

Ministro da Fazenda  
Pedro Sampaio Malan

Secretário-Executivo  
Amaury Guilherme Bier

Secretário de Acompanhamento Econômico  
Claudio Monteiro Considera

Secretário-Adjunto  
Sérgio Savino Portugal

Secretário-Adjunto  
Paulo Guilherme Farah Corrêa

Secretário-Adjunto  
Francisco de Assis Leme Franco

Chefe de Gabinete  
Simone Tognoli Galati Moneta

Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - DF  
Frederico Campos Guanais de Aguiar

Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - RJ  
Aloísio Barboza de Araujo

Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - SP  
Ary James Pissinatto

Coordenadora-Geral de Produtos Industriais  
Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais  
Eduardo Luis Leão de Souza

Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura  
Pricilla Maria Santana

Coordenador-Geral de Comércio e Serviços  
Cleveland Prates Teixeira

Equipe de Coordenação do Relatório:  
Kélvia Frota de Albuquerque  
Marcus Achilles Santana Soares e Barros

## APRESENTAÇÃO

O ano de 1999 foi caracterizado por importantes mudanças que envolveram a Secretaria de Acompanhamento Econômico, com reflexos em seu funcionamento administrativo e nos processos de trabalho até então adotados. Não seria exagero dizer que 1999 representou, para a Seae, a consolidação de seu papel como parte do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Em primeiro lugar, cabe destacar o grande passo dado com a implantação de uma metodologia pública de análise de atos de concentração econômica - fusões e incorporações -, baseada na “regra da razão”. O *Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração*, introduzido com a publicação da Portaria nº 39, de 29 de junho de 1999, procura adequar a realidade brasileira aos principais procedimentos adotados por vários países na análise de atos de concentração, com especial preocupação em seu efeito sobre o bem-estar econômico.

Decisão igualmente importante foi a postura de tornar públicos os pareceres elaborados pela Seae, disponibilizando-os por meio da nossa *home page*. Com isso, buscou-se conferir transparência às análises, que podem ser acessadas e compartilhadas com o setor empresarial, a imprensa e outros segmentos da sociedade civil interessados em conhecer as recomendações do Ministério da Fazenda em matéria de concorrência.

Como consequência da consolidação de seu papel institucional, a Secretaria reformulou sua estrutura interna, a fim de garantir maior agilidade

nos processos e poderes mais amplos para a sua atuação. A Coordenação Geral de Defesa da Concorrência ganhou, assim, prerrogativa de iniciar investigações sem provocação ou solicitação dos demais órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A Coordenação Geral de Acompanhamento de Mercados deixou de existir, tendo suas funções absorvidas pelas demais Coordenações Gerais.

O período caracterizou-se, igualmente, por um aumento da visibilidade do trabalho da Seae perante a sociedade. Essa exposição deveu-se, em grande medida, à fusão entre a Antarctica e a Brahma, cujo parecer da Secretaria recomendou a aprovação do ato sujeito à alienação de determinados ativos, garantindo a concorrência no mercado de cerveja e preservando o interesse do consumidor. Com esse evento, o debate em torno da promoção e defesa da concorrência, principal atribuição da Secretaria, passou a ser acompanhado por grande parte da sociedade.

O presente Relatório de Atividades reúne as principais realizações da Seae ao longo do último ano. No entanto, a despeito da importância ou relevância das posições aqui contidas, reflete tão-somente uma diretriz fundamental da Secretaria: prestar contas à sociedade, com transparência e amplitude, de decisões econômicas e fatos intimamente relacionados com o dia a dia dos brasileiros.

Claudio Monteiro Considera

Secretário de Acompanhamento Econômico

# INTRODUÇÃO

A Seae atua em três grandes áreas, a saber: promoção e defesa da concorrência, regulação econômica e acompanhamento de mercados. Na primeira delas, integra, com a Secretaria de Direito Econômico - SDE -, subordinada ao Ministério da Justiça, e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade - autarquia vinculada à mesma pasta, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC. O objetivo principal desse Sistema é a promoção de uma economia competitiva por meio da prevenção e repressão de ações que possam limitar ou prejudicar a concorrência, com base na lei antitruste (Lei nº 8.884/94).

Nesse contexto, foram publicados, em 1999, três instrumentos legais na área de defesa da concorrência: a Portaria Seae nº 39, que implementou as novas diretrizes da Secretaria para análise de atos de concentração (Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração), a Portaria Seae nº 45, que estabelece critérios para a cobrança de multa pecuniária nos casos em que empresas se recusarem a fornecer, omitirem, ou retardarem, injustificadamente, informações ou documentos solicitados durante investigações sobre condutas anticoncorrenciais ou atos de concentração e a Portaria MF nº 305, que regulamenta os poderes de investigação da Secretaria, nos casos de análises de práticas anticompetitivas e de atos de concentração.

No que se refere à área de regulação econômica, a atuação da Seae visa propor marcos regulatórios que minimizem as ineficiências causadas por mercados extremamente imperfeitos. Faz parte das atribuições da Seae propor

novos modelos de regulação, reformas em modelos existentes ou a desregulamentação de setores específicos. O objetivo dessas ações é atualizar ou eliminar regulamentações econômicas ultrapassadas em um conjunto mais amplo possível de setores, de modo a estimular a concorrência.

A Seae participou, juntamente com outros setores governamentais, da análise das possibilidades, vantagens e desvantagens de promover a desregulamentação do setor de aviação civil doméstico. No setor de derivados de petróleo, gás natural e álcool combustível, a Seae atuou no sentido de promover a liberação das importações e das margens de comercialização, o avanço da desequilização e o estabelecimento de preços máximos na refinaria. Além disso, elaborou a nova política de preço para a nafta petroquímica, introduzindo uma fórmula paramétrica, contemplando a atualização mensal pela média das cotações médias diárias, a partir de 1º de novembro de 1999.

Finalmente, por meio do trabalho de acompanhamento de mercados busca-se identificar qualquer conduta dos agentes econômicos, tendência ou perspectiva de mercado que possa vir a afetar o funcionamento normal da atividade econômica. Para sua maior eficácia, o acompanhamento de mercados é feito de forma setorializada, circunscrevendo-se aos diversos segmentos da atividade produtiva.

# 1. PROMOÇÃO E DEFESA DA CONCORRÊNCIA

A concorrência não é um fim em si mesma, mas um meio pelo qual se busca criar uma economia eficiente, em que os cidadãos dispõem da maior variedade de produtos pelos menores preços possíveis e os indivíduos desfrutam de um nível máximo de bem-estar econômico. Na ausência de uma política de concorrência, esses efeitos podem ser seriamente comprometidos.

A defesa da concorrência subdivide-se em duas vertentes: o controle de atos de concentração e a repressão a condutas anticoncorrenciais que caracterizam infrações à ordem econômica. Os atos de concentração têm, potencialmente, efeitos negativos e positivos sobre o bem-estar econômico. Os efeitos negativos decorrem de um eventual exercício de poder de mercado pela empresa concentrada - aumento de preços, fundamentalmente -, enquanto os efeitos positivos derivam de economias de escala, de escopo, de redução de custos de transação, entre outros, que podem proporcionar vantagens competitivas para as empresas participantes. Para ponderar custos e benefícios dos atos de concentração, a Seae passou a utilizar o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração, detalhado no quadro abaixo.

## **Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração**

Os países latino-americanos têm logrado êxito na definição e aplicação de legislação para o controle de concentrações econômicas, num período curto

de tempo. Entretanto, mostraram-se menos rápidos no que tange à definição dos princípios que norteariam essas decisões – os *merger guidelines*. O Brasil não é exceção: a atual lei antitruste data de 1994, e até maio de 1999 nenhum guia para o controle de concentrações havia sido adotado, não obstante já existisse sólida jurisprudência sobre o assunto.

Controlar atos de concentração sem definir *a priori* os procedimentos a serem seguidos por quaisquer dos três órgãos envolvidos nessa tarefa torna o resultado de cada caso completamente dependente da visão pessoal do técnico responsável. Essa dependência implica dois riscos para a aplicação de uma política antitruste sólida em termos econômicos. Primeiro, que os objetivos do controle de concentrações não sejam consistentes com os princípios econômicos que fundamentam esse tipo de prática e, segundo, que os resultados de cada caso variem excessivamente.

Quando o resultado do controle de concentrações é pouco robusto, a intervenção antitruste torna-se menos transparente, ocasionando custos judiciais altos e incerteza na comunidade empresarial. O estabelecimento de um guia para a análise econômica de atos de concentração tem como objetivo, portanto, conferir consistência ao controle de concentrações no Brasil, tornando a política antitruste mais transparente e eficaz.

O Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração possui três propriedades: segue o padrão adotado por agências mais experientes, é adaptado a características específicas do país e é delineado para as situações econômicas mais comuns, deixando, ao mesmo tempo, espaço para desenvolvimentos posteriores.

A Secretaria já possuía um conjunto de princípios de análise consubstanciados no documento “Controle Preventivo dos Atos Concentradores de Mercado: Conceitos e Diretrizes”. O Guia proposto não altera fundamentalmente esses princípios.

As principais inovações substantivas introduzidas pelo Guia são as seguintes:

A. Definição de uma análise em 5 etapas:

- Etapa I: consiste na definição do mercado relevante, por meio do teste do “monopolista hipotético”.
- Etapa II: corresponde à determinação da parcela de mercado sob controle das empresas requerentes. Os atos que não gerarem o controle de uma parcela de mercado suficientemente alta (de acordo com os “portos seguros” estabelecidos) obterão parecer favorável da Seae, sendo dispensável a continuação da análise. Os demais serão objeto de análise nas etapas posteriores.
- Etapa III: corresponde ao exame da probabilidade desse exercício. O Guia define condições suficientes para a improbabilidade de exercício de poder de mercado. Se alguma dessas condições é satisfeita, conclui-se pela aprovação do ato. Se nenhuma dessas condições é atendida, conclui-se que o exercício de poder de mercado tem probabilidade não nula de acontecer. Nesse caso, a análise continua na quarta etapa.
- Etapa IV: refere-se ao exame dos benefícios econômicos gerados pelo ato. Os benefícios considerados são: economias de escala, de escopo, de custos de transação, introdução de novas tecnologias, apropriação de



externalidades positivas ou eliminação de externalidades negativas e geração de poder de mercado compensatório. É exigido que a concentração seja a única forma de se obter os benefícios em um prazo razoável e são excluídas as transferências de renda entre agentes econômicos.

- Etapa V: refere-se à avaliação da relação entre os custos e os benefícios derivados da concentração. Quando os benefícios forem maiores que os custos, conclui-se pela aprovação. Quando forem menores, a Seae emitirá parecer contrário à concentração ou a aprovará sob condições.

B. A existência de parcelas de mercado suficientemente altas e o exercício do poder de mercado são considerados separadamente. A possibilidade de exercício do poder de mercado está ligada à parcela de mercado da empresa concentrada. O Guia parte do princípio que, em geral, a concentração não ocasionará a possibilidade de exercício de poder de mercado unilateral se, como resultado, a parcela de mercado da empresa concentrada for inferior a 20%. O Guia assume, também, que a concentração não ocasionará o exercício do poder de mercado coordenado se a parcela de mercado das quatro maiores empresas for inferior a 75% e, caso seja igual ou superior, se a participação da empresa concentrada for inferior a 10%. A distinção é importante porque apenas o exercício de poder de mercado reduz a eficiência econômica e deve ser desencorajado.

C. As condições para o exercício do poder de mercado são detalhadas e estimadas. Uma empresa somente considerará lucrativo o exercício de

poder de mercado se a demanda por seus produtos for suficientemente inelástica. O Guia analisa as importações, as condições de entrada e a efetividade da rivalidade para estimar a elasticidade-preço da demanda. Assume-se que a demanda é suficientemente inelástica e o poder de mercado será provavelmente exercido se as importações não são efetivas, a entrada não é fácil ou suficiente e a rivalidade é baixa.

**D. Os critérios para que a autoridade antitruste aceite as eficiências alegadas são estabelecidos.** Em particular, não serão consideradas como eficiências específicas da concentração aquelas que podem ser alcançadas, em um período inferior a dois anos, por meio de alternativas que envolvam menores riscos para a concorrência.

A adoção de condutas anticoncorrenciais pelos agentes econômicos implica a imposição de custos elevados à sociedade. Com a finalidade de dar maior ênfase à repressão dessas condutas, notadamente à prática de cartel, a Seae promoveu várias mudanças em 1999. A primeira delas consistiu na adoção de instrumentos legais que aumentam seus poderes de investigação e a sua capacidade de requisitar documentos para instruir procedimentos no contexto da Lei nº 8.884/94. Esses instrumentos se consubstanciaram nas Portarias nº 45 da Seae e nº 305 do MF, detalhadas no próximo quadro. Outra mudança relevante foi uma reestruturação institucional que permitiu a criação de três Coordenações Gerais de Defesa da Concorrência, em Brasília, no Rio

de Janeiro e em São Paulo, com a atribuição exclusiva de investigar denúncias de cartelização.

Com base nesse novo aparato institucional e na competência prevista na Lei nº 9.021/95, a Seae foi capaz de solicitar que a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça - SDE - instaurasse processo administrativo em dois casos em que havia suspeita de formação de cartel: a cobrança, pelos armadores, de uma sobretaxa específica nos fretes marítimos de contêineres, denominada de *Equipment Imbalance Surcharge - EIS* -, no tráfego entre o Brasil e as Américas Central e do Norte, e o aumento uniforme no preço das passagens aéreas entre os aeroportos centrais das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo praticado pelas quatro maiores empresas de transporte aéreo no país. Ambos os casos, atualmente em análise na SDE, encontram-se descritos em maiores detalhes neste Relatório.

