II. “Re-regulamentação”</i> .....	26
1. <i>Petróleo, Derivados e Álcool Carburante</i> .....	26
2. <i>Transporte Aéreo</i> .....	45
3. <i>Planos e Seguros de Saúde</i> .....	49
4. <i>Medicamentos</i> .....	52
5. <i>Sistema de Poupança “Boi Gordo”</i> .....	56
<i>III. Política Agrícola e Abastecimento</i> .....	57
1. <i>Passivo Agrícola</i> .....	57
2. <i>Medidas Governamentais Implementadas</i> .....	58
3. <i>Resultados da Política Agrícola</i> .....	66
4. <i>Atuação da SEAE no âmbito do Mercosul</i> .....	68
<i>IV. Tarifas Públicas</i> .....	70
1. <i>Tarifas Públicas Centrais</i> .....	70
2. <i>Tarifas Públicas Secundárias</i> .....	73
3. <i>Tarifas Públicas controladas por Estados e Municípios</i> .....	74
<i>V. Desenvolvimento Organizacional</i> .....	84
1. <i>Modificações nas Rotinas de Trabalho</i> .....	84
2. <i>Recursos Informacionais e Fluxo de Documentos</i> .....	84
3. <i>Capacitação e Treinamento</i> .....	86