#### **Portarias nº 45 da Seae e nº 305 do MF**

As Portarias nº 45/99 da Seae e nº 305/99 do Ministério da Fazenda buscaram conferir à Secretaria instrumentos mínimos para examinar a existência de condutas concertadas e para prover a SDE de mais e melhores evidências sobre tais condutas. A primeira delas estabelece critérios para a cobrança de multa pecuniária nos casos em que empresas se recusarem a fornecer, omitirem, ou retardarem injustificadamente informações ou documentos solicitados durante investigações no contexto da Lei nº 8.884/94. Esse instrumento baseia-se no Art. 26 da referida Lei, que permite o estabelecimento de multa diária de 5.000 Ufir. Seguindo o disposto nesse

artigo, a Portaria prevê, ainda, o aumento desse valor em até 20 vezes, para garantir sua eficácia em função do porte econômico do infrator. Com a edição da Portaria, a Seae pretendeu coibir a prática freqüente de postergar o envio de informações para retardar as análises realizadas. Dessa forma, a medida procurou garantir maior celeridade às investigações sobre infrações à ordem econômica.

Já a Portaria MF nº 305/99 regulamenta os poderes de investigação da Secretaria nos casos de análises no contexto da Lei nº 8.884/94 e define procedimentos para que a Seae requirite o fornecimento de dados sobre a produção, distribuição e consumo de bens e serviços em poder de pessoas de direito público ou privado e proceda ao exame de estoques, papéis e escritas de qualquer natureza, de empresas ou pessoas físicas, *in loco* ou mediante a requisição de documentos. Disciplina, ainda, a convocação de dirigentes de empresas envolvidas em investigações de casos em que há indícios de infrações à ordem econômica para que apresentem justificativas, pessoalmente ou por escrito.

Se a defesa da concorrência diz respeito à aplicação estrita da legislação, a promoção da concorrência refere-se ao papel de, direta ou indiretamente, influir na formulação das demais políticas públicas, de modo a garantir que a concorrência seja, ao máximo, incentivada. A esse respeito, deve-se observar a intensa interface entre a regulação econômica e a promoção da concorrência, uma vez que esta pode ser alcançada por meio da correção de falhas em estruturas regulatórias. Nesse sentido, a Seae teve

atuação expressiva nas discussões referentes à reestruturação da aviação civil, à regulação dos setores de energia elétrica e de transportes e à constituição de um marco regulatório para concessões. Esses pontos serão posteriormente detalhados no capítulo relacionado à regulação.

No âmbito da reestruturação da aviação civil, a Seae vem defendendo uma ampla desregulamentação do setor. No que se refere ao setor elétrico, a principal iniciativa para promover a concorrência foi a elaboração de convênio com a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel - voltado para questões relativas à competição nesse setor. O convênio contempla a realização de estudos de avaliação da concorrência, a discussão da inclusão de medidas regulatórias pró-competitivas e o exame dos efeitos concorrenciais da regulação técnica existente na área, bem como a consolidação de conceitos e procedimentos para a aplicação da Lei nº 8.884/94.

Em relação ao setor de transportes, a Seae participou da elaboração do Projeto de Lei para a criação da Agência Nacional de Transportes - ANT. No tocante à constituição de marcos regulatórios para concessões, esteve presente nas discussões a respeito de sistemas tarifários a serem implantados para futuras concessões de serviços públicos.

A publicação da Série *Documentos de Trabalho*, a partir de junho de 1999, deu início à divulgação de estudos referentes à organização industrial sobre regulação de mercados e sobre defesa e promoção da concorrência. Foi dada preferência a publicações inéditas sobre a economia brasileira oriundas do corpo técnico da Seae, de cunho acadêmico ou caráter aplicado, como estudos de casos originados no órgão. Os *Documentos de Trabalho* já publicados e relacionados à concorrência encontram-se apresentados abaixo.

## **Série Documentos de Trabalho**

### **Documento de Trabalho nº 1, de junho/99**

Título: *Estimación del Grado de Competencia en la Industria Panameña de Distribución de Combustibles.*

Autor: Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da Seae

Resumo: O objetivo do estudo é apresentar uma estimação do grau de concorrência existente na indústria de distribuição de combustíveis no Panamá, a partir de observações sobre as quantidades e os preços diretamente transacionados no mercado entre 1993 e 1997. Numa escala que varia de zero (concorrência perfeita) a um (colusão), o estudo estima que o grau de concorrência era equivalente a 0,3, sugerindo que a indústria em questão era relativamente competitiva.

### **Documento de Trabalho nº 3, de novembro/99**

Título: *Desenvolvimento Econômico e Política Antitruste: Razões para a Adoção das Portarias nº 39 e nº 45 da Seae e nº 305 do Ministério da Fazenda.*

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico, e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto.

Resumo: O objetivo do Documento de Trabalho é expor os motivos que levaram a Seae a editar as Portarias nº 39 e nº 45 e a solicitar a edição, por parte do Ministério da Fazenda, da Portaria nº 305. As portarias foram publicadas, respectivamente, nas edições de 1º de Julho de 1999 e de 12

de Agosto de 1999 do Diário Oficial da União. A tese apresentada é a de que os instrumentos são imprescindíveis à implementação de uma política antitruste indutora, pelo lado da oferta e do desenvolvimento econômico.

Por fim, a Seae iniciou também, no período em questão, uma ampla política de publicização dos pareceres proferidos nos casos de defesa da concorrência, divulgando-os por meio de sua página institucional na Internet, de modo que toda a sociedade pudesse ter acesso ao teor completo das recomendações, respeitado o sigilo legal.

Ao longo do ano de 1999, buscou-se, portanto, aumentar a eficácia das iniciativas que possibilitariam a promoção da concorrência no país e a elevação da transparência das recomendações elaboradas pela Secretaria. A garantia de um ambiente econômico concorrencial e transparente é condição imprescindível para o crescimento econômico com equidade.

### **1.1 Ações de Controle de Estruturas de Mercado**

Nas ações relacionadas com o controle de estruturas de mercado, a Secretaria de Acompanhamento Econômico emitiu, em 1999, 282 Pareceres referentes a atos de concentração. No mesmo período, 417 outros processos deram entrada na Seae. No quadro abaixo, encontra-se a origem dos Pareceres emitidos e dos casos em análise, por Coordenação Geral, durante o ano de 1999. Cabe ressaltar que, devido a uma mudança na metodologia do levantamento dos indicadores, em 1997 e 1998 os Pareceres concluídos

referiam-se tanto a casos de defesa da concorrência quanto a propostas de instrumentos legais em exame pela Seae. Para os fins do presente Relatório de Atividades, optou-se por contabilizar somente os Pareceres sobre atos de concentração ou sobre práticas anticoncorrenciais.

<b>Coordenação Geral</b>	Coordenação Geral de Produtos Industriais	Coordenação Geral de Produtos Agrícolas	Coordenação Geral de Comércio e Serviços	Coordenação Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura	Coordenação Geral de Defesa da Concorrência	TOTAL
<b>Número de Pareceres Concluídos</b>	168	9	44	59	2	282
<b>Número de Casos em Análise</b>	231	15	116	55	-	417

Fonte: Protocolo Seae – posição em 31/12/99

A seguir, resumos dos principais processos relativos a concentrações econômicas:

### ***USINAS / BRASIL-ÁLCOOL***

Tratou-se da constituição da empresa Brasil-Álcool S.A. por 84 usinas e destilarias de álcool do Centro-Sul, tendo como objetivo a retirada do mercado de parte do estoque excedente de álcool carburante (1,2 bilhão de litros). As usinas e destilarias sustentavam que a criação da Brasil-Álcool S.A. seria uma solução de emergência para garantir a sobrevivência do setor sucroalcooleiro.

A constituição da Brasil-Álcool não se caracterizava como um ato de concentração, mas como uma ação concertada de retração da oferta de álcool combustível com o objetivo de aumentar os preços vigentes no mercado. Da análise dos prováveis impactos negativos resultou a conclusão de que a criação da empresa geraria perdas ao consumidor final do álcool carburante,



uma vez que a retirada de estoques excedentes do mercado importaria uma elevação artificial nos preços, desestimularia a realização do ajuste estrutural requerido pelas condições de mercado, inibiria a busca permanente de ganhos de produtividade entre as empresas do setor e provocaria retrações na atividade econômica e no nível de emprego nos demais elos da cadeia produtiva.

A Seae entendeu, ainda, que os benefícios alegados pelas requerentes eram questionáveis ou simplesmente poderiam ser obtidos, em curto espaço de tempo, por medidas alternativas de menor impacto sobre a concorrência. Segundo a análise, a criação da Brasil-Álcool S. A. tendia a acarretar maiores custos do que benefícios para a sociedade, tendo um efeito líquido negativo sobre a economia brasileira. Por isso, recomendou-se que a operação não fosse aprovada na forma em que foi apresentada.

### ***USINAS / BOLSA BRASILEIRA DE ÁLCOOL***

A Bolsa Brasileira de Álcool foi uma empresa criada para, por meio de convênios com 181 destilarias do Centro-Sul do país, distribuir, em caráter de exclusividade, o álcool combustível produzido por essas empresas. As usinas e destilarias sustentavam que a criação da Bolsa Brasileira de Álcool Ltda. seria uma solução de emergência para garantir a sobrevivência do setor sucroalcooleiro e representaria uma medida complementar à criação da empresa Brasil-Álcool.

O acordo envolveu cerca de 85% do álcool produzido na região e apresentou, como objetivo declarado pelas requerentes, estimular um aumento dos preços do álcool combustível. Nesse sentido, o ato pode ser compreendido

como a representação jurídica da redução coordenada da oferta de álcool combustível no Centro-Sul, com a finalidade de aumentar os preços do produto, o que, na prática, significava a constituição de um acordo horizontal.

À semelhança do caso anterior, a Seae analisou os impactos positivos e negativos do ato e concluiu que a criação da Bolsa Brasileira de Álcool Ltda. tendia a acarretar maiores custos do que benefícios para a sociedade, tendo um efeito líquido negativo sobre a economia brasileira. Por isso, recomendou que a operação não fosse aprovada na forma em que foi apresentada.

### ***CARGILL / SOLORRICO***

Esta operação consistiu na aquisição, pela Cargill, da empresa Solorrigo, que atua no setor de fertilizantes. A análise da Secretaria identificou concentrações horizontais nos mercados regionais de fertilizantes complexos e no mercado nacional de fertilizantes básicos fosfatados; integrações verticais entre as atividades produtoras de fertilizantes complexos e a estrutura produtora de insumos a base de fósforo e nitrogênio para essa atividade; integração vertical entre a produção de insumo para ração (fosfato bicálcio) e rações para animais domésticos e conglomerações envolvendo as atividades de comercialização de grãos, suco de laranja e café, e as atividades de processamento de soja desenvolvidas pela Cargill.

Foram definidos os seguintes mercados relevantes: mercados regionais de fertilizantes complexos (São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Goiás); mercados nacionais de matérias-primas (amônia, rocha fosfática, ácido sulfúrico, ácido fosfórico e ácido nítrico); mercados nacionais de fertilizantes básicos fosfatados e nitrogenados; mercados nacionais de fosfato bicálcio e

rações para animais domésticos; mercados nacionais de comercialização de soja, milho, café, suco de laranja e mercado de processamento de soja.

A conclusão da Seae foi que a concentração horizontal em mercados onde ocorre coincidência de produtos não seria suficiente para que a empresa concentrada exercesse um poder de mercado, seja unilateral ou coordenado. Adicionalmente, as integrações verticais e conglomerações verificadas não representariam riscos à concorrência, tais como o fechamento de mercados para frente ou para trás - técnica que constituiria na criação de barreiras à entrada e à rivalidade nesses mercados. Assim, a Secretaria recomendou a aprovação do ato sem restrições.

### ***MONSANTO / CARGILL***

Esta operação envolve a aquisição, pela Monsanto do Brasil, de todos os ativos relativos aos negócios de sementes híbridas da Cargill Agrícola S.A, como reflexo da operação que ocorreu entre as matrizes das referidas empresas no mundo.

No que se refere ao segmento de sementes, objeto da operação em questão, a Monsanto do Brasil Ltda. e a Cargill Agrícola S.A. atuam no mercado de pesquisa e produção de sementes de milho híbrido simples, duplo/triplo e sorgo granífero. Portanto, estes são os produtos relevantes. Visto que as sementes devem estar adaptadas às condições edafo-climáticas dos países a que se destinam, o mercado geográfico relevante não poderia ser o internacional. As diversas sementes híbridas de milho e as sementes de sorgo podem ser cultivadas em praticamente todas as regiões do país.

Considerou-se como mercado geográfico relevante, tanto para sementes de sorgo quanto para sementes de milho, o mercado nacional. As requerentes possuem 33%, 50% e 31%, respectivamente, nos mercados de milho híbrido simples, duplo/triplo e sorgo granífero. As importações não são um antídoto efetivo para limitar o poder de mercado da empresa concentrada. Por outro lado, as barreiras à entrada não são relevantes. No caso do milho híbrido simples, diante de um aumento de preços por parte das requerentes, as empresas concorrentes podem aumentar sua oferta em até 10 vezes no período inferior a dois anos de forma a atender o mercado consumidor. No que se refere aos milhos híbridos duplo e triplo, é importante ressaltar que, apesar da elevada concentração, a entrada é fácil e suficiente, visto que empresas que produzem milho híbrido simples podem facilmente, no período superior a um ano mas inferior a dois anos, passar a produzir milho híbrido duplo e triplo. No caso do sorgo, as empresas do setor também podem aumentar em pouco mais de um ano a oferta do produto, pois existem concorrentes potenciais fortes. Diante do exposto, sugeriu-se a aprovação do ato sem restrições.

#### ***OSANET SERVIÇOS E COMÉRCIO / TERRA NETWORKS BRASIL***

O ato envolve a incorporação da empresa Osanet Serviços e Comércio em Informática Ltda. pela Terra Networks Brasil S.A, no setor de provedores de Internet. A Terra é a segunda maior provedora de Internet do Brasil e proprietária do Portal ZAZ. A dimensão produto do mercado relevante da operação foi definida como o mercado de provedores de acesso à Internet, enquanto a dimensão geográfica foi definida como a cidade de Osasco, Estado de São Paulo, onde atuava a empresa Osanet.

Esse ato de concentração é um exemplo das mudanças que tem ocorrido no mercado de provimento de Internet no Brasil. Existe uma tendência de que grandes empresas de atuação nacional ou internacional adquiram provedores locais, a fim de terem acesso a sua base de clientes e à infraestrutura de conexão à rede, já montadas. Os provedores já estabelecidos nos mercados locais possuem, geralmente, uma boa carteira de clientes, o que diminui os custos das empresas nacionais em adquirir novos assinantes naquela localidade. A entrada dos grandes provedores nos mercados locais também é necessária para poder oferecer o serviço de conexão à Internet a preços mais baixos. A conexão do usuário à Internet é feita via ligação telefônica a um provedor, que posteriormente conecta o cliente a um *backbone* da Internet. Como a conexão do cliente ao provedor de Internet é feita via ligação telefônica, se o provedor estiver estabelecido no primeiro degrau tarifário de uma Companhia de Telefonia Fixa Comutada - CRTF -, a ligação custará menos do que se a conexão do cliente ao provedor for feita via ligação interurbana.

Uma vez que a empresa Terra Networks Brasil S.A. não estava estabelecida no mercado de provedores de acesso à Internet na cidade de Osasco antes da operação, não há impedimentos, do ponto de vista da concorrência, para a aprovação da mesma. Dessa forma, a Seae recomendou a aprovação da operação, sem restrições.

#### **CONVERGE S.A E BANERJ S.A / ITAU GRÁFICA LTDA**

O ato envolveu a aquisição do capital social da Banerj Convênios, Serviços e Administração S. A, empresa brasileira, pela Converge S.A, de

origem francesa, no segmento de serviços de fornecimento de vales de alimentação e refeição. O mercado relevante geográfico foi fixado como o território do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que a substituição do serviço se restringe às empresas estabelecidas no próprio estado e que qualquer outra empresa que não esteja atuando nesse mercado terá de constituir uma rede credenciada de estabelecimentos que aceitem os vales por ela oferecidos. Com a aquisição, o Grupo Sodexho aumenta sua participação no mercado brasileiro englobando as bandeiras Cardápio, Refeichecke e Banerj. Embora tenha sido constatada elevada concentração de mercado, a recomendação foi de que a operação é passível de aprovação, tendo em vista a efetividade da rivalidade entre os concorrentes estabelecidos.

***CIA. BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO – CBD (SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS “EXTRA”, “PÃO DE AÇÚCAR” E “BARATEIRO”) / MILLO’S COMERCIAL CARAJÁS S.A.***

A operação consistiu na incorporação da empresa Millo’s Comercial Carajás S.A. pela Companhia Brasileira de Distribuição – CBD. As duas empresas atuam no comércio varejista, por meio de supermercados e hipermercados. A CBD é a segunda maior empresa do setor no Brasil, sendo conhecida no mercado por suas lojas “Extra”, “Pão de Açúcar” e “Barateiro”.

O mercado relevante de produto foi definido como o de serviço de venda integrada, oferecido por supermercados e hipermercados. O mercado relevante geográfico, por sua vez, embora tenha sido definido como sendo composto por 19 cidades da Região Metropolitana de São Paulo, foi considerado, para fins de análise, como a própria Região Metropolitana, para a qual se dispunha de

dados consistentes, uma vez que tal aproximação não levaria a alterações significantes nos resultados da análise.

Por intermédio da operação, a CBD aumentou sua participação no mercado geográfico relevante de 17,43% para 19,62%. Sugeriu-se a aprovação do ato, em vista da existência, no mercado relevante geográfico considerado, de um alto de grau de rivalidade proporcionado pelas demais lojas de supermercados e hipermercados presentes, tanto em termos de quantidade como de qualidade dos competidores. Em síntese, concluiu-se que a efetividade da rivalidade seria capaz de inibir um possível exercício unilateral ou coordenado do poder de mercado por parte da CBD.

### **COMPUTER ASSOCIATES / PLATINUM**

A operação consistiu na aquisição pela HardMetal Inc. – subsidiária integral da Computer Associates constituída exclusivamente para a operação em análise – de 98% das ações representativas do capital social da Platinum. A operação ocorreu nos Estados Unidos mas teve reflexos no Brasil, tendo em vista que ambas as empresas possuíam subsidiárias em território nacional.

Para fins de análise, e em virtude das especificidades dos diversos programas de computador, foram definidos seis mercados relevantes do produto, a saber: gerenciamento de *storage*, ferramentas de desenvolvimento, gerenciadores integrados de redes de sistemas, *middleware*, gerenciamento de *workgroup* e segurança.

A Seae concluiu que a operação era passível de aprovação, sob o ponto de vista da concorrência, tendo em vista que no mercado de gerenciamento de *storage* - onde era forte a atuação de ambas as empresas - a participação de

mercado, após o ato, era de cerca de 17,3%. Ademais, nos outros cinco mercados analisados, a mudança acarretada na participação de mercado já detida pela Computer Associates no Brasil era pouco significativa, na medida em que a atuação da Platinum em tais segmentos era pouco expressiva.

### ***AMBEV***

Tratou-se de um agrupamento societário entre as empresas Companhia Antarctica Paulista - Indústria Brasileira de Bebidas e Conexos - e Companhia Cervejaria Brahma, por meio da empresa Companhia de Bebidas das Américas - AmBev - no setor de bebidas e de malte.

Para fins de análise, foram definidos sete mercados relevantes de produtos distintos: águas engarrafadas, cervejas, refrigerantes carbonatados, chás, isotônicos, sucos e malte.

Para os segmentos de chás, isotônicos e sucos, a análise constatou não haver coincidência de operações entre Brahma e Antarctica, mas sim complementaridade. Não havia, nesses setores, concentração horizontal. No caso específico do malte, não obstante ter havido concentração horizontal decorrente do ato, praticamente toda a produção das empresas estava voltada para o consumo próprio, o que tornava inócua a preocupação com o exercício do poder de mercado.

No que tange aos demais mercados, as conclusões foram as seguintes:

- *mercado de águas engarrafadas*: neste mercado, a Seae constatou não existirem danos à concorrência, pois a concentração decorrente da operação seria de apenas 1,08%, percentual consideravelmente baixo;



- *mercado de refrigerantes carbonatados*: foram definidos cinco mercados geográficos distintos, cujas participações da AmBev nas vendas totais de refrigerantes variavam de 16,8% a 24,5%. A análise constatou, ainda, que a entrada de novos concorrentes no mercado de refrigerantes carbonatados era entendida como fácil e suficiente, e que a existência de uma empresa líder era indicação da efetividade da rivalidade nesse mercado.

- *mercado de cervejas*: foram definidos cinco mercados geográficos distintos, obtendo-se participações de mercado que, após a operação, iriam variar de 65,1% a 91,8% no total de hectolitros comercializados. Em virtude do elevado grau de concentração verificado em todas as regiões (percentuais acima daqueles considerados aceitáveis pelo Guia), a Seae procedeu ao estudo da possibilidade de exercício do poder de mercado por parte da AmBev. Visto que a entrada não era fácil nem suficiente e que os rivais não se apresentaram como competidores efetivos para disciplinar a formação de preços nesse mercado, a Secretaria sugeriu que o ato não fosse aprovado nos moldes em que havia sido apresentado ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, recomendando as seguintes alterações:

1. venda da totalidade dos ativos tangíveis e intangíveis correspondentes à integralidade do negócio de cervejas associado à marca Skol, de propriedade da Brahma;
2. venda de uma das duas plantas localizadas em Cuiabá: Cuiabana (Brahma) e Filial Cuiabá (Antarctica);
3. venda de uma das duas plantas localizadas em Manaus: Miranda Corrêa (Brahma) e Filial Manaus (Antarctica);

4. concessão, para o cumprimento das exigências, de um prazo não superior a seis meses, a contar da data de aprovação do ato; e
5. reexame, pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, do contrato celebrado entre Brahma e Miller.

### ***NEW HOLLAND / CASE CORPORATION***

A New Holland e a Case são empresas do setor da indústria mecânica responsáveis pela produção e comercialização de equipamentos de construção, implementos agrícolas, tratores, colheitadeiras, dentre outros. A New Holland, conglomerado industrial controlado pela Fiat e representado, no Brasil, pela Fiat Allis Latino Americana S. A. e pela New Holland Latino Americano S. A, teve um faturamento no último ano de R\$ 846,8 milhões no Brasil e de US\$ 6 bilhões no mundo. A norte-americana Case Corporation é representada no Brasil pela Case do Brasil e pela Poclain do Brasil S. A, dentre outras empresas, e faturou, em 1998, R\$ 328,3 milhões no país e mais de US\$ 6 bilhões no exterior. A aquisição foi formalizada em 15 de maio de 1999, por meio de um contrato denominado *Agreement and Plan of Merge*.

Visto que a New Holland, após a aquisição da Case, passaria a responder por 67,9% das unidades vendidas, a Seae recomendou alterações na operação de aquisição da Case Corporation pela New Holland, tais como a alienação da totalidade dos ativos tangíveis e intangíveis concernentes à integralidade do negócio de retroescavadeiras, de propriedade da empresa New Holland ou da Case. A Secretaria sugeriu, ainda, o monitoramento dos preços das minicarregadeiras. A conclusão final da Seae foi de que a aquisição

da Case pela New Holland implicaria aumento do grau de concentração no mercado de maquinário e implementos agrícolas.

### ***PHARMACIA & UPJOHN AB / FRESENIUS AG***

Tratou-se da aquisição da divisão de nutrição parenteral da Pharmacia & Upjohn AB pela Fresenius AG. A dimensão-produto da operação foi definida como o mercado de lipídios para nutrição parenteral e a dimensão geográfica, a nacional. O acréscimo de concentração decorrente do ato seria de dois pontos percentuais, se fosse considerada a participação de mercado por empresa ofertante, e de oito pontos percentuais, caso fosse considerada a participação de mercado por empresa fabricante dos produtos comercializados. Dessa maneira, a participação de mercado da Fresenius passaria de 32% para 34% ou 40% após a operação, conforme a abordagem adotada. Não obstante qualquer destes percentuais constituírem uma parcela de mercado suficientemente alta para viabilizar o exercício unilateral do poder de mercado pela empresa concentrada, a análise empreendida demonstrou a improbabilidade desse exercício, pelas seguintes razões:

- a análise das condições de entrada mostrou ser factível num prazo razoável, tendo em vista que a Baxter, empresa multinacional de grande porte, já estaria entrando no mercado, aguardando apenas o registro junto ao Ministério da Saúde;
- a análise da efetividade da rivalidade no mercado mostrou que a Fresenius tem como concorrente direto a B. Braun, empresa multinacional com tradição mundial na área de nutrição parenteral e detentora de 60% (e líder) do mercado relevante; e

- a P & U não representava grande rivalidade para as empresas instaladas devido ao fato de que não priorizava, comercialmente, o mercado brasileiro.

Desse modo, uma vez que não foram encontrados elementos que pudessem concluir pelo nexos causal entre a operação e a existência de condições que favorecessem o exercício do poder de mercado pela empresa concentrada, recomendou-se a aprovação do ato, sem restrições.

***USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS (USIMINAS) /  
COMPANHIA SIDERÚRGICA PAULISTA (COSIPA).***

A Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas) e a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) realizaram reestruturação societária, financeira, patrimonial e operacional, com realocação de ativos e passivos, compreendendo a formação das chamadas "Nova Cosipa" e "Nova Usiminas".

A decisão formalizou-se diante da adoção, a partir da aprovação pelos respectivos acionistas, das seguintes medidas propostas pelos Conselhos de Administração das duas sociedades: transferência da planta de oxigênio, dos direitos de uso de gases e do porto privativo de Santos (SP), da Cosipa para a Usiminas; emissão, pela Usiminas, de 10.000 debêntures simples não conversíveis em ações e resgatáveis a qualquer tempo, pelo valor nominal de R\$ 40 mil, perfazendo o valor de R\$ 400 milhões, para o pagamento de dívidas já vencidas da Cosipa; e emissão, pela Cosipa, de 500 mil debêntures perpétuos com participações nos lucros e conversíveis em ações, a qualquer tempo, a partir de 2 de janeiro de 1999 e a critério exclusivo do debenturista, pelo valor nominal de R\$ 1.800,00, perfazendo o valor de R\$ 900 milhões.

A Usiminas, que até a realização da operação já tinha papel significativo no processo decisório da Cosipa, influenciando sobremaneira suas políticas administrativa, comercial, de produção e de distribuição, passaria, com a aquisição de praticamente a totalidade do capital ordinário da citada Companhia (se todas as debêntures fossem convertidas em ações e se essas permanecessem com a Usiminas), efetivamente a decidir seus rumos, definindo seus movimentos no tocante a investimentos e políticas comerciais e podendo se antecipar quanto as suas estratégias. Como já possuía papel relevante no processo decisório da Cosipa, a operação realizada pela Usiminas não alterou qualquer atributo do mercado.

#### ***ZENECA GROUP PLC / ASTRA AB***

Tratou-se da fusão mundial entre as empresas Zeneca Group (inglesa) e Astra AB (sueca) envolvendo as subsidiárias brasileiras Astra Química e Farmacêutica Ltda e Zeneca Farmacêutica do Brasil Ltda. A operação implicou concentração horizontal nos mercados de agentes beta-bloqueadores puros, agentes beta-bloqueadores associados com anti-hipertensivos e/ou diuréticos e antagonistas do cálcio puros.

Verificou-se que os medicamentos das requerentes envolvidas (Atenol, Inderal, Seloken, Selozok, Tenoretic, Selopress, Selopress e Zok) têm poucos similares perfeitos e são consagrados nos mercados em que atuam, principalmente por possuírem poucos efeitos colaterais em pacientes idosos e por apresentarem preços reduzidos, o que dificulta a possibilidade de substituição por similares terapêuticos. Na subclasse dos antagonistas do cálcio puros, a concentração foi reduzida em 5,9% e, portanto, foi pró-

concorrencial. Visto que a participação da empresa resultante na subclasse dos beta-bloqueadores puros passou a ser de 51% e nos beta-bloqueadores associados, de 73,1%, prosseguiu-se com a análise, no intuito de averiguar como seriam afetadas as condições de concorrência. Considerando o difícil acesso às importações e o elevado nível de barreiras à entrada (registro no Ministério da Saúde e importância da marca), partiu-se para uma análise “custo x benefício” da operação.

Como foi constatada uma ausência de eficiências compensatórias, a Seae recomendou a sua aprovação, condicionada à alienação dos medicamentos da empresa Astra Química nas subclasses agentes beta-bloqueadores puros e agentes beta-bloqueadores associados, ou o licenciamento da marca por cinco anos, prorrogável por igual período.

### ***MOBIL CORPORATION / EXXON CORPORATION***

Operação de fusão, em nível mundial, com a criação da Exxon Mobil Corporation, a partir da aprovação, em 27 de maio de 1999, por parte dos Conselhos de Administração das empresas Exxon e Mobil. A Exxon Corporation, empresa norte-americana, está entre as maiores do mundo em volume de faturamento e participação no mercado. Atua em todos os continentes, em vários países, por meio de subsidiárias, nas atividades de exploração, refino e distribuição de petróleo e também na fabricação de produtos petroquímicos. No Brasil sua principal subsidiária é a Esso Brasileira de Petróleo Ltda.

A também norte-americana Mobil Corporation atua mundialmente na exploração, desenvolvimento, produção e venda de petróleo e gás natural,

refino e venda de produtos de petróleo refinado e desenvolvimento, produção e vendas de produtos químicos. No Brasil é representada pela Mobil Oil do Brasil Indústria e Comércio Ltda.

O mercado de atuação coincidente entre as empresas do Brasil é o de óleos lubrificantes. No entanto, a nova empresa Exxon Mobil Corporation não está entre as maiores ofertantes do mercado nacional, sendo que sua participação era de apenas 12,8%. Nesse sentido, a Seae recomendou a aprovação da operação.

### ***TERMINAL DE VILA VELHA S.A. / COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO***

A operação consistiu no arrendamento dos berços 203, 204 e 205 do Cais de Capuaba do Porto de Vitória e áreas portuárias complementares e na compra, por exigência contratual, dos equipamentos instalados nos berços e destinados à movimentação de contêineres, carga geral e veículos. O ato realizou-se por meio de leilão, no qual foi vencedora a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD -, controladora da empresa de propósito específico Terminal Vila Velha S.A. - TVV.

O mercado relevante de produto foi definido como sendo os serviços de movimentação portuária de contêineres, cuja movimentação diferencia-se da movimentação portuária em geral por apresentar um componente tecnológico cada vez mais avançado. Ademais, algumas cargas requerem cuidados ou condições especiais que fazem com que não haja alternativas aos contêineres para a movimentação marítima. A logística de cada terminal portuário pode diferenciá-lo dos seus concorrentes, pois o rápido embarque e desembarque é

fator determinante para a atração dos navios porta-contêineres. Como mercado relevante geográfico foram considerados os terminais de contêineres localizados nos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro.

A operação teve por efeito aumentar a participação da CVRD no mercado definido de 14,59% para 24,48%. Procedeu-se, portanto, à análise da probabilidade de exercício de poder de mercado. Em virtude de sua natureza, as importações não são fator inibidor do exercício do poder de mercado. Apesar de ter sido constatada a existência de três novas empresas nos últimos anos, avaliou-se que as condições do mercado tornam pouco prováveis outras entradas. Já a efetividade da rivalidade entre a empresa objeto da operação e seus rivais foi considerada suficiente para tornar pouco provável o exercício unilateral do poder de mercado. Sugeriu-se, portanto, a aprovação do ato.

### ***SHV BRASIL / MINASGÁS S.A. DISTRIBUIDORA DE GÁS COMBUSTÍVEL***

Operação de aquisição pela SHV Brasil de parte das ações da empresa MPSA, controladora da Minasgás. Apesar de a SHV já deter parte do controle da Minasgás antes da operação, um acordo de acionistas reservava parte substancial do controle aos outros acionistas. Com a operação, a SHV passou a ter 100% do controle da empresa.

Após análise dos substitutos para o produto objeto da operação e das equivalências calóricas e diferenças de preços, definiram-se como mercados relevantes de produto o fornecimento de GLP em botijões a usuários e o fornecimento de GLP a granel aos usuários industriais. O mercado relevante geográfico foi definido com base na localização das engarrafadoras e suas



áreas de influência, circunscritas a um raio em que é economicamente viável o transporte de botijões (no caso, 500km, aproximadamente). Assim, foram listados sete mercados relevantes geográficos: o Estado de São Paulo; o Estado do Rio de Janeiro; a Região Centro-Oeste e Estado do Tocantins; os Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas; os Estados da Bahia e Sergipe; a Região Sul; e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

A SHV já controlava outra empresa atuante no mesmo setor, a Supergasbrás. Em um dos mercados definidos, a Supergasbrás não atuava e, portanto, a operação não aumentou a concentração do mercado. Em outro mercado, a operação acarretou concentração horizontal mas a parcela de mercado resultante da SHV não superou o parâmetro de 20%. Em mais dois mercados (São Paulo e Região Centro-Oeste e Tocantins), embora a parcela de mercado da SHV resultante do ato fosse inferior a 20%, o índice C4 era superior a 75% e a participação da SHV superior a 10%, o que demandou a análise da probabilidade de exercício coordenado de poder de mercado. Finalmente, no Rio de Janeiro, Região Sul, Minas Gerais e Espírito Santo, a parcela de mercado da SHV resultante da operação superou o parâmetro de 20%, tornando necessária a análise da probabilidade de exercício unilateral de poder de mercado. Nos dois conjuntos para os quais foi necessária a análise da probabilidade de exercício de poder de mercado constatou-se que as barreiras à entrada são suficientemente baixas para inibi-lo. Sugeriu-se, portanto, a aprovação da operação.

## **1.2 Ações de Controle de Condutas e Práticas Anticoncorrenciais**

Segundo a legislação brasileira de defesa da concorrência (Lei nº 8.884/94), fixar, em acordo com concorrente, preços e condições de venda de bens ou de serviços, influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes, dividir mercados ou as fontes de abastecimento e adotar posturas pré-combinadas em licitação pública caracterizam infrações à ordem econômica.

Condutas concertadas entre empresas que atuam em um mesmo mercado são denominadas cartéis "clássicos". A cartelização diminui a oferta do produto e eleva seus preços, transferindo renda dos consumidores para os produtores. Cartéis prejudicam não apenas os consumidores finais dos produtos cartelizados, mas também a economia como um todo. Por isso, esse tipo de conduta é considerada a mais grave infração à ordem econômica e sua existência não pode ser tolerada.

A legislação de defesa da concorrência estabelece, ainda, que algumas outras práticas podem ser caracterizadas como infrações à ordem econômica, quando reduzirem substancialmente a concorrência sem implicar benefícios compensatórios para a sociedade.

Em decorrência do alto potencial danoso das condutas concertadas entre empresas, a Seae procurou enfatizar o combate a cartéis no ano de 1999, conforme já mencionado anteriormente. Além disso, foram emitidos Pareceres sobre outras condutas que podem afetar a concorrência, como subsídio aos trabalhos da SDE.

O quadro abaixo demonstra a saída de processos e a entrada de novos casos em 1999.

<b>Coordenação Geral</b>	Coordenação Geral de Produtos Industriais	Coordenação Geral de Produtos Agrícolas	Coordenação Geral de Comércio e Serviços	Coordenação Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura	Coordenação Geral de Defesa da Concorrência	TOTAL
<b>Número de Pareceres Concluídos</b>	4	-	34	7	1	46
<b>Número de Casos em Análise</b>	8	2	-	6	-	16

Fonte: Protocolo Seae – posição em 31/12/99

Dentre os pareceres mais importantes, destacam-se:

#### ***POWER-TECH x MATEL***

A Power-Tech presta serviços na área de telecomunicações e, em especial, na manutenção preventiva com assistência técnica na Central Telefônica PABX MD 110, tendo como concorrente a Matel Tecnologia de Informações que, além das atividades de manutenção de equipamentos, é revendedora exclusiva, no Distrito Federal, da Ericsson. A Power-Tech acusou a Matel de lhe negar a venda de peças de reposição e de cercear seu acesso ao mercado de manutenção dos equipamentos (centrais telefônicas) da Ericsson. A Seae emitiu parecer em que ressaltou indícios de infração à legislação de defesa da concorrência, pois a Power-Tech, além de ser concorrente da Matel, no que respeita à aquisição de peças, é sua cliente.

#### **ABRAS x COOPERHODIA**

A Associação Brasileira de Supermercados - Abras - efetuou representação contra a Cooperativa de Consumo dos Empregados das Cias.

Rhodia Rhodiaceta - Cooperhodia - , que estaria vendendo a preços abaixo do custo e, portanto, abaixo dos praticados no mercado, prejudicando a concorrência. Além disso, o crescimento da Cooperativa estaria prejudicando a entrada de novos concorrentes no mercado.

A análise econômica permitiu concluir que a Cooperativa não vendia abaixo do preço de custo e que, por outro lado, seu crescimento não impediu a entrada de novos concorrentes, tanto no mercado geográfico relevante definido quanto na sua área de maior atuação, a Região do ABC, em São Paulo. Na verdade, a Cooperativa era beneficiada por isenções tributárias conferidas por lei, que reduziam os seus custos, permitindo-lhe operar com preços menores do que os do mercado, na medida em que os cooperados optassem por não se apropriar diretamente das sobras.

***SDE x SINDICATO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DO SUL FLUMINENSE DE VOLTA REDONDA E SINDICATO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SINEPE / RJ***

A SDE instaurou dois processos *ex-officio* contra os Sindicatos dos Estabelecimentos de Ensino do Sul Fluminense de Volta Redonda e dos Estabelecimentos de Ensino do Estado do Rio de Janeiro. As duas entidades foram acusadas de estarem induzindo seus associados à adoção de conduta comercial uniforme, em detrimento da livre concorrência, mediante a elaboração de contrato-padrão, no qual era previsto desde índice econômico para reajustes das mensalidades escolares até multa para os casos de atraso no pagamento.

Pelos elementos juntados ao processo, e principalmente pela pequena amostra de contratos apresentados (não foram enviadas cópias de contratos de prestação de serviços, nomes e endereços de todos os estabelecimentos de ensino filiados, conforme solicitado pela SDE), não se pôde afirmar que os sindicatos tenham influenciado ou não os filiados a adotarem contrato-padrão ou a efetuarem reajustes nos contratos de prestação de serviços educacionais, em desacordo com a lei.

### ***CONDUTA CONCERTADA NO SETOR DE ALUMÍNIO PRIMÁRIO***

A SDE solicitou à Seae manifestação sobre denúncias protocoladas pela Associação Nacional de Fabricantes de Esquadrias de Alumínio – Afeal. A primeira denúncia, apresentada em 26 de janeiro de 1999, refere-se à prática de preços abusivos no setor de alumínio e foi complementada por outra, apresentada em 7 de abril do mesmo ano e referente à formação de cartel no setor de alumínio primário.

Após a devida apreciação da questão, a Seae identificou que a existência de acordo sobre o mecanismo de fixação de preços entre empresas concorrentes do mercado de alumínio primário, por meio de referência a uma cotação internacional mais um prêmio preestabelecido, constitui uma restrição à concorrência no mercado brasileiro de alumínio primário. Nesses termos, a Secretaria atestou a pertinência da denúncia apresentada pela Afeal e recomendou a instauração de Processo Administrativo por infração à ordem econômica, nos termos dos Art. 20 e 21 da Lei nº 8.884/94. A recomendação da Seae foi acolhida pela SDE, que procedeu à instauração de Processo Administrativo.

## ***ELEVAÇÃO CONCERTADA DE PREÇOS NO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO***

No dia 4 de agosto de 1999, quatro jornais de circulação nacional noticiaram a ocorrência de uma reunião, a portas fechadas, num hotel de luxo em São Paulo, entre os presidentes das quatro maiores empresas de transporte aéreo no país. Cinco dias mais tarde, os preços das passagens aéreas entre os aeroportos centrais das cidades do Rio de Janeiro (Santos Dumont) e de São Paulo (Congonhas) comercializadas por essas quatro empresas subiu 10%. Considerando as atribuições definidas pela Lei nº 9.021/95 e a existência de indícios de infração à ordem econômica a Seae decidiu proceder à análise dos aumentos proferidos e da existência de justificativa econômica para sua ocorrência, solicitando esclarecimentos às companhias aéreas.

As respostas das empresas comprovaram a ocorrência de aumento uniforme, em 10%, nos preços das passagens aéreas da ponte aérea Rio de Janeiro – São Paulo, no dia 9 de agosto de 1999, sem que tenham sido apresentadas razões plausíveis para a adoção de tal data e percentual. Na ausência de justificativa por parte das empresas, a Seae examinou e descartou as seguintes hipóteses que poderiam explicar o paralelismo de condutas: coincidência, paralelismo de preços e sinalização externa. Verificou-se, ainda, que as quatro empresas detêm 100% da oferta no mercado de serviços de transporte aéreo regular na rota Santos Dumont – Congonhas e, portanto, existe a possibilidade de exercício coordenado de poder de mercado. Diante desses elementos, restou apenas a conclusão de que a única explicação para

a uniformidade e simultaneidade dos reajustes é a realização de comunicação prévia e expressa entre as empresas.

Tendo sido constatada a ocorrência de infração à ordem econômica, foi enviada à SDE Nota Técnica contendo a análise da Seae sobre o assunto, acompanhada de ofício solicitando a abertura de Processo Administrativo, o que ocorreu em 28 de março de 2000.

### ***ELEVAÇÃO CONCERTADA DE PREÇOS DE JORNAIS DIÁRIOS***

No dia 6 de março de 1999, os três jornais de maior circulação no município do Rio de Janeiro – Jornal do Brasil, O Globo e O Dia – aumentaram seus preços em 20%: os dois primeiros passaram de R\$ 1,00 para R\$ 1,20, enquanto o terceiro aumentou de R\$ 0,50 para R\$ 0,60, nos dias úteis.

Além da coincidência quanto ao dia do ajuste e ao percentual, os três jornais publicaram notas bastante semelhantes para justificar o aumento, apresentando fortes indícios de que a decisão teria sido tomada conjuntamente pelas empresas e atribuída ao Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas do Município do Rio de Janeiro. Em face da existência de indícios de elevação concertada de preços dos jornais diários cariocas, a Seae enviou ofício à SDE solicitando o início de procedimentos com vistas à apuração dos fatos.

### ***FORMAÇÃO DE CARTEL NO SETOR DE TRANSPORTE MARÍTIMO***

Após ter recebido, nos meses de fevereiro e março de 1999, correspondências de empresas e associações de exportadores situados em diferentes partes do Brasil sobre a cobrança, pelos armadores, de uma

sobretaxa específica nos fretes marítimos de contêineres no tráfego entre o Brasil e as Américas Central e do Norte, denominada de *Equipment Imbalance Surcharge* - EIS -, a Seae decidiu solicitar aos armadores informações sobre essa questão, utilizando-se das competências estabelecidas Lei nº 9.021/95.

As respostas dos armadores evidenciaram a cobrança uniforme das sobretaxas EIS, determinada em uma mesma data por todos os armadores. Atualmente, a elevada concentração da oferta nos serviços de transporte marítimo – mais de 85% da oferta concentrada em 4 grupos – cria condições propícias para a realização de acordos de mercado entre os principais ofertantes. Por essas razões, a implantação da sobretaxa EIS por todos os armadores, de forma uniforme e possivelmente concertada, com valores idênticos para as mesmas rotas, constitui um forte indício de infração à ordem econômica, não tendo sido propriamente justificada pelos responsáveis. Essas conclusões foram apresentadas pela Seae em Nota Técnica, em 22 de junho de 1999.

O caso envolveu diversas instâncias do Governo, entre elas a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, a Câmara de Comércio Exterior da Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Departamento de Marinha Mercante do Ministério dos Transportes e o Ministério das Relações Exteriores. Durante as discussões, concluiu-se que a referida Nota Técnica deveria ser enviada à SDE, acompanhada de ofício solicitando a abertura de Processo Administrativo, nos termos da Lei nº 8.884/94, o que resultou na abertura de processo em 22 de julho de 1999.



### **1.3 Atuação no Âmbito Institucional e Internacional**

A atuação institucional da Seae foi incrementada, em 1999, com a consolidação do seu papel dentro do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Para tanto, a Secretaria intensificou sua atuação com os demais órgãos do Sistema com vistas a garantir mecanismos mais eficazes de atuação. Nesse contexto, destacam-se as iniciativas abaixo:

- participação de reuniões regulares na Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel - com o objetivo de estabelecer mecanismos de articulação entre a Aneel, a Seae, a SDE e o Cade na análise de atos de concentração e de práticas abusivas no setor elétrico. O Secretário-Adjunto de Concorrência da Seae participou, ainda, do I Workshop de Defesa da Concorrência no Setor Elétrico promovido pela Aneel, tendo proferido palestra acerca de metodologia de análise de atos de concentração, posteriormente consubstanciada no Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração adotado pela Secretaria;
- organização de diversas palestras e apresentações do Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração para os demais órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, Agências Reguladoras e órgãos governamentais;
- apresentação do Secretário-Adjunto de Concorrência da Seae no Fórum Permanente da Concorrência do Cade, a respeito de condutas restritivas à concorrência;
- assinatura de acordo entre Brasil e Estados Unidos relativo à cooperação entre suas autoridades de defesa da concorrência. O objetivo desse

Acordo é promover a integração tanto na aplicação das leis de defesa da concorrência quanto na cooperação técnica entre as autoridades antitruste das Partes. O Acordo inclui a auxílio para a identificação de práticas anticompetitivas e prevê, ainda, o compartilhamento de informações, na medida em que sejam compatíveis com as leis e os interesses das Partes. Em decorrência do ato assinado, as investigações acerca de condutas anticompetitivas internacionais se tornarão mais fáceis de serem conduzidas.

- assinatura de Convênio com o Instituto Brasileiro das Relações de Concorrência e de Consumo - Ibrac -, com o objetivo de estabelecer as bases gerais de mútua cooperação para o desenvolvimento de projetos de interesse comuns nos campos de economia, assessoria técnica e administração, com vistas ao desenvolvimento da cultura do direito da concorrência no Brasil e à consolidação dos princípios constitucionais que regem a ordem econômica, ressaltando-se a livre concorrência e a defesa do consumidor;
- assinatura de Convênio com o Procon de São Paulo para a realização de estudos, pesquisas e investigações destinadas a instruir procedimentos no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Com o Convênio, a Seae e o Procon somam esforços para investigar casos de condutas anticompetitivas e de atos de concentração econômica. Além disso, o Procon passará a enviar à Seae documentação referente aos processos administrativos em curso naquele órgão para que a Secretaria também os analise e examine a conveniência de encaminhá-los à SDE.

- assinatura de Convênio com a Secretaria da Receita Federal com o objetivo de fornecer dados cadastrais e econômico-fiscais a serem utilizados nas análises de competência da Seae, possibilitando maior celeridade nas análises da Secretaria.
- articulação com o Cade e a SDE para a reabertura das negociações com o BID/FOMIN sobre o Projeto “Institutional Support for Competition Regulation”. O objetivo geral da iniciativa é melhorar o processo decisório e ampliar a eficiência e a transparência na execução da política de concorrência no Brasil. O projeto inclui os seguintes componentes: fortalecimento da articulação entre os órgãos do SBDC e as agências reguladoras dos setores de utilidades públicas, desenvolvimento e aplicação de indicadores industriais para estimar níveis de concorrência em determinados setores, em coordenação com órgãos responsáveis pela produção de informações estatísticas, e harmonização dos sistemas de informação dos órgãos do SBDC;
- participação em diversas reuniões com o Departamento de Aviação Civil - DAC - com o objetivo de discutir a desregulamentação do setor aéreo;

No contexto de articulação institucional em que a Seae está inserida, cabe destacar a busca por fontes alternativas de recursos, incrementada em decorrência da especial restrição orçamentária experimentada em virtude das medidas de ajuste fiscal por parte do Governo. Nesse sentido, a Secretaria se viu impossibilitada de custear, com recursos próprios, o desenvolvimento de projetos absolutamente prioritários para o seu adequado funcionamento, em termos do aprimoramento de ações de defesa e promoção da concorrência.

Em vista desse cenário, a Secretaria recorreu a fontes alternativas de recursos, sendo a principal, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD.

O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos foi instituído pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e regulamentado pela Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, e tem como objetivo a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica, e a outros interesses difusos e coletivos.

A apresentação de projetos para apoio financeiro do Fundo (para recuperação de bens lesados, promoção de eventos educativos e científicos, edição de material informativo e modernização administrativa) foi regulamentada em outubro de 1999. A Seae apresentou os projetos que se seguem, tendo, os dois primeiros, sido aprovados pelo Conselho Federal Gestor do Fundo em reunião do dia 16 de dezembro de 1999:

**Política Governamental e Regulação do Mercado de Medicamentos**, que busca recursos para a elaboração de um estudo da situação atual do mercado de medicamentos no Brasil, com vistas a permitir à Seae a proposição de medidas de incentivo à concorrência, via preços, no setor. Valor solicitado ao Fundo: R\$ 166.000,00;

**Gerenciamento do Fluxo de Processos e Documentos de Defesa da Concorrência e Consumidor**, que visa ao desenvolvimento de ferramentas voltadas para a normatização, sistematização, automatização e gerenciamento do fluxo de processos e documentos relacionados à defesa da concorrência e do consumidor. Valor solicitado ao Fundo: R\$ 96.600,00; e

**Aquisição de Ferramentas de Trabalho**, objetivando a aquisição, pela Secretaria, de ferramentas (*softwares* econométricos e matemáticos e acervo de consulta técnica) para potencializar sua atuação na elaboração de pareceres técnicos sobre atos de concentração e condutas anticompetitivas. Valor solicitado ao Fundo: R\$ 27.603,00.

Já a participação da Seae em fóruns internacionais foi pautada pela intensificação dos contatos com órgãos de defesa da concorrência em outros países, bem como com organismos internacionais e fóruns de discussão, principalmente no âmbito do Mercosul, da Área de Livre Comércio da América Latina - ALCA - e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Entre as medidas importantes da Seae na área internacional, destacam-se as seguintes:

- participação em reuniões de articulação com a SDE, o Cade e o Ministério das Relações Exteriores para preparação da atuação brasileira nas reuniões do Grupo de Negociação sobre Política da Concorrência - GNPC - da ALCA. Essas reuniões visaram à elaboração do programa de trabalho seguido pela Delegação brasileira nas reuniões do GNPC. A Secretaria enviou representantes para a IV Reunião do Grupo, ocorrida em Miami, no período de 21 a 23 de julho. A Delegação brasileira foi integrada por representantes do Ministério das Relações Exteriores e do Cade, além do Secretário de Acompanhamento Econômico e do Secretário-Adjunto de Concorrência. Dentre os temas tratados no encontro, destacaram-se a

aprovação do projeto de agenda para o GNPC, a apresentação da versão final de estudo elaborado pelo Comitê Tripartite (BID, Cepal e OEA) sobre Política da Concorrência em Pequenas Economias e a discussão acerca do documento a ser submetido ao Comitê de Negociações Comerciais (composto de um resumo anotado de temas selecionados pelos países para trabalho futuro no Grupo de Negociação). A Delegação atuou de forma coordenada com os demais membros do Mercosul, buscando caracterizar uma participação conjunta da entidade.

- acompanhamento dos resultados das reuniões do Comitê Técnico nº 5 (Defesa da Concorrência) do Mercosul. No segundo semestre de 1999, a Presidência *pro-tempore* encontrava-se no Paraguai. Nesse período, foram realizados encontros objetivando o avanço da redação do Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul. Dois temas permaneciam pendentes: a definição de quais casos deverão ser objeto de análise do Protocolo e a adequação dos prazos estabelecidos no Protocolo às legislações nacionais. Atualmente, a Presidência *pro-tempore* encontra-se com o Brasil. Continuam os trabalhos para elaboração do Regulamento do Protocolo de Defesa da Concorrência, faltando a definição dos casos passíveis de apresentação ao Comitê de Defesa da Concorrência.
- participação, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério de Minas e Energia, do SGT-9 do Mercosul (Sub-Grupo de Trabalho nº 9). As discussões, em 1999, tiveram por objeto medidas de desregulamentação dos setores energéticos (petróleo e derivados, gás natural, álcool e energia elétrica), com o propósito de remover assimetrias

entre as legislações, políticas de preço e cargas tributárias nessas áreas entre os quatro países do Mercosul.

- participação em reuniões no Ministério das Relações Exteriores relativas às relações entre o Brasil e a OCDE. O Secretário-Adjunto de Concorrência da Seae participou da Conferência de Comércio e Concorrência realizada em Paris, nos dias 29 e 30 de junho de 1999. Na ocasião, foram debatidos os problemas advindos de práticas anticompetitivas internacionais, medidas restritivas ao comércio internacional e outros tipos de regulação, além da possibilidade de adequação entre comércio, concorrência e políticas regulatórias.
- no âmbito da Organização Mundial do Comércio - OMC -, no primeiro semestre de 1999, o debate girou em torno da discussão sobre a aplicação, à política de concorrência, dos princípios da organização (transparência, tratamento nacional, etc.) e sobre a questão da cooperação internacional. No segundo semestre, os esforços voltaram-se para a preparação da posição brasileira para a III Conferência Ministerial da OMC. A Secretaria acompanhou os trabalhos do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços - GICI -, especialmente constituído para consolidação das propostas dos diferentes Ministérios. O tema *comércio e política da concorrência* está incluído entre os novos assuntos a serem levados a debate. A Seae tem igualmente seguido a posição brasileira no Grupo de Trabalho sobre Interação entre Comércio e Política da Concorrência.
- participação no Workshop Internacional sobre Investigação e Procedimentos no Combate a Cartéis, organizado pelo Department of

Justice, dos Estados Unidos, em Washington, nos dias 30 de setembro e 1º de outubro. O Workshop teve como objetivo identificar as práticas mais adequadas no combate a cartéis por parte das autoridades antitruste. Tal evento assumiu particular relevância diante das recentes descobertas de colusão entre empresas com atuação mundial, caracterizando práticas cartelizantes internacionais. O fato expôs a necessidade de uma articulação mais intensa entre os diversos órgãos de defesa da concorrência para uma atuação conjunta mais eficaz contra essas condutas.



## **2. REGULAÇÃO DE MERCADOS**

A experiência recente, tanto no país quanto no exterior, vem mostrando que a competição é seguramente a melhor maneira de produzir indústrias dinâmicas e inovadoras, capazes de atender às necessidades dos consumidores e competir em mercados globalizados. Entretanto, em alguns casos, faz-se necessário corrigir falhas de mercado, e a regulação econômica apresenta-se como a melhor maneira de servir a interesses públicos mais amplos. Nessas situações, devem ser propostas regras para melhorar, e não substituir, o livre funcionamento dos mercados em ambientes competitivos.

Nesse sentido, a regulação procura simular os efeitos da concorrência, visando promover e incentivar a prestação dos serviços públicos de qualidade a custos cada vez menores em virtude de avanços de produtividade, que serão refletidos em tarifas cada vez menores para os consumidores. Enquanto os aspectos não-econômicos dos contratos de concessão ou de regulação setorial vigente são objeto da atuação de agências ou órgãos setoriais, sejam eles federais, estaduais ou municipais, a Seae tem, em virtude das competências atribuídas ao Ministério da Fazenda, pelo Art. 70 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995 (Lei do Real), a função de fixar normas e critérios para a concessão de reajustes e revisões de preços públicos e tarifas de serviços públicos.

Além da regulação tarifária, a Seae tem trabalhado no sentido de identificar falhas em estruturas regulatórias vigentes em diversos setores - falhas essas que induzem a um desempenho menos eficiente - e de promover a desregulamentação e, quando for o caso, a rerregulamentação. Trata-se,

essencialmente, de remover entraves regulatórios à concorrência, quando esta é um instrumento factível para garantir eficiência, qualidade e preços condizentes com o nível de custos.

A Secretaria atua em conjunto com as Agências Reguladoras federais já instaladas (Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel -, Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel -, Agência Nacional do Petróleo - ANP -, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS - e Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS) e com os órgãos que representam o poder concedente nos setores de aviação civil, transporte rodoviário interestadual e transporte ferroviário, entre outros. O objetivo dessas ações é atualizar ou eliminar regulamentações em excesso, de modo a estimular a concorrência e permitir, aos mercados, a autodeterminação de suas principais variáveis.

Conforme já mencionado anteriormente, parte da Série *Documentos de Trabalho* publicada pela Seae refere-se à regulação da economia. Nesse contexto, os números lançados enfocaram o setor aéreo doméstico e estão listados abaixo:

Documento de Trabalho nº 2, de agosto/99.

Título: *Referencial Metodológico sobre Equilíbrio Econômico-Financeiro: “O Caso das Companhias Aéreas”.*

Autores: Sérgio Savino Portugal e Francisco de Assis Leme Franco, Secretários-Adjuntos da Seae; Frederico Campos Guanais de Aguiar, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência, e Ricardo Romano, ex-Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura.

Resumo: O estudo trata do conceito de equilíbrio econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços públicos, buscando identificar os requisitos necessários para a demonstração da ruptura dessa condição. As questões teóricas levantadas são ilustradas a partir das ações indenizatórias recentemente movidas pelas companhias aéreas contra a União, demonstrando-se a insuficiência da metodologia utilizada pelas empresas para demonstrar a quebra de equilíbrio econômico-financeiro no período de fevereiro de 1986 a janeiro de 1992. Conclui-se que ausência de clareza sobre esse tema poderá colocar em risco os incentivos à gestão eficiente das concessionárias de serviços públicos.

Documento de Trabalho nº 4, de novembro/99

Título: *O Transporte Aéreo Doméstico e a Lógica da Desregulamentação.*

Autora: Márcia Prates Tavares, ex-Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura da Seae.

Resumo: O texto apresenta uma análise do setor de transporte aéreo doméstico no Brasil, concentrando-se no transporte de passageiros. Analisa a estrutura da demanda e da oferta, a atuação das empresas nos últimos anos e seu desempenho em termos financeiros, de índices de aproveitamento, do comportamento dos preços e da qualidade. Procura identificar os principais entraves regulatórios a um melhor desempenho das empresas incumbentes, enfatizando aspectos relacionados à concorrência no setor e às barreiras à entrada de novos atores no mercado, discutindo a conveniência da desregulamentação. Finalmente,

faz uma breve análise dos processos de desregulamentação do transporte aéreo nos EUA, no Canadá, na Austrália e na Europa.

## **2.1 Ações de Regulamentação e Desregulamentação de Setores Econômicos**

No ano de 1999, tratou-se diretamente das discussões relativas à desregulamentação econômica em diversos setores. No caso dos medicamentos, a Secretaria participou da elaboração da Lei do Genérico, visando aumentar a competição no setor farmacêutico.

Foi grande a participação nas discussões sobre desregulamentação e rerregulamentação das atividades relacionadas à infra-estrutura, setor com maior presença de monopólios naturais. Merece especial destaque a análise sobre o projeto de Lei que busca regulamentar o setor de saneamento básico. Em particular, a Secretaria opinou diretamente no Projeto de Lei do Senado nº 266/96, referente ao setor de saneamento, promovendo a utilização do modelo *price-cap*, que tem como vantagens proporcionar incentivo ao investimento para incrementar a eficiência e a produtividade reduzindo custos, além de repassar parte desses ganhos de produtividade aos consumidores.

Quanto à rerregulamentação do setor de aviação civil doméstico, analisaram-se em profundidade os impactos da eliminação de restrições de ordem econômica que impediam a entrada de novos concorrentes, mantendo-se a regulação focalizada somente na segurança e adequabilidade da infra-estrutura. As posições da Secretaria foram definidas a partir de extenso estudo, consubstanciado no *Documento de Trabalho nº 4: O Transporte Aéreo*

### *Doméstico e a Lógica da Desregulamentação.*

A Seae participou, ainda, de reuniões com o Departamento de Aviação Civil - DAC - e com a Infraero, no sentido de discutir questões ligadas à concorrência no setor de aviação civil, principalmente no tocante ao estabelecimento de mecanismo de alocação de slots (intervalos para pouso e decolagem em aeroportos) que não obstrua a entrada nas diferentes rotas e que evite o domínio de uma rota por meio do controle dos slots dos respectivos aeroportos. A implantação do livre acesso às instalações de distribuição de combustíveis nos aeroportos também foi objeto de estudos por parte da Secretaria.

A Secretaria esteve presente, igualmente, nas discussões sobre novos modelos de reajustes e revisões das tarifas de pedágios das rodovias federais. A propósito, as novas privatizações do setor deverão incorporar na fórmula paramétrica de reajuste de tarifas um redutor para transferência de parcela dos ganhos de eficiência aos usuários. No setor de transportes, a Seae teve participação na elaboração do Projeto de Lei para a criação da Agência Nacional de Transportes - ANT. A proposta do Poder Executivo para a ANT foi objeto de discussão com o Gabinete Civil da Presidência da República e com os Ministérios dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo a Secretaria apresentado sugestões no sentido de que a concorrência fosse ao máximo incentivada.

No caso dos derivados do petróleo, as principais medidas adotadas, em 1999, tiveram como objetivo dar continuidade ao processo de desregulamentação do setor para permitir a liberação total de preços a partir de 2001. Dentre as medidas adotadas, destacam-se a liberação das margens de

comercialização, o avanço da desequilização e o estabelecimento de preços máximos na refinaria. Foi implementado o processo de flexibilização do regime de controle de preços, particularmente na cadeia de comercialização dos produtos. Quanto à comercialização do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP -, foi conduzida extensa análise sobre os novos passos para a liberação dos preços de venda do produto ao consumidor final nas regiões que ainda continuam com preços controlados.

Para nafta petroquímica, a partir de 1º de novembro, foi introduzida uma fórmula paramétrica contemplando a atualização mensal pela média das cotações diárias. Essa fórmula estabeleceu um critério de formação para o preço de faturamento do produto a ser aplicado durante um período de transição, adequando a competitividade da indústria petroquímica nacional aos parâmetros internacionais, de acordo com o expresso nos Art. 69 e 71 da Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo).

No que diz respeito ao setor sucroalcooleiro, foram elaboradas recomendações sobre os aspectos relacionados à área agrícola (matéria-prima) e de comercialização do produto, junto ao Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool - CIMA.

Na área de saúde, a Secretaria participou da elaboração do novo modelo de regulação do mercado de planos e seguros de assistência à saúde, que resultou na criação da ANS. Cumpre destacar que o modelo definido optou pela unificação da normatização e da fiscalização dos planos e seguros de assistência à saúde. Ficou estabelecido que o Conselho de Saúde Suplementar - Consu -, presidido pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, e tendo como membros os Ministros da Fazenda e da Saúde, é o órgão deliberativo do

sistema. Posteriormente, a partir da edição da Medida Provisória nº 1.928, de 25 de novembro de 1999, transformada em Lei no ano seguinte, criou-se a ANS, como *locus* de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades no segmento de saúde suplementar, com contrato de gestão junto ao Ministério da Saúde, estabelecendo os parâmetros de administração da Agência, bem como os indicadores que permitam avaliar sua gestão.

Com relação às mensalidades escolares, foram elaborados estudos que levaram à redação final da Exposição de Motivos e da Medida Provisória nº 1.733-61 que trata da possibilidade das escolas incluírem, no valor total anual das mensalidades do ano letivo de 1999, os gastos com o recolhimento da cota patronal, agregados e da Cofins, em decorrência da edição da Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, que disciplinou as entidades com fins educacionais e filantrópicos.

Adicionalmente, a Secretaria preparou a redação do texto legal de regulamentação do parágrafo 4º, do Art. 1º, da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, que resultou no Decreto nº 3.274, de 6 de dezembro de 1999, contendo o modelo da planilha de custos que as escolas devem elaborar para pleitear aumento do valor das mensalidades escolares. No mesmo contexto, foi elaborado Parecer sobre a apuração do valor da mensalidade escolar da Faculdade de Ciências Humanas e Letras de Rondônia, a partir de solicitação do Ministério Público daquele Estado, com vistas a instruir processo em andamento na Promotoria de Defesa do Consumidor

No campo internacional, a Secretaria possui prerrogativa de implementar e coordenar a execução da política nacional de tarifas de importação e exportação, no que tange a abastecimento e preços de produtos, no âmbito do

Ministério da Fazenda. Em virtude desta disposição, foi delegada à Seae a incumbência de acompanhar os trabalhos efetuados, pelo Governo brasileiro, na área de integração regional do Mercosul e, com maior ênfase, na coordenação e administração da Resolução GMC nº 69/96 que trata de ações pontuais na área tarifária, com a finalidade de solucionar problemas de desabastecimento de bens. Nesse contexto, foram realizadas, no ano de 1999, seis reuniões do Comitê que trata de administrar a referida Resolução. No mesmo período, foram aprovados nove pleitos brasileiros pela Comissão de Comércio do Mercosul, como pode ser constatado pelo quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	ALÍQUOTA APROVADA	QUANTIDADE Toneladas	PERÍODO
o-diclorobenzeno	5	5.000	6 meses
ácido 2-etilexanóico	5	2.500	12 meses
com teor de N superior a 45 %, em peso (Uréia)	3	275.000	6 meses
com teor de N superior a 45 %, em peso (Uréia)	3	275.000	de 15/12/99 até 30/04/2000
com teor de pentóxido de fósforo (P2O5) superior a 45 %, em peso (superfosfato)	3	370.000	12 meses
com teor de arsênio superior ou igual a 6 mg/kg ( DAP)	3	60.000	12 meses
diidrogeno-ortofosfato de amônio (fosfato monoamônico ou monoamoniacal), mesmo misturado com hidrogeno-ortofosfato de diamônio(fosfato diamônoco ou diamonical (MAP)	3	850.000	12 meses
outros (“folhas de polímeros biaxialmente orientado”)	5	7.500.000 folhas de 708mm x 480mm	10 meses
outros ( “elastopreg”)	5	250	12 meses

FONTE: Seae



Técnicos da Secretaria estiveram presentes, ainda, em quatro reuniões da Sessão Nacional da Comissão de Comércio e em outras duas da Comissão de Comércio do Mercosul.

## **2.2 Ações de Elaboração e Implementação de Políticas Setoriais**

Além da participação em fóruns destinados à elaboração e implementação de políticas setoriais, tais como o CIMA e o Conselho de Recursos Hídricos, e da interação com os demais Ministérios e Agências, a Secretaria está envolvida com a formulação de políticas setoriais, principalmente por meio de análises técnicas sobre Projetos e Anteprojetos de Lei.

Na área agrícola, foram elaboradas várias análises sobre políticas setoriais, principalmente na área de revitalização de cooperativas, crédito rural, modernização de culturas e recuperação de lavouras.

No Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - Recoop -, 11 consultores analisaram 439 propostas de cooperativas. Concluída, em julho de 1999, a fase de relato dos projetos e deliberação pelo Comitê Executivo, foram enviadas correspondências às 321 cooperativas que tiveram seus projetos acatados, contendo as condicionantes a serem observadas e os valores passíveis de apoio no âmbito do Recoop.

Esses projetos aprovados demandam cerca de R\$ 2,1 bilhões para os itens identificados como financiáveis com recursos orçamentários do Tesouro (dívidas com o sistema financeiro, exceto cotas-partes e securitização; dívidas com cooperados e outras dívidas decorrentes de aquisição de insumos agropecuários, tributos e encargos sociais e trabalhistas, como contraparte de

cooperado; investimentos e capital de giro), além de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão de débitos ligados a operações de integralização de cotas-partes e de securitização que serão alongados, mantida a fonte original.

Foram examinados questionamentos apresentados por algumas cooperativas, propondo adequações na legislação e em dispositivos regulamentares e desenvolvendo gestões junto às instituições envolvidas, no sentido da efetivação da contratação das operações de crédito. As últimas providências adotadas para implementação do Recoop podem ser assim resumidas:

- Medida Provisória que dispõe sobre a forma de atualização das dívidas a partir de 1º de julho de 1998 e sobre o tratamento a ser dado aos débitos junto ao INSS;
- Decreto nº 3.263, de 25 de novembro de 1999, ajustando o prazo de contratação das operações;
- Resolução CMN/BACEN nº 2.665, de 3 de novembro de 1999, dispondo sobre condições operacionais para implantação do Programa;
- aprovação, por parte da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da minuta de contrato da Secretaria do Tesouro Nacional a ser celebrada com os bancos para repasse dos recursos.

Outro ponto a destacar é o Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana, cuja primeira liberação de recursos ocorreu no final de janeiro de 1999. A partir de março do mesmo ano, os miniprodutores passaram a ser assistidos pelo Banco do Nordeste, devido ao processo de privatização do Banco do Estado da Bahia - Baneb. Após a aprovação pelo Grupo de Supervisão Geral - GS -, em abril de 1999, de proposta apresentada pelo

Comitê Executivo, relativamente aos critérios mais flexíveis a serem utilizados para avaliação dos imóveis rurais oferecidos em garantia de operações de crédito envolvendo risco dos Tesouros nacional e estadual, ocorreram várias contratações de financiamento ao abrigo do Programa reformulado.

Decorridos oito meses do efetivo início dessa nova fase do Programa, foram contratadas pelo Banco do Brasil 1.050 operações, de um total de 2.020 propostas. O Banco do Nordeste detém 1.505 operações contratadas, de um total de 2.672 propostas recebidas.

O principal problema enfrentado pelo Programa é a insuficiência de garantias dos cacauicultores, decorrente do nível de endividamento acumulado há anos em confronto com o quadro de produção declinante pela ação da *vassoura-de-bruxa*, o que, aliás, motivou a autorização legal para contratação de operações com risco dos Tesouros estadual e nacional. A assunção de risco pelo Tesouro para contornar a falta de garantia do produtor depende também de autorização legislativa via Resolução do Senado, onde, no momento, há um processo em curso para permitir que o Tesouro estadual abrigue também as renegociações das operações da fase anterior do Programa.

A Secretaria participa, igualmente, da Comissão criada pela Portaria Interministerial nº 243, de 20 de março de 1992, constituída por representantes do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, Banco do Brasil, Conab e deste Ministério, para definir as prioridades de assistência ao setor agropecuário, com recursos das Operações Oficiais de Crédito.

No período de maio a novembro de 99, foram aportados recursos da ordem R\$ 1,179 milhão que se destinaram, basicamente, para:

- custeio agropecuário: pagamento de equalizações de taxas de juros de custeio e do Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf -, junto ao Banco do Brasil , ao Banco do Nordeste e ao BNDES;
- investimento: encerramento de saldos contábeis, no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, referentes a operações de crédito de exercícios anteriores;
- sustentação de preços: pagamento de diferenças em leilões Prêmio de Escoamento do Produto - PEP - e para recompra ou repasse de contratos de opções, sendo o restante destinado à concessão de subvenção de equalização de preços da borracha, de acordo com o Decreto nº 3.262, de 25 de novembro de 1999;
- Empréstimo do Governo Federal - EGF: provisionamento para equalização de taxas de juros;
- Empréstimo do Governo Federal - EGF: destinados prioritariamente à comercialização das safras de algodão, arroz, milho, sisal, farinha de mandioca, castanha de caju e sementes, entre outros;
- Aquisição do Governo Federal - AGF - e estoques estratégicos: compreendem aquisições de sisal, juta, malva, algodão, milho e arroz. Nesse segmento foram, ainda, direcionados recursos para pagamentos de despesas pertinentes à Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM - e de equalização de preços.

Vale destacar, ainda, o Grupo de Modernização da Pecuária Leiteira. Dentre os assuntos tratados, ressaltam-se aqueles ligados às novas linhas de

financiamento para modernização da pecuária de leite, que resultaram nas seguintes Resoluções CMN / BACEN:

- nº 2.662, de 28 de outubro de 1999, prorrogando, até 31 de dezembro de 2000, o prazo para contratação do Finame Rural;
- nº 2.618, de 1º de julho de 1999, que instituiu o Pró-Leite, com aporte inicial de R\$ 200 milhões;
- nº 2.663, de 28 de outubro de 1999, que estabeleceu o financiamento para estocagem de leite no período da safra.

Encontram-se também em fase final de elaboração a adequação do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal - Rispoa -, visando à modernização da produção de leite e à criação dos padrões de leite cru do produtor, e do leite pasteurizado para o consumidor, e do programa de treinamento de mão-de-obra.

### **3. ACOMPANHAMENTO DE MERCADOS**

A Seae desenvolve tarefas na área de acompanhamento de mercados, incluindo recepção e tratamento sistemático de dados econômicos e registro de variações conjunturais e preços, possibilitando a avaliação contínua dos impactos causados nos índices que medem a atividade econômica e promovem a concorrência. Especial atenção vem sendo conferida ao acompanhamento sistemático do mercado agrícola.

Por meio desse trabalho, busca-se identificar qualquer conduta dos agentes econômicos, tendência ou perspectiva que possa vir a afetar o funcionamento normal da atividade econômica, com possíveis reflexos negativos sobre os indicadores macroeconômicos.

A atividade de acompanhamento de mercados envolve, igualmente, apreciação de propostas de alterações de preços públicos. Nesse contexto, com base na Lei nº 9.069/95 (Lei do Real) a Secretaria realizou, em 1999, diversas análises de alterações tarifárias, em especial nos setores de energia elétrica, transportes, combustíveis, correios e telégrafos e telefonia, ocorridas ao longo do ano.

#### **3.1 Ações de Acompanhamento de Regimes Tarifários**

Merece destaque, no setor de energia elétrica, a análise da alteração das tarifas de geração das empresas sem contratos de concessão, o que resultou na expedição da Portaria Interministerial nº 121, de 7 de junho de 1999, dos Ministérios da Fazenda e Minas e Energia.

No setor de transporte, que ainda não conta com Agências Reguladoras, realizou-se a análise de processos relativos a reajustes das tarifas de pedágio, de passagens de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, de transporte ferroviário praticados pela Companhia de Trens Urbanos - CBTU -, pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - Trensurb -, Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA -, Ferrovia Carajá, Ferrovia Vitória-Minas e Companhia Vale do Rio Doce. No ano em questão, as discussões envolveram dispositivos contratuais de pedágios e carga ferroviária, buscando-se alternativas de redução das tarifas de pedágio e de supressão da automaticidade de aumento do teto tarifário das cargas ferroviárias, cujos preços praticados oscilam em patamares abaixo do máximo permitido na tabela de referência.

Ao mesmo tempo, manteve-se interface com as Secretarias de Transportes dos Estados e Municípios, com o objetivo de acompanhar as alterações de tarifas controladas por aqueles entes federativos. Dessa forma, foi possível adotar aumentos menores, buscando-se reduzir o impacto inflacionário.

Durante o ano de 1999, a Secretaria participou, juntamente com o Ministério de Minas e Energia, da análise dos ajustes parciais nos preços dos derivados de petróleo nas refinarias, em decorrência da alteração do regime cambial e do aumento dos preços de seus similares no mercado internacional, e em conformidade com o Art. 69 da Lei do Petróleo.

### **3.2 Ações de Acompanhamento de Preços e de Outras Variáveis de Mercado**

O acompanhamento de preços, ao longo de 1999, foi incrementado com a assinatura, em 23 de setembro, do Convênio entre a Seae e o Procon de São Paulo, com o objetivo de realizar estudos, pesquisas e investigações destinadas a instruir procedimentos no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. O Convênio também permitiu a divulgação semanal, por intermédio da página da Seae na Internet, dos preços e variações dos produtos que compõem a cesta básica paulistana. Essas informações foram classificadas em três grupos principais (alimentação, higiene e limpeza), e consolidadas no Boletim Mensal de Acompanhamento da Cesta Básica e Abastecimento.

Ademais, a Secretaria, em virtude dos impactos advindos da desvalorização cambial, atuou, no período de janeiro a abril de 1999, na apuração de denúncias sobre aumentos abusivos de preços. Promoveu ainda, com o objetivo de reduzir os impactos, nos preços, da mudança cambial, uma série de reuniões com representantes de diversos segmentos industriais, como os de produtores de alumínio, cobre, zinco, estanho, aço, máquinas e equipamentos.

No setor farmacêutico, que não só importa medicamentos prontos como utiliza insumos importados, a Secretaria também promoveu a celebração de acordo, visando atenuar o impacto da variação cambial nos preços praticados pela indústria. O setor, por meio de seus principais executivos, assumiu o compromisso de repassar gradualmente, em três parcelas (março, abril e maio de 1999) a variação do câmbio. Deve-se destacar, como relevante, o estrito acompanhamento dos preços dos medicamentos, uma vez que o mercado farmacêutico apresenta falhas, como assimetria de informações que,



associadas à baixa elasticidade-preço da demanda e à existência de elevadas barreiras à entrada, implicam a existência de provável exercício de poder de mercado. Monitoraram-se 5.300 medicamentos comercializados em 10.587 apresentações e 15 formas farmacêuticas, classificados em 260 classes terapêuticas, especialmente aqueles com prescrição médica obrigatória. A Seae participou também da discussão em torno da redução da alíquota do Imposto de Importação dos reagentes químicos.

## 4. DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

### 4.1 Desenvolvimento na Área de Recursos Humanos

A intensificação da participação da Secretaria de Acompanhamento Econômico dentro do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência exigiu de seus técnicos grande esforço no sentido de responder prontamente às demandas e expectativas. Paralelamente, o assessoramento da Seae foi fortemente solicitado no sentido de emitir pareceres sobre Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional.

No período em questão, vale lembrar, ocorreu aumento considerável de pedidos de pareceres na área de defesa da concorrência, bem como de Pareceres sobre instrumentos legais, conforme demonstrado pelo quadro abaixo:

	1998	1999	Aumento (%)
<b>Atos de Concentração Analisados</b>	172	282	64
<b>Pareceres sobre Instrumentos Legais Proferidos</b>	164	182	11

Fonte: Protocolo Seae

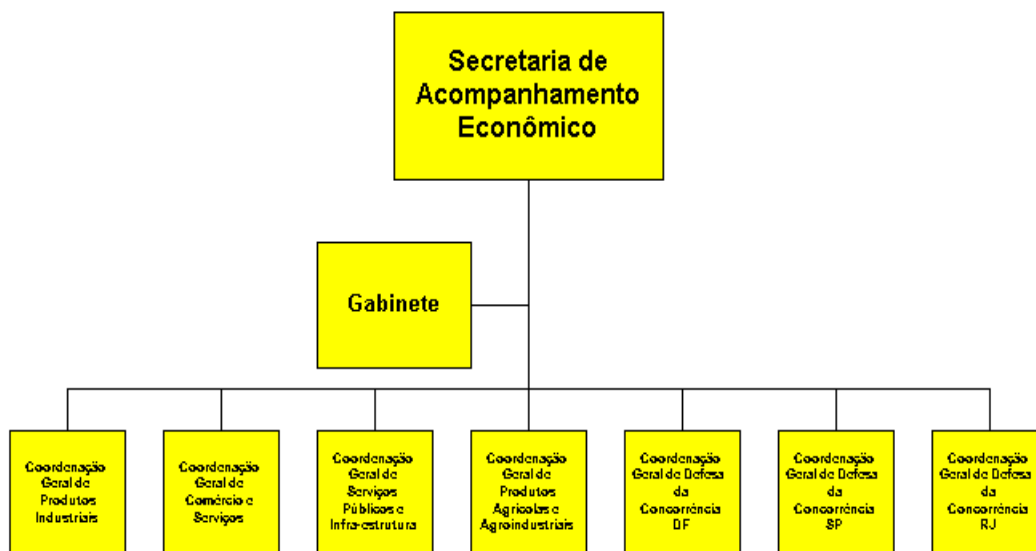
Para adaptar-se ao aumento da demanda, a Seae empenhou-se em minimizar a carência de técnicos na área de concorrência. Dessa forma, tem optado por fazer da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental sua principal força de trabalho, em virtude de sua formação generalista e de sua notória qualificação.

Ainda com o objetivo de melhor responder às exigências a ela impostas, a Seae propôs, no âmbito da reestruturação do Ministério da Fazenda, algumas alterações em seu organograma, principalmente a criação de duas novas Coordenações Gerais ligadas à área da defesa da concorrência, com previsão de atuação nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

As novas Coordenações Gerais são dotadas de pequena estrutura, com quadro de servidores reduzido, devendo atuar de modo integrado com as demais Coordenações Gerais. Seu objetivo é conferir uma postura mais pró-ativa à Seae, cabendo-lhes iniciativa no processo de investigação de condutas nocivas à concorrência, principalmente no caso de combate aos chamados cartéis clássicos.

Além disso, a Seae propôs a extinção da Coordenação Geral ligada à área de acompanhamento de mercados. Não se tratou, no entanto, do abandono, mas sim do repasse dessa atividade para as demais Coordenações Gerais, de acordo com o setor econômico acompanhado. O objetivo da mudança foi concentrar, em cada uma das unidades, o maior número de competências, tornando possível, no âmbito da própria Coordenação Geral, o uso de dados econômicos como ferramenta a serviço do monitoramento de setores sensíveis da economia e da promoção e defesa da concorrência. Adicionalmente, foram mantidas no Gabinete da Secretaria as atividades de suporte à informática e à informação.

Com as mudanças, a Secretaria assumiu o desenho institucional mostrado no organograma abaixo:



## 4.2 Capacitação

A implementação da nova metodologia de análise de atos de concentração demandou a capacitação dos técnicos para a aplicação do *Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração*. A familiarização com os procedimentos demandaram cerca de 25 palestras ministradas pelo Secretário-Adjunto de Concorrência. Adicionalmente, durante o ano de 1999, 43 servidores da Seae participaram de diversos cursos e seminários, entre os quais:

- Curso de Avaliação Econômica e Negociação de Projetos de Distribuição;
- Curso de Inglês na Globalização da Economia;
- Curso de Extensão em Economia e Direito da Concorrência e da Regulação no Brasil;
- Mestrado em Economia do Setor Público;
- Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional;
- Aeroportos e Novas Oportunidades de Negócios;

- Elaboração e Monitoramento de Projetos;
- II Curso de Defesa da Concorrência;
- Outlook 97;
- Excel 97;
- Estruturação de Textos Administrativos;
- Word for Windows;
- Melhorando a Comunicação no Setor Público;
- Organização Industrial;
- A Regulação Eficaz: Lições dos Países da OCDE e Desafios para o Brasil;
- A OMC e o Agronegócio: o Grande Desafio da Rodada do Milênio;
- II Seminário de Conjuntura Agropecuária;
- Mudança na Fronteira do Possível: a Busca do Inédito em Gestão e Estratégia;
- O Futuro da Indústria no Início do Século XXI
- Seminário Internacional sobre Regulação e Defesa da Concorrência no Setor Bancário.

Diversas palestras foram, anda, patrocinadas pela Seae, entre elas:

- Análise de Ganhos de Eficiência – Atos de Concentração;
- Distribuição e Mercado de Supermercados;
- Concorrência no Setor Público;
- Introdução ao Uso da Econometria na Análise dos Atos de Concentração;
- Análise de Balanços;

- Metodologia e Captura de Dados de Mercado;
- Formação de Preços de Combustíveis e Lubrificantes;
- Análise de Riscos;
- Uma Análise Comparativa da Estrutura de Comercialização de Grãos nos Estados Unidos, Brasil e Argentina;

A Secretaria promoveu, ainda, a visita de dois especialistas internacionais nas áreas de defesa da concorrência e investigação de condutas anticompetitivas. O Sr. Rhett R. Krulla, *senior litigator* da *Federal Trade Commission* dos Estados Unidos esteve na Seae entre os dias 20 e 24 de setembro, e a Sra. Aline Dupeyron, especialista em defesa da concorrência e práticas anticompetitivas da *Direction de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* da França, nos dias 6 e 7 de outubro.

#### **4.3 Base de Dados, Uniformização, Integração de Rotinas e Fluxo de Documentos**

No ano de 1999, a Seae dedicou especial atenção à racionalização de suas rotinas internas, o que resultou no projeto *Gerenciamento do Fluxo de Processos e Documentos*. O ponto de partida foi uma minuciosa avaliação que levantou as principais falhas das rotinas até então estabelecidas. Constataram-se a precariedade dos sistemas de gerenciamento antes usados pela Secretaria, a multiplicidade de mecanismos de controle não padronizados e a impossibilidade de realizar um gerenciamento integrado. A partir deste diagnóstico, a Secretaria adotou medidas com vistas a padronizar e sistematizar os procedimentos internos de protocolo e os processos de defesa

da concorrência, implantar nova estrutura de arquivamento de informações em meio magnético e desenvolver, em conjunto com a SDE, base de dados e de consulta relativas à defesa da concorrência e do consumidor. Adicionalmente, foi idealizado um Protocolo único, com procedimentos padronizados entre as instalações da Seae em Brasília e no Rio de Janeiro.

A estrutura da nova Rede Corporativa da Secretaria (“árvore de diretórios”) também foi concebida durante o ano passado, já tendo sido plenamente implantada. O objetivo foi possibilitar o armazenamento de informações de maneira corporativa, por meio de grupos (definidos de acordo com as atividades de cada área / coordenação) e diretórios padronizados, que permitem uma indexação temática dos documentos gerados na Seae. O novo sistema, ao criar desdobramentos temáticos de acordo com as esferas de atuação da Secretaria, disciplina e normatiza o uso dos recursos, além de proporcionar compartilhamento de dados, maior segurança e rapidez na localização dos arquivos

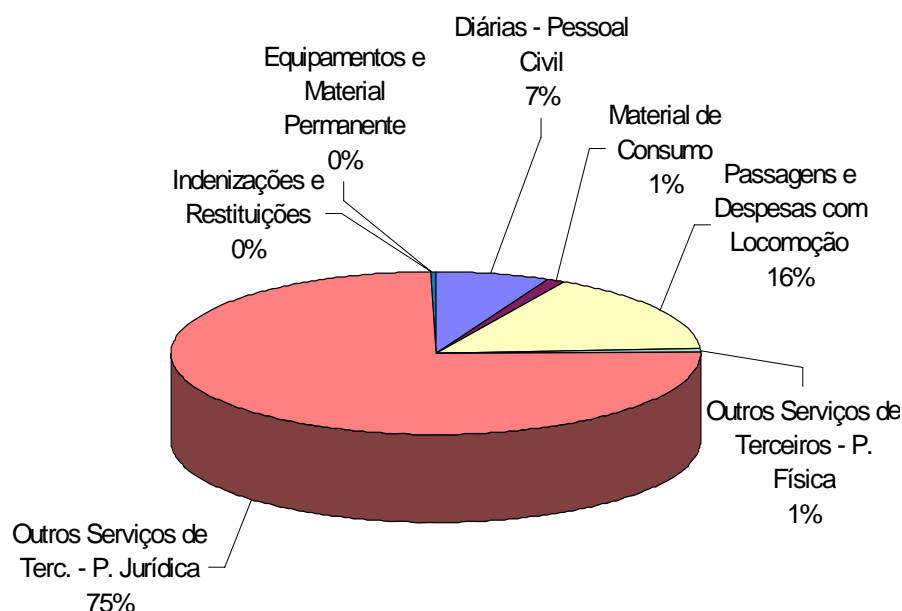
#### **4.4 Gestão Orçamentária**

A gestão orçamentária, como atividade meio, teve como principal objetivo prover os recursos necessários para que a Seae desenvolvesse de forma eficiente e eficaz suas funções finalísticas. No período em questão, a gestão dos recursos orçamentários da Secretaria, assim como a de todos os órgãos públicos federais, pautou-se por uma atuação em ambiente caracterizado pela austeridade fiscal, haja vista que o Governo Federal vem procedendo a reiterados ajustes, de modo a assegurar o controle dos gastos

públicos, bem como a reduzir o impacto do déficit público sobre os níveis inflacionários.

Esse cenário exigiu da Seae uma gestão racional, responsável e eficiente, quando da utilização de seus recursos. No exercício de 1999, foram gerenciados dois programas de trabalho: *Acompanhamento de Mercados e Sistemas de Informações*. A Seae procurou conferir maior grau de efetividade possível ao uso de seus recursos, de modo que os mesmos fossem empregados na execução das atividades fim desta Secretaria.

Com o objetivo de conferir melhores mecanismos de controle, bem como proporcionar transparência e garantir a *accountability* no gerenciamento orçamentário, o gráfico abaixo mostra o perfil de gastos desta Secretaria, no exercício de 1999:



Como se pode observar, as principais despesas executadas pela Seae referem-se às rubricas *Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica* e



*Passagens e Despesas com Locomoção*, responsáveis, respectivamente, por 75% e 16% dos seus gastos. As despesas com passagens e diárias se justificam, em grande medida, pela existência, na Seae, de órgãos descentralizados no Rio de Janeiro e São Paulo. As atribuições finalísticas da Secretaria exigem certo grau de descentralização na execução das tarefas, tendo em vista ser fundamental o acompanhamento sistemático de desdobramentos econômicos, tanto em nível nacional quanto nos níveis local e regional, o que demanda deslocamentos freqüentes de equipes. Além disso, os procedimentos investigativos inerentes às Coordenações Gerais de Defesa da Concorrência também requerem constantes viagens de nossos técnicos.

Adicionalmente, a rubrica *Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica* reúne todo o programa de trabalho “Sistemas de Informações da Seae”, responsável pelo gerenciamento sistemático da execução das atividades relativas ao *Contrato de Prestação de Serviços Especializados em Informática*, celebrado entre a Secretaria e Serpro, com o objetivo de conferir suporte operacional adequado às atividades fim.

Aqui cabe ressaltar que a assinatura desse Contrato representou a otimização dos recursos de informática e informacionais da Seae, possibilitando, ainda, a redução do número de servidores administrativos anteriormente envolvidos diretamente com a prestação de serviços de informática e implicando, por fim, a realocação mais eficiente do corpo técnico da Secretaria.

Outra atividade desenvolvida no exercício de 1999 foi a participação na elaboração do Plano Plurianual - PPA - correspondente aos anos 2000-2003. A Seae, como os demais órgãos públicos federais, elaborou seu PPA tendo como

premissa a necessidade de criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado e com vistas a aumentar a competitividade sistêmica da economia. Para tanto, a Secretaria de Acompanhamento Econômico propôs a implementação de sete ações orçamentárias, distribuídas em dois programas, a saber:

- Análises Econômicas sobre Atos de Concentração e Condutas Anticoncorrenciais;
- Harmonização da Legislação para Defesa da Concorrência junto aos Blocos Regionais;
- Promoção e Estímulo à Concorrência;
- Regulação e Regulamentação de Atividades Econômicas em Moldes Concorrenciais;
- Estruturação e Acompanhamento de Regimes Tarifários;
- Sistema Informatizado da Secretaria de Acompanhamento Econômico;
- Acompanhamento Sistemático de Mercados.

As duas primeiras ações estão vinculadas ao Programa Defesa Econômica e da Concorrência, sob a gerência da SDE. As demais ações encontram-se atreladas ao Programa Gestão da Política de Regulação de Mercados, cuja gerência pertence à própria Seae.

Paralelamente, a Seae viu-se obrigada a buscar fontes alternativas de recursos, em decorrência da especial restrição orçamentária e das medidas de ajuste fiscal por parte do Governo, de modo a custear projetos considerados prioritários que, de outra forma, poderiam ser prejudicados. A principal destas

fontes foi o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - FDD -, já mencionado anteriormente.

#### **4.5 Recursos Informacionais e Comunicação**

No ano de 1999, iniciou-se, como anteriormente mencionado, a implementação do Plano de Modernização Tecnológica da Seae, dividido em três grandes projetos: *Gerenciamento do Fluxo de Processos e Documentos*, *Modernização dos Recursos Tecnológicos* e *Reformulação dos Sistemas de Informação*.

No tocante à modernização dos recursos tecnológicos, houve substituição de 62 microcomputadores da Secretaria, bem como de 25 impressoras. Em caráter emergencial, 41 micros foram solicitados ao Serpro. Ainda no âmbito dessa reestruturação, foi implantado modelo de atendimento dos usuários da rede corporativa. Dentro da nova filosofia, abandonou-se a manutenção de uma estrutura dedicada exclusivamente à Secretaria, com evidente economia de recursos, ao mesmo tempo que se adotaram controles de pendências e de qualidade dos serviços, bem como rotinas de prevenção de problemas técnicos. O novo modelo de atendimento já se encontra operacional em Brasília, e a próxima etapa prevê sua implantação nas dependências da Seae no Rio de Janeiro.

Com relação à reformulação dos sistemas de informação, objetivou-se a implementação de base de dados de indicadores econômicos conjunturais de diversas instituições - FGV, IBGE, Fipe e Dieese. Essa iniciativa veio somar-se ao acompanhamento dos produtos da cesta básica já realizado e disponibilizado pela Seae.

O acompanhamento dos preços dos medicamentos também foi objeto do referido programa. Com a reformulação do Sistema *BDFarma*, desenvolvido pela Seae em conjunto com o Serpro, será possível monitorar informações relativas à indústria farmacêutica, permitindo rápida consulta a dados e implantação de uma rotina que permita absorção automática dos preços dos medicamentos.

Durante o ano de 1999, foi iniciado o projeto de criação de uma revista eletrônica, a *Concorrência & Mercados*, na qual são encontrados artigos, estudos, pareceres e boletins produzidos pelos técnicos da Seae. As três esferas de atuação da Secretaria - Promoção e Defesa da Concorrência, Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercados - foram contempladas na revista. A C&M já se encontra totalmente operacional.

A estratégia de publicização das informações veiculadas pela Secretaria atende ao objetivo primordial de aproximar a sociedade das políticas públicas relacionadas com a defesa da concorrência, a regulação e o acompanhamento de mercados. O cidadão passa a ter acesso a assuntos que fazem parte de seu dia a dia mas, que em virtude de sua especificidade, não eram tratados como de domínio público. Como parte da mesma postura de viabilizar um maior entendimento dos assuntos por ela abordados, *Concorrência & Mercados* traz um glossário com os principais termos técnicos da área de defesa da concorrência.

Além do aspecto informativo, a revista disponibiliza formulário para denúncias contra infrações à ordem econômica. A mais conhecida e danosa dessas práticas é a formação de cartel, embora a lista inclua várias outras condutas anticoncorrenciais, tais como: fixação de preços de revenda,

restrições territoriais, acordos de exclusividade, recusa de negociação, venda casada e discriminação de preços